

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

14.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 SETTEMBRE 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER L'INFANZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

14.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 26 SETTEMBRE 2002

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIA BURANI PROCACCINI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i>	3	Di Loreto Ornella, <i>Rappresentante dell'ECPAT Italia</i>	9
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ABUSO E LO SFRUTTAMENTO DEI MINORI:		Filippi Belsito Roberta, <i>Rappresentante del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI)</i>	4
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA), del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), del Centro informazione e educazione allo sviluppo (CIES), dell'ECPAT Italia, di Save the children e dell'UNICEF Italia, sulle riforme in materia di giustizia minorile:		Menicucci Daniela, <i>Rappresentante dell'Associazione nazionale amici dei bambini</i> ...	6
Burani Procaccini Maria, <i>Presidente</i>	2, 11	Orlandi Contucci Anna, <i>Rappresentante dell'UNICEF - Italia</i>	8
		Salvan Roberto, <i>Direttore generale dell'UNICEF - Italia</i>	2, 5
		Saulini Arianna, <i>Rappresentante di Save the children-Italia</i>	6

La seduta comincia alle 14,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA), del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), del Centro informazione e educazione allo sviluppo (CIES), dell'ECPAT Italia, di Save the children Italia e dell'UNICEF - Italia, sulle riforme in materia di giustizia minorile.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'abuso e lo sfruttamento dei minori, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie (ANFAA), del Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), del Centro informazione e educazione allo sviluppo (CIES), dell'ECPAT Italia, di Save the children Italia e dell'UNICEF - Italia, sulle riforme in materia di giustizia minorile.

Saluto e ringrazio le numerose associazioni oggi intervenute all'audizione odierna, è volta a conoscere le vostre opinioni circa la riforma del diritto minorile, riforma per la quale pendono, all'esame di questo ramo del Parlamento - in particolare, presso la Commissione giu-

stizia -, due disegni di legge. Circa i contenuti della riforma proposta dal ministro Castelli attraverso i detti provvedimenti, essa riguarda la divisione della giustizia minorile in due settori: uno, relativo al penale, che rimarrebbe di competenza del tribunale dei minorenni; l'altro, relativo al civile, per il cui ambito le competenze verrebbero accorpate in una sezione civile speciale del tribunale ordinario.

Sul progetto e circa gli interventi sulla struttura stessa del processo, le associazioni da noi convocate per l'odierna audizione hanno già espresso un parere circostanziato.

Do quindi senz'altro la parola ai nostri ospiti.

ROBERTO SALVAN *Direttore Generale dell'UNICEF - Italia*. Desidero anzitutto formulare il mio ringraziamento a lei e all'intera Commissione parlamentare per l'infanzia per la possibilità offertaci di esprimere in questa sede le preoccupazioni da noi avvertite quando siamo venuti a conoscenza, a marzo di quest'anno, dei disegni di legge presentati dal ministro Roberto Castelli. Infatti, pur nel desiderio di attuare un rinnovamento della giustizia minorile - rinnovamento da noi stesso avvertito come necessario - riteniamo che, così come sono stati prospettati, i disegni di legge siano incompleti e inadatti ad affrontare in modo puntuale il problema di un'adeguata e reale riforma della giustizia minorile.

Le organizzazioni e le associazioni oggi presenti hanno percorso insieme un cammino di discussione, anzitutto attraverso un seminario. Ci siamo incontrati a fine maggio in un incontro collegiale, al quale era presente anche il presidente Rosario Priore, venuto a darci una presentazione

generale dei disegni di legge; quindi, in due mesi, attraverso successivi incontri, abbiamo elaborato le Linee guida sottoposte oggi alla vostra attenzione.

Queste Linee vogliono in qualche modo rappresentare il nostro punto di vista, molto mediato — infatti anche fra noi vi sono state discussioni e si sono riscontrate posizioni diverse — ma, a nostro avviso, significativo proprio dello sforzo comune di arrivare ad un obiettivo prioritario: cercare insieme l'interesse primario del minore di fronte alla giustizia. Oggi si avverte l'urgenza di una riforma della giustizia che: razionalizzi e unifichi le competenze civili e penali; disciplini i procedimenti giuridici minorili con pienezza di garanzie processuali; assicuri formazione e aggiornamento professionale alle categorie professionali e a tutti coloro, che lavorando nel sistema della giustizia, siano in modo particolare legati ai giovani, ai bambini ed alle famiglie.

Noi associazioni promotrici delle Linee guida non siamo legislatori, non è nostro compito legiferare; parliamo in nome della nostra esperienza di continuo raffronto con i problemi di bambini ed adolescenti che vengono in contatto con la giustizia. Conosciamo il sistema attuale della giustizia minorile ed i tribunali per i minorenni; e per tale motivo abbiamo lavorato insieme portando avanti con convinzione le nostre idee e concretizzando l'impegno comune nella stesura delle Linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia, che sono state presentate ufficialmente in conferenza stampa a Roma lo scorso 19 luglio. Esse si ispirano ad alcuni documenti di portata internazionale, tra i quali le Regole minime di Pechino per l'amministrazione della giustizia minorile del 1985, che invitano a compiere sforzi per creare in ogni paese un corpo di leggi, regole e norme che rispondano alle esigenze di crescita e di maturazione dei minori, anche quali autori di reati. La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 1989, ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n. 176, all'articolo 3, che specifica: « In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza delle istituzioni

pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi l'interesse superiore del minore deve essere considerazione preminente ».

Nelle Linee guida facciamo riferimento anche alla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, del 25 gennaio 1996, della quale auspichiamo, quanto prima, la ratifica anche da parte dell'Italia. In tale ultimo atto internazionale si ribadisce ulteriormente, con l'articolo 12, la superiorità dell'interesse dei bambini, invitando i paesi a compiere tutti gli sforzi possibili per rafforzare l'apparato legislativo relativo all'esercizio dei diritti dei minori. Inoltre, tale Convenzione conferisce al minore, con l'articolo 5 del medesimo atto, il potere di agire nel processo in quanto riconosciuto parte processuale ed il diritto all'assistenza di una persona di fiducia o di un rappresentante legale. Si stabilisce, altresì, il diritto di essere informati ed autorizzati a partecipare alle procedure. Quindi, vi sono punti significativi che riguardano in modo specifico il minore e il suo rapporto con la giustizia.

L'interesse superiore rappresenta un principio universale, addirittura posto già nel 1959 dalla Dichiarazione per i diritti del fanciullo che, all'articolo 2, lo definisce come « il diritto del minore a beneficiare di una speciale protezione e a potersi vedere accordare delle possibilità e delle facilitazioni attraverso la legge o altri mezzi al fine di essere in grado di svilupparsi in modo sano sul piano fisico, intellettuale (...) ».

Per ultimo occorre ricordare, proprio come conseguenza della Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, che anche il Comitato per i diritti dell'infanzia dell'ONU ribadisce che i singoli Stati devono tener conto dell'interesse superiore del minore: detto interesse, infatti, « deve essere preso sistematicamente in considerazione nella determinazione delle politiche nazionali riguardanti i ragazzi e gli adolescenti, come nelle attività parlamentari, nelle attività locali, e soprattutto nella determinazione dei piani finanziari nazionali e nella ripartizione delle risorse ».

A parere delle nostre organizzazioni, tali indicazioni — contenute nelle convenzioni internazionali, e soprattutto in quelle ratificate dal Parlamento italiano — sono estremamente chiare e precise. Il legislatore italiano, pertanto, non può avere dubbi o tentennamenti nello stabilire la riforma della giustizia minorile. Aggiungo che il citato Comitato per i diritti dell'infanzia, già intervenuto più volte quando i singoli Governi hanno presentato i loro rapporti in materia di giustizia minorile, potrebbe, di fronte ad un provvedimento legislativo (o, comunque, ad interventi in materia di giustizia minorile) non rispettoso delle indicazioni venute dalle citate disposizioni internazionali (in modo particolare dalla Convenzione sui i diritti dell'infanzia, dalle regole di Pechino o da altri atti) richiamare il nostro Governo ad una maggiore osservanza.

Quindi, le nostre Linee guida, attraverso il punto 1, hanno voluto definire subito in modo specifico il punto di partenza più corretto, più giusto per il legislatore, ovvero il principio dell'interesse superiore del minore, che abbraccia: dal diritto di esprimere la propria opinione, al diritto all'ascolto, al diritto ad uno sviluppo sano, al diritto di essere protetto da ogni forma di violenza, e via discorrendo. L'interesse superiore del minore è la considerazione fondamentale da cui si deve partire. Addirittura — e lei, signor presidente, era presente, insieme ad altri colleghi della Commissione —, la recente Sessione speciale sull'infanzia dell'ONU (maggio 2002), nel suo documento finale, ha chiarito come la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e i suoi Protocolli opzionali contengano una serie completa di standard giuridici internazionali per la tutela e l'interesse dei minori che sono, per i principi generali in essi contenuti, e tra essi in particolare per il principio dell'interesse superiore del minore, basilari strumenti internazionali per le legislazioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Quindi, il tema della giustizia minorile è stato affrontato anche molto recentemente, in occasione della Sessione speciale. Occorre anche ricordare come, con

l'introduzione nella Costituzione italiana della modifica all'articolo 111, il nostro sistema legislativo abbia acquisito un ulteriore criterio per interventi legislativi volti all'attuazione di una reale riforma della giustizia minorile, per realizzare una giustizia « a misura di bambino » che preveda che se un minore ha commesso un errore, venga fatto qualsiasi sforzo per recuperarlo alla società e alla famiglia

Auspichiamo che la Commissione parlamentare per l'infanzia sia vicina alle Linee guida da noi elaborate, compiendo ogni sforzo, attraverso senatori e deputati, affinché alle misure legislative in esame vengano apportate le integrazioni a nostro avviso fondamentali per non perdere i miglioramenti che si sono ottenuti sino ad ora a livello di legislazione. Esortiamo in particolar modo il presidente Burani Proccaccini che ci sta ascoltando, di aiutarci in ciò; cercheremo in qualche modo di offrire anche la nostra disponibilità ai vari gruppi parlamentari, per preparare i molteplici interventi legislativi, affinché non si perda ciò che finora è stato fatto.

Infine, noi associazioni promotrici sottolineiamo che la riforma della giustizia minorile non può essere avviata senza considerare i suoi necessari costi: tale questione rappresenta un grave e importante problema.

ROBERTA FILIPPI BELSITO, *Rappresentante del CIAI*. Una riforma della giustizia minorile non può essere fatta senza costi e prescindendo da riforme ordinali precise.

Nel punto 2 delle nostre linee guida insistiamo sulla necessità della specializzazione del giudice minorile, come elemento indispensabile per realizzare un superiore interesse dei minori: il giudice deve essere specializzato anche nelle scienze umane e sociali. La specializzazione dovrà essere obbligatoria e specifica; non è possibile che la stessa si possa realizzare attraverso corsi e convegni, ma dovrà invece essere un lavoro di studio approfondito, coinvolgente gli operatori della giustizia minorile, come i magistrati, gli avvocati, ed altri operatori.

Affinché tale specializzazione ordinamentale non sia diluita nella realtà, occorre che al giudice specializzato minorile non siano conferite altre competenze, che non siano quelle eventuali della famiglia e delle persone; infatti, l'esperienza giudiziaria dimostra che esistono sezioni specializzate per la famiglia e per i minori nei tribunali civili e nelle corti d'appello, tuttavia gli ulteriori incarichi fanno sì che tali specializzazioni risultino essere relative; preferiamo perciò l'esclusività delle funzioni.

Un altro punto fondamentale, pensando alla giustizia minorile penale e civile, è l'unitarietà della giurisdizione minorile. Non siamo quindi favorevoli alla scissione tra la giustizia penale minorile e quella civile; riteniamo che sia l'unico modo per garantire alla giustizia penale di essere ancora una volta tesa alla salvaguardia dei minori. Si riconosce la validità del principio sanzionatorio, che è sacrosanto, ma è altrettanto importante, avendo a che fare con soggetti in crescita ed in evoluzione, il principio rieducativo, riconosciuto nelle convenzioni internazionali e nella nostra Costituzione.

L'esperienza giudiziaria dimostra inoltre che l'intervento sanzionatorio in molti casi potrebbe essere evitato, se solo si intervenisse prima; infatti, le statistiche confermano che il 60 per cento dei minori, sottoposti alla giustizia penale minorile, sono già passati attraverso quella civile, auspicando una protezione che, probabilmente, non è stata concessa adeguatamente.

Riteniamo sia apprezzabile l'accorpamento delle competenze anche nel campo civile sui minori, in quanto risultano essere attualmente frammentate tra il tribunale ordinario e quello dei minori.

La necessità di specializzazione dei giuristi non può sostituire in alcun modo l'interdisciplinarietà, che è elemento sicuramente imprescindibile per il settore penale, ma che comunque rappresenta una ricchezza da non perdersi neanche in quello civile. I giuristi, per quanto specializzati, non avranno mai strumenti adeguati e completi se non utilizzeranno le

altre scienze umane riguardanti i minori, poiché la specializzazione è utile solo per districarsi fra le varie scienze umane, al fine di individuare l'intervento più adeguato al caso. Non siamo voluti entrare specificamente nel merito della presenza nei collegi giudicanti civili dei cosiddetti giudici non togati, o specializzati in altre scienze. Invitiamo a tenere in considerazione le indicazioni fornite dalle associazioni, ma anche dalle categorie professionali che si sono occupate di minori, affinché non si getti via, come si dice, il bambino con l'acqua sporca.

Per quanto riguarda l'interdisciplinarietà, l'apporto delle altre scienze deve avvenire con una certa consapevolezza giuridica: uno dei problemi, sul quale tutti concordano, dell'attuale funzionamento del sistema riguarda il fatto che spesso le altre professionalità possiedono un'insufficiente conoscenza del diritto e, a volte, anche una scarsa professionalità nel campo specifico. È necessaria, dunque, la formazione adeguata dei giuristi, ma anche delle altre professionalità, poiché gli interventi non avvengono sul piano clinico o sociologico, ma riguardano la giustizia. Solo in questo modo, a nostro parere, si può realizzare una autentica collaborazione tra il diritto e le altre scienze umane.

ROBERTO SALVAN, *Direttore Generale dell'UNICEF – Italia*. Sostituisco la collega rappresentante dell'associazione Telefono Azzurro, precedentemente impegnata in un convegno.

Il terzo punto delle Linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia riguarda la presenza diffusa sul territorio dei tribunali dei minori o per la famiglia: infatti, i tribunali non sono presenti dovunque a livello provinciale e ciò costituisce un limite. Vorrei ribadire il concetto che è molto difficile varare una riforma della giustizia a costi zero, perché questa comporta una maggiore distribuzione dei tribunali a livello delle province. Attraverso la distribuzione a livello nazionale dei tribunali per i minorenni e per la famiglia, si crea la possibilità di garantire

un servizio per la giustizia più consono, più corretto e più attento alle esigenze dei bambini e delle famiglie, ottenendo un maggiore apporto dai servizi sociali del territorio.

Il quarto punto delle Linee guida che ho citato riguarda uno degli elementi che riteniamo più importanti: nei procedimenti giuridici, sia civili sia penali, il minore deve avere il diritto di esprimere liberamente la propria opinione e di partecipare al contraddittorio, nonché la garanzia di una partecipazione attiva al processo. I tribunali devono essere attrezzati con aule e stanze dove è possibile ascoltare in modo protetto gli interventi dei bambini. Molte volte i tribunali dei minori debbono ricorrere ad altri istituti e ad altre realtà, perché non sono attrezzati. Attraverso la possibilità dell'ascolto protetto si afferma la tutela dell'interesse superiore del minore.

Non ho nulla da aggiungere riguardo ai punti 3 e 4 delle Linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia, ma ribadisco, ancora una volta, il concetto fondamentale che non è possibile varare la riforma della giustizia a costi zero.

Ricordo che nell'esposizione delle Linee guida oggi parliamo anche a nome del CIES che è assente.

DANIELA MENICUCCI, *Rappresentante dell'Associazione nazionale Amici dei bambini*. Vorrei illustrare il quinto punto delle linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia, che concerne la difesa specialistica del minore, inteso come fanciullo, bambino ed adolescente.

Nei procedimenti giudiziari penali che lo riguardano, il minore ha diritto ad essere ascoltato ed assistito dal proprio avvocato, che abbia le adeguate competenze per tutelare il suo superiore interesse: abbiamo molto a cuore questo tema.

Dal punto di vista della specializzazione e formazione tecnica del difensore del fanciullo, la legge n. 149 del 2001 ha consentito di compiere grandi passi avanti, prevedendo la possibilità di accesso al gratuito patrocinio. In effetti, però, non ha fatto completa chiarezza sulla figura del

legale poiché richiama il legale sia per il bambino sia per la famiglia. La nostra associazione, durante il seminario che abbiamo organizzato con le associazioni ed in altre sedi, ha sostenuto che il bambino debba difendersi con un proprio legale, in modo da dargli voce nel contraddittorio, dove sappiamo che chi non ha voce non ha neppure diritti inviolabili da tutelare o da rappresentare: un bambino senza difesa tecnica non potrebbe rappresentare le proprie idee e le proprie esigenze. È necessario, affinché la riforma sia assolutamente efficace, che venga prevista questa figura professionale. Chiaramente, ciò è legato all'organizzazione dei consigli forensi: mi domando non solo come si possa prevedere una riforma così importante a costo zero, ma anche come sarà possibile organizzare i consigli forensi e, dunque, gli stessi professionisti che si avvicineranno, in campo legale, ad una figura importante e delicata come quella del bambino.

Credo che, attualmente, l'ordinamento giudiziario italiano preveda molti casi in cui il bambino possa essere udito, ma durante la mia esperienza personale ho visto poche audizioni. Auspichiamo pertanto che il bambino possieda la propria voce attraverso il rappresentante legale, ma che possa essere ascoltato.

La normativa attuale si presenta in modo estremamente frammentario e disorganico: ci auguriamo che attraverso la nuova riforma si possa giungere ad una normativa meno disorganica, più ragionata e soprattutto efficace rispetto all'interesse superiore del bambino. Non bisogna mai perdere di vista il fatto che il disegno di legge di cui stiamo discutendo deve essere formulato secondo gli interessi non degli adulti, ma dei bambini.

ARIANNA SAULINI, *Rappresentante di Save the Children Italia*. Vorrei ringraziare la Commissione ed in particolare il presidente Burani Procaccini per averci offerto la possibilità di esprimere il nostro punto di vista in merito alla riforma proposta dal ministro Castelli.

Vorrei illustrare il sesto punto delle linee guida alla riforma della giustizia

minorile in Italia, che prevede il diritto di ascolto del minore in tutte le procedure giudiziarie che lo concernono. Sicuramente, il diritto del minore ad essere ascoltato rappresenta un concetto abbastanza complesso, che richiama la necessità di differenti competenze, non solo dal punto di vista giuridico ma anche dal punto di vista psicologico, sociale ed assistenziale. L'ascolto del minore può avere diverse funzioni, nel caso di differenti procedure: ad esempio, nell'ambito penale, si può ascoltare la testimonianza di un minore per accertare la responsabilità a carico di un terzo, oppure si può verificare la situazione in cui si trova il minore, in modo da offrirgli una soluzione adeguata.

Secondo il nostro punto di vista, il minore è soggetto di diritti: questa è la grandiosa innovazione che è stata portata avanti a partire dalla Convenzione sui diritti dell'infanzia, per cui da oggetto di tutela il minore è divenuto soggetto di diritto; in quest'ottica, fondamentale per il rispetto della personalità del minore, è necessario concedergli la possibilità di esprimere la propria opinione, le proprie esigenze, i propri bisogni e le proprie aspettative anche in ambito giudiziario. Ascolto, quindi, inteso come partecipazione attiva del minore, da ottenere permettendogli di esprimere la sua volontà; in tal modo si potrà tenere conto anche della sua percezione della propria condizione nel valutare quale sia la migliore decisione da assumere per esso.

Nel codice civile sono previste diverse norme che fanno riferimento, in maniera disorganica e frammentaria, all'ascolto del minore. Disorganicità normativa nota anche allo stesso Governo il quale, nel rapporto presentato alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia nel nostro paese (faccio riferimento al secondo rapporto governativo presentato nel maggio 2000), evidenziava come nell'ordinamento italiano manchi su questo tema una normativa specifica ed organica che non consente di individuare la linea d'azione seguita dal legislatore. Tale rapporto, infine, auspicava la previsione di un'unitaria previsione legislativa che sancisse che il mi-

nore di 12 anni (se opportuno anche di età inferiore) fosse ascoltato in tutte le procedure giudiziarie ed amministrative che lo riguardino, con modi e forme che consentissero di percepire il suo pensiero e senza arrecargli grave turbamento.

Il Comitato di Ginevra sui diritti dell'infanzia ha denunciato l'incompleto adeguamento della normativa italiana in ordine ai principi sanciti nella convenzione; evidenziando come ancora oggi nel nostro paese non si riconosca pienamente al minore il diritto ad esprimere la propria opinione nei procedimenti amministrativi e civili che lo riguardano. Principio invece ampiamente riconosciuto a livello internazionale; mi riferisco, in primo luogo, alla convenzione ONU sui diritti dell'infanzia, dove all'articolo 12 si prevede il diritto del minore ad esprimere liberamente la propria opinione, la quale va tenuta in debita considerazione ai fini dell'assunzione delle decisioni che lo riguardano. Tale articolo è una diretta conseguenza della mutata visione del minore come soggetto titolare di diritti; concetto che, a sua volta, si collega a quello di superiore interesse del minore. Conseguentemente, non possono essere assunte decisioni che riguardino il minore qualora questi non sia preventivamente ascoltato.

In secondo luogo, faccio riferimento alla convenzione europea di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei bambini. Presupposto di tale convenzione è che i principi contenuti nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia siano oramai da considerare patrimonio comune di tutti gli Stati europei; ciò ha reso possibile ampliare la capacità del minore attraverso la partecipazione dello stesso ai procedimenti in cui esso è parte. Nell'articolo 3 è difatti sancito il diritto del minore ad esprimere la propria opinione e ad essere informato delle procedure in corso che lo riguardano; prevedendo in capo al giudice il dovere di assicurarsi sia che il minore abbia ricevuto le dovute informazioni sia che il parere (quello del minore) sia stato preso in debita considerazione.

Per la giurisprudenza nazionale occorre invece rifarsi a due sentenze ema-

nate dalla Corte di cassazione; con la prima, la n. 6899 del 1997, la Corte ha cassato, per vizio di motivazione, una sentenza di merito che aveva dichiarato lo stato di adottabilità di un minore infradodicenne senza che lo stesso sia stato preventivamente ascoltato. È opportuno evidenziare come questo tema — rilevanza dell'ascolto del minore — venga trattato dalla Corte non soltanto con riferimento alla procedura di adozione, ma anche riguardo ai provvedimenti che il giudice deve adottare nell'interesse del minore; giudice che non può adottare un provvedimento, sia pure nell'interesse del minore, sulla base di criteri generici e senza aver tenuto in debita considerazione l'opinione dello stesso.

La seconda sentenza è la n. 317 del 1998 e l'ambito di applicazione concerne i provvedimenti da adottare in caso di divorzio in ordine all'affidamento della prole. Anche in questo secondo caso l'accento della Corte viene posto sulla volontà del minore e quindi sul necessario ascolto del minore.

In conclusione, considerando le normative internazionali, prime fra tutte le convenzioni citate, e gli orientamenti attuali della giurisprudenza italiana, riteniamo che la previsione di questo diritto del minore all'interno del progetto di riforma della giustizia minorile sia imprescindibile e di fondamentale importanza. Siamo anche consapevoli che si tratti di un tema delicato e rischioso, tuttavia è nostro convincimento che ciò possa realizzarsi prendendo delle opportune precauzioni e fissando regole precise.

ANNA ORLANDI CONTUCCI, *Rappresentante dell'UNICEF - Italia*. Poiché la rappresentante dell'ANFAA non ha potuto partecipare a questa audizione, mi ha pregato di intervenire al suo posto. Il mio intervento sarà incentrato sul punto 8 del documento al nostro esame, che riguarda il rapporto tra la magistratura minorile e i servizi sociali territoriali.

Il progetto di riforma della giustizia minorile prevede che i magistrati si avvalgano della collaborazione di ausiliari, cioè

di personale degli uffici dei servizi sociali del dipartimento di giustizia minorile. Solo in mancanza di questi ausiliari è previsto l'intervento dei servizi sociali territoriali. Il disegno di legge n. 2517 in materia di modifica della giustizia minorile assegna a questi ausiliari dei compiti molto ampi che, noi associazioni promotrici delle Linee guida unitamente all'ANFAA riterremo opportuno fossero maggiormente regolati e specificati. Nel disegno di legge n. 2501, anch'esso in materia di modifica della giustizia minorile, i servizi sociali non sono definiti come ausiliari bensì come servizi minorili e ad essi vengono assegnati compiti molto importanti, quelli di stabilire appositi progetti per l'idoneo percorso riabilitativo dei minori.

È nostra viva preoccupazione che non vada invece perduta l'esperienza maturata in questo campo dai servizi sociali territoriali, i quali conoscono molto da vicino le realtà minorili. Pertanto, le indicazioni che emergono dai disegni di legge citati necessitano, a nostro avviso, di un riesame approfondito sia per non vanificare l'esperienza dei servizi sociali territoriali, ma soprattutto affinché si chiariscano alcune procedure. Infatti, non è chiaro come i provvedimenti assunti dalle cosiddette sezioni specializzate dovranno essere trasmessi agli enti gestori degli interventi assistenziali-territoriali (comuni singoli o associati, specificatamente indicati dalle leggi n. 328 del 2000 e n. 149 del 2001), o se dovranno essere gli ausiliari dei servizi sociali del dipartimento di giustizia minorile a provvedere direttamente. C'è una evidente confusione di ruoli. Quello che comunque appare molto chiaro è che ai servizi sociali territoriali è assegnato un ruolo assolutamente subalterno.

I servizi sociali, con l'articolo 8 dell'atto Camera n. 2517 sono investiti di un particolare compito, sono cioè tenuti — ma non obbligati — a segnalare al pubblico ministero i casi che ritengono meritevoli di valutazione da parte del loro ufficio. Il disegno di legge Castelli afferma quindi un principio di assoluta discrezionalità, che sostituirebbe quello attuale della obbligatorietà della segnalazione delle situazioni

di pregiudizio o di abbandono del minore. Questo è un nodo importante da sciogliere, sempre nell'ambito dell'ottica, che ha guidato gli sforzi del nostro enorme lavoro, di tutelare il minore e di realizzare il suo superiore interesse anche quando viene a contatto con la giustizia minorile, recuperandolo e sostenendolo adeguatamente nel caso di devianze.

Va quindi regolata, nel rispetto reciproco dei ruoli, questa collaborazione tra magistratura minorile ed enti gestori degli interventi assistenziali, soprattutto perché è necessario che ci sia una tempestiva e documentata segnalazione delle situazioni di minori con gravi difficoltà familiari nonché in vista di un altro obiettivo, ben più importante, cioè per la sollecita e corretta attuazione dei provvedimenti assunti dall'autorità giudiziaria nei confronti dei minori stessi. Se la collaborazione tra magistratura e servizi sociali territoriali venisse sminuita e diventasse carente, il relativo prezzo verrebbe ovviamente pagato dai minori. La conseguenza sarebbe che saremmo carenti riguardo alla tutela del loro interesse superiore.

Inoltre si ribadisce che occorre predisporre dovuti stanziamenti anche per quanto riguarda i servizi sociali territoriali, in quanto come dice il dottor Salvan: non si può pensare di fare una riforma della giustizia a costo zero.

I servizi sociali territoriali necessitano altresì di una adeguata specializzazione in materia minorile.

L'ANFAA svolge inoltre delle riflessioni particolari in materia di affidamento e di adozioni. All'atto pratico, con riferimento all'ipotesi di mancanza di adeguate risorse finanziarie, nel caso di affidamento familiare disposto dal tribunale per i minorenni nei confronti di un bambino, bisogna ricordare che questo può essere realizzato solo se da parte dell'ente gestore degli interventi assistenziali sono stati messi in bilancio i relativi stanziamenti, assunto il personale necessario ed approvate le specifiche delibere relative al reperimento, alla preparazione, al sostegno degli affidatari, della famiglia d'origine e del bambino.

La Sessione speciale ONU sull'infanzia di maggio scorso, nel suo documento finale *Un mondo a misura di bambino* ha ulteriormente ribadito, nel suo punto 8, la necessità che i Paesi, che hanno adottato il documento, si impegnino a mettere a disposizione risorse necessarie per realizzare una giustizia a misura di bambino e questo impegno deve essere mantenuto anche dall'Italia.

Lo stesso vale - come sottolinea l'ANFAA - anche per le adozioni sia per il sostegno del nucleo adottivo, sia per una tempestiva e documentata segnalazione da parte degli operatori sulle presunte situazioni di abbandono dei minori e sia per una attenta e approfondita valutazione dell'idoneità degli aspiranti genitori adottivi. Si tratta, come potete vedere, di problematiche di peculiare interesse per l'ANFAA, che è l'Associazione nazionale famiglie adottive e affidatarie.

In sintesi, il punto 8 delle Linee guida ribadisce che, secondo le nostre associazioni promotrici, si deve puntare sulla piena e regolata collaborazione tra quelle che vengono definite sezione specializzate e gli enti gestori degli interventi assistenziali territoriali; collaborazione che deve essere continuativa anche sulla base di precisi protocolli d'intesa. Inoltre, lo ripeto, si dovrebbe tendere alla adeguata specializzazione dei servizi sociali territoriali in materia minorile. Con questo mi sembra di aver concluso.

ORNELLA DI LORETO, *Rappresentante dell'ECPAT Italia*. Tocca a me illustrare i punti 9 e 10 delle Linee guida. Essi recano comunque principi che in qualche modo sono stati anticipati dalle mie colleghe. Nel punto 9 ci preoccupiamo di intervenire sul problema della condanna del minore a pene detentive. Secondo noi tale condanna deve costituire un provvedimento di ultima risorsa ed avere la durata più breve possibile, come d'altronde previsto dall'articolo 37.b della Convenzione ONU. La pena deve svolgere la funzione di recupero del minore per il suo reinserimento nella società civile (sempre ai sensi dell'articolo 39 della citata Convenzione), oltre che la

funzione di riparazione per il reato commesso. Per noi questo è un punto di estrema importanza, preoccupati come siamo che la riforma intenda soprattutto far passare un impianto sanzionatorio più severo.

La concezione della pena come unica difesa del cittadino è a nostro avviso sicuramente fuorviante. Infatti, se invece di imporre misure alternative caratterizzate dalla attenzione alla personalità del bambino in fase evolutiva, ci si orienta per l'elevazione delle pene o del periodo che i minori devono trascorrere in carcere, si finisce con il privilegiare l'annullamento del soggetto deviante rispetto al suo recupero. Riteniamo che l'intervento penale debba orientarsi verso la diversificazione della relativa risposta, che deve essere adeguata alla gravità del fatto, ma soprattutto alla personalità e alle esigenze educative del minore. Il criterio guida deve essere quindi quello della residualità del ricorso alla carcerazione, attraverso la previsione di misure cautelari diverse dalla custodia in carcere.

Non riteniamo giustificabili modifiche alle diminuenti e alle attenuanti per i minori di età compresa tra i sedici ed i diciotto anni, come invece previsto dalla proposta Castelli. Questa impostazione — sempre dal punto di vista strettamente giuridico — ci sembra contrastare con i principi sanciti dalla Convenzione, che anche nel suo preambolo richiama le Regole minime di Pechino e rammenta la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, ove è proclamato che il fanciullo, a causa della mancanza di maturità fisica e intellettuale, necessita di una protezione e di cure particolari.

In più noi vogliamo ribadire il fatto che il minore, sia italiano sia straniero, compreso quello che entra negli istituti penali minorili, deve poter usufruire di forme alternative alla detenzione, tra le quali la messa alla prova e, ove possibile, la mediazione penale, senza limitazione — ci dispiace ribadirlo — per fattispecie di reato o per durata minima di espiazione della pena in caso di liberazione condizionale.

La messa alla prova è un istituto comunque già utilizzato con buoni risultati in Italia e costituisce da tempo patrimonio consolidato di varie legislazioni straniere. Esso si caratterizza per la previsione della possibilità di sospensione, in udienza preliminare o nel dibattimento, dell'iter processuale. Questo istituto si riallaccia essenzialmente ai principi, a cui già la mia collega aveva fatto riferimento, desumibili dalle disposizioni degli articoli 27 e 31 della Costituzione, che affidano al legislatore il compito di individuare per gli imputati minorenni strumenti sanzionatori che ne favoriscano il recupero, tenendo conto della specificità della loro condizione psicofisica.

Perciò non sembra condivisibile il principio, secondo noi pericolosissimo, che tale istituto non possa trovare applicazione per delitti che evidenziano una pericolosità e un allarme sociale di massimo livello, con la giustificazione che la sua applicazione finirebbe per sacrificare pressoché integralmente le esigenze di tutela della collettività e, in particolare, le aspettative delle persone offese dal reato.

Realizzare una riforma della giustizia con l'intenzione di perseguire un certo tipo di tranquillità sociale, orientandosi solo a reprimere con strumenti penitenziari tutti gli atteggiamenti contrari alla legge, può sicuramente lanciare un messaggio tranquillizzante ai cittadini, perché vi sarebbe maggiore sicurezza di perseguire puntualmente i reati, ma ovviamente non può trovare una condivisione da parte delle associazioni che si occupano dell'infanzia. Infatti riteniamo che lo stesso identico impegno il legislatore debba porre con riferimento ai principi affermati nella convenzione dell'ONU e, quindi, al recupero del minore deviante attraverso una serie di provvedimenti.

Per lo stesso motivo non appare giustificato il passaggio, al compimento dei diciotto anni, al carcere degli adulti, nel caso che la pena a carico del minore possa completamente essere espiata entro il venticinquesimo anno di età. Al contrario si deve privilegiare il trattamento del giovane adulto in appositi istituti fino al compimento

mento della pena, al fine di portare a compimento i programmi di recupero.

Infine, riguardo al punto 10 delle linee guida per la riforma della giustizia minorile in Italia, riteniamo molto importante sottolineare che una riforma della giustizia minorile non può prescindere, come da tempo richiesto dalla Corte costituzionale, dalla determinazione di uno specifico ordinamento giudiziario per i minorenni condannati a pene detentive.

PRESIDENTE. In conclusione di questa audizione — sicuramente molto utile — vorrei precisare che l'assenza dei colleghi, come saprete, è dovuta alla concomitanza con questa audizione dei lavori delle Commissioni permanenti di Camera e Senato; pertanto, moltissimi dei colleghi che vi partecipano sono assenti e io stessa avrei dovuto partecipare ai lavori della Commissione affari sociali della Camera della quale sono membro.

Nel ringraziarvi per la vostra partecipazione desidero assicurarvi che terremo conto della documentazione che ci avete consegnato oggi; ricordo che di questa audizione sarà redatto un resoconto integrale importante per i lavori di questa Commissione. Inoltre, delle risultanze di tutti questi documenti si terrà conto nell'atto di indirizzo, ossia nel documento conclusivo preparatorio della riforma che, al termine nostri lavori sarà oggetto di discussione nel Parlamento.

Ho personalmente potuto constatare l'amplessima, totale disponibilità da parte del ministro della giustizia, il senatore Castelli, nei confronti delle segnalazioni che gli sono e gli saranno rivolte da più parti, a partire da questa stessa Commissione e dai nostri ospiti. Domani scade il termine per la presentazione degli emendamenti ai provvedimenti riguardanti la giustizia minorile, in esame presso la II Commissione della Camera. Mi risulta che il ministro Castelli abbia intenzione di chiedere al presidente di tale Commissione di soprassedere su tale scadenza; ciò proprio per poter assumere in prima persona l'onere di portare avanti il tema della giustizia minorile, confermando in ciò

l'apertura che aveva preannunciato proprio nel corso dell'audizione presso questa sede.

Molte delle obiezioni da voi qui esposte, quasi tutte, sono già state avanzate e recepite in qualche modo da questa Commissione; in particolare mi riferisco alla difficoltà di dividere la giustizia penale da quella civile, alla necessità di dover essere sul territorio attraverso sezioni specializzate, alla necessità di mantenere alcune figure accanto a quella del giudice togato, sia pure senza poteri decisionali ma con posizione interlocutorie, di indagine, delle figure cioè, che provengano dal territorio e abbiano sempre più un'esperienza di tipo specialistico.

Ringrazio tutti voi ed in particolare il dottor Salvan per aver ricordato che questa riforma non è a costo zero; io stessa stamani ho parlato con l'onorevole Armosino, sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, ricordandole che ove si affrontasse in maniera differente (comunque approfondita) questo argomento vi dovrebbe essere la disponibilità (sia pure in un frangente delicato come quello attuale in Europa) affinché la giustizia minorile sia posta nelle condizioni di poter operare, condizioni che certamente non possiamo rimandare.

Un bambino è tale solo per un periodo della sua vita ed è in quel periodo che si forma: pertanto non possiamo ritardare il nostro intervento. È necessario intervenire subito, prima possibile, e ribadisco la mia soddisfazione per la disponibilità e la sensibilità dimostrate dal ministro Castelli.

Per quanto riguarda l'ultima parte dell'intervento del rappresentante dell'ECPAT, la dottoressa Di Loreto, relativo ad un eventuale inasprimento delle pene per i ragazzi tra i 16 ed i 18 anni o, comunque, alla possibilità di diminuire il carico della pena grazie alle attenuanti, devo sottolineare che al riguardo la tematica è molto più complessa e certamente ci vede tutti impegnati, io per prima quale presidente di questa Commissione bicamerale. Si tratta di un concetto, il superiore

interesse del bambino — in questo caso dell'adolescente — che ha la precedenza su ogni altra cosa.

Ritengo che si debba trattare tale materia con equilibrio; abbiamo di fronte un adolescente che ha certamente possibilità di recupero tali che noi non possiamo neanche immaginare, ma siamo altresì di fronte ad un adolescente che, in una società come la nostra, viene indicato come possibile maggiorenne. Come saprete infatti, in alcuni stati europei sono allo studio modifiche legislative al fine di concedere il diritto di voto anche ai sedicenni. Pertanto non parlerei né di fanciullo né di bambino ma di adolescente, e quindi non tratterei tale materia né con la spada di Torquemada né però con quel lassismo che, a volte, si ritorce proprio contro con i nostri adolescenti, rendendoli ancora più soli ed insicuri. Ritengo che il buonismo eccessivo renda più soli i nostri adole-

scenti; credo che tutti noi che ci troviamo qui avvertiamo fortemente il superiore interesse del fanciullo, dell'adolescente, e che tale interesse rappresenti per noi una sorta di « stella polare ». In conclusione, anche a nome dei colleghi che non sono potuti intervenire oggi, ribadisco che sono questi gli intendimenti che vogliamo portare avanti.

Ringrazio nuovamente tutti i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 15 ottobre 2002.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

