

Capitolo I

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC IN ITALIA

1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

a) La procedura minorile civile e penale

Il «III Piano Biennale Nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva» (PNI) del dicembre 2010, approvato con Decreto del 21 gennaio 2011 e pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale» del 9 maggio 2011 ha colmato una lacuna durata sette anni per delineare il programma e le linee direttive della politica nei confronti dei minori. Il PNI, pur nella sua natura programmatica, viene definito come lo strumento di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), e l'approvazione dello schema del piano di azione da parte del Governo italiano costituisce l'avvio di tale importante processo.

Per quanto riguarda la tutela dei diritti dei minori in campo civile il PNI prevede la riforma del Tribunale per i Minorenni e dei procedimenti civili in materia di persone, famiglie e minori, accentrando in un unico organo giudiziario le competenze e prevedendo il riordino di tutte le procedure, tuttora divise e sparse fra vari organi giurisdizionali. Questo progetto riprende lo schema del Tribunale della Famiglia, di cui da molti anni si parla. Tuttavia, nonostante l'affermazione del PNI nessun progetto di legge relativo al Tribunale per le persone e la famiglia risulta presentato nella attuale XVI legislatura. Per trovare un progetto complessivo che preveda un unico organo che accorpi tutte le competenze civili e penali relative alla famiglia e ai minori bisogna risalire al 2002, alla XIV legislatura¹. Infatti i progetti attualmente presentati² riguardano unicamente la formazione di sezioni specializzate nei singoli tribunali, cosa che pare in controtendenza rispetto alle linee programmatiche approvate dal Governo e previste nel PNI.

Anche il disegno di legge «Disposizioni in materia di

riconoscimento di figli naturali» approvato alla Camera e trasmesso al Senato con il n. 2805, attualmente in discussione, non pare recepire le direttive previste dal PNI almeno per quanto riguarda la assoluta parificazione dei diritti dei minori e la loro tutela. Infatti l'affermazione prevista nel nuovo testo dell'art. 315 c.c. sul fatto che «tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico», viene poi grandemente incrinata quando si prevedono e si mantengono organi giurisdizionali diversi e procedure diverse per tutelare i diritti dei minori, a seconda che i genitori siano o meno coniugati. Il progetto in discussione mantiene di fatto distinta la competenza della separazione di persone coniugate, affidata ai tribunali ordinari, rispetto alle controversie fra genitori non coniugati la cui competenza rimane al Tribunale per i Minorenni. Il tentativo di unificare in parte le procedure prevedendo norme (art. 711 bis e successivi) che richiamano il procedimento di separazione dei coniugi non cancella la sostanziale diversità di organo e di rito, che si estrinseca anche nel previsto ascolto del minore, che verrà attuato da un lato dal presidente o dal giudice delegato, e dall'altro da un giudice onorario nell'ambito del Tribunale per i Minorenni.

Altra discriminazione fra figli a seconda della nascita da famiglia naturale o legittima e che non viene toccata dal progetto in discussione è quella relativa al cognome, la cui regolamentazione resta invariata, nonostante le diverse sollecitazioni provenienti anche dalle convenzioni internazionali³, con la conseguenza che il minore nato da famiglia legittima porterà sempre il cognome del padre, mentre il figlio che nasca da genitori non coniugati può portare anche il cognome materno, da solo o in aggiunta a quello del padre, come già attualmente avviene⁴.

Si è già ampiamente riferito nei precedenti Rapporti CRC⁵ che il rinvio dell'entrata in vigore della Legge 149/2001, protratta fino al 2007, era stato causata dal dichiarato motivo che era necessario provvedere prima alla modifica della Legge sulla difesa d'ufficio.

¹ Progetto AC 2721, Bindi, Istituzione del Tribunale per i Minorenni e per la Famiglia, presentato l'8 maggio 2002.

² AS 2844 «Disposizioni in materia di soppressione dei tribunali per i minorenni, nonché disposizioni in materia di istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori presso i tribunali e le corti d'appello e di uffici specializzati delle procure della Repubblica presso i tribunali» d'iniziativa del senatore Cardello presentato il 26 luglio 2011 e AS 3040 «Delega al Governo per l'istituzione delle sezioni specializzate per le controversie in materia di persone e di famiglia» d'iniziativa dei senatori Alberti Casellati, Palma e Caliendo, presentato il 1 dicembre 2011, e di cui si segnala è iniziata la discussione il 17/04/2012.

³ Convenzione di New York del 18 dicembre 1979 ratificata con Legge 132/85 e Raccomandazioni del Consiglio d'Europa 1271 del 1995 e 1362(1998). Si veda anche Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 16 novembre 2004- Unal TeKeli.

⁴ Codice civile art. 262.

⁵ http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/1_MISUREGEN_LEGISLAZIONE_ITALIANA_LA_PROCEDURA_MINORILE_CIVILE_E_PENALE.pdf



Nell'attesa di tali norme si era rinviata la piena entrata in vigore della Legge. La situazione ad oggi è rimasta invariata nonostante le raccomandazioni del Gruppo CRC contenute nel precedente Rapporto, con l'emergere delle problematiche relative alla mancata previsione nel nostro ordinamento giuridico di norme che regolino la **difesa d'ufficio civile**, come prevista nell'art. 8 comma 4 della Legge 184/83 e s.m. nella sua nuova formulazione, per il minore e per i suoi parenti entro il quarto grado nel procedimento per l'adottabilità del minore di cui all'art.10 della stessa Legge. Le conseguenze sono state già messe in rilievo dalla Corte di Cassazione⁶ ed ora da una recente sentenza della Corte d'Appello di Milano⁷ che dichiara inammissibile un appello proposto da un difensore nominato dal Tribunale per i Minorenni come difensore d'ufficio di un genitore irreperibile. Il difensore era evidentemente privo di mandato e quindi anche della possibilità di agire a nome del «cliente», a differenza di quanto avviene nella difesa d'ufficio penale. Anche in questa materia è dunque necessario procedere ad una riforma della difesa d'ufficio, affinché possa portarsi a pieno compimento quanto previsto dalla Legge 149/2001.

Per quanto riguarda la materia **penale**, sempre il PNI prevede la riforma del sistema penale minorile con una serie di atti volti alla semplificazione dei riti, all'aumento della tipologia delle pene, alla mediazione penale, alla disciplina dell'accompagnamento del minore al processo con un tutore o curatore speciale, ecc. E' anche prevista, come azione programmatica, la promozione di un ordinamento penitenziario per i minorenni e per i giovani adulti, progetto di cui si parla da molti anni. Anche in questa materia tuttavia sembra che si stia andando in direzione completamente diversa. E' stato sottoposto a parere parlamentare uno «**Schema di Decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia**»⁸ che con la forma e le modalità del regolamento smantella in pratica il Dipartimento per la Giustizia minorile trasferendone le funzioni al Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria e al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, disperdendo

tutto il bagaglio di grande cultura che il settore penale minorile ha portato in questi anni. Si segnalano in tal senso la posizione dell'Associazione italiana magistrati minorili e quella di varie associazioni di avvocati⁹.

Un altro tema su cui sembrano assolutamente violati i diritti dei cittadini imputati riguarda la mancata sospensione del **procedimento penale nei confronti degli irreperibili**. Tale situazione se è stata già oggetto di diverse critiche in sede CEDU per quanto concerne i maggiorenni, deve considerarsi ancora più grave per quanto riguarda i minorenni, con violazione di tutte le disposizioni previste nella CRC riguardo all'ascolto e alla conoscenza da parte del minore del procedimento a cui è sottoposto. Il minore straniero non accompagnato, senza dimora e quindi irreperibile, senza rappresentante legale – perché nella prassi dei Tribunali per i Minorenni non si procede quasi mai alla nomina del tutore – viene chiamato in giudizio, difeso da un avvocato d'ufficio che nulla sa di lui e condannato per fatti spesso commessi molti anni prima. In tale situazione, l'accompagnamento, l'ascolto, il dialogo sono ben lontani dall'essere rispettati. Si segnala che è stato recentemente presentato un disegno di legge di iniziativa governativa che prevede la sospensione del procedimento per tutto il periodo della irreperibilità¹⁰.

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. **Al Parlamento** di attuare una legislazione organica in materia di famiglia e minori prevedendo un unico organo giudicante e mantenendo la specificità della cultura minorile;
2. **Al Parlamento** di introdurre chiare previsioni circa la modalità di nomina dei difensori d'ufficio nella Legge 184/1983 e successive modifiche, a garanzia del principio del contraddittorio e del diritto dei minori ad un proprio difensore anche in campo civile;
3. **Al Parlamento** di procedere, in campo penale, alla sospensione del procedimento nei confronti degli imputati irreperibili.

6 Cass. 17 febbraio 2010 n.3805/10.

7 App. Milano 3.11.2011 n. 6/2012, inedita.

8 Cfr. parere della Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati sull'Atto di Governo n. 438 in data 29 marzo 2012 e della Commissione Giustizia in data 28 marzo 2012. Per il testo dello schema di DPR si veda http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.wp?previsio usPage=mg_1_2&contentId=SAN504495

9 Si veda documenti AIMMF in data 17.1.2009, 17.2.2009, e 22.2.2012 in www.minoriegiustizia.it; comunicato stampa UNCM 18.10.2010 in www.camereminorili.it

10 AC 5019 di iniziativa governativa, presentato il 29 febbraio 2012 il cui esame in Commissione Giustizia è iniziato il 29 marzo 2012 .