



Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

51. Il Comitato ONU prende atto che è in discussione una riforma del sistema della giustizia minorile. Esprime preoccupazione per la discriminazione esistente nei confronti dei bambini di origine straniera e rom nel sistema giudiziario minorile; per la mancanza di strutture indipendenti di monitoraggio delle condizioni di detenzione minorile; e per l'inadeguata preparazione del personale che opera nel sistema della giustizia minorile.

52. Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia, nel riformare il sistema della giustizia minorile, integri appieno le disposizioni ed i principi della Convenzione, in particolare gli artt. 37, 40 e 39, e altri rilevanti parametri internazionali in questa area, come ad esempio le Regole minime delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino), le Linee guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della delinquenza minorile (Linee guida di Riyadh), le Regole delle Nazioni Unite per la protezione dei giovani privati della libertà e le Linee guida di Vienna per i bambini coinvolti nel sistema giudiziario penale.

53. In particolare, il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- (a) prenda tutte le misure necessarie, incluse campagne di sensibilizzazione e formazione adeguata del personale coinvolto, per prevenire ed eliminare la discriminazione nei confronti dei bambini stranieri e rom;
- (b) permetta visite periodiche ai Centri di accoglienza e agli Istituti penali minorili da parte di soggetti indipendenti e imparziali e assicuri che ogni minore privato della propria libertà possa inoltrare i suoi ricorsi attraverso una procedura indipendente, accessibile e adeguata;
- (c) provveda a formare sui diritti dell'infanzia coloro che devono amministrare la giustizia minorile.

*(CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, Osservazioni Finali indirizzate all'Italia dal Comitato ONU, punti 51-52)**

1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

a) La giustizia minorile

Per quanto concerne la riforma del sistema della giustizia minorile la situazione non presenta mutamenti rispetto a quanto descritto nel Rapporto 2005, in quanto l'attuale legislatura si è chiusa senza riuscire ad intraprendere la tanto attesa riforma. Sono state invece approvate una serie di leggi su alcuni aspetti della giustizia civile e penale che vanno menzionate.

L'Italia, pur avendo ratificato la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e adottato una legislazione ispirata al principio del superiore interesse del fan-

* La traduzione in italiano delle Osservazioni Finali utilizzata nel Rapporto è tratta da *Comitato sui diritti dell'infanzia - Osservazioni conclusive 2003*, a cura di UNICEF Italia.



ciullo¹, presenta un sistema di giustizia minorile non ancora pienamente conforme: ad alcune prescrizioni della CRC (in particolare art. 12 / art. 40), alle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile (in particolare art. 2, art. 14, art. 17, art. 18), e alla Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori².

I tentativi di riforma del sistema di giustizia minorile finora non sono andati a buon fine³:

- nel 2002 l'iter legislativo di approvazione dei due Disegni di Legge governativi n. 2501 e n. 2517 in tema di «Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni» e di «Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori», si è arrestato alla Camera dei Deputati;
- nel 2004 è stato presentato al Parlamento il Disegno di Legge C 4294 sulla disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e sulla modifica degli artt. 336-337 c.c. in materia di procedimenti davanti al Tribunale per i Minorenni, il cui esame, con la chiusura della XIV legislatura, si è arrestato al Senato⁴.

¹ Cfr. Legge 28 agosto 1997, n. 285; Legge 23 dicembre 1997, n. 454; Legge 3 agosto 1998, n. 265 come modificata dalla Legge 6 febbraio 2006 n. 38; Legge 4 aprile 2001 n. 154; Legge 28 marzo 2002 n. 149; Legge 8 febbraio 2006 n. 54; Legge 9 gennaio 2006 n. 7.

² Si fa riferimento, in particolare, all'assenza di una normativa organica e coerente sul diritto di ascolto del minore e alla mancanza di un apposito ordinamento penitenziario minorile. Inoltre, la Convenzione di Strasburgo, che attribuisce al minore precise garanzie processuali è stata ratificata dall'Italia con la Legge 77/2003 che ha disposto la sua applicazione ad un numero di procedimenti civili limitati e scarsamente rilevanti ai fini dell'ascolto, del rispetto delle opinioni e della più ampia tutela dei diritti dei minori. Si tratta dei procedimenti di cui ai seguenti articoli:

- art. 145 c.c. (intervento del giudice in caso di disaccordo fra i coniugi circa l'incircolo della vita familiare);
- art. 244 ultimo comma, c.c. (azione di disconoscimento promossa dal curatore speciale dell'ultrasedicenne);
- art. 247 ultimo comma, c.c. (legittimazione passiva nell'azione di disconoscimento di paternità, nel caso di morte del presunto padre o madre o figlio);
- art. 264 comma 2. c.c. (autorizzazione del figlio ultrasedicenne ad impugnare il riconoscimento);
- art. 322 c.c. (annullabilità degli atti compiuti dai genitori in nome e per conto del figlio minore senza le autorizzazioni necessarie);
- artt. 322 e 323 c.c. (atti vietati ai genitori).

Sull'argomento si ricorda il documento proposto da UNICEF Italia «Petizione per una più estesa applicazione della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minori nell'ordinamento giuridico italiano», sottoscritto da numerose Associazioni italiane.

³ Le Associazioni italiane hanno avuto un ruolo determinante nella realizzazione di un ampio dibattito su questo argomento, anche grazie alla stesura di un documento comune, *Le linee guida sulla riforma della giustizia minorile*, che ha fornito la base di partenza per il successivo lavoro di lobby nei confronti del Parlamento.

⁴ Il Disegno di Legge ha acquisito in questo ramo del Parlamento la numerazione S 3648.

In ambito di **giustizia civile** si evidenzia che nonostante la **Legge 149/2001**⁵ abbia stabilito che nei procedimenti civili i genitori e il minore siano assistiti da un difensore, il legislatore si è mostrato gravemente inadempiente prorogando⁶, per la quarta volta dal 2001, l'entrata in vigore della nuova disciplina al 30 giugno 2006, e così non garantendo ai minori quel giusto processo che la stessa Costituzione italiana pone a fondamento della giurisdizione (art. 111 Cost.). Non è poi ancora operativo il nuovo procedimento per l'accertamento dello stato di adottabilità dei minori, che stabilisce un nuovo e più celere procedimento.

Con la **Legge 54/2006**⁷ sono state apportate delle modifiche alla disciplina sostanziale dell'affidamento dei figli nei casi di separazione, di scioglimento del matrimonio, di cessazione dei suoi effetti civili e di nullità dello stesso, nonché ai procedimenti relativi ai figli di genitori non coniugati⁸; in particolare si prevede, come regola generale, l'affidamento condiviso dei figli a entrambi i genitori e si impone al giudice di disporre l'ascolto del minore⁹. Se ciò, da una parte, colma una lacuna dell'ordinamento¹⁰ e offre ai figli naturali la garanzia di una tutela pari a quella goduta dai figli legittimi, fa emergere, dall'altra, problemi di coordinamento con la Legge 80/2005¹¹ (di modifica della disciplina processuale dei procedimenti di separazione e divorzio) in relazione alla reclamabilità dei provvedimenti urgenti che il Presidente del Tribunale adotta in sede di separazione dei coniugi¹² e di riparto di competenze tra giudice ordinario e giudice minorile, nonché in relazione alla funzione che do-

⁵ Art. 37, comma 3, Legge 149/2001: «All'articolo 336 del codice civile è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Per i provvedimenti di cui ai commi precedenti, i genitori e il minore sono assistiti da un difensore, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge».

⁶ Decreto legge 30 giugno 2005 n. 115.

⁷ Legge 54/2006: «Disposizioni in materia di separazioni dei genitori e affidamento condiviso dei figli».

⁸ Cfr. art. 4, Legge 54/2006.

⁹ L'art. 1 della Legge 54/2006 introduce l'art. 155 sexies c.c. che al comma 1 (*Poteri del giudice e ascolto del minore*) recita: «Prima dell'emissione, anche in via provvisoria, dei provvedimenti di cui all'articolo 155, il giudice può assumere, ad istanza di parte o d'ufficio, mezzi di prova. Il giudice dispone, inoltre, l'audizione del figlio minore che abbia compiuto gli anni codici e anche di età inferiore ove capace di discernimento».

¹⁰ Prima della Legge 54/2006 l'ascolto del minore non era contemplato dalla disciplina sulla separazione personale dei coniugi (art. 153 c.c.); invece la legge sul divorzio (art. 4, Legge 378/1970 come riformata dalla Legge 72/1987) prevede l'audizione del minore solo qualora il giudice lo ritenga strettamente necessario anche in considerazione della sua età.

¹¹ Legge 80/2005: «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 15, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Delega al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione o di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali».

¹² Cfr. nuovo art. 708, comma quarto, c.p.c. ex Legge 54/2006.



vrebbe assumere il giudice tutelare, con il rischio di allungare i tempi di conclusione del processo e di danneggiare, in tal modo, il minore.

Queste incongruenze confermano la necessità di creare un organo giudiziario veramente specializzato su base territoriale diffusa, con competenze esclusive in materia di minori e di famiglia, che mantenendo l'impostazione culturale maturata nel corso degli anni all'interno dei Tribunali per i minorenni, garantisca la realizzazione del superiore interesse del minore.

In tema di **giustizia penale**, non è stata ancora avviata una riforma organica sulle modalità di esecuzione delle pene comminate ai minori, auspicata e sollecitata dal Comitato ONU¹³ e dal Consiglio d'Europa con la Raccomandazione Rec. 2003/20¹⁴, e richiesta in più riprese dalla Corte Costituzionale¹⁵.

È stata, invece adottata la **Legge 251/2005**¹⁶ che introduce novità in materia di prescrizione, di recidiva e di ordinamento penitenziario. In particolare si prevedono, per i non recidivi, preoccupanti riduzioni dei termini di prescrizione per diversi reati commessi spesso anche a danno dei minori (violenza sessuale, atti sessuali con minorenni, violenza di gruppo, maltrattamenti). Ciò è aggravato dal fatto che continua a mancare nell'ordinamento un binario preferenziale per la rapida trattazione dei processi per reati a danno di minori. D'altra parte la stessa Legge 251/2005 estende anche ai minorenni, senza distinzione, le gravi conseguenze previste in caso di recidiva: rilevante inasprimento delle pene e limitazioni nell'accesso ai benefici penitenziari. In generale, si accentua il peso negativo e stigmatizzante di condanne subite per fatti, anche lievi, ma commessi ripetutamente, anche se l'autore è minorenne. In materia di **ordinamento penitenziario** anche i condannati minorenni sono soggetti alla nuova disciplina, che preclude per tre anni ai colpevoli del reato di evasione, e a prescindere dal tipo e dalla gravità dei reati commessi, la possibilità di usufruire dei benefici e delle misure alternative ammesse dalla legge (quali i permessi premio, l'affidamento in prova al servizio sociale, l'assegnazione al lavoro esterno). Si segnala inoltre che ci sono poche strutture penitenziarie «adatte» alle de-

tenute madri di bambini di età compresa tra zero e tre anni, così come sono scarse le previste strutture di accoglienza e assistenza ai fini degli arresti domiciliari, fruibili a condizioni eccessivamente restrittive¹⁷.

Infine merita di essere segnalato il fatto che nonostante le raccomandazioni delle Nazioni Unite, tra cui quella del Comitato ONU per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza¹⁸, l'Italia non abbia ancora introdotto il reato specifico di tortura nel codice penale¹⁹. Non è stato inoltre ancora ratificato il Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura²⁰, che prevede un sistema di visite regolari condotte da organismi indipendenti nazionali e internazionali in luoghi in cui le persone, compresi i minori, sono private della libertà personale, al fine di prevenire la tortura.

Le ultime due Relazioni ufficiali sull'amministrazione della giustizia in Italia negli anni giudiziari 2004-2005²¹, evidenziano che:

- IN CAMPO CIVILE:
 - rimane alto il numero di ricorsi in materia di potestà genitoriale ex artt. 330 e 333 c.c.;
 - aumenta il numero di separazioni e divorzi, per i quali non si ricorre sufficientemente a procedure alternative non contenziose, quali la mediazione, dall'impatto e dagli effetti meno traumatici anche per i figli;
 - i compiti affidati dal sistema della Giustizia ai Servizi Sociali che operano sul territorio, facenti capo alle amministrazioni comunali e, in parte, alle aziende sanitarie locali, richiedono maggiori e più qualificate risorse umane;
- IN CAMPO PENALE:
 - vi è l'esigenza di un complesso di norme che disciplini l'esecuzione delle pene riguardanti i minori;
 - è opportuno rendere facoltativo l'inserimento degli ultradiciottenni nelle strutture penitenziarie minorili, in quanto la presenza di condannati per reati gravi in una struttura destinata ai giovani influisce in modo negativo sulla possibilità di un loro proficuo trattamento;
 - aumentano i reati commessi da minori rom extracomunitari, che se tratti in arresto perché colti in flagranza di reato, non vengono collocati nelle comunità, il cui decol-

¹³ CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, punto 52.

¹⁴ Raccomandazione del Consiglio dei Ministri concernente le nuove forme di trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile.

¹⁵ C. Cost. n. 46/78; C. Cost. n. 125/92; C. Cost. n. 109/97; C. Cost. n. 403/97; C. Cost. 450/98; C. Cost. n. 436/99.

¹⁶ Legge 251/2005 «Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione».

¹⁷ Cfr. Legge 40/2001, art. 3; Legge 165/1998, art. 4; Legge 354/1975, art. 9, comma 11.

¹⁸ CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, Osservazioni Finali indirizzate all'Italia dal Comitato ONU, punti 31 e 32.

¹⁹ Il reato di tortura è stato invece introdotto nel codice penale militare di guerra - legge 6 del 31 gennaio 2002 - che trova applicazione a tutti i «corpi di spedizione all'estero per operazioni militare armate», anche «in tempo di pace».

²⁰ Firmato dall'Italia nell'agosto 2003.

²¹ Le relazioni annuali sull'amministrazione della giustizia datate gennaio 2005 e gennaio 2006 sono consultabili sul sito del Ministero della Giustizia www.giustizia.it



10

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

lo appare difficoltoso per la mancata istituzione delle comunità pubbliche previste dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988;

- fra gli aspetti positivi, emergono i risultati ottenuti dall'istituto della messa alla prova e del collocamento in comunità.

Alla luce di tali considerazioni il Gruppo di Lavoro raccomanda:

1. una riforma del sistema della giustizia minorile che preveda competenze esclusive in materia minorile in capo a un unico organo specializzato, senza il venir meno dell'apporto dei giudici onorari. Tale sistema dovrebbe anche prevedere una formazione obbligatoria specializzata per tutti gli operatori della giustizia minorile;
2. l'adozione di una normativa organica sulle ipotesi di ascolto e di intervento dei minori nei procedimenti giudiziari e amministrativi che li riguardano;
3. l'attuazione della Legge 149/2001 e la realizzazione di un sistema di accesso al patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili, come quelli in materia di potestà dei genitori, di affidamento e adozione;
4. l'elaborazione di un apposito ordinamento penitenziario minorile rispettoso del principio del superiore interesse dei minori e che tenga conto anche delle esigenze di tutela dei neo-maggiorenni.