



Capitolo I.

Misure generali di attuazione della CRC in Italia

1. LA LEGISLAZIONE ITALIANA

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.

*(CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, Osservazioni Conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU, punto 52)**

a) La procedura minorile civile e penale

Nel Rapporto 2006 il Gruppo di Lavoro aveva auspicato una globale riforma del sistema della giustizia minorile in Italia, che desse finalmente organicità alla normativa in materia e che fosse conforme ad alcune prescrizioni della CRC (in particolare, art. 12 e art. 40), alle Regole di Pechino sull'amministrazione della giustizia minorile ed alla Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori⁵. La suddetta riforma non è stata, tuttavia, attuata, anche se prevista nel Pro-

¹ CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, Osservazioni Conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU documento disponibile sul sito ufficiale delle Nazioni Unite www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf (in inglese). La versione italiana tradotta a cura di UNICEF Italia è disponibile sul sito www.unicef.it/flex/FixedPages/IT/Pubblicazioni.php/L/IT/Item/39/frmIDCategoria/-/frmIDArgomento/

² CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, 23 giugno 2006, Osservazioni Conclusive in merito all'attuazione in Italia del Protocollo Opzionale alla CRC concernente il coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati; CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, 21 giugno 2006, Osservazioni Conclusive in merito all'attuazione in Italia del Protocollo Opzionale alla CRC sulla vendita e la prostituzione di bambini e la pornografia rappresentante i minori. Entrambi i documenti sono disponibili sul sito www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf (in inglese).

³ Art. 44 comma 6.

⁴ CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003 punto 56; CRC/C/OPAC/ITA/CO/1, 23 giugno 2006, punto 23; CRC/C/OPSC/ITA/CO/1, 21 giugno 2006, punto 32.

⁵ La traduzione in italiano delle Osservazioni Conclusive utilizzata nel Rapporto è tratta da Comitato sui diritti dell'infanzia - Osservazioni Conclusive 2003, a cura di UNICEF Italia.

⁶ Regole di Pechino, in particolare artt. 2, 14, 17 e 18; Convenzione Europea sull'esercizio dei diritti dei minori (c.d. Convenzione di Strasburgo), ratificata dall'Italia con Legge 77/2003, in particolare per quanto concerne l'ascolto del minore in tutti i procedimenti giudiziari che lo riguardano.



gramma dei partiti politici attualmente al Governo⁶. Infatti, al momento della stesura del presente Rapporto⁷, non risulta presentato alcun progetto di legge che preveda l'istituzione di un **organo unico specializzato** con la presenza di giudici onorari, analogamente a quanto avviene ora nei Tribunali per i Minorenni, ma con competenze più ampie soprattutto in materia civile, che comprendano tutte le tematiche relative alla separazione ed al divorzio oltre che alla filiazione⁸. Sono invece stati presentati alcuni progetti di legge che prevedono la formazione di sezioni specializzate all'interno dei singoli Tribunali ordinari con competenze varie, e senza la necessaria garanzia di specializzazione⁹.

Si evidenzia inoltre che non è ancora entrata in vigore quella parte della **Legge 149/2001**¹⁰, certamente la più innovativa, che prevede dei cambiamenti del rito nel procedimento minorile e nel procedimento di adottabilità. Infatti nel 2006 si è registrata un'ulteriore proroga, la sesta, fino al 30 giugno 2007¹¹, dell'entrata in vigore della Legge 149/2001 nelle parti relative alla modifica del procedimento di opposizione diretto all'accertamento dello stato di adottabilità, che rimane dunque quello disciplinato dalla Legge 184/1983, sia soprattutto all'introduzione della difesa obbligatoria, e d'ufficio nel caso non ci sia un difensore di fiducia del minore e dei genitori, come per i procedimenti relativi all'adottabilità, anche in tutti i procedimenti civili *de potestate*, ovvero di controllo della potestà genitoriale. La proroga è stata giustificata con la necessità di attendere «una compiuta disciplina della difesa d'ufficio, istituto finora estraneo al processo civile», nonché per l'opportunità di riconsiderare

«l'intero assetto del processo civile minorile»¹². Risulta perciò di estrema urgenza che il legislatore intervenga complessivamente nella materia, onde evitare una nuova proroga dell'entrata in vigore della suddetta legge. Nella nostra Costituzione l'articolo 24 prevede che «*tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi*» e che «*la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del giudizio*». Tuttavia, nel caso di procedimenti civili in cui sia coinvolto l'interesse del minore, sembra che questi principi faticino a imporsi nella loro concreta attuazione.

La situazione di grande confusione e di parcellizzazione delle competenze, già segnalata nel Rapporto 2006¹³, si è ulteriormente aggravata con l'entrata in vigore della **Legge 54/2006**¹⁴ che ha introdotto l'**affidamento condiviso dei figli** nei casi di separazione e di divorzio dei coniugi, nonché nei casi di scioglimento della c.d. «famiglia di fatto». La nuova normativa ha dato luogo a notevoli difficoltà interpretative ed applicative, con particolare riguardo alla tradizionale suddivisione della competenza in materia di figli naturali tra Tribunale Ordinario e Tribunale per i Minorenni, come sottolineato anche nella Relazione sull'attività giudiziaria nell'anno 2006¹⁵. Tale incertezza, presente in alcuni contesti¹⁶, a Milano è culminata in una situazione dove entrambi i Tribunali si sono dichiarati incompetenti a decidere in tema di affidamento dei figli naturali¹⁷, rinviando la decisione alla Corte di Cassazione, la quale ha recentemente precisato¹⁸ che la competenza a decidere, in tema sia di affidamento che di mantenimento dei figli naturali, spetta al Tribunale per i Minorenni di Milano. La portata innovativa dell'ordinanza della Cassazione consiste nell'aver riunito la competenza in tema di affi-

⁶ Cfr. «Per il bene dell'Italia, Programma di Governo 2006-2011» pagg. 66-68 disponibile sul sito www.unioneweb.it/wp-content/uploads/documents/programma_def_unione.pdf

⁷ La redazione del Rapporto è terminata il 30 aprile 2007.

⁸ Nell'agosto 2006 è stata preannunciata l'istituzione di una Commissione Ministeriale per la riforma della giustizia minorile che ha tra gli obiettivi prioritari quello di creare in materia di famiglia e minori un corpo normativo unitario e di istituire il Tribunale della Persona, dei Minori e della Famiglia www.giustizia.it/newsonline/editoriale87.htm

⁹ C. 77, S. 155 e S. 683.

¹⁰ Legge 149/2001 «Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 recante *Disciplina dell'adozione e dell'affidamento di minori, nonché al Titolo VIII del Libro I del Codice civile*».

¹¹ Legge 228/2006 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative e in materia di istruzione».

¹² Indicazione contenuta nella Relazione del Ministero della Giustizia sull'amministrazione della Giustizia per l'anno 2006, presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007 e consultabile sul sito www.giustizia.it/uffici/inau_ag/ag2007/ag2007mg_uffcoll.htm#r15. Nel medesimo documento si rileva che l'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia ha predisposto uno schema di disegno di legge al fine di far fronte a questa situazione al più presto e comunque entro il 30 giugno 2007.

¹³ I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia anno 2005-2006 (di seguito «2° Rapporto di aggiornamento, 2006»), 27 maggio 2006, pag.8

¹⁴ Legge 54/2006 «Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso».

¹⁵ Rilevate anche dalla Corte di Cassazione nella Relazione sull'attività giudiziaria nell'anno 2006, Dott. Gaetano Nicastro, Presidente della Corte Suprema di Cassazione, gennaio 2007, www.cortedicassazione.it/Documenti/relazione2006.pdf

¹⁶ Nella Rivista Famiglia e Minori, n. 2 dicembre 2006, pag. 12, è stata pubblicata una tabella riepilogativa degli orientamenti dei Tribunali per i Minorenni d'Italia che denota come su 29 Tribunali per i Minorenni 23 si dichiarano competenti in materia di affidamento dei figli naturali. Tale tabella indica che 9 Tribunali non escludono di poter decidere anche sugli aspetti patrimoniali relativi ai figli naturali.

¹⁷ Si vedano i regolamenti di competenza presentati dal Tribunale di Milano (Ordinanza 20/7/06), dal Tribunale di Monza (Ordinanza 10/10/06), Tribunale per i Minorenni di Milano (Ordinanza 10/11/06) e dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Roma (Istanza 22/11/06), tutti disponibili sul sito www.minoriefamiglia.it

¹⁸ Ordinanza n. 8362/2007 del 22 marzo 2007, depositata il 3 aprile 2007.



damento e di mantenimento in capo a un unico giudice, come avviene per i figli legittimi. Persiste, tuttavia, una diversità di trattamento processuale in quanto se le suddette questioni riguardano i figli legittimi è competente il Tribunale Ordinario, mentre se riguardano i figli naturali la competenza è del Tribunale per i Minorenni.

In merito alle residue differenze di trattamento ad oggi esistenti tra **figli naturali e figli legittimi**, nello specifico in materia di successione e di rapporti del figlio naturale con la famiglia legittima¹⁹, si segnala che il 16 marzo 2007 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge che conferisce al Governo la delega a modificare l'attuale disciplina in tema di filiazione ed equiparare in tutto e per tutto i figli naturali ai figli legittimi²⁰.

Un altro tema di rilevante portata, introdotto nel procedimento civile sempre dalla Legge 54/2006 riguarda la **mediazione familiare**. Si prevede che il giudice possa rinviare l'adozione dei provvedimenti che regoleranno la separazione o il divorzio per consentire che i coniugi, avvalendosi di esperti, tentino una mediazione per raggiungere un accordo, con particolare riferimento alla tutela dell'interesse morale e materiale dei figli. Tuttavia la mediazione familiare non è regolamentata in modo specifico dall'ordinamento italiano e la figura del mediatore non è codificata, così che non sono richiesti espressi requisiti per la sua formazione²¹.

Infine nel Rapporto del 2006, quando la legge sull'affidamento condiviso era da poco entrata in vigore e non vi era dunque una sufficiente giurisprudenza relativamente al tema **dell'ascolto** del minore, si era sostenuto che la Legge 54/2006 imponesse al giudice di disporre l'audizione del figlio minore capace di discernimento nelle procedure di separazione. In realtà, pur mancando tuttora delle prassi condivise, i giudici stanno manifestando una

resistenza all'ascolto diretto del minore²², affermando che esso non sia obbligatorio, ma discrezionale, potendosi limitare a quelle ipotesi in cui vi sia contrasto fra i genitori in merito all'affidamento e ai casi in cui sia ritenuto necessario ed opportuno ai fini della decisione²³.

Per quanto riguarda il **campo penale** le argomentazioni svolte nell'ultimo Rapporto restano ancora attuali, nel senso che nulla si è modificato nel corso dell'ultimo anno per quanto riguarda la necessità della creazione di un ordinamento penitenziario per i detenuti minorenni, che disciplini, in modo diverso che per gli adulti, sia le varie pene applicabili sia le modalità della loro esecuzione. L'applicazione della Legge 251/2005²⁴ in materia di prescrizione, di recidiva e di ordinamento penitenziario ha manifestato quei problemi che si erano già evidenziati nel Rapporto 2006²⁵, prevedendo in particolare per quanto riguarda la recidiva degli imputati minorenni degli automatismi (per es. l'estensione all'imputato minorenni del trattamento riservato all'imputato adulto, con inasprimento pene) che conducendo ad una maggiore punitività non rispondono ai principi educativi che per i minorenni dovrebbero comunque connotare sia il processo che la pena. Un'auspicabile revisione della procedura penale minorile, dovrebbe prevedere una semplificazione delle procedure e un'accelerazione della loro durata, in modo da far fuoriuscire velocemente il minore che ha commesso un reato dal processo penale. Occorre inoltre che le garanzie difensive siano allargate agli accertamenti di personalità, prevedendo che il difensore fin dall'inizio possa svolgere accertamenti sulla personalità e ottenere la loro acquisizione paritaria nel procedimento, possa chiederli e possa partecipare alla loro acquisizione assistendo il minore. Sarebbe inoltre necessario introdurre la regolamentazione della mediazione penale minorile, disciplinando anche la figura professionale del mediatore, e le modalità processuali di promozione della mediazione. Infine, nei giudizi del Tribunale per i Minorenni o del Tribunale Ordinario, in cui i minori sono persona offesa, sarebbe necessario prevedere e disciplinare la nomina di un curatore che tuteli i loro interessi e che li assista e accompagni nei momenti in cui partecipano al processo.

¹⁹ Le questioni di eredità rappresentano le situazioni in cui si riscontrano le maggiori differenze tra figli legittimi e figli nati fuori dal matrimonio. Ad esempio, l'art. 537 c.c. afferma che la quota del patrimonio riservata ai figli, siano essi legittimi o naturali, è la medesima, ma precisa che i figli legittimi possono commutare in denaro o beni immobili ereditari la porzione spettante ai figli naturali che non vi si oppongono e che, nel caso di opposizione decida il giudice. cfr. «Rapporto supplementare al IV Rapporto periodico del Governo italiano sull'attuazione del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali», a cura del Comitato per la promozione e protezione dei diritti umani, pagg. 58-60, ottobre 2004, disponibile sul sito www.comitatodirittiumani.org

²⁰ Consultabile sul sito www.governo.it/Presidenza/politiche_famiglia/filiazione.html

²¹ Sull'argomento si segnala il documento «Per una mediazione a misura di bambini», documento a seguito del Secondo Incontro Nazionale sulla Giustizia minorile promosso dall'UNICEF-Italia in collaborazione con un ampio numero di associazioni ed esperti, disponibile sul sito www.unicef.it

²² Si vedano in proposito gli Atti del Convegno «L'ascolto del minore nella separazione dei genitori: una prassi condivisa», Camera Minorile di Milano, 5 giugno 2006.

²³ Si veda oltre paragrafo ascolto del minore in ambito giudiziario, pagg. 31 e ss.

²⁴ 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».

²⁵ Si veda 2° Rapporto di aggiornamento, 2006, pag. 9.



Infine, rispetto al Rapporto 2006, rimangono attuali anche le osservazioni relative al mancato adeguamento della legislazione italiana riguardo all'introduzione del **reato di tortura** nel Codice penale²⁶, nonostante le raccomandazioni delle Nazioni Unite, tra cui quella del Comitato ONU²⁷. Lo scorso 13 dicembre 2006 è stato approvato dalla Camera dei Deputati il testo unificato, relativo all'introduzione del reato di tortura nel Codice penale, al momento della stesura del presente Rapporto in discussione presso il Senato della Repubblica. L'Italia non ha, inoltre, ancora ratificato il Protocollo Opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la tortura²⁸, che al fine di prevenire atti di tortura, 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.

Alla luce di queste considerazioni il Gruppo di Lavoro reitera le stesse raccomandazioni del Rapporto 2006:

1. una riforma del sistema della giustizia minorile che preveda competenze esclusive in materia minorile in capo a un unico organo effettivamente 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'attuazione della Legge 149/2001 e la realizzazione di difesa d'ufficio del minore, con accesso al patrocinio a spese dello Stato nei giudizi civili minorili, come quelli in materia di potestà dei genitori, di affidamento e adozione;
3. l'elaborazione di un apposito ordinamento penitenziario minorile rispettoso del principio del superiore interesse del minore e che tenga conto anche delle esigenze di tutela dei neo-maggiorenni.

²⁶ Il reato di tortura è stato invece introdotto nel Codice penale militare di guerra, Legge 6/2002, che trova applicazione a tutti i «corpi di spedizione all'estero per operazioni militari armate», anche «in tempo di pace».

²⁷ CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia dal Comitato ONU, punti 31 e 32.

²⁸ Firmato dall'Italia nell'agosto 2003.