



Capitolo I

MISURE GENERALI DI ATTUAZIONE DELLA CRC

8.1A LEGISLAZIONE ITALIANA: LA PROCEDURA MINORILE CIVILE E PENALE

Il 6°Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia, per quanto riguarda la **procedura civile minorile**, aveva raccomandato 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*. Dal primo gennaio 2013 è entrata in vigore la Legge n.219/2012, *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali*, che ha provveduto in linea generale a parificare i figli nati al di fuori del matrimonio con i figli nati all'interno del matrimonio, colmando in questo modo una grande lacuna culturale e giuridica per cui l'Italia era stata più volte richiamata dalla Comunità Europea. Si era posto in evidenza, nell'ultimo Rapporto di monitoraggio redatto dal Gruppo CRC, come tale legge non si fosse limitata alla parificazione dei figli, eliminando la divisione fra i nati, ma fosse andata ben oltre, prevedendo una serie di norme sostanziali e processuali che hanno profondamente modificato l'ambito della procedura minorile, prevedendo anche la possibilità di riconoscimento dei figli incestuosi, contro cui si erano schierate molte organizzazioni¹²⁹.

Fra le norme processuali entrate in vigore nel gennaio 2013, a seguito della Legge n.219/2012, la più significativa prevede lo **spostamento dal Tribunale per i Minorenni al Tribunale Ordinario della competenza in merito ai procedimenti relativi ai rapporti fra genitori naturali e figli**, regolati

secondo la precedente normativa di cui all'art.317bis, e di tutti i procedimenti civili relativi allo stato delle persone, modificando in tal senso l'art.38 delle disposizioni di attuazione al Codice Civile, che regola la divisione delle competenze fra Tribunali Ordinari e Tribunale per i Minorenni. I Tribunali Ordinari sono stati dunque investiti di tutta una serie di competenze civili relative ai minori e alla famiglia, **senza avere, nella maggior parte dei casi, la possibilità di garantire l'esclusività delle funzioni e la specializzazione dei magistrati** e degli avvocati che si occupano di famiglia. Si era inoltre sottolineato come non si fosse provveduto a unificare i riti nei procedimenti che riguardano la famiglia e fosse rimasta in essere, per quanto attiene il procedimento di separazione delle coppie sposate, una procedura che prevede una fase preliminare in cui le parti sono convocate per un tentativo di conciliazione, a differenza di quanto avviene per le coppie non sposate in cui il procedimento, pur di competenza del Tribunale Ordinario, prevede la comparizione delle parti di fronte al Collegio, senza preventivamente esperire alcun tentativo di mediazione o di conciliazione. Analoghe osservazioni sono state avanzate dai magistrati minorili nel documento "Per una giustizia a misura di minore"¹³⁰, in cui si sottolinea l'esigenza di un'ampia riforma della giustizia minorile in modo che sia previsto un solo organo che si occupi della famiglia, dei minori e delle persone, con ampia competenza in materia civile, penale e amministrativa, e che mantenga la specificità della cultura minorile; vi si auspica inoltre che tale riforma unifichi finalmente, sia dal punto di vista sostanziale che processuale, una materia tuttora frammentata e divisa, con grave pregiudizio per l'efficienza del sistema giustizia. Al fine di superare in parte queste anomalie e queste lacune della normativa, e di unificare per quanto possibile il rito nei procedimenti separativi, il Tribunale di Milano ha introdotto il cosiddetto *rito partecipativo*: un

129 Vd. 6°Rapporto CRC, p. 33.

130 AIMMF, "Per una giustizia a misura di minore", febbraio 2013 (www.minoriefamiglia.it).



esperimento in atto da novembre 2013, che ha dato fino ad ora notevoli risultati ed è stato seguito da altri tribunali della Regione¹³¹. Vi si prevede l'introduzione, prima della fase in Camera di consiglio, di una fase conciliativa, in cui un magistrato onorario, a ciò specializzato, tenta una conciliazione in apposita udienza e formula una proposta conciliativa. Le parti possono aderire a tale proposta, e quindi sottoscrivere un accordo che sarà recepito dal Collegio, oppure nel caso in cui il tentativo di conciliazione non dia buoni frutti, le parti saranno chiamate a una successiva udienza collegiale che si svolgerà in un normale contraddittorio. La Legge n.219/2012 conteneva inoltre, all'art.2, una Delega al Governo per la revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, al fine dichiarato di eliminare ogni discriminazione tra i figli, anche adottivi. L'impegno delle associazioni, durante diversi incontri istituzionali, era quello di fare in modo che con i provvedimenti delegati si facesse chiarezza, oltre che sui riti applicabili, anche sulla competenza, spostata in prevalenza al Tribunale Ordinario, lasciando al Tribunale per i Minorenni la materia relativa al pregiudizio e al decadimento della potestà, quando non sia già pendente un procedimento fra le stesse parti di fronte al Tribunale Ordinario. Nulla in verità è stato fatto. Il Decreto Legislativo n.154 del 28/12/2013, Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione a norma dell'art.2 della Legge 10/12/2012 n.219, entrato in vigore nel febbraio 2014, ha mantenuto l'assetto previsto dalla Legge n.219/2012 e l'applicazione delle nuove norme rimane assai confusa, anche per quanto riguarda lo spostamento delle competenze. Risulta invece di estrema importanza l'aver introdotto all'art.316 c.c. il concetto di responsabilità genitoriale, che la legislazione internazionale aveva da tempo sostituito al concetto di potestà, e quindi di potere-dovere del genitore nei confronti del figlio. Il genitore che ha riconosciuto il figlio esercita la responsabilità genitoriale su di lui. Se il riconoscimento del figlio nato fuori del

matrimonio, è fatto dai genitori, l'esercizio della responsabilità genitoriale spetta ad entrambi. La norma, nella sua nuova dizione, parifica e contiene nel concetto di responsabilità i figli, comunque nati, ed elimina quel residuo elemento di disuguaglianza fra i genitori, che attribuiva al padre la possibilità di prendere decisioni urgenti riguardo al figlio, in caso di incombente pericolo e di grave pregiudizio, attribuendo invece il potere di decisione al genitore più idoneo a curare l'interesse del figlio nel singolo caso. In tal senso il giudice dispone l'ascolto del minore che abbia compiuto gli anni dodici, non più quattordici, o anche di età inferiore, ove capace di discernimento. Tale specifica disposizione è in sintonia con quanto esplicitamente previsto poi nella nuova dizione dell'art.336bis, che in generale nomina e regola le modalità di ascolto del minore (vedi sezione apposita), previsto in tutti i casi in cui venga comunque coinvolto un minore di età.

Viene poi introdotto il **nuovo testo dell'art.317bis** che chiarisce e regola i rapporti dei minori con gli ascendenti. Già la Legge n.54 del 08/02/2006 sull'affidamento condiviso aveva previsto la possibilità che i minorenni *conservassero rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale* (art.155). La nuova norma sposta l'ottica sugli ascendenti e prevede *che gli ascendenti hanno diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni*, concedendo un'apposita azione qualora sia impedito l'esercizio di tale diritto.

Merita in questa sede ricordare quanto previsto al punto 1) dell'art.100 del **Decreto Legislativo n.154 del 28/12/2013** riguardo alle **modifiche della Legge n.184 del 4 maggio 1983**. Alcune di queste modifiche sono formali e si limitano a una sostituzione letterale nell'ottica dell'assoluta parificazione dei termini *naturale e legittimo* riguardo ai figli.

Maggiormente significative sono le modifiche introdotte in tema di adozione (vedi anche relativo paragrafo), quale ad esempio l'introduzione del criterio della provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali in un tempo ragionevole, al fine di giungere alla dichiarazione di

131 Tribunale di Milano, IX sezione civile: "Il nuovo rito partecipativo" (a cura di G. Servetti e G. Buffone); Tribunale di Cremona, Relazione del Presidente dr. Ines Marini: "Il rito partecipativo"; incontro del Consiglio Superiore della Magistratura, Milano 12 febbraio 2014



adottabilità. Questa previsione pareva inopportuna, in una materia in cui la giurisprudenza aveva già da anni chiaramente delineato gli ambiti di applicazione del concetto di stato di abbandono e ne aveva precisato i confini. È stato anche previsto all'art.79bis che *“il giudice segnala ai Comuni le situazioni di indigenza dei nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia”*¹³². Il quadro complessivo previsto dalla nuova legge, pur con il lodevole intento di parificare i figli legittimi e naturali, non risolve le contraddizioni attualmente in atto nel diritto minorile in ambito civile. Anzi, mantenendo in essere diversità procedurali nei riti applicabili e negli organi competenti, crea maggiore frammentazione e, ciò che è più grave, affidando la quasi totalità della materia minorile alla competenza dei Tribunali Ordinari, cancella ogni tipo di specializzazione nell'organo giudicante e l'esclusività delle funzioni, elementi che hanno caratterizzato la giustizia minorile fin dalla data di istituzione del Tribunale per i Minorenni.

Anche per quanto riguarda la difesa del minore, l'auspicata riforma della **difesa civile d'ufficio**, come prevista dalle norme della Legge n.184/1983 modificata dalla Legge n.149/2001, non è mai stata attuata e persistono le difficoltà e le incertezze della giurisprudenza e degli operatori sulla figura del difensore curatore del minore.

Le argomentazioni dell'ultimo Rapporto CRC restano ancora attuali, per quanto riguarda l'ambito della **procedura penale minorile**, nel senso che, nel corso dell'ultimo anno, nulla si è modificato in merito alla prospettata necessità e urgenza di una **diversificazione della tipologia delle sanzioni penali**, che dovrebbe condurre alla previsione di nuovi e/o diversi trattamenti sanzionatori per i minorenni. Nessuna nuova proposta di legge è stata infatti presentata nel corso dell'ultima legislatura, nonostante l'elaborazione, sin dal lontano anno 2007, da parte del Dipartimento della Giustizia Minorile, della

nota *“Proposta di modifiche al D.P.R. 448/88 e al D.Lgs 272/89 in materia di sanzioni previste nella sentenza di condanna e al Codice Penale in materia di pene irrogabili ai soggetti che hanno commesso reati nella minore età”*; progetto sulla cui base era stata presentata alla Camera dei Deputati, il 29/11/2010, la proposta di legge n.3912. Appare ormai non più procrastinabile l'impellente esigenza di individuare **nuove sanzioni sostitutive alla detenzione** in sede di condanna; sanzioni sostitutive che consentano una maggiore individualizzazione del trattamento sanzionatorio e aumentino in modo considerevole la fruibilità concreta di misure extra-carcerarie, dal momento che qualsivoglia trattamento, soprattutto nei riguardi di minorenni, deve essere sempre **adeguato alla personalità del minore** e deve, altresì, essere **orientato al perseguimento delle finalità educative**, alla cui realizzazione è diretto l'intero processo penale minorile, anche nella fase esecutiva della pena. Va, tuttavia, manifestato apprezzamento per l'intervenuta diffusione, dal 27 marzo 2013, della *“Carta dei diritti e dei doveri dei minorenni che incontrano i servizi minorili della Giustizia”*, redatta a cura del Dipartimento per la Giustizia Minorile¹³³. L'intento della Carta è quello di fornire una completa panoramica dei diritti e dei doveri che interessano i minori che entrano nel

¹³² Già l'art.1 della Legge n.184/83 prevede questi interventi, ma, come più volte rilevato nei precedenti rapporti CRC, Stato ed Enti Locali intervengono *“nei limiti delle risorse finanziarie disponibili”*. Non si tratta dunque di spese obbligatorie e tutto ciò è lasciato alla discrezionalità degli Enti e nessun diritto esigibile è riconosciuto ai nuclei familiari a rischio.

¹³³ È stata elaborata dal Dipartimento per la Giustizia Minorile – Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari – con il supporto dell'Istituto Psico analitico per le Ricerche Sociali (IPRS) e della Casa San Benedetto (Istituto Don Calabria), e realizzata nell'ambito del progetto CO.S.MI. (Comunicazione sociale e minori stranieri nei sistemi di giustizia europei), finanziato dal Ministero dell'Interno con il Fondo Europeo per l'Integrazione dei Cittadini di Paesi Terzi 2007-2013 (FEI). È stata altresì predisposta in osservanza a quanto disposto dall'art.69, comma2, del D.P.R. 230 del 30 giugno 2000 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure private e limitative della libertà), come modificato dal D.P.R. 136 del 5 giugno 2012, conformandosi, nei contenuti e negli obiettivi, ai principi sanciti dall'ordinamento interno e dalle normative sovranazionali



circuito penale, in relazione alle strutture e ai servizi minorili dai quali vengono presi in carico, allo scopo di rappresentare i compiti e l'organizzazione della Giustizia Minorile, dei suoi Servizi e degli operatori che agiscono al suo interno. Tutto ciò è attuato proponendo ai minori –in modo semplice e chiaro– informazioni sul procedimento penale minorile, anche mediante la contestuale realizzazione, all'interno della Carta, di un glossario sui termini che potrebbero risultare di non facile comprensione per il minore.

In merito alla già prospettata opportunità di intervenire sull'istituto della M.A.P. rispetto alla quale si ritiene che debba continuare a essere preservata la sua attuale struttura di funzionamento, pur con la previsione di **alcuni opportuni correttivi**, che ne razionalizzino ancor più l'utilizzo, oltre che la reale efficacia -si registra che nessuna iniziativa, né parlamentare, né governativa, è stata assunta. È terminato, invece, l'iter parlamentare della proposta di legge¹³⁴ che prevede di conferire deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio per i soli soggetti maggiorenni. Vi sono in essa previste disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, secondo proposte che sono state valutate positivamente e lette come un primo timido passo del nostro legislatore verso una maggiore sensibilità per quanto concerne, in generale, la finalità rieducativa che dovrebbe perseguire un qualsivoglia trattamento sanzionatorio. L'estensione anche ai maggiori di età di un istituto, quale quello della M.A.P. (pur con le limitazioni correttamente previste), è da interpretarsi come un doveroso riconoscimento per i positivi risultati che tale istituto ha

rappresentato e rappresenta tuttora per il procedimento penale minorile italiano.

Va, infine, evidenziato che in merito alla pro- grammata **disciplina della mediazione penale e delle c.d. attività riparatorie** non si è realizzato alcun passo in avanti, benché i tantissimi provvedimenti legislativi adottati a livello

internazionale e comunitari o continuo a sollecitare un tempestivo intervento in tal senso, auspicando l'introduzione della mediazione penale nell'ordinamento italiano¹³⁵. Appare ormai indefettibile che si proceda a un' apposita regolamentazione legislativa dell'istituto della mediazione penale minorile (non essendo più sufficiente la sola sperimentazione, già operata sul piano pratico presso numerosi Tribunali per i Minorenni italiani, né la previsione da parte del D.G.M. di apposite "Linee di indirizzo e di coordinamento in materia di mediazione penale minorile", che di per sé non sono garanzia assoluta di applicazione di regole comuni e di principi inderogabili sull'intero Territorio nazionale). L'auspicato intervento di mediazione, se adeguatamente operato, può favorire la concreta realizzazione della funzione educativa di cui all'art.1 DPR. 448/1988, oltre che contribuire alla costruzione di una personalità in evoluzione, aiutando un "adulto del futuro" a prendere consapevolezza del proprio ruolo nella società. Non ci si può esimere, inoltre, dal ribadire e sottolineare nuovamente che l'utilità di un intervento strutturato di mediazione risiede nella

135 Regole Minime per l'amministrazione della giustizia penale minorile

–c.d. Regole di Pechino– del 29 novembre 1985 (art.11); Convenzione sui diritti del fanciullo (New York, 20 novembre 1989), resa esecutiva dalla Legge n.176 del 1991, (art.40, par.3, lettera b); Raccomandazione R(87)20 del Consiglio d'Europa sulle risposte sociali alla delinquenza minorile (17 settembre 1987); Raccomandazione R(99)19 del Consiglio d'Europa sulla mediazione in materia penale (adottata dal Comitato dei Ministri in data 15 settembre 1999); Dichiarazione dei principi base per l'introduzione della giustizia ripartiva in campo penale, delle Nazioni Unite (Vienna, aprile 2000); Decisione Quadron. 2001/220/GAI (datata 15 marzo 2001) del Consiglio dell'Unione Europea, su "La posizione delle vittime nel processo penale", che rende la mediazione penale obbligatoria, per tutti gli Stati membri dell'Unione Europea, entro l'anno 2006; Raccomandazione REC.2003/20 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle nuove modalità di trattamento della delinquenza giovanile e il ruolo della giustizia minorile

134 Proposta di legge C.331-927-B, in esame alla Commissione Giustizia della Camera dal 6 febbraio 2014 al 20 marzo 2014, a seguito della trasmissione dal Senato (il 23 gennaio 2014) della Proposta di legge S925" Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili", discussa in Assemblea dal 24 marzo 2014 e definitivamente approvata dalla Camera nella seduta n. 203 del 2 aprile 2014



responsabilizzazione di un soggetto in età evolutiva, che contestualmente potrà produrre altrettanti effetti positivi sulle persone offese dal reato commesso dal minore, in quanto queste ultime (spesso anch'esse di minore età) avranno modo di veder riconosciuto il proprio punto di vista in un procedimento, quale quello minorile, in cui le esigenze di massima garanzia per l'indagato-imputato minore pongono le vittime del reato in una posizione subalterna e defilata. Un effetto indubbiamente positivo sarà, infatti, quello di fare in modo che la vittima di un reato minorile (nell'impossibilità di partecipare al processo con una costituzione di parte civile) possa veder soddisfatto il proprio naturale bisogno di "interloquire" con l'autore del reato, di comprenderne le contrapposte posizioni, di accettarne i limiti, di vedere soddisfatto il proprio senso di giustizia, con il contestuale benefico risultato (laddove la tipologia di reato commesso lo consenta) di un'anticipata uscita del minore reo dal circuito penale.

trattamento sanzionatorio adeguate alla personalità del minore e orientate al perseguimento effettivo delle finalità educative, nonché di procedere alla codificazione della mediazione penale minorile, oltre che di prevedere correttivi al funzionamento dell'istituto della M.A.P. in ambito minorile, per ampliare l'efficacia dello stesso in chiave di effettiva capacità risocializzante e rieducativa

Pertanto il gruppo CRC nuovamente 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 n.184/83 e successive modifiche, a garanzia del principio del contraddittorio e del diritto dei minori ad avere un proprio difensore anche in campo civile;
3. Al **Parlamento e, contestualmente, al Governo** di procedere alla tempestiva attuazione di un'organica riforma delle sanzioni penali irrogabili agli autori di reato minorenni, favorendo ipotesi di