



Roma, 19 ottobre 2010

Spettabile
Commissione Bicamerale
per l'Infanzia e l'Adolescenza
Via del Seminario n. 74
ROMA RM

Osservazioni di Camera Minorile in CamMino-Camera Minorile Nazionale sul Piano Nazionale sull'Infanzia e l'Adolescenza.

Onorevoli Presidente e Vicepresidente,
onorevoli Componenti della Commissione Bicamerale Infanzia,

nel ringraziare per l'opportunità offerta alla nostra Associazione di poter offrire il proprio contributo alla riflessione sul "Piano Biennale Nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva", ci limiteremo ad alcune osservazioni di carattere generale e ad altre più specifiche per quanto concerne la tutela dei diritti delle persone minori di età, che è il tema nel quale riteniamo, in ragione della nostra professionalità di avvocati, di dover offrire un contributo più puntuale.

1. SUL PIANO GENERALE.

1.A Indubbi e condivisibili l'ampio respiro e la ricchezza del Piano che è specchio fedele della complessa articolazione e interdipendenza delle molteplici problematiche che necessitano di un intervento soddisfacente per la realizzazione, la promozione e la tutela dei diritti delle persone¹ in età evolutiva: tuttavia da una parte sembra poi difettare all'interno delle aree individuate l'indicazione delle priorità degli interventi, anche se alcuni si trovano su un piano logico sistematico prioritario rispetto ad altri che ne sono dipendenti², dall'altra la mancanza dell'individuazione delle risorse di bilancio per i singoli interventi comporta *ex se* che il Piano possa finire con il costituire la declinazione di ottimi principi di fatto inattuabili.

¹ Dizione che preferiremmo vedere sostituita a quella di 'soggetti in età evolutiva'.

² Ad es. il Testo Unico che identifichi i Livelli Essenziali ci sembra prioritario rispetto agli altri interventi nei settori specifici che ne deriverebbero di conseguenza.

1.B Certamente il Terzo settore è di fondamentale importanza nel nostro sistema di Welfare e ne costituisce un punto di riferimento essenziale. Rimaniamo tuttavia perplessi per il richiamo allo stesso quale espressione della “capacità di donare” come chiave di volta per la risoluzione dei problemi (p.4): la cultura del dono cui il documento fa riferimento come centrale –certamente rilevante nel quadro di una caratteristica antropologica nazionale anche per le sue radici storiche e culturali- tuttavia rischia di offuscare **il piano dei diritti** di ogni persona che è invece centrale in ogni programmazione e progettazione normativa e può inquinare gli stessi principi di solidarietà e sussidiarietà che pure costituiscono, come giustamente ricordato, il punto di forza del sistema. Quindi segnaliamo che l’organizzazione dei servizi alla persona -la cui centralità è molto opportunamente sottolineata- potrà più efficientemente avvenire secondo un modello di **Welfare** certamente **delle (pari) opportunità e delle responsabilità**, ma anche ‘dei diritti’.

2. TUTELA E PROMOZIONE DEI DIRITTI.

2.A Necessità della riforma del sistema giuridico minorile e delle relazioni familiari

La proposta di schema per il Piano Nazionale fa riferimento a molteplici aree nelle quali si evidenzia la necessità di riforme. Tuttavia ci sembra opportuno sottolineare prioritariamente come la riforma sul piano normativo del sistema dei diritti delle persone in età evolutiva e delle relazioni familiari debba essere necessariamente una riforma **organica, completa, complessiva e sistematica** che, in sintonia con le convenzioni internazionali, e in applicazione delle stesse, ponga al proprio epicentro la persona minore di età e il suo diritto alle migliori condizioni di sviluppo psico-fisico, e ne espliciti e definisca il suo migliore interesse, quale criterio determinante per ogni questione che lo riguardi.

Le riforme parziali e frammentarie che si sono succedute in questi ultimi anni hanno infatti dimostrato che vi è un tessuto normativo lacerato, contraddittorio (nel diritto privato delle relazioni familiari prevale ancora un’impostazione codicistica prevalentemente patrimonialista) che non può essere riformato con interventi su singole tematiche perché è il sistema nel suo insieme che non ha più tenuta, che non risponde più né al sentire sociale né alla mutata domanda di giustizia che si affaccia prepotentemente con l’evolversi anche in senso multietnico della società civile, né alla moderna sensibilità

giuridica che sottolinea la centralità dei diritti della persona umana, tanto più quando è in situazione di debolezza quale è certamente quella dell'età minore.

E così gli intenti riformatori –ottimi nella ispirazione e nei principi- della legge 149/2001 (riforma in tema di affidamento, adozione, adottabilità e procedimenti sulla potestà), della legge 54/2006 (cd. legge sull'affidamento condiviso) ma anche della l. 154/2001 (che ha introdotto nel nostro ordinamento gli ordini di protezione contro le violenze endofamiliari) hanno certamente risolto alcuni problemi ma aprendone molti altri, scontrandosi con le innumerevoli contraddizioni e lacune di un ordinamento che non è sistematicamente coerente nel suo insieme e che quindi non può essere riformato a singole aree di intervento. E' quindi prioritariamente necessario –e i tempi ci sembrano oramai maturi- un nuovo assetto dei diritti della persona minore di età e delle relazioni familiari in un disegno unitario e coerente con l'impostazione costituzionale, europea e convenzionale di centralità della persona umana. Si tratta di concepire una riforma complessiva che potrà e anzi dovrà certamente anticipare alcuni interventi per la loro necessità ed urgenza, ma che però dovrà avere ben presente il quadro di insieme e il punto cardine della centralità della tutela della persona umana con particolare riferimento alle situazioni nelle quali età e condizioni particolari ne facciano 'un soggetto debole'.

Tra le priorità vi sono:

2.A La **riforma ordinamentale** che ponga fine alla frammentazione delle competenze tra giudici diversi rispettando però la caratteristica della giurisdizione per la persona e le relazioni familiari come giurisdizione non necessariamente contrappositiva e volta meramente all'accertamento della situazione di fatto e di diritto al fine della individuazione della ragione delle parti e dell'applicazione della migliore *regola juris*, ma volta anche –se non soprattutto- alla ridefinizione delle relazioni endofamiliari in crisi (sia per la crisi delle relazioni tra gli adulti, sia per la crisi della capacità genitoriale di questi) su assetti diversi giuridici ed esistenziali atti a garantire la miglior concreta attuazione dei diritti delle persone al loro interno.

Vediamo infatti con preoccupazione il crescere e diffondersi di filosofie di omologazione della giurisdizione delle relazioni familiari alla giurisdizione civile *tout court*, perché la prima ha finalità, principi, caratteri diversi e la sua assimilazione alla giustizia solo 'dei torti e delle ragioni' finirebbe per mortificarne la peculiarità e non assicurare la migliore tutela ed attuazione ai diritti delle persone nelle relazioni familiari.

Nel concordare con la previsione di un unico giudice specializzato (Tribunale per la persona e le relazioni familiari) competente per le questioni civili relative alla persona e alle relazioni familiari, sottolineiamo però la necessità anche del **carattere di prossimità**, e

di un'adeguata specifica formazione; condividiamo che i magistrati assegnati debbano avere funzioni esclusive così come le debbano avere coloro che saranno assegnati alla relativa Procura e alle sezioni specializzate di Corte d'Appello. Rileviamo però anche la necessità che l'apporto dei giudici non togati (opportuno per alcune materie quali l'adozione) sia disciplinato con rigorosa previsione delle materie di competenza e/o degli atti ai quali possano partecipare e sia supportato da un'adeguata preparazione anche giuridica.

2.B La riforma del rito, con un unico rito (camerale) per i procedimenti relativi alla persona e alle relazioni familiari. Necessità della piena attuazione delle garanzie costituzionali del 'giusto processo'.

La riorganizzazione ordinamentale pretende o meglio **presuppone la riforma del rito** (che oltretutto fa di per sé conseguire immediati risparmi e quindi è compatibile anche con la limitazione delle risorse) che non solo potrebbe ma **dovrebbe precedere la riforma ordinamentale, riportando il processo minorile nell'alveo del giusto processo e garantendo alle parti private, prima fra tutti la persona minore di età, la partecipazione piena nell'iter processuale** tramite gli opportuni strumenti di rappresentanza, se in conflitto di interessi con il suo rappresentante legale³: i principi del contraddittorio tra tutte le parti e della garanzia dei loro diritti di difesa debbono trovare piena attuazione in una normativa processuale adeguata che assicuri uniformità di trattamento processuale in tutti i distretti e non si presti a interpretazioni difformi e soggettive con conseguenti possibili deficit di tutela, frammentazione di contraddittorie prassi applicative, diffusa mortificazione del principio del contraddittorio e dei diritti di difesa.

Il rito camerale, corretto e integrato con la previsione di una scansione dei tempi e delle fasi processuali e con previsioni attuative del contraddittorio e dei diritti di difesa di tutte le parti, con un sistema di impugnazioni che ricomprenda anche il sindacato di nomofilachia della Cassazione⁴, può adeguatamente soddisfare le esigenze di 'costituzionalizzazione' dei procedimenti che riguardino le persone minori di età e le loro famiglie, rispettando per altro verso la peculiarità della materia, permanentemente *in fieri* e che mal tollera un rigido sistema di preclusioni e decadenze e che pretende tempi di rapida decisione (come più volte ricordato dalla CEDU e come prescritto dalla Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti dei minori ex art. 6).

³ La Suprema Corte di Cassazione, nei suoi più recenti interventi, con plurimi provvedimenti, ha oramai configurato un disegno completo del 'giusto processo minorile' con la piena garanzia del contraddittorio anche nei confronti del minore.

⁴ Ad oggi escluso per materie delicatissime come i procedimenti 'de potestate' che vanno ad incidere su diritti personalissimi e costituzionalmente protetti del minore e dei suoi genitori.

2.C La formulazione di uno **Statuto dei diritti dei minori**, sulla base del diritto convenzionale e delle indicazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia Europea, che ponga al suo centro il diritto della persona minore di età alle migliori condizioni possibili di sviluppo psico-fisico, con conseguenti:

- a. immediata individuazione dei **livelli essenziali** per le persone minori di età ai sensi dell'art. 117 Cost.;
- b. riforma della **disciplina delle responsabilità genitoriali**. La European Commission of Family Law nel 2007 ha pubblicato uno studio sul sistema delle responsabilità genitoriali, articolandola su 30 punti che dimostrano l'arretratezza culturale e l'arcaismo giuridico di una concezione monolitica della potestà genitoriale come ancora formulata nel nostro ordinamento⁵; l'articolazione delle responsabilità genitoriali in un sistema complesso ed articolato, apre la possibilità anche di molteplici diverse applicazioni a seconda delle necessità del caso e di ogni specifica persona minore di età garantendo al contempo l'oggettività del contenuto dei singoli diritti e riscattando le applicazioni dalla soggettività dell'interprete;
- c. riforma del **sistema della filiazione** che disciplini con modalità uniformi il costituirsi e il permanere dello stato di figli ed elimini anacronistiche, odiose e anticostituzionali discriminazioni nell'ambito dei diritti riconosciuti tra i figli a seconda della loro condizione di nascita (in relazione al matrimonio o meno dei loro genitori) e che crei una piena parificazione anche sul piano del diritto alle relazioni di parentela;
- d. riforma del **sistema di tutela delle persone minori di età nella crisi delle relazioni tra genitori** con piena parificazione di diritti, rito e garanzie sostanziali e processuali per tutti i figli minori, nati da coppia genitoriale coniugata o non coniugata;
- e. disciplina dei cd. **diritti politici** dei minori nell'ambito della famiglia e delle formazioni sociali al fine di garantire la partecipazione e disciplina del loro **diritto all'ascolto** sia nella famiglia sia nelle formazioni sociali nel senso di:
 - i. diritto di esprimere liberamente la propria opinione, in ragione dell'età e della propria capacità di discernimento;
 - ii. diritto di avere tutte le informazioni e le spiegazioni necessarie ed opportune per la formazione di un'opinione libera e consapevole, in

⁵ Che ad es. prescinde totalmente dal concetto giuridico di 'cura' che racchiude in sé mantenimento, accudimento ed educazione.

- ragione dell'età e della propria capacità di discernimento;
- iii. diritto di essere informato delle motivazioni di ogni decisione assunta nel loro interesse, sia conforme sia difforme all'opinione da loro espressa;
- f. riforma del **sistema penale minorile** con l'accentuazione del carattere volto al pieno recupero personale e sociale dell'autore di reato e potenziamento degli istituti a ciò finalizzati (messa alla prova e mediazione penale; pene socialmente utili che recuperino il minore al senso di responsabilità sociale);
- g. disciplina della **mediazione** sia nell'area penale sia in quella civile delle relazioni familiari, con individuazione delle caratteristiche professionali dei mediatori, del loro percorso di formazione e con individuazione di modelli e protocolli di intervento.

Sottolineiamo infine come sia necessario che il nostro Paese si ponga in una prospettiva di **immediata ratifica degli strumenti convenzionali** e come in particolare i procedimenti legislativi ed attuativi per la Convenzione di Lanzarote del 25 ottobre 2007 e la Convenzione dell'Aja del 29 maggio 1993 siano incomprensibilmente arenati tanto che, per quanto concerne la seconda, sia scaduto il termine del 5 giugno 2010 assegnato dal Consiglio d'Europa.

Il **Garante nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza** è figura necessaria nel processo di modernizzazione e di adeguamento dell'ordinamento ma, nel concordare con le funzioni attribuite e con i caratteri di assoluta autonomia e indipendenza che allo stesso debbono essere garantiti, esprimiamo rilevanti perplessità in ordine alla possibilità prevista nel documento di attribuirgli competenze contigue o sovrapponibili con la giurisdizione (come quelle di intervenire nei procedimenti civili e amministrativi, di prendere visione degli atti e di impugnare i provvedimenti; le attività di indagine e di informazione sulla violazione dei diritti dei minori in ambito familiare) per gli evidenti profili di incostituzionalità.

** ** *

Da ultimo vorremmo segnalare come, tra gli attori per gli interventi, l'avvocatura specializzata sia considerata marginalmente e non in tutte le ipotesi nelle quali potrebbe utilmente offrire un apporto significativo. Segnaliamo in particolare che l'avvocatura specializzata potrebbe essere utilmente coinvolta ad es. anche nei seguenti settori: nella formulazione delle linee di orientamento per il servizio

sociale, per il sostegno alla genitorialità di famiglie fragili e nel contrasto all'allontanamento familiare, nella promozione dell'affidamento familiare, nelle misure per il sostegno dell'adozione (nazionale e internazionale), nelle misure in favore degli adolescenti, nella prevenzione e cura di abuso e maltrattamento nell'infanzia e nell'azioni a tutela dei minori vittime di tratta, nella promozione di un ordinamento penitenziario per i minorenni, nella promozione e disciplina della mediazione, in tutti gli interventi nei quali di profili una riforma della disciplina o l'introduzione di disciplina nel sistema delle tutele. Segnaliamo l'opportunità che l'intervento dell'avvocatura specializzata sia previsto, evitando il riferimento ad associazioni predefinite o attualmente esistenti, in quanto preclusiva di ulteriori eventuali fecondi apporti di approfondimento da parte di soggetti diversi⁶.

Ringraziando per l'opportunità e l'attenzione, inviamo i nostri migliori saluti.

Camera Minorile in CamMiMo-Camera Minorile Nazionale

Il Presidente p.t.

(Avv. Maria Giovanna Ruo)



⁶ Si segnala peraltro che la dizione attuale della bozza di documento fa riferimento a seconda degli argomenti a diverse espressioni dell'avvocatura specializzata, talvolta con riferimento a associazioni individuate, talaltra invece con un riferimento generico, che sembra decisamente preferibile. La scrivente associazione ad es. non viene mai esplicitamente denominata.