



Roma, 22 febbraio 2012

Gent.ma Sig.ra  
On.le Avvocato  
Giulia Bongiorno  
Presidente della II Commissione Giustizia Camera

Egregi Signori Onorevoli  
Componenti II Commissione Giustizia Camera

Gentile Onorevole Presidente, egregi Signori Onorevoli,

CamMiNo-Camera Minorile Nazionale, associazione di avvocati che si occupano di tutela dei soggetti vulnerabili e in particolare delle persone minori di età, con sede nazionale in Roma e attualmente 37 sedi territoriali, ringrazia Lei e la Commissione Giustizia per l'opportunità offertaci di poter far presenti alcune nostre riflessioni sul progetto di nuovo regolamento di organizzazione e decentramento del Ministero di Giustizia ai sensi dell'art. 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133 e degli artt. 6 e 7 del decreto legislativo 25 luglio 2006 n. 240.

Il progetto di regolamento attua la riorganizzazione e razionalizzazione del Ministero della giustizia, con la finalità di disegnare una nuova configurazione dello stesso per renderne compatibile la struttura con le trasformazioni intervenute e con il decentramento.

Come associazione forense nazionale che si occupa prevalentemente di giustizia minorile e sulle relazioni familiari, siamo particolarmente interessati alla parte di progetto che riguarda il Dipartimento della giustizia minorile.

### **I - I compiti attuali del Dipartimento di Giustizia Minorile.**

In estrema sintesi, il DPG attualmente svolge:

- i compiti previsti dal DPR 448/1998 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni) provvedendo, attraverso propri istituti e servizi, a dare esecuzione ai provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria Minorile in ambito penale;
- le attività volte a garantire interventi per la tutela dei minori in applicazione della convenzione dei diritti del fanciullo ONU 1989 (l. 176/1991) e in materia di abuso e sfruttamento sessuale e di monitoraggio e verifica dello stato di attuazione della l. 66/1996.
- le funzioni di Autorità Centrale per le Convenzioni internazionali in materia di protezione dei minori (sottrazione internazionale e riconoscimento ed esecuzione, anche in altri stati

parte, delle decisioni giudiziarie già esistenti in materia di affidamento dei minori e di esercizio del diritto di visita da parte del genitore non affidatario (Conv. Aja del 5.10.1961 e 25.10.1980; Conv. Lussemburgo 20.05.60)

## **II - La prevista riorganizzazione del Dipartimento di Giustizia Minorile**

Il Dipartimento di Giustizia minorile è interessato da una profonda riorganizzazione con il trasferimento ai centri di servizio unificato istituiti presso il DAP e presso il DOG, rispettivamente per la gestione del personale e delle risorse del settore sicurezza e del settore amministrativo e giudiziario.

Il Regolamento prevede, dunque, che il dipartimento non necessiti più delle due strutture di livello dirigenziale generale deputate alla gestione del personale e delle risorse del dipartimento mentre prevede l'istituzione, accanto alla direzione già esistente per l'attuazione dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria minorile, della direzione generale per le attività internazionali, con i compiti di Autorità Centrale per le Convenzioni internazionali in materia di protezione per la tutela delle persone minori di età in relazione alle quali l'ordinamento individua peculiari funzioni anche di rilievo internazionale. Inoltre, le disposizioni di dettaglio intendono assicurare l'efficace decentramento dei compiti del dipartimento per la giustizia minorile in perfetta similitudine con i compiti attribuiti per il decentramento delle attività del DOG.

## **III - Le caratteristiche strutturali e intrinseche della giustizia minorile e le sue necessarie conseguenze in materia di peculiarità degli interventi e di specializzazione del personale**

Al riguardo, la nostra associazione nazionale di avvocati che operano nel settore minorile e delle relazioni familiari, manifestando assenso alla necessità di riorganizzazione del settore e al potenziamento in materia di rapporti internazionali, esprime però viva preoccupazione per i seguenti motivi:

- 1) la giurisdizione che riguarda persone minori di età ha caratteristiche profondamente diverse dalla giurisdizione civile e penale *tout court*, in ragione del criterio del superiore interesse del minore che per diritto convenzionale (art. 3 Conv. N.Y. rat. L. 176/1991) ed europeo (art. 24 Carta di Nizza) deve costituire criterio preminente di giudizio in tutti i procedimenti che lo riguardano; ne consegue che:
  - a. la giurisdizione civile che riguarda persone minori di età non è solo giurisdizione di torti e ragioni, ma mira al diverso riassetto (anche) giuridico delle relazioni familiari

al fine di tutelare prioritariamente il soggetto vulnerabile per eccellenza che è per l'appunto il minore di età;

- b. la giurisdizione penale che riguarda persone minori di età mira al pieno recupero sociale delle stesse quando hanno deviato, ha finalità eminentemente educative e di loro pieno recupero; le finalità punitive sono meramente funzionali alle altre<sup>1</sup>.
- 2) Ciò presuppone caratteristiche particolari di specializzazione di tutti gli operatori che si occupano di giustizia minorile, sia nel settore civile sia nel settore penale, con una formazione specifica e mirata che coinvolge le stesse modalità di primo approccio e si articola poi in tutto il percorso giudiziario, accompagnando spesso la persona minore di età, con interventi civili sulla potestà dei genitori o amministrativi, anche una volta concluso l'iter penale.
- 3) Quanto sopra rimanda a sua volta a peculiari necessità di formazione del personale stesso, formazione che deve essere continua e mirata, ricomprendendo anche quei saperi diversi (pedagogia, psicologia, scienze sociali, neuropsichiatria) senza i quali gli interventi di giustizia a tutela delle persone minori di età rischiano di divenire iniqui, improduttivi.

#### **IV - Le indicazioni europee in materia di giustizia minorile.**

Tali caratteristiche della giurisdizione minorile sono state recentemente ribadite anche in sede europea:

- 1) le **Guidelines on child friendly justice** del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (17.11.2010) indicano i principi in materia di giustizia che riguardi persone minori di età; in particolare "hanno a che fare con il posto e il ruolo, così come il punto di vista, i diritti e i bisogni delle persone minori di età in procedimenti giudiziari e in quelli alternativi"; i principi dovrebbero essere applicati alle situazioni in cui persone minori di età entrino in contatto a qualsiasi titolo con organismi competenti e servizi coinvolti in procedimenti civili, penali e amministrativi e riguardano: a) la necessità di loro partecipazione, diritto che ricomprende quello all'informazione; b) il criterio "*of the best interest of the child*" come

---

<sup>1</sup> La Corte Costituzionale è intervenuta più volte per salvaguardare la **specificità** della condizione minorile nell'esecuzione penale ed in particolare con la sentenza n. 109 del 22 aprile 1997 ha sottolineato che "le esigenze di recupero e di risocializzazione dei minori devianti e, quindi, di accentuazione della funzione rieducativa della pena e di differenziazione del loro trattamento rispetto a quello previsto per gli adulti" restano "tuttora non integralmente soddisfatte" con riferimento alla fase di esecuzione delle pene, data la perdurante applicabilità ai minori delle norme dell'ordinamento penitenziario generale, prevista dall'art. 79 della legge n. 354 del 1975 "fino a quando non sarà provveduto con apposita legge", finora non emanata; e che "l'assoluta parificazione tra adulti e minori" proprio nel campo delle misure alternative alla detenzione "non è, indubbiamente, in armonia" con i principi che debbono reggere questa materia, risultandone compressa l'esigenza "di specifica individualizzazione e flessibilità del trattamento" del condannato minorenni (sentenza n. 125 del 1992).

considerazione primaria in ogni questione che le coinvolga o concerna; c) la piena tutela della loro dignità: debbono essere trattate con cura, sensibilità, correttezza, rispetto, con speciale attenzione alle loro situazioni personali, al loro benessere e alle loro specifiche condizioni; d) debbono essere protette da discriminazioni; e) il rispetto della legge deve essere pieno: il fatto che procedimenti riguardino minori non può costituire motivo di minore applicazione delle garanzie processuali che debbono essere pienamente attuate per loro come agli adulti, compreso il diritto all'accesso con meccanismi appropriati, indipendenti ed effettivi.

Le *Guidelines*:

- pongono la persona minore di età al centro del sistema giustizia quando la riguarda, disegnando o rafforzandone rappresentanza, difesa, diritto di partecipazione con il potenziamento dei relativi istituti e con una particolare sottolineatura del ricorso agli strumenti alternativi anche in sede penale (mediazione);
- indicano come strumento l'approccio multidisciplinare;
- incoraggiano il ricorso agli strumenti di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione come la mediazione, la *diversion* (dai meccanismi giudiziari) in funzione del l'interesse superiore del minore;
- indicano come azione per gli Stati membri anche quelle di:
  - istituire servizi specializzati e accessibili di supporto e di informazione, come la consultazione *on-line*, linee di assistenza e servizi per la comunità locale a titolo gratuito;
  - garantire che tutti i professionisti interessati che lavorano a contatto con i minori nell'ambito del sistema giudiziario ricevano un sostegno e una formazione adeguati, così come delle istruzioni concrete al fine di garantire e attuare adeguatamente i diritti dei minori, in particolare valutando l'interesse superiore del minore in tutti i tipi di procedimenti che lo riguardano direttamente o indirettamente.

Le *Linee Guida* sono state adottate dal Consiglio d'Europa con l'esplicitazione che costituiscano strumento di utilità pratica dagli Stati membri al fine di adeguare i loro sistemi giudiziari e non giudiziari ai diritti, interessi ed esigenze specifiche dei minori e invitando gli Stati membri ad assicurare che siano ampiamente diffuse tra tutte le autorità responsabili o comunque interessate alla protezione dei diritti dei minori nella giustizia.

2) **An EU Agenda for the rights of the child** della Commissione Europea (15.02.2011) pone

promozione e recepimento delle *Guidelines* nelle legislazioni dei paesi membri. L'*incipit* afferma che promozione e tutela dei diritti delle persone minori è obiettivo dell'UE rafforzato dal Trattato di Lisbona: la prospettiva dei loro diritti deve fare parte integrante di tutte le misure dell'UE riguardanti i minori. Il documento indica azioni concrete tra cui: a) la costruzione di un sistema europeo di *Child Friendly Justice*: cardini ne sono il diritto dei minori a partecipare ai procedimenti, che ha come corollari il diritto all'informazione e all'accesso; b) le azioni europee per proteggere le persone minori in situazione di vulnerabilità individuando, oltre alle tradizionali aree (minori a rischio di povertà, vittime di abuso e traffico sessuale, Rom, dispersi, soggetti a bullismo) anche nuove aree quali quella dei minori esposti a spazio digitale per le dipendenze che ciò può comportare; c) la protezione delle persone minori anche al di fuori dello spazio europeo (bambini soldato, bambini oggetto di traffico sessuale).

L'*EU Agenda* sottolinea che alle persone minori deve essere garantita l'opportunità di far sentire la loro opinione e partecipare alle decisioni che li concernono informandole adeguatamente.

#### **V - Le riflessioni preoccupate di CamMiNo-Camera Minorile Nazionale in relazione alla progettata ristrutturazione del Dipartimento di Giustizia Minorile.**

Per le considerazioni che precedono, ferma restando la condivisione del potenziamento dell'area internazionale, ci chiediamo se il progetto di ristrutturazione risponda alle indicazioni europee e alle esigenze di tutela specializzata delle persone minori di età sottolineate anche dalla Corte Costituzionale e da tutti gli strumenti convenzionali<sup>2</sup>.

Appare, infatti, che la dispersione delle competenze, la redistribuzione del personale insieme a personale che non abbia e non debba avere la stessa specializzazione e peculiarità di approccio alle persone e alle problematiche di giustizia che le concernono, porti in sé il grave pericolo invece di un'omologazione culturale e metodologica con la conseguente possibile perdita della necessaria specialità degli interventi a tutela delle persone minori di età.

Altro grave rischio è quello di pervenire a una polverizzazione di un patrimonio culturale di tutela dei soggetti minori di età in quanto soggetti vulnerabili che costituisce un valore della cultura

---

<sup>2</sup> La specializzazione nel settore minorile è fondamentale ed è un patrimonio che abbiamo acquisito nel tempo attraverso la formazione di tante figure professionali: un patrimonio che non può essere disperso e che risponde ai principi espressi nelle Convenzioni Internazionali, nelle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa e in particolare nella Rec (2003) 20 dove vengono indicate le nuove modalità di trattamento della devianza giovanile alla luce delle sue caratteristiche attuali e il ruolo della giustizia minorile.

giusminorilistica italiana ed è invece da preservare e proporre come paradigmatica anche fuori del nostro Paese, non certo da disperdere al suo interno.

Siamo anche preoccupati per le ricadute che lo smantellamento del DGM può avere sulle Comunità educative a supporto all'intervento in area penale esterna, gestite dalla Giustizia Minorile, ormai sempre più frequentemente, però, mediante convenzionamento con il privato sociale, quest'ultimo spesso già al collasso in alcune Regioni italiane, a causa anche dei tagli di spesa operati in molti Comuni.

**VI - La necessità di riforma del sistema passa attraverso la riforma del rito in materia civile (anticipatrice della necessaria riforma ordinamentale) e dell'esecuzione minorile in sede penale: riforme a costo zero con rilevanti benefici economici per lo Stato e le famiglie.**

Certamente la riorganizzazione è necessaria: sono necessarie riforme ordinamentali, di rito, e anche sostanziali in tema di persone minori di età e di relazioni familiari.

Soprattutto la riforma dei riti dei procedimenti minorili comporterebbe una razionalizzazione e significative economie, data l'attuale dispersione di risorse nella 'babele' di riti e di competenze che si incrociano. Si tratterebbe di una riforma a costo zero, con rilevanti benefici a livello di razionalizzazione e di economie anche per le famiglie che vengono coinvolte in un sistema giustizia obsoleto, lacunoso, incoerente e contraddittorio per quanto riguarda il rito e le connesse garanzie; nonché di una riforma anticipatrice di quella altrettanto necessaria ordinamentale, con la concentrazione delle competenze in materia minorile e di famiglia in un giudice unico.

In sede penale difetta tutt'oggi la disciplina dell'esecuzione penale minorile, che attui anche in sede esecutiva la finalità di pieno recupero e educazione della persona minore di età. Si tratta anche in questo caso di una riforma che avrebbe rilevanti benefici in tema di 'capitale sociale'.

In tutti i casi CamMiNo-Camera Minorile Nazionale segnala la considerazione degli strumenti europei e la loro rilevanza in materia di riforme del sistema di giustizia minorile.

Con molti cordiali saluti e rinnovati ringraziamenti per l'opportunità offerta.

CamMiNo-Camera Minorile Nazionale

Il Presidente



Si allegano le Linee Guida del Consiglio d'Europa nella traduzione italiana a cura di Alice Margaria, pubblicate in *Minori Giustizia*, 2, 2011 per gentile concessione del Direttore, Dott. Piercarlo Pazè, che ringraziamo.