

Per una giustizia a misura di minore

Roma, 29 settembre 2012

Corte di Cassazione – Aula Giallombardo

Relazione introduttiva di Luciano Spina¹

Ringrazio innanzitutto il Primo Presidente Ernesto Lupo per la cortese disponibilità ad ospitare questo seminario, intitolato “Per una giustizia a misura di minore” e a partecipare ai lavori, così rendendo una preziosa ed autorevole testimonianza di attenzione alla giustizia minorile da parte della Corte di Cassazione.

Ringrazio il Segretario Generale della Cassazione, il collega Franco Ippolito, che ha reso possibile l'organizzazione della giornata e tutti i relatori ed i partecipanti, che ci fa piacere notare rappresentano tutte le categorie professionali che lavorano nella giustizia minorile.

Come a tutti noto, quest'ultima, che costituisce un settore ad alta sensibilità sociale, nel quale è forte il coinvolgimento di diritti fondamentali dell'individuo, vive più di altri le sfide portate dai profondi cambiamenti conseguenti alle trasformazioni sociali, familiari e del mondo dell'adolescenza ed è caratterizzata da sempre maggiore consapevolezza sociale e dal riconoscimento giuridico dei diritti dei soggetti di minore età.

L'attenzione su come realizzare una giustizia a misura di minore - quella simbolicamente e scherzosamente rappresentata dal martello di gomma giocattolo della brochure del seminario - è una riflessione rispetto alla quale l'AIMMF, associazione composta da circa 1200 magistrati, togati ed onorari, al cui primo obiettivo statutario annovera la tutela e la promozione dei diritti dei minorenni e della famiglia, lavora da decenni, con iniziative di studio, di approfondimento e di proposta.

Tale riflessione ha ricevuto una forte spinta grazie ad uno strumento giuridico sovranazionale, quali le Linee Guida del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010 per una giustizia a misura di minore², ma nel contesto sociale e politico italiano uno stimolo ed un riferimento importante è costituito dal contenuto dell'ultimo “Piano nazionale di azione per l'infanzia e l'adolescenza”, approvato con DPR 21 gennaio 2011, Piano che è stato redatto avvalendosi del contributo di riflessione proveniente da tutti gli organismi e le associazioni rappresentative del settore, nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Il Piano attribuisce un ruolo centrale al rafforzamento dei diritti dei soggetti di minor età. Ricorda il documento che, sebbene siano molte e complesse le politiche e le leggi che intervengono sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, manca ancora un

¹ Consigliere Corte d'Appello di Brescia – Presidente AIMMF

² Il documento è consultabile al link: http://www.tribunaleminorimilano.it/public/allegati/Linee_guida_17_10_2010.pdf

processo di armonizzazione che consenta la costruzione di un sistema di tutele e garanzie dei diritti dei minorenni.

Nel procedere verso il rafforzamento della tutela della effettività dei diritti il Piano individua la necessità di intervenire su tre livelli di protezione: quella giudiziaria, quella amministrativa e quella sociale, in particolare sviluppando le sinergie con il sistema integrato dei servizi sociali e sanitari, rispetto alle criticità relative al diritto del minore a crescere nella sua famiglia, all'affidamento familiare, all'accoglienza nelle comunità per minori, all'adozione, ai compiti educativi della scuola.

Viene quindi suggerito un vero e proprio “sistema” di tutela e garanzie dei diritti delle persone di minore età che dovrebbe operare in molteplici direzioni: dalla riformulazione del quadro normativo, alla riorganizzazione degli organi giudiziari competenti in materia di protezione dell'infanzia e alla revisione delle procedure, ecc. alla istituzione di un organismo indipendente che vigili a livello nazionale sull'attuazione dei diritti dei cittadini più giovani (obiettivo che è stato poi raggiunto con la legge n. 122/2011, istitutiva dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza), dall'empowerment dei diritti di cittadinanza attiva al rafforzamento delle famiglie che presentano disagio di tipo economico-sociale, al fine di ridurre al minimo gli allontanamenti dei bambini dalle loro famiglie ed i collocamenti in strutture residenziali o, preferibilmente, in affidamento familiare, alla sperimentazione di protezione che abbia come strumento il ricorso alla mediazione dei conflitti, l'attenzione alla tutela dei diritti dei minori disabili e degli adolescenti dell'area penale.

Le azioni che vengono individuate come prioritarie dal Piano e più direttamente riguardanti la giustizia minorile risultano principalmente tre: 1) riforma del tribunale per i minorenni e del tribunale ordinario, con l'obiettivo di accentrare in unico organo giudiziario le competenze in materia di persone, minori e famiglia e riordino dei procedimenti civili; 2) riforma del sistema penale minorile che preveda, tra l'altro, nuove e ulteriori tipologie di pene che il giudice possa applicare ai minorenni autori di reati; 3) introduzione di un ordinamento penitenziario per i minorenni ed i giovani adulti, secondo le indicazioni pervenute dalla Corte Costituzionale.

Come AIMMF tali indicazioni ci paiono pienamente condivisibili perché corrispondono ad altrettanti nodi critici della giustizia minorile che debbono essere affrontati con urgenza e che chiamano in causa innanzitutto l'attività del Parlamento e del Governo.

Ora, guardando alle diverse proposte di legge presentate nel corso dell'attuale Legislatura, notiamo che rispetto alla prima azione indicata dal Piano sono al vaglio del Parlamento importanti iniziative, in particolare il PDL “Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali”, all'esame della Camera e il DDL “Istituzione di sezioni specializzate della famiglia e delle persone presso i tribunali e le corti di appello”, all'esame del Senato, proposte sulle quali si soffermeranno più specificamente i Vice Presidenti, Francesco Micela e Claudio Cottatellucci.

Notiamo invece che nessuna iniziativa è stata intrapresa riguardo alla terza azione (riforma dell'ordinamento penitenziario minorile) e ciò appare significativo di come spesso

l'attenzione ai diritti dei minori sia scarsamente avvertita se non c'è l'interesse di un adulto ad essere coinvolto (come avviene invece nella materia civile).

Nel campo penale risultano pendenti due proposte di legge che per i loro possibili riflessi – diretti ed indiretti - possono riguardare la materia minorile: il DDL n. 5019, intitolato “Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili” (presentato alla Camera dal Ministro Paola Severino il 29 febbraio 2012), e il DDL 2094, intitolato “Definizione del processo penale nei casi di particolare tenuità del fatto” (primo firmatario On. Tenaglia).

Dall'esame di tali proposte emerge la totale assenza di considerazione delle ricadute della riforma sulle norme sul processo minorile, mancando una armonizzazione dell'impianto normativo, in particolare con la previsione di cui all'art. 1, comma 1, del DPR n. 448/88, secondo la quale “le disposizioni sono applicate in modo adeguato alla personalità e alle esigenze educative del minorenne”. Nel PDL n. 5019 andrebbe chiarito, ad esempio, al fine di evitare ogni incertezza interpretativa, se non anche dubbi di costituzionalità, che la normativa sulla messa alla prova degli adulti non si applica al procedimento penale a carico di imputati minorenni, mentre nel PDL n. 2094, fermo restando il richiamo all'art 530 bis c.p.p. al contenuto nel nuovo articolo 27 del DPR n. 448/88, andrebbe mantenuto il riferimento alla necessità di valutare se “l'ulteriore corso del procedimento pregiudica le esigenze educative del minorenne” e ciò per non rischiare effetti negativi su istituti che hanno trovato una positiva attuazione nel processo a carico di soggetti minorenni e che hanno costituito una vera novità non solo nel panorama giuridico italiano.

Sul punto va poi ricordato che nelle suddette proposte non si è tenuto conto della necessità di una rivisitazione complessiva delle sanzioni penali da applicare nel processo minorile, tenendo conto dei principi delle convenzioni internazionali e dei numerosi documenti delle istituzioni europee nella materia penale minorile - da ultimo anche il documento del Commissario europeo per i diritti umani del Consiglio d'Europa del 19 giugno 2009 - che hanno affermato la necessità di alternative (diversion) al procedimento penale e alcuni principi fondamentali relativamente alle sanzioni da applicare ai minorenni.

In relazione sia alle iniziative legislative in corso che alla mancanza di iniziative sulla materia penitenziaria e sanzionatoria penale, ci sembra allora importante riuscire far chiarezza sugli obiettivi da perseguire e sulle loro priorità, mantenendo fermo il riferimento al compito che la Costituzione e le norme interne e sovranazionali assegnano a tale settore della giurisdizione circa la tutela e la promozione degli interessi che ne stanno alla base, a partire innanzitutto dall'interesse superiore del minore³.

Ferma quindi la necessità di una riforma dell'ordinamento penitenziario e del sistema sanzionatorio penale minorile, secondo le indicazioni che provengono dalla Corte Costituzionale e dagli strumenti internazionali (v. le numerose previsioni delle Linee Guida

³ Nei Principi fondamentali delle Linee Guida del 2010 è previsto che “Gli Stati membri dovrebbero garantire l'effettiva attuazione del diritto dei minori a che il loro interesse superiore sia al primo posto, davanti ad ogni altra considerazione, in tutte le questioni che li vedono coinvolti o che li riguardano” (parag. B, n. 1).

del 2010 sulla materia penale, soprattutto rispetto allo scongiurare il rischio di una vittimizzazione del minore nel processo), riteniamo che per salvaguardare e rafforzare la tutela dei diritti dei minori e degli adulti coinvolti nei procedimenti minorili deve essere riaffermata l'effettività della specializzazione della giustizia minorile e familiare - che più di ogni altro settore della giustizia necessita di operatori qualificati, formati e motivati – e nel settore civile debbono essere rafforzate le garanzie di un giusto processo, con norme che stabiliscano una volta per tutte le regole per la salvaguardia della garanzia dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti.

In tema ordinamentale va poi sottolineato come la direzione obbligata, anche dal rispetto delle direttive sovranazionali, deve essere quella della costituzione di un organismo giudiziario autonomo, con composizione multiprofessionale, con funzioni esclusive in materia civile, penale ed amministrativa⁴.

Inoltre, riteniamo che la giustizia minorile e familiare – come ricordato anche in recenti documenti associativi⁵ - debba connotarsi per alcuni caratteri imprescindibili: essere accessibile, prossima, competente a comprendere le condotte e i fatti di sentimento, attenta all'ascolto, con attitudini miti, capace di relazionarsi con i servizi e con le strutture di mediazione del territorio e svolgersi in tempi ragionevoli⁶.

La stessa Ministra della Giustizia Paola Severino, nel suo intervento all'inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2012 ha ricordato come, più in generale, l'efficienza del giudice passa attraverso la sua specializzazione e certamente tale indicazione non può che valere anche per il settore della giustizia minorile e familiare, settore nel quale, come ricordato, il Piano per l'infanzia e l'adolescenza indica tra gli obiettivi principali proprio la costituzione di un organismo giudiziario autonomo presso il quale riunire le competenze attualmente divise tra diversi organismi giudiziari.

Una giustizia a misura di minore richiede un “giudice a misura di minore”, ma crediamo che non si possa non prevedere l'introduzione dell'obbligatorietà nel campo civile minorile e familiare di una specializzazione effettiva e concreta anche dell'Avvocatura, perché solo professionisti specializzati e formati possono garantire ed attuare adeguatamente i diritti dei minori, in particolare nel valutare l'interesse superiore del minore in tutti i tipi di procedimento che li vedono coinvolti o che li riguardano⁷.

⁴ Una sintetica disamina della proposta AIMMF in materia è possibile leggerla al link: <http://www.minoriefamiglia.it/download/spina-tribunale-famiglia-marzo-2011.PDF>

⁵ V. http://www.minoriefamiglia.it/pagina-www/mode_full/id_1072/

⁶ La definizione di “giustizia a misura di minore” contenuta nelle Linee Guida del 20120 è la seguente: “sistemi giudiziari che garantiscono al massimo grado possibile il rispetto e l'attuazione effettiva di tutti i diritti del minore, tenendo conto dei principi indicati (...) e tenendo debitamente conto del livello di maturità e di comprensione del minore, nonché delle circostanze del caso. In particolare, si tratta di una giustizia accessibile, adeguata all'età del minore, diligente, adatta ai bisogni e diritti del minore e centrata su questi, nonché rispettosa dei diritti del minore, in particolare del diritto a garanzie procedurali, alla partecipazione e alla comprensione della procedura, al rispetto della vita privata e familiare e all'integrità e alla dignità”.

⁷ V. in tal senso il Titolo V, lett. l) delle Linee Guida.

Una giustizia a misura di minore richiede, come sopra detto, risposte in tempi adeguati alle esigenze di crescita e di sviluppo dei soggetti coinvolti e la necessità di interventi tempestivi è direttamente legata al tema dell'effettività della tutela garantita dalla Costituzione e dalle norme sovranazionali e internazionali⁸⁻⁹.

Vanno quindi rimossi, a nostro avviso, tutti gli ostacoli di carattere procedurale, organizzativo ed economico (gravissima, sul piano dell'efficacia degli interventi, è la riduzione delle risorse economiche per i servizi del territorio e per gli USSM,) che possano vanificare l'obiettivo principale della materia di cui ci occupiamo, quale è la garanzia della tutela dei diritti dei soggetti di minore età ed il sostegno alle famiglie, sostegno che risulta indispensabile per l'affermazione di tali diritti.

In particolare, sul piano del processo civile, sebbene l'interesse del minore non deve assurgere a regola del processo, bisogna tener conto che il minore non può essere esposto ad un processo o a specifici eventi processuali che trascurino o ledano il suo migliore interesse; inoltre deve essere garantita in modo pieno la viva presenza del minore nel processo, soprattutto attraverso il suo ascolto (di cui l'audizione non è che un mezzo) e tale esigenza è particolarmente avvertita nei processi di separazione o divorzio della coppia, laddove non è garantita la specializzazione dell'organo giudicante.

Vanno certamente considerate delle semplificazioni del rito, con esclusione della collegialità su alcune materie e va anche studiata la possibilità di utilizzare sempre più il "filtro" del Pubblico ministero, con il rafforzamento dell'organico degli uffici minorili mediante l'ausilio di magistrati onorari da affiancare ai togati nei procedimenti civili (nelle Procure ordinarie esiste già la figura del VPO), in modo da garantire al massimo la terzietà del giudicante ed evitare di esporre le famiglie ed i minori ai costi ed alle sofferenze di un intervento giudiziario non strettamente necessario.

Deve essere anche definito in modo chiaro il ruolo dei servizi pubblici territoriali e specialistici all'interno del processo civile minorile, la possibili forme di interlocuzione con il giudice minorile e familiare e le possibili forme di garanzia del diritto della difesa per le parti private rispetto al lavoro svolto dai servizi stessi.

Dal punto di vista organizzativo, non si può infine non considerare – e non è certo l'ultimo problema in termini di priorità - come una adeguata e tempestiva risposta giudiziaria nei procedimenti che coinvolgono soggetti di minore età debba tener conto che l'attuale organico della magistratura togata minorile – anche a seguito dell'aumento delle competenze dei TM, in particolare dopo l'approvazione della legge n. 54/2006 - è diventato

⁸ La direttiva n. 50 delle Linee Guida recita: "In tutti i procedimenti che vedono coinvolti minori, si dovrebbe applicare il principio dell'urgenza al fine di fornire una risposta rapida e proteggere l'interesse superiore del minore, rispettando al tempo stesso il principio della supremazia del diritto".

⁹ Si pensi, ad esempio, ai lunghi tempi di attesa in alcuni TM per la definizione dei procedimenti ex art. 317 bis c.c.; ai processi celebrati nei confronti di imputati minorenni all'epoca dei fatti, dopo anni ed anni quando sono diventati da tempo ormai adulti; inoltre, è sotto gli occhi di tutti il dilatamento temporale della definizione delle procedure di adottabilità, che subirebbero ulteriori aggravamenti dall'introduzione dell'art. 2, comma 1, lett. o) nella PDL 2805 in materia di figli naturali secondo il quale, per la sussistenza dello stato di stato di abbandono, deve essere prevista la "provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali in un tempo ragionevole da parte dei genitori".

in molte realtà gravemente insufficiente e, conseguentemente, è risultato inevitabile che la magistratura onoraria sia stata coinvolta a svolgere compiti anche non strettamente rientranti nella propria formazione professionale, come talvolta viene criticato dall'Avvocatura.

Quindi, riteniamo che dovrebbe essere valutata la possibilità che, oltre alla necessità della definizione normativa delle funzioni che debbono svolgere i giudici onorari (sul punto interverrà in modo approfondito la Segretaria Generale, Susanna Galli), una parte delle risorse recuperate dalla soppressione di alcuni Tribunali ordinari e sezioni distaccate, recentemente attuata dal Governo, possa essere destinata ai Tribunali per i minorenni con maggiori sofferenze di organico.

Per concludere, vorremmo formulare l'auspicio che questa giornata possa costituire l'avvio di un confronto e di una riflessione comune tra tutti gli operatori del settore (magistrati, avvocati, servizi), rappresentanti delle istituzioni e delle associazioni della società civile, perché la realizzazione di un sistema avanzato di tutela dei diritti, quale deve essere la giustizia a misura di minore, possa avvenire con quella condivisione ed attenzione agli obiettivi superiori ed imprescindibili, come è avvenuto per alcune recenti leggi approvate in materia (v., ad esempio, l'istituzione del Garante Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza; la ratifica della Convenzione di Lanzarote; la modifica del Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia, nella parte che prevedeva la soppressione dei Centri per la Giustizia Minorile), ferma la necessità di una attenzione a possibili soluzioni più immediate e concrete per la rimozione in tempi rapidi di quelle maggiori criticità organizzative e normative che affannano il settore.