

**COMITATO PERMANENTE PER LA
GIUSTIZIA DEI MINORI**

Mercoledì 17 luglio 2002.

Audizione informale del dottor Rosario Priore, capo del dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia e dei rappresentanti dell'Unione nazionale delle camere minorili, nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 2501 Governo, C. 1485 Valpiana, C. 1887 Biondi, C. 2119 Siniscalchi e C. 2705 Lucidi, in materia di composizione e competenze del tribunale penale per i minorenni, e dei progetti di legge C. 2517 Governo, C. 308 Mazzuca,

C. 315 Mazzuca, C. 816 Molinari, C. 2088 Mario Pepe e C. 2703 Castagnetti, in materia di competenza di diritto civile del tribunale per i minorenni.

L'audizione si è svolta dalle 14.05 alle 15.10.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

*UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI
RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI*

UNIONE NAZIONALE CAMERE MINORILI

La presente relazione è divisa in due sezioni. La prima è riservata ai disegni di legge Castelli in materia di giustizia minorile. La seconda sezione contiene la bozza di un progetto di riforma organica del diritto minorile.

I) CONSIDERAZIONI SUI DISEGNI DI LEGGE CASTELLI

A) SETTORE PENALE

La discussione in atto sia tra le Forze Politiche che tra gli addetti ai lavori a seguito della presentazione dei disegni di legge sulla riforma del processo minorile ad opera dell'attuale Ministro Guardasigilli favorisce un approfondimento su tutti gli aspetti afferenti una materia delicata quanto virtuale.

Il diritto minorile, infatti, non esiste e ciò in quanto non è mai stato codificato un diritto che, sotto il profilo sostanziale, prima ancora che processuale, partendo dall'ineludibile principio universale della tutela dell'infanzia, accorpasse precetti posti a salvaguardare il minore nei rapporti in famiglia, a scuola, nel tempo libero, sul lavoro, rispetto al diritto alla salute, così come nei rapporti con il diritto penale.

Sparsa in mille leggi e leggine, i diritti dei minorenni soffrono, oltre che di frammentazione, di incomprendimento da parte di un mondo, necessariamente adulto, il quale ritiene che i fenomeni negativi di adultizzazione dell'infanzia siano rappresentativi di una maturità raggiunta in tenera età o di un discernimento che giustifichi proposte tendenti ad abbassare (a 12 anni) i limiti della imputabilità penale.

E' chiaro che la pretestuosità della giustificazione offerta dall'ing. Castelli a fondamento della sua improvvida iniziativa è elemento sul quale qui si omette, volutamente, di soffermarsi; certo è che, forse anche grazie a questa iniziativa, si discute di diritto minorile e si avanzano proposte tendenti a superare o mediare sulla base dei disegni di legge del Ministro.

A noi, invece, interessa approfondire un altro aspetto, sul quale la stessa Commissione ha dovuto convenire: così come è assurda e uniformemente respinta l'ipotesi di dividere le competenze penali da quelle civili in tema di minori, è tempo invece di riflettere se non sia il caso di procedere verso una codificazione, sostanziale e rituale, di diritto minorile, affrontando serenamente - senza preconcetti - le problematiche ed utilizzando l'esperienza ormai di quasi un secolo dei Tribunali per i Minorenni.

Partendo dagli aspetti penalistici della materia riteniamo, con quanto di seguito argomentato, di portare un contributo di riflessione che un Parlamento realmente attento alla tutela dell'infanzia e dei minori non può non ascoltare.

Questa sezione sarà orientata verso l'analisi delle tematiche in ordine alle prospettive di riforma che si agitano sul terreno molto variegato della Giustizia minorile.

Negli ultimi tempi si è assistito ad un sempre crescente interesse verso tali problematiche: i vari episodi di cronaca hanno messo in risalto delle situazioni di effettivo intervento da parte delle istituzioni verso schemi e situazioni oggettive meritevoli di tutela.

I mass-media come sempre hanno svolto un ruolo fondamentale, chissà un giorno bisognerebbe anche riflettere un momento e chiedersi come, e con quali conseguenze, nel fenomeno ad esempio della delinquenza minorile, abbiano interagito i messaggi mass-mediologici: non basterebbe un piccolo accenno, sicuramente occorrerebbe un intero studio ad hoc per comprendere fino in fondo le radici di un fenomeno che preoccupa sempre più la società in cui viviamo.

Tralasciando quindi la valenza del portato mediatico che ha bombardato gli ultimi anni sulle problematiche minorili, rimane il dato certo e cioè l'aumento esponenziale di interesse verso un settore prima abbandonato o colpevolmente sottovalutato.

Si è creata, in altre parole, una vastissima area di pensiero e di riflessione sulla sfera "minore" che ha investito tutti i campi di intervento quindi, anche e soprattutto, quello istituzionale sulla sua tutela giuridica.

Si è capito che probabilmente l'antico riferimento dell'Interesse del Minore quale parametro di orientamento per la costruzione degli apparati di sostegno e di protezione non va più bene in relazione alle nuove e più specifiche esigenze di cautela rappresentate da particolari, e caratteristiche, violazioni della sfera soggettiva e personale dello stesso.

Ed allora, anche dal punto di vista strettamente giuridico, in particolare nel settore penale, in quel settore dove ci domandiamo se ad esempio per il minore può valere la finalità dell'*extrema ratio*, si sono soffermate le attenzioni di tutti coloro i quali, animati dall'indiscusso intento di colmare le lacune che potessero interessare il minore, hanno cominciato ad elaborare, chi più chi meno, ancorati a principi ideologici di varia natura, le varie proposte di riforma del sistema.

In questa chiave di lettura è opportuno, da giuristi, ancorché prima da operatori impegnati costantemente nelle aule di giustizia, cercare di capire gli atteggiamenti ispiratori e le conclusioni tecniche cui in questi ultimi tempi si è pervenuti.

Posto che, ed è una premessa di assoluta correttezza, addirittura una presunzione di buona fede insita nei principi morali di una civiltà democratica che si pregia di essere considerata tale, lo scopo è quello di perseguire le migliori forme di tutela dell'interesse del minore, sollecitati da quelle svariate esigenze di adattamento alle nuove forme di aggressione di cui parlavamo prima, sotto la scorta e la pressione dell'opinione pubblica in cerca sempre di risposte definitive, sono state avanzate in tema di minori delle proposte di modifica al sistema della giustizia minorile che meritano di essere valutate criticamente proprio per le pericolose conclusioni alle quali alcune pervengono.

Ci riferiamo, da ultimo, al disegno di legge del 1/3/2002 del Consiglio dei Ministri recante il titolo di "**Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale per i minorenni in materia penale**", che unito ad altri progetti di riforma ha finito un pò per ridisegnare gli ambiti, ed i limiti, dell'intervento sostanziale e processuale giurisdizionale del minore.

Essendo noi provenienti prevalentemente dal settore penale cercheremo, brevemente, di portare alla vostra attenzione alcuni spunti di riflessione che, a nostro parere, potranno essere utili in vista di una discussione, in aiuto del Legislatore chiamato ad intervenire in modo corretto e mirato in questo delicatissimo settore.

Contestualmente, cercheremo altresì di evidenziare le contraddizioni e superficialità di alcune proposte che, assolutamente, non convincono alla luce delle esperienze maturate dagli specialisti del ramo e del settore.

Innanzitutto, il primo aspetto da analizzare riguarda la modifica della **composizione del Tribunale per i Minorenni** (artt. 1-2-3 Dis.Legge): in esso viene statuita la riduzione (da due ad uno) delle figure degli esperti nella Composizione del Tribunale e dei giudici onorari nell'udienza preliminare (da due a uno).

Orbene, se la volontà dei riformatori è quella di voler dare maggiore snellezza all'apparato con contestuale migliore approfondimento e specializzazione in capo ai componenti, sicuramente si è sulla strada sbagliata, poiché come accade ad esempio nella composizione del collegio del Tribunale nell'udienza preliminare, si dimentica completamente il dato della ratio circa l'effettiva costituzione dell'istituto del Tribunale per i Minorenni.

Ci siamo proposti di non voler scadere in riferimenti, o citazioni ma, in questa circostanza, perdonateci, è assolutamente imprescindibile il richiamo a tutta quella dottrina ispiratrice il ruolo e la costituzione del Tribunale per i minori.

Pensiamo, ad esempio, agli studi dei padri del D.P.R. dell'88 che, perdevano le intere giornate a spiegare, avendo loro una indiscussa preparazione anche psicologica sul minore, come la presenza di due componenti privati in udienza preliminare, uno di sesso maschile l'altro di sesso femminile, servisse a costruire nella sfera sensitiva del minore la composizione della famiglia, segnatamente del padre e della madre.

Oggi sulla scorta della riduzione da due ad uno, proprio quei pensatori rimarrebbero a bocca aperta cercando di lambiccarsi il cervello per scoprire, invano, in base a quale arcana teoria tutto ciò è giuridicamente spiegabile.

Come è strano il diritto, e come cambiano i tempi, si pensi ancora alla possibile **riforma dell'art. 98 del codice penale**, norma di assoluto indirizzo in tema di imputabilità, posta nella parte generale dell'attualissimo e concretissimo codice Rocco del 1930, che inasprendo le pene per gli ultra sedicenni finisce per sconvolgere l'intero sistema.

Il perché è semplice: **lo scaglionamento progressivo dell'età**, in questo caso utilizzato ai fini di una variazione nell'irrogazione del trattamento sanzionatorio (1/3 da 14 a 16; 1/4 da 16 a 18), oltre che provocare dei serissimi problemi in ordine all'accertamento della sussistenza della capacità di intendere e di volere, che deve essere effettuata in concreto e per il singolo caso, cela l'espedito prodromico di inserire un ulteriore abbassamento della soglia di imputabilità fino a 12/13 anni: il che è semplicemente assurdo!

Non sappiamo se si arriverà a tal punto; speriamo proprio di no, perché pensiamo che chi di competenza si accorga che in questa prospettiva si andrà verso un disfacimento dei più elementari principi del diritto sostanziale.

Altri significativi spunti si possono trarre dalle proposte **di modifica dell'art. 18 del D.P.R. dell'88**: nell'intento di voler tutelare il minore il riformatore si è spinto addirittura ad ipotizzare una novità per il sistema: in caso di urgente necessità.....

Si osserva: Quand'è che ci si trova in urgente necessità? Urgente necessità e non urgenza sola, o necessità sola, ma urgente necessità; ma se vi è urgente necessità

quindi situazione necessitata perchè il Gip "può" e non "deve"? Qual è lo spazio di discrezionalità? e poi quali sono in concreto i provvedimenti che egli può adottare; la loro temporaneità sulla scorta delle esigenze di cui sopra ma se tali esigenze cessano prima dei trenta giorni oppure se tali esigenze si protraggono dopo i trenta giorni?

Problemi da analizzare riflessioni da mettere a fuoco per il riformatore.

Un atteggiamento di sfiducia, un tantino ai confini del repressivo, lo si è manifestato verso il minore che trasgredisce le regole.

I riferimenti sono contenuti nelle modifiche alle prescrizioni: in esse si elimina la discrezionalità per lasciare spazio alla obbligatorietà delle misure.

Sulla modifica della norma in tema di **permanenza in casa** il legislatore della riforma è ancora più drastico: ciò che prima era una semplice facoltà rimessa alla libera valutazione del Giudice ora diventerebbe una vera e propria sanzione: nel caso di gravi e ripetute violazioni degli obblighi a lui imposti o nel caso di allontanamento ingiustificato dalla abitazione il Giudice dispone la misura del collocamento in comunità.

Ma c'è di più, la vera novità consisterebbe nella possibile inadeguatezza di tale misura in ragione alla gravità del fatto, alle violazioni degli obblighi ed alla personalità dell'imputato ed in tale prospettiva al Giudice, verificato ciò, non rimarrebbe che prevedere un ricorso *extrema ratio* alla custodia cautelare, in ossequio alla verifica delle condizioni di legge.

Anche per quanto detto quindi l'atteggiamento è quello di **reprimere** attraverso delle vere e proprie sanzioni il comportamento procedimentale del minore in un ottica che non potrebbe definirsi non repressiva in ragione della sfiducia verso il soggetto che trasgredisce (l'aver previsto sanzioni infatti in caso di trasgressione presuppone appunto la trasgressione).

In tema di **custodia cautelare**, poi, non si sa bene in virtù di quale esigenza, giacchè si era prima radicato un forte orientamento della Cassazione cui aveva dato seguito il pronunciato della Corte Costituzionale, si è inteso portare avanti il ripristino del pericolo di fuga quale requisito per l'irrogazione della custodia cautelare.

Tralasciamo volutamente le innumerevoli problematiche di armonizzazione del sistema e le questioni attinenti la ratio che aveva portato all'espunzione di cotale aspetto; segnaliamo invece, questo sì, un intento ancora una volta di minaccia processuale, non tanto velata, verso situazioni che potrebbero anche non appartenere al minore (in questa direzione vanno anche le possibili modifiche di allungamento dei termini di durata della custodia cautelare).

Rapidamente passando attraverso una piccola censura in ordine alla formulazione linguistica avente ad oggetto la riforma dell'art. 24 del D.P.R. dell'88 in base alla quale viene completamente capovolta la regola con l'eccezione, in quanto l'originaria discrezionalità nell'irrogazione di prescrizioni in caso di scarcerazione per decorrenza dei termini (eccezione) lascia il posto alla regola dell'obbligatoria irrogazione delle prescrizioni...salvo che siano venuti meno i presupposti dell'art. 23 comma 2 (eccezione), in ciò confermando l'atteggiamento riformatore assolutamente improntato alla rigidità ed alla chiusura; uno degli aspetti importanti su cui sicuramente si aprirà in futuro un confronto serrato è la possibile riforma dell'articolo

28 del D.P.R. dell'88 e cioè quello della **sospensione del processo e messa alla prova**.

Non soffermandoci sulla portata intrinseca dell'articolo in questione, perché saremmo assolutamente non esaustivi tale e tanta è la rilevanza nell'intero sistema della probation, tuttavia è d'obbligo fare alcune brevissime considerazioni in relazione alle modifiche che si intendono apportare.

Ci stiamo riferendo alla possibile introduzione del comma 1 bis che limita, in relazione ad alcune fattispecie di reato che provocano un certo tipo di disvalore sociale, la possibilità di escludere la sospensione e la messa alla prova. Tale novella appare assolutamente anacronistica e incoerente nel sistema processuale.

Innanzitutto non si tiene conto dello sviluppo essenziale delle prerogative giuridiche processuali delle parti nel nostro sistema, orientate sempre più verso situazioni giuridiche facoltative con effetto vincolante, in senso assoluto, per le successive vicende dell'interessato (vedi ad esempio il giudizio abbreviato); si tralascia poi un altro aspetto assolutamente fondamentale per la sua portata generale: l'interesse al recupero ed alla rieducazione del minore attraverso l'istituto in questione.

Una restrizione siffatta porterebbe delle conseguenze devastanti e contrastanti con i principi ispiratori di tutto il complesso delle norme processuali del D.P.R. dell'88 orientate alla finalità rieducativa.

Per quanto riguarda le eventuali modifiche da apportare all'art. 28 al fine di recuperarne la ratio e le finalità, rimandiamo alle pagine successive (vedi al riguardo la bozza del "progetto di Riforma").

Colma una lacuna, invece, la **modifica dell'art.129 del codice di procedura penale** "immediata declaratoria di cause di non punibilità" che abbraccia anche, in virtù della possibile riforma, i reati commessi da minorenni: lasciamo aperto il discorso in ordine alla applicabilità concreta del 129 o del 27 D.P. R. 88 sugli aspetti cronologici e sulla verifica delle condizioni, nonché sulla convenienza ed opportunità da parte della difesa di risolvere con l'uno o con l'altro istituto il processo che lo riguarda.

Un'altra novità è costituita dall'introduzione dell'istituto dell'**interrogatorio dell'indagato** che nel processo penale per i minorenni non segue, anzi radicalmente deroga, quanto previsto per i maggiorenni.

Non ci si è voluti adeguare al sistema dell'art. 415 bis del codice di rito per maggiorenni con facoltà di esercizio della richiesta di interrogatorio dell'indagato, ma per ragioni facilmente intuibili si è voluto prevedere un obbligo specifico in ogni caso all'interrogatorio dell'indagato.

Si riuscirà a comprendere appieno la finalità di tale strumento solo quando, e questo vale sia per i minorenni che per i maggiorenni, si capirà che esso è posto a garanzia dello stesso indagato, l'obbligatorietà quindi svolgerà una sua funzione solo se inquadrata nell'ottica di maggiore tutela del minore.

Si entra in un terreno assolutamente minato, invece, anche questo destinato a suscitare notevolissimi problemi interpretativi, allorquando si prevede la **modifica dell'art. 24 delle disp. attuative al processo penale minorile** ribaltando il principio preesistente secondo cui l'esecuzione delle misure cautelari, delle misure alternative, delle sanzioni sostitutive, delle pene detentive e delle misure di sicurezza previste per

i minorenni che raggiungano il 18 anno di età, debba essere comunque scontata secondo le modalità per i minorenni.

L'aver previsto, invece, che al **compimento del 18 anno** di età il Giudice competente disponga, tenuto conto della personalità dell'imputato o del condannato, delle esigenze di trattamento e della durata della pena o del residuo di pena, costituisce una novità anche questa dirompente per il sistema.

Brevi riflessioni: innanzitutto non si sa che fine fanno le misure alternative e le sanzioni sostitutive, alle quali nella formulazione della novella non si fa menzione alcuna; si manifesta poi una sottile incoerenza logica tra un procedimento che dovrebbe essere connotato dai crismi della perentorietà (dispone), e dell'istaurabilità anche d'ufficio, e alcuni parametri non ben distinguibili e definibili quali la personalità del condannato, le esigenze di trattamento, addirittura la durata della pena o del residuo di pena, che tutto sommato sono il frutto comunque di una valutazione (motivata o no? e con quale forma?) discrezionale del giudice.

Ma ben altri problemi potrebbero agitarsi lontano da quelli strettamente processuali che abbiamo sommariamente delineato: ad esempio quello del sovraffollamento delle carceri, dell'effettivo reclutamento in carcere della manovalanza minorile a fini delinquenziali, il pregiudizio sulle finalità rieducative del sistema carcerario globalmente considerato e quant'altro possa minare l'interesse del minore.

Da questo breve excursus è necessario ora trovare gli spunti per poter concludere le nostre riflessioni e tirare le fila per verificare se tali prospettive di riforma incontrino veramente le forme di tutela più ampie per il minore.

Riformare tanto per riformare non serve a nulla e se quanto detto in precedenza sulle singole disposizioni dovesse trovare effettivamente un riscontro problematico in termini di soluzione alle tematiche novellate, allora il giudizio è, e deve essere, assolutamente negativo!

Se invece riformare significa non partire da posizioni preconcepite e soprattutto discutere su di un Disegno di Legge che va sicuramente modificato per le parti analizzate, allora il dibattito deve essere serrato, ampio e di totale specificità in seno alle proposte da portare avanti.

Altrimenti si arriverà a quello che nel giro di poco più di 10 anni è accaduto al codice di procedura penale per maggiorenni: la disintegrazione o, per dirla con Spangher, la "stratificazione normativa selvaggia" che ha portato allo stravolgimento di tutti i principi ispiratori.

Attenzione quindi, perché lo strumento processuale minorile è assolutamente all'avanguardia nel campo europeo, assolutamente invidiato da tutti i sistemi giuridici per la sua efficienza semplicità e razionalità, attenzione a non farlo diventare un complicato sistema di precetti senza armonia.

Già perché l'altro rischio, che ha caratterizzato in passato gli orientamenti e le tendenze riformatrici di segno opposto a quelle del Disegno di Legge del 1/3/2002, riguardava la pretesa, l'assurda pretesa, che il processo penale minorile dovesse offrire a tutti i costi il raggiungimento della finalità rieducativa.

E' vero che le norme del D.P.R. dell'88 sono strutturate verso tale scopo, si percepisce quasi a livello di sensazione, ma il voler esasperare questo concetto quasi,

al contrario di quanto si analizzava in precedenza, a volerlo fare diventare operativo sulla coscienza del minore, significa probabilmente chiedere alla norma processuale qualcosa che essa non può assolutamente dare perché è solo quella sostanziale deputata a raggiungere gli obiettivi personali di rieducazione.

Stare molto attenti a non cadere in questa trappola, significa anche ridare il giusto spazio al ruolo della difesa nel processo penale minorile, ruolo che oggi è assolutamente messo in secondo piano sopraffatto da psicologi, sociologi, assistenti sociali e quant'altre figure che, sicuramente importanti, a volte fondamentali per il fatto concreto che si sta dibattendo, tuttavia non debbono, non possono sottrarre quel ruolo imprescindibile che è proprio della difesa legato alle strategie processuali.

Non è consentito a nessuno di tali figure di intromettersi nella scelta delle facoltà processuali che spettano esclusivamente al difensore, non è consentito, in ossequio ai principi di netta separazione dei ruoli, neppure al giudice insistere affinché venga presa questa o quella decisione da parte della difesa.

Ciò deve risultare chiaro in un momento dove, invece, il povero minore viene tirato dalla giacchetta vuoi da questo, vuoi da quello, in ossequio alla contrabbandata, vuoi da questo, vuoi da quello, esigenza di tutela: è solo l'avvocato che, nell'assoluto rispetto di deontologia dei ruoli, saprà quale è la strada processuale giusta per il minore e lo farà in ossequio alla sua intelligenza con il conforto dei sostegni che allo stesso la legge riconosce: cercando di far capire a tali figure (medici psichiatri infantili e quant'altro) che si può - anzi se si è liberi professionisti si deve - fare la consulenza anche ad istanza parte (oltre quelle che si fanno su richiesta del P.M. o del Giudice), secondo scienza e coscienza, senza con ciò vedere il difensore come un manipolatore della realtà ad uso e consumo dei propri interessi.

Potremo fare tutto questo, così come potremo dire di impostare i problemi nella giusta dimensione, solo quando smetteremo di considerare le riforme nei termini di "Giustizia Minorile".

Dobbiamo fuoriuscire da questo equivoco terminologico e considerare invece l'ambito di intervento nella sua portata complessiva e ampia.

In altre parole, sono assolutamente maturi i tempi per ragionare di "**Diritto Minorile**" e non di Giustizia minorile, per portare avanti cioè una riflessione esaustiva sugli aspetti non soltanto processuali ma anche sostanziali nell'interesse del minore.

Di non fermarci ai riduttivi ed insufficienti aspetti di modifica al sistema processuale ma di allargare finalmente l'orizzonte per la costruzione di un sistema di principi generali che abbiano ad oggetto il minore come figura autonoma.

Bisogna pensare alla formazione di un nuovo corpus di norme capace di soddisfare interamente l'esigenza di tutela giuridica del Diritto Minorile nella sua nuova e più completa accezione terminologica.

Bisogna pensare ad una parte sostanziale di valori in armonia con i principi costituzionali che risponda alle nuove forme di aggressione dei beni giuridici tutelati, con le conseguenti sanzioni adattabili al minore, solo al minore, capaci di soddisfare, poiché ad hoc, le finalità rieducative.

Accanto a ciò, ma solo dopo aver previsto ciò, è possibile costruire il sistema processuale che dia forma alla sostanza, che garantisca le regole sui risultati, che sia finalmente capace di rispondere a ciò per cui è istituito.

In questa prospettiva, allora sì che si adempiranno compiutamente le linee programmatiche della riforma, nella creazione di un piccolo ma significativo orticello in cui, con la fatica e l'ardimento del contadino, sposandosi tutti gli elementi (sostanziali e processuali) che servono a rendere fertile il terreno, potremmo finalmente far nascere quel virgulto che si chiama minore ed assisterlo nelle sue vicende esistenziali patologiche per poi, una volta curato, lasciarlo libero di resistere alle intemperie della società.

B) SETTORE CIVILE

Il progetto di riforma della giustizia minorile contenuto nel Ddl 1° marzo 2002, sebbene riproponga l'innegabile necessità di una organica sistemazione della materia, ormai da tempo avvertita ed auspicata, non è tuttavia condivisibile nei suoi presupposti e contenuti.

Non si può, innanzitutto, condividere un progetto di riforma che, pur nel prefiggersi i lodevoli obiettivi di porre rimedio alla parcellizzazione delle competenze in materia di famiglia e di minori e di ovviare al deficit di specializzazione del giudice minorile, non pone tuttavia al centro della riforma il minore e l'esigenza di garantire una migliore ed effettiva tutela dei suoi interessi.

Non sembra, infatti, che le proposte di modifica siano frutto di una autentica e consapevole attenzione alla persona del minore, nella sua globalità di persona in formazione, nella prospettiva di meglio realizzarne gli interessi e le esigenze educative.

Sia dalla lettura del Ddl sia dalla relazione illustrativa si ricava, invece, l'impressione che, al di là degli obiettivi dichiarati, l'esigenza sia quella di realizzare economie processuali e di gestione e che il progetto di riforma sia frutto dell'impatto emotivo che alcuni fatti di cronaca hanno generato nell'opinione pubblica e che hanno indotto il governo ad elaborare **“Misure urgenti in materia di diritto di famiglia e dei minori”**.

L'abolizione, sic et simpliciter, delle competenze civili del Tribunale per i minorenni e l'unificazione delle competenze in materia di famiglia e di minori in capo alle istituende Sezioni specializzate presso i Tribunali Ordinari e le Corti di Appello, solo apparentemente risolve il problema della frammentarietà delle competenze in tali materie e soddisfa l'esigenza di una gestione unitaria dei rapporti familiari.

In realtà tale opzione non è affatto risolutiva poiché al problema della **frammentarietà delle competenze** si sostituirebbe quello altrettanto grave della **promiscuità delle competenze** delle Sezioni specializzate alle quali, in base all'art. 1 del Ddl, possono essere devoluti anche altri affari civili.

Inoltre, la previsione da un lato dell'abolizione del Tribunale per i minorenni nel settore civile e dall'altro della permanenza delle competenze penali del giudice specializzato (che in tale ambito continuerebbe ad operare sia pure in una composizione modificata rispetto a quella attuale) è certamente censurabile sotto il profilo della **legittimità costituzionale**.

In evidente violazione dell'art. 3 Cost., tale previsione determina una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento nei confronti del minore a seconda che egli sia destinatario di norme civili o penali.

Va inoltre osservato che il problema della **specializzazione del giudice minorile** rimane un problema aperto, al quale il disegno di legge non fornisce adeguate soluzioni stante l'incertezza dei criteri per valutare e garantire la specializzazione dei magistrati che saranno assegnati alle sezioni specializzate.

La questione di legittimità costituzionale riveste particolare rilevanza anche per quanto riguarda il ruolo dei c.d. esperti privati del giudice, così come contempla l'art. 4 della proposta di riforma, infatti mentre in campo civile è prevista la completa abolizione della componente non togata, in campo penale la componente onoraria permane sia pure ridotta ad un solo soggetto.

Si osserva che la presenza del giudice onorario è essenziale nella composizione dell'organo giudicante poiché il giudizio deve tener conto non solamente di elementi squisitamente giuridici ma, soprattutto, di supporti specialistici volti a verificare nel corso dell'iter processuale il contesto psicologico, l'ambiente familiare, economico e sociale nel quale il minore vive affinché la decisione del competente organo giudiziario offra al minore delle prospettive educative concrete: la decisione del giudice non deve rappresentare un punto di arrivo delle problematiche minorili ma, al contrario, un punto di partenza delle prospettive di recupero del minore in un determinato arco temporale.

Questo tipo di attività è compiutamente esercitata solamente da esperti che facciano parte dell'organo giudicante in quanto possono seguire le vicende del minore durante il processo: c'è un percorso processuale che non può essere valutato dall'esterno ma attraverso un'analisi e un controllo costante della vita familiare, affettiva e sociale del minore.

La partecipazione di esperti "privati" non può sostituirsi al ruolo rivestito dai giudici onorari.

Peraltro, la loro funzione non offre sufficienti garanzie di effettiva tutela dei diritti del minore poiché allo stato – non solo non è prevista la presenza degli esperti di parte – ma, qualora fosse prevista, la loro partecipazione all'attività istruttoria sarebbe pressoché nulla dal momento che la riforma in questione non prevede la figura del procuratore del minore all'interno del processo e, pertanto, proprio il soggetto processuale più debole non avrebbe la possibilità di avere una tutela giurisdizionale piena alla stregua di qualsiasi altro soggetto.

Tra le tante lacune che si colgono nei progetti di riforma in commento, infatti, si avverte una mancanza che suscita non poche perplessità: nella prevista istituzione, presso i tribunali ordinari e le corti d'appello, delle «sezioni specializzate per la famiglia e per i minori», alle quali sono attribuite tutte le competenze civili in materia di diritto di famiglia e dei minori, manca una disposizione che faccia riferimento ad un qualsiasi rappresentante del minore.

La sensazione, inevitabile, è che il progetto di riforma, che prevede l'abolizione delle competenze civili del tribunale per i minorenni, nel caso in cui venisse approvato in Parlamento così com'è, farebbe fare dei passi indietro. Si era, infatti, finalmente

arrivati, con la legge del 28 marzo 2001 n. 149, all'introduzione dell'ultimo comma dell'art. 336 c.c. che, nel procedimento davanti al tribunale per i minorenni, prevedeva, per il minore coinvolto, l'assistenza di un difensore, così attribuendogli la qualità di parte. In questa novità si leggeva il tentativo, da parte del legislatore, di adeguarsi al **principio del contraddittorio** pieno recentemente costituzionalizzato.

Il procedimento davanti alle sezioni specializzate per la famiglia e per i minori sarebbe quello ordinario, con le carenze che lo caratterizzano. Nei nostri procedimenti giudiziari, infatti, non è ancora riconosciuto al minore coinvolto **il ruolo di parte**, ruolo che dovrebbe, invece, rivestire chiunque sia portatore di un diritto soggettivo sul quale un procedimento potrebbe incidere. Manca, quindi, nel nostro ordinamento una disposizione generale che imponga la nomina di un curatore speciale per il minore nelle procedure giudiziarie che lo interessano, nomina che è prevista solo in determinate ipotesi indicate dalla legge, quali il procedimento di adottabilità (che deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore, ai sensi dell'art. 8, 4° comma, legge 184/1983 come modificata dalla legge 149/2001), i procedimenti che possono comportare per il minore un mutamento di status e i casi di conflitto di interessi patrimoniali tra il minore e i genitori (artt. 320, 321 e 334 c.c.).

I progetti di riforma recentemente approvati dal Governo avrebbero potuto costituire un'ottima occasione per adeguare il nostro ordinamento giuridico, innanzitutto, la Convenzione sui diritti del fanciullo di New York del 20 novembre 1989, la quale ha ufficialmente e definitivamente mutato la prospettiva e ha trasformato il minore da semplice "incapace" in soggetto titolare di diritti soggettivi perfetti, autonomi e azionabili, quindi bisognoso di un rappresentante processuale che ne faccia valere tali diritti. Gli stessi disegni di legge avrebbero potuto costituire, inoltre, un'occasione per adattare l'ordinamento agli impegni assunti, tra gli altri Stati, dall'Italia con la Convenzione europea di Strasburgo del 25 gennaio 1996, sull'esercizio dei diritti da parte dei minori, non ancora ratificata. Convenzione che riconosce al minore specifici diritti processuali, tra i quali il diritto alla nomina di rappresentante speciale da parte dell'autorità giudiziaria nelle procedure che lo concernono (art. 9, 1° comma), quando i detentori della potestà genitoriale non possono rappresentarlo a causa di un conflitto di interessi. Per rappresentante del minore la stessa Convenzione intende sia una persona, per esempio un avvocato, sia un organo che siano designati ad agire nel suo nome (art. 2). Nel caso in cui l'autorità giudiziaria non provveda a tale designazione, il minore ha il diritto di richiederla personalmente o con l'intermediazione di altre persone o organi (art.4).

Quanto alla condizione richiesta dalla Convenzione per la nomina del rappresentante speciale, vale a dire il conflitto di interessi, larga parte della dottrina concorda sulla sua sussistenza, almeno potenziale, tra il minore e chi esercita su di lui la potestà, in alcuni dei procedimenti che probabilmente diventeranno di competenza esclusiva delle sezioni specializzate, come quelli di separazione tra i coniugi o di scioglimento del matrimonio o quelli ablativi o limitativi della potestà genitoriale.

II) RIFORMA ORGANICA DEL DIRITTO MINORILE

Prospettive di Riforma

L'Unione Nazionale delle Camere Minorili considera assolutamente urgente e non più prorogabile la riforma organica del diritto minorile. Appare necessario, infatti, un intervento che non si limiti ad apportare piccoli o grandi correttivi al sistema processuale attualmente vigente ma che "costruisca" un diritto minorile nuovo e funzionale, un impianto normativo che tenga finalmente conto del minore e delle esigenze di cui egli è portatore. A tal fine è auspicabile che le nuove norme di diritto penale sostanziale e processuale siano organicamente inserite all'interno di un vero e proprio CODICE DEL MINORE che le racchiuda e le raccordi in maniera armonica e sistematica.

Il progetto è ambizioso e di difficile realizzazione ma è l'unico in grado di garantire l'obiettivo della necessaria "razionalizzazione" della giustizia minorile la quale è esposta da tempo ad una frammentazione legislativa e normativa che finisce per svilirne e sminuirne la funzione educativa.

A) DIRITTO PENALE SOSTANZIALE

Nell'ambito del quadro sopra delineato è indispensabile elaborare nuovi principi di diritto penale sostanziale, occorre cioè modificare e riscrivere alcuni degli istituti esistenti adeguandoli e rapportandoli al minore.

E' indubbio, infatti, che i principi generali del Codice Rocco non riservino una sostanziale diversità di trattamento al minore e ciò sia con riferimento alla struttura del reato che in ordine all'elemento psicologico dello stesso.

A ciò si aggiunga la quasi totale indifferenza dell'attuale impianto codicistico rispetto alle problematiche scaturenti dalla irrogazione della pena al minore.

Sulla scorta di tali premesse è possibile indicare per flash alcuni degli istituti di diritto penale che dovrebbero essere oggetto di modifica.

- 1. I principi generali** (in particolare il principio di legalità);
- 2. La struttura del reato** (il concetto di reato commesso dal minore);
- 3. Il fatto tipico** (in particolare la condotta e l'offesa);
- 4. L'imputabilità** (parziale modifica dei presupposti);
- 5. L'elemento psicologico del reato** (dolo, colpa e preterintenzione);
- 6. Le scusanti** (in particolare l'errore sulla legge penale);
- 7. Le forme di manifestazione del reato** (circostanze, tentativo e concorso);
- 8. La irrogazione della pena** (funzione educativa e riparatoria);
- 9. Perdono giudiziale** (parziale modifica dei requisiti);
- 10. Le nuove sanzioni penali** (individuazione di nuove sanzioni sostitutive che introducano il concetto di **lavori socialmente utili** nella nuova ottica della funzione riparativa e non punitiva della pena);
- 11. Il minore parte offesa**

La costruzione di un diritto penale del minore rappresenta uno degli obiettivi primari dell'Unione Nazionale delle Camere Minorili; a tal fine si sta predisponendo, unitamente alla Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia, una commissione di studi che, utilizzando l'esperienza di avvocati e magistrati, si occupi della elaborazione e della redazione di un progetto di riforma.

B) DIRITTO PROCESSUALE PENALE

Con riferimento al diritto processuale penale le novità normative dovranno passare sempre e comunque attraverso il riassetto del sistema vigente, che viene guardato con rispetto ed ammirazione anche dagli altri paesi europei, e non viceversa attraverso lo stravolgimento dei principi generali del D.p.r. 448/1988 che rappresentano un raro esempio di civiltà giuridica tant'è che persino le recenti riforme della giustizia dei "grandi" (vedi Giudice di Pace) hanno attinto la loro linfa dalla struttura di alcuni importanti istituti processuali minorili.

Paradossalmente, pertanto, i correttivi da apportare al processo minorile necessitano di una maggiore prudenza per scongiurare il rischio di intervenire anche laddove non ve ne sia bisogno alcuno.

Questi gli istituti rispetto ai quali le modifiche si rendono necessarie:

- 1. La modifica dell'art. 9 c.p.p.m.**
- 2. La riforma dell'art. 369 - 369 bis c.p.p.**
- 3. La difesa - di fiducia - qualificata del minore**
- 4. Il rafforzamento delle indagini difensive**
- 5. La riforma dei servizi minorili**
- 6. L'introduzione dell'istituto della mediazione quale strumento di definizione anticipata del procedimento**
- 7. Rafforzamento del principio di economia processuale e di concentrazione:**
 - a) Fuoriuscita del minore dal circuito penale in tempi ancora più brevi;
 - b) Definizione del procedimento nell'udienza preliminare con possibilità - nei casi residuali - di instaurazione del giudizio nel termine breve di 20 giorni;
 - c) Introduzione della possibilità da parte del giudice di irrogare direttamente in sentenza oltre che le **nuove sanzioni sostitutive** (lavori socialmente utili con funzione riparativa) anche le misure alternative alla detenzione (con la conseguente eliminazione della fase dell'esecuzione davanti al magistrato di sorveglianza);
- 8. Introduzione di una nuova disciplina processuale dei diritti e delle facoltà del minore parte offesa**

Le modifiche sopra prospettate necessiterebbero di un prolungato approfondimento che, considerata la sede, non appare opportuno.

Ciò nonostante è il caso di illustrare brevemente quelle novità che, se realizzate, contribuirebbero a determinare un reale cambiamento, e ciò con riferimento non tanto e non solo alla effettività della difesa del minore ma anche e soprattutto alla realizzazione della funzione educativa del processo minorile.

LA MODIFICA DELL'Art. 9 c.p.p.m.

A nostro parere è la norma cardine del processo penale minorile.

Giova ricordare che in base all'art. 9 del DPR 448 del 1988 *il PM ed il Giudice acquisiscono elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore (attenzione !!!) al fine di accertarne l'imputabilità, e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili.*

Se ci fermiamo, come è d'obbligo stante la formulazione della norma, al primo comma ci rendiamo subito conto che elementi fondamentali come l'accertamento della imputabilità e del grado di responsabilità (cioè della stessa maturità) del minore siano appannaggio esclusivo del Giudice e del PM e questo con buona pace delle previsioni dell'art. 111 Cost. per come novellato e degli artt. 391 bis e segg. del codice di procedura penale in tema di investigazioni difensive.

Orbene, la figura ed il ruolo del difensore del minore sono completamente ignorati, a meno che non si voglia ricorrere all'espedito fornito con estrema discrezionalità dal secondo comma dello stesso art. 9 allorquando viene previsto che, *anche senza formalità, sempre PM e Giudice possono sempre assumere informazioni (aliunde) da persone che abbiano avuto rapporti con il minore e sentire il parere di esperti.*

Riteniamo che si imponga una modifica di tale norma e che sia necessario, pertanto, prevedere espressamente la possibilità di intervento del difensore in posizione paritaria con il PM in ordine all'accertamento di requisiti essenziali, quali la maturità e la imputabilità del minore, magari con la previsione di un apporto esterno (l'ausilio di consulenti di parte) e con l'irrogazione della sanzione della nullità laddove ciò non si verifichi.

L'esigenza sopra descritta circa la ineludibilità di una novella dell'art. 9 c. p. p. m. comporta la necessità di affrontare, da subito, due aspetti che sono ad essa strettamente connessi: la previsione di una riforma dell'art. 369 e 369 bis c.p.p. per le ipotesi di reato con indagati minorenni ed il ripristino della disposizione sulla difesa qualificata per come già prevista dalla abrogata normativa del 1934, con la estensione anche alla difesa di fiducia della previsione che, oggi, l'art. 15 delle disp. att. c.p.p.m. limita al solo difensore di ufficio.

Procediamo con ordine.

LA RIFORMA DELL'ART. 369 - 369 bis c.p.p.

Se si vuole correttamente agire nell'interesse del minore - anche al fine di favorirne una rapida fuoriuscita dal processo - è necessario individuare quale sia il *primo atto* che il difensore deve conoscere allorquando si apre un procedimento penale a carico del minore.

Ciò, ovviamente, non solo in termini di mera conoscenza di un fatto dal quale si potrebbero ricondurre responsabilità penali a carico di un infradiciotenne (a questo provvede in genere, immediatamente dopo la conoscenza, chi ne esercita la potestà genitoriale) quanto in termini di legittimazione all'intervento da parte del difensore di un soggetto la cui debolezza non consente ritardi nell'esercizio di quei poteri e di quelle facoltà che la riforma dell'art. 9 c.p.p.m. - per come sopra delineata - richiede.

Nessun tipo di segretezza di atti può essere opposto al difensore che è chiamato ad assistere e difendere un indagato minorenne.

Paradossalmente, nella pratica, il minore si ritrova assistito dal difensore (spesso di ufficio) soltanto dopo che il PM ha richiesto il rinvio a giudizio, cioè dopo che lo stesso inquirente ha, da solo o col GIP, adempiuto formalità essenziali afferenti gli accertamenti sulla maturità e sulla imputabilità, troppo spesso appannaggio di competenze presunte e, comunque, inseriti tra le carte processuali senza alcun

contraddittorio. Questo comporta che, rispetto agli adulti, la posizione del minore rischi addirittura un maggiore pregiudizio.

Tutto ciò è inammissibile !

Riteniamo, pertanto, che prevedere l'obbligo del PM di comunicare al minore ed al difensore la *notitia criminis* nell'immediatezza della sua acquisizione è, nel processo penale a carico di minorenni, un elemento essenziale per una fattiva, reale, difesa del minorenne, un elemento di garanzia, oltre che di civiltà.

LA QUALIFICAZIONE DELLA DIFESA - DI FIDUCIA - DEL MINORE

L'art. 15 delle disposizioni di attuazione al c.p.p.m. prevede espressamente che il difensore del minorenne abbia un *quid pluris* rispetto ai colleghi che esercitano esclusivamente nel processo ordinario.

Tale qualificazione è, però, prevista solo per i difensori di ufficio, non avendo il legislatore colmato la lacuna apertasi dopo l'abrogazione della normativa del '34 che prevedeva tale qualificazione come necessaria per l'esercizio stesso del patrocinio in favore di indagati o imputati minorenni.

Non apportare il richiesto correttivo alla norma sulla difesa dei minori nel processo penale rappresenta un non senso.

Invero, l'esigenza che anche i difensori di fiducia siano in possesso di quelle competenze extragiuridiche richieste per i difensori di ufficio nasce proprio dalla tipicità e dalla strutturazione del processo penale minorile nonché dalla intrinseca funzione dell'avvocato; questa non è solo quella di difendere ma anche quella di contribuire alla fuoriuscita del minore dal circuito penale.

Troppo spesso si è assistito a scene ai limiti del ridicolo: "pseudo penalisti" che richiedono l'applicazione del patteggiamento nel processo penale minorile o che si presentano in udienza con tanto di marche da bollo per costituirsi parte civile nell'ambito dello stesso processo.

Il problema, però, non è solo questo: troppo spesso gli avvocati subiscono una letteratura ostile prodotta da operatori sociali, psicologi, sociologi, magistrati, i quali muovono loro la critica di essere insensibili alle problematiche afferenti alla difesa del minore.

Sia chiaro: da avvocati respingiamo questa ostilità non già per una difesa partigiana di categoria, ma perché nel nostro DNA risiede, intrinsecamente, la tutela dei deboli, e quindi dei minori, come prerogativa quasi ideologica ancorata alla consapevolezza che il diritto penale - per i minori come per gli adulti - è e deve essere un diritto di libertà (Mantovani), un diritto finalizzato a prevenire e non a punire (Pagliaro).

Pensiamo, pertanto, sia onere dell'avvocato rendersi promotore e protagonista dell'orientamento culturale della società in modo tale da contribuire fattivamente alla affermazione dei principi di democrazia e di libertà che costituiscono le fondamenta del nostro ordinamento.

Sotto questo aspetto le critiche sono immotivate e ingiuste; ciò tuttavia non significa che esse non meritino una riflessione che, se attuata seriamente e senza pregiudizi, comporta il dover riconoscere che l'avvocato nel processo minorile non può non possedere requisiti aggiuntivi che vanno ben al di là della preparazione tecnico-giuridica.

IL RAFFORZAMENTO DELLE INDAGINI DIFENSIVE

Quasi sempre la sorte del processo a carico del minore dipende o è fortemente condizionata dalle scelte difensive operate durante la fase iniziale delle indagini.

L'importanza di un intervento tempestivo e qualificato del difensore nel corso delle indagini preliminari determina la necessità che egli abbia, una serie di poteri e facoltà che gli consentano, se richiesto, di esercitare il diritto di difesa.

E' evidente, pertanto, che svolgere ed utilizzare compiutamente le indagini difensive in presenza di un indagato minorenni significa necessariamente dotare il difensore di strumenti adeguati.

Premesso, preliminarmente, che la riforma dell'art. 9 c.p.p.m. - per come sopra delineata - costituirebbe un primo importante tassello ai fini dell'effettivo rafforzamento delle indagini difensive, due potrebbero essere le soluzioni ipotizzabili. Prevedere che il difensore (di fiducia o d'ufficio) abbia la possibilità di nominare un consulente tecnico di parte (che ad es. accerti l'imputabilità del minore) e che, a prescindere dall'attivazione o meno del patrocinio a spese dello Stato, la retribuzione del consulente sia temporaneamente posta a carico dello Stato, fatto salvo il diritto di rivalsa della Amministrazione in caso di sentenza definitiva di condanna. In tal modo si tutelerebbe e si valorizzerebbe appieno il diritto della difesa ad effettuare tutte le possibili indagini in favore del minore.

Prevedere, in secondo luogo, che il difensore (di fiducia o d'ufficio) possa disporre, nel corso delle indagini preliminari, dei servizi Minorili ovvero dei servizi territoriali, con l'eventuale indicazione di importanti temi d'inchiesta sociale, e che il difensore abbia il potere di segnalare eventuali disfunzioni o inadempienze dei predetti servizi (disciplinatamente sanzionate) al p.m. precedente. In tal modo si consentirebbe alla difesa di utilizzare i servizi e di accedere agli stessi senza che tale legittimo esercizio del diritto di difesa venga visto e/o interpretato - come purtroppo oggi accade - quale un'indebita intromissione.

Le modifiche suggerite presuppongono il precetto costituzionale di cui all'art. 31: "proteggere la gioventù" significa anche e soprattutto tutelarne e rafforzarne la difesa.

LA RIFORMA DEI SERVIZI MINORILI E DEI SERVIZI SOCIALI

E' una esigenza non più rinviabile, atteso che le carenze funzionali dei Servizi generano la stragrande maggioranza delle disfunzioni del processo minorile, costituendo tale materia uno degli elementi di maggiore debolezza di tutto il sistema minorile.

Per comprendere pienamente la necessità di un intervento di riforma su tutto il sistema dei *Servizi* è necessario premettere delle considerazioni - quand'anche ciò possa apparire superfluo - sulle funzioni che gli stessi svolgono (o dovrebbero svolgere) nell'ambito delle problematiche minorili.

Come è noto con il termine *Servizi* si accomunano in un'unica categoria tanto i *Servizi Minorili del Ministero di Grazia e Giustizia* che quelli c.d. *Territoriali*, cioè i Servizi sociali istituiti presso gli Enti locali e le AASSLL.

I Servizi Minorili hanno competenza esclusivamente penale e intervengono attraverso la gerarchica strutturazione che parte dal Dipartimento della Giustizia Minorile per ramificarsi sul territorio nei Centri per la Giustizia Minorile (su base Regionale),

quindi nelle sedi distaccate nei Comuni capoluogo di Provincia, CPA e IPM, questi ultimi su base distrettuale.

I Servizi Sociali istituiti presso gli Enti Locali (ma assenti nella stragrande maggioranza dei Comuni, soprattutto di piccole dimensioni e maggiormente a rischio) dovrebbero assicurare una partecipazione attiva e qualificata, in uno con i primi, al processo minorile, preparando ed attuando gli interventi disposti dal Giudice.

Per brevità, ci limiteremo ad richiamare sinteticamente quelle norme che prevedono, espressamente, una integrazione tra i due Servizi e, in particolare, gli artt. 6, 9, 12, 18, 18bis, 19, 19bis, 21, 22 e 28 c.p.p.m. e 14 disp. att. c.p.p.m.

Tali norme prevedono che in caso di arresto, fermo, investigazioni su elementi fondamentali quali maturità ed imputabilità del minore, di emissione di misure cautelari, sospensione del processo con messa alla prova etc. ci sia una interazione tra le attività dei Servizi Minorili e quelli degli Enti Locali i quali, con la supposta qualificazione richiesta dall'art. 16 delle Regole di Pechino dovrebbero essere in grado - per dirla con Giannino - di redigere inchieste sociali significative.

I compiti di sostegno, di controllo, di indagine, presuppongono non soltanto una qualificazione professionale altissima da parte degli operatori, quanto una diffusa presenza sul territorio.

Ebbene, i problemi nascono proprio da una non sempre adeguata preparazione degli operatori dei Servizi sociali, da diffidenze e gelosie tra gli stessi, dalla scarsissima diffusione sul territorio (la stragrande maggioranza dei Comuni ne sono privi) oltre che dalla virtuale cooperazione sancita, in modo inadeguato, dall'art. 14 delle disp. att. del c.p.m.m.

La totale inadeguatezza del sistema si palesa poi in tutta la sua portata allorché i Servizi sociali, da soli, sono chiamati a mettere in pratica, dando esecuzione, ai provvedimenti civili o amministrativi urgenti a tutela dei minori, spesso p.o. di maltrattamenti ed abusi.

Ecco, allora che si rende necessario intervenire riformulando l'intera materia.

Gli artt. 13 e 14 delle disp. att. prevedono genericamente tale coordinamento di attività, mentre sarebbe opportuno che i Servizi sociali siano posti sotto il controllo dei Servizi dell'Amministrazione della Giustizia ai quali dovrebbe spettare un compito di coordinamento, vigilanza e indirizzo.

Affermare ciò non significa affatto sminuire la riforma operata con il D.p.r. 616/1977 sul decentramento, bensì rafforzare i principi ispiratori della assistenza sociale tendenti ad eliminare situazioni di disagio e di devianza.

Non bisogna dimenticare che il Comune, così come la Provincia, non viene inquadrato come titolare di un potere amministrativo, bensì di un potere politico.

Lo spirito della riforma del '77 è stato completamente tradito e tra le conseguenze più evidenti ecco emergere le disfunzioni in termini di tutela del minore (soprattutto del minore affidato).

Un esempio eloquente ci è fornito dalle critiche mosse all'applicabilità reale dell'art 28 c.p.p.m. sulla **sospensione del processo con messa alla prova.**

I servizi sociali, unitamente ai servizi minorili, dovrebbero con la diffusione sul territorio e con la propria qualificazione, integrare lo strumento con il quale rendere possibile il ricorso a tale istituto sotto il profilo della esistenza di un progetto di recupero e reinserimento del minore deviante, che costituisce - per dirla con Giostra e Palomba - la premessa indispensabile della decisione e della messa alla prova ex art. 28 c.p.p.m.

Se teniamo presente che la corretta applicazione dell'istituto presuppone che tali obiettivi siano raggiunti senza distogliere il minore dal proprio ambiente, ci rendiamo conto della estrema difficoltà pratica dell'istituto a causa delle palesate carenze e dalla cronica assenza o affidabilità di strutture (Comunità, Strutture protette).

Perché la sospensione del processo con messa alla prova funzioni è necessario, quindi, intervenire sui Servizi, rendendoli idonei alle finalità per le quali sono stati istituiti, e non invece - come il Ministro vorrebbe - limitare l'applicabilità dell'istituto a poche ipotesi residuali.

Così facendo, si finisce per riversare sui minori devianti una responsabilità ulteriore esclusivamente riconducibile a gravi "disattenzioni" dello Stato.

L'INTRODUZIONE DELL'ISTITUTO DELLA MEDIAZIONE QUALE STRUMENTO DI DEFINIZIONE ANTICIPATA DEL PROCEDIMENTO

L'introduzione della mediazione tra autore e vittima del reato quale strumento di risoluzione dei conflitti, che consentirebbe al nostro paese di rispondere alle diverse sollecitazioni espresse dalla comunità internazionale, è istituto già applicato a livello sperimentale da alcuni Tribunali per i Minorenni.

L'applicazione della mediazione, espressione di una diversa concezione - quella riparativa - si scontra purtroppo con un ostacolo apparentemente insormontabile: la obbligatorietà dell'azione penale.

In realtà, l'ostacolo può essere aggirato prevedendo - per come già in parte accade a livello sperimentale e per come proposto da più parti - che la mediazione, in caso di esito positivo, possa avere il suo sbocco processuale in una pronuncia di non luogo a procedere per irrilevanza del fatto ovvero in una sentenza di estinzione del reato, previa sospensione del processo e messa alla prova.

Orbene, premesso che la strada sopra indicata costituirebbe un primo importante passo nella direzione della codificazione della mediazione, non può non rilevarsi che la ratio dell'istituto è altra e diversa.

Invero, se si vuole introdurre la mediazione come seria alternativa al processo è necessario allora concepirla anche quale vero strumento di definizione anticipata del procedimento. Ciò significa che, ferma restando la possibilità di ricorrere ad essa in un momento successivo (art.27-28 c.p.p.m), l'esito positivo della mediazione deve poter determinare, a nostro avviso, una rinuncia all'esercizio dell'azione penale (come accade in Francia) ovvero una richiesta di archiviazione (come avviene in Austria).

L'INTRODUZIONE DI UNA NUOVA DISCIPLINA PROCESSUALE DEI DIRITTI E DELLE FACOLTA' DEL MINORE PARTE OFFESA

Il minore parte offesa è stato completamente ignorato da tutti i recenti disegni di legge in materia di giustizia minorile.

La necessità di apportare sostanziali modifiche all'attuale sistema nasce da due dati obiettivi: a) la sostanziale inconsistenza della disciplina del minore parte offesa nei procedimenti di competenza dei Tribunali Ordinari in cui indagato o imputato è un adulto; b) la insufficiente disciplina del minore parte offesa nei procedimenti di competenza del Tribunale per i Minorenni in cui indagato o imputato è un minore. Orbene, le segnalate carenze in ordine ai diritti ed alle facoltà del minore offeso dal reato suggeriscono di introdurre una sezione specifica che si occupi del minore persona offesa.

Diversi potrebbero essere gli strumenti d'intervento: I) la modifica dell'art. 121 c.p. con la possibilità di estendere la nomina del curatore speciale oltre il caso limitato della proposizione della querela superando altresì il limite d'età (di 14 anni); II) la modifica degli artt. 392 e 498 c.p.p. con l'estensione dell'incidente probatorio e dell'audizione protetta a tutti i reati commessi ai danni di minori degli anni 18 (senza limitazioni riferite all'età o al titolo di reato); III) l'introduzione della figura del **difensore d'ufficio del minore parte offesa** nei procedimenti ordinari e nei procedimenti minorili per tutti i reati commessi ai danni di minori degli anni 18 (senza limitazioni riferite all'età o al titolo di reato); IV) la previsione di una disciplina specifica e particolareggiata dell'istituto della mediazione con particolare riferimento ai casi in cui il reato ai danni del minore è stato commesso da altro minore.

Roma, 17 luglio 2002

UNIONE NAZIONALE DELLE CAMERE MINORILI