COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 2 OTTOBRE 2012

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE **ALESSANDRA MUSSOLINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Mussolini Alessandra, *presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SUL RISPETTO DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEI MINORI NEL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA MINORILE

Audizione del presidente del Forum delle Associazioni Familiari, Francesco Belletti:

Mussolini Alessandra, *presidente* . 3, 5, 6, 7, 9, 12

Belletti Francesco, *presidente del Forum delle Associazioni Familiari* 3, 9

Capitanio Santolini Luisa (UdCpTP) 6

Carlucci Gabriella (UdCpTP) 7

Di Giuseppe Anita (IdV) 8

Pillon Simone, *membro del consiglio direttivo del Forum delle Associazioni Familiari* . 5, 11

Schirru Amalia (PD) 9

Serafini Anna Maria (PD) 7

Zampa Sandra (PD) 8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE ALESSANDRA MUSSOLINI

La seduta comincia alle 12,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del presidente del Forum delle Associazioni familiari, Francesco Belletti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul rispetto dei diritti fondamentali dei minori nel sistema della giustizia minorile, l'audizione del presidente del Forum delle Associazioni familiari Francesco Belletti. Sono presenti il dottor Simone Pillon, membro del consiglio direttivo del Forum e la dottoressa Cristina Riccardi, membro della Commissione relazioni familiari e diritto del Forum.

Do la parola quindi al dottor Belletti.

FRANCESCO BELLETTI, *presidente del Forum delle Associazioni familiari*. Ringrazio la Commissione per averci dato la possibilità di rappresentare le nostre posizioni.

La tutela dei minori rappresenta ovviamente il cuore del mandato operativo del Forum. Il Forum è una rete formata da cinquanta associazioni, molte delle quali composte da famiglie che fanno esperienze di adozione e di affidamento o case-famiglia. Ci troviamo quindi all'interno di un sistema di tutela a favore del bene dei minori, nel paradigma di una famiglia che è la risorsa primaria e il principale diritto da tutelare per il benessere di ciascun minore in difficoltà.

Abbiamo partecipato alle varie Conferenze nazionali sull'infanzia, alla Conferenza sulla famiglia di Milano, e sempre abbiamo presentato una riflessione organica rispetto al tema della tutela dei minori.

Oggi presenterò un documento che consegnerò agli atti; dunque non lo leggerò, ma lo richiamerò per sommi capi. Le persone che mi affiancano in questa presentazione, che sono esperti di diritto oltre che partecipanti alle attività delle nostre associazioni, potranno illustrare più nel dettaglio alcuni aspetti o fare alcune precisazioni.

Innanzitutto, vorrei partire dall'idea del diritto relazionale del bambino e in particolare della tutela delle relazioni del minore, soprattutto laddove queste siano indebolite all'interno del sistema familiare. Un bambino che non viene adeguatamente accudito dalla propria famiglia necessita di un intervento esterno. Il percorso ideale è certamente quello di offrirgli un'altra famiglia, quindi tutelarlo mantenendo il suo diritto alle relazioni familiari. Ovviamente, se in questo percorso deve intervenire il sistema giuridico bisogna dar voce al minore e occorre una buona sinergia tra servizi, sistema giudiziario e reti familiari.

Il primo punto che intendiamo sottolineare è la fragilità complessiva dei nostri sistemi di rete territoriali. Infatti, le nostre famiglie e le nostre associazioni fanno spesso fatica a interagire con un sistema

costituito da servizi sociali, servizi sanitari e tribunale per i minorenni. Ciò avviene sia per le famiglie che offrono la loro disponibilità per l'accoglienza, sia per le famiglie d'origine del minore in difficoltà. Questo punto richiama direttamente la necessità di percorsi di riabilitazione e di sostegno delle famiglie d'origine, troppo spesso dimenticate.

Per quel che riguarda nello specifico il sistema della giustizia minorile, noi riteniamo che i tempi siano maturi per una riorganizzazione e una riunificazione complessiva del sistema della tutela dei diritti fondamentali dei minori. Crediamo che la differenziazione attuale tra i tribunali rispetto alle competenze o alle condizioni giuridiche dei minori sia dannosa. In sostanza, la nostra proposta, che abbiamo presentato anche durante la Conferenza nazionale sulla famiglia a Milano, nel 2010, è quella di incoraggiare l'istituzione di un tribunale per la famiglia e per i minori che assuma tutte le competenze, unificandole in un solo ambito organizzativo. Questo implica una valutazione complessiva della rete dei tribunali per i minorenni.

La nostra opinione è che l'esperienza dei tribunali per i minorenni abbia fatto il suo tempo. Essi hanno rappresentato un presidio assolutamente insostituibile per lungo tempo, con alcuni punti di qualità che riteniamo ancora appropriati, come la possibilità di una buona sinergia tra saperi giuridici e saperi professionali non giuridici.

L'ipotesi, come dicevo, è quella di chiedere l'istituzione di un tribunale dedicato per la famiglia e per i minori. Ovviamente questa proposta si pone all'interno del più grande percorso di riorganizzazione della giustizia nel nostro Paese. Siamo consapevoli che ciò implicherebbe un impegno economico e un'attenta valutazione degli aggiornamenti, delle circoscrizioni e dei territori di competenza dei vari tribunali. Crediamo che sia responsabilità del Paese trovare le risorse per un progetto così ambizioso.

Certamente, siamo molto interessati a sottolineare l'importanza di un grande investimento per la protezione di questo nuovo tribunale e per la qualificazione professionale di tutti gli operatori che avranno a che fare con la tutela dei minori.

Da un lato, chiediamo di dare una titolarità autonoma a questo tribunale, quindi di non avere giudici che passano dal diritto commerciale alla tutela dei minori, ma prevedere una competenza dedicata e riservata; dall'altro, immaginiamo un piano strategico almeno biennale o triennale di riqualificazione professionale per tutti gli operatori, compresi gli avvocati che entreranno in azione e gli operatori dei servizi sociosanitari. Riteniamo che la formazione di base non sia attualmente sufficiente per dare risposte adeguate alla complessità dei bisogni che riguardano la giustizia minorile e la garanzia del benessere del minore. Mi riferisco, ad esempio, alla difficoltà di tutelare i bambini provenienti da altre culture, ai volti più recenti della fragilità familiare, alla forte presenza di famiglie separate e al permanere di situazioni di violenza sui minori. Tutto questo richiede forse un nuovo progetto culturale di tutela dei minori, attraverso un investimento di qualificazione professionale per tutti gli attori.

Un altro elemento che auspichiamo è il coinvolgimento esplicito, in forma riconosciuta, dell'associazionismo familiare come uno dei soggetti da inserire formalmente in questa rete, certamente non nei tribunali e non con compiti giurisprudenziali, ma come attore che possa accompagnare e interagire con i singoli operatori nella costruzione dei progetti individuali. Nell'interazione con i servizi locali, alle nostre associazioni è capitato di sentirsi dire che i servizi lavorano con le singole famiglie, ma non intendono parlare con l'associazione di cui esse fanno parte. Ovviamente questo indebolisce anche i percorsi di autoformazione e di promozione.

Questa è la richiesta che abbiamo portato avanti dettagliatamente in tema di adozione e affidamento anche in merito al riconoscimento di un ruolo positivo e strutturato dell'associazionismo. In particolare, sottolineo che le reti familiari po-

trebbero rappresentare una grande risorsa di integrazione all'interno dei progetti di riabilitazione delle famiglie di origine. Se si chiedesse alle reti familiari e alle associazioni di collaborare con i servizi sociosanitari nell'accompagnamento e nella riabilitazione delle famiglie di origine, probabilmente molti affidi e molti percorsi di aiuto potrebbero essere più efficaci; potremmo immaginare una minore istituzionalizzazione e un minore ricorso alle comunità-alloggio o a situazioni di questo tipo.

Di fatto, il nodo centrale è il nostro esplicito orientamento a favore dell'istituzione di un tribunale dedicato alla famiglia e ai minori.

In questi giorni ci siamo molto occupati del provvedimento di legge che tende a dare pari dignità ai figli nati fuori dal matrimonio. Lo apprezziamo molto, ma vogliamo lanciare un allarme sul tema del riconoscimento dei figli nati da relazioni incestuose. Approfittiamo dell'occasione per segnalare la nostra grande preoccupazione su questo tema, che abbiamo comunicato anche alla Commissione giustizia della Camera in questi giorni. Infatti, riteniamo che il sistema precedente, che tende a proteggere il minore da una storia non più sanabile, sia più efficace di una restituzione, di un accesso a questa storia. Su questo stiamo dialogando con i parlamentari e ringrazio per l'opportunità che abbiamo di esprimere la nostra posizione anche in questa Commissione.

In sintesi, il tema della giustizia minorile è una delle leve decisive per qualificare le azioni di benessere dei minori nel nostro Paese. Riteniamo che alcune scelte di sistema sarebbero assolutamente urgenti e che anche una riqualificazione del sistema della giustizia minorile debba fare i conti con una politica sussidiaria che valorizzi le famiglie accoglienti, le famiglie che si mettono in associazione e le case-famiglia. A quest'ultimo riguardo mi permetto di segnalare che andrebbe promossa una maggiore attenzione normativa e regolamentativa tra comunità educative e case-famiglia anche all'interno dei sistemi regionali, perché spesso le case-famiglia hanno qualità, caratteristiche e modalità operative diverse rispetto alle comunità educative.

Si tratta di elementi necessari all'interno di un sistema plurale che deve promuovere la rete. La nostra segnalazione sulla giustizia minorile rientra in un progetto di Paese che deve dare maggiore attenzione alla tutela dei bambini.

PRESIDENTE. Sono relatrice del progetto di legge ora in Commissione giustizia. La parte del riconoscimento dei figli nati da rapporti incestuosi è stata inserita in Senato e io mi sento di difenderla.

Resto comunque aperta a ogni riflessione, ma ribadisco che questo progetto deve essere approvato entro la fine della legislatura. Credo che ci siano delle priorità che vanno ben oltre la minoranza dei figli nati da rapporti incestuosi.

Do ora la parola al dottor Pillon per un breve intervento. Grazie.

SIMONE PILLON, *membro del consiglio direttivo del Forum delle Associazioni familiari*. Grazie, presidente e onorevoli parlamentari. Come avvocato di diritto di famiglia ho forse uno sguardo più tecnico e, per forza di cose, anche un po' più limitato. Per questo, mi limiterò ad alcune precisazioni in ordine alla necessaria specializzazione, come è già stato accennato dal presidente Belletti. È fondamentale, per chiunque calchi le scene dei tribunali italiani, apprezzare la necessità di una specializzazione di tutti gli attori che intersecano in modo diretto o indiretto la vita dei minori.

Oggi abbiamo situazioni in cui gli stessi giudici sono chiamati a decidere sulla separazione, a presiedere la sezione agraria o la sezione lavoro. Vi sono avvocati che passano dall'una all'altra materia con capacità e competenze che per forza di cose non sono dedicate alla specificità che merita il tema dei minori. Abbiamo altresì operatori dei servizi sociali che molto spesso non sono all'altezza del compito che la legge pone a loro carico.

Per queste ragioni, a nostro avviso, discutere oggi di giustizia minorile significa

sottolineare necessariamente l'importanza di un intervento che imponga una specializzazione a tutti coloro che hanno a che fare con il minore.

Indipendentemente dall'istituzione di un tribunale specifico per la famiglia, che noi caldeggiamo, la specializzazione si potrebbe ottenere e attuare anche in questa fase e anche senza passare attraverso questo tipo di modifica che, immagino, avrebbe dei costi politici, oltre che economici, non indifferenti. Questo è il primo aspetto che volevamo condividere con voi.

La seconda questione riguarda nel dettaglio la situazione attuale della giustizia minorile, ossia il doppio percorso a cui sono sottoposti i minori, a seconda che siano figli di genitori sposati o non sposati. Si tratta di un tema delicato e difficile. Noi siamo convinti che sia nell'interesse del minore avere un percorso certo, indipendentemente dalle condizioni previe. L'attuale divaricazione, che porta tra l'altro a differenti giurisprudenze nell'ambito dello stesso circondario, può essere pregiudizievole per il minore stesso.

Mi permetto un'ultima annotazione. Sono all'esame della Camera numerose proposte di legge che mirano alla modifica o all'integrazione dell'attuale regime di affido condiviso. Anche di questo argomento abbiamo discusso a lungo all'interno della nostra commissione giuridica e credo che il primo passo sia quello di dare una piena applicazione all'attuale legge 8 febbraio 2006, n. 54 sull'affido condiviso, applicazione che è ancora lontana dall'essere effettiva in molti territori.

L'affido condiviso è certamente un valore; è una bigenitorialità che abbiamo sostenuto con forza nel momento in cui questa legge fu approvata, ma ora questa legge conta molti detrattori. Si sostiene che è la legge a non essere efficace, ma non è vero: noi siamo persuasi che non sia la legge a non essere efficace, ma siano le resistenze di numerosi tribunali ad applicarla che la rendono inefficace sul territorio. Purtroppo, ho sperimentato anche di persona casi di giudici che ancora oggi durante l'udienza presidenziale rifiutano di motivare il provvedimento di assegnazione dei figli all'uno o all'altro genitore, rendendo di fatto impossibile qualsiasi controllo sul loro operato.

Siamo persuasi che prima di mettere mano a una legge tanto delicata e potenzialmente in grado di generare ingiustizie a carico dei minori, sia opportuna una previa verifica della sua funzionalità e della sua concreta applicazione. Grazie.

PRESIDENTE. Do la parola ai deputati che intendono intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Ringrazio i nostri ospiti per le relazioni. Sono perfettamente d'accordo – parto dall'ultimo punto – con l'avvocato Pillon sulla questione dell'affido condiviso. È vero che bisogna verificare il funzionamento delle leggi, ma prima bisogna applicarle nella loro interezza, il che in Italia succede pochissimo e, se qualcosa non va, si chiede di cambiare la legge. In primo luogo, bisognerebbe verificare il motivo del malfunzionamento, fare una serie di controlli – ci sono gli strumenti per farlo – e solo alla fine decidere se qualcosa può essere cambiato. C'è, invece, una sorta di « mania del legislatore » – lo dico anche a me stessa, faccio autocritica – che porta a modificare le leggi anche quando non serve.

Se ho ben capito, voi proponete che il tribunale dei minori venga assorbito dal tribunale delle famiglie; dunque, in questa ipotetica riforma, il tribunale dei minori dovrebbe sparire e diventare tribunale delle famiglie. Attualmente i tribunali dei minori sono regionali e sono, a mio avviso, in numero assolutamente inadeguato. Quanti dovrebbero essere, secondo voi, i tribunali delle famiglie ?

La seconda domanda, un po' provocatoria, riguarda le competenze. Sono d'accordo su questo cambiamento, per quanto molto profondo e molto complicato. Ritengo, però, che dovremmo riflettere bene sul tema delle competenze, perché ho paura che ci saranno una serie di materie « concorrenti », per usare un termine attinente alle competenze Stato-regioni. Voi

avete parlato di complessità, fragilità, violenza, famiglie separate, però le questioni che riguardano le famiglie sono di tanti tipi: economiche, finanziarie, educative eccetera. Vorrei qualche chiarimento in proposito.

Infine, sono d'accordo che si debba in qualche modo chiarire la differenza tra una comunità educativa e una casa-famiglia. Abbiamo associazioni che gestiscono case-famiglia e hanno portato anche in questa sede splendide testimonianze di come funziona meglio questo sistema. Voi pensate che queste riforme debbano camminare insieme? Intendete che si debba avere uno sguardo d'insieme sul problema dei minori, dalla tutela alle case-famiglia ai tribunali? È un mondo che, a mio avviso, va modificato ma è anche molto complesso. Credo che sia molto difficile metter mano a tutto questo, ma allo stesso tempo se non lo si fa si rischia di avere una visione parziale dei vari settori. Come si potrebbe uscire da questa *impasse*?

GABRIELLA CARLUCCI. Mi ha colpito molto, nel vostro intervento, la parte relativa alla specificità di chi tratta i problemi della giustizia dei minori. Devo dire che, secondo me, voi avreste dovuto ottenere – o forse avremmo dovuto farlo noi – dei dati prima di oggi, perché nel frattempo è intervenuta la riforma che ha accorpato grandi tribunali. La riforma sta per essere attuata e si pone oggi il problema di sapere come e dove verranno inserite in questi tribunali le varie sezioni rivenienti dalle altre province.

A mio giudizio, in primo luogo la specificità è un argomento fondamentale e va segnalato al Ministro della giustizia; in secondo luogo, ritengo che questo sia il momento opportuno per inserirsi, non essendo ancora attuato l'accorpamento dei tribunali e con le difficoltà che derivano dall'unire grossi tribunali. Pensate a Napoli: il tribunale ha un numero enorme di addetti e le sedi distaccate della provincia furono create proprio per ovviare al sovraffollamento di cause. Quindi, questo è un argomento che forse come Commissione bicamerale avremmo dovuto trattare – e ancora si può fare – con il Ministro della giustizia. Il provvedimento sull'accorpamento delle sedi dei tribunali è pubblicato oggi sulla *Gazzetta Ufficiale*, ma è in via di attuazione.

Altro argomento che reputo molto interessante è quello della mancata applicazione della legge sull'affido condiviso. Anche in questo caso, come Commissione bicamerale avremmo bisogno di dati certi ed esempi concreti per poter presentare un'interrogazione oppure addirittura una risoluzione, a livello di Camera e di Senato, per indicare quali sono i punti di criticità dell'applicazione della legge, che ormai ha qualche anno.

È vero quello che avete riportato, ossia che in alcuni casi non c'è la volontà di applicare la legge sull'affido condiviso, ritenendola un modo per creare ulteriori scontri tra i genitori che si stanno separando. Se ci forniste dei dati concreti sull'attuazione o mancata attuazione o sui punti di criticità della legge, noi potremmo sottoporre la questione direttamente al Ministro della giustizia, con un intervento sia alla Camera che al Senato. Personalmente ritengo quella sull'affido condiviso una buona legge, naturalmente se fosse applicata.

PRESIDENTE. Ricordo che il Ministro della giustizia verrà in audizione in Commissione il prossimo 6 novembre.

ANNA MARIA SERAFINI. Ringrazio gli auditi del contributo. Come sapete, la vostra inaugura una serie di audizioni finalizzate a una presa di posizione comune della Commissione sul rispetto dei diritti fondamentali dei minori nel sistema della giustizia minorile. Ci teniamo ad avere un nostro documento da presentare al ministro nel momento in cui verrà audito.

Come sapete, si tratta di una situazione molto complicata. Innanzitutto, sono d'accordo che la questione principale sia una questione di sistema. D'altra parte, le linee guida del Consiglio d'Europa del 2010, fatte proprie dal Consiglio dei ministri dell'Unione europea, ci indicano il per-

corso: bisogna procedere per sistema e la riunificazione rientra in una visione di sistema.

Voi avete affermato che il cuore del ragionamento è la questione della relazione. Dunque, che si parli di legge sull'affido o di riunificazione del tribunale minorile con quello della famiglia, la questione centrale è il diritto del bambino alla relazione genitoriale. Occorre quindi una giurisdizione non oppositiva o conflittuale, bensì ricostruttiva. Ritengo che questo sia un punto centrale. Noi abbiamo, ad esempio, nelle sezioni specializzate dei tribunali ordinari, un approccio di « conflitto », in cui c'è chi vince e chi perde.

Nell'approccio del diritto relazionale, invece, nessuno deve perdere, ma deve vincere il bambino che ha il diritto ad avere una relazione con entrambi i genitori. La questione è quindi come si ricostruisce una relazione genitoriale nel momento in cui una coppia finisce. Voi avete su questo una sensibilità, una cultura, una storia. Quando si parla di formazione, se questo è il cuore del problema, è chiaro che l'asse di riferimento è completamente diverso e bisogna aprire una riflessione. Io non sono in disaccordo sul fatto che questa pianificazione passi da una punizione della tradizione dei tribunali minorili, i quali mettono insieme cultura giuridica e non giuridica sulla base dell'interesse e della tutela del minore, ma anche della relazione. Bisogna vedere come tutto questo venga salvaguardato al suo interno, però parlando di formazione il cuore del problema è che si ha bisogno di entrambe le figure. Mi chiedo se voi potete esserci d'aiuto. Per esempio, avete dei documenti di riflessione sulla formazione di tutti gli attori mirati al diritto relazionale ?

Il secondo aspetto su cui vorrei soffermarmi è quello della parificazione dei figli nati dentro e fuori il matrimonio. Sono presenti delle figure che hanno delle responsabilità su questo tema, sia della Camera, che del Senato, a partire dalla presidente, dall'onorevole Santolini e altri.

È importante – su questo la Commissione può anche produrre un suo documento – in assenza di una riforma complessiva di sistema, dare un segnale sull'approvazione di questa legge. La domanda da porre è quali siano le condizioni per Camera e Senato per poter approvare questa legge entro questa legislatura. Grazie.

ANITA DI GIUSEPPE. Vi ringrazio per la vostra presenza. Rappresentate, se ho ben capito, cinquanta associazioni familiari, quindi nessuno più di voi può conoscere la situazione difficile che le famiglie oggi stanno vivendo, perché la crisi pesa moltissimo su di esse.

Vorrei parlare proprio della questione economica, perché anche questa – lo abbiamo sentito anche dagli altri auditi – pesa sulla diminuzione delle adozioni. Voi chiedete soprattutto politiche fiscali a favore delle famiglie e nessuno può negare le difficoltà che oggi esse incontrano. Chiedete anche che lo strumento di equità familiare, l'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente), che tiene conto di reddito, patrimonio mobiliare e immobiliare, sia articolato in maniera tale da favorire veramente le famiglie. A questo proposito, che cosa chiedete al Governo ? E soprattutto, quali criteri dovrebbero essere adottati, a vostro avviso, per favorire le famiglie in difficoltà ?

SANDRA ZAMPA. Intervengo solo per riepilogare e chiarire se ho ben compreso il senso del vostro intervento, che mi pare in larga misura di condividere. Voi dite « no » allo smantellamento della giustizia minorile specializzata esistente fino a quando i tribunali per la famiglia saranno attivi, e proponete il mantenimento dell'attuale sistema, seppur insufficiente, in attesa di qualcosa di meglio. Inoltre, condivido assolutamente la questione della formazione, che va prevista a tutti i livelli.

Uno dei temi che non avete affrontato è quello delle carceri minorili, una questione di cui mi sto occupando e che costituisce anche uno dei punti più dolenti. Gli episodi anche recenti che abbiamo visto (fughe, rivolte e via dicendo) mi sembra che parlino da soli.

Condivido soprattutto l'idea – venuta fuori con una certa evidenza soprattutto

nel secondo intervento – secondo cui tutti i problemi attinenti all'infanzia vadano ricondotti a un'unica istituzione o a un sistema di regole, senza le disparità che purtroppo continuiamo a vedere. Le disparità ci sono a tutti i livelli; voi avete citato quella che riguarda i minori con genitori sposati e con genitori non sposati: il tentativo della legge per il riconoscimento dei diritti dei figli naturali va a sanare un aspetto molto vasto di questo problema.

Credo davvero che sia urgente approvare questa legge. Se lasciamo passare un'altra legislatura senza venirne a capo, in attesa anche questa volta di qualcosa di meglio, la Repubblica perderà un'occasione dopo l'altra, di cinque anni in cinque anni, e poi ci troveremo a chiederci come ci siamo ridotti in questo modo. Credo quindi che occorra uno sforzo da parte di tutti, se vogliamo che questa legge venga approvata, anche se con uno o più aspetti magari non particolarmente soddisfacenti, ma avendo un senso delle priorità, per esempio la sanatoria di una situazione molto grave quale la disparità di trattamento tra figli naturali e figli legittimi.

AMALIA SCHIRRU. Anche a me convince molto l'idea della specializzazione degli interventi all'interno dell'ordinaria amministrazione dei tribunali per quanto riguarda l'infanzia e l'adolescenza.

Avendo assistito in Sardegna a un'importante iniziativa su questo tema, vorrei chiedervi se, all'interno della ristrutturazione dei tribunali sulla base di questa specializzazione, possa essere utile anche la formazione di altro personale, ad esempio chi deve fare le indagini, come la polizia tributaria e fiscale, al fine di attenuare quella conflittualità che nasce al momento delle separazioni per assicurare il benessere dei minori. Sappiamo tutto quello che c'è stato in questi anni e continua a esserci, anche per la questione dell'evasione fiscale, eccetera.

Vi è un'altra questione a cui penso da tempo: i minori detenuti, una volta compiuti i diciotto anni, vengono trasferiti dalle carceri minorili in altre realtà. Non è il caso di suggerire – soprattutto laddove c'è da scontare una pena di lungo periodo – sezioni interne ai tribunali che favoriscano il processo di rieducazione, formazione e studio? Penso per esempio a estendere quegli interventi specialistici che oggi si fanno all'interno delle carceri minorili fino a venticinque o ventisei anni.

Infine, chiedo come affrontare il tema dei bambini figli di detenuti, per i quali le nostre carceri non favoriscono certamente il mantenimento di una serie di relazioni che vanno salvaguardate.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Belletti per la replica.

FRANCESCO BELLETTI, *presidente del Forum delle Associazioni familiari*. Faccio una replica telegrafica, magari ci permetteremo di mandarvi un documento più organico, perché nell'audizione abbiamo scelto di focalizzare l'attenzione su alcuni temi fondamentali.

Il tema degli accorpamenti è ovviamente decisivo, perché dipende dal realismo di questa organizzazione. L'ipotesi che avevamo formalizzato è quella di un circondario presso i maggiori tribunali. È evidente che l'intera riorganizzazione del sistema sta sfidando il dimensionamento.

Quello che ci preoccupava è che in questo grande progetto di riorganizzazione il tema della giustizia minorile è stato un figlio di nessuno. Per noi è un po' difficile ridefinire l'intero sistema. È chiaro che il criterio sulla base del quale costruire le ipotesi di fabbisogno e la consistenza di un tribunale che abbia piena titolarità ed esclusività è quello del carico di lavoro. Sono dati che il ministero può governare. Noi possiamo fornirvi alcuni dati su diversi punti, ma si tratta di dati all'attenzione del sistema giudiziario in quanto tale.

Il nome ideale di questa nuova struttura per noi sarebbe « tribunale delle relazioni familiari », con competenze su tutto ciò che attiene al diritto matrimoniale più che patrimoniale, anche se ovviamente quando si parla di famiglia si fa fatica a distinguere le due cose. Infatti,

come avevate segnalato anche voi, per esempio, bisogna spesso interpellare gli operatori della finanza quando si tratta di procedere ad accertamenti reddituali. Io, ad esempio, ho in mente il grande lavoro della polizia telematica nella lotta contro la pedofilia, che significa costruire un sistema organizzato di personale altamente specializzato nella tutela dei minori. Vi sono alcuni posti in cui questa specializzazione è già in atto. Si tratta di sfidare tutte le branche della pubblica amministrazione a costruire delle unità operative specializzate e a farle lavorare insieme.

Riassumendo, le idee alla base del nostro modello sono il recupero del benessere relazionale del minore come contenuto formativo trasversale e la previsione di formazioni assolutamente interprofessionali. Lo strumento formativo deve concretizzare l'idea che, ad esempio, il finanziere deve essere capace di fare il suo mestiere, ma deve anche saper interagire con tutti gli altri. Spesso l'impermeabilità dei saperi e delle operatività delle diverse organizzazioni è uno dei nodi fondamentali.

In quanto rappresentanti della società civile, noi siamo spesso intrappolati di fronte alla scelta secca di veder passare o meno la legge. Anche sull'ISEE ci è successa la stessa cosa: noi riteniamo che l'ISEE sia pesantemente penalizzante, soprattutto perché il peso dei carichi familiari viene valutato a nostro parere in modo erroneo, in quanto usa criteri di priorità assoluta che non corrispondono agli stili di consumo delle famiglie. Infatti, i figli costano di più di quanto misuri il nuovo ISEE proposto. D'altra parte, se ci viene chiesto se è meglio lasciare l'ISEE attuale o immaginarne uno nuovo, personalmente preferisco che si faccia la riforma, perché il sistema esistente non è affidabile. La grande conquista di civiltà rappresentata dall'eliminazione della discriminazione tra figli nati dentro e fuori del matrimonio viene pesantemente « avvelenata » dall'introduzione di un articolo che non sposta molto questa grande battaglia di civiltà e inserisce invece un *vulnus* molto pericoloso sulla protezione intergenerazionale all'interno delle famiglie e della società.

Per noi il richiamo è forte. È chiaro che si tratta solo di un particolare di una legge in cui tutto il resto funziona, ma l'impatto culturale – inteso come modifica dei comportamenti e degli apprezzamenti valoriali nel sociale – di un articolo del genere ci spinge a sollecitare una riflessione sulla questione. Si tratta, in sostanza, del contrario di quel che si dice « buttar via il bambino con l'acqua sporca », nel senso che si avvelena un provvedimento buono.

Quanto al fatto che i provvedimenti giudiziari debbano essere riabilitativi, piuttosto che solo punitivi o protettivi del sociale o delle persone, questo è un grande tema che riguarda la cultura della giustizia nel suo complesso. Forse dovremmo svuotare le carceri, privilegiando progetti di reinserimento lavorativo e sociale. Su questo tema non ci siamo spesi molto. Esistono già alcune buone pratiche di situazioni restrittive non carcerarie per le mamme, quindi anche questo è un tema che entra nel nostro regolamento.

Infine, mi permetto di dire che purtroppo nel nostro Paese le grandi occasioni di progetti di sistema in cui mettere le singole vertenze non vengono valorizzate. L'esperienza del Piano nazionale per la famiglia e del Piano nazionale per l'infanzia di cui si discusse a Napoli mostrano che si costruisce un sistema unitario, dove si cerca di tenere l'equilibrio tra le diverse parti, ma poi i provvedimenti sono settoriali. Nel caso specifico, io credo che la soluzione sarebbe quella di mettere in ordine il tribunale per la famiglia e per i minori con un provvedimento che rientri nella riorganizzazione del sistema giudiziario piuttosto che aspettare un piano generale. Ovviamente, però, l'efficacia della risistemazione di questo settore sarà tanto più adeguata quanto più si lasceranno delle finestre aperte (magari decreti attuativi o la segnalazione di ulteriori adempimenti da fare). Tuttavia, ho l'impressione che se si ottiene un consenso politico sulla riorganizzazione dei servizi

giudiziari di tutela dell'infanzia si può rigenerare anche l'intero sistema. È difficile dire da dove partire.

L'idea che attualmente il sistema vada mantenuto non è neanche in discussione, a parte il fatto che non spetta a noi dirlo. Ad oggi il sistema è equilibrato e l'esperienza pluriennale dei tribunali per i minorenni presenta dei valori ancora da mantenere. Distinguere la funzione giudicante di natura giudiziaria dal contributo delle scienze umane e di altri saperi nel costruire un discernimento appropriato probabilmente ci aiuterebbe in questo periodo storico. Per questo vogliamo superare il modello del tribunale per i minorenni.

SIMONE PILLON, *membro del consiglio direttivo del Forum delle Associazioni familiari*. Voglio rispondere brevemente dal punto di vista tecnico. Per rispondere alla domanda dell'onorevole Santolini, che ha chiesto a quanti tribunali per la famiglia pensiamo, vorrei precisare che noi siamo per un tribunale di prossimità, quindi sostanzialmente corrispondente non agli attuali tribunali per i minorenni, ma agli attuali tribunali ordinari presso i capoluoghi di provincia. *Ratione materiae*, noi siamo convinti che sia opportuno attribuire a questi tribunali tutto quanto è oggi attribuito al tribunale per i minorenni, sia competenze civili che competenze penali, sia quanto è attribuito oggi al giudice tutelare che quanto è attribuito al tribunale ordinario in materia di separazioni, divorzi, interdizioni, inabilitazioni, amministrazioni di sostegno, eccetera.

Per quanto riguarda la visione frammentaria di cui si è detto, noi siamo convinti che la camera degli esperti che è ipotizzata nel progetto di legge attualmente allo studio del Parlamento sul tribunale per la famiglia rappresenti un'ottima possibilità per coniugare le scienze giuridiche e le scienze umane. Addirittura noi sosteniamo che la formazione degli avvocati e dei giudici non debba essere solo giuridica ma anche antropologica, quasi di neuropsichiatria infantile. Deve esserci comunque un approccio psicologico che permetta di avere un'idea su altre problematiche.

Certo, sarebbe molto positivo – rispondo brevemente all'onorevole Carlucci – introdursi in questo momento di riorganizzazione, anche se è un dato scientifico che i tribunali più efficienti sono i più grandi. È un'occasione molto buona per porre all'attenzione del Ministro della giustizia questa possibilità e se voi vorrete farlo noi ne saremo contenti.

Per quanto riguarda la richiesta specifica sulla legge dell'affido condiviso, cito tre punti fondamentali. Il dato numerico ci dice che quella legge è formalmente applicata nella quasi totalità dei casi: se prima gli affidi erano esclusivi, oggi sono quasi tutti affidi condivisi. Il dato empirico ci dice, però, che è solo il nome ad essere cambiato, mentre la sostanza è rimasta uguale: si tratta cioè di affidi esclusivi chiamati con il nome di affido condiviso. L'audizione del minore prevista dalla legge non viene quasi mai applicata. La mediazione, che era la terza gamba indispensabile della legge, non viene attuata.

Onorevole Serafini, l'approccio giurisdizionale non conflittuale ci vede assolutamente d'accordo, tant'è che noi siamo persuasi che la modalità ottimale per gestire tutto quanto riguardi il minore è lo strumento della mediazione anche conciliativa: non è una parolaccia, significa cercare di aiutare due persone che si stanno separando a restare insieme.

Per quanto riguarda la questione dei figli incestuosi, mi permetto una brevissima parentesi. Mi rendo conto che è un tema delicato, come ci rendiamo conto che si tratta di approvare una legge importante. Anche io ho dovuto cambiare idea: sono partito dicendo che si tratta di un principio di tutela del minore, il quale non ha alcuna colpa; tuttavia, proprio partendo da questo presupposto, in seguito a un'elaborazione mia personale prima e interna alla nostra commissione poi, sono giunto alla conclusione che il minore viene protetto dall'attuale legge e non dal cambiamento della stessa. Molto spesso l'incesto è frutto di una relazione violenta e il minore va protetto da quella relazione,

che diventa altrimenti per lui un marchio di infamia per tutta la vita. Ecco perché siamo persuasi che questa norma vada stralciata.

Tecnicamente, come diceva l'onorevole Serafini, noi siamo anche disponibili a promuovere un tavolo di mediazione tra le forze politiche per trovare una sistemazione tecnica che permetta di stralciare la norma e rimandarla al Senato per l'approvazione della parte residuale, senza perdere tempo. Su questo c'è la nostra completa disponibilità.

Per quanto riguarda le domande poste dall'onorevole Schirru, si tratta di questioni molto tecniche che esulano dalle nostre competenze specifiche. L'aspetto del mondo carcerario minorile per noi passa attraverso lo strumento della mediazione penale. Questo è quello che possiamo dire, per il resto non abbiamo competenze specifiche per poter dare una risposta.

Devo dire che mi entusiasma d'acchito la formazione anche per gli operatori della polizia giudiziaria, che molto spesso sono quelli che, intervenendo in malo modo, pregiudicano situazioni che si sarebbero potute gestire in maniera decisamente più *soft* nell'interesse del minore. La ringrazio per questa osservazione.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda l'aspetto più importante della legge sul riconoscimento dei figli naturali, vi ricordo che adesso ai figli nati fuori dal matrimonio non vengono riconosciuti rapporti di parentela. Quindi, se succede qualcosa ai due genitori o all'unico genitore, questi minori finiscono negli istituti. La stessa cosa accade per i figli nati da incesto.

Comunque, voi avete parlato del corpo, ossia del tribunale dei minori e del tribunale della famiglia, ma non delle gambe, ossia i servizi sociali. Cosa si fa senza questi servizi ? Non ci sono risorse e non ci sono servizi sociali.

Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 16 ottobre 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

16STC0020780