COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MARTEDÌ 27 NOVEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **ANNA MARIA SERAFINI**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Serafini Anna Maria, *presidente* 2

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

Audizione di rappresentanti del Gruppo CRC:

Serafini Anna Maria, *presidente* 2, 7, 12

PAG.

Basilio Laura, *componente del Gruppo CRC/associazione Altro Diritto* 5, 11

Capitanio Santolini Luisa (UdCpTP) 7, 9

Del Buttero Maria Grazia, *componente del Gruppo CRC/Unione Nazionale Camere Minorili* 4, 9

De Torre Maria Letizia (PD) 10

Pugliese Vittoria, *coordinamento Gruppo CRC/Save the Children Italia* 2, 9

Zampa Sandra (PD) 9

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ANNA MARIA SERAFINI

La seduta comincia alle 14,10.

(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 di rappresentanti del Gruppo CRC.

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 di rappresentanti del Gruppo CRC.

Abbiamo voluto svolgere questa audizione perché sappiamo quanto sia importante per la giustizia minorile, sebbene questa sia una giornata molto particolare, come molte nell'ultima fase, in quanto ci sono provvedimenti importanti in corso, come la delega fiscale al Senato. È anche in atto una discussione politica che attraversa i gruppi, per cui le posizioni ancora non sono chiare anche rispetto a eventuali voti di fiducia. Insomma, la situazione è molto delicata. Tuttavia, abbiamo voluto – ripeto – svolgere questa audizione.

Nel ringraziare della presenza Vittoria Pugliese, Maria Grazia Del Buttero e Laura Basilio, do la parola alla dottoressa Vittoria Pugliese del coordinamento Gruppo CRC/Save the Children Italia.

VITTORIA PUGLIESE, *coordinamento Gruppo CRC/Save the Children Italia*. Grazie, presidente. Onorevoli componenti della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, vi ringrazio di questa opportunità, a nome di tutte le associazioni del Gruppo CRC.

La mia sarà una premessa molto breve perché voglio lasciare spazio alle colleghe che entreranno nel merito dei temi che abbiamo selezionato. La mia premessa intende illustrare l'ambito in cui si inserisce il lavoro del Gruppo CRC e le attività svolte dal *network*. Come sapete, il gruppo di lavoro per la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che oggi rappresentiamo, è un *network* di 85 associazioni che dal 2001 si occupa del monitoraggio della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e dei suoi protocolli opzionali.

Il Gruppo CRC predispone annualmente un rapporto di aggiornamento sull'attuazione dei diritti dell'infanzia e sulle raccomandazioni del Comitato ONU rivolte all'Italia, il cosiddetto « Rapporto CRC », che è espressione del complessivo e complesso lavoro di monitoraggio compiuto dalle diverse associazioni che appartengono al *network*, le quali trovano nel rapporto un punto di caduta comune rispetto all'individuazione delle criticità e delle possibili soluzioni.

Il Rapporto CRC, attraverso le raccomandazioni poste alla fine di ogni paragrafo, frutto del lavoro congiunto di discussione e di condivisione tra tutte le 85 associazioni, fornisce alle istituzioni competenti indicazioni concrete e soprattutto attuabili per promuovere un cambiamento. È, quindi, uno strumento di con-

fronto puntuale e costruttivo con le istituzioni responsabili delle politiche per l'infanzia e per l'adolescenza, quindi anche con la Commissione infanzia.

Dal 2001 a oggi, il Gruppo CRC ha realizzato due rapporti supplementari alle Nazioni unite, partecipando a due sessioni di esami dell'Italia da parte del Comitato ONU nel 2003 e nel 2011, e ha realizzato cinque rapporti annuali di monitoraggio. L'ultimo, presentato il 5 giugno 2012 in collaborazione con il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, si intitola, appunto, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, anno 2011-2011* e fornisce una panoramica ad ampio raggio dell'applicazione della tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del nostro Paese. Il rapporto è stato consegnato agli onorevoli componenti della Commissione nella precedente audizione. Abbiamo lasciato copia alla segreteria per i componenti che non erano presenti all'ultima audizione del *network*.

Le ultime osservazioni conclusive del Comitato ONU sono state pubblicate il 7 ottobre 2011, a seguito dell'esame dell'Italia del comitato ONU. Il Gruppo CRC ha partecipato con una delegazione, presentando il secondo rapporto supplementare durante la presessione del 2011 e partecipando in qualità di osservatore alla sessione svoltasi a settembre 2011.

I capitoli che compongono il rapporto sono 8, quindi trattiamo una gamma di temi molto vasta. Siccome la nostra audizione si inserisce nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul rispetto dei diritti fondamentali dei minori nel sistema della giustizia minorile, abbiamo selezionato alcuni temi del V Rapporto CRC, in particolare il paragrafo sulla procedura minorile civile e penale e quello sull'ascolto del minore in ambito giudiziario.

Queste due questioni saranno affrontate dall'avvocato Maria Grazia Del Buttero dell'Unione nazionale camere minorili. Invece, l'avvocato Laura Basilio dell'associazione « Altro diritto » presenterà le raccomandazioni e il contenuto del paragrafo « Minori in stato di detenzione sottoposti a misure alternative ».

Cogliamo l'occasione anche per riportare all'attenzione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza le raccomandazioni contenute nel V Rapporto CRC in merito al terzo protocollo opzionale alla CRC, firmato a Ginevra nel 2012, con cui si prevede l'introduzione di una procedura di ricorso individuale al comitato ONU in caso di violazione di diritti sanciti dalla CRC stessa.

Il protocollo consentirà, come sottolineato nel V Rapporto CRC, la difesa dei diritti dei minorenni attraverso presentazione di segnalazioni o di vere e proprie denunce al Comitato ONU che ha sede a Ginevra. Il protocollo è stato firmato dall'Italia, che è stata tra i primi dieci Paesi firmatari, e la ratifica ha ricevuto parere favorevole dal Ministero della giustizia, così come riportato dal Ministro Riccardi nel corso della discussione in Aula, svoltasi lo scorso 20 novembre.

Il Gruppo CRC raccomanda al Parlamento di ratificare il nuovo protocollo alla CRC e di provvedere, in occasione della detta ratifica, anche alle dichiarazioni opzionali che consentiranno di ricevere segnalazioni da altri Stati (articolo 12) e di consentire nei propri confronti la procedura d'inchiesta in caso di violazioni gravi e sistematiche (articolo 13). Questi articoli definiscono procedure facoltative a cui gli Stati parte possono liberamente decidere di sottomettersi o meno all'atto della ratifica.

Prima di lasciare la parola alle colleghe, vorrei invitare la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza alla lettura dell'ultimo rapporto in quanto crediamo siano numerosi gli spunti di riflessione e di approfondimento per il vostro lavoro, non solo in seno a questa Commissione. Mi preme, infine, sottolineare che ci sono numerose raccomandazioni indirizzate alla Commissione infanzia e adolescenza, che sarà nostra cura selezionare e farvi avere, con l'auspicio che possiate impegnarvi in prima persona per la loro realizzazione.

Lascerò a disposizione della segreteria della Commissione il mio intervento scritto. Passerei ora la parola all'avvocato

Maria Grazia Del Buttero dell'Unione nazionale camere minorili, che approfondirà i temi della procedura minorile civile e penale e dell'ascolto del minore in ambito giudiziario. Grazie.

MARIA GRAZIA DEL BUTTERO, *componente del Gruppo CRC/Unione Nazionale Camere Minorili*. Il Gruppo CRC ha cominciato a valutare gli elementi innovativi del Piano nazionale infanzia approvato nel maggio 2011, che è lo strumento di attuazione e implementazione della Convenzione sui diritti dei fanciulli, quindi, a nostro parere, è estremamente importante da tenere sempre presente in tutto il lavoro su questa materia.

Per quanto riguarda la tutela dei diritti dei minori in campo civile, il Piano nazionale infanzia prevede la trasformazione del tribunale per i minorenni in tribunale per la famiglia, cioè finalmente un organo unico che assolva a tutte le competenze che oggi sono ancora sparse in diversi i luoghi, con un'unica procedura. Si tratta, quindi, di un'unificazione dell'organo e delle procedure. Questo è previsto dal Piano nazionale infanzia, ma la realtà sta andando in un senso completamente diverso. Infatti, la maggior parte dei progetti che sono oggi in discussione prevedono le sezioni specializzate, lasciando eventualmente la competenza penale al tribunale per i minorenni, eliminando e frantumando, in questo modo, quella cultura della giustizia minorile per cui l'Italia è stata famosa in tutti questi anni.

Attualmente, rispetto a quello che avevamo scritto a maggio, ci sono diversi progetti che prevedono anche il tribunale per la famiglia, come quello Serafini e Garavaglia e ultimamente il progetto Palomba.

Il gruppo di monitoraggio della CRC si è espresso nel rapporto per un organo unico che effettivamente e finalmente assolva alla funzione di giudicare tutta la materia minorile. Per esempio, nel caso delle disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali, che al momento in cui siamo andati in stampa si prevedevano con il progetto di legge n. 2805, che è stato più volte rivisto e rimaneggiato, riteniamo, come gruppo, che non abbia la finalità di parificare completamente i figli naturali con quelli legittimi. Infatti, la procedura è spesso diversa, visto che restano il tribunale per i minorenni e quello ordinario. Del resto, il discorso della procedura è fondamentale. Non ci può essere parificazione se si usa una procedura di un tipo e un'altra di un altro.

Un altro aspetto su cui ci eravamo soffermati è quello del cognome perché anche questo progetto di legge lascia la diversità che c'è tuttora, cioè l'impossibilità di scelta del cognome per il figlio legittimo, mantenendo questa possibilità, invece, per il figlio che nasce da una coppia non sposata. Una delle raccomandazioni del gruppo è proprio quella di sforzarci per applicare delle norme che stabiliscano un organo unico e una procedura unica, per cui finalmente i figli legittimi e quelli naturali siano effettivamente parificati.

Un altro elemento che avevamo identificato e per cui abbiamo preparato delle raccomandazioni rappresenta un problema enorme per chi lavora nelle aule di tribunale. Mi riferisco alla necessità di norme per la regolamentazione della difesa d'ufficio in campo civile. L'entrata in vigore della legge 28 marzo 2001, n. 149 ha lasciato questo vuoto legislativo poiché non c'è una regola per quanto riguarda la difesa d'ufficio e il curatore. Abbiamo avuto diverse sentenze della Corte d'appello, poi modificate in Cassazione, in cui si è posto un grande problema per quanto riguarda il curatore difensore nell'ambito dell'adozione. Anche questa situazione andrebbe, dunque, regolamentata con delle norme molto precise.

Per quanto riguarda il penale, in questo momento la situazione è più statica di quanto sia in campo civile. Sempre facendo riferimento al Piano nazionale dell'infanzia, si prevedono delle misure molto importanti per quanto riguarda il minore, come la semplificazione dei riti; l'aumento della tipologia delle pene; la mediazione penale che andrebbe regolamentata, oltreché finanziata, cosa che, invece, non viene

assolutamente fatta; infine, l'accompagnamento del minore con il tutore o il curatore, che nei nostri tribunali non viene mai attuato.

Un altro argomento che sta particolarmente a cuore a noi che ci occupiamo di aule giudiziarie è quello della sospensione del processo nei confronti degli irreperibili. Infatti, ci troviamo continuamente a dovere fare il difensore d'ufficio di minori che non esistono, ossia che sono irreperibili, ma dobbiamo comunque difenderli, contravvenendo completamente a quanto dispone la CRC perché dovremmo sentire il minore, ascoltarlo e informarlo di tutti i suoi diritti, cosa che non è possibile perché i minori in questione non ci sono. Siamo, tuttavia, costretti, perché siamo stati nominati, a fare queste difese, che sono formali e inutili.

Attualmente, è in discussione un progetto di legge per la sospensione del processo per gli irreperibili e più volte abbiamo sollecitato i nostri tribunali a sospendere in attesa di una regolamentazione, ma hanno sempre negato questa possibilità. Pertanto, questo progetto di legge attualmente in discussione andrebbe velocemente approvato.

Queste sono alcune nostre raccomandazioni, che poi trovate nei nostri documenti.

Per quanto riguarda l'ascolto del minore, in ambito sia civile che penale manca una regolamentazione giuridica precisa. Sono stati fatti moltissimi protocolli. Ciascun tribunale ha cercato di portare avanti una propria consuetudine, ma non c'è una prassi generale. Anche dal punto di vista civile, ciascuno va avanti per conto proprio.

Tuttavia, l'impressione è che in campo civile l'ascolto venga effettuato molto poco, nonostante la Cassazione dica che va sempre fatto in tutte le materie, perché nei tribunali ordinari, soprattutto nelle separazioni e nei divorzi, la cultura dei giudici non è forse tale da effettuarlo. Forse, manca anche la capacità perché sentire un minore in un'aula di giustizia, da parte di un giudice, non è certo facile. L'ascolto viene praticato un po' di più al tribunale per i minorenni, dove i giudici onorari sono molto più preparati.

In ambito penale, la situazione è ancora più grave perché a volte si verifica un'illegalità, vi è la nomina di un curatore quando la procedura è già avanti; il minore non viene sentito; spesso non viene chiesto l'incidente probatorio che, invece, servirebbe per sentire il minore con le modalità che sono prescritte dalla legge. Quindi, la nostra raccomandazione per l'ascolto in sede civile e penale è che ci sia una regolamentazione precisa che superi tutte queste differenze di prassi e che garantisca i diritti del minore in ambito giudiziario.

LAURA BASILIO, *componente del Gruppo CRC/associazione Altro Diritto*. Per quanto riguarda i minori in stato di detenzione o sottoposti alle misure alternative, è doveroso partire dalla considerazione che, nonostante la sollecitazione espressa dal comitato ONU, oltre che dal Consiglio d'Europa e dalla Corte costituzionale italiana, a oggi manca un ordinamento penitenziario minorile.

Ai minori, infatti, si continua ad applicare l'ordinamento penitenziario degli adulti emanato nel 1975. In realtà, nel 2007, il dipartimento per la giustizia minorile ha istituito un gruppo di lavoro con il compito precipuo di elaborare una proposta organica per un ordinamento penitenziario minorile in linea con gli ordinamenti europei in materia. Il progetto elaborato è, però, rimasto senza attuazione per alcuni anni. Solo nel 2010 è stato fatto proprio da un gruppo di parlamentari che ha presentato una proposta di legge penitenziaria minorile che attualmente è ancora all'esame della II Commissione giustizia in sede referente. Il Gruppo CRC esprime preoccupazione per il rischio che questo percorso avviato non prosegua.

Sarebbe, inoltre, auspicabile la costituzione di un osservatorio istituzionale, così come sollecitato dal comitato ONU, in grado di offrire un monitoraggio indipendente sulla situazione detentiva minorile, anche attraverso delle visite periodiche ai

luoghi di detenzione, e soprattutto un sistema in grado di sollecitare una politica tesa a eliminare la forte selettività del sistema penale minorile in linea con il dettato normativo della CRC.

Infatti, il principio di non discriminazione di cui all'articolo 2 della CRC appare scarsamente rispettato. Alcune categorie di minori sono sistematicamente discriminati, per esempio quelli stranieri, quelli rom, sinti e italiani provenienti dalla aree svantaggiate del sud. Si tratta di una discriminazione strutturale che è legata, da una parte, alla marginalità socio-economica e, dall'altra, alle politiche penali fortemente selettive.

Più specificatamente, la maggioranza dei detenuti presenti negli IPM (istituti penali per i minorenni) del sud proviene dai quartieri disagiati delle metropoli meridionali, in cui è diffusa la disoccupazione ed è radicata la criminalità organizzata. La selezione effettuata dal sistema penale finisce per rendere gli IPM una risposta istituzionale alla problematicità sociale rappresentata da ragazzi doppiamente ai margini del circuito dell'economie, sia di quelle legali, sia di quelle illegali gestite dal crimine organizzato.

Per quanto riguarda gli IPM del centro e del nord Italia, in questi sono per lo più reclusi minorenni immigrati, soprattutto non accompagnati. In particolare, i minori stranieri, che costituiscono la minoranza sia tra coloro che sono segnalati all'autorità giudiziaria come autori di reato, sia tra quanti entrano in centri di prima accoglienza sono, però, tra quanti entrano negli istituti penali per i minorenni, in maggioranza fino al 2007 e anche in seguito rappresentano una percentuale abbondantemente sopra il 40 per cento.

Benché i reati commessi da stranieri siano, generalmente, meno gravi di quelli posti in essere dagli italiani, trattandosi prevalentemente di reati contro il patrimonio, le denunce nei loro confronti producono l'avvio dell'azione penale molto più frequentemente rispetto a quelle sporte nei confronti degli italiani; vengono condannati più spesso degli italiani; soffrono dei periodi di detenzione cautelare più lunghi; infine, hanno minor accesso alle misure alternative alla detenzione, al perdono giudiziale e alla messa alla prova.

In questa discriminazione strutturale, gioca un ruolo importante anche la carenza di prospettive legali di permanenza sul territorio italiano al compimento del diciottesimo anno di età, che vanifica, ovviamente, qualsiasi percorso di reinserimento sociale. Infatti, su questo aspetto si sottolinea la scarsissima applicazione dell'articolo 18, comma 6, del Testo unico dell'immigrazione, anche se recentemente, a Firenze, a febbraio del 2012, il tribunale per i minorenni ha espresso, per la prima volta, un parere favorevole al rilascio del permesso di soggiorno *ex* articolo 18, comma 6. Speriamo, quindi, che questa diventi una prassi istituzionalizzata.

Per quanto riguarda i minori rom e sinti detenuti, la stima risulta molto approssimativa perché le rilevazioni ufficiali sulla popolazione detenuta in Italia non riescono a restituire il vero quadro della componente nomade, dal momento che, a volte, questa viene considerata come voce a sé (cioè minore nomade), mentre altre volte viene fatta rientrare nella specifica nazionalità di origine dei ragazzi che, tra l'altro, spesso è presunta.

Secondo una ricerca del 2011 dell'European Roma Right Center, negli istituti italiani si registra una presenza di minori rom di origine straniera pari al 20 per cento del totale della popolazione detenuta. Si tratta, però, di un dato parziale che non tiene conto né dei rom e dei sinti italiani, né della stragrande maggioranza che si trova in una situazione di apolidia di fatto, che è un altro problema importante. Comunque, i pochi indicatori di cui disponiamo mostrano che i minori rom e sinti non solo sono fortemente discriminati rispetto a loro coetanei italiani, ma ricevono spesso un trattamento peggiore di quello riservato ai minori stranieri.

In evidente contrasto con il principio per cui la misura della detenzione dovrebbe essere adottata solo come *extrema ratio* e per il periodo più breve possibile, si pone la questione dell'eccessivo ricorso alla detenzione dei minori negli IPM e la

sottoutilizzazione degli strumenti deflattivi previsti dal processo minorile. Quasi due terzi dei minori si trovano in custodia cautelare, mentre solo un terzo sta effettivamente scontando una pena definitiva. Inoltre, tra quanti sono in custodia cautelare, anche in questo caso, gli stranieri sono la netta maggioranza.

Un altro problema che preme sottolineare è quello dei trasferimenti. I minori sono spesso trasferiti da un istituto a un altro, sia per esigenze dell'amministrazione, soprattutto per sovraffollamento, ma anche per motivi disciplinari. Il trasferimento comporta l'interruzione dei legami sociali, familiari, lavorativi e soprattutto dei percorsi formativi intrapresi. Anche questo fenomeno riguarda principalmente gli stranieri.

Comunque, a proposito dei percorsi formativi e trattamentali, riteniamo che sia assolutamente indispensabile che la formazione venga potenziata. L'offerta formativa e scolastica, infatti, differisce da struttura a struttura e da anno in anno, a seconda delle risorse economiche messe a disposizione dagli enti nazionali e soprattutto da quelli locali. Per esempio, nell'IPM di Pontremoli, in questo momento, la scuola viene effettuata solo due volte alla settimana e viene insegnato unicamente italiano.

I percorsi di risocializzazione dentro e fuori dagli istituti sono frammentari per mancanza di risorse, ma anche per un orientamento relativo al trattamento dei minori non sempre attento alle esigenze pratiche di questi, cioè, in primo luogo, all'inserimento lavorativo e, per quanto riguarda gli stranieri, anche alla regolarizzazione del loro *status* giuridico. Risulta, pertanto, indispensabile, oltre a una maggiore specializzazione di tutti gli operatori coinvolti nell'ambito della giustizia penale minorile, anche la prosecuzione della collaborazione avviata fra l'amministrazione penitenziaria, gli enti locali e le ONG (organizzazione non governativa) per la predisposizione di progetti di formazione negli istituti di pena.

Mi preme sottolineare un altro elemento di forte criticità, che si pone in contrasto chiaramente con il dettato normativo della CRC, cioè il sistema delle comunità per i minorenni. Queste risultano, infatti, in numero decisamente insufficiente rispetto alla reale necessità e sono dotate di scarsissime risorse e di un'inadeguata specializzazione. Questo problema riguarda soprattutto i minori con problemi psichiatrici che vengono sempre più lasciati in IPM, nonostante l'evidente incompatibilità con la struttura carceraria.

Alla luce di tali osservazioni, il Gruppo CRC reitera le raccomandazioni del 2009, e in particolare chiede al Parlamento l'adozione di una legge di ordinamento penitenziario minorile atta a ripensare la funzione della pena con riferimento al minore e finalizzata a ridurre il ricorso alla carcerazione e a trasformare il ruolo e il funzionamento degli istituti penali per i minorenni; al Governo e agli enti locali, l'allocazione di maggiori risorse economiche e di qualificate risorse umane per la giustizia penale minorile, i servizi sociali e le comunità per i minorenni; al Parlamento, al Governo e agli enti locali tutti l'adozione di specifiche politiche e programmi di intervento volti a rimediare alle discriminazioni, quantomeno strutturali, dei minori stranieri, rom e italiani residenti nel sud Italia.

In particolare, per i rom e i sinti si raccomanda la predisposizione di formazioni specifiche per coloro che intervengono a tutti i livelli dell'amministrazione della giustizia e del controllo penale allo scopo di promuovere la sensibilizzazione culturale, la consapevolezza dei forti pregiudizi che ancora sono radicati nei loro confronti, nonché l'inserimento stabile di mediatori culturali nelle strutture della giustizia minorile.

PRESIDENTE. Vi ringrazio di cuore di questo contributo. Prima di intervenire, do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Innanzitutto, grazie. Si tratta di argomenti spinosi, per cui è bene avere un riscontro

con chi lavora sul campo. Noi ci occupiamo di infanzia, ma non siamo magistrati, giudici o addetti ai lavori in senso stretto.

Esordisco con una considerazione che può sembrare negativa. Siamo a fine legislatura, quindi vi invito tutti al realismo perché è inutile invocare leggi, proposte di leggi e revisioni, che pure condivido e potrei auspicare insieme a voi, dal momento che non potremo fare praticamente nulla. Dico questo con rammarico, facendo anche il *mea culpa* e prendendomi la responsabilità per quello che mi compete, cioè per un seicentesimo del Parlamento italiano. Direi, quindi, che ci si dovrebbe attrezzare – chiedo anche a voi di farlo – con una strategia per il prossimo periodo che verrà, per cui chiunque si siederà al nostro posto davanti a voi dovrà trovare, immediatamente, appena insediato il nuovo Parlamento, una proposta organica, motivata e argomentata con dati e informazioni.

Non dico di scrivere una proposta di legge, ma di tenere conto che ci potrebbe essere una persona di buona volontà come me che non ha gli strumenti giuridici per seguirvi su questo terreno e che potrebbe impiegare non mesi, ma anni per raggiungere dei risultati che non sono solo di tipo economico. Voi chiedete, infatti, applicazioni di leggi, che sarebbero a costo zero, o comunque non stravolgenti per le casse dello Stato.

Credo, quindi, sia mancata la volontà politica di attuare queste norme, distratti da mille altre cose. Mi assumo – ripeto – la mia seicentesima parte di responsabilità. A ogni modo, bisognerebbe che queste cose non diventassero un pezzo di carta che verrà depositato qui, anche se lo leggerò con molta attenzione, ma si tramutassero in proposte molto precise e concrete. Insomma, bisognerà coinvolgere il nuovo Parlamento, di cui non sappiamo nulla, su queste questioni. Questa è la mia premessa un po' amara. Tuttavia, in questo momento occorre un sano realismo.

In ogni caso, chi di noi siederà ancora su questi banchi farà tesoro di questo percorso che la Commissione infanzia sta faticosamente portando avanti. Per quello che riguarda la legge sui figli naturali, che stiamo discutendo, oggi siamo reduci da notevoli battaglie. Vedo che anche voi siete contrari al fatto che ci siano norme, percorsi e tribunali diversi in funzione del fatto che un figlio nasca dentro o fuori dal matrimonio.

Siccome abbiamo riscontrato questa opinione in moltissime persone – non siete i primi a dirlo, come sa bene la collega Anna Serafini, che ha seguito con me questo provvedimento – mi domando cosa sia successo alla Commissione giustizia per cui non si è riusciti a toccare praticamente niente. Comunque, ritengo che questa legge, così come verrà votata oggi dal Parlamento, è molto negativa. Affinché venga ricordato a futura memoria e sappiate che mi assumo la responsabilità di quello che dico, affermo che stiamo facendo una legge che non va bene, che è sbagliata e siamo sotto ricatto di gruppi trasversali di parlamentari, per cui la responsabilità è diffusa. Per questa ragione, questa legge è praticamente blindata. È arrivata in Aula blindata, quindi non verrà cambiato nulla perché c'è l'idea – più volte detta oggi in Aula – che, se si cambia anche una parola, rischia di non essere più approvata, visto che poi deve andare in terza lettura al Senato.

Personalmente, in Aula sosterrò che è meglio nessuna piuttosto che una pessima legge. I bambini avranno questo riconoscimento perché ormai i tempi sono maturi, perché siamo tutti d'accordo e perché è giusto così, ma non si possono far passare delle pessime norme sostenendo che si tratta di un'ottima legge. Le pessime leggi restano. Questa ottima legge non è più tale perché è inquinata da questioni profondamente sbagliate e negative, per cui non sono disponibile a stare al ricatto di chi dice che, altrimenti, questa legge rischia di non essere più approvata.

Vi è, poi, il problema dei figli incestuosi, che è un altro dramma collettivo. Inoltre, in terzo luogo, i criteri di adottabilità sono quelli per cui bisogna dimostrare l'irrecuperabilità educativa del genitore in un tempo ragionevole. Non si

capisce, però, cosa significhi. L'espressione « tempo ragionevole » non deve esistere in una legge. Qual è un tempo ragionevole ? Quando il bambino arriva alla prima media ? Quando compie stette anni ? Quando il genitore è difficoltà per due anni ? Senza norme precise, questa legge è un pasticcio colossale. Che cosa vuol dire che il criterio di adottabilità è la dimostrazione che quel genitore è incapace in maniera irreversibile e che bisogna dimostrarlo in un tempo ragionevole ?

Allora, vi chiedo se le mie argomentazioni siano o meno fondate. Ho lavorato parecchio su questa legge e mi sto davvero avvelenando l'anima. Approfitto della vostra presenza – mi scuseranno le colleghe – per sottoporre la questione a esperte come voi. Ecco, quale ragionamento potete fare su questi aspetti ?

MARIA GRAZIA DEL BUTTERO, *componente del Gruppo CRC/Unione Nazionale Camere Minorili*. Rispondo a livello personale perché il Gruppo CRC non si è misurato su questo. Sono assolutamente d'accordo con quello che ha detto perché è meglio non avere una legge che averne una sbagliata che poi sarà in vigore chissà per quanti anni. Sono perfettamente d'accordo che tutto quello che è stato aggiunto in questa legge – al di là del fatto che i figli naturali sono uguali, cosa per cui bastavano una o due righe – anche a livello procedurale non fa altro che confondere e portare a sbagliare.

Sono anche d'accordo per quanto riguarda la questione dell'adottabilità. La giurisprudenza aveva dato dei criteri molto chiari e precisi. Abbiamo una giurisprudenza enorme sulla dichiarazione di abbandono e sull'adottabilità, per cui fare un'altra norma, oltretutto estremamente confusa, non ha nessun senso. Probabilmente, si arriverà a un altro tipo di giurisprudenza che farà un po' di chiarezza. Tuttavia, il mio parere personale è che sia una norma inutile, che rischia di essere sbagliata.

Sono, dunque, assolutamente d'accordo con quanto ha detto.

VITTORIA PUGLIESE, *coordinamento Gruppo CRC/Save the Children Italia*. Vorrei solo precisare che il Gruppo CRC ha sottoscritto il V Rapporto a fine aprile. È un lavoro di 85 associazioni che viene sempre condiviso e approvato da tutte.

LUISA CAPITANIO SANTOLINI. Abbiamo notato che non vi siete espressi, ma noi abbiamo un *dossier* di associazioni che si sono pronunciate.

VITTORIA PUGLIESE, *coordinamento Gruppo CRC/Save the Children Italia*. Le stavo, appunto, riportando che ci sono delle associazioni, guidate da ONG autorevoli in campo di infanzia e adolescenza in Italia, che hanno sottoscritto un documento in pieno accordo con la sua posizione. Come Gruppo CRC, il nostro compito istituzionale è quello di monitorare l'attuazione, appunto, della CRC, monitoraggio che svolgiamo con la pubblicazione del rapporto. Trattandosi di 85 associazioni, era molto difficile trovare in poco tempo una posizione condivisa, ma ci sono molte associazioni estremamente autorevoli in Italia che hanno espresso le preoccupazioni dell'onorevole Santolini. Credo, peraltro, che vi sia arrivato anche un documento sottoscritto su questo tema.

SANDRA ZAMPA. A questo punto, stiamo riflettendo insieme a voce alta. Tuttavia, devo dire che mi rammarico che il Gruppo CRC non abbia assunto una posizione nei tempi utili. A volte, le cose stanno ferme per un tempo incredibilmente lungo, ma poi quando partono non si fermano più. In questo momento, siamo reduci da una prima votazione e tra poco ci troveremo a votare questa legge, tra l'altro con un voto segreto, proprio su richiesta del Gruppo dell'UdCpTP, di cui la collega Santolini fa parte.

Come diceva la collega Santolini, chi siederà nel prossimo Parlamento dovrà rimettere mano a una riforma complessiva sulla giustizia minorile rispetto alla quale attendiamo alcuni provvedimenti dai tempi della riforma Gozzini, quindi non so cosa si aspetti ancora. Quella sarà l'occa-

sione per rimediare a diversi errori che, salvo che oggi vi sia una sorpresa in Aula con il voto segreto, resteranno dentro quella legge. Peraltro, la prima votazione ha dato chiaramente un segnale del fatto che entro questa sera o domani mattina questa legge sarà approvata.

Ciò detto, vorrei tornare ad alcune questioni. La prima riguarda alcuni aspetti che la dottoressa Del Buttero ha evidenziato, in particolare l'ascolto. Se non capisco male, lei ha auspicato uno specifico regolamento oppure, nell'ambito di una riforma della giustizia minorile, un preciso articolo che riguardi le modalità dell'ascolto.

A questo proposito, l'altro giorno è stato presentato qui a Roma un libro tutto dedicato all'ascolto, che la dottoressa Cavallo aveva annunciato proprio in questa sede la settimana scorsa. Sono 200 pagine, che ho potuto solo sfogliare. Si tratta di un tema molto complicato che può essere affrontato in modi diversi. Ci sono stati, inoltre, tre giorni di convegno dell'associazione dei magistrati minorili e della famiglia. Comunque, vorrei capire se lei pensa a un regolamento o che questo debba essere codificato dentro una legge. Infatti, le tecniche, le abitudini degli adolescenti, la cultura e degli strumenti per l'ascolto possono cambiare, per cui codificare questo aspetto potrebbe significare ritrovarsi con un provvedimento che diventerebbe rapidamente vecchio.

Un altro aspetto, che ormai è più una presa d'atto, riguarda la relazione della dottoressa Basilio sulla mancanza dell'ordinamento penitenziario minorile. Lei ha fatto riferimento all'auspicio che venga costituito un osservatorio per il monitoraggio, ma ci sono già, per esempio, i garanti per i diritti dei detenuti. Inoltre, per fortuna, in molte regioni abbiamo il garante dell'infanzia. A proposito della mia regione, vi è stata una visita all'istituto penitenziario minorile di Bologna, fatta, molto correttamente, da entrambi, con una relazione che è stata mandata al dipartimento giustizia minorile e un comunicato che è stato reso pubblico.

Allora, mi domando se sia necessario pensare a un altro istituto in più che si aggiunga a quelli esistenti. Per la breve esperienza, per la conoscenza e la possibilità che ho avuto un questi anni di verificare quali sono i problemi delle politiche dell'infanzia, certamente vi è la frammentazione eccessiva, per cui creare un organismo che si aggiunge agli altri significa anche creare problemi di relazioni interne, a parte il fatto che rischiamo di costruire un castello e, al contempo, demolire il dipartimento della giustizia minorile, rischio che abbiamo corso un anno fa e che abbiamo bloccato fortunosamente, anche perché sarebbe passato con un regolamento.

Insomma, vorrei capire se ritenete necessario che un osservatorio si aggiunga a quello che esiste o non pensate, invece, che sarebbe il momento di dire francamente che il carcere per i minori deve essere proprio l'*extrema ratio*. Del resto, stanno completamente venendo meno le risorse pubbliche, anche piccole come quelle per la formazione in carcere (peraltro, scompariranno le province, per cui scomparirebbe anche la gran parte della formazione che arriva nel carcere, anche se con piccoli finanziamenti, proprio dalle province). Bisognerà, quindi, ricostruire tutto, quando è ridotto quasi a zero.

Ho presente l'esperienza di Bologna, dove vado spesso, e so che sono venute meno anche risorse per fare dei corsi di formazione per nulla costosi, come quello da muratore, che è passato da 60 ore finanziate a 15. Di fronte al venir meno di risorse e al fatto che un ragazzo in un carcere costa una cifra eccessiva per il risultato che si ottiene, mi domando se non convenga, in prospettiva di un'auspicabile riforma della giustizia minorile, pensare che esso sia l'ultima *ratio*, evitando che vi finiscano, come ormai è evidentissimo, gli ultimi degli ultimi.

MARIA LETIZIA DE TORRE. Siccome mi occupo di questi temi e avete nominato più volte la condizione dei minori rom e sinti in carcere, vorrei sapere se, oltre a questa analisi, c'è stata da parte vostra

anche una riflessione su quali provvedimenti possono essere presi o se c'è stato un confronto con rappresentanti di associazioni rom e sinti per vagliare bene questo tema.

LAURA BASILIO, *componente del Gruppo CRC/associazione Altro Diritto*. Per quanto riguarda la domanda sull'osservatorio, personalmente faccio parte anche del gruppo « Antigone » e sono osservatore per gli istituti penitenziari sia per adulti sia, finalmente, anche per i minorenni per la Toscana. Sono, appunto, reduce da una visita al carcere minorile fiorentino. Concordo, quindi, che quella dell'osservatorio non è una priorità.

Nello specifico, parlavamo di un osservatorio perché i dati che emergono dai siti ufficiali del dipartimento giustizia per i minori sono insufficienti per avere una chiara visione della condizione detentiva minorile, anche perché si hanno rilevazioni lacunose spesso – come quella citata per quanto riguarda la componente nomade – aggiornate, in alcuni casi, al 2007, mentre siamo quasi nel 2013. Inoltre, hanno criteri di rilevazione diversi a seconda degli istituti. Pertanto, anche riguardo alla condizione della sanità negli istituti penitenziari minorili, è difficile avere una visione univoca perché i dati vengono estrapolati in modo diverso a seconda dei singoli istituti. Per questo, proponevamo un osservatorio istituzionale o quantomeno dei criteri guida univoci per tutti gli istituti perché spesso, purtroppo, si tratta di dati rimessi alle singole realtà locali.

« Antigone » si sta muovendo sugli istituti per i minorenni, essendo fortemente radicata la presenza, la vigilanza e il monitoraggio sulle carceri per adulti. Personalmente, concordo, dunque, sulla non priorità dell'osservatorio, ma ribadisco la necessità di criteri di rilevazione modificabili, aggiornati, anche con visite istituzionali negli istituti.

Le figure del garante per i detenuti e di quello per l'infanzia – parlo, ovviamente, per la mia realtà – sono assenti all'interno degli istituti. Eventualmente, vengono chiamati dalla direzione o dagli educatori nel momento in cui si presentano delle necessità e dei problemi forti e seri, ma non effettuano visite periodiche, come sarebbe, invece, auspicabile. Insomma, si richiedeva l'osservatorio per colmare queste lacune a cui facevo riferimento.

Per quanto riguarda la formazione, che è un altro aspetto sottolineato, anche in questo caso concordo. Infatti, nelle raccomandazioni, il primo punto è proprio quello di ripensare a un funzionamento del ruolo degli istituti penali per i minorenni perché sono luoghi ormai completamente inadatti ad affrontare il problema della marginalità, non solo quello della penalità.

Sono delle discariche di problemi sociali che andrebbero affrontati in altro modo. Ciò vale non soltanto per quanto riguarda gli stranieri, ma anche per i minori con forti disagi psichiatrici, che sono sempre più numerosi all'interno dei nostri istituti, anche in questo caso, unicamente per una mancanza di responsabilità e di accoglienza da parte di strutture che dovrebbero essere più adatte a occuparsene. Vi è, infatti, una mancata presa in carico da parte del servizio sanitario nazionale, spesso con il problema di individuare persino il servizio competente, se quello per i minorenni o quello per gli adulti. In sostanza, in questo rimpallo di competenze il minore rimane negli IPM.

Per quanto riguarda la formazione, dato che le province andranno a scomparire, vi sarà un problema ancora maggiore. Tuttavia, più seria e necessaria è la questione della scuola. Infatti, ad alcuni corsi di formazione presenti in istituto alcuni minori non potevano accedere perché privi del diploma di terza media. Insomma, è un cane che si morde la coda.

La scuola è una realtà assente nei nostri istituti. Come volontari di « Altro diritto » per anni abbiamo sopperito alle lacune della scuola per dare un sostegno scolastico, ma ovviamente questa non è una cosa che può essere fatta in carico a un'associazione di volontariato perché ci devono essere insegnanti ministeriali, che, peraltro, spesso vengono rimpiazzati an-

che da insegnanti dei centri territoriali per adulti. Anche questa non ci sembra la soluzione ottimale per il problema scuola. Tutto parte dalla scuola; l'educazione è fondamentale, quindi ancora prima della formazione, vi invito nuovamente ad aumentare le risorse per la scuola.

Quello dei rom e dei sinti è un paragrafo autonomo del rapporto, quindi potete leggere le raccomandazioni fatte dal Gruppo CRC. Ci limitiamo a chiedere una maggiore specializzazione e una presenza dei mediatori culturali per risolvere il problema quantomeno a livello di detenzione.

PRESIDENTE. Siamo stati soddisfatti di questa audizione, quindi, nonostante la giornata complicatissima, di cui siamo ancora agli inizi, vi ringraziamo anche perché abbiamo comunque intenzione di deliberare un documento alla fine di questa indagine conoscitiva sulla giustizia minorile.

Riteniamo, infatti, che sia veramente necessario che la prossima legislatura inizi ponendo al centro proprio la riorganizzazione dell'intero sistema della giustizia minorile. Penso che abbiamo fatto dei passi in avanti in alcune leggi e su alcuni temi, tuttavia ci sono sacche di arretratezza rilevanti e modi conservatori che non consentono di approcciarsi ai diritti dei bambini e degli adolescenti in maniera adeguata.

La stessa legge sulla parificazione dei diritti dei figli nati fuori dal matrimonio poteva essere un momento di grandissima festa dei diritti dei bambini. Invece, essa è stata danneggiata dall'inserimento di aspetti che poco hanno a che vedere con una parificazione effettiva dei diritti e che, viceversa, contrastano con essa perché mentre lasciano intendere che con questa legge si ha la parificazione, si sottace il fatto che il punto centrale, che è quello della procedura, rimane inalterato.

Oltretutto, il problema è ormai di avere un tribunale unico, con una competenza e specializzazione che riguardi il penale e il civile in una chiave di recupero immediato, giungendo al carcere come ultima *ratio*. Insomma, va ripensato l'intero sistema, a partire dall'ascolto dei bambini e degli adolescenti perché vengono fatti oggetto di una curiosità morbosa dai media, ma pochi mettono in rilievo che gran parte dei problemi nasce anche dal fatto che essi non vengono mai ascoltati, in nessuna sede, a partire dalla famiglia.

Non è detto che il nostro incontro non abbia un peso, nonostante siamo alla fine della legislatura. Le domande che hanno posto le colleghe sono state, peraltro, appassionate. Questa audizione avrà un peso perché abbiamo comunque intenzione di distribuire il materiale che ci consegnerete a tutte le colleghe e i colleghi della Commissione bicamerale, per cui questo sarà prezioso per delineare la risoluzione sulla giustizia minorile che abbiamo intenzione di portare avanti e della quale, peraltro, io stessa sono relatrice, quindi avremo modo di farne tesoro.

Nel ringraziarvi del prezioso contributo, possiamo augurarci, quale che sia il nostro ruolo, che la prossima sia una vera stagione di riforma della giustizia minorile. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,10.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 17 dicembre 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00

16STC0021560