

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

17.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 MARZO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIULIA BONGIORNO**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **FEDERICO PALOMBA**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:			
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	3	Pasetti, Capo dipartimento giustizia minore del Ministero della giustizia, della dottoressa Donatella Caponetti, dirigente dei centri di giustizia minorile di Lazio e Campania e del dottor Giovanni Tamburino, Capo dipartimento amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Audizione in merito all'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia (atto n. 438) del dottor Luigi Birritteri, Capo dipartimento organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia, della dottoressa Manela Romei		Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	3
		Palomba Federico, <i>Presidente</i>	6, 9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA.

	PAG.		PAG.
Birritteri Luigi, <i>Capo dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia</i>	8	ALLEGATI:	
Caponetti Donatella, <i>Dirigente dei centri di giustizia minorile di Lazio e Campania</i>	6	<i>Allegato 1: Documentazione consegnata dal Capo del dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia, dottoressa Manuela Romei Pasetti</i>	13
Contento Manlio (Pdl).....	9	<i>Allegato 2: Documentazione consegnata dal Dirigente dei centri di giustizia minorile di Lazio e Campania, dottoressa Donatella Caponetti</i>	26
Romei Pasetti Manuela, <i>Capo del dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia</i>	3	<i>Allegato 3: Documentazione consegnata dal Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, dottor Giovanni Tamburino</i>	30
Tamburino Giovanni, <i>Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia</i>	7		

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 13,15.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

(Così rimane stabilito).

Audizione in merito all'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia (atto n. 438) del dottor Luigi Birritteri, Capo dipartimento organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia, della dottoressa Manuela Romei Pasetti, Capo dipartimento giustizia minorile del Ministero della giustizia, della dottoressa Donatella Caponetti, dirigente centri giustizia minorile di Lazio e Campania e del dottor Giovanni Tamburino, Capo dipartimento amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, in merito all'esame dello schema di decreto del Presidente della Repubblica recante il regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia (atto n. 438), del dottor Luigi Birritteri, Capo dipartimento organizzazione giudiziaria, del personale e dei

servizi del Ministero della giustizia, della dottoressa Manuela Romei Pasetti, Capo dipartimento giustizia minorile del Ministero della giustizia, della dottoressa Donatella Caponetti, Dirigente centri giustizia minorile di Lazio e Campania e del dottor Giovanni Tamburino, Capo dipartimento amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia.

Saluto e ringrazio i nostri ospiti per la disponibilità ad essere ascoltati con particolare riferimento al nuovo assetto organizzativo — questo è l'oggetto della nostra audizione — che la giustizia minorile verrebbe ad assumere secondo il predetto schema di decreto.

Come sapete, è previsto per le 14 l'inizio delle votazioni in Assemblea e, poiché abbiamo diversi ospiti che devono essere auditi, chiedo loro, nei limiti del possibile, di essere sintetici.

Considerato che la giustizia minorile costituisce l'oggetto specifico dell'audizione, do la parola innanzitutto alla dottoressa Romei Pasetti.

MANUELA ROMEI PASETTI, *Capo dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della giustizia.* In considerazione del poco tempo a disposizione, consegnerò alla Commissione una nota, perché ritengo che un argomento così impegnativo dovrebbe richiedere più tempo, ma capisco che siamo in tanti.

Non so se sia chiara a tutti la situazione organizzativa della giustizia minorile, che si compone di due articolazioni. Una è costituita dai magistrati, togati e onorari, assegnati alla giustizia minorile, che compongono il Tribunale per i minorenni, il quale è costituito in tutte le sedi delle corti d'appello e le sezioni staccate.

Strettamente connessa all'esercizio della giurisdizione minorile c'è l'altra ar-

tiolazione, che concerne l'esercizio di tutti i servizi prodromici e successivi a tale giurisdizione. Si tratta di funzioni di supporto e — ciò è molto importante — di attuazione dell'attività giurisdizionale, ma anche di funzioni autonome.

Non so se la struttura di tale articolazione sia già nota, dunque la delinco brevemente. Essa è composta dalle tre direzioni generali che sono ora in discussione e da altre articolazioni, i Centri della giustizia minorile sul territorio (CGM), ossia carceri minorili e servizi, per un complesso di 1.380 unità allo stato attuale. La tabella allegata allo schema non è quella vigente.

La specificità di questi due settori dell'attività è tutelata dalla Costituzione, nella fattispecie dagli articoli 30, 31 e 32; in particolare, l'articolo 31 protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù e favorisce tutti gli istituti necessari a questo scopo.

La Corte costituzionale si è più volte espressa nel senso di riconoscere la specificità della giustizia minorile, non solo nello *ius dicere* ma anche come organizzazione dei servizi che sono affidati per il loro funzionamento al ministro dall'articolo 110 della Costituzione.

È inutile sottolineare la specificità del complessivo intervento della giustizia il quale, nel nostro Paese, è fondato sulla complementarietà tra l'articolazione dello *ius dicere* e quella che riguarda, invece, l'operatività. È necessario che vi sia una complementarietà e un potenziamento dell'operatività, se si vuole che i tribunali per i minorenni abbiano un senso.

Questi principi, comunque, si trovano affermati anche nelle sedi sovranazionali: l'ONU nel 1985, la Convenzione di New York nel 1989. Tuttavia, in relazione a quello di cui parliamo, vorrei soffermarmi soprattutto sulla risoluzione che è stata approvata dall'ONU, sezione speciale per l'infanzia, nel 2002, nella quale si invita a escludere qualsiasi riduzione di spesa nel settore minorile, anche in caso di crisi economico-finanziaria, e si sostiene l'impegno ad adottare politiche a favore dei minori cui destinare, al contrario, nuove risorse.

Lo schema del regolamento di organizzazione e di decentramento del Ministero della giustizia, di cui oggi si tratta, prevede esattamente in senso contrario. Infatti, per operare il risparmio previsto, il Dipartimento per la giustizia minorile è l'unico in cui si riduce una direzione generale e in cui non si prevede un'adeguata struttura ai fini della migliore gestione del servizio, comprensiva di un ufficio giuridico di staff e della presenza del vice capo dipartimento, che invece è largamente prevista per tutti gli altri dipartimenti. Ciò avviene nonostante questa materia comporti un'attività di vigilanza sul territorio che deve essere pregnante, altrimenti questa giustizia non funziona.

Si propone — questo è un fatto, a mio giudizio, ancora più grave — una regolamentazione diretta a depotenziare, attraverso la soppressione dell'autonomia organizzativa e gestionale, l'identità specialistica del sistema, con riferimento all'esercizio di tutti i servizi relativi alla giurisdizione minorile. Questo avverrebbe se, in esecuzione di questo schema di regolamento, si privasse il dipartimento dell'autonoma gestione del personale, delle risorse e delle articolazioni decentrate.

Credo — tratterò questo punto molto brevemente dal momento che su questo tema vi sono state già altre audizioni — che ci sia anche una riserva di legge che lo schema di regolamento viola: qui si incide su una competenza che è riservata alla legge e proprio in base a questo è stato escluso dalla riorganizzazione il DAP (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) perché, proprio come riportato nella relazione, il suo decentramento è già stato attuato con la legge n. 395 del 1990.

Vi è un altro esempio molto interessante. Per il riordino della CAI (Commissione per le adozioni internazionali) era stata prevista la legge n. 233 del 2006, che ha modificato un'altra legge, la n. 184 del 1983, per assegnare al regolamento la possibilità di riordino della stessa CAI e non per la soppressione, come invece previsto nel nostro caso, dei CGM.

La riorganizzazione prevista nello schema di regolamento si focalizza pesan-

temente sul Dipartimento della giustizia minorile e il suo decentramento; essa consegna al DOG (Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi) la gestione delle risorse e del personale del comparto ministeri del DGM e assegna al DAP il personale del comparto di sicurezza. Sulla carta, dunque, resta in piedi un dipartimento svuotato di contenuto, con una direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari e una direzione generale per la formazione e le attività internazionali ancora da istituire.

Si stabilisce, inoltre, all'articolo 18 — questo è un punto nodale — che i Centri della giustizia minorile confluiscono all'interno delle citate direzioni regionali o interregionali da istituire, cui conferiranno strutture e risorse. In questo senso si esprime testualmente la nota — che do per letta — del Capo dell'Ufficio legislativo che risponde alle osservazioni del Consiglio di Stato.

Al di là del fatto che si dimentica che questi puntuali atti aventi forza di legge hanno introdotto i Centri, specificamente dal decreto del Presidente della Repubblica n. 1538 del 1955 a quello n. 172 del 1989, siamo di fronte a uno schema che, nonostante sembri prevedere la sopravvivenza dei Centri per incorporazione nelle istituende direzioni generali, in realtà li elimina, perché queste direzioni generali, come la nota dell'Ufficio legislativo riporta, saranno all'interno delle direzioni interregionali, ed è espressamente previsto che occupino le risorse che a queste sono destinate oltre che le sedi.

Pertanto, questi strumenti, che sono essenziali per la funzione prevista costituzionalmente a tutela dell'infanzia e della gioventù, non sarebbero più nella disponibilità del Dipartimento che, privato di mezzi, personale e risorse, difficilmente potrebbe raggiungere le finalità per cui è stato costituito.

La finalità, come abbiamo visto, è quella di attuare le disposizioni dell'autorità giudiziaria, che propongono un altissimo grado di specializzazione del personale, compreso quello penitenziario. Bisogna

parlare di numeri: il personale che il DOG amministra è composto da circa 42.000 unità; il personale specializzato del Dipartimento per la giustizia minorile è composto, al momento, da circa 1.300-1.380 unità. Come si può pensare che in una complessa amministrazione di 42.000 persone — per lo più cancellieri e funzionari amministrativi — vi sia attenzione per questo tipo di figure che invece sono altamente specializzate e richiedono tipi di intervento completamente diversi? Dovremmo creare, allora, all'interno del DOG una sezione che sia a sua volta specializzata, e ciò mi sembra un po' ridicolo.

Altrettanto vale per il DAP. Ho visto che le unità di agenti penitenziari sono oltre 40.000. Noi invece disponiamo di una forza di mille persone, sulla carta, che in realtà sono 800-850. Queste persone sono tendenzialmente formate (dico tendenzialmente perché ci sarebbe bisogno di una formazione ancor più solida) per fare questa attività all'interno del Dipartimento minorile.

Vorrei riferirvi un episodio che mi ha molto colpito. Lo scorso 24 febbraio, nella città di Porchard, nello Stato di Washington, è stato portato a giudizio un minore di nove anni, vestito con la tuta arancione dei detenuti e trattato come fosse un *serial killer*. Vogliamo forse, con questo provvedimento, riprodurre questa subcultura del carcere che è presente nel mondo della giustizia minorile e da cui abbiamo cercato faticosamente di allontanarci?

Aggiungo un'ultima considerazione e poi mi fermo, perché il tempo non è sufficiente. Da un lato, si crea il tribunale delle imprese e si attualizza la discussione del tribunale della famiglia, dall'altro si cancella questa specializzazione, che è molto importante perché ha dato corso, nella giurisdizione ordinaria, a molti istituti: la messa alla prova, la custodia cautelare che non viene attuata in carcere nel momento della convalida, la minima entità del fatto che dovrebbe essere adottata come strumento anche nei procedimenti maggiori. È stato, dunque, un gran banco di prova, specializzato, che ha introdotto molti istituti.

Mi dispiace molto di non potervi dire altro, ma è tutto riportato nella relazione scritta che ho lasciato. Grazie.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FEDERICO PALOMBA

PRESIDENTE. Ringrazio la presidente Romei Pasetti per il suo intervento che è stato molto pregevole.

Nel dare la parola ai nostri ospiti, ricordo che purtroppo, essendo imminenti le votazioni in Aula, dovremo concludere i nostri lavori entro i prossimi venti minuti.

DONATELLA CAPONETTI, *Dirigente dei centri di giustizia minorile di Lazio e Campania*. Grazie. Non posso fare altro che aderire alle osservazioni della presidente Romei Pasetti, che ringrazio per avere condiviso, pur essendo arrivata solo oggi alla giustizia minorile, tutta la storia della stessa, della quale io mi occupo da trent'anni.

Aggiungerò solo poche notazioni. Obiettivi espliciti dello schema di decreto in esame sono il decentramento del ministero e il contenimento della spesa.

Per quanto concerne il primo obiettivo, la giustizia minorile ha operato il suo decentramento già con la legge istitutiva dei tribunali dei minorenni del 1934, quindi, da questo punto di vista, è l'unica prima articolazione del Ministero della giustizia che ha fatto il decentramento in tempi così antichi, molto prima del DAP, che invece, come sappiamo, è abbastanza recente.

La legge del 1934 è stata ripresa, poi, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 1538 del 1955 e, per ultimo, col nuovo processo penale minorile.

L'obiettivo del contenimento della spesa appare un po' ridicolo. Il capo dipartimento che ha preceduto la dottoressa Romei Pasetti aveva già presentato una proposta di contenimento al Ministro Alfano, riducendo le direzioni generali a due, accorpando quella del personale e quella di beni e servizi e conservando, dunque, autonomia al Dipartimento.

D'altra parte, la nuova direzione generale dell'autorità centrale — quella che verrebbe istituita — è un assurdo perché, non avendo gestione, non ha bisogno neanche di un direttore generale; è già uno degli uffici del capo del dipartimento, quindi non necessita di un direttore generale che si occupi della gestione.

Per quanto riguarda la sostanza del provvedimento, nel poco tempo a disposizione mi sento di fare solo alcune brevi considerazioni in qualità di dirigente di due dei dodici Centri della giustizia minorile. La riforma, in primo luogo, avrebbe l'effetto paradossale di accentrare le amministrazioni periferiche, piuttosto che decentrarle. Infatti, i dodici Centri di giustizia minorile verrebbero assorbiti da nove direzioni generali; di fatto, dunque, sarebbe un accentramento e non un decentramento.

I Centri di giustizia minorile, come individuati dal processo penale minorile, sono lo snodo centrale della giustizia minorile. Essi non soltanto programmano le attività dei servizi minorili della giustizia, ma sono l'interfaccia degli enti locali e della regione, laddove, al giorno d'oggi, i servizi territoriali sono entrati a far parte del processo penale minorile in maniera prepotente. Questo ruolo di interfaccia, secondo il mio avviso, sarebbe ben difficilmente esercitato dalle direzioni regionali; sapete benissimo, invece, che con i tagli degli ultimi dieci anni sul bilancio anche della giustizia minorile abbiamo dovuto intensificare i rapporti con le regioni e con gli enti locali. Il lavoro del dirigente del centro consiste principalmente nell'intessere una serie di relazioni su progetti e iniziative che vengono condivise anche economicamente da enti locali e regioni.

Il bilancio della giustizia minorile è costituito per larga parte da attività che vengono finanziate da altri enti.

Poiché anch'io lascerò la mia relazione, posso passare alle conclusioni. Il principio fondamentale è che noi, come direttori dei Centri per la giustizia minorile, riteniamo che, se attuato, questo progetto di riforma porterebbe a una paralisi dei servizi del-

l'amministrazione della giustizia. Come ha già detto la dottoressa Pasetti, noi dipenderemmo dal DAP per quanto riguarda la polizia penitenziaria (cosa che già accade, anche se il DAP ha istituito una specializzazione per la polizia penitenziaria che opera nel minorile); per tutto il personale del comparto ministeri e per i dirigenti dipenderemmo dal DOG, quindi dalle direzioni regionali; per quanto riguarda beni e servizi dipenderemmo dal DOG e per quanto riguarda il trattamento e le spese inerenti al trattamento — e questo è veramente il paradosso più grave — dipenderemmo dai PRAP, ossia dagli organismi decentrati del DAP.

La situazione, per quanto riguarda i servizi della giustizia, sarebbe veramente paradossale, tanto che sarebbe molto più trasparente proporre di chiudere il Dipartimento e di tornare al DAP dalla cui costola, peraltro, proveniamo. Si è avuta negli anni un'esigenza forte — anche per rispondere a trattati internazionali, a convenzioni firmate, alla cultura nazionale e sovranazionale che ha impostato il nostro lavoro negli ultimi venti anni — di avviare un processo di autonomia dal DAP, proprio per sottolineare la forte specializzazione necessaria per trattare con giovani e adolescenti che hanno commesso un reato e che però mantengono le loro caratteristiche, i loro bisogni e le loro esigenze di adolescenti.

Oggi questa frantumazione significa una chiusura del Dipartimento per la giustizia minorile perché il capo dipartimento verrebbe semplicemente a governare l'Ufficio studi del Dipartimento e nient'altro. Quindi, o si ha il coraggio di chiudere questo Dipartimento, per il quale abbiamo tanto lottato, come il vicepresidente Palomba sa bene, oppure dobbiamo cercare di rilanciarlo e di dare alla giustizia minorile quel minimo di risorse — in termini sia di personale sia di sostegno da parte del Parlamento e della politica — che invece necessita per esplicare il suo mandato.

GIOVANNI TAMBURINO, *Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia*. Buongiorno

presidente, buongiorno onorevoli. Sarò telegrafico perché mi rendo conto delle esigenze di tempo.

C'è un problema di specializzazione che è indiscutibile: non si può mettere in dubbio l'esigenza di specializzazione rispetto a una materia come quella minorilistica, per ragioni evidenti su cui non mi soffermo. Certo, il problema della specializzazione è diverso dal problema dell'autonomia. Si può avere specializzazione senza avere autonomia, ossia ci si può specializzare anche all'interno, come avviene in vari altri ambiti e settori. La scelta tra specializzazione e autonomia mi sembra sia, in sostanza, di carattere politico, una volta che non si metta in discussione e non si contesti — questo, a mio parere, non è possibile farlo — la peculiarità degli interessi in gioco nel campo che riguarda i minori. Si tratta di ambiti di grande specializzazione.

Come responsabile di un dipartimento del Ministero della giustizia, ritengo di non potere dire nulla in merito alla scelta tra autonomia e non autonomia, perché ho la convinzione che si tratti di una scelta di carattere politico.

Il secondo punto è la riduzione delle direzioni generali. Credo che tale riduzione rispecchi da un lato un'esigenza che deriva da una norma di legge — da questo punto di vista, credo che il regolamento sia vincolato — e dall'altro un'esigenza di razionalizzazione o almeno di riduzione di spesa.

Rispetto a questo, da parte del DAP non vi è nessun tipo di problema, quale che sia la soluzione, perché il DAP già fornisce il personale della polizia penitenziaria che serve al Dipartimento per la giustizia minorile. È un personale che viene specializzato e continuerebbe a esserlo comunque. Aggiungo solo che è un personale probabilmente sovrabbondante in relazione al numero dei detenuti minorenni che, per fortuna, nel nostro Paese è molto basso, se raffrontato agli altri Paesi. Le 800 unità reali di polizia penitenziaria sono, dunque, probabilmente sovradimensionate se pensiamo al resto della

popolazione detenuta che, ahimè, in questo momento è di 66.600 unità sul piano nazionale.

Vi è un ultimo rilievo, ma evito di leggerlo. Mi limito a consegnare alla presidenza un appunto che è stato redatto, purtroppo, soltanto ieri dalla direzione generale del personale e della formazione. Ricordo che il direttore generale Turrini Vita è stato magistrato fino a qualche anno fa, quindi si tratta di un appunto pregevole sul piano tecnico-giuridico, che mette in evidenza alcune criticità o, forse, veri e propri errori soprattutto di carattere terminologico — e tuttavia sappiamo cosa può comportare, in un testo normativo, la terminologia errata — che sarebbero riscontrabili nel progetto di regolamento. Grazie.

LUIGI BIRRITTERI, Capo dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia. Anch'io sarò brevissimo.

Ricordo che questo regolamento di organizzazione, come ha ben detto il presidente Tamburino, è frutto di tagli imposti direttamente dalla legge. Pertanto, dal punto di vista del numero delle direzioni generali non sarà possibile operare alcuna modifica.

Ricordo, inoltre, che le osservazioni a cui il presidente Romei Pasetti ha fatto riferimento, formulate in risposta ad alcune perplessità sollevate dal Consiglio di Stato con la nota dell'Ufficio legislativo, sono state pienamente accolte, e lo stesso Consiglio di Stato ha successivamente varato positivamente lo schema di regolamento.

Detto questo, non mi permetto — non lo considero tra le mie funzioni — di fare osservazioni che non siano rigorosamente tecniche sulla funzionalità dell'assetto prescelto, però, avendo preso parte a quei lavori, posso ricordare anzitutto che per eliminare i dipartimenti è necessaria la norma primaria, essendo questi previsti direttamente dalla legge. Pertanto, non era materia di regolamento di organizzazione, pur se in quella sede questa opzione fu posta poiché forse la soluzione migliore,

fuori dal regolamento di organizzazione, sarebbe stata quella di trasformare in una direzione generale questo Dipartimento, che per dimensioni, risorse e confini sarebbe forse più in grado di funzionare meglio come direzione generale.

Dal punto di vista tecnico, non posso non rilevare che — sviluppando il concetto, a cui mi associo, elaborato dal presidente Tamburino — la specializzazione sarebbe comunque fatta salva con l'assetto attuale, che nessuno ha mai inteso toccare. Il regolamento di organizzazione tende semplicemente a razionalizzare l'utilizzo delle risorse nel quadro della diminuzione e della razionalizzazione della spesa.

In questo contesto, si è pensato che si tratta di un dipartimento assai vicino alla giurisdizione — potremmo dire paragiurisdizionale — equivalente soltanto al DAG, l'altro dipartimento che fa paragiurisdizione perché si occupa di rogatorie e delle professioni. Guarda caso il DAG è privo di direzione generale del personale e di risorse autonome, ma non per questo si può dire esso non funziona: si tratta di un aspetto che va precisato. Lo ripeto, il DAG non ha una direzione generale del personale, poiché il personale è fornito dal DOG, e non ha una direzione generale dei beni e delle risorse, che vengono fornite appunto dal DOG.

Il gruppo di lavoro che ha lavorato a questo regolamento di organizzazione ha sviluppato una concezione unitaria dell'amministrazione del ministero, razionalizzando una moltiplicazione di direzioni generali tecniche, come quella di beni e risorse e quella del personale. Si è ritenuto di dovere accentrare soltanto queste funzioni e dividerle nei dipartimenti che *naturaliter* gestiscono il personale.

È cosa ovvia — non è previsto dal regolamento di organizzazione perché gli uffici dirigenziali di seconda fascia non sono previsti, ma sono atti del Dipartimento — che, ove mai dovesse passare il testo così com'è, presso il DOG e, come ritengo, anche presso il DAP saranno istituiti uffici autonomi, a garanzia della specializzazione del ruolo specificamente previsto. Al riguardo rassicuro la Commis-

sione. Poiché nel quadro del risparmio della spesa questo era l'unico obiettivo che il nuovo regolamento di organizzazione perseguiva e persegue, si è ritenuto di accentrare queste funzioni.

Ovviamente, in questo contesto, la Commissione saprà dare un parere con le sue consuete espressioni di saggezza e poi il ministro potrà ovviamente rivalutare la questione, fermo restando che dal punto di vista tecnico il regolamento di organizzazione ha superato tutti gli scogli sinora incontrati — quelli del Consiglio dei ministri e quelli del Consiglio di Stato — e adesso è in attesa del parere della Commissione.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Birritteri.

Ringrazio tutti gli auditi, anche per la documentazione che hanno voluto consegnare, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico dell'audizione odierna (*vedi allegati*).

Do la parola ai colleghi che desiderino intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

MANLIO CONTENUTO. Vorrei semplicemente chiedere ai nostri interlocutori se possono farci avere una nota sintetica in relazione alle questioni organizzative.

Mi spiego meglio: che cosa cambia se vi è una direzione che si occupa, ad esempio, di personale, beni e servizi? Dire che c'è una direzione dedicata a questo è la tesi più semplice. Quali sarebbero gli inconvenienti, se la direzione venisse soppressa, in relazione alla specializzazione e alla gestione del personale? Se a questa domanda si risponde dicendo che le conseguenze sarebbero negative per una serie di motivi, che vengono spiegati, credo che questa Commissione sarebbe in grado di esprimere il nostro parere con maggiore contezza. Allo stato attuale, a me sembra di aver recepito due posizioni che non

sembrano conciliabili: quella del dottor Birritteri, che dice di fare attenzione perché la specialità o la specializzazione è compatibile con la riorganizzazione proposta dallo schema di decreto, e quella dei rappresentanti della giustizia minorile che sostengono esattamente il contrario.

L'altra questione delicata, su cui è stata appena richiamata l'attenzione, riguarda il fatto che lo schema di parere dà per scontato il contrasto tra la norma di rango primario e lo schema di decreto. Il dottor Birritteri ha richiamato un aspetto che è presente nel dossier, cioè il parere favorevole del Consiglio di Stato. In base a quanto evidenziato, presidente, mi permetto di chiedere che si voti la prossima settimana, magari alla luce delle indicazioni che ci verranno eventualmente fornire per iscritto i nostri auditi. In questo momento c'è un contrasto anche su questo aspetto, perché il parere dice espressamente che questa operazione non si può fare e dietro a questa censura c'è la questione dei Centri che sono stati evocati anche qui.

Fermo restando che il parere indirizza già quale potrebbe essere il senso del nostro intervento, ritengo che, per maggior serietà anche della nostra Commissione, sarebbe opportuno avere a breve anche questi riferimenti.

PRESIDENTE. Credo che non ci sia tempo né per altre domande né per le risposte. Ringrazio quindi gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

Licenziato per la stampa
il 1° ottobre 2012.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATI

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

**Documentazione consegnata dal Capo del dipartimento per la giustizia minorile,
dottoressa Manuela Romei Pasetti.**

La giustizia minorile si attua secondo due articolazioni: la prima, costituita dalla giurisdizione minorile, specializzata ed esclusiva i cui magistrati, siano essi togati o onorari, sono assegnati esclusivamente a tale settore. Essi compongono il Tribunale per i minorenni, costituito in tutte le sedi di Corte d'Appello e nelle sezioni distaccate.

Strettamente connesso all'esercizio della giurisdizione minorile vi è l'altra articolazione: quella concernente l'esercizio di tutti i servizi prodromici e successivi a tale giurisdizione. Si tratta di funzioni di supporto e di attuazione della attività giurisdizionale che, però, possono integrare anche funzioni autonome (per esempio nel caso di sospensione del processo con messa alla prova, l'affidamento di un minore ai servizi minorili della giustizia è un'attività propria dei servizi minorili).

La specificità del settore minorile, e di entrambi tali settori di attività sono tutelati dalla Costituzione. Il riferimento è agli artt. 30, 31,32 della Carta. Si richiama l'art. 31 in particolare secondo cui la Repubblica "protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo". La stessa Corte Costituzionale si è più volte espressa nel senso di riconoscere la specificità della giustizia minorile nel suo complesso sia come "iuris dicere" sia come organizzazione dei servizi relativi alla giurisdizione minorile affidati, quanto al loro funzionamento, all'organizzazione del Ministro, secondo l'art. 110 della Costituzione. E' inutile sottolineare ulteriormente la specificità del complesso sistema d'intervento della giustizia minorile fondato in Italia sulla

complementarietà tra giurisdizione ed azione dei servizi e sul potenziamento di tale integrata operatività.

Del resto questi stessi principi si ritrovano in sede sovranazionale in più documenti.

Nel 1985 nelle regole minime della giustizia minorile approvate dall'ONU; nel 1989 nella Convenzione di New York adottata dall'ONU sui diritti del fanciullo e nelle risoluzioni risoluzioni (Riyad) circa i "principi direttivi" sulla prevenzione della devianza minorile e nelle regole minime per la protezione dei minori privati della libertà con le quali si invitano i Governi a prevedere attenuazioni di responsabilità, particolari limitazioni della libertà personale, ad approntare strutture specifiche, a specializzare tutti coloro che operano a contatto dei minori nel penale, ed infine a promuovere particolare deontologia degli operatori di polizia.

In relazione alla materia che oggi si affronta, è opportuno ricordare poi la risoluzione approvata dall'ONU il 10/5/2002 – sessione speciale per l'infanzia – nella quale si invita ad escludere qualsiasi riduzione di spesa nel settore minorile, anche in caso di crisi economica o finanziaria e l'impegno a sostenere politiche a favore dei minori cui destinare al contrario nuove risorse finanziarie.

Ed invece lo schema di regolamento di organizzazione e di decentramento del Ministero della Giustizia di cui oggi si tratta, provvede esattamente in senso contrario.

Per operare il risparmio previsto, è l'unico Dipartimento in cui si riduce una Direzione Generale; è l'unico Dipartimento in cui non si prevede un'adeguata struttura ai fini della migliore gestione del servizio comprensiva di un Ufficio Giuridico di Staff, della presenza del Vice Capo Dipartimento, largamente prevista per gli altri Dipartimenti, ed essenziale in questo settore che non può prescindere, per la delicatezza della materia, dalla necessità di vigilanza diretta sul territorio nazionale delle complesse strutture decentrate.

Si propone, fatto ancora più grave, una regolamentazione diretta a depotenziare, attraverso la soppressione dell'autonomia organizzativa e gestionale, la identità specialistica dell'attuale sistema con riferimento all'esercizio di tutti i servizi relativi alla giurisdizione minorile. Così infatti avverrebbe se, in esecuzione di questo schema di regolamento, si privasse il Dipartimento dell'autonoma gestione del personale, delle risorse e delle articolazioni decentrate.

Va peraltro preliminarmente notato come anche sotto il profilo formale il regolamento incida su una competenza riservata alla potestà legislativa ordinaria. Il regolamento infatti, quale fonte secondaria di normazione non può modificare una legge o altra fonte primaria del medesimo valore. Proprio in attuazione di tale principio, dalla riorganizzazione prevista dallo schema di regolamento è rimasto escluso il DAP, in quanto – come dice la stessa relazione - il suo decentramento è stato attuato con distinta normativa (Legge n. 395/1990).

Altrettanto dicasi per quanto concerne il riordino della CAI per il quale è stata prevista una legge (233/06) che ha modificato un'altra legge (184/83) per assegnare al regolamento la possibilità di un riordino della CAI (e non per la soppressione come previsto del caso dei CGM).

La riorganizzazione, prevista dallo schema di regolamento, si focalizza pesantemente sul Dipartimento della Giustizia Minorile e sul suo decentramento; consegna al DOG la gestione delle risorse e del personale del comparto ministeri del DGM, e assegna al DAP il personale del comparto sicurezza.

Sulla carta resta in piedi un Dipartimento svuotato di contenuto con una Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari ed una istituenda Direzione Generale per la formazione e le attività internazionali. Si stabilisce poi (art.18 co.2) che i Centri della Giustizia Minorile confluiscono all'interno delle istituende direzioni regionali o interregionali cui conferiranno strutture e risorse; così è espressamente esposto nella nota del Capo Ufficio Legislativo in data 7.11.2011 in risposta alle osservazioni del Consiglio di Stato: *"in ordine, poi, alle osservazioni relative ai centri per la giustizia minorile, si segnala che l'art. 18 comma 2 del decreto non prevede la soppressione dei predetti centri, ma è esclusivamente il loro accorpamento all'interno delle direzioni generali o interregionali; all'art. 18 comma 2 si prevede espressamente che, con decreto ministeriale si provveda alla razionalizzazione all'utilizzo degli uffici e delle*

strutture esistenti, compreso il trasferimento alle direzioni regionali delle strutture e risorse dei centri la giustizia minorile". Il che vale a sancire lo svuotamento delle funzioni dei CGM per incorporamento nelle direzioni regionali.

Si dimentica che puntuali atti aventi forza di legge hanno introdotto i Centri: dal D.P.R. n. 1538/55, D.P.R. 448/98 al D.L. 272/89 che specificamente istituisce i CGM prevedendo che ne facciano parte gli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni, gli Istituti penali per i minorenni, i Centri di prima accoglienza, le Comunità educative, senza i quali i deliberati della magistratura minorile non potrebbero avere esecuzione. Invece le strutture decentrate minorili ancorché istituite per legge possono, secondo lo schema in questione, essere modificate dal regolamento, a differenza delle strutture penitenziarie altrettanto istituite per legge.

Al di là delle annotazioni formali – non tanto - lo schema prevede la sopravvivenza dei Centri per incorporazione nelle istituende Direzioni Regionali, la riduzione delle direzioni generali da tre a due, il trasferimento delle funzioni relative a personale, formazione, beni e servizi al DOG; la destinazione per il personale di polizia penitenziaria presso il DAP insieme alle risorse materiali e strumentali specificamente destinate a funzioni di polizia, detenzione, custodia, trattamento ed educazione dei minori.

Così gli strumenti essenziali per la funzione costituzionalmente prevista a tutela della infanzia e gioventù non sarebbero più nella disponibilità del DGM, privato di autonoma disponibilità dei mezzi indispensabili, personale e risorse, per perseguire le finalità per cui

è stato costituito: attuare le disposizioni dell'Autorità Giudiziaria che presuppongono un grado massimo di specializzazione del personale, anche quello penitenziario!

In sintesi la esecuzione delle disposizioni dell'autorità giudiziaria minorile dovrebbe essere attuata con personale amministrativo del DOG e personale di polizia penitenziaria del DAP: un controsenso organizzativo il cui cardine è costituito (come in ogni organizzazione degna di tale nome) dalla disponibilità degli strumenti indispensabili per raggiungere l'obiettivo non rinunciabile del funzionamento della Giustizia minorile, secondo quanto prescritto non solo in sede nazionale ma anche in sede sovranazionale per la cura dei soggetti di età minore.

Ed è assai singolare questo intervento in un momento storico in cui la globalizzazione e l'accentuato fenomeno migratorio ha portato ad uno stanziamento sul nostro territorio di un sempre crescente numero di minori immigrati.

Una nota di colore: la polemica negli USA lo scorso 24 febbraio dove il sistema "tolleranza zero" ha condotto ad evidenziare un caso nel quale risulta che i bambini sono trattati alla stregua di banditi incalliti. Il bimbo di 9 anni, nome di fantasia Kim, è comparso nell'aula del tribunale per i minori di Porchard, stato di Washington, con la tuta arancione dei detenuti. Il bimbo è stato trattato come fosse un serial killer. La subcultura del carcere presente nel mondo della giustizia minorile da cui, in un percorso faticoso ma pieno di successi, il nostro paese ha cercato di allontanarsi!

Vogliamo anche noi giungere, sciogliendo i nostri presidi trattamentali all'interno di una direzione generale formata da cancellieri e personale amministrativo, curare la rieducazione, raddrizzare la devianza dei minori?

Possono ricevere la necessaria ed imprescindibile attenzione 1.300 unità di personale amministrativo altamente specializzato, quando fosse ricompreso nella gestione delle oltre 44.000 unità di personale facente capo al DOG; o possono 1.000 unità di polizia penitenziaria, appositamente formate per far fronte alla devianza minorile, essere interscambiabili con 44.000 agenti di polizia penitenziaria facenti capo al DAP?

Mi sembra strano che lo stesso legislatore sia oggi così strabico: **da un lato si crea il Tribunale delle imprese, si attualizza la discussione del Tribunale della famiglia;** dall'altro si cancella, di fatto, la imprescindibile specificità degli interventi in tema di prevenzione e devianza minorile.

Per offrire un significativo esempio di quanto sia controproducente la non unificazione della giurisdizione minorile con la fase della sua attuazione, i Tribunali e le Procure per i minorenni presentano i più antiquati strumenti di classificazione e registrazione dei tipi di procedimenti sia nella materia civile che nella penale. La conseguenza e l'effetto di ciò si trasmette con valenza negativa nella classificazione delle materie e nella rilevazione dei flussi che sono condizione imprescindibile per monitorare e organizzare le risorse necessarie per la giurisdizione e per l'attuazione dei provvedimenti.

Il funzionamento del DGM e l'intero sistema giudiziario minorile italiano sono riconosciuti a livello internazionale come modello per i Paesi che stanno costruendo sistemi di giustizia minorile e come valido riferimento per i Paesi che hanno già un'esperienza consolidata in materia.

Ma vi è di più: **il mondo della giustizia minorile ha svolto e sta svolgendo sul sistema penitenziario ordinamentale e processuale degli adulti** e su alcuni importanti aspetti della gestione trattamentale intra ed extra carceraria, **funzione di traino**. Si pensi alla giustizia riparativa, alla messa alla prova, alla convalida della custodia cautelare in ambienti diversi dal carcere ed infine al prossimo ed auspicato istituto del proscioglimento nei casi di particolare tenuità del fatto.

Io credo che la gestione delle risorse, del personale e della formazione debba essere inderogabilmente trattenuta presso il DGM. Così pure (ma sul punto non vi è discussione) vanno mantenuti gli adempimenti connessi alla qualità di Autorità Centrale Convenzionale ai sensi della Legge n. 64/1994 e del regolamento (CE) 4/09 ed ogni altra competenza conferita dalle leggi, dai regolamenti e dagli strumenti internazionali. Penso anche che i rapporti con le autorità giudiziarie estere possano essere ricondotti alla Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari, o alternativamente, assegnati al Capo del Dipartimento per la Giustizia minorile stante la delicatezza dell'impegno che essi comportano.

Roma, 22.03.2012

Il Capo Dipartimento
Manuela Romei Pasetti



Penso sia necessaria una informazione sull'attuale struttura del DGM (che allego in questa scheda riassuntiva).

Il DGM è costituito da una articolazione amministrativa centrale e da una territoriale. Il Dipartimento provvede, tra l'altro, ad assicurare l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile, ad esplicitare l'attività di cooperazione internazionale per la sottrazione internazionali dei minori e, dal 18 giugno 2011, per il recupero dei crediti alimentari transfrontalieri.

Garantisce la certezza della pena, la tutela dei diritti soggettivi dei minori (dai 14 ai 21 anni). Persegue la finalità del reinserimento sociale e lavorativo dei giovani entrati nel circuito penale.

La struttura centrale attualmente consta di tre direzioni generali:

- a) La direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari
- b) La direzione generale del personale e della formazione ivi compreso l'Istituto centrale di formazione
- c) La direzione generale delle risorse materiali dei beni e dei servizi

La struttura territoriale è composta da 12 CGM (Centri per la Giustizia Minorile). Ad essi fanno capo 18 IPM (Istituti penali per i minorenni); 29 USSM (Uffici di servizio sociale per i minorenni) che forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale; 25 CPA (Centri di prima Accoglienza) che ospitano i minorenni in stato d'arresto, fermo o accompagnamento fino all'udienza di convalida che deve avere luogo entro 96 ore, assicurandone la custodia in strutture di tipo non carcerario; 12 Comunità che assicurano l'esecuzione dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria nei confronti di minorenni autori di reato.

Ogni anno vi sono circa 38.000 ragazzi denunciati (dati ISTAT al 2007); circa 20.000 entrano nel circuito penale, con una presenza media giornaliera di circa 500 ristretti in carcere e con un totale (per l'anno 2010) di 1246 ingressi con un andamento decrescente del 16% rispetto al 2001. Di questi il 90% sono maschi e il 10% femmine, il 59% italiani ed il 41% stranieri tra i quali prevalgono i minori provenienti da paesi africani.

L'attuazione dei provvedimenti di magistrati minorili comporta che l'intera struttura agisca con prontezza, efficienza e professionalità specifica.

Lo schema di DPR costituito dal regolamento di organizzazione del ministero della giustizia prevede per il DGM:

- a) la riduzione da 3 a 2 direzioni generali
- b) il mantenimento della DGMIN
- c) la soppressione delle altre due direzioni generali
- d) l'introduzione al loro posto della Direzione generale per le attività internazionali e l'incorporazione dei CGM nelle costituenti direzioni generali.

Il servizio viene assicurato secondo la tabella che dimetto in sostituzione di quella allegata allo schema di DPR da 1.391 unità amministrative e 1.000 unità di polizia penitenziaria. Infatti la tabella allegata allo schema non tiene conto delle riduzioni già di fatto attuate

(anche se non ancora perfezionate in DPCM) di cui all'art. 2 co. 8 bis della Legge 25/2010 e dell'art. 1 co. 3 della Legge 148/2011.

A tal proposito dimetto la tabella allegato allo schema di DPR che non tiene conto delle riduzioni di cui all'art. 2, comma 2 bis, Legge 25/2010 e dell'art.1, comma 3, Legge 148/2011 nonchè **tabella che tiene conto delle riduzioni** di cui all'art.2, comma 8 bis, Legge 25/2010 e art.1, comma 3, Legge 148/2011.

Ministero della Giustizia
Dipartimento per la Giustizia Minorile
Dotazione organica complessiva del personale amministrativo

Qualifiche dirigenziali AREE	Dotazione organica
Dirigenti	
Dirigente 1° fascia	3
Dirigente 2° fascia	20
Totale Dirigenti	23
TERZA AREA - Totale -	1.050
SECONDA AREA - Totale -	587
PRIMA AREA - Totale	55
TOTALE QUALIFICHE DIRIGENZIALI	23
TOTALE AREE	1.692
TOTALE COMPLESSIVO	1.715

Tabella allegata allo schema di DPR che non tiene conto delle riduzioni di cui all'art 2 comma 8 bis Legge 25/2010 e dell'art.1 comma 3 della Legge 148/2011

Ministero della Giustizia
Dipartimento per la Giustizia Minorile
Dotazione organica complessiva del personale amministrativo

Qualifiche dirigenziali AREE	Dotazione organica
Dirigenti	
Dirigente 1° fascia	3
Dirigente 2° fascia	16
Totale Dirigenti	19
TERZA AREA - Totale -	843
SECONDA AREA - Totale -	488
PRIMA AREA - Totale	41
TOTALE QUALIFICHE DIRIGENZIALI	19
TOTALE AREE	1.372
TOTALE COMPLESSIVO	1.391

Tabella che tiene conto delle riduzioni di cui all'art.2 comma 8 bis della Legge 25/2010 e dell'art.1 comma 3 della Legge 148/2011

Roma, 22.03.2012

Il Capo Dipartimento
Manuela Romei Pasetti



Ministero della Giustizia**Dipartimento per la Giustizia Minorile****Dotazione organica complessiva del personale amministrativo**

Qualifiche dirigenziali AREE	Dotazione organica
Dirigenti	
Dirigente 1° fascia	3
Dirigente 2° fascia	20
Totale Dirigenti	23
TERZA AREA - Totale -	1.050
SECONDA AREA - Totale -	587
PRIMA AREA - Totale	55
TOTALE QUALIFICHE DIRIGENZIALI	23
TOTALE AREE	1.692
TOTALE COMPLESSIVO	1.715

Tabella allegata allo schema di DPR che non tiene conto delle riduzioni di cui all'art 2 comma 8 bis Legge 25/2010 e dell'art.1 comma 3 della Legge 148/2011

Ministero della Giustizia**Dipartimento per la Giustizia Minorile****Dotazione organica complessiva del personale amministrativo**

Qualifiche dirigenziali AREE	Dotazione organica
Dirigenti	
Dirigente 1° fascia	3
Dirigente 2° fascia	16
Totale Dirigenti	19
TERZA AREA - Totale -	843
SECONDA AREA - Totale -	488
PRIMA AREA - Totale	41
TOTALE QUALIFICHE DIRIGENZIALI	19
TOTALE AREE	1.372
TOTALE COMPLESSIVO	1.391

Tabella che tiene conto delle riduzioni di cui all'art.2 comma 8 bis della Legge 25/2010 e dell'art.1 comma 3 della Legge 148/2011

ALLEGATO 2

Documentazione consegnata dal Dirigente dei centri di giustizia minorile di Lazio e Campania, dottoressa Donatella Caponetti.

Donatella Caponetti

Audizione alla commissione Giustizia della Camera sullo schema di D.P.R. recante regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia.

La proposta di riorganizzazione e decentramento del Ministero della Giustizia, nella parte riguardante il dipartimento della Giustizia Minorile, non può trovare il consenso di coloro che operano nel settore, per vari ordini di motivi.

Obiettivi dichiarati dello schema di D.P.R. recante regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia sono, tra gli altri: a) attuare il decentramento del Ministero della Giustizia, con esclusione del DAP che “non richiede interventi di adeguamento” e b) perseguire il contenimento della spesa.

In merito al punto a) va segnalato che il decentramento della GM risale allo stesso R.D.L. 1404 del 1934 che istituiva il Tribunale per i minorenni. La creazione di organi giudiziari specializzati va di pari passo con il decentramento amministrativo e la creazione di uffici di coordinamento dei servizi addetti al trattamento dei minorenni devianti. Lo stesso art.1 del Regio Decreto Legge prevedeva la costituzione del “Centro di rieducazione per minorenni” che rappresenta in “nuce” quello che è oggi l’organo decentrato della Giustizia Minorile. Ciò accadeva molti decenni prima della autonomia dipartimentale e con grande anticipo rispetto al decentramento posto in essere dall’Amministrazione Penitenziaria con la creazione dei Provveditorati regionali.

Passaggi successivi nella strada del decentramento sono stati il D.P.R. 1538 del 1955, il D.P.R. 616 del 1977 ed, infine, le disposizioni che regolamentano il funzionamento degli attuali Centri per la Giustizia Minorile contenute nel D.P.R. 448/88 e nel D.L.g.s. 272/89 che ne fanno lo snodo centrale della Giustizia Minorile con compiti di organizzazione, gestione e controllo dei servizi minorili della giustizia e di raccordo con le Regioni e gli EE.LL., raccordo fortemente voluto dal legislatore e richiamato in numerosi articoli del processo penale minorile e delle norme di attuazione.

Lo schema di decreto all’esame, pertanto, più che promuovere un processo di decentramento, già presente nella organizzazione della giustizia minorile che si articola oggi in 12 Centri regionali, produrrebbe l’effetto paradossale di un accentramento, qualora le competenze dei Centri per la giustizia Minorile fossero trasferite alle 9 Direzioni regionali del DOG.

In merito al punto b) contenimento della spesa, già nel passato il Dipartimento per la Giustizia Minorile, per il tramite dell'allora Capo Dipartimento, ma anche attraverso i Dirigenti del DGM, ha formulato una proposta alternativa presentata al Ministro Alfano che prevede anch'essa la riduzione a due delle tre Direzioni Generali oggi esistenti, un tale effetto veniva ottenuto accorpando la DG del Personale e della Formazione a quella dei Beni e dei Servizi.

Proposta che, se posta in essere, consentirebbe di conseguire lo stesso risultato di contenimento della spesa mantenendo una sostanziale, e non soltanto formale, autonomia al settore minorile anche in considerazione del fatto che la DG per l'Autorità centrale e gli affari internazionali, introdotta dallo schema di decreto, risulterebbe a tutti gli effetti superflua in quanto le funzioni esercitate dalla prevista DG potrebbero essere assorbite dalla DG per l'attuazione dei Provvedimenti Giudiziari per analogia delle materie, qualora le stesse non volessero essere lasciate, come nella configurazione attuale, in capo ad uno degli Uffici del Capo Dipartimento.

Né può essere condivisa, a mio avviso, la tesi che lo schema di decreto proposto non cancella la Giustizia Minorile. Tale tesi risulta, nei fatti, non veritiera: quello che nel testo non viene cancellato è la figura del Capo Dipartimento che tuttavia si troverebbe a "governare" un ufficio studi e poche altre materie senza avere alcuna competenza ed autonomia sul personale, sulle risorse materiali e sui beni mobili ed immobili. Resterebbe anche una Direzione Generale dell'esecuzione delle misure penali che dovrebbe dare impulso alle attività dei servizi minorili nella materia dell'esecuzione delle misure penali disposte dai Tribunali per i Minorenni, senza tuttavia gestire i relativi capitoli di spesa che, ai sensi dell'art. 7 dello stesso schema, verrebbero gestiti dai provveditorati regionali dell'Amministrazione Penitenziaria. Il decreto prevede, infatti, che "i provveditorati regionali dell'Amministrazione Penitenziaria costituiscono [...] centro di gestione unitaria del personale dirigenziale penitenziario e del Corpo di Polizia Penitenziaria del Dipartimento per la Giustizia Minorile, nonché delle relative risorse materiali e strumentali specificamente destinate a funzioni polizia, detenzione, custodia, trattamento e rieducazione dei minori".

Quindi, non viene formalmente soppresso il Dipartimento per la Giustizia Minorile, ma lo stesso si trova a dipendere per il personale civile dal DOG e dalle sue articolazioni periferiche, per il personale di Polizia Penitenziaria dal DAP e dai PRAP, per la gestione dei beni e dei servizi dal DOG e dalle istituende direzioni regionali, per le risorse materiali e strumentali destinate alle funzioni di polizia, di detenzione e di trattamento dei minori dal DAP e dalle sue articolazioni periferiche. Viene fatto salvo il diritto del Capo Dipartimento della Giustizia Minorile di esprimere il proprio parere sulle attività svolte dai centri di gestione autonoma (incardinati nei predetti dipartimenti) del personale e delle risorse materiali e strumentali, all'interno della conferenza dei

Capi Dipartimento che deve essere convocata dal Ministro e che è intuitivo ritenere che non possa essere uno strumento agile e di facile attivazione. Il progetto di smantellamento della Giustizia Minorile, perché tale risulta ad un'analisi attenta, viene portato a conclusione con il previsto (vedi art. 18) "trasferimento alle direzioni regionali delle strutture e risorse [...] dei Centri per la Giustizia Minorile" e, quindi, con la cancellazione degli uffici che oggi rappresentano lo snodo centrale della operatività della Giustizia Minorile. Oggi tali centri coordinano servizi altamente specializzati ed essi stessi sono gestiti da personale, in adesione alla disposizione di cui all'art. 7 D.lgs. 272/89, con elevata competenza ed esperienza nel settore.

Altra serie di considerazioni va fatta sulle ragioni che portano alla necessità che la Giustizia Minorile sia un settore autonomo all'interno del Ministero.

La storia della Giustizia Minorile e delle sue articolazioni periferiche è segnata da un processo di progressiva autonomia dalle strutture ministeriali con competenza sull'esecuzione penale degli adulti. I servizi minorili e gli uffici regionali nascono insieme alla creazione di organi giudiziari specializzati per i minorenni con il R.D.L. 1404 del 1934, mentre l'autonomia trova la sua più ampia definizione nell'articolazione dipartimentale del 2002, passando attraverso la creazione, negli anni novanta, di un Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile posto alle dirette dipendenze del Ministro della Giustizia.

Tale percorso risponde non soltanto alla richiesta, proveniente dalle scienze sociali, di una sempre maggiore specializzazione degli operatori che a qualsiasi titolo vengono a contatto con adolescenti multiproblematici sottoposti a procedimento penale, ma nasce soprattutto dall'esigenza del governo italiano di conformare la disciplina di settore a trattati, convenzioni internazionali e raccomandazioni dell'Unione Europea che richiedevano la predisposizione di organismi sempre più specializzati per il trattamento della devianza minorile. Basti citare: le cosiddette "Regole minime di Pechino per l'amministrazione della giustizia dei minori", le "Linee guida delle Nazioni Unite per la prevenzione della devianza minorile" (linee guida di Riyad), la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n° R(87)20 sulla reazione sociale alla delinquenza minorile, la Raccomandazione n° R(92)16 inerente le regole europee sulle sanzioni e misure da applicare ai minori, la Raccomandazione REC(2003)20 concernente i nuovi modi di trattamento della devianza minorile e il ruolo della giustizia dei minori, la Raccomandazione REC(2006)2 sulle regole penitenziarie europee, la Raccomandazione CM/REC(2008)11 sulle regole europee per i minori sottoposti a sanzioni o misure e, non ultima, la Convenzione dell'ONU per i diritti dei minori. Il processo di recepimento delle linee guida internazionali ha condotto in Italia, da una parte, come è noto, ad un processo penale minorile che prevede istituti giuridici specifici per i minorenni e, dall'altra, alla istituzione del Dipartimento per la Giustizia Minorile motivata proprio dalla necessità

di disporre di un organismo dell'amministrazione della giustizia in grado di dedicare la dovuta attenzione non soltanto al trattamento dei minori, ma anche al personale che viene a contatto con adolescenti sottoposti a procedimento penale e che, come richiesto anche dall'ultima Raccomandazione citata, deve essere sottoposto "a specifiche procedure di reclutamento e selezione che tengano conto delle qualità personali e della qualificazione professionale richiesta per lavorare con i minori e le loro famiglie".

Sembra, pertanto, che lo schema di decreto costituisca, in effetti, un passo indietro non soltanto in termini amministrativi, ma anche culturali e che tale passo indietro non trovi ragione e giustificazione negli obiettivi di una riforma finalizzata a "disegnare una nuova configurazione del Ministero della Giustizia".

Lo schema di decreto proposto, qualora posto in essere, mortificherebbe il sistema italiano della Giustizia minorile che, invece, riceve attenzione da parte di molti paesi europei ed extraeuropei e che da più parti viene guardato come un modello cui tendere.

Le previsioni dello schema di decreto, nel ridurre la sfera di autonomia del Dipartimento per la Giustizia minorile, non contribuisce certamente a salvaguardare i diritti dei minori costituzionalmente garantiti e rischia, invece, di portare alla paralisi i servizi minorili della giustizia, non potendo più contare su un'unica struttura organizzativa da cui dipendere.

ALLEGATO 3

Documentazione consegnata dal Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, dottor Giovanni Tamburino.

Roma, 21 marzo 2012

AL SIGNOR CAPO DEL DIPARTIMENTO
SEDE

Oggetto: schema di dpr recante regolamento del Ministero della giustizia.

A riscontro della richiesta di parere avanzata in via breve dall'E. V, sullo schema in oggetto, si ha l'onore di comunicare quanto segue, nei limiti di competenza di questo Generale Ufficio.

1 Lo schema di regolamento trasmesso comporterebbe un ampliamento della competenza dell'Amministrazione penitenziaria in materia di personale. Il comma 4 dell'articolo 7, prevede infatti che le direzioni generali ed i provveditorati costituiscano un centro di gestione unitario del personale dirigenziale penitenziario e del Corpo del Dipartimento per la giustizia minorile.

La formula usata non è coerente con quella presente nella relazione ove si parla di "centri di servizi unificati".

Sembrerebbe doversi arguire che si tratti di successione degli organi dell'Amministrazione penitenziaria, centrale e territoriale, nelle funzioni delle direzioni generali PF e RMBS esistenti oggi nel Dipartimento per la giustizia minorile, nonché delle stesse funzioni attribuite ai Centri per la giustizia minorile.

Si osserva anche che analoga estensione sembra afferire alla gestione delle risorse materiali e strumentali specificamente destinate a funzioni di polizia, detenzione, custodia, trattamento e rieducazione dei minori.

2. Si rilevano le seguenti incongruenze:

- a) non esistono dirigenti penitenziari minorili: la dirigenza penitenziaria è unicamente quella individuata dalla fonte di rango primario, d. lvo 63.2006;
- b) non esiste un Corpo di polizia penitenziaria del DGM, trattandosi unicamente di contingente del Corpo posto a disposizione di quel Dipartimento;

- c) la previsione dell'articolo 7, comma 4, non è coordinata con quella contenuta nell'articolo 17, poiché le direzioni regionali costituiscono articolazione della Amministrazione giudiziaria e le stesse attribuzioni sono fatte dall'art. 7 ai provveditorati regionali, anch'essi articolazioni territoriali; la clausola iniziale dell'art. 17 non dirime la questione.
- d) non si ritrova la formale soppressione dei Centri per la giustizia minorile.
- e) non si ritrova la norma che disponga il transito dei diversi ruoli di personale del Dipartimento Giustizia Minorile a questo Dipartimento.

3 Con l'occasione, appare opportuno segnalare almeno le seguenti ulteriori imprecisioni:

- a) l'articolo 4, comma 5, ignora la normativa relativa alla preposizione di dirigenti generali penitenziari al posto di vice capo dipartimento (si fa con decreto del ministro, e non ai sensi dell'articolo 19, d.lvo 165.2001);
- b) la tabella B, nel quadro relativo all'Amministrazione penitenziaria, insiste nell'erronea indicazione di dirigenti di prima e di seconda fascia, espressione che non si applica alla dirigenza penitenziaria.

4 Infine, ricordo che lo strumento del DPR è idoneo, ove ritenuto, a modificare il numero e l'estensione dei provveditorati dell'amministrazione penitenziaria.

Segnalo l'esigenza della massima attenzione per ottenere la rettificazione delle espressioni indicate, anche per l'evidente contrarietà a norme primarie che esse trascinerebbero nel regolamento.

Resto a disposizione e ossequio.

IL DIRETTORE GENERALE

Riccardo Turrini Vita

Uberto Bona

€ 2,00



16STC0020720