

**COMMISSIONE II  
GIUSTIZIA****RESOCONTO STENOGRAFICO****INDAGINE CONOSCITIVA****6.****SEDUTA DI MARTEDÌ 20 OTTOBRE 2015**PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **DONATELLA FERRANTI****INDICE**

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .....	2
<b>INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO ALL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE DEL GOVERNO C. 2953, CONCERNENTE DELEGA AL GOVERNO RECANTE DISPOSIZIONI PER L'EFFICIENZA DEL PROCESSO CIVILE</b>	
<b>Audizione di Vincenzo Spadafora, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza:</b>	
Ferranti Donatella, <i>Presidente</i> .....	2, 4, 5, 6
Berretta Giuseppe (PD), <i>relatore</i> .....	4
Spadafora Vincenzo, <i>Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza</i> ....	2, 4, 5, 6
Vazio Franco (PD), <i>relatore</i> .....	4

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo Italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
DONATELLA FERRANTI

**La seduta comincia alle 11.40.**

**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 di Vincenzo Spadafora, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in merito all'esame del disegno di legge del Governo C. 2953, concernente delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, l'audizione di Vincenzo Spadafora, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Il dottor Spadafora è accompagnato dal Viceprefetto aggiunto Alessandra Ponari, dirigente coordinatore, e dalla dottoressa Antonia Bianco, funzionaria dell'Area diritti dell'*Authority*.

Do subito la parola al nostro ospite.

VINCENZO SPADAFORA, *Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*. Buongiorno. Grazie, presidente. Grazie, onorevoli deputati, per averci aperto questa finestra e per averci consentito quest'audizione, che viene fatta anche nel rispetto della legge dell'*Authority*, la quale prevede la possibilità per il

nostro ufficio di esprimere pareri sui disegni di legge del Governo e anche sulle proposte del Parlamento che riguardano i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

Noi abbiamo chiesto con insistenza quest'audizione per un motivo molto semplice, ossia perché da quando io sono stato nominato Garante dell'infanzia, quattro anni fa, la maggior parte delle segnalazioni che sono arrivate al mio ufficio, e anche agli uffici dei garanti regionali in tutta Italia, ha sempre riguardato problematiche di tipo familiare e giudiziario. Si tratta di tantissime segnalazioni. Ripeto, la maggioranza delle segnalazioni che ci arrivano riguardano queste situazioni e soprattutto hanno sempre evidenziato l'inadeguatezza — questo lo sapete meglio di me — dell'attuale « sistema giustizia » che riguarda i minorenni e le loro relazioni familiari.

Tutto era partito, in realtà, da quando il Ministro della giustizia aveva annunciato l'istituzione di un Tribunale per la famiglia e i diritti della persona. Dopodiché noi, come autorità di garanzia, anche insieme ai garanti delle altre regioni, abbiamo presentato un documento nel quale abbiamo affermato i principi fondamentali che, secondo noi, avrebbero dovuto essere tenuti presenti in questa proposta. Prima dello scadere della consultazione pubblica che il Ministro della giustizia Orlando aveva avviato, noi abbiamo inviato le nostre proposte. Ho, poi, personalmente incontrato il Ministro Orlando anche per esprimergli il motivo delle nostre proposte e il fatto che esse nascessero anche da tantissime esperienze di vita quotidiana che ci venivano segnalate.

Quando, però, è stato reso pubblico il testo del disegno di legge delega di cui parliamo oggi, purtroppo abbiamo constatato che nessuna delle analisi che noi

facevamo è stata presa in considerazione in esso, in merito a varie questioni. Cito quelle che per noi sono le più importanti in maniera estremamente breve.

La prima è che il disegno di legge delega non risponde, per quello che ci riguarda, a una presa in carico olistica nella tutela proprio giurisdizionale dei minorenni e delle loro relazioni familiari, che, come sapete meglio di me, è univocamente richiesta a livello internazionale, invece, da tutte le linee-guida. Nel merito vorrei specificare giusto alcuni punti e chiudere.

I punti che ci riguardavano e che noi abbiamo messo, come ripeto, in un documento presentato anche al Ministero della giustizia compongono una *checklist*, che però — ci tengo a ribadirlo — non è solo dell'Autorità garante dell'infanzia e dell'adolescenza, ma è condivisa, con documenti pubblici, da tutti gli altri garanti regionali e da moltissimi esperti di associazioni di settore. Ci tengo a segnalare questo. Se vorrete poi — non penso che ce ne sarà il tempo, ma, se ci dovesse essere lo farò — sarò disponibile anche a illustrarvi alcuni casi che possono essere esemplificativi delle centinaia di segnalazioni che arrivano al nostro ufficio. Questa *checklist*, in realtà, è una *checklist* riassuntiva molto breve, che prende spunto da tutte queste considerazioni.

Si tratta di una *checklist* che, sintetizzandola per titoli, riguarda l'unicità del giudice, la specializzazione, la questione della prossimità e la concentrazione davanti allo stesso giudice del penale minorile e degli interventi sulla responsabilità genitoriale. Nessuno di questo elementi, a nostro parere, è particolarmente evidenziato nel disegno di legge delega in esame.

I giudici che si occupano della giustizia che riguarda le persone di età minore continuano a essere due, ossia la sezione specializzata presso il tribunale ordinario e il tribunale per i minorenni. Secondo noi, rispetto a tanti casi che ci vengono segnalati, emergono le problematiche dell'accavallarsi di competenze, del dispendio di risorse, ma soprattutto dei tempi di

giustizia e anche del difetto di efficacia della giurisdizione in materia di tutela dei diritti dei minorenni.

Quanto al problema della prossimità, non è risolutivo, secondo noi, prevedere sezioni specializzate in tribunali ordinari, se poi i tribunali per i minorenni restano uno per distretto. Questo è un problema che troverebbe soluzione se il giudice specializzato fosse davvero unico. Quello che ci preoccupa particolarmente è anche l'attribuzione esclusiva, che non troviamo — e nemmeno prevalente — dei magistrati alle funzioni giudicanti in area famiglia e minori. Sono competenti solo i pubblici ministeri.

L'altro tema è quello dell'apporto degli esperti. L'apporto degli esperti è necessario per garantire nel caso concreto l'individuazione dell'interesse del minorenne, che è il criterio preminente e determinante nel giudizio ai sensi della nostra Costituzione. Dovremmo capire bene un punto: si prevede che tale apporto sia assicurato con l'ausilio degli esperti, ma poi, all'articolo 1, comma 1, lettera *b*), numero 5, si prevede l'integrazione del collegio con altri esperti. Vorremmo capire se questi ultimi sono i giudici onorari o di che cosa si parla.

Come dicevo prima, l'altro tema per noi importante, soprattutto se pensiamo alle tante segnalazioni che ci sono state poste, riguarda la concentrazione delle competenze in materia civile sulla responsabilità genitoriale e penale minorile davanti a un unico giudice.

A queste si aggiungono altre questioni che lasciamo, in ogni caso, nella memoria che stiamo inviando alla Commissione. Per concludere, per quello che ci riguarda, il nostro auspicio sarebbe che la parte indicata, ossia la lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 1 in esame, possa essere rivista ed emendata per arrivare a un'efficienza del processo civile prevedendo un giudice unico. Se ciò non sarà possibile, il nostro auspicio, nel rispetto chiaramente delle prerogative del Parlamento e della Commissione, che alla fine comunque decideranno, è che perlomeno per le sezioni specializzate all'interno del tribunale or-

dinario possano essere previste specializzazioni da attuarsi con l'integrazione del collegio giudicante con esperti e con l'attribuzione esclusiva dei giudici alle funzioni.

Per quello che riguarda il tribunale per i minorenni, l'auspicio è di arrivare almeno a una definizione del rito, che noi aspettavamo da tanto e che speravamo anche in quest'occasione di poter avere, chiarendo le funzioni dei giudici onorari e prevedendo che la funzione sia identica in entrambi gli organismi, cioè a integrazione del collegio nel momento decisorio senza delega di funzioni istruttorie.

Ripeto, per quello che ci riguarda, la speranza è che possa essere emendata tutta la parte, o perlomeno che possano essere tenute presenti queste osservazioni. Grazie, presidente.

PRESIDENTE. La ringrazio. Poi ci lascerete il documento.

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

FRANCO VAZIO, *relatore*. Io ho ascoltato quello che lei ha detto con grande attenzione e percepisco una sua criticità pervasiva dell'impianto. Non ho compreso, in realtà, fino in fondo qual è la direzione dell'intervento di correzione che il vostro organismo auspicherebbe, se la concentrazione in un unico giudice, riportando tutto al tribunale dei minori, oppure un potenziamento delle sezioni di famiglia, con la chiusura del tribunale dei minori.

Si tratta di due scenari completamente differenti. L'impostazione che il testo dà è quella della permanenza delle due istituzioni, che si accavallano per funzioni. Lei sostiene che questa soluzione non è quella che, secondo voi, risponde all'esigenza finalizzata della tutela del bambino. La domanda, quindi, è: qual è, invece, la soluzione? Quella di portare tutto all'interno delle sezioni delocalizzate della famiglia, che avrebbero anch'esse funzioni penali, ovvero quella di riportare tutte le funzioni all'interno del tribunale dei minori?

GIUSEPPE BERRETTA, *relatore*. In sostanza, anche sulla scorta dei principi che venivano indicati, ossia prossimità e unicità, come contemperereste voi questi obiettivi?

PRESIDENTE. Vi informo che, in relazione alla vostra presenza, è stata riaperta l'indagine conoscitiva, che si concluderà con l'audizione del dottor Mario Barbuto, il capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, ai fini proprio dell'intero monitoraggio sul provvedimento che andremo poi a elaborare. Ovviamente, ci sarà poi il termine per gli emendamenti. Su questo punto soluzioni, iniziative e proposte da parte dell'*Authority* saranno, io credo, gradite non solo dai due relatori, ma anche dalla Commissione tutta.

Anche da parte mia, avendo seguito la vicenda riguardante i minori, la filiazione naturale, lo scorporo e la non risoluzione delle competenze e, soprattutto, del procedimento, c'è l'auspicio che ci sia il superamento di questo dualismo e che si vada verso una struttura specializzata, ma unica. I relatori hanno proprio colto il dilemma che è ancora in fase di elaborazione in Commissione. Su questo punto se voi siete in grado di rispondere oggi, va bene. Se, invece, volete portare una nota più completa più avanti, potete farlo.

Do la parola al nostro ospite per la replica.

VINCENZO SPADAFORA, *Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*. Il riscontro lo darei proprio in estrema sintesi. Innanzitutto grazie. L'auspicio che lei, presidente, condivideva in questo momento mi fa molto piacere, nel senso che lo condividiamo insieme a lei. Speriamo che lei, anche in quanto presidente della Commissione, possa portarlo avanti nel migliore dei modi.

Per rispondere in maniera estremamente sintetica, l'unicità del giudice per noi è il punto di partenza. Rispetto alla domanda secca, io ora le dico sicuramente che, per quello che ho vissuto in questi quattro anni anche nel rapporto con gli altri garanti degli altri Paesi europei, il

nostro sistema di giustizia minorile, per quanto migliorabile, per quanto necessiti di grandi cambiamenti, è sempre stato considerato e continua a essere considerato un punto di riferimento, per fortuna positivo, a livello internazionale. È anche preso a riferimento per altre realtà legislative, proprio in virtù del fatto della specializzazione che si è sempre attribuita al tribunale per i minorenni. Sicuramente, secondo noi, una valorizzazione del tribunale per i minorenni, che passi anche attraverso alcune necessarie modifiche, che oggi vanno fatte, perché così com'è non può funzionare, sarebbe un'ottima strada.

Anche la strada, che era stata inizialmente ipotizzata dal Ministro della giustizia, di un tribunale per la famiglia e per i minori, ossia di un tribunale specializzato, è positiva. Quello che ci interessa è il principio dell'unicità del giudice. Il tribunale per i minorenni, ripeto, secondo noi, è un patrimonio che non andrebbe perso, ma anche altre proposte che il legislatore o il Governo ritenessero opportuno fare, purché contengano l'unicità del giudice, per noi sarebbero importanti.

Lo stesso discorso vale per la prossimità e per la concentrazione. Secondo noi, l'unicità del giudice favorisce anche il tema della prossimità, che oggi, a nostro avviso, non è risolto con il disegno legge in approvazione. Comunque, su tutti questi temi lasceremo, se lei ritiene, anche una scheda più approfondita.

Chiaramente, noi non siamo in grado — non è nostro compito — di fare emendamenti. Tuttavia, possiamo fare delle proposte nella speranza che tutto ciò possa essere preso in considerazione. Come ripeto, anche se non è qui il caso di entrarci, se questa Commissione dovesse in futuro averne bisogno — lo facciamo volentieri — noi abbiamo casistiche enormi di situazioni concrete che potremmo fornire. Quello che ci interessa è capire che ricaduta hanno queste disposizioni nella quotidianità del lavoro di tanti operatori, dapprima dei giudici, degli avvocati e di tutti, ma soprattutto sulla vita dei bambini. Se questo servisse anche per fare una

valutazione che spieghi il motivo di queste proposte — che non sono né ideologiche, né partitiche, né altro, ma, per quello che riguarda l'*Authority*, sono solo nell'interesse di ciò che è possibile migliorare nella vita dei bambini — ci farebbe piacere farvele avere.

Grazie.

PRESIDENTE. Noi abbiamo particolare interesse a questa casistica. Poiché questa Commissione dovrà elaborare una proposta emendativa del testo governativo alla luce delle audizioni che abbiamo fatto e anche dell'esame degli approfondimenti, io credo che la casistica delle criticità ci consenta proprio di capire — al di là dell'esperienza di ciascuno, perché questo è un settore di particolare specializzazione — quali sono i punti del sistema attuale che non funzionano e quale può essere la via migliore di una normativa che dovrebbe essere risolutiva. Non ci possiamo permettere di sbagliare su una materia tanto delicata.

Non so come sia possibile, però, e se questa casistica già esista. Vorrei capire: è una casistica che esiste ed è già descritta in documenti, oppure lei la deve descrivere?

VINCENZO SPADAFORA, *Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*. Noi abbiamo già tutto. La possiamo elaborare per renderla il più possibile oggettiva e soprattutto fruibile da chiunque e in tempi brevissimi farla avere a lei.

PRESIDENTE. Credo che potrebbe essere utile ai lavori di Commissione avere la casistica e il punto critico riportato o a norme processuali o a questioni organizzative. Ovviamente, questa casistica avrà una dimensione anche nazionale. Pertanto, se sarà messa a disposizione dei lavori, io credo che sarà molto utile.

Sui principi siamo tutti d'accordo. Io credo che in questa Commissione non ci siano deputati che non siano d'accordo rispetto ai principi che voi avete esposto. Il problema è trovare la soluzione. Bisogna

capire se la migliore soluzione sia quella di portare una sezione specializzata presso il tribunale ordinario.

Tra l'altro, voi avete parlato anche del penale. Su questo tema faccio una domanda. Ora il tribunale dei minori è competente per il minore imputato, ma noi qui abbiamo tutta la questione del minore vittima e delle vittime vulnerabili in genere, ossia delle parti lese. Ci poniamo, quindi, anche un problema per cui, se dovesse esserci un'unicità di giurisdizione, si dovrebbe vedere anche come ripartire queste competenze.

Le lascio la parola per la conclusione.

VINCENZO SPADAFORA, *Presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*. La ringrazio. Credo che questo lavoro sulla casistica possa essere molto interessante.

Quanto a ciò che diceva lei, un conto è regolare, poi, alcune cose specifiche — questo chiaramente si può fare — un conto è partire dal presupposto importante, che

lei evidenziava, per cui condividiamo tutti il principio. Noi lo auspichiamo davvero, perché, se condividerete tutti il principio dell'unicità del giudice, probabilmente questa proposta verrà in qualche parte emendata. Questo è ciò che noi ci auguriamo. Speriamo che sia così.

PRESIDENTE. Ringraziamo il Garante e le dottoresse e chiudiamo qui l'indagine conoscitiva per oggi. Convocheremo appena possibile una seduta per poi passare alla parte emendativa.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 12.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

---

*Licenziato per la stampa  
il 3 dicembre 2015.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*17STC0013740\*