



CISMAI

COORDINAMENTO ITALIANO DEI SERVIZI
CONTRO IL MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA

Documento del CISMAI sulle proposte governative di riforma dell'ordinamento minorile e della famiglia

Roma, 5 luglio 2002

La riforma del diritto minorile e della famiglia è alla base di due disegni di legge di iniziativa governativa attualmente in itinere, sui quali il Consiglio direttivo nazionale del CISMAI, per la sua natura di organismo nazionale rappresentativo di oltre 60 centri e servizi italiani contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia e di oltre 50 membri professionisti che operano per la tutela dei minori, intende portare un primo contributo di riflessioni che nascono dalle esperienze, evidenziando le criticità riscontrate, pur riconoscendo la necessità di talune innovazioni.

Il disegno di legge governativo di riforma della **giustizia penale** minorile (C. 2501) contiene alcuni elementi di innovazione, fra i quali si segnalano i più controversi:

- la riduzione di un componente onorario nel tribunale per i minorenni;
- la fissazione di un limite agli sconti di pena per i minori;
- l'applicazione di termini di custodia cautelare più severi per chi ha un'età compresa tra 16 e 18 anni;
- l'introduzione della possibilità di scontare la pena in un carcere per adulti anche per chi ha iniziato a scontarla prima del compimento dei 18 anni;
- l'ampliamento della possibilità di ricorso alle misure cautelari anche in caso di resistenza a pubblico ufficiale e per tutti i reati che prevedono l'arresto in flagranza.

Il disegno di legge governativo di riforma della **giustizia civile** minorile e della famiglia (C. 2517) contiene ancora più significativi elementi di cambiamento sia nelle competenze che nelle procedure quali

- la sostituzione per alcune materie civilistiche del tribunale per i minorenni con sezioni specializzate per la famiglia e per i minori da istituire presso i tribunali e le corti d'appello,
- la totale eliminazione della componente onoraria degli esperti dal collegio giudicante,
- l'utilizzo residuale degli esperti (psicologi, assistenti sociali, pedagogisti e altri professionisti) come ausiliari dei magistrati togati,
- la revisione di una serie di disposizioni correttive del procedimento di separazione personale dei coniugi.

Le novità contenute nei due disegni legge governativi hanno suscitato una serie di contestazioni ed un confronto serrato in diversi ambiti professionali, tecnici e culturali. Attualmente le opposizioni parlamentari hanno già presentato o annunciato disegni di legge alternativi o integrativi.

Nel merito il Coordinamento rileva alcuni punti critici del sistema di riforma proposto dal governo, specie per quanto attiene al disegno più complessivo che vede fortemente marginalizzata, se non abolita, la funzione dei professionisti esperti dell'infanzia nelle decisioni e nel giudizio, la crescente riduzione della necessaria specializzazione della materia minorile per la sua particolare natura, il rischio di lesione di alcuni diritti fondamentali del minore sanciti nell'ordinamento nazionale ed internazionale, il pericolo di involuzione rispetto alle garanzie processuali che devono essere riconosciute al bambino.

Il timore e la costante preoccupazione del Coordinamento sono che le iniziative legislative proposte, se non opportunamente modificate ed emendate, abbiano l'effetto di minare due fondamentali presupposti, che sono propri del Cismai:

- il primo è che venga sempre garantita la protezione fisica, mentale e legale del minore;
- il secondo è che sia riconosciuto il valore, la collaborazione e l'apporto essenziale ed insostituibile dei professionisti e dei servizi competenti in materia di infanzia e adolescenza in seno alla magistratura minorile.

Le preoccupazioni del Cismai trovano fondamento in alcune norme proposte, che vengono di seguito analizzate.

Rispetto **all'eliminazione e al mancato riconoscimento della necessaria specialità e interdisciplinarietà del diritto minorile**, conquistata grazie ai progressi delle scienze mediche, sociali e giuridiche, e del diritto internazionale, il previsto trasferimento della competenza civile dal tribunale per i minorenni alle sezioni specializzate implicherebbe che anche la materia delicata degli interventi a tutela e protezione del minore nei casi di maltrattamento e abuso, che richiede conoscenze altamente specialistiche, non sia esclusiva e possa essere trattata non solo insieme alle problematiche relative alle separazioni e divorzi, ma anche a materie civili non attinenti i minori. Di fatto la previsione normativa produrrebbe l'effetto di ledere quella tutela speciale assicurata al minore vittima di violenza che può essere garantita solo da personale altamente specializzato nel campo e che abbia quindi una competenza almeno esclusiva nelle materie minorili.

La significativa riduzione in sede penale e l'eliminazione in sede civile dei giudici onorari in qualità di esperti, le cui competenze, contribuendo all'integrazione di saperi propri delle scienze umane con quelle giuridiche, favoriscono l'identificazione dell'interesse del minore, rappresentano una contraddizione rispetto al principio, contenuto in molte disposizioni normative vigenti, dell'interesse preminente del fanciullo. Probabilmente i differenti ruoli tra giudici togati e non togati vanno ripensati, ma l'attribuzione delle funzioni di consulenza tecnica ad esperti esterni rischia altresì di ritardare decisioni che andrebbero adottate tempestivamente. La sostanziale cancellazione dell'apporto della componente onoraria della magistratura minorile, infine, riduce o annulla l'esigenza di interdisciplinarietà che qualsiasi decisione sul bambino e sull'adolescente deve comportare per consentire un giudizio giusto e calibrato, anche severo, ma sempre rispettoso dei diritti e dei bisogni particolari della persona in formazione e della sua soggettività.

Altro rischio connesso con le previsioni della proposta di riforma è il suo **carattere parziale e frammentario rispetto all'intero sistema giudiziario minorile e all'ordinamento interagente**. Il disegno di legge governativo si occupa solo di una piccola parte di un mosaico complesso e dinamico. Esso non tiene conto dell'inevitabile e indispensabile mondo dei Servizi dell'area sociale e sanitaria. Nel disegno di legge non vi è alcun accenno a questo aspetto, se non la citazione dei servizi sociali del Dipartimento della giustizia minorile, a cui, tra l'altro, vengono attribuite funzioni di mero controllo ed esecuzione, malgrado l'esperienza maturata mostri come sia cruciale una connessione del controllo con gli interventi di sostegno e la creazione di spazi riparativi e di mediazione.

Sarebbe necessario prevedere un più attivo coinvolgimento e partecipazione dei Centri e Servizi competenti e specialistici in tutte le materie civili e penali, anche per la realizzazione degli interventi e l'esecuzione dei provvedimenti in connessione con i servizi sociali della giustizia. Da sempre i professionisti che operano in tali centri hanno avuto nel tribunale per i minorenni l'interlocutore giudiziario di riferimento nel caso in cui tale diritto alla protezione e alla cura del minore si trovasse in conflitto con l'interesse degli esercenti la potestà genitoriale. Il sapere maturato negli ultimi due decenni intorno alle migliori modalità di protezione e cura dei bambini maltrattati e abusati è il prodotto convergente della progressiva e sempre più specialistica acquisizione di competenza sia delle professioni di aiuto che degli interlocutori giudiziari, i quali entrambi devono, sempre più frequentemente, misurarsi con il fenomeno diffuso delle situazioni pregiudizievoli intrafamiliari.

Nella proposta di riforma non si rintracciano, inoltre, significative interazioni con le leggi di settore, quali la legge 149/2001, che ha riformato la L. 184/83, la L. 66/96 e L. 269/98, in particolare per quanto riguarda il tema degli interessi del minore e del diritto all'assistenza nel momento in cui viene coinvolto nei diversi processi. Il disegno di legge non si esprime sugli interventi d'urgenza (ex art. 403 c.c.) né è sufficientemente chiaro nel definire gli obblighi di segnalazione, mentre non viene accennata alcuna relazione con il recente quadro di riforma del sistema dell'assistenza sociale (L. 328/2000).

Più in particolare, in relazione agli interventi in ambito penale minorile, alcune osservazioni vanno fatte in merito a diverse norme proposte.

Una tendenza al **rafforzamento e inasprimento delle sanzioni** può individuarsi negli interventi penali nei confronti dei minori autori di reato per i quali viene posto un limite di applicazione rispetto alla precedente discrezionalità del giudice circa la diminuzione delle stesse: il disegno di legge fa riferimento a due nuove categorie, una composta da minori di 18 anni e una composta da minori di 16 anni, con differenziazioni nella diminuzione delle pene sia in relazione alla custodia cautelare sia alle pene definitive. Le pene sono diminuite di un terzo per i minori di 16 anni e di un quarto per i minori di anni 18. Analogamente sono ridotti i termini della custodia cautelare di un terzo per i reati commessi da minori degli anni 18 e della metà per i minori degli anni 16. Non è chiaro quale fondamento scientifico possa essere evocato nella distinzione di due categorie di minori nei confronti dei quali destinare diversi interventi; si intravede una tendenza a considerare i minori di età superiore ai 16 anni degli adulti precoci, tendenza che non è soddisfatta dagli attuali orientamenti che tendono ad individuare semmai un prolungamento dell'adolescenza a fasi del ciclo vitale che proseguono dopo i 18 anni, tendenza ad una post-adolescenza oggetto di interesse sia delle scienze psicologiche che sociali.

Un orientamento marcato verso il controllo si evince anche dall'esclusione dell'applicazione della misura prevista ai sensi dell'art. 28 del D.P.R. 448/88 per i reati di omicidio tentato e consumato e per i reati sessuali. Pur se l'applicazione dell'art. 28 ai casi di omicidio ha da sempre suscitato qualche perplessità, si viene tuttavia a negare al minore, anche autore di reati gravi, ma portatori di gravi disagi personali, familiari e sociali, una risorsa educativa e risocializzativa valida e innovativa, in particolare, nei casi di abuso sessuale. L'esclusione della messa alla prova mina la possibilità di recupero e rielaborazione del reato in un ambito in cui la maggioranza delle esperienze straniere danno i maggiori risultati di recupero degli abusanti sessuali.

Altro elemento comune al principio repressivo si individua nella previsione che la misura cautelare o la pena detentiva in corso debba essere scontata in un carcere per adulti dopo il compimento della maggiore età: la previsione che la decisione debba essere subordinata ad una valutazione del programma risocializzativo da parte dei servizi e eventualmente di esperti non risulta inoltre di adeguata chiarezza. Pur essendo emersa negli ultimi tempi l'esigenza di attribuire contenuti più significativi agli interventi nei confronti di minori autori di reato, l'indicazione è piuttosto quella dello sviluppo di attività di riconciliazione e di riparazione nei confronti delle parti offese di reato.

Sebbene la riforma dell'art. 28 sia necessaria e taluni mezzi di repressione debbano diventare più efficaci e severi, l'inasprimento delle pene con la riduzione della discrezionalità dei giudici sulla giusta sanzione, congiunta alla consistente riduzione della valutazione educativa personalizzata e del peso del giudizio dell'esperto in sede collegiale, accentuano i rischi involutivi di una legislazione più tesa a assicurare nell'immediato l'adulto che a garantire il diritto di crescita e di possibilità riabilitativa del minore.

Alla luce delle perplessità suscitate dalle proposte di riforma del tribunale per i minorenni, il Cismai invita a considerare che, nel momento in cui si invocano "regole certe" per trattare con le sufficienti garanzie per tutti una materia tanto delicata, resta sempre necessario che si mantengano quei "meccanismi virtuosi" che, già previsti per alcune delle situazioni in cui i minori sono messi a rischio, possano esplicitamente salvaguardare i diritti del bambino oggetto delle controversie previste dal disegno di legge. E' infatti noto che:

- 1) l'azione giudiziaria, mirata alla protezione fisica del bambino dalle situazioni che possono danneggiarne la persona e il percorso evolutivo, non può da sola raggiungere l'obiettivo di una vera "protezione mentale" del bambino, unica premessa a processi di riparazione terapeutica che possano scongiurare il rischio di segni post-traumatici indelebili nella sua personalità; è quindi indispensabile che l'azione giudiziaria sia costruita in modo tale da contenere in sé le condizioni per cui l'azione riparativa venga compiuta, favorendo l'approccio interdisciplinare e la piena collaborazione fra magistratura e servizi;
- 2) mettere in atto interventi protettivi risulta dall'azione di sistemi che obbediscono a logiche complesse. Tali sistemi incidono sulla realtà fattuale in cui il bambino è inserito e devono ancorarsi a un sistema di norme in cui tutte le parti in causa possano riconoscersi e sentirsi garantite.

In definitiva, non fare abbastanza affinché la protezione fisica dei bambini si accompagni a protezione psichica, oppure ferire maldestramente nel mettere in moto la macchina protettiva, sono rischi presenti, sfortunatamente frequenti nell'attuale sistema giudiziario e che verrebbero ulteriormente amplificati nel sistema della riforma proposta. E' necessario, quindi, garantire esplicitamente che, nel rispetto e nella necessità fondante dei reciproci ruoli, tra sistemi deputati a garantire il diritto alla salute e sistemi

deputati alla protezione legale delle vittime di violenza e della società siano individuate dinamiche di collaborazione atte a minimizzare i rischi descritti, costruendo “circoli virtuosi”.

Per quanto esposto, riteniamo che i disegni di legge di iniziativa governativa, così come attualmente proposti, segnino un passo indietro nella realtà italiana in materia di minori e famiglia e il possibile rischio dell'instaurarsi di un sistema legislativo non solo poco protettivo, ma anche lesivo di taluni diritti. L'esigenza del governo, apprezzata e condivisa dal Cismai, di riforma del sistema giudiziario minorile deve incentrarsi tuttavia su più solidi presupposti scientifici, sulle esperienze nazionali ed internazionali in materia, sul contributo dei magistrati, dei servizi e dei loro professionisti.

Il Cismai è disponibile a fornire ulteriori contributi al governo e al dibattito parlamentare, affinché nel solco della necessaria riforma possano essere adottate leggi avanzate a garanzia della crescita e del benessere dei bambini e delle famiglie italiane.

Il Consiglio Direttivo