



Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia

Aderente alla "Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille"

www.minoriefamiglia.it

Documento dell'AIMMF per l'audizione dinanzi alla Commissione Giustizia della Camera in data 22 febbraio 2012 sullo schema di "Regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia"

Ringrazio l'Onorevole Presidente e gli Onorevoli Componenti della Commissione Giustizia per aver invitato l'Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia ad esprimere le proprie osservazioni sul nuovo assetto che la giustizia minorile verrebbe ad assumere secondo lo schema di decreto del Presidente della Repubblica recante regolamento di organizzazione del Ministero.

Prima ancora di entrare nella valutazione di merito dello schema di regolamento, riteniamo opportuno sottoporre all'attenzione della Commissione una questione di carattere preliminare, cioè il dubbio che su una parte della nuova organizzazione della giustizia minorile la potestà regolamentare del Governo andrebbe ad incidere su una competenza riservata alla potestà legislativa ordinaria.

In particolare, il nodo critico riguarda la soppressione dei centri per la giustizia minorile, le cui competenze verrebbero assorbite dalle direzioni regionali, ai sensi dell'art. 17 del citato schema di dpr.

Infatti, se si effettua un breve excursus storico in ordine all'istituzione dei centri per la giustizia minorile, è agevole rilevare che il decreto legislativo n. 272/89 ("Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del DPR n. 448/88, recante disposizioni sul processo a carico di imputati minorenni") ha disposto, all'art. 7, comma 1, che i centri di rieducazione per i minorenni dipendenti dal Ministero di grazia e giustizia, assumono la denominazione di centri per la giustizia minorile quali organi del decentramento amministrativo della giustizia minorile.

Secondo l'art. 7, comma 4, tali centri esercitano funzioni di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica nei confronti dei servizi minorili da essi dipendenti (gli uffici di servizio sociale per i minorenni, gli istituti penali per i minorenni, i centri di prima accoglienza, le comunità) e di collegamento con gli enti locali.

Appare quindi chiaro che l'istituzione dei centri della giustizia minorile e l'attribuzione delle loro competenze è stata disposta con legge ordinaria, così come con legge ordinaria sono stati istituiti i precedenti "storici" centri di rieducazione per i minorenni (art. 1 del R.D.L. 1404/1934) che hanno assunto con il D.Lgs. n. 272/89 la denominazione di centri per la giustizia minorile.

Dalla premessa storico-giuridica consegua, a nostro avviso, che non si possa incidere in via regolamentare sulla esistenza e sulla competenza dei centri della giustizia minorile, senza violare il principio di riserva di legge; a livello regolamentare può essere disciplinata, infatti, solo la dislocazione sul territorio nazionale di tali strutture, come espressamente previsto dall'art. 7, comma 2, del citato decreto legislativo ("Con decreto del Ministro di

grazia e giustizia possono essere accorpati in un unico centro i servizi ubicati nell'ambito territoriale di più regioni”).

Va sul punto ricordato che anche il Consiglio di Stato, nel parere interlocutorio dd. 1 febbraio 2011, ha disposto l'acquisizione di elementi informativi “sulle ragioni della soppressione dei centri per la giustizia minorile e sulle ragioni per le quali non sia garantita, nonostante l'accorpamento alle istituende direzioni interregionali o regionali, un minimo di autonomia o rilevanza organizzativa di tali funzioni di supporto alla giustizia minorile (ad es. mediante previsione di apposite sezioni od uffici nell'ambito delle direzioni interregionali o regionali, intervenendo sull'art. 17 dello schema di regolamento)”, facendo così emergere la problematica della soppressione dei centri per la giustizia minorile attuata con disposizione regolamentare.

Non ci sono note le ragioni in base alle quali l'organo consultivo abbia poi espresso parere favorevole nell'adunanza del 24 novembre 2011, in assenza di una modifica dello schema di dpr ed essendo evidente che l'art. 17 del regolamento realizza una chiara invasione del potere esecutivo su quello legislativo; nè risulta sufficiente a fugare il dubbio di una possibile violazione di riserva di legge la previsione dell'art. 18, comma 2, che prevede il trasferimento alle direzioni regionali dei centri per la giustizia minorile, perchè, a seguito della disposizione di cui al citato art. 17, tali centri diventano organismi con competenze totalmente svuotate e quindi non più esistenti.

A nostro avviso, un intervento come quello che si vuole attuare rispetto ai CGM può essere paragonato – per assurdo - alla soppressione dei Tribunali per i minorenni, con il trasferimento mediante regolamento di tutta la loro competenza ai Tribunali ordinari.

Del resto, la ragione che la disciplina della materia minorile sia stata attribuita alla potestà legislativa ordinaria la si ricava dalla specificità del settore di cui ci occupiamo, in quanto i centri di rieducazione di cui all'art. 1 del R.D.L. 1404/1934 (ora divenuti CGM) sono stati abbinati fin dall'istituzione dei Tribunali per i minorenni allo svolgimento dei compiti e delle finalità della giustizia minorile.

I CGM rappresentano lo snodo del decentramento che consente di realizzare le indicazioni e le direttive del Dipartimento Giustizia Minorile, di implementare le innovazioni ancora attuali del DPR 448/88 allo scopo di mantenere una residualità della risposta detentiva; di sviluppare uno stretto raccordo con le istituzioni e le risorse dei territori senza le quali l'intervento dei servizi della giustizia minorile rimarrebbe limitato nelle possibilità e nella continuità rieducativa. Sono un organo che garantisce, sui territori, una struttura e una cultura organizzativa specifica e specializzata nella sua mission di trattamento dei minori entrati nel circuito penale all'interno dell'esecuzione dei provvedimenti di un Giudice specializzato.

E' evidente, quindi, che una giustizia minorile senza un efficiente ed autonomo sistema dei servizi (ministeriali e locali), sarebbe una giustizia “debole”, “inefficace”, non consistendo la stessa nel solo esercizio del potere giurisdizionale da parte dei magistrati, ma, secondo la definizione di giustizia minorile adottata da parte del Consiglio d'Europa, rappresentando essa “la componente formale di un sistema più ampio di trattamento della delinquenza giovanile. Oltre ai Tribunali per i Minorenni, essa ingloba delle strutture o organismi ufficiali quali la Polizia, gli avvocati ed i giuristi, i servizi di messa alla prova e gli stabilimenti penitenziari. Lavora in stretta collaborazione con i servizi che operano nel settore della salute, dell'educazione, dell'intervento sociale e della tutela dell'infanzia, per esempio, e degli organismi non governativi quali le associazioni di aiuto alle vittime ed ai testimoni” e che essa dovrà “essere considerata come una componente di una più ampia

strategia di prevenzione della delinquenza giovanile, fondata sulle strutture di base e che tenga conto del contesto generale – ambiente familiare, scuola, vicinato, gruppo di appartenenza- nel quale la delinquenza si manifesta.”¹

Nel merito dello schema di regolamento, va ribadito che l’AIMMF intende portare il proprio contributo in modo costruttivo, condividendo la necessità di un ripensamento rivolto alla riorganizzazione delle strutture e dei servizi della giustizia minorile per renderli più funzionali ed anche ad un loro snellimento dal punto di vista burocratico, considerato che non siamo per una difesa fine a se stessa dell’esistente, conoscendo bene le problematiche che esistono anche nell’attuale gestione.

La maggior parte delle valutazioni sono stata espresse dall’AIMMF in due documenti, emessi in data 17.1.2009 e 17.7.2009 ², che si riferivano alla precedente formulazione dello schema di regolamento, ai quali ci richiamiamo, anche se va detto che la versione attuale del regolamento è peggiorativa rispetto a quella precedente.

Ci sembra che la logica che sottende l’intervento governativo sia quella di incidere in modo particolare sulle strutture della giustizia minorile, come dimostrato dalla circostanza che nell’attuale schema di dpr viene sottratta al DGM anche la competenza in materia di formazione del personale.

Riteniamo, invece, che quella della formazione risulti una funzione fondamentale che non può essere di fatto lasciata morire disperdendola nella notevole mole delle competenze burocratiche delle istituende direzioni regionali, considerato che l’attività formativa del personale minorile è una delle garanzie della effettività stessa della specializzazione del personale³.

Recenti episodi occorsi in un istituto penale minorile hanno portato a considerare da autorevoli giuristi che “si ha la sensazione che la subcultura del carcere impregni ancora e più ancora di quel tempo il mondo della giustizia minorile. Cosa dunque è accaduto? Perché sembra essersi fermato quel processo evolutivo innescato da una lungimirante e coraggiosa decisione di Mino Martinazzoli, che negli anni Ottanta, come Ministro della Giustizia, volle sganciare del tutto la Giustizia minorile dalla Direzione generale delle carceri?”⁴

Se è vera, come è vera questa considerazione, non ci si può fermare in tale settore solo a logiche economiche e di budget: il minore che delinque ed entra nel circuito penale non è un piccolo delinquente, ma è, secondo i principi fondamentali che disciplinano la materia, un soggetto che esprime dei bisogni educativi, affettivi e di risocializzazione, bisogni che debbono essere presi in carico in tutte le fasi del procedimento penale, da operatori in grado di portare avanti con capacità e professionalità il compito che gli è affidato dalla legge.

E questo, come è stato detto, “si fa iniziando dal vertice con un’opera assidua di formazione del personale a tutti i livelli; col ridare dignità a professioni sottovalutate e sacrificate come gli educatori minorili e gli assistenti sociali minorili; con una interazione con la magistratura minorile rispettosa dei ruoli ma tesa ad obiettivi condivisi; con una forte interazione con Regione ed enti locali; con uno sforzo continuo e costante per affermare la

¹ Testo della Raccomandazione R(2003)20 del Consiglio d’Europa sul trattamento della delinquenza minorile e sul ruolo della giustizia minorile.

² http://www.minoriefamiglia.it/pagina-www/mode_full/id_858/

³ Formazione e specializzazione del personale addetto alla giustizia minorile sono espressamente indicate come obiettivi imprescindibili dalle Linee-guida del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa del 17 novembre 2010 sulla Giustizia a misura di minore.

⁴ L. Fadiga, “Via dal Pratello”, dal quotidiano La Repubblica online – Bologna - 5 gennaio 2012.

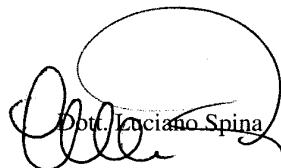
specificità della giustizia minorile e contrastare a ogni livello le tendenze o le inerzie che finiscono per riassorbirla in quella ordinaria.”⁵

Diversamente operando si correrà il forte rischio del fallimento della giustizia minorile nella accezione più alta e qualificata che si è realizzata in Italia fino ad ora: quella giustizia minorile che, oltre a raggiungere importanti risultati in termini di contenimento del tasso di criminalità, ha portato ad un’attenzione crescente al minore come soggetto di diritti ed ai suoi percorsi di recupero e di risocializzazione; una giustizia minorile che ha prodotto una cultura alta e che ha realizzato una vera e propria “contaminazione” culturale e normativa degli stessi istituti della giustizia ordinaria, orientandola sempre più verso una giustizia mediativo-riparativa (v. esperienze diffuse della mediazione penale anche per gli adulti, nonché proposte di legge per l’introduzione della messa alla prova e dell’irrelevanza del fatto anche nel processo penale ordinario).

Inoltre, non può essere sottaciuto che in un Paese dove la giustizia ordinaria è in palese stato di sofferenza e di emergenza per una diffusa mancanza di personale e di risorse, ove si attuasse uno svuotamento delle competenze del DGM e dell’organizzazione ministeriale della giustizia minorile, con il trasferimento delle competenze al DOG, al DAP e alle istituende direzioni regionali, all’interno delle quali il personale minorile costituirebbe un’esigua minoranza e le esigenze della giustizia minorile rappresenterebbero certamente un problema “minore” da risolvere, a scapito di quelle della giustizia ordinaria, ciò verrebbe a costituire certamente una grave perdita di efficienza del sistema, con spreco di risorse umane specializzate, con conseguenze negative sulla stessa effettività della tutela dell’interesse superiore del minore.

Contrariamente a quanto persegue lo schema di regolamento, riteniamo che debba essere rafforzato il sistema della giustizia minorile, con le previsioni e le indicazioni che sono state fornite dall’AIMMF nei documenti redatti nell’anno 2009 più sopra richiamati, e che, in particolare, l’operazione di riorganizzazione delle strutture e dei servizi della giustizia minorile debba avvenire avendo presenti la materia di cui si occupano le strutture della giustizia minorile e i risultati che si vorrebbero perseguire, dopo un’analisi e considerazione: - dei fenomeni socio-culturali e delle caratteristiche che la devianza minorile e le problematiche familiari assumono in quanto parte di un contesto più ampio; - delle riforme strutturali che oggi si prospettano e sono ormai indilazionabili, come l’istituzione del tribunale della persona, dei minori e della famiglia in cui dovrà confluire il tribunale per i minorenni, la trasformazione dell’organizzazione penitenziaria minorile per effetto della prevista introduzione di un ordinamento penitenziario minorile e la formazione e la messa in campo di più figure educative e di mediazione (penale, familiare, scolastica, dei conflitti di quartiere, ecc.); - della prospettiva di potenziare le strutture decentrate e, quindi, gli interventi a livello locale, cui spingono le proposte di riforme costituzionali rivolte ad un federalismo fiscale.

Il Presidente



Dr. Luciano Spina

⁵ L. Fadiga, cit.

