

- la criminalità di matrice ex sovietica, che continua in prevalenza a operare nel riciclaggio di ingenti profitti derivanti da traffici illeciti internazionali: le cospicue masse monetarie di cui dispone vengono poi investite in operazioni immobiliari, acquisizioni societarie e complesse transazioni finanziarie.

Dal punto di vista delle tipologie criminali, nella Relazione si evidenzia come il traffico di esseri umani, con uno sfruttamento della prostituzione spesso attuato sotto forma di riduzione in schiavitù, abbia assunto ampie proporzioni.

A tale proposito si ritiene opportuno menzionare la presentazione da parte del Governo italiano, il 9 Agosto 2001, di un disegno di legge che prevede misure adeguate contro la grave forma di criminalità legata alla tratta di persone e specialmente alla "tratta di donne". Questo strumento ha come obiettivo quello di risolvere i problemi derivanti dall'attuazione delle regole esistenti e - sulla scia del Protocollo delle Nazioni Unite sulla prevenzione e la lotta al commercio di persone, discusso nella Conferenza di Palermo (12 Dicembre 2001) - a stabilire una linea di condotta volta a considerare l'organizzazione e l'attuazione della tratta di esseri umani come un crimine specifico ed indipendente. Alle vittime della tratta, secondo quanto disposto nel citato decreto, sono garantite in via generale una pronta ed adeguata assistenza e protezione, nonché sia documenti che testimonino lo status di vittima sia ulteriori documenti necessari per il rimpatrio nel loro paese nativo.

Altro dato emerso nell'analisi delle tipologie di commissione di illeciti ad opera di cittadini stranieri è quello concernente il contrabbando di tabacchi lavorati esteri, localizzato in alcune regioni (segnatamente la Puglia) e caratterizzato dal compimento di un salto di qualità delle organizzazioni delinquenziali, che progressivamente hanno intrapreso una gestione imprenditoriale dell'illecito cogliendo con tempestività le enormi opportunità offerte dalla globalizzazione dei mercati e dal progresso tecnologico.

Uno specifico aspetto della conduzione dell'amministrazione della giustizia nei riguardi dei cittadini stranieri presenti sul territorio italiano concerne, invece, la predisposizione di un importante strumento legislativo, atto a garantire il rispetto del principio di non discriminazione nei confronti di tale categoria di soggetti, qualora essi siano convenuti in giudizio per la commissione di reati di natura civile o amministrativa.

Si tratta della Legge 29 marzo 2001 n. 134, che modifica la Legge 30 luglio 1990 n. 127 (*"Istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti"*), la quale all'art. 15 comma 2 dispone che *"Il trattamento riservato dal presente capo al cittadino italiano è assicurato altresì allo straniero, regolarmente soggiornante sul territorio nazionale al momento del sorgere del rapporto o del fatto oggetto del giudizio da instaurare, e all'apolide nonché ad enti o associazioni che non perseguano scopi di lucro e non esercitino attività economica"*.

In sostanza ogni cittadino straniero, anche se non legalmente residente nel Paese, ha diritto al gratuito patrocinio a spese dello Stato, senza eccezione, sulla base di una semplice autocertificazione confermata dall'Autorità Consolare. La Legge dispone altresì che gli avvocati difensori del gratuito patrocinio non devono essere scelti da una lista speciale di avvocati: qualunque avvocato scelto può essere incaricato e la sua parcella sarà a carico dello Stato sulla base della lista delle parcelle dei professionisti.

Sulla base delle riflessioni precedentemente esposte, che rilevano parzialmente se si procede nella individuazione di caratteri discriminatori nella conduzione dell'amministrazione giudiziaria, una più interessante valutazione che comprenda anche questo ultimo aspetto può avere ad oggetto, invece, la gestione dell'amministrazione penitenziaria nei riguardi della popolazione carceraria di provenienza extracomunitaria.

Nella citata Relazione del Procuratore Generale si rileva che, a fronte di un generale incremento del numero dei detenuti (nel settembre 2001 le persone presenti negli

istituti di pena erano pari a 55.539, con un aumento di circa 1800 unità - 3,37% - rispetto allo stesso mese dell'anno precedente), il 30% (16.591) sono extracomunitari.

Tra le principali problematiche concernenti la trattazione della popolazione carceraria di provenienza extracomunitaria possono essere menzionate innanzitutto le difficoltà di accesso alle misure alternative (come gli arresti domiciliari o il permesso di lasciare la prigione durante il giorno per un lavoro all'esterno). La questione del "come" gestire il fenomeno all'interno degli istituti, dove esso si manifesta ed è probabilmente destinato a crescere, è particolarmente urgente. La risposta è rinvenibile nell'adozione di "buone prassi" messe in atto in singoli istituti penitenziari, evidenziandosi peraltro che le stesse misure alternative alla detenzione non sono facilmente applicabili alle persone prive di un alloggio permanente, prive di occupazione e con relazioni sociali e familiari difficilmente individuabili, come è nel caso della grande maggioranza degli stranieri in prigione che vivono in condizioni di clandestinità.

Altrettanto importante è risultato l'aspetto della garanzia dell'esercizio dei diritti riconosciuti ai condannati e detenuti stranieri, sia durante la custodia in carcere sia nella fase di esecuzione della pena. Si intende fare riferimento al problema dei colloqui difensivi, alla necessità che le barriere linguistiche per i detenuti stranieri possano essere superate con l'utilizzazione delle figure dei mediatori culturali nelle strutture carcerarie, che vengano a coadiuvare anche il difensore facilitando l'esercizio di una difesa tecnica effettiva. Nel quadro delle iniziative di tipo "trattamentale" sono state promosse, infatti, convenzioni con agenzie accreditate di mediazione linguistico-culturale, per interventi in tutti gli istituti che vedono una massiccia presenza di detenuti extracomunitari. Un esempio pratico, in tal senso, è stata la traduzione (in inglese, francese, tedesco, croato e arabo) di alcuni estratti di regole penitenziarie e di un opuscolo relativo ai principali diritti dei detenuti (in francese, inglese, spagnolo e arabo).

Per quanto riguarda gli aspetti sopra citati, nel corso della visita effettuata dalla Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza del Consiglio d'Europa (ECRI), dal 28 al 31 maggio 2001, si è sottolineato l'impegno delle autorità italiane concretizzatosi nella adozione di una serie di misure atte a migliorare la condizione dei detenuti stranieri, coincidenti in sostanza con gli obiettivi sopra enunciati (a tale proposito si rinvia al Rapporto adottato dall'ECRI il 22 giugno 2001 e pubblicato il 23 aprile 2002).

Un particolare accenno merita, infine, la situazione degli detenuti minorenni stranieri. La gestione dei minori stranieri, sia nell'ambito dei programmi strutturati, sia nell'ambito della risposta alle urgenze, è una questione che investe direttamente le competenze di diverse amministrazioni (Ministero della Giustizia, dell'Interno, degli Esteri, della Salute, dell'Istruzione, del Lavoro, delle Finanze) nella ricerca e nella predisposizione di interventi da realizzare a breve termine, per contenere gli effetti immediati, e di programmi strutturati per iniziative a medio e lungo termine. L'intervento operativo si è realizzato, nel corso del 2001, nelle singole aree territoriali e, in tale direzione, è soltanto a livello decentrato che si possono trovare soluzioni efficaci, attraverso la definizione di accordi tra i diversi uffici (Ufficio Minori ed Ufficio Stranieri delle questure, degli enti locali e delle aziende sanitarie locali) per realizzare un'offerta di servizi corrispondente alle diverse esigenze correlate alla tipologia dei detenuti.

[Fonte: Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Il Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, 2000, aggiornamento al 2001]

#### Razzismo ed eventi di massa

Nel corso del 2001 hanno avuto luogo numerosi episodi di violenza in occasione di eventi sportivi. Ciò ha reso evidente la necessità di promuovere un adeguato

intervento al fine di garantire la sicurezza del pubblico negli stadi, sulla base di una stima che ha visto coinvolti più di 1000 feriti negli ultimi due anni.

La risposta da parte del Governo non è consistita solo nell'aggravare le sanzioni penali a carico dei soggetti responsabili, ma anche nell'aumentare i livelli di sicurezza e nel coinvolgere i leaders delle stesse organizzazioni dei tifosi.

In questo senso, il decreto approvato il 20 agosto 2001 – n. 336, recante "Disposizioni urgenti per contrastare i fenomeni di violenza in occasione di competizioni sportive", convertito in Legge 19 ottobre 2001 – n. 377, ha disciplinato in modo completo le modalità di intervento in senso repressivo circa le molteplici forme di violenza commesse prima, durante e dopo eventi sportivi, da coloro che *"[abbiano] preso parte attiva ad episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza, il questore può disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive specificamente indicate, nonché a quelli, specificamente indicati, interessati alla sosta, al transito o al trasporto di coloro che partecipano o assistono alle manifestazioni medesime"* (art. 1 comma 1). Va segnalato, peraltro, che tali fenomeni di carattere discriminatorio si sono manifestati anche attraverso la crescente presenza di gruppi organizzati di tifosi assumenti comportamenti apertamente razzisti nei confronti di giocatori di squadre di calcio, di cittadinanza extracomunitaria.

In generale, nei confronti dei soggetti sopra citati *"[...] il questore può prescrivere, tenendo conto dell'attività lavorativa dell'invitato, di comparire personalmente una o più volte negli orari indicati, nell'ufficio o comando di polizia competente in relazione al luogo di residenza dell'obbligato o in quello specificamente indicato, nel corso della giornata in cui si svolgono le manifestazioni per le quali opera il divieto di cui al comma 1"* (art. 1 comma 2). Sono altresì disposte ben determinate misure, nel caso in cui il soggetto non si attenga alle prescrizioni enunciate nei commi 1 e 2 del citato art. 1: *"Il contravventore alle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 è punito con la*

*reclusione da tre a diciotto mesi o con la multa fino a lire tre milioni. Nei confronti delle persone che contravvengono al divieto di cui al comma 1 è consentito l'arresto nei casi di flagranza" (art. 1 comma 6).*

Secondo l'art. 8 bis, per la commissione dei reati previsti, si procede con giudizio direttissimo.

*Infine "Le norme della presente legge si applicano anche ai fatti commessi in occasione o a causa di manifestazioni sportive durante i trasferimenti da o verso i luoghi in cui si svolgono dette manifestazioni" (art. 8-ter).*

Sulla base di dati forniti dal Ministero dell'Interno, risulta che, successivamente all'entrata in vigore del citato strumento legislativo, il numero di incidenti e di feriti durante le manifestazioni sportive sia diminuito (-34,61% e - 49,29%). Il conseguimento di tale risultato è stato accompagnato dalla istituzione di "squadre tifoserie" presso le Questure, con l'obiettivo di favorire un costante e reciproco supporto tra le tifoserie stesse, le società di calcio e le forze dell'ordine.

#### Situazione dei Rom / Comunità Gitane

La situazione dei Rom in Italia e l'individuazione di eventuali comportamenti discriminatori nei loro confronti, è stata oggetto di particolare attenzione nel Rapporto sull'Italia predisposto dalla Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza del Consiglio d'Europa, adottato il 22 giugno 2001.

Attualmente sono presenti sul territorio circa 120.000 zingari, 2/3 dei quali possiedono la cittadinanza italiana. Dal punto di vista della composizione, una ampia maggioranza di essi sono di origine Rom e risiedono nel Sud della penisola, a differenza dei Sinti, localizzati nel Nord Italia. In merito alle condizioni di vita degli zingari, l'elemento del nomadismo non è più presente in quanto essi sono stabilmente alloggiati, seppur in campi di sosta: un fenomeno questo che è stato segnalato con particolare attenzione alle autorità italiane nel citato

Rapporto dell'ECRI e che è stato considerato quale manifestazione di natura "segregativa" nei riguardi di tali popolazioni.

Il Rapporto ECRI sottolinea la necessità di adottare una adeguata linea di azione a tutela dei Rom, in particolare al fine di attribuire agli zingari un chiaro status giuridico, regolarizzando la loro presenza sul territorio italiano e dotandoli di un documento d'identità; la partecipazione dei minori ai processi di apprendimento nella scuola dell'obbligo attraverso il supporto dei mediatori culturali (anche se si evidenziano notevoli difficoltà nel garantire un inserimento di tale tipo, l'ECRI mette in rilievo un parziale conseguimento di tale obiettivo poiché il numero di minori zingari frequentanti la scuola dell'obbligo è in aumento nell'ultimo anno); l'opportunità, proprio in relazione all'apprendimento scolastico, di offrire a queste comunità un pari accesso ai processi di formazione e, successivamente, al mondo del lavoro; la garanzia di usufruire dei servizi sanitari; la necessità di avviare un'attenta analisi circa il comportamento sia delle forze dell'ordine che delle autorità giudiziarie italiane, in seguito al verificarsi di episodi discriminatori consistenti nell'allontanamento forzato dai campi, spesso denunciato per la commissione di atti di violenza fisica a danno degli zingari se non delle medesime strutture in cui essi alloggiano, o nell'ampio ricorso a misure di detenzione preventiva, unito ad un'eccessiva durata della procedura e alla pronuncia di sentenze particolarmente onerose.

La condizione dei Rom in Italia è stata oggetto di numerose raccomandazioni anche da parte dei Comitati ad hoc delle N.U.

Sembra utile ricordare che il Parlamento, nell'approvare la nuova legge sulle minoranze, abbia deciso di stralciare quella parte del disegno di legge che si riferiva proprio allo status dei Rom, ritenendo che il problema dovesse essere affrontato, a breve scadenza, in un provvedimento legislativo ad hoc, ad ampio respiro.

#### **2.4 Il funzionamento della giustizia secondo la Relazione del Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione**

Nel corso del 2001 l'amministrazione del sistema della giustizia in Italia è stata contraddistinta da importanti riforme atte ad incidere in maniera rilevante sui tempi e sulle modalità di azione dei principali organismi giudiziari.

Nella Relazione presentata dal Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di Cassazione l'11 gennaio 2002, è stata evidenziata l'esigenza di migliorare l'efficienza del sistema, per rispondere ad una sempre più crescente domanda di giustizia.

Tra i principali argomenti esposti nella citata Relazione, i cui contenuti sono stati presi in considerazione per le opportune riflessioni in merito al funzionamento della giustizia in Italia nel corso del 2001, dovrebbero essere menzionati innanzitutto quelli oggetto di dibattiti di carattere generale.

A seguito della modifica dell'art. 111 della Costituzione e dell'entrata in vigore della legge 24 marzo 2001 n. 89 (c.d. Legge Pinto), sono stati ribaditi nella loro portata i principi del giusto processo e della durata ragionevole della procedura stessa. L'obbligo per l'Italia di promuovere una riforma in tale ambito è stato altresì reiterato nella riunione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 2-3 ottobre 2001: in questa sede sono state formulate alcune perplessità in merito al fatto che "questa legge non prevede misure acceleratorie delle procedure e che la sua applicazione presenta il rischio di aggravare il sovraccarico delle corti di appello". Ad avviso del Procuratore Generale, lo studio di eventuali riforme andrebbe studiato non solo in relazione ai benefici che si intendono conseguire bensì anche ai "costi" che potrebbero derivarne proprio in termini di efficienza. In tale valutazione non si può non tenere in considerazione, infatti, il forte aumento dell'impegno finanziario dello Stato dovuto alla eccessiva durata dei processi. Nel 2001, ad esempio, in conseguenza dell'elevato numero di condanne dell'Italia ad opera degli organi



comunitari, l'onere economico che ne è derivato a carico dello Stato ha superato i 17 milioni di euro (pari a circa 33 miliardi di lire). Si prevede che una cifra di pari valore potrà essere addebitata all'Italia nel quadro della procedura dei ricorsi presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (12.000 sono i ricorsi pendenti presso il citato organo), cifra suscettibile peraltro di ulteriori aumenti in conseguenza dell'attivazione di nuovi ricorsi sulla base delle domande attualmente all'esame presso la Corte stessa.

Per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia civile, il rinvio nella Relazione ai prospetti statistici elaborati dal Ministero della Giustizia consente di rilevare una lieve riduzione delle pendenze in riferimento ai giudizi di primo grado: nel complesso, infatti, le cause pendenti (pari a 3.301.361 al 30 giugno 2000) sono passate a 3.274.250 nei dodici mesi successivi, con una diminuzione, quindi, di 27.111 unità, a differenza delle cause di nuova iscrizione (pari a 1.539.596 nel periodo dal 1° luglio 1999 al 30 giugno 2000), le quali sono aumentate a 1.604.929 nel periodo dal 1° luglio 2000 al 30 giugno 2001. La lieve riduzione è dunque giustificabile in relazione all'aumento sia della produttività dei magistrati in termini di sentenze (dalle 685.623 del periodo 1° luglio 1999 – 30 giugno 2000 a 873.158 del 2001), sia del numero dei processi esauriti (da 1.555.536 a 1.644.240), superiore a quello delle cause di nuova iscrizione. Il raggiungimento di tali risultati è dipeso dalle recenti riforme ordinamentali e procedurali: l'istituzione del giudice unico, strumento dotato di una maggiore razionalità organizzativa e dunque in grado di aumentare la produttività del sistema; le riforme apportate al codice di procedura civile che hanno impresso ai nuovi processi una maggiore speditezza e razionalità di trattazione; l'introduzione del giudice di pace; l'istituzione delle sezioni stralcio e dei giudici onorari aggregati. Una valutazione di simile portata ha riguardato le pendenze in grado di appello, passate dalle 247.040 cause del 30 giugno 2000 alle 242.446 del 30 giugno 2001, con un aumento sia del numero dei processi esauriti (102.257) sia delle sentenze emesse dai giudici di secondo grado (82.430). Alla base di tale

aumento vi è la riforma del giudice unico, in conseguenza della quale la cognizione in secondo grado di importanti quote di contenzioso, come quelle in materia di lavoro e previdenza e quelle in materia di locazione, è passata dai tribunali alle corti d'appello.

Dal punto di vista tematico, è stata segnalata una minore incisività, rispetto alle previsioni, del contenzioso civile nel settore delle controversie di lavoro.

Nella Relazione si è evidenziata, inoltre, l'opportunità di promuovere apposite riforme atte a rendere più flessibile lo strumento processuale: ciò al fine, in primo luogo, di consentirne l'adattabilità alle specifiche esigenze di trattazione del caso concreto e, in secondo luogo, di impedire l'abuso del processo e l'utilizzazione delle garanzie e delle scansioni processuali quali strumenti per differire l'adempimento delle obbligazioni. In questo senso particolare risalto può essere dato all'indicazione contenuta nell'art. 12 della legge 3 ottobre 2001 n. 366 (di delega al Governo per la riforma del diritto societario) in favore dell'introduzione di procedimenti sommari, a carattere cautelare o non cautelare, destinati a garantire in tempi rapidi - con provvedimenti esecutivi opportunamente privi di efficacia di giudicato - la tutela reale dei diritti che si assumono violati, nel rispetto del principio del contraddittorio e del diritto di difesa delle controparti. Sempre attraverso una lettura estensiva della citata legge, potrebbe essere offerta una apprezzabile soluzione in merito al pesante carico processuale che grava sugli uffici giudiziari civili: in Italia è senza dubbio evidente il fenomeno della richiesta di tutela dei diritti del cittadino presso il giudice. In questo senso, si delinea nella Relazione l'opportunità di fare ricorso a modelli alternativi al fine di decongestionare il flusso dei processi civili. Deve però tenersi conto che, in forza dei principi costituzionali che garantiscono la tutela effettiva dei diritti fondamentali e vietano l'istituzione di nuove giurisdizioni speciali, l'ordinamento può solo consentire ed incentivare la scelta di sedi e strumenti extragiudiziali per la soluzione delle controversie civili, ma non può mai rendere il ricorso a tali strumenti obbligatoriamente sostitutivo della tutela giudiziaria, la quale non può comunque

essere attribuita a giudici speciali per la definizione giudiziale di specifiche controversie. Con i principi costituzionali infatti non contrastano, di regola, le numerose norme che, specie nei tempi recenti, hanno introdotto procedure obbligatorie di conciliazione in determinati settori del contenzioso: le parti sono sempre lasciate libere di accettare o meno la soluzione conciliativa, sicché il loro diritto di adire il giudice non è pregiudicato, ma tutt'al più ne viene ritardato l'esercizio, nel superiore interesse di tutti ad una giustizia resa più rapida dall'offerta alle parti e alla loro libera scelta di strade diverse per la definizione delle loro controversie.

Per quanto riguarda l'amministrazione della giustizia penale, nella Relazione è stata evidenziata una diminuzione sia dei procedimenti in pendenza (da 7.519.510 al 30 giugno 2000 a 6.254.041 al 30 giugno 2001) che di quelli definiti (da 7.347.795 al 30 giugno 2000 a 6.223.066 al 30 giugno 2001), con la conseguenza che le pendenze totali sono rimaste pressoché invariate: 5.499.468 rispetto a 5.454.037 dell'anno precedente (+0,83%). Nel quadro delle indagini preliminari e del giudizio di primo grado sono stati prodotti 30.010 decreti che dispongono il giudizio, 73.647 decreti di condanna divenuti esecutivi, 10.256 sentenze a seguito di giudizio abbreviato e 25.884 sentenze di patteggiamento. Presso i tribunali, invece, si sono avute 58.985 sentenze di proscioglimento e assoluzione, 11.290 sentenze promiscue e 136.726 sentenze di condanna (di cui 52.832 di patteggiamento). Complessivamente nei due uffici i procedimenti esitati nei quali è stata esercitata l'azione penale sono stati 327.273, mentre le sentenze di non luogo a procedere, di proscioglimento e di assoluzione sono state 69.470. In sostanza il Procuratore ha rilevato un prudente esercizio dell'azione penale, contraddistinto da un aumento della durata media del processo (dai 1451 giorni ai 1490 giorni, rispetto al periodo 1° luglio 1999 – 30 giugno 2000). I tempi effettivi in realtà sono ancora più lunghi; quelli riferiti, infatti, tengono conto solo del lasso temporale che intercorre tra il momento in cui un procedimento è incardinato in un determinato ufficio e quello in cui viene adottato il

provvedimento che definisce la relativa fase, non anche del tempo necessario perché il fascicolo pervenga al giudice della fase successiva.

La preoccupazione espressa nella Relazione su questo particolare aspetto della giustizia penale è comune a quasi tutti i Paesi del mondo, soprattutto in relazione alla minaccia crescente della criminalità organizzata e al vorticoso aumento della domanda di giustizia, alla quale si dovrebbe rispondere con un'azione di riforma particolarmente innovativa, nella quale siano tenuti in considerazione il bilanciamento di competenze e poteri, di costi e garanzie della struttura attualmente in funzione.

Infine, un particolare aspetto messo in evidenza nella Relazione del Procuratore ha avuto ad oggetto la giustizia civile minorile, ambito caratterizzato da una rilevante tendenza espansiva nel corso del 2001. Le ragioni di tale progressiva importanza attribuita a questo aspetto sono dipese soprattutto dall'ampliamento delle competenze civili del tribunale per i minorenni, originariamente limitate ed omogenee alle funzioni amministrative e penali, tutte convergenti verso l'unitaria finalità di assicurare il "regolare sviluppo della personalità" del minore. Dette competenze sono state progressivamente estese alla materia della tutela dei diritti e degli *status*, per effetto di una linea d'evoluzione legislativa che ha preso consapevolezza dei mutamenti sociali, della morale e del costume. Si sono avuti fondamentali interventi legislativi quali la riforma del diritto di famiglia, dell'adozione speciale, dell'adozione internazionale e, nell'ultimo anno, la disciplina delle misure contro la violenza nelle relazioni familiari di cui alla legge 4 aprile 2001 n. 154, nonché la legge 28 marzo 2001 n. 149, di modifica alla legge 4 maggio 1983 n. 184. Si deve poi registrare una giurisprudenza espansiva dei tribunali per i minorenni, soprattutto in materia di affidamento della prole in pendenza di cause di separazione e divorzio, e di contributo al mantenimento della prole. Ciò in armonia con un'evoluzione sociale e del costume che ha portato all'aumento delle cause per l'accertamento della paternità e maternità naturale di figli minori e dei procedimenti

aventi ad oggetto l'esercizio della potestà sui figli di genitori conviventi non coniugati, nonché le condizioni di affidamento dei figli naturali di genitori non coniugati e non conviventi.

In conseguenza di ciò, oggi innanzi ai tribunali per i minorenni non si discute più soltanto di patologie nello sviluppo del minore da rimuovere, ma anche di situazioni fisiologiche (in tutto simili a quelle che vengono affrontate dal tribunale ordinario in materia di separazione e divorzio) che devono essere regolamentate. Tutto ciò ha indotto, tra l'altro, un mutamento nelle categorie di destinatari dei provvedimenti del giudice minorile: non più solo famiglie, genitori, figli per lo più problematici e a rischio, ma anche soggetti socialmente ed economicamente più forti, con conseguente ingresso massiccio della figura del difensore nel processo minorile.

Questo fatto, unitamente alla progressiva attuazione nell'ordinamento dei valori costituzionali (diritto di difesa, garanzia del contraddittorio, garanzia di terzietà del giudice) e alla nuova formulazione dell'articolo 111 Cost., in tema di giusto processo, ha posto ancor più in evidenza, in quest'ultimo anno, i problemi legati alla previsione del potere di iniziativa d'ufficio e di ampi poteri discrezionali al giudice nella determinazione dei modi del processo, in rapporto ai diritti e alle facoltà della difesa.

In questo contesto si colloca il dibattito sulla riforma del tribunale per i minorenni, oscillante tra due alternative: l'istituzione di un tribunale (ordinario) per la famiglia, ovvero di sezioni specializzate per i minori e per la famiglia presso i tribunali aventi sede nel capoluogo del distretto. Tale dibattito che ha dato i suoi primi frutti con la già citata legge 28 marzo 2001 n. 149, la cui normativa potrebbe essere estesa, in via interpretativa, a tutti i settori della giustizia civile minorile.

La legge n. 149/2001 ha poi profondamente rivisto la disciplina sull'affidamento familiare e, in materia di adozione, ha introdotto alcune riforme, al fine di disciplinare compiutamente il tetto massimo d'età degli adottanti rispetto all'età dell'adottando.

Inoltre il 2001 è stato l'anno in cui per la prima volta hanno avuto applicazione le procedure previste dalla legge 476/98 di ratifica della Convenzione internazionale per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale firmata a l'Aja il 29 maggio 1993, in quanto la legge di ratifica è entrata pienamente in vigore il 16 novembre 2000, con la pubblicazione dell'Albo degli enti autorizzati dalla Commissione per le adozioni internazionali. Questa Commissione, istituita con la stessa legge n. 476/98, per controllare l'osservanza della regolarità delle procedure di adozione di bambini stranieri, ha autorizzato nel corso dell'anno 2001 l'ingresso di oltre 2000 bambini. E' pur vero che il numero delle adozioni è di molte centinaia inferiore a quello dell'anno precedente, ma la flessione si spiega da una parte con i maggiori controlli e dall'altra con il blocco deciso dalla Romania, dalla Russia e dalla Bielorussia, paesi nei quali i nostri concittadini hanno adottato negli anni passati moltissimi bambini. La Commissione per le adozioni internazionali ha posto, comunque, le premesse per aprire la via a nuovi possibili flussi di adozioni attraverso accordi bilaterali con altri paesi. Lo squilibrio tra numero di coppie dichiarate idonee e numero di coppie che vedono realizzato il loro progetto di genitorialità è quindi destinato a diminuire. E' importante sottolineare che l'introduzione della nuova normativa ha comunque scongiurato il rischio che la coppia all'estero potesse cadere nel mercato illegale ed adottare non un bambino abbandonato, ma rapito ai suoi genitori naturali per essere ceduto, dietro lauto compenso, alla coppia straniera alla ricerca di un figlio.

## Appendice

### Il rendiconto finanziario

L'attività ordinaria del Comitato Interministeriale trova la sua fonte di finanziamento nella Legge 19 marzo 1999, n. 80.

Per quanto concerne il rendiconto dell'esercizio finanziario 2001 va rilevato quanto segue:

- le spese principali sono state costituite:
  - dagli oneri relativi alle missioni di personale del Comitato a Ginevra, New York, Parigi, alle quali è da aggiungere – come elemento di novità – quella a Santiago del Cile per la partecipazione alla Conferenza Regionale contro il Razzismo;
  - dalle spese di segreteria, telefoniche e di cancelleria;
  - dalla retribuzione del Consulente previsto dall'art. 1 della legge 80.
  
- si è conseguito un risparmio sulle spese di bilancio di circa Lire 10.000.000, dovuto alla rinuncia dei membri del Comitato al pagamento dei gettoni di presenza, a suo tempo approvato con apposita delibera.
  
- Per l'esercizio finanziario 2002 si ritiene che potrà essere mantenuta la stessa formulazione delle voci di spesa, anche se sono da prevedere incrementi nelle missioni che sempre più frequentemente il Comitato sarà chiamato a compiere, anche in vista di un'intensificazione di scambi di visite con analoghe strutture per i diritti umani di Paesi dell'Unione Europea ed in generale del sistema delle Nazioni Unite che ne facciano richiesta.

Infine, per quanto riguarda il servizio traduzioni, si prospetta un onere crescente in considerazione della necessità di tradurre in lingua inglese o francese tutti i Rapporti italiani ai vari Comitati delle Nazioni Unite.

Si allega una tabella riepilogativa delle spese sostenute nel corso dell'esercizio finanziario 2001, nonché un bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002.

### COMITATO INTERMINISTERIALE DEI DIRITTI UMANI

Esercizio finanziario 2001  
Bilancio consuntivo

	spese sostenute	oneri da sostenere
spese postali	246.500	
1° Convenzione Ciccone	11.280.000	
1° Convenzione L'Eltore	7.800.000	
2° Convenzione Ciccone	6.400.000	
2° Convenzione L'Eltore	4.800.000	
Spese telefoniche	3.101.000	
spese missione Ciccone Ginevra	4.073.700	
spese missione Citarella Ginevra	7.493.840	
spese missione Moreno Dakar	2.550.030	
oneri fiscali già versati	4.729.780	
Spese CIT Dakar Min. Moreno	4.981.690	
Spese CIT Ginevra Min. Moreno	1.536.370	
Spese CIT Ginevra Ciccone	1.226.695	
Spese CIT Ginevra prof. Citarella	1.039.695	
Spese CIT Ginevra dott. Melchiorre	1.444.660	
oneri fiscali 2° convenzione Ciccone		1.600.000
oneri fiscali 2° convenzione l'Eltore		1.200.000
oneri residui 1° convenzione l'Eltore	1.800.000	
oneri fiscali 1° convenzione l'Eltore		2.400.000
oneri fiscali missione Dakar Min. Moreno		1.187.770
spese telefoniche	1.790.000	
biglietto aereo missione a Durban Melchiorre	4.957.770	
biglietto aereo missione a Durban Raimondi	5.282.880	
biglietto aereo missione a Ginevra Moreno	1.445.020	
biglietto aereo missione a Ginevra Melchiorre	1.040.060	