

“Per una mediazione a misura di bambini”

*Documento a seguito del Secondo Incontro Nazionale
in materia di giustizia minorile Mediazione e diritti dei bambini
promosso dell'Unicef Italia, il 28 e 29 aprile 2005,
presso l'Aula Magna della Corte di Appello di Bari*

Premessa

Considerando che la Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989 ha stabilito:

- che in tutte le decisioni relative ai bambini, di competenza delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei Tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del bambino deve essere oggetto di una considerazione preminente (art. 3);
- che gli Stati devono vigilare affinché i bambini non siano separati dai propri genitori ed affinché, in ogni caso in cui venga disposta la separazione, tutte le parti interessate abbiano la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di fare conoscere le proprie opinioni (art.9, commi 1 e 2);
- che ai bambini capaci di discernimento è garantito il diritto di esprimere liberamente la propria opinione su ogni questione che li interessa (art. 12.1); che le loro opinioni debbono essere prese debitamente in considerazione, tenendo conto della loro età e del loro grado di maturità; che i bambini hanno anche il diritto di essere ascoltati, direttamente o tramite un rappresentante o un organo appropriato, in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che li concerne (art. 12.2);
- che entrambi i genitori hanno una responsabilità comune nell'educazione del bambino e nel provvedere al suo sviluppo (art. 18);
- che ai minori sospettati, accusati o riconosciuti colpevoli di un reato si deve riconoscere il diritto ad un trattamento che favorisca il loro senso di dignità e del valore personale (art. 40.1); che per essi si adottino particolari provvedimenti, ogni qualvolta ciò sia possibile e auspicabile per trattarli senza ricorrere a procedure giudiziarie, nel rispetto dei diritti dell'uomo e dalle garanzie legali (art. 40/3/b); come indicato anche dalle Regole minime per l'Amministrazione della giustizia minorile (Regole di Pechino), a cui la Convenzione fa espresso riferimento, in particolare nell'art. 11 dove si invita a trattare i casi dei giovani che delinquono senza ricorrere al processo formale; e che per i minori siano previste tutta una gamma di disposizioni concernenti in particolar modo le cure...i programmi di formazione generale e professionale, nonché soluzioni alternative all'assistenza istituzionale, in vista di assicurare loro un trattamento conforme al loro benessere e proporzionato sia alla loro situazione, che al reato (art. 40.4);
- che i Basic Principles on the Use of Restorative Justice in Criminal Matters delle Nazioni Unite (2000, 2002) indicano dei principi generali e delle linee-guida sul ricorso alla giustizia riparativa in ambito penale;
- che il Documento finale “Un mondo a misura di bambino” (maggio 2002) della Sessione Speciale dell'Assemblea Generale dell'ONU sull'infanzia, al punto 44.7,

invita gli Stati sottoscrittori a promuovere sistemi giuridici specifici per rispondere all'esigenza dell'infanzia - in linea con il principio che la giustizia debba essere volta al recupero e al pieno rispetto dei bambini - ed a provvedere all'apposita formazione del personale competente per il reinserimento dei bambini nella società;

preso atto

- che l'Italia ha ratificato la Convenzione sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989, con Legge n. 176 del 27 maggio 1991;
- che la Legge 285/1997 - Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e adolescenza - all'art. 4.1/i riconosce i servizi di mediazione familiare ed di consulenza per le famiglie e per i minori come servizi di sostegno e superamento delle difficoltà relazionali e all'art. 6 prevede lo sviluppo di servizi volti a promuovere e a valorizzare la partecipazione dei minori a livello propositivo, decisionale e gestionale in esperienze aggregative, nonché occasioni di riflessione sui temi rilevanti per la convivenza civile e lo sviluppo delle capacità di socializzazione e di inserimento nella scuola, nella vita aggregativa e familiare;
- che la Raccomandazione R(98)/1 del Consiglio d'Europa del 19 gennaio 1998 sulla mediazione familiare detta agli Stati Membri precise indicazioni sulla mediazione familiare, sulla sua area d'azione, sull'organizzazione dei servizi, sui metodi, ecc;
- che la Legge Quadro 328/2000, per la Realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali nazionali, riconosce tra gli interventi quelli atti a prevenire, eliminare o ridurre le condizioni disagio individuale e familiare;
- che la Legge 154/2001, sulle Misure contro la violenza nelle relazioni familiari, all'art. 342/ter – comma 2 - prevede che il giudice possa disporre l'intervento di dei servizi sociali o di un centro di mediazione familiare;
- che il libro verde COM (2002) 196 della Commissione dell'Unione Europea del 19 aprile 2002 sui modi alternativi di risoluzione dei conflitti in diritto civile e commerciale, ha voluto lanciare una larga consultazione nel campo dei modi alternativi di risoluzione dei conflitti in diritto civile e commerciale;
- che la Direttiva 2002/8/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 27 gennaio 2003, volta a migliorare l'accesso alla giustizia, nelle controversie transfrontaliere, attraverso la determinazione di regole minime comuni relative all'assistenza giudiziaria, prevede che questa ultima debba essere concessa alle stesse condizioni, sia nelle procedure giudiziarie tradizionali che nelle procedure extragiudiziarie quali la mediazione;
- che la Raccomandazione N.1639/2003 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa del 25 novembre 2003 ribadisce il valore della mediazione familiare e la necessità in questo ambito di ascoltare i minori per garantirne i diritti, invitando gli Stati ad implementarne i principi ed a promuoverne l'utilizzo;
- che l'Italia, con Legge n. 77 del 20 marzo 2003, ha ratificato la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996, la quale all'art. 13 promuove il ricorso alla mediazione ed ad ogni metodo di soluzione dei conflitti atto a raggiungere un accordo, al fine di prevenire e risolvere le controversie, evitando che i bambini vengano coinvolti in procedimenti giudiziari;

- che numerose sono le Leggi Regionali a favore delle famiglie e della genitorialità, tra le quali evidenziamo la Legge della Regione Puglia N. 17/2003 e N. 5/2004;
- che le Osservazioni Conclusivo del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia sullo stato di attuazione della Convenzione sui diritti dell'infanzia, rivolte all'Italia il 13 gennaio 2003, sottolineano come nel nostro paese il diritto dei bambini a essere ascoltati non sia adeguatamente garantito nei procedimenti che li coinvolgono direttamente, in particolare in caso di separazione e di divorzio;
- che il Regolamento 2201/2003 del Consiglio dell'Unione Europea del 27 novembre 2003 sulla competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, prevede all'art.55 la cooperazione in tale materia, l'adozione di qualunque misura volta a facilitare la conclusione di accordi tra i titolari della responsabilità genitoriali, e il ricorso alla mediazione o ad altri mezzi;
- che la Petizione La parola ai bambini, a seguito del Primo Convegno Nazionale sulla giustizia minorile dell'UNICEF Italia - che ha avuto luogo a Firenze il 29 aprile 2004 – invita al punto 11 - alla più ampia applicazione della mediazione, in ogni ambito d'intervento giudiziario e sociale, sulla base di dettati legislativi adeguati;
- che il Codice di condotta europeo per i mediatori, approvato da un Gruppo tecnico della Commissione dell'UE, il 4 giugno 2004, ha individuato una serie di principi riferibili a ogni tipologia di mediazione in materia civile o commerciale, che i singoli mediatori possono decidere di applicare;
- che il DDL C66 "Nuove norme in materia di separazione dei coniugi e affidamento condiviso dei figli" sull'affidamento condiviso, approvato dalla Commissione Giustizia della Camera l'8 febbraio 2005, prevede il ricorso alla mediazione familiare;

e preso atto

- che la Raccomandazione R(87)20 del Consiglio d'Europa stabilisce che la risposta alla delinquenza giovanile deve essere proporzionata alla personalità ed ai bisogni del minore; e sollecita per evitare ai minori il processo formale il più ampio ricorso a procedure di diversione e alla mediazione;
- che la Raccomandazione R(99)19, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, avente ad oggetto la Médiation en matière pénale, raccomanda ai Paesi membri l'adozione di pratiche di mediazione reo/vittima, nel rispetto dei principi di cui alla Raccomandazione stessa, e in particolare nel rispetto dei principi di volontarietà, accessibilità e confidenzialità dei programmi di mediazione, nonché dei principi di imparzialità, indipendenza e alto grado di competenza dei mediatori;
- che il D.P.R. 448/88 - il quale disciplina nel nostro ordinamento il processo penale a carico di imputati minorenni - introduce nuove misure educative di risposta al reato, aperte ad accogliere l'impegno del minore a favore del bene giuridico offeso e pertanto "favorisce" le pratiche mediazione penale, tra l'imputato minorenne e la persona offesa, anche al fine di rendere più significativo il recupero educativo e la responsabilizzazione costruttiva del minore reo;
- che l'art. 555 c.p.p. prevede il tentativo di conciliazione e così anche legge 354/87, e successive modifiche, in relazione all'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale;

- che il recente Regolamento di attuazione dell'Ordinamento penitenziario (D.P.R. 230/2000, art. 27) riconosce rilievo - in sede di trattamento penitenziario e rieducativo - a un'opera di riflessione critica da svolgersi con il condannato (adulto o minorenne) sulla “condotta antiggiuridica e sui suoi effetti lesivi”, aperta alla riparazione delle conseguenze del reato;
- che la Raccomandazione REC 2003/20 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle nuove modalità di trattamento della delinquenza giovanile ed il ruolo della giustizia minorile, invita gli Stati Membri a continuare a sviluppare una serie di misure alternative alle consuete misure giudiziarie (art. 7) e, al fine di combattere i reati di maggiore gravità, a sviluppare una gamma più ampia di misure e sanzioni applicabili, innovative ed efficaci – che pur restando proporzionate - consentano la mediazione (art. 8);
- che la recente legislazione, sulla competenza penale del giudice di pace, prevede il ricorso alla mediazione in ambito penale e la possibilità di attività risarcitorie o riparatorie;

si evidenzia che

1. La mediazione in tutte le sue forme costituisce uno strumento di elevato valore sociale per la realizzazione - a opera della stessa società - della pace sociale e per garantire la tutela dei diritti dell'infanzia. Tale valore si esprime in particolare nei conflitti sociali connessi a problematiche interetniche, nei conflitti emergenti in ambito scolastico, nei conflitti connessi a relazioni familiari e intergenerazionali e nei conflitti connessi a fatti di rilevanza penale o inerenti all'ordinamento penitenziario.
2. La mediazione, oltre a essere una nuova tecnica d'intervento, è l'espressione di una nuova cultura, tesa a considerare in modo “diverso” i conflitti tra le persone - in particolare se minori - e a “ricercare una soluzione” a tali conflitti, affiancando alla logica del procedimento giudiziario tradizionale soluzioni consensuali e responsabilizzanti, mediante l'intervento di un soggetto terzo, il mediatore, che operi in un contesto imparziale e informale.
3. Lo sviluppo che la mediazione sta assumendo in Italia rende oggi indispensabile l'intervento del legislatore per regolarne la disciplina - sia come servizio pubblico che come servizio privato - al fine di determinarne l'area d'intervento, le caratteristiche e definire il ruolo del mediatore. In particolare, la mediazione penale dovrebbe essere un servizio pubblico o comunque collocato nella sfera pubblica, essa dovrebbe essere accessibile gratuitamente alle parti.
4. È peraltro indispensabile che il legislatore indichi come una delle caratteristiche dell'intervento mediativo il protagonismo dei soggetti coinvolti nel conflitto e che sottolinei la necessità della sua consensualità e riservatezza. È inoltre necessario che si preveda, per il mediatore, il requisito dell'imparzialità e la necessità della sua iscrizione a un Albo pubblico, a conclusione di un idoneo corso di formazione e di un esame di abilitazione.
5. L'intervento legislativo dovrà promuovere la diffusione sia della cultura che dei servizi di mediazione e prevedere un'attenzione particolare - soprattutto in ambito

minorile - alle vittime e alla difesa della loro dignità anche nel caso di calamità naturali, in quanto molte volte le umiliazioni che le vittime subiscono non sono connesse a un fatto-reato.

6. A tale fine si ritiene fondamentale l'istituzione delle figure dei Garanti per l'infanzia, a livello nazionale e regionale, ai quali siano affidati effettivi poteri tesi al miglioramento del coordinamento e della sintonia tra i diversi soggetti istituzionali, politici e amministrativi che si devono occupare dei diritti dei minori, svolgendo un'efficace mediazione istituzionale; al contempo che essi diano il necessario impulso a servizi di mediazione minorile e promuovano il coordinamento a livello nazionale, europeo e internazionale, di ogni ulteriore iniziativa in materia di mediazione.
7. È necessario che anche i magistrati promuovano l'applicazione di modi alternativi di gestione e soluzione dei conflitti, per realizzare una giustizia effettiva e pacificatrice. È quindi indispensabile un'adeguata formazione dei magistrati all'esercizio di una giurisdizione di prossimità anche in ambito familiare e minorile, prestando particolare attenzione al tenere distinto il ruolo del giudice dal ruolo del mediatore.
8. È necessario che gli avvocati della famiglia e in particolare gli avvocati dei minori, valorizzino lo strumento della mediazione e che, pertanto, possano beneficiare di un'adeguata formazione in materia.

si sottolinea in relazione ai minori

9. La necessità che il legislatore introduca, nel nostro ordinamento, la previsione normativa che privilegi il ricorso alla mediazione ogni volta che la controversia riguardi minori di età, al fine di tutelare il loro superiore interesse ed evitare che essi vengano coinvolti in procedimenti giudiziari.
10. La necessità che, nella mediazione, i minori siano correttamente e dovutamente informati sull'evolversi del processo di mediazione e siano ascoltati, anche indirettamente, con esclusione di quei procedimenti, contesti e casi, nei quali ciò non risponda al loro superiore interesse. In ogni caso, tale ascolto deve essere svolto con modalità che evitino situazioni per loro pregiudizievoli. Nella mediazione familiare deve essere valorizzato il ruolo attivo degli stessi genitori nell'ascolto e nell'informazione dei minori. Nella mediazione penale è indispensabile la partecipazione diretta e volontaria del minore, non solo di un suo rappresentante.
11. La necessità di far conoscere e di tener conto non solo delle normative internazionali adottate in materia, in primis quelle dell'Unione Europea, vincolanti e non vincolanti, ma anche delle esperienze degli altri Paesi europei, a partire dalle normative vigenti in questi ultimi, a livello nazionale o regionale.
12. La necessità di promuovere e potenziare la ricerca sulle forme di mediazione che coinvolgono i bambini e gli adolescenti, e di incentivare il loro monitoraggio, al fine di armonizzare le prassi, di valorizzare le buone esperienze e renderne visibili gli esiti.
13. La necessità che si emani un'apposita legge che disciplini l'esecuzione penale a carico di minorenni che, pur preannunciata nel 1975 con l'art. 79 della Legge n. 354 sull'ordinamento penitenziario, non è mai stata deliberata. Nell'ambito di tale legge dovranno trovare ampio spazio: la mediazione - ai fini della promozione della conciliazione del minore con la persona offesa dal reato - e la previsione di misure

dirette a riparare le conseguenze del reato, in alternativa alle misure di custodia. In tale ottica, dovrà essere definita con particolare cura la formazione degli operatori penitenziari minorili ed il loro coordinamento con il territorio.

infine si auspica che

14. La mediazione rientri al più presto nei Piani di offerta formativa, nell'ambito dell'educazione alla convivenza civile, onde fare apprendere ai giovani la gestione non conflittuale dei rapporti interpersonali.
15. Siano al più presto avviate adeguate campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei giovani, al fine di evidenziare l'importanza della mediazione nell'ambito della tutela dei diritti dei minori e per favorire lo sviluppo del rispetto di tali diritti e dei diritti umani in genere.