

Delega al Governo per la soppressione del tribunale per i minorenni e dell'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni.

(Delibera consiliare del 13 luglio 2016)

«1. L'oggetto del parere

Il disegno di legge delega attualmente all'esame del Senato della Repubblica rubricato al numero 2284, nel testo già approvato dalla Camera dei Deputato il 10 marzo 2016, propone all'art. 1, comma 1, lettera b) di delegare il governo ad adottare gli atti legislativi necessari per istituire presso i tribunali ordinari e presso le corti di appello e sezioni distaccate di corte di appello le sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori, sopprimendo il tribunale per i minorenni e l'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni.

Le competenze degli uffici giudicanti di nuova istituzione saranno differenziati tra tribunali del capoluogo di distretto di appello e tribunali ordinari circondariali, in quanto ai primi sarà assegnata la trattazione delle materia di cui oggi si occupa il tribunale dei minorenni (n. 8), mentre i secondi si occuperanno sostanzialmente del contenzioso e della volontaria giurisdizione già assegnata ai tribunali ordinari (n. 7).

Si prevede che, in sede distrettuale, la sezione della famiglia sarà integralmente specializzata, mutuando la struttura normativa delle sezioni che oggi si occupano della materia del lavoro, ed i magistrati vi saranno addetti in via esclusiva. Ad essa saranno assegnati i magistrati togati ed onorari ed il personale amministrativo oggi in servizio presso il Tribunale dei minorenni, mentre il personale di magistrati ed amministrativo, nonché i nuclei di polizia giudiziari che oggi operano presso le Procure dei tribunali per i minorenni, transiteranno alla Procura della Repubblica presso lo stesso tribunale.

Analoga specializzazione è promossa presso le corti di appello e le sezioni distaccate di corte di appello, ove si prevede la costituzione di sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti in sede di appello e di reclamo, stabilendosi l'esclusività delle funzioni dei magistrati ad esse assegnati, ovvero, ove ciò non sia possibile, la costituzione di collegi specializzati nella materia.

Nella presente sede è intenzione dell'organo di governo autonomo della magistratura di richiamare una più approfondita attenzione del legislatore sulla materia speciale della tutela dei minori e della famiglia nel nostro ordinamento.

In particolare, il Consiglio Superiore della Magistratura intende esprimere l'esigenza di "unificazione delle competenze", oggi frammentate tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni, nonché di "uniformità dei riti" e di "garanzie processuali omogenee". Occorre infatti evitare le sovrapposizioni e i contrasti decisionali, registratisi anche dopo l'entrata in vigore della

legge n.219 del 2012. In effetti, con l'attuale assetto normativo, l'agognata "concentrazione delle tutele" non è stata realizzata ed anzi le incertezze interpretative, le prassi disomogenee sul territorio nazionale, i "passaggi delle carte processuali" dai giudici minorili ai giudici ordinari (e viceversa) e le attese dei tempi necessari a statuire sulle domande delle parti, rischiano di compromettere la tutela dei diritti dei minori e dei loro familiari.

2. Obiettivi irrinunciabili della riforma

L'articolato di delega interviene in una materia e su temi oggetto di tradizionale ed intenso dibattito tra gli operatori, che ha visto a più riprese da parte del legislatore iniziative di riforma, annunciate o praticate, in direzioni non sempre omogenee ed uniformi. Si tratta della questione dell'individuazione del giudice, o del riparto delle competenze tra i giudici, competenti a conoscere della materia dei diritti delle persone e delle relazioni familiari.

In argomento, senza volere riprodurre i contenuti di un dibattito articolato ed approfondito tra gli operatori, sono unanimemente riconosciute le esigenze sostanziali da privilegiare e le direttrici generali che devono connotare un intervento giudiziario effettivamente utile e funzionale.

Le "*Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura di minore*" adottate il 17 novembre 2010, recependo principi dettati dalle fonti internazionali e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sottolineano la necessità di «*garantire l'effettiva attuazione del diritto dei minori affinché il loro interesse superiore sia posto davanti a ogni altra considerazione in tutte le questioni che li coinvolgono o li riguardano*».

In questa prospettiva, qualsiasi declinazione morfologica della giustizia minorile dovrebbe rispettare alcuni cardini fondamentali, indispensabili, proprio in quanto tarati sul rango primario dei soggetti e dei beni giuridici protetti: i minori, la persona come tale, la famiglia (artt. 27, 30, 31, 33 Cost.).

In sintesi, i punti fermi da e verso cui qualsiasi intento riformistico dovrebbe muovere sono:

1. Specialità dei diritti ed assoluta specializzazione del connesso sistema giudiziario
2. Integralità ed unitarietà della giurisdizione
3. Natura multidisciplinare delle competenze professionali implicate
4. Prossimità territoriale

Quanto al primo caposaldo, appartiene al patrimonio comune del nostro sistema giuridico, l'idea che al minore debba essere dedicato uno spazio regolativo specifico e mirato, in qualsiasi settore del diritto.

Per perseguire l'obiettivo indicato è generalmente riconosciuta, quale *pendant* di un diritto sostanziale dedicato, la necessità di garantire un'elevata specializzazione professionale della magistratura addetta, in una materia caratterizzata dall'estrema delicatezza e sensibilità degli interessi coinvolti, nonché dalla specificità delle problematiche di carattere affettivo, psicologico e relazionale esaminate.

La Corte costituzionale ha ripetutamente preso posizione in questo senso, evidenziando, già dalla sentenza n. 25 del 1964, la necessità che la Giustizia minorile sia dotata di una "*particolare struttura in quanto è diretta in modo specifico alla ricerca delle forme più adatte per la rieducazione dei minorenni*".

Parimenti, ricondotta al secondo comma dell'art. 31 cost., la necessità della specializzazione del giudice minorile, la Consulta ha da sempre¹ evidenziato la prevalente singolarità del processo minorile, sottolineando la necessità di disporre di una struttura "diretta in modo specifico alla ricerca di forme adatte per la rieducazione dei minorenni" .

In secondo luogo, i minorenni, la famiglia, la persona, abbisognano di un circuito giurisdizionale unitario ed integrato, nel cui perimetro trovino soluzione armonica, coerente e sinergica tutte le diverse, e pur concatenate, questioni che possono qui porsi, anche nella materia civilistica.

In particolare, la personalità del minore richiede una protezione profonda e globale, che sappia comprenderla ed eventualmente correggerla in tutte le sue dimensioni e nei vari contesti relazionali in cui essa si forma e si esprime.

Ciò rende indispensabile un approccio multidisciplinare, che consenta alla funzione giurisdizionale di operare con incisiva qualificazione, grazie all'arricchimento proveniente da apporti scientifici e saperi extragiuridici differenti.

Infine, merita massima considerazione l'esigenza di prossimità geografica degli uffici giudiziari minorili, ciò sia per la necessità pratica di destinare a tali categorie deboli la possibilità di fruire di un servizio agilmente raggiungibile sul piano territoriale, sia per offrire alla cittadinanza tutta, soprattutto giovanile, un presidio, che è anche emblema, plasticamente percepibile, di legalità attiva.

3. Strumenti ordinamentali disponibili per la realizzazione degli obiettivi.

Gli obiettivi indispensabili sopra indicati possono essere conseguiti attraverso diversi strumenti regolativi.

¹ Sentenza n. 222 del 1983.

Infatti, nell'esperienza ordinamentale italiana, sono essenzialmente due i modelli di politica giudiziaria di cui il legislatore si è avvalso, quando ha inteso perseguire finalità di assoluta specializzazione della funzione giudiziaria.

Si tratta di due schemi contrassegnati da distinti tratti morfologici, ciascuno con peculiarità sue proprie, la cui analisi può motivare soluzioni di ragionevole propensione verso l'una o l'altra, a seconda della prospettiva valoriale preferita, ma anche a seconda dei contingenti contesti storico-politici e sociali di riferimento.

Il primo paradigma è quello del Tribunale specializzato, autonomo e separato, l'altro è quello delle sezioni specializzate all'interno del tribunale ordinario.

Senonchè, nel secondo caso, la concentrazione presso il tribunale ordinario e la procura ordinaria di tutta la materie delle relazioni familiari, dei minori e dello *status* delle persone, se da una parte persegue la razionalizzazione delle risorse disponibili e la concentrazione delle tutele, dall'altra rischia, col tempo, di erodere un patrimonio professional-culturale garantito in tanti anni da strutture autonome quali i tribunali e le procure per i minorenni.

Per questo una iniziativa di riforma potrebbe, pure, adottare una via intermedia che, tenendo conto delle attuali criticità delle risorse disponibili evidenziate in sede parlamentare per l'istituzione di un tribunale autonomo e separato, lasci comunque in vita il tribunale e la procura per i minorenni rimodulandone le competenze e istituendo, nel contempo, delle sezioni specializzate presso i tribunali ordinari in materia di relazioni familiari, minori e *status* della persona.

4. La proposta del tribunale autonomo su persone, famiglia e minori.

E' stata da più parti segnalata l'opportunità che l'intero arsenale dell'intervento giudiziario in relazione ai diritti del minore sia concentrato in capo ad una unica autorità giudiziaria, competente per tutti gli aspetti, di natura civile e penale, che lo riguardano.²

² Sul punto si richiamano le osservazioni dell'AIMMF, “ *in campo minorile emerge in maniera evidente la necessità di una visione complessiva e unitaria delle problematiche (legali, personali, familiari, sociali) dei giovani: il disagio personale e/o sociale del minore può unirsi a condotte illecite e l'accertamento della responsabilità penale non è mai slegato dalle valutazioni di recupero del minore e dalla necessità di prevedere interventi rieducativi adeguati. Si impongono analisi e valutazioni che richiedono competenze specialistiche di diverse professionalità, capaci di leggere i fattori sociali ed educativi di influenza sul caso di specie, di formulare prognosi e avanzare proposte sul recupero del minore e sul suo migliore inserimento sociale. Sono necessari interventi e decisioni dell'autorità giudiziaria caratterizzati da organicità, che sappiano tenere insieme il quadro della devianza (reati/processo penale) e quello di recupero dei minori e di*

La prospettiva descritta richiederebbe uno sforzo riformatore molto ampio, sollecitando, sotto il profilo della ripartizione degli affari, una più approfondita revisione nel senso della unificazione di tutte le competenze giudiziarie in materia di *status* personale e relazioni familiari, in una dimensione probabilmente più estesa di quella risultante dalla somma delle attuali competenze del tribunale dei Minorenni e delle sezioni specializzate in materia di famiglia dei tribunali ordinari.

Sotto il profilo organizzativo postulerebbe la creazione di un vero e proprio nuovo ufficio giudiziario strutturato, nonché una dotazione organica significativa per garantirne la funzionalità in campi disparati e secondo il sistema delle incompatibilità di legge in un settore di elevata specializzazione, di competenza territoriale ampia - probabilmente distrettuale - ma in grado di offrire un intervento di prossimità indispensabile in contesti di estrema sensibilità sociale.

In questa direzione, da più parti è stata ipotizzata la possibilità di mutuare la struttura del Tribunale di Sorveglianza che siede in sede distrettuale in composizione collegiale ed è composto da magistrati che operano anche in sede periferica presso gli uffici di sorveglianza istituiti presso alcuni tribunali del distretto. Tale soluzione andrebbe “doppiata” dalla istituzione di un ufficio autonomo del pubblico ministero sul modello dell’attuale procura della repubblica presso il tribunale dei minorenni

sostegno delle relazioni familiari (interventi a tutela del minore, di recupero della genitorialità e delle relazioni parentali)”.

Tale soluzione, che era stata già ipotizzata dal legislatore nel corso della discussione del d.d.l. n. 2517/C, nella sua originaria formulazione, recante “*delega al Governo per la istituzione specializzate per la famiglia e i minori*”- che non ha mai completato il proprio cammino parlamentare - era stata salutata con favore del Consiglio Superiore della Magistratura nel parere reso ai sensi dell’art. 10 l. n. 195 del 1958 con delibera del 9 luglio 2003. In tale ultimo atto si esprimeva condivisione per l’intento, osservando che il superamento della separazione del settore civile da quello penale “*asseconda quella esigenza di unità della giurisdizione sulla famiglia e minori segnalata da più parti*” , e che “*la – opportuna – unificazione in capo allo stesso organo giudiziario delle competenze civili, penali ed amministrative relative alla famiglia ed ai minori, in uno con la latitudine delle materie civili attribuite alla sezione specializzata, depone nel senso della necessità che al nuovo organo giudiziario siano attribuite competenze esclusive*”, in quanto “*solo l’esclusività di tali competenze è in grado di salvaguardare il livello di specializzazione maturatosi nell’esperienza del tribunale per i minorenni e di promuovere una nuova specializzazione frutto della trattazione unitaria delle controversie relative ai minori e alla famiglia e di rispondere adeguatamente alle esigenze di tutela dei beni fondamentali sottese alle materie in questione*”.

Detta soluzione consentirebbe di salvaguardare l'unicità delle funzioni e dell'ufficio, la integrale specializzazione di coloro che vi operano, la prossimità nei territori dell'esercizio di alcune competenze giurisdizionali che non possono essere allontanate in maniera significativa da coloro che vi sono interessati, con l'impossibilità materiale di destinare al settore in maniera stabile una intera struttura burocratica e giudiziaria in ogni circondario.

In altri termini, l'obiettivo primario di una riforma in piena sintonia con le fonti sovranazionali dovrebbe pervenire alla creazione di un Tribunale per la persona e la famiglia autonomo e su base distrettuale, con articolazioni territoriali, sul modello del Tribunale di Sorveglianza, che realizzino per quanto possibile il modello di giustizia di prossimità.

Ad un Tribunale, non solo "per i minorenni", già oggetto di una lunga riflessione nell'ambito dell'Aimmf, dovrebbe fare riscontro una Procura della Repubblica parimenti autonoma, con analogo profilo distrettuale e, soprattutto, analogamente attrezzata ad affrontare una sommatoria di competenze estese, rilevanti, e "affacciata" sulle novità del momento connesse ai fenomeni di immigrazione.

Tale soluzione avrebbe il merito di superare anche alcuni punti problematici dell'attuale assetto ordinamentale e processuale.

Va, peraltro, evidenziato che da tempo i segmenti della giustizia ordinaria che tratta la materia familiare, compreso quello delle Corti di appello in cui operano sezioni specializzate per i minorenni e la famiglia, ha compiuto rilevanti passi avanti sul piano di una professionalità sempre più raffinata, ormai portata al confronto con la magistratura minorile e ad affrontare questioni complesse.

Si pensi, con riguardo a diverse realtà nazionali, alla cruciale tematica dell'ascolto del minore, alla stipulazione di Protocolli d'intesa su numerose materie, alla proficua interazione sia con i magistrati del penale (Gruppi tutela Fasce Deboli nelle procure; giudici dibattimentali specializzati sui temi dell'abuso e del maltrattamento) che con un'Avvocatura che, parimenti, si è molto specializzata e opera con una sensibilità omogenea, al di là dei diversi riti, sia nelle procedure presso il Tribunale ordinario che in quelle innanzi il tribunale per i minorenni.

Che magistrati con esperienze diverse ma professionalità ormai affini possano operare in una struttura unitaria, in cui si realizzi la confluenza e la fusione sia delle competenze che delle professionalità, comprese quelle della componente onoraria (e superandosi anche le problematiche riguardanti la sorte delle attuali procure minorili, che anzi dovrebbero essere potenziate), sarebbe una conquista di grande livello su tutti i piani.

Secondo alcuni osservatori, una simile soluzione potrebbe favorire forme di separatezza funzionale dei magistrati operanti nella materia "dei minori, dello *status* personale e delle relazioni

familiari” rispetto ai magistrati del tribunale ordinario, rendendo più difficile quella osmosi culturale tra diversi settori della giurisdizione sempre auspicabile. A ciò si potrebbe ovviare attraverso la fissazione di un limite temporale allo svolgimento di certe funzioni molto specialistiche (come, peraltro, già previsto per altri settori) e alla implementazione di iniziative di formazione permanente da condividere tra magistrati provenienti da diverse strutture.

5. L'ipotesi intermedia del testo originario del d.d.l. n.2953 presentata alla Camera.

Volendo, invece, aderire ad una prospettiva condizionata dalle attuali criticità delle risorse disponibili evidenziata dal legislatore che rinuncia al tribunale autonomo e separato, appare più razionale e in sintonia con certe premesse culturali, il testo originario del d.d.l. n.2953, da preferire a quello licenziato dalla Camera con il voto del 10 marzo 2016 (ora approvato al Senato con il n.2264), di cui si dirà nel successivo paragrafo.

Detta proposta, nel conservare integralmente l'operatività del tribunale per i minorenni e della relativa procura nel settore civile e penale (nell'ambito del quale ricomprendeva opportunamente tutte le competenze sui minori stranieri non accompagnati), prevedeva l'istituzione presso i tribunali ordinari della sezione specializzata per la famiglia e la persona, cui sarebbero state trasferite le competenze già devolute al tribunale ordinario in materia di stato, capacità delle persone, separazione, divorzio, figli nati fuori dal matrimonio (ovvero, secondo l'indicazione tratta dalla Relazione preliminare, una competenza “*chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio*”), i procedimenti già di competenza del tutelare e quelli non rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni che, contestualmente, veniva ridefinita al fine di superare i preesistenti dubbi interpretativi.

La rivisitazione delle ripartizioni di competenze proposte dal testo originario del d.d.l. n.2953/C appare ragionevolmente orientata a porre un freno allo svuotamento delle competenze del tribunale dei minorenni che, come la stessa relazione osserva, si è andato sviluppando nella recente legislazione. Ciò per la primaria ragione pratica che si tratta di un ufficio che ha maturato negli anni una notevole esperienza di specializzazione che non merita di essere dispersa e che, d'altra parte, gode a legislazione vigente di una struttura di risorse materiali ed umane e di un organico rilevante - che in ogni caso non può essere diminuito oltre un limite minimo dettato dalle necessità del processo penale³ - . La progressiva sottrazione delle competenze civili che si è andata realizzando in epoca recente, e che sembrava essere ulteriormente aggravata con la prima versione dello schema di

³ Devono essere previsti nella materia penale almeno quattro magistrati in tutti gli uffici, perché siano esercitate separatamente le funzioni di gip, di gup e di componente del collegio giudicante

legge delega approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 agosto 2014⁴, avrebbe reso ancora più difficile la considerazione unitaria del minore nei vari campi di giudizio che lo riguardano e che la stessa normativa sembra suggerire – a titolo di esempio può richiamarsi nel D.P.R. 448/88 l'art 31 che prevede la possibilità per il giudice penale di emettere provvedimenti civili che poi entro 30 giorni devono essere ratificati dal tribunale per i minorenni -; essa inoltre avrebbe l'effetto di radicale ed ingiustificata sottoutilizzazione delle risorse umane e materiali che, comunque, secondo quanto riconosciuto nella relazione di accompagnamento, devono essere destinate al tribunale dei minorenni, con corrispondente aggravamento del carico dell'ufficio ordinario destinatario del trasferimento di competenze.

Nel rivedere la ripartizione, dunque, il testo originario del d.d.l. n.2953/C correttamente non rimette in discussione la unificazione e la concentrazione della competenza – avanti il tribunale ordinario – di tutti i procedimenti di affidamento e mantenimento dei figli minori, indipendentemente dalla circostanza che siano nati all'interno di matrimonio o meno. Così opportunamente mantiene la devoluzione al tribunale ordinario anche della materia delle limitazione della potestà genitoriale (art.333 c.c.), ove sia già pendente una causa di separazione o divorzio ovvero relativa all'esercizio della responsabilità genitoriale per i figli nati fuori dal matrimonio (art. 316 c.c.).

Quel testo originario del d.d.l. n.2953/C indica l'opportunità, al contrario, di chiarire – eliminando l'inciso dell'art. 38 disp. att. che sembrava preferire la soluzione opposta - che rimane al tribunale dei minorenni, in ogni caso, la competenza ai provvedimenti di decadenza dalla responsabilità genitoriale (art. 330 c.c.) che, come osservato nella relazione di accompagnamento, incide sul diverso regime di titolarità e non di mero esercizio della stessa. Più in generale, tutte le materie indicate al primo periodo dell'art. 38 citato, secondo la proposta di delega, rimangono sempre nella competenza del tribunale dei minorenni. Ad esse devono essere inoltre aggiunti i procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati ed a quelli richiedenti protezione internazionale.

Così opinando, la versione originaria del disegno di legge risolve un dubbio interpretativo sorto circa la portata del nuovo art. 38 disp att cc, espressamente conservando al Tribunale per i Minorenni la competenza a emettere i provvedimenti ex art. 330 (decadenza dalla responsabilità genitoriale) in contrasto con il più recente arresto della Suprema Corte (Cass., VI Sez. Civ., ord., 26 gennaio 2015, n. 1349⁵) .

⁴ -Che aveva provocato numerose reazioni critiche da parte di operatori ed associazioni attive nel settore; cfr. il richiamo alle varie prese di posizioni in http://www.minoriefamiglia.it/pagina-www/mode_full/id_1160

⁵ in *Foro it.*, 2015, 1241, con nota favorevole di C. Cea, il quale ribadisce *che non vi sia ostacolo letterale che possa portare alla negazione del principio della concentrazione delle tutele, da realizzare, come già affermato dalla*

Certo, se ciò è imposto dalla logica di conservare la specializzazione acquisita dai Tribunale per i Minorenni, ovviamente non consente la massima espansione del principio della concentrazione delle tutele innanzi al medesimo giudice, con possibili problemi organizzativi presso gli uffici giudiziari ordinari di più ridotte dimensioni .

Ad integrazione delle convenienti indicazioni offerte nella proposta originaria del d.d.l. n.2953/C, nell'intento di dare coerente e ragionevole sviluppo all'ambito di intervento del tribunale dei minorenni, si potrebbero aggiungere ulteriori competenze, relative a materie che appaiono maggiormente connesse alla competenza specifica di quell'ufficio.

Così, si potrebbero attribuire al Tribunale dei Minorenni le funzioni del Giudice Tutelare per i minori sugli aspetti diversi da quelli patrimoniali; ovvero la nomina dell'Amministratore di sostegno nell'ultimo anno prima della maggiore età - che l'art. 405 co 2 cc attribuisce al giudice tutelare – coerentemente con quanto è previsto per le interdizioni di cui all'art. 416 c.c. in base alla disposizione dell'art. 40 disp. att. Tale competenza consentirebbe al Tribunale per i minorenni di vigilare sul passaggio alla maggiore età. Potrebbe essere affidata a tale ultimo ufficio anche la competenza all'autorizzazione del riconoscimento del figlio da parte del minore infrasedicenne prevista dal nuovo art 250 c.c. ultimo comma, considerato che, peraltro, nella generalità dei casi, al decimo giorno dalla nascita, si apre la procedura di adottabilità del neonato innanzi al Tribunale dei minorenni, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 184 del 1983.

6. Le scelte del d.d.l. n.2953/C, votato alla Camera il 10 marzo 2016. I profili critici con riguardo alle soluzioni ordinamentali e alle regole di competenza. Le parti condivisibili: semplificazione dei riti, contraddittorio, soluzioni conciliative.

In esito all'*iter* compiuto presso la Camera dei deputati, conclusosi con il voto in Aula del 10 marzo 2016, l'assetto indicato dalla lett. b) dell'art. 1 del D.D.L. n. 2953 – dedicata, appunto, al "*tribunale della famiglia e delle persone*" - appare radicalmente trasformato rispetto a quello originariamente proposto dal Ministro della Giustizia.

Il testo ora all'esame del Senato (n.2284) si incentra, infatti, sull'abolizione dei Tribunali minorili e dei corrispondenti uffici del pubblico ministero, e l'istituzione di "*sezioni specializzate per la persona, la famiglia e i minori*" di due tipi: le sezioni cc.dd. *circondariali* e quelle cc.dd. *distrettuali*.

giurisprudenza precedente e come voluto dal legislatore del 2012, affidando al tribunale ordinario anche la competenza a pronunciare i provvedimenti ablativi o limitativi della responsabilità genitoriale, tutte le volte che davanti a quel giudice pende un procedimento che comporti decisioni sull'affidamento dei minori. Tale pronuncia si pone in contrasto con l'ordinanza della medesima sesta sezione 14 ottobre 2014, n. 21633

Le sezioni distrettuali sono costruite sul modello della sezione lavoro, dovrebbero garantire ai magistrati ivi assegnati l'esercizio "esclusivo" delle relative funzioni. Dette sezioni specializzate opererebbero nella composizione oggi prevista per il Tribunale per i minorenni e tratterebbero anche i procedimenti penali oggi affidati al medesimo tribunale secondo le vigenti disposizioni di rito, previo riconoscimento di facoltà partecipative alla persona offesa.

Il secondo grado di giudizio dei procedimenti rientranti nella competenza delle sezioni distrettuali e circondariali sarebbe affidato a sezioni specializzate istituite presso le corti di appello e le sezioni distaccate di corti di appello; i magistrati ad esse assegnati eserciterebbero le relative funzioni in via esclusiva; ove ciò non sia possibile, tali procedimenti sarebbero comunque assegnati a un collegio specializzato.

La soluzione ordinamentale oggi offerta dalla proposta di legge delega, approvata dalla Camera e sopra illustrata, attinente alla morfologia dell'ufficio giudiziario dedicato e alla conseguente soppressione del tribunale per i minorenni e della dirimpettaia procura, appare difficilmente in sintonia con le effettive necessità di un settore della giurisdizione assai peculiare.

Vi è in primo luogo da osservare che l'intervento proposto non sembra in grado di risolvere quei problemi interpretativi che hanno provocato difficoltà di chiara ripartizione delle competenze tra tribunali ordinari e tribunali dei Minorenni, che, a seguito della novella, si riproporrebbe in identica maniera nei rapporti tra tribunale circondariale e tribunale distrettuale.

Il problema della duplicazione delle competenze su alcune materie – ad esempio quelle concernenti la disciplina della responsabilità genitoriale nei confronti dei minori - sarà prevedibilmente aggravato dalla obbiettiva incongruità per cui solo nelle ipotesi in cui proceda un tribunale distrettuale potranno essere trattate presso lo stesso ufficio e dagli stessi magistrati in maniera coordinata ed unitaria sia i profili dell'affidamento all'interno di giudizi di separazione tra i genitori, sia eventuali interventi ablativi della responsabilità genitoriale nei confronti dei minori, di competenza accentrata.

In sede circondariale rimarrebbe inalterata l'odierna condizione in cui il destino del rapporto genitoriale è affidato al separato intervento di uffici giudiziari diversi, collocati in sedi anche lontane tra di loro, e non sempre in comunicazione, con il conseguente rischio di duplicazioni e contrasti. Come è evidente, dal punto di vista del minore coinvolto, si tratta di differenze non agevolmente giustificabili sotto il profilo della necessaria omogeneità della tutela degli interessi in discussione.

Inevitabile sarebbe inoltre la differenza di specializzazione tra i magistrati operanti nella sezione famiglia distrettuale – in regime di integrale esclusiva destinazione alla materia - da quelli operanti in sede circondariale, ove sarebbe impossibile garantire una reale ed effettiva

specializzazione, atteso che, rimanendo nell'ambito dell'organizzazione del tribunale ordinario, le sezioni specializzate non potrebbero essere salvaguardate dalle necessità connesse alla funzionalità generale dell'ufficio. Esse non potrebbero, infatti, essere destinatarie di un numero di affari di consistenza tale da esaurire la capacità di lavoro dell'organico ad esse destinato, cosicché inevitabilmente i magistrati che vi sono addetti dovranno occuparsi anche di materie diverse.

Sotto il profilo ordinamentale, poi, non può non osservarsi come le nuove sezioni distrettuali non sarebbero competenti per singoli tipi di procedimenti, bensì avrebbero la gestione di un intero settore dell'attività giurisdizionale, dovendosi occupare dell'esercizio di funzioni disparate, assai diversificati fra loro e caratterizzati da obiettivi specifici - dalle separazioni e i divorzi alle misure rieducative, dai procedimenti di adottabilità alle amministrazioni di sostegno ecc - nonché delle diverse funzioni penali per i processi a carico dei minorenni - gip, gup, tribunale del riesame, collegio dibattimentale, magistrato di sorveglianza e tribunale di sorveglianza - . E' evidente quindi che non potrebbero essere equiparate alle attuali sezioni dei tribunali, avendo una propria articolazione organizzativa estremamente impegnativa e sostanzialmente autonoma e speciale.

La loro gestione richiederebbe quindi ruoli organizzativi che travalicano di gran lunga quelli oggi affidati alle responsabilità semidirettive di presidente di sezione, e che difficilmente potrebbero essere attribuite al Presidente del tribunale già gravato della responsabilità connesse alla direzione dei molteplici settori di intervento ordinario.

Secondo il progetto di riforma votato alla Camera i dirigenti degli uffici minorili soppressi assumeranno, negli uffici di rispettiva destinazione, le funzioni, rispettivamente, di presidente della sezione specializzata per la persona, la famiglia e i minori e di procuratore aggiunto per il coordinamento del gruppo specializzato in materia di persona, famiglia e minori, gruppo al quale saranno assegnati i nuclei di polizia giudiziaria ad oggi operanti presso le procure della Repubblica dei tribunali per i minorenni.

E' evidente che, dopo una primissima fase applicativa, l' adeguata dotazione di risorse umane e di mezzi per le sezioni di tribunale o per i dipartimenti della procura specializzati dipenderebbe dalle sensibilità dei singoli dirigenti di strutture più ampie come sono i tribunali ordinari o le procure ordinarie che, impegnati su tante emergenze, potrebbero optare per soluzioni organizzative in concreto penalizzanti per la tutela dei minori.

Si aggiunga che sarebbe, per il tribunale ordinario, il presidente con provvedimento di organizzazione tabellare, a designare il presidente titolare della sezione e non il Consiglio superiore della magistratura.

Quanto alle enormi criticità determinate dalla soppressione delle procure presso il tribunale per i minorenni, si dirà in un apposito paragrafo.

Va invece senz'altro condiviso il disegno di legge votato alla Camera il 10 marzo 2016, e ora in discussione al Senato (n.2264), nella parte in cui prevede che l'attività relativa ai minori sia esercitata in locali e ambienti separati, adeguati alla età ed alle esigenze che derivano dalla natura dei procedimenti attribuiti alla sezione.

Si tratta di una indicazione molto importante che valorizza esperienze giudiziarie pluridecennali sul punto.

Si rammenti che nell'esercizio della giurisdizione minorile, sia civile che penale, la partecipazione del minore al processo, in qualsiasi veste, è un fatto determinate non solo per il suo benessere ma per la stessa efficacia dell'attività istruttoria e della decisione.

Il rapporto che il giudice riesce ad instaurare con il minore è fondamentale. E per questo occorre salvaguardare il contesto in cui la funzione viene esercitata.

In questa prospettiva andrebbero attrezzate aule a misura di bambino, grazie alle quali possano svolgersi, in ogni caso, nel pieno rispetto delle norme processuali vigenti ed, in particolare, del diritto di difesa delle persone coinvolte nel procedimento, attività di indagine e processuali non inutilmente invasive riguardo a minori, purtroppo, già traumatizzati dagli eventi della vita.

Inoltre, sulla base delle indicazioni del d.d.l. n.2953 votato alla Camera, le sezioni specializzate operanti in primo grado, a livello sia circondariale che distrettuale, si gioveranno dell'ausilio dei servizi alla persona, istituiti o promossi dalla pubblica amministrazione, centrale o periferica, e in particolare dagli enti locali, dalle aziende sanitarie locali nonché da soggetti privati con esse convenzionati, nelle fasi valutativa, di sostegno ed esecutiva dei provvedimenti, nel rispetto del contraddittorio e dei diritti di difesa delle parti.

Ulteriore elemento di positiva innovazione attiene ai profili processuali che, sinteticamente delineati nella versione originaria del disegno di legge, sono, invece, descritti con maggiore dettaglio in quella approvata dalla Camera.

Sono, in tale prospettiva, condivisibili le linee guida che il legislatore delegante detta allorché impone al Governo di disciplinare il rito dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate secondo criteri di tendenziale uniformità, speditezza e semplificazione, atteso che per tal via si dà attuazione a principi di ordine costituzionale e sovranazionale, particolarmente pregnanti in una materia nella quale i rapporti processuali condizionano davvero profondamente le vicende umane.

Apprezzabile è, pure, l'apertura a saperi esterni a quelli strettamente tecnico-giuridici, laddove si affianchino al mantenimento in ruolo della magistratura onoraria del settore minorile, essendo espressamente previsto che il giudice possa farsi assistere da un ausiliario nell'ascolto di un minore o disporre, in qualsiasi momento, una consulenza tecnica d'ufficio, come pure (numero 13.4)

la previsione del dovere del legislatore delegato di prevedere disposizioni che, con riguardo ai procedimenti in materia di responsabilità genitoriale, assicurino il rispetto delle convenzioni internazionali sulla protezione dell'infanzia e delle linee guida del Consiglio d'Europa in materia di giustizia a misura di minore (cd. *child-friendly justice*)⁶.

Sempre da un punto di vista generale, è positivo il risalto (numero 13) al potere-dovere di mediazione ora conferito al giudice, vale a dire il potere-dovere di avanzare alle parti in lite proposte conciliative-transattive fino alla chiusura dell'istruzione, poiché salvaguarda l'autonomia ed i diritti, di forma e di sostanza, delle parti e presiede alla piena tutela del preminente e poziore interesse dei minori interessati all'esito della lite, si rivela sempre più - come nella specie - quale prezioso ed insostituibile strumento di indagine e di adeguata decisione nelle controversie familiari fra coniugi, ex coniugi e genitori e figli⁷.

Si potrebbe aggiungere un punto della delega specifico per la magistratura onoraria, di cui va ribadita l'importanza del contributo.

Tuttavia, in ragione della complessità e della estrema delicatezza degli interessi coinvolti, è opportuna una nuova riflessione in merito al corretto e proficuo utilizzo nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali dedicati ai minori dei giudici onorari con professionalità ed esperienze nelle scienze umane.

La prassi giurisprudenziale registra una partecipazione qualitativa dei giudici onorari del settore non sempre in sintonia con le esigenze di piena conoscenza di profili tecnico-giuridici di una certa complessità.

Allora, l'impiego dei giudici onorari nella fase istruttoria, oltre alla generale possibilità di affiancamento dei giudici togati, potrebbe avvenire su delega del collegio solo per svolgimento di specifiche attività individuate dalla legge (es. ascolto del minore; ascolto delle persone disponibili alla adozione), con l'esclusione di quelle attività particolarmente complesse che dovessero necessitare di una definizione di questioni strettamente tecnico-giuridico.

Per i giudici onorari occorre anche definire con legge (per questione di garanzie) in modo più rigoroso (per assicurare la qualità delle nomine) il profilo, la formazione permanente e i casi di incompatibilità.

⁶ Per il punto 4 delle *guidelines* del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla *child friendly justice* (adottate dal Comitato dei Ministri il 17 novembre 2010), occorre «una giustizia accessibile, adatta all'età del bambino, rapida, diligente, adatta alle esigenze e i diritti del bambino, orientata verso di loro, rispettosa dei diritti del bambino, compreso il diritto alle garanzie procedurali, il diritto a partecipare e comprendere il procedimento, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il diritto all'integrità e alla dignità».

⁷ Cfr., nella giurisprudenza di merito, Tribunale Milano, sez. IX, 29/10/2013 e Tribunale Varese, sez. I, 06/07/2011; in ambito europeo, Corte europea diritti dell'uomo, sez. II, 29/01/2013, n. 25704; in sede di legittimità, Cassazione civile, sez. I, 29/03/2012, n. 5108.

E' importante che siano disciplinati chiaramente per legge i criteri di nomina e i presupposti per la conferma.

7. Gli effetti della abolizione delle procure presso il tribunale dei minorenni

Il punto dell'iniziativa legislativa che desta le maggiori perplessità è senza dubbio l'abolizione della Procura della Repubblica specializzata nella materia dei diritti dei soggetti minorenni.

Pare infatti largamente prevedibile che il trasferimento delle sue competenze alla Procura ordinaria presso il tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto finirebbe per realizzare una grave dissoluzione del bagaglio di enorme competenza ed esperienza di cui essa è oggi portatrice.

Ciò in primo luogo per la ragione pratica che i magistrati addetti al settore non potrebbero, in ragione delle funzioni generaliste dell'ufficio di appartenenza, esservi destinati in via esclusiva. Del resto la norma di delega, si limita a prospettare la costituzione di *gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori* senza neppure imporne la specializzazione esclusiva. I magistrati che vi sono addetti, quindi, non potrebbero essere sottratti alle ulteriori incombenze connesse all'ufficio.

Ma oltre a creare possibili difficoltà di operatività e funzionalità concreta, la proposta sembra omettere la necessaria adeguata considerazione della specialità funzionale e culturale del ruolo e dei compiti della Procura dei Minori, che non è in alcun modo equiparabile e confondibile con quello della Procura ordinaria. Non occorre eccessiva argomentazione della peculiarità della funzione dell'ufficio requirente minorile di generale iniziativa multisetoriale e multidisciplinare in vista della tutela dell'interesse dei minori, con finalità marcatamente preventive e procedimentalizzate secondo un'impostazione inquisitoria e l'utilizzo di speciali strumenti processuali, con poteri in tal senso particolarmente ampi, in stretta connessione con i presidi sociosanitari territoriali e gli operatori sociali.

In tale prospettiva, i progetti di smantellamento o soppressione delle procure presso il tribunale dei minorenni devono tenere conto dei dati della nostra realtà. In questi anni le procure presso i tribunali per i minorenni hanno garantito un filtro pre-processuale rispetto a tante istanze di disagio minorile, figlie di un maggiore tasso di civiltà del nostro paese. Le segnalazioni provenienti dalle scuole, dai comuni, dai carabinieri o da diversi operatori sociali relative a bambini scappati di casa, a forme varie di maltrattamento fisico e psicologico, spesso si sono tradotte in attività preliminari che, correttamente, non sono sfociate in procedimenti giudiziari. Non ci sono statistiche ufficiali sul punto. Ma alcuni calcoli ufficiosi, elaborati dalle associazioni dei magistrati che operano nel settore minorile, parlano di decine di migliaia di casi all'anno bloccati prima del procedimento, e che quindi non si sono tradotti in costi dello Stato (non fosse altro che per gli

esborsi sul versante del gratuito patrocinio). Tutto questo, a legislazione vigente, è reso possibile dalle conoscenze specifiche e da professionalità collaudate che si alimentano giorno dopo giorno per anni negli uffici delle procure presso il tribunali per i minorenni. Ed è, pertanto, auspicabile non farle dipendere dalle sensibilità dei singoli dirigenti di strutture più ampie come possono essere i tribunali ordinari o le procure ordinarie, impegnati su tante altre emergenze, secondo quanto previsto da certe tesi riformatrici.

Del tutto eterogenea è l'attività delle procure presso il tribunale dei minorenni rispetto a quella esercitata dalle procure ordinarie che si muovono nella logica della repressione penale priva delle istanza di mediazione educativa proprie del settore minorile. L'impostazione descritta, connaturata al sistema attuale di tutela dell'interesse dei minori, ha per presupposto proprio la eccezionale peculiarità e l'autonoma estrema delicatezza dello specifico settore di intervento giudiziario. Di tale specialità sembrano quindi dovere essere permeati non solo la struttura burocratica degli uffici che se ne occupano, ma in primo luogo la professionalità dei magistrati che vi sono addetti, l'adeguatezza puntuale della gestione organizzativa, la stessa selezione dei ruoli organizzativi e le responsabilità di dirigenza .

Possono nutrirsi delle perplessità in ordine alla possibilità che l'impegno che è stato fino ad oggi esercitato per la costruzione del modello descritto di funzione requirente minorile possa essere ulteriormente mantenuto all'interno di un ufficio ordinario, da magistrati requirenti selezionati secondo le regole ordinarie, organizzati secondo i modelli degli uffici ordinari.

Appare più ragionevole, e più conforme alle funzioni che gli sono affidate dall'ordinamento, che la Procura dei Minori mantenga una netta separazione da quella ordinaria, garantendosi così che essa sia composta solo da magistrati esperti del settore specifico, all'interno di organizzazione disegnati da dirigenti competenti.»

Il presente parere viene trasmesso al Ministro della Giustizia.