

PARERI

1) **Fasc. 2/PA/2015** - Delega al Governo per la soppressione del tribunale per i minorenni e dell'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni.

(relatore Consigliere MOROSINI, Consigliere PALAMARA)

La Commissione, con due voti favorevoli ed una astensione, propone al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

PROPOSTA A – Relatore Consigliere PALAMARA

«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.

Il legislatore, dunque, sembra optare per una soluzione che, non mutando radicalmente l'attuale riparto di competenze, ne persegue il riordino nel segno della razionalizzazione, non trascurando le istanze di efficienza del sistema nel suo insieme che impongono di attribuire a tutti gli uffici un carico di lavoro ragionevole ed equilibrato, adeguato alle dimensioni.

Senza entrare in più analitiche illustrazioni di dettaglio, che saranno condotte nel parere ex art. 10 della legge n. 195 del 1958 che il Consiglio non mancherà di esprimere in relazione al più ampio testo della nuova iniziativa legislativa, nella presente sede è intenzione dell'organo di governo autonomo della magistratura richiamare una più approfondita attenzione del legislatore sulla materia speciale della tutela dei minori e della famiglia nel nostro ordinamento.

Invero, il Consiglio superiore della magistratura esprime le proprie valutazioni su temi come questo, avendo come stella polare i valori costituzionali, al cui presidio esso è stato posto e, segnatamente, l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, visti nella cornice ordinamentale complessiva delle riforme incidenti sul settore della giustizia.

I valori in gioco, difatti, sono assicurati, pure con specifico riferimento alla giustizia minorile, della famiglia e della persona, anche dalle competenze del C.S.M., da sempre attento ad evitare possibili turbamenti nel corretto esercizio della giurisdizione, avendo la responsabilità di dover proteggere beni appartenenti alla generalità dei soggetti.

Vi è, d'altra parte, un rapporto sinergico tra indipendenza e autonomia della magistratura, tutela dei soggetti deboli ed efficienza del servizio giudiziario. Sono valori consustanziali e l'uno alimenta e rafforza l'altro. L'inadeguatezza o irragionevolezza del servizio Giustizia rende infatti residuali, puramente consolatori, i principi costituzionali di cui sopra si è detto; al contrario, una risposta modulata, efficace ed equilibrata a quei peculiari bisogni di tutela restituisce a quei valori la loro fondamentale pregnanza e concretezza.

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 ¹.

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'obbiettivo 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.

¹ Tralasciando i molteplici disegni di legge di iniziativa governativa o parlamentare presentati nelle ultime legislature che non hanno completato il proprio cammino, è sufficiente rammentare, in anni recenti, la legge 219 del 2012 ed il decreto legislativo n. 154 del 2013.

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 sempre² 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, almeno 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.

E', inoltre, indispensabile garantire una approccio multidisciplinare, che consenta alla funzione giurisdizionale di operare con incisiva qualificazione, grazie all'arricchimento proveniente da apporti scientifici multiformi. Si aspira ad una metodologia professionale non frammentaria ma orientata all'unitaria considerazione della complessità della materia, tale da coinvolgere saperi extragiuridici, nella prospettiva di assicurare una tutela ricca, incisiva e sfaccettata a favore dei soggetti nelle molteplici estensioni della loro esistenza.

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 alternativi: tratti comuni ed elementi differenziali

² Sentenza n. 222 del 1983.

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

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, di valutazione integrale omnibus effectibus ed un approccio multidisciplinare, con adeguata diffusione territoriale.

Si tratta di due schemi tipologici contrassegnati da distinti tratti morfologici, ciascuno con peculiarità sue proprie e risvolti applicativi singolari, la cui analisi può motivare una soluzione 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.

Esempi del primo schema sono, evidentemente, i tribunali di sorveglianza ed i tribunali per i minorenni.

La prospettiva del tribunale autonomo ed unico, calata nel microcosmo di cui qui si discute, esalta chiaramente al massimo la filosofia della specializzazione, attraverso la dedizione, mirata ed esclusiva, di un certo plesso giudiziario separato, all'aggregato di materie inerenti la tutela della persona, del minore e della famiglia.

Tale obiettivo richiede evidentemente uno sforzo riformatore molto ampio, sollecitando, sotto il profilo delle 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 ampia 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 l'assegnazione di 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.

E' stata da più parti 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 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.

Venendo, invece, al secondo paradigma ordinamentale, esso è rappresentato tipicamente dalle sezioni specializzate in materia di lavoro e previdenza oppure dalle sezioni specializzate in materia d'impresa (impropriamente definite "tribunali delle imprese", consistendo, in realtà in sezioni specializzate di tribunale).

In questa declinazione organizzativa, la specializzazione, pur sempre assoluta, viene garantita attraverso un'articolazione separata e specifica dell'ufficio giudiziario, con propria separatezza tabellare, alla quale sono addetti magistrati assegnati in via esclusiva alla trazione degli affari della materia di competenza.

Per l'accesso a tali funzioni, la procedura concorsuale è bandita in via mirata e diretta dal CSM, sulla base di requisiti attitudinali ed esperienziali molto pregnanti (continuità nella specializzazione). Parimenti, per la nomina del dirigente della sezione, si provvede con separata procedura selettiva, indirizzata precipuamente alla singolare consistenza delle funzioni assegnate rispetto alla materia di competenza.

Specificità nella formazione e nel percorso ordinamentale sono ulteriori puntelli di consolidamento del valore della specializzazione anche all'interno delle sezioni specializzate.

L'esperienza molto positiva delle sezioni lavoro, ormai oggetto di quasi 50 anni di sperimentazione, rivela la bontà di questo modello; così come ottimi sono stati i risultati raggiunti dalle sezioni specializzate d'impresa, tanto da indurre le recenti riforme ad ampliarne le competenze.

Il valore della specializzazione viene, anche attraverso questa declinazione organizzativa pienamente garantito, in via effettiva ed incisiva, ma, differenza del primo schema tipologico, qui la professionalità specifica non resta separata, ma si esprime all'interno del circuito generale dei tribunali ordinari.

Secondo questa metodica, si avrebbero, invero, presso i tribunali, le sezioni specializzate, dedicate in via esclusiva alla materia della persona, della famiglia e dei minori, con organico fisso, tabellarmente autonomo.

Tutto l'ordinamento si va allineando, da tempo, nella direzione della unità ed unitarietà della giustizia e delle giurisdizioni, secondo il principio ispiratore dell'art. 102 della Costituzione. Tale regola fondamentale esprime le proprie potenzialità regolative non solo, e prettamente, nell'ambito del rapporto tra plessi giurisdizionali (ordinario e speciali), ma anche, in via logico-sistematica, nelle traiettorie di riassetto dell'apparato giudiziario ordinario nel suo complesso.

Rispetto all'universo giudiziario, in particolare, ridare compattezza ed unitarietà al sistema, attraverso la ricongiunzione del plesso minorile a quello ordinario, significa evitare una separatezza funzionale, organica e culturale, non giovevole né alla magistratura, né agli utenti, anche i più piccoli, del servizio giustizia. In questa direzione, l'appartenenza del giudice minorile alla koiné organica dei magistrati inseriti nei tribunali ordinari valorizzerebbe ulteriormente la professionalità dei primi (come dei secondi), aggiungendo al dato proprio della specializzazione, le potenzialità, non solo culturali, proprie della giurisdizione comune. Non vi è dubbio, d'altro canto, che, uscendo dal proprio spazio riservato, la componente giudiziaria minorile sarebbe nella condizione di condividere ed esportare i propri modelli giurisdizionali, positivamente sperimentati, favorendo l'arricchimento della magistratura addetta a materie comuni, in un circuito virtuoso di scambio e dialogo.

Dunque, appare ben positiva la rivitalizzazione di un circuito giudiziario integrato, intrinsecamente compatto, nel quale i valori della specializzazione sono utilmente armonizzati con quelli dell'unitarietà, della continuità e della coesione.

In ogni caso, per entrambi i modelli ordinamentali, la presenza capillare sul territorio garantisce quegli ideali della giustizia di prossimità, tanto preziosi per la materia di che trattasi, senza tralasciare il valore che la task force specializzata assume per la cittadinanza, quale presidio ultimo – non solo simbolico - di legalità e tutela delle fasce deboli.

Ove, poi, la scarsità delle risorse in uno ai carichi di lavoro impediscano di dedicare una sezione ad hoc, soprattutto nei tribunali di piccole dimensioni, potrebbe essere studiato e messo a punto un sistema di giustizia "itinerante", attraverso un meccanismo che consenta ai magistrati di alcune sezioni (magari di tribunali siti in sedi di Corte d'Appello) di svolgere le proprie funzioni anche in sede periferica presso uffici mirati mantenuti sul territorio.

Parimenti, per finire sul punto, la singolarità tanto dell'apposito tribunale, tanto della sezione ad hoc consentirebbe il proficuo innesto, nella trama organizzativa, degli altri operatori coinvolti, che vanno dalla componente magistratuale onoraria, agli esperti, ai servizi

sociali, in omaggio, peraltro, a quella dimensione multidisciplinare, con cui si confronta necessariamente la funzione giurisdizionale quando si occupa della persona umana.

Sulla base delle medesime considerazioni resta, con i due modelli proposti, possibile la auspicabile riconduzione, ad una unica autorità giudiziaria, di tutti gli aspetti, almeno di natura civile, involti in questa materia, data l'esigenza che, l'universo minorile, sia oggetto di una visione complessiva e unitaria e, soprattutto, sia destinatario di risposte e soluzioni coerenti, organiche e sinergiche.

4. Considerazioni d'insieme sulla riforma

Alla luce delle coordinate interpretative sopra illustrate, è possibile esprimere alcune essenziali valutazioni circa il significato e gli effetti della riforma di che trattasi.

Ora, va intanto ricordato che il testo originario del ddl n. 2953 poneva l'accento sulla messa in campo di un modulo organizzativo che avrebbe assommato le attribuzioni del giudice tutelare, di quello del contenzioso e, infine, dei magistrati chiamati ad occuparsi del riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione internazionale: una soluzione, questa, volta a perseguire il riordino delle competenze in chiave di razionalizzazione e ad attribuire a ciascun ufficio, in nome di comprensibili istanze di efficienza, un carico di lavoro ragionevole, equilibrato ed adeguato alle dimensioni.

In esito all'*iter* compiuto presso la Camera dei deputati, prima in Commissione Giustizia, ove è stato approvato il c.d. "*emendamento Ferranti*", e poi in Aula, in cui il testo ha subito ulteriori modifiche, la lett. b) dell'art. 1 del D.D.L. n. 2953 – dedicata, appunto, al "*tribunale della famiglia e delle persone*" - appare radicalmente trasformata.

Il testo in esame 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*.

Ora, muovendo *in medias res*, l'ottica precipua da cui si muove consente di formulare le seguenti sintetiche riflessioni ragionate.

Le sezioni distrettuali sono costruite sul modello della sezione lavoro, sicché potrebbero rispecchiare lo standard tipologico di cui sopra si è parlato; esse opereranno nella composizione oggi prevista per il Tribunale per i minorenni e tratteranno anche i procedimenti penali oggi affidati al medesimo tribunale. L'attrazione nella stessa orbita anche del settore penale lascia perplessi per le ragioni di cui si dirà.

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

Desti, tuttavia, perplessità il fatto che, al numero 4), sia stato previsto che sia il presidente del tribunale, con provvedimento di organizzazione tabellare, a designare il presidente titolare della sezione, dovendo certamente preferirsi, proprio in coerenza con quanto previsto in ambito lavoristico, che, in caso di creazione di autonoma sezione, il presidente sia scelto dal C.S.M. in esito ad apposita procedura selettiva, nella quale la comparazione sia effettuata tenendo conto anche delle specifiche esigenze da soddisfare.

Il disegno di legge prevede, che l'attività delle sezioni specializzate distrettuali sia esercitata in locali e ambienti separati, adeguati ai minori di età ed alle esigenze che derivano dalla natura dei procedimenti attribuiti alla sezione, previsione questa certamente condivisibile per quanto riguarda il settore civile, e generalmente condivisa in relazione alla quale è auspicabile la pronta ultimazione di 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.

Puntualmente poi la riforma prevede l'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.

Il disegno di legge, oltre a prevedere la rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate circondariali e distrettuali e degli uffici del pubblico ministero, si preoccupa, poi, di assicurare la specializzazione dei magistrati ivi addetti, fine invero ampiamente condivisibile, nei termini di cui si è detto.

A fronte della piena con divisibilità dell'operazione di ricongiunzione delle materie almeno civilistiche, desti qualche perplessità la riproposizione di un nuovo spezzettamento di competenze tra i due tipi di sezioni istituende, a livello circondariale e distrettuale, con la rispettiva peculiare morfologica.

Invero, la conferma di un sistema binario di competenze, con l'ennesima frantumazione delle funzioni incidenti sulla stessa macroarea di affari, pare urtare con le sempre più forti istanze di semplificazione ed unitarietà dell'arcipelago di servizi giudiziari resi alla persona, al minore ed alla famiglia. Senza trascurare quanto la frantumazione delle competenze sia foriera di difficoltà, già peraltro ampiamente riscontrate a normativa vigente, in chiave di esatta delimitazione delle rispettive attribuzioni.

La soluzione adottata potrebbe determinare, poi, un momento di disomogeneità nel livello di specializzazione dei magistrati che potrebbe, giocoforza, risultare maggiore per coloro che, inseriti nella sezione distrettuale, tratteranno tali affari in via esclusiva.

Invero, in parziale distonia con l'impostazione complessiva della riforma in discussione, formalmente indirizzata ad implementare la cultura della professionalità dedicata, presso i Tribunali circondariali, i magistrati sarebbero contestualmente addetti a diversi settori della giurisdizione, e non esclusivamente alla materia della persona, della famiglia e dei minori, con ogni conseguenza evidente in termini di incrinatura dei principi ispiratori dell'esclusività funzionale e della specializzazione.

Tale evenienza va fermamente scongiurata, dato che – è bene ribadirlo - i valori, di rango costituzionale, a cui presidio milita questo settore della giurisdizione, esigono la dedizione esclusiva di risorse a ciò dedicate, senza minacce di dispersione o annacquamento delle competenze specialistiche.

Sono, ancora, del tutto 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.

Si intende in ogni caso ribadire l'esigenza di "unificazione delle competenze", oggi frammentate tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni, nonché quelle di "uniformità dei riti" e di "garanzie processuali omogenee", tenuto anche conto dei tradizionali insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, secondo cui "le disposizioni relative al processo minorile introducono garanzie specifiche riferite all'iter processuale ed alla possibilità di avvalersi dei servizi minorili, allo scopo di approfondire la conoscenza della

personalità e delle condizioni di vita del minore, nonché la rilevanza sociale del fatto per cui si procede"³.

Trattandosi di legge delega, le disposizioni sono connotate da un ragionevole tasso di genericità, necessario al fine di consentire al legislatore delegato di meglio calibrare la redazione delle singole norme al tenore complessivo dell'intero intervento riformatore.

Apprezzabile è l'apertura a saperi esterni a quelli strettamente tecnico-giuridici, 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 (numero 13.1.5; di non poco rilievo è la previsione di assicurare una turnazione e circolarità negli incarichi consulenziali conferiti, così come l'obbligo di videoregistrazione dei colloqui peritali: numero 13.1.7), 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*)⁴.

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 interessanti 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 figli⁵.

Appare, infine, necessario rimarcare la necessità che il legislatore coordini la legge delega in commento con la normativa sulle unioni civili e sulle convivenze di fatto, sul rilievo per cui i procedimenti che da essa possono scaturire attengono, con tutta evidenza, ad una materia assimilabile a quella familiare e, perciò, sarebbero pienamente devolubili alle istituende sezioni specializzate.

³ Sentenza n. 143 del 1996.

⁴ 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».

⁵ 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.

5. L'abolizione delle procure della repubblica presso il tribunale dei minorenni

Sussistono alcune controindicazioni al modello disegnato dal testo approvato dalla Camera dei deputati, con riferimento al settore penale.

E' noto, infatti, quanto all'ambito requirente, che la procura minorile non si atteggia con una primaria finalità repressiva, muovendosi, piuttosto, sempre e primariamente nella prospettiva della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, risultato da perseguire attraverso una più spiccata e, si direbbe, assolutamente preminente missione rieducativa.

Sebbene, quanto meno nel settore requirente, la riserva di nomina del procuratore aggiunto al C.S.M. dovrebbe, in teoria, garantire che la relativa selezione venga orientata in considerazione delle materie che il gruppo dovrà trattare; deve rimarcarsi che la delega nulla prevede circa la esclusività delle funzioni della sezione requirente specializzata. Sarà, quindi, possibile che i magistrati facenti parte del gruppo specializzato siano addetti, contemporaneamente, ad ulteriori compiti estranei all'ambito della famiglia, della persone e dei minori, condizione al realizzarsi della quale i prescritti connotati di specializzazione potrebbero finire per sbiadire sensibilmente, in danno della peculiare tutela da assicurarsi al minore.

Invero, l'ampiezza delle prerogative riconosciute al procuratore è fattore che rischia di mettere a repentaglio, nei termini sopra descritti, le peculiarità funzionali delle attuali procure minorili, non del tutto sovrapponibili a quelle tipiche dei corrispondenti uffici ordinari.

L'abolizione della Procura della Repubblica specializzata nella materia dei diritti dei soggetti minorenni ed il trasferimento delle sue competenze alla Procura ordinaria presso il tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto appare un aspetto non del tutto condivisibile della delega, atteso che essa potrebbe, disperdere il bagaglio di notevole competenza ed esperienza accumulato nel settore requirente minorile.

Ciò in primo luogo per la ragione pratica, già in precedenza evidenziata, che i magistrati addetti al settore potrebbero, in ragione delle funzioni generaliste dell'ufficio di appartenenza, non esservi destinati in via esclusiva. Si è detto infatti che la norma di delega, si limita a prospettare la costituzione di *gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori* senza imporne la specializzazione esclusiva.

In secondo luogo occorre rimarcare che la disciplina proposta non sembra considerare adeguatamente la specialità funzionale e culturale del ruolo e dei compiti della Procura dei Minori, che, come in precedenza anticipato, non è sovrapponibile con quella della Procura ordinaria.

Basti considerare che l'ufficio requirente minorile opera in un contesto multisetoriale e multidisciplinare, in vista della tutela dell'interesse dei minori, con finalità marcatamente preventive, si avvale di speciali strumenti processuali e vanta poteri particolarmente ampi, agendo in stretta connessione con i presidi sociosanitari territoriali e gli operatori sociali.

Si tratta, quindi, di una attività del tutto eterogenea rispetto a quella esercitata dalle procure ordinarie, aliena alla logica della repressione penale ed incentrata, invece, sulle istanze di mediazione educativa proprie del settore minorile.

Di tale specialità dovrebbero, pertanto, essere permeati non solo la struttura burocratica degli uffici coinvolti, ma anche la professionalità dei magistrati che vi sono addetti, in funzione di una puntuale gestione organizzativa, della adeguata selezione dei ruoli organizzativi e della individuazione dei dirigenti.

Pertanto, poiché appare difficile che l'attuale, avanzato e positivo, modello di funzione requirente minorile possa essere mantenuto all'interno di un ufficio ordinario, da magistrati requirenti selezionati secondo le regole ordinarie, organizzati secondo i modelli degli uffici ordinari, si suggerisce che la Procura dei Minori mantenga una netta separazione da quella ordinaria, al fine di garantire che sia composta da magistrati esperti del settore specifico, all'interno di una peculiare organizzazione disegnata da dirigenti competenti.»

Il presente parere viene trasmesso al Ministro della Giustizia.

La Commissione, con due voti favorevoli ed una astensione, propone al *Plenum* di adottare la seguente delibera:

PROPOSTA B – Relatore Consigliere MOROSINI

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 (lett. 8) , mentre i secondi si occuperanno sostanzialmente del contenzioso e della volontaria giurisdizione già assegnata ai tribunali ordinari (lett. 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 giudiziaria che oggi vi operano, 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, stabilendo 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 si 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. Fonti sovranazionali ed esigenze multidisciplinari di tutela dei minori. La proposta del tribunale su persone, famiglia e minori sul modello del tribunale di sorveglianza.

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 ⁶.

Sul tema, senza volere riprodurre i contenuti di un dibattito articolato ed approfondito tra gli operatori, sono unanimemente riconosciute le esigenze sostanziali da privilegiare e le linee 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»*.

Per perseguire l'obiettivo indicato è generalmente riconosciuta la necessità di garantire una elevata specializzazione professionale degli operatori, in una materia caratterizzata dall'estrema delicatezza e sensibilità degli interessi coinvolti, nonché dalla specificità delle problematiche di carattere affettivo, psicologico e relazionale esaminate. E' inoltre opportuno garantire un approccio multidisciplinare, che consenta alla funzione giurisdizionale di operare con una metodologia non frammentaria ma orientata all'unitaria considerazione della complessità della personalità del minore nei vari contesti relazionali in cui essa si forma e si esprime.

Sulla base delle medesime considerazioni è 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 ciò perché *“ 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*

⁶ Tralasciando i molteplici disegni di legge di iniziativa governativa o parlamentare presentati nelle ultime legislature che non hanno completato il proprio cammino, è sufficiente rammentare, in anni recenti, la legge 219 del 2012 ed il decreto legislativo n. 154 del 2013

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 sostegno delle relazioni familiari (interventi a tutela del minore, di recupero della genitorialità e delle relazioni parentali)”⁷.

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*”.

La prospettiva descritta richiederebbe uno sforzo riformatore molto ampio, sollecitando, sotto il profilo delle 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

⁷ In tal senso cfr. D.DONATI, *Il Tribunale per la persona, i minorenni e le relazioni familiari. Una riforma necessaria per una democrazia evoluta*, in *La Magistratura* n.1-2 2014

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

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.

3. La scelta del d.d.l. n.2953/C di istituire la sezione specializzata del tribunale ordinario su persone, famiglia e minori. I profili critici con riguardo alle soluzioni ordinamentali e alle regole di competenza.

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*.

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.

In ogni caso, volendo aderire ad una prospettiva condizionata dalle attuali criticità delle risorse disponibili evidenziata dal legislatore, appare più razionale e in sintonia con certe premesse culturali, il testo originario del d.d.l. n.2953.

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.

Il testo originario del ddl n. 2953 poneva dunque l'accento sulla messa in campo di un modulo organizzativo che avrebbe assommato le attribuzioni del giudice tutelare, di quello del contenzioso e, infine, dei magistrati chiamati ad occuparsi del riconoscimento dello status di rifugiato e della protezione internazionale: una soluzione, questa, volta a perseguire il riordino delle competenze in chiave di razionalizzazione e ad attribuire a ciascun ufficio, in nome di comprensibili istanze di efficienza, un carico di lavoro ragionevole, equilibrato ed adeguato alle dimensioni.

4. Le parti condivisibili del d.d.l. n.2953 votato alla Camera.

Il disegno di legge prevede che l'attività delle sezioni specializzate distrettuali sia esercitata in locali e ambienti separati, adeguati ai minori di 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 determinante 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*)⁸.

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 figli⁹.

⁸ 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».

⁹ 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.

5. Gli effetti della abolizione delle procure della repubblica 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 imporre 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 istanze 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.