

Quale giudice per la famiglia e per i minori?

Il principio di specializzazione del giudice che si occupa di minori trova ampi riferimenti nella Carta costituzionale e nelle Convenzioni internazionali, nonché nella costante e risalente giurisprudenza della Corte costituzionale. Tale principio è stato più volte affermato, nel senso di garantire una rigorosa distinzione tra processo penale ordinario e processo penale minorile, in cui, ai sensi del d.P.R. n. 448 del 1988, vi è l'esigenza di "non interrompere i processi educativi" in atto per il soggetto minorenni.

In particolare, le pronunce della Corte costituzionale che hanno escluso in radice la possibilità, pur originariamente prevista, del *simultaneus processus* tra imputati minorenni e maggiorenni sembrano altresì escludere la possibilità di affidare la giurisdizione penale minorile a una sezione, pur specializzata, di un ufficio giudiziario ordinario, essendo la trattazione dei processi penali a carico di imputati minorenni rispondente a esigenze e principi che necessitano una trattazione disgiunta rispetto a quella relativa agli imputati maggiorenni.

L'art. 9 del r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404 (Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni), convertito con modificazioni nella legge 27 maggio 1935, n. 835, attribuiva infatti alla competenza del tribunale per i minorenni tutti i procedimenti penali per reati commessi dai minori degli anni diciotto, precisando, al comma 2, che la disposizione non era applicabile nel caso di coimputati maggiorenni. La deroga alla competenza del tribunale per i minorenni, ove nel procedimento vi siano coimputati maggiorenni, ha più volte formato oggetto del sindacato di legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale, con sentenza 13 luglio 1963, n. 149, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detta disposizione, nella parte in cui è data facoltà al procuratore generale della corte di appello di disporre, con provvedimento insindacabile, che a carico di imputati minorenni si proceda separatamente dai coimputati maggiorenni.

Successivamente, con sentenza 29 dicembre 1972, n. 198, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale comma, nella parte in cui non limita la deroga alla competenza del tribunale per i minorenni alla sola ipotesi nella quale minori e maggiori degli anni 18 siano coimputati dello stesso reato.

Infine, la Corte costituzionale, con sentenza 19 luglio 1983, n. 222, ha poi dichiarato illegittimo l'art. 9 del r.d.l. 20 luglio 1934 n. 1404, convertito con modificazioni nella l. 27 maggio 1935, n. 835, nella parte

in cui sottrae alla competenza del tribunale per i minorenni i procedimenti penali a carico di minori coimputati con maggiorenni per concorso nello stesso reato. Successivamente, con sentenza 3 marzo 1989, n. 78, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto articolo nella parte in cui sottrae al tribunale per i minorenni la cognizione dei reati militari commessi da minori degli anni diciotto appartenenti alle forze armate.

Tale esigenza di specializzazione ha invero indotto la Corte, in un'ottica di bilanciamento di interessi contrapposti, a sacrificare il principio del *simultaneus processus*, principio che ha un'indubbia rilevanza, in quanto finalizzato a evitare contrasti tra giudicati, ma che, pur costituendo una regola generale del nostro ordinamento processuale penale, non potrebbe certo dirsi compiutamente "costituzionalizzato" e dovrebbe comunque ritenersi subordinato alla richiamata preminenza dell'interesse del minore.

Particolarmente incisive, in favore dell'esigenza di specializzazione del giudice minorile, che la Corte ha più volte riconosciuto preminente, sono le seguenti affermazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 222/1983: *"Il tribunale per i minorenni - si legge nella relazione del Consiglio superiore della magistratura per il 1971 sullo stato della giustizia - fu istituito proprio perché si ritenne che il minore, spesso portato al delitto da complesse carenze di personalità dovute a fattori familiari, ambientali e sociali, dovesse essere valutato da giudici specializzati che avessero strumenti tecnici e capacità personali particolari per vagliare adeguatamente la personalità del minore al fine di individuare il trattamento rieducativo più appropriato... La 'tutela dei minori' si colloca così tra gl'interessi costituzionalmente garantiti, come questa Corte ha sottolineato in varie pronunce (sentenze n. 25 del 1965, nn. 16 e 17 del 1981); ed il tribunale per i minorenni, considerato nelle sue complessive attribuzioni, oltre che penali, civili ed amministrative, ben può essere annoverato tra quegli 'istituti' dei quali la Repubblica deve favorire lo sviluppo ed il funzionamento, così adempiendo al precetto costituzionale che la impegna alla 'protezione della gioventù'"*.

Con riferimento al quadro internazionale, l'art. 4 delle Regole di Pechino, in relazione all'Autorità competente per giudicare, prevede: *"Se il caso di un giovane che delinque non può essere oggetto di una procedura extra-giudiziaria (previsto dall'art. 11) esso sarà esaminato dall'autorità competente (corte, tribunale, commissione, consiglio, ecc.) secondo il principio di un processo giusto ed equo. La procedura seguita deve tendere a proteggere al meglio gli interessi del giovane che delinque e deve svolgersi in un clima di comprensione, permettendogli di parteciparvi e di esprimersi liberamente"*.

A livello comunitario, il principio di specializzazione ha avuto anche un importante riconoscimento nel testo fondamentale costituito dalle “*Linee guida del comitato dei ministri del consiglio di Europa su una giustizia a misura di minore*” del 17 novembre 2010, laddove si pone l’accento sulla necessità di una formazione interdisciplinare e specializzata degli operatori del settore.

A conferma della necessità di specializzazione e di integrazione dei saperi che devono caratterizzare il giudice che si occupa di minori va ricordato che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato che nel processo penale a carico di imputati minorenni la competenza alla celebrazione del giudizio abbreviato, sia esso instaurato nell’ambito dell’udienza preliminare o a seguito di giudizio immediato, spetta al giudice nella composizione collegiale prevista dall’art. 50-*bis*, comma 2, dell’ordinamento giudiziario, e non al giudice delle indagini preliminari (Cass., sez. un., n. 18292 del 2014).

In linea con la pronuncia delle Sezioni Unite è intervenuta da ultimo la Corte costituzionale, che con sentenza n.1 del 2015 ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 458 del codice di procedura penale e dell’art. 1, 1° comma, d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), nella parte in cui prevedono che, nel processo minorile, nel caso di giudizio abbreviato richiesto dall’imputato in seguito a un decreto di giudizio immediato, la composizione dell’organo giudicante sia quella monocratica del giudice per le indagini preliminari e non quella collegiale prevista dall’art. 50-*bis*, comma 2, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario).

La Corte argomenta sulla base della centralità del giudizio abbreviato minorile, sostitutivo sia dell’udienza preliminare, sia del dibattimento. I suoi esiti possono, dunque, essere i più diversi e tutti richiedono la valutazione del giudice collegiale e degli esperti che lo compongono, in quanto coinvolge decisioni che attengono alla personalità del minore e alle sue esigenze formative ed educative. Aggiunge la Corte: “*Si tratta di decisioni che non sono sostanzialmente diverse se vengono prese nel giudizio dibattimentale o nel giudizio abbreviato, così come non lo sono se vengono prese nel giudizio abbreviato disposto nell’udienza preliminare o in quello disposto dopo il decreto di giudizio immediato. È dunque manifestamente incongruo, anche con riguardo ai valori costituzionali sottesi alla tutela del minore, che sia il giudice monocratico delle indagini preliminari a celebrare il giudizio abbreviato, che di regola è invece svolto dal giudice collegiale dell’udienza preliminare. Infatti, come hanno osservato le sezioni unite della Corte di cassazione, è il «peculiare ‘contenuto decisorio’ degli esiti del giudizio abbreviato che*

impone la composizione collegiale dell'organo giudicante, non la sede formale in cui questi si innestano»”.

Infine, va ricordato che nel corso della 14^a legislatura, in particolare il 14 marzo 2002, il governo presentò alla Camera il ddl 2517 C recante *“Misure urgenti delega al governo in materia di diritto di famiglia e dei minori”*, firmato dall'allora Ministro della Giustizia proponente Roberto Castelli. Nell'articolato venivano esplicitati due obiettivi: l'attribuzione ad un unico organo giudiziario della cognizione su *“tutte le tematiche inerenti la famiglia e i minori”* e l'introduzione di significative modifiche processuali, anche al fine di meglio tutelare i diritti dei soggetti coinvolti. Si prevedeva a tal fine la soppressione del Tribunale per i minorenni e la istituzione di *“sezioni specializzate presso i tribunali e le corti d'appello”* a composizione esclusivamente togata, senza esclusività di funzioni, senza particolari requisiti di formazione, lasciando ai tribunali per i minorenni competenza nella sola materia penale, con la partecipazione minoritaria dei giudici onorari dei collegi giudicanti. Il 5 novembre 2003, con voto a sorpresa, la Camera accolse la pregiudiziale di costituzionalità e deliberò di non procedere all'esame del disegno di legge, così motivando: *“Il provvedimento in esame abolisce il tribunale per i minorenni, sostituendolo con sezioni specializzate presso i tribunali ordinari, che non avranno competenza esclusiva in materia minorile, in quanto ai giudici assegnati a queste sezioni potranno essere devoluti anche altri affari civili; la scomparsa dal collegio giudicante, al momento del giudizio, del giudice esperto in materia minorile, comporterà il venire meno nella discussione in camera di consiglio dell'integrazione dei saperi giuridici con quelli medici, psicologici e sociologici: integrazione che consente di compiere una valutazione completa e appropriata della situazione del minore; potranno verificarsi valutazioni della situazione del minore affidate a meri criteri giuridici e quindi inadeguate ad un'effettiva tutela della famiglia e del minore nel caso concreto”*.

La complessa materia dei minori e della famiglia è allo stato frammentata tra tribunale ordinario, rispettivamente nelle funzioni di giudice della famiglia e giudice tutelare, e tribunale per i minorenni. Inoltre, l'attuale sistema normativo registra una progressiva erosione delle competenze del tribunale per i minorenni e un potenziamento delle competenze del tribunale ordinario. Da più parti, ormai, si avverte la necessità di assicurare concentrazione ed effettività di tutela, con un modello processuale unico e un giudice specializzato.

Se vi è accordo unanime sulla necessità di unificare le competenze in questa delicata materia, vi sono diverse posizioni sulle modalità attraverso le quali realizzare tale intento, sia nel mondo delle associazioni

che operano nel settore, sia in ambito parlamentare. Nella corrente legislatura le contrapposte posizioni sono state declinate nei seguenti termini.

L'istituzione delle sezioni specializzate nel settore della famiglia e dei minori è stata espressa nella proposta di legge n. 194/S (nella precedente legislatura atto Senato n. 3040) di iniziativa dei senatori Alberti Casellati e altri, per *“l'istituzione presso i tribunali e le corti d'appello, delle sezioni specializzate in materia di persone e di famiglia”*.

Tale proposta prevede sezioni specializzate presso ogni tribunale e corte d'appello, senza esclusione alcuna. Nella relazione introduttiva si sottolinea, infatti, *“l'opportunità di mantenere la trattazione delle specifiche materie in tutte le sedi ove sussista un polo giudiziario a livello di tribunale con relativa procura della Repubblica”*; agli attuali tribunali per i minorenni sarebbero attribuiti solo gli affari penali.

Anche la proposta di legge 595 S di iniziativa del senatore Cardiello prevede la soppressione del tribunale per i minorenni e l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori presso i tribunali e le corti d'appello e di uffici specializzati delle procure della Repubblica presso i tribunali, con trasferimento in capo alle sezioni specializzate sia delle competenze civili che di quelle penali nei procedimenti relativi ai minori.

Nella presente legislatura, altra proposta di legge 1238 S, di iniziativa dei senatori Lumia ed altri, prevede l'istituzione del *“tribunale per la persona e per le relazioni familiari”*. La proposta tiene conto del diritto convenzionale e delle indicazioni provenienti dagli organismi europei e dalla giurisprudenza delle corti europee sulla centralità dell'interesse delle persone di età minore, sia per quanto attiene al settore civile che al settore penale.

L'istituzione di un giudice unico e specializzato, con competenze esclusive in materia di famiglia e di minori, è dunque l'approdo necessario e a tal fine si prevede l'unificazione delle competenze civili in materia di persone anche di età minore e di famiglia, in capo a un unico tribunale specializzato, che abbia competenza sia per gli affari civili in materia di tutela della persona anche minore e delle relazioni familiari, sia degli affari penali relativi alle persone minori di età. Questo nuovo organo giudiziario andrebbe ad assorbire gli attuali tribunali per i minorenni e le relative procure.

In data 11 marzo 2015 è stato presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge delega per la riforma del processo civile n. 2953, nella versione approvata dal Consiglio dei ministri il 10 febbraio 2015, che reca, tra l'altro, modifiche sostanziali alla disciplina dei procedimenti in materia di famiglia, concernenti la separazione dei

coniugi, lo scioglimento e la cessazione degli effetti civili del matrimonio e l'affidamento e il mantenimento dei figli minori.

Tra le novità rilevanti va segnalata l'istituzione nei tribunali di una sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona, competente per l'esame delle controversie relative alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio. Sono altresì devolute alla nuova sezione le controversie di competenza del giudice tutelare e, in ogni caso, tutte le controversie attualmente non rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni in materia civile a norma dell'art. 38 disp. att. c.c., come modificato dall'art. 3 della legge n. 219 del 2012. È fatta salva l'attribuzione alla competenza del tribunale per i minorenni dei procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale, disciplinandone il rito secondo modalità semplificate.

In tal modo si conferma il vigente assetto di competenza del tribunale per i minorenni, assicurando però la specializzazione del tribunale ordinario in materia di famiglia e della persona.

È previsto che il rito per i procedimenti attribuiti alle "sezioni specializzate per la famiglia e per la persona" sia disciplinato "*secondo criteri di semplificazione e flessibilità e individuando le materie per le quali il tribunale decide in composizione monocratica, quelle per cui decide in composizione collegiale e quelle rispetto alle quali decide in composizione collegiale integrata con tecnici specializzati*".

Sul piano del riparto di competenze, dovendosi coniugare il principio della specializzazione e del coordinamento di tutti i profili attinenti ai minori, sia in campo civile che penale, con la persistente attribuzione al tribunale per i minorenni degli affari penali minorili e degli affari civili in materia di adottabilità e adozione, viene semplificata la farraginoso formulazione dell'art. 38 disp. att. c.c., prevedendo una più netta distinzione tra l'area dei rapporti familiari, sia con riferimento alle coppie che hanno contratto matrimonio, che relativamente alle coppie di fatto – inclusi, secondo lo *ius receptum*, i procedimenti *de potestate* finalizzati alla limitazione o conformazione dell'esercizio della responsabilità genitoriale in pendenza di giudizio di separazione, divorzio e *ex art. 316 c.c.* – e la sfera del pregiudizio per il minore, inclusiva, oltre che dei procedimenti *ex art. 333 c.c.* sorti al di fuori di una vicenda giudiziaria separativa, anche di quelli sfocianti nella decadenza dalla responsabilità genitoriale, che è spesso prodromica all'apertura di un procedimento di adottabilità. D'altronde, la naturale vocazione del giudice specializzato a trattare le più gravi patologie dei rapporti intrafamiliari emerge anche dal fatto che la diatriba sulla competenza per i procedimenti di decadenza dalla responsabilità genitoriale è più teorica che pratica, in quanto è un dato acquisito nella diffusa prassi giurisprudenziale che quasi mai i tribunali ordinari adottano provvedimenti *ex art. 330 c.c.*. Occorre comunque, allo stato, anche e soprattutto mediante protocolli e prassi

virtuose, da un lato rendere più attivo il pubblico ministero nei tribunali ordinari e dall'altro potenziare i meccanismi di coordinamento tra questo e il pubblico ministero minorile. Infatti, il nuovo art. 38 disp. att. c.c. avrebbe scarsa incidenza ove il pubblico ministero ordinario in questi procedimenti si limitasse a svolgere un ruolo meramente passivo, senza farsi promotore della tutela dei diritti dei minori.

Valeria Montaruli