



Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia

Aderente alla "Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille"

www.minoriefamiglia.it

alla Commissione Giustizia del Senato

Osservazioni sul Disegno di legge n. 2284 “Delega al Governo recante disposizioni per l’efficienza del processo civile” approvato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2016 (audizione del 18 gennaio 2017).

1. Premessa

Il disegno di legge approvato dalla Camera non realizza l'obiettivo di concentrare le competenze minorili e familiari innanzi a uno stesso giudice, mantenendone la frammentazione, e si risolve in una penalizzazione della giustizia minorile, con una sottrazione di specializzazione e di risorse che indebolirebbe gravemente il sistema di protezione dell'infanzia, strategico per il futuro del paese.

Il Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, nelle ultime osservazioni sull'attuazione della Convenzione per i Diritti del Fanciullo, ha espresso grande preoccupazione sulle risorse riservate alla tutela dell'infanzia nel nostro paese, raccomandando all'Italia di garantire che nell'attuale situazione finanziaria tutti i servizi per i minori siano protetti dai tagli (paragrafo 15 delle osservazioni conclusive) e invitandola a destinare al sistema di giustizia minorile risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate (vedi il paragrafo 78).

L'appello che si rivolge al Parlamento di non approvare questa riforma trova conforto nelle generali e convergenti valutazioni negative espresse - oltre

che dalle moltissime associazioni che si dedicano alla tutela dell'infanzia - anche dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (che ne ha sottolineato le numerose e gravi criticità, auspicando la realizzazione di un sistema di tutela con competenze esclusive in favore delle persone di minore età), dal Consiglio Superiore della Magistratura (che con delibera del 13 luglio 2016 adottata all'unanimità ha evidenziato le gravi disfunzioni che si determinerebbero se gli uffici minorili fossero soppressi e assorbiti negli uffici ordinari), dall'A.N.M. (che il 25 febbraio 2016 ha sottolineato l'esigenza di mantenere un ufficio autonomo specializzato in materia minorile in sede distrettuale a garanzia di un intervento giudiziario unitario e specializzato), dalle associazioni forensi specializzate civiliste (che indicano anch'esse un modello di tribunale autonomo, opponendosi all'assorbimento degli uffici minorili negli uffici ordinari) e da ultimo, con particolare forza, anche dalle associazioni forensi penalistiche, non interpellate nei lavori della Camera a causa dello stampo originario del disegno di legge (cui erano estranei mutamenti ordinamentali, avendo ad oggetto solo modifiche al processo civile, come ancora riportato nel titolo del disegno di legge).

2. La scomparsa del pubblico ministero minorile

Devastanti sarebbero le novità per le Procure Minorili, non essendo stata neanche prevista l'esclusività nell'esercizio delle relative funzioni, con la conseguenza che gli stessi magistrati tratterebbero contemporaneamente processi ordinari (di stampo penalistico e repressivo), che hanno obiettivi profondamente diversi da quelli tipici delle procure minorili (di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, sia nel vasto campo della tutela civile, sia nel penale, ove la dimensione rieducativa è presente fin dall'inizio del processo).

La costituzione di “gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori” non garantisce l'esclusività delle funzioni dei magistrati e pone le premesse concrete di una dispersione della specializzazione: l'esperienza dice chiaramente che ogni previsione di ‘flessibilità’ nell'esclusività delle funzioni distoglierebbe i magistrati requirenti minorili dalla funzione fondamentale che sono chiamati a svolgere e che - a differenza della DDA - non è riconducibile alle finalità proprie dell'attività svolta dalla procura ordinaria.

Con un risultato paradossale, proprio durante la pendenza dei termini fissati all'11 giugno 2019 per il recepimento della Direttiva (UE) 2016/800 sulle «*garanzie procedurali per i minori indagati o imputati*», lo Stato italiano, impegnato come Stato membro ad «*adottare misure appropriate per garantire che i giudici e i magistrati inquirenti che si occupano di procedimenti penali riguardanti minori abbiano una competenza specifica in tale settore*» (63° considerando e art. 20 della Direttiva), approverebbe una riforma ordinamentale

destinata a indebolire gravemente le «*competenze specifiche*» della magistratura minorile, in specie quella inquirente, che hanno costituito un modello di riferimento culturale qualificato anche nel corso dei lavori di elaborazione della Direttiva.

Per altro la riforma si tradurrebbe non solo nella perdita di specializzazione, ma anche in una soluzione diseconomica e destinata ad incrementare i costi di funzionamento del sistema giudiziario nel suo complesso.

Infatti, ogni anno alle procure minorili pervengono decine di migliaia di segnalazioni dai servizi, dalle forze dell'ordine, gli ospedali, le scuole, le associazioni di volontariato e da semplici cittadini, nelle quali vengono rappresentati elementi di pregiudizio per bambini e adolescenti, connessi a carenze genitoriali di tipologia e gravità assai diverse.

L'esercizio dell'azione civile delle procure minorili è così preceduta da una fondamentale attività di interlocuzione con i servizi e da una conseguente opera di filtro, che in molti casi consente di evitare l'intervento giurisdizionale, riservandolo ai casi nei quali è realmente necessario (e facendo così risparmiare sugli oneri connessi al patrocinio a spese dello Stato).

Non ci si rende conto, per di più, che l'abbandono del processo inquisitorio civile minorile in favore di un processo fra parti che rispetti i principi del giusto processo, impone un potenziamento del ruolo e delle capacità di funzionamento della parte pubblica anche dopo l'avvio del procedimento, senza la quale l'ufficio giudicante non può assumere un carattere di terzietà, come invece viene da tutti richiesto.

3. *La sottrazione di risorse e la perdita dell'autonomia e della rappresentanza*

Con l'abolizione dei tribunali e delle procure minorili - e la creazione di 'sezioni distrettuali' dei tribunali ordinari e di 'gruppi specializzati' all'interno delle procure ordinarie - il Ministero di Giustizia perderebbe ogni controllo sulle risorse destinate alla giustizia minorile (personale, locali), che passerebbero nella libera disponibilità dei dirigenti dei tribunali e delle procure ordinarie.

Si rinunzierebbe a intervenire centralmente nella distribuzione e nella razionalizzazione delle risorse destinate alla giustizia minorile, consegnate indiscriminatamente alle logiche della giustizia ordinaria, nelle quali prevarrebbero le istanze di smaltimento dell'arretrato dei processi ordinari, compromettendo in concreto la necessità di intervenire in modo tempestivo ed efficace nella protezione dell'infanzia.

Altra conseguenza estremamente dannosa sarebbe la perdita dell'autonomia organizzativa dei Dirigenti degli Uffici e della rappresentanza esterna nei confronti degli enti locali e dei servizi socio-sanitari, con i quali la

giustizia minorile interloquisce continuamente anche mediante la stipula di protocolli, per adottare modelli operativi funzionali ed efficaci nelle diverse realtà territoriali.

I servizi hanno subito in questi anni tagli molto pesanti alle risorse da destinare alla protezione dell'infanzia, e l'indebolimento del ruolo chiave dell'autorità giudiziaria minorile pregiudicherà ulteriormente il sistema, comportando di fatto che i diritti dei bambini e degli adolescenti - sempre più declamati dalle fonti sovranazionali e dal Parlamento - non potranno spesso essere tutelati in concreto, come invece richiesto non solo dal Comitato Onu sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, ma anche dalla CEDU, che ha più volte ribadito, al di là del contenuto formale dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile, l'esigenza di controllarne la tempestiva e compiuta esecuzione da parte dei servizi.

4. Le alternative

L'A.I.M.M.F. ribadisce quanto ha più volte sottolineato, in linea con l'approfondita delibera adottata all'unanimità dal Consiglio Superiore della Magistratura il 13 luglio 2016.

Sente il dovere in primo luogo, anche in relazione al contenuto di altre audizioni, di sottolineare che i profili psicologici, pedagogici, sociologici – che caratterizzano nella giustizia minorile ogni singola situazione in cui è in gioco il pregiudizio di un bambino – sono sempre imprescindibili per la decisione (a differenza di quanto accade nel diritto di famiglia, in cui rilevano solo per alcune cause), ed è pertanto fondamentale che il collegio sia integrato con la componente onoraria, come ha affermato molte volte la Corte Costituzionale, fino alla recente sentenza n. 1 del 2015, che con pronunzia dichiarativa di incostituzionalità ha ancora una volta ribadito che l'interesse del minore *‘trova adeguata tutela proprio nella particolare composizione del giudice specializzato’* e che tale composizione è prevista *‘per garantire decisioni attente alla personalità del minore e alle sue esigenze formative ed educative’*.

Si tratta di un riconoscimento che nella giurisprudenza costituzionale è ormai da tempo consolidato e non limitato al solo settore penale, come ha chiarito la Corte nella sentenza n. 222 del 1983 secondo cui *«il tribunale per i minorenni, considerato nelle sue complessive attribuzioni, oltre che penali, civili e amministrative, ben può essere annoverato tra quegli istituti dei quali la Repubblica favorisce lo sviluppo ed il funzionamento»*.

Per il resto, l'unificazione delle competenze fra il settore minorile e quello familiare e il superamento di ogni frammentazione può essere realizzata solo

mediante uffici specializzati autonomi, secondo la logica ordinamentale del Tribunale di Sorveglianza, che coniuga la specializzazione con la prossimità e che può essere attuata in concreto considerando l'analisi dei flussi di lavoro e le caratteristiche dei territori, in modo da distribuire in modo adeguato le risorse disponibili.

Tale obiettivo è adeguatamente perseguito col sistema tracciato dal disegno di legge n. 1238, d'iniziativa dei senatori Lumia, Casson, Capacchione, Cucca, Filippin, Ginetti e Lo Giudice, dal titolo "*Istituzione del tribunale per la persona e le relazioni familiari, nonché delega al Governo per l'organizzazione dei relativi uffici*" che prevede, per un verso, che il tribunale abbia sede nei circondari o nei 'gruppi di circondari' individuati nei decreti legislativi (art. 1) mentre le udienze possano essere tenute in sedi distaccate (art. 5) e individua in modo analitico, per altro verso, i procedimenti per i quali il collegio ha composizione mista e quelli per i quali è composto soltanto da magistrati ordinari (art. 3 e tabelle allegate).

Se non ricorrono le condizioni economiche e/o politiche per realizzare un tale ufficio autonomo, va invece salvaguardata l'autonomia dei Tribunali e delle Procure Minorili - e con essa il valore dell'esclusività delle funzioni nei procedimenti di protezione più delicati e complessi - regolando i rapporti tra tribunale della famiglia e tribunale minorile (la cui coesistenza non è mai stata criticata né dalla CEDU né dalla Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza), attuando gli interventi necessari ad affrontare le criticità esistenti:

*) ridefinire i criteri di competenza in materia di responsabilità genitoriale in pendenza di giudizio di separazione o di divorzio, in modo da superare l'improvvida e inintelligibile formulazione dell'art. 38 disp. att. c.c. (frettolosamente approvata alla fine della scorsa legislatura), che è causa di ostacoli e incertezze, e in taluni casi di veri e propri vuoti di tutela;

*) attribuire ai tribunali minorili l'intero complessivo settore dei minori stranieri non accompagnati, che per le sue caratteristiche impone un intervento unitario del giudice specializzato (ed è invece attualmente frammentato, prevedendo la competenza del Tribunale per i Minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza, ai sensi dell'art.19 comma quinto del D. Lgs. n.142/2015 di recepimento della Direttiva (UE) 2013/33 in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, mentre la nomina del tutore è competenza dei giudici tutelari del territorio, con le disfunzioni connesse al fatto che i medesimi giudici si occupano oggi in grande prevalenza di materie ordinarie, del tutto disomogenee). La questione assume particolare rilievo ove si consideri che è attualmente all'esame del Senato la proposta di legge AS 2583 «Protezione dei minori stranieri non accompagnati» già approvata dalla Camera, mentre in sede europea già sono in discussione proposte di ulteriore modifica della Direttiva

finalizzate tra l'altro a rafforzare le tutele dei msna (cfr. Com (2016) 465 final del 13 luglio 2016);

*) definire le regole processuali per i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale ex art. 330 e 333 c.c. e per quelli relativi ai figli nati fuori dal matrimonio, secondo i principi del giusto processo e criteri di semplificazione e flessibilità, ivi compresa l'esecuzione dei provvedimenti, valorizzando i risultati del tavolo di lavoro promosso dall'AIMMF nel 2016, al quale hanno partecipato l'ANM e le associazioni forensi specializzate.

5. In conclusione

L'A.I.M.M.F. ribadisce la necessità di evitare di porre in essere trasformazioni ordinamentali che, al di là delle etichette, comprometterebbero in concreto la specializzazione e l'efficacia dell'intervento dell'autorità giudiziaria nella protezione dell'infanzia, in un momento storico in cui i minorenni sono i primi a pagare le conseguenze drammatiche che derivano dalla crisi economica, dall'immigrazione e dai tagli alla spesa pubblica negli enti locali.

E proprio mentre l'Europa - con la recente approvazione della direttiva sulle garanzie procedurali per i minori penalmente indagati - assume come propri i valori ai quali si ispira il nostro attuale ordinamento e ribadisce la necessità di potenziare la specializzazione dell'intervento giudiziario minorile, evidenziandone la funzione preventiva e la specificità rispetto alla giustizia ordinaria.

Non è possibile riformare in modo sbrigativo l'ordinamento giudiziario in un settore fondamentale - che ha quasi un secolo di vita e di studi - occupandosene insieme ad argomenti di tipo processuale del tutto diversi, che hanno inevitabilmente fagocitato la discussione e mortificato il necessario approfondimento su possibili interventi alternativi.

Roma, 18 gennaio 2017

Il Segretario Generale
Susanna Galli

Il Presidente
Francesco Micela