

Tutela del minore o minore tutela?

di Vittoria Correa

Prima di svolgere alcune osservazioni sull'impianto generale del testo di "Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile"¹, con riferimento alla parte relativa alla famiglia e ai minori, a prescindere dall'esame dei singoli articoli, mi sembra necessaria una premessa.

L'ADMI, già nella seconda metà degli anni '90 aveva presentato, per mio tramite, in una riunione svoltasi al Ministero della giustizia e presieduta dall'allora sottosegretario avv. Maretta Scoca, un progetto di "Tribunale per la famiglia". Dico ciò per sottolineare che da tempo gli operatori del settore hanno avvertito la necessità di riunire tutta la materia relativa al diritto per i minori e per la famiglia nell'ambito di un'unica giurisdizione e senza con ciò voler prendere una posizione di tipo corporativo.

La necessità di un intervento nel settore è stata ancora più sentita dopo l'entrata in vigore della L. 219/2012 che, lungi dal semplificare la materia, ha creato numerosissimi problemi soprattutto con riguardo alla competenza tra i tribunali ordinari e quelli per i minorenni (se non in alcuni casi un vero e proprio contrasto di decisioni).

Purtroppo questa legge delega, a mio avviso, non solo non va nel senso auspicato, ma anzi sotto alcuni profili è fortemente peggiorativa della situazione attuale.

Mi sembra di poter dire senza tema di smentita che, se non saranno apportate sostanziali modifiche, ancora una volta si rischia di perdere un'importante opportunità di riordinare in modo organico e sistematico il settore della famiglia, in essa comprendendo anche la tutela del minore.

¹ V. Senato della Repubblica XVII Legislatura n. 2284 disegno di legge presentato dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze approvato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2016 (stampato Camera n. 2953).

Al di là dei due aspetti obiettivamente positivi di aver attribuito alle sezioni circondariali le competenze oggi del giudice tutelare ed unificato il rito per la separazione delle coppie sposate e per quelle di fatto, è evidente che, nella sostanza, la legge non crea un organo giurisdizionale unico competente per la materia della famiglia e dei minori, con la conseguenza di non risolvere alcuno dei problemi oggi esistenti ed anzi creando un gravissimo pregiudizio per la protezione del minore con l'eliminazione del PM specializzato.

Prova ne è che, per una volta, tutti coloro che a diverso titolo operano nel settore, avvocati, magistrati, servizi Sociali e persino il vice presidente della Commissione bicamerale per l'infanzia e l'adolescenza, sono concordi nel ritenere assolutamente inadeguato e dannoso l'impianto della legge, evidentemente pensata da chi non ha mai avuto alcuna esperienza specifica. Questo dispiace tanto più ove si consideri che la normativa italiana, a livello europeo, è sempre stata considerata all'avanguardia nella tutela del minore.

Entrando nello specifico della delega ed esaminando l'aspetto per noi nodale dell'abolizione del tribunale per i minorenni e dell'istituzione delle "sezioni specializzate per la persona, la famiglia e i minori", occorre rilevare quanto segue.

L'art.1, lett. b) n.1, prevede di istituire presso i tribunali ordinari e presso le corti di appello e le sezioni distaccate di corte di appello le sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori, di cui ai numeri 7) e 8), assicurando che l'attività delle sezioni specializzate distrettuali sia esercitata in ambienti e locali separati, adeguati ai minori di età ed alle esigenze che derivano dalla natura dei procedimenti attribuiti alla sezione a norma del citato n. 8).

Lo stesso articolo 1, lett. b), ai nn. 7.1, 7.2 e 7.3 attribuisce alle sezioni circondariali le competenze che oggi appartengono ai tribunali ordinari in materia di persone e di famiglia, ivi compresi i giudizi di separazione e divorzio, i procedimenti relativi alla filiazione fuori del matrimonio e una parte di quelli di competenza del giudice tutelare, tutti i procedimenti di cui all'art. 38 disp. att. c.c. e all'art. 32 R.D.L. 1404/1934, ad eccezione dei procedimenti di cui agli artt. 330, 332 e 333 c.c. che sono devoluti alla sezione distrettuale unitamente a quelli previsti dalla L. 184/83, ai quali si aggiunge la tutela dei minori stranieri non accompagnati (peraltro già di competenza del tribunale per i minorenni) e di quelli richiedenti protezione internazionale, nonché ogni altro procedimento attualmente di competenza del tribunale per i minorenni in materia penale, civile ed amministrativa.

Da ciò appare *ictu oculi* che restano attribuite alle sezioni circondariali sostanzialmente le competenze oggi attribuite al tribunale ordinario, mentre alla sezione distrettuale tutte quelle assegnate ai tribunali per i minorenni, fatta eccezione per gli artt. 84, 90, 334, 335 e 371 u.c. c.c., espressamente esclusi e che peraltro rappresentano attività del tutto residuali, con in più l'attribuzione della tutela dei minori richiedenti protezione internazionale. Per le sezioni distrettuali, inoltre, resta invariata la composizione degli organi giudicanti, quindi la presenza dei giudici onorari.

Alla luce di ciò e senza voler entrare nell'esame dei singoli articoli, sfugge il criterio col quale sono state identificate le materie di competenza delle sezioni circondariali e di quelle distrettuali. A mero titolo di esempio va ricordato che attualmente è attribuita al tribunale per i minorenni la verifica dell'interesse a contrarre matrimonio del minore che abbia richiesto l'autorizzazione ex art. 84 cc, che ai sensi della L. 219/12 può essere chiesta a partire dai 14 anni; tale competenza viene assegnata alle sezioni circondariali nonostante comporti esclusivamente la verifica dell'interesse del minore e, conseguentemente, della sua situazione socio – familiare che dovrebbe essere tra i compiti precipui della sezione distrettuale.

Dall'esame generale della normativa, inoltre, è di immediata evidenza che tutti i problemi posti dall'entrata in vigore della L. 219/2012 non trovano alcuna soluzione in questo nuovo assetto, in quanto nella delega non si rinviene alcuna forma di collegamento organico-funzionale tra le sezioni circondariali e quella distrettuale.

Ben diverso sarebbe stato prevedere un tribunale per la famiglia ed i minori con un medesimo giudice titolare di tutte le procedure relative ai diritti della persona e ai rapporti di famiglia.

La prima domanda da porsi è *quid accidit* dei procedimenti ex art. 333 c.c. in pendenza di una separazione ? Sarà la sezione distrettuale o quella circondariale ad occuparsene? E, come avviene oggi, chi informerà l'una o l'altra della pendenza di un procedimento davanti a sé? Continueranno a formarsi provvedimenti contrastanti e con le stesse attuali conseguenze di vedere decreti del tribunale per i minorenni modificati dai tribunali ordinari, anziché dalla corte d'appello o dal medesimo organo che li ha emessi ?

A ben vedere sembra che, a prescindere da un'apparente volontà di riforma, nulla sia cambiato né in alcun modo risolto soprattutto con riferimento al ridetto problema di frammentazione della giurisdizione, che resta la criticità più importante sulla quale si intendeva intervenire, non disgiunta da quella di un'auspicabile prossimità geografica dell'ufficio giudiziario all'utenza della giustizia.

Come è noto, infatti, uno dei principali problemi legati alla distrettualità del tribunale per i minorenni è rappresentato dal comprensibile disagio di tutti gli attori del procedimento nel raggiungere la sede del tribunale. Basti pensare a chi da Cassino deve recarsi a Roma o a chi, in regioni dove i collegamenti ferroviari sono obsoleti, è costretto a spostarsi con tempi e modalità problematiche, come accade ad esempio in Abruzzo, dove il viaggio da Vasto a L'Aquila diventa un'odissea.

Un altro punto che merita attenzione è quello del potere di iniziativa nei procedimenti civili che si svolgono davanti al tribunale per i minorenni, prossima sezione distrettuale.

Ad oggi, infatti, a seguito della L. 2/99 che ha novellato l'art. 111 Cost., il tribunale per i minorenni non ha più la facoltà di attivare un procedimento civile a tutela di un minore, in quanto tale facoltà può essere esercitata in via esclusiva solo dal PM presso il tribunale per i minorenni che, conseguentemente, ha visto aggiungere al suo tipico potere di iniziativa dell'azione penale anche uno squisitamente civile.

La decisione, in riforma, di accorpare le procure della Repubblica minorili a quelle ordinarie, non prevedendo, tra l'altro, nemmeno l'esclusività delle funzioni, comporta il prevedibile rischio della impossibilità di garantire un intervento tempestivo a tutela del minore, non certamente garantito dai c.d. gruppi specializzati organizzati dai dirigenti delle procure della Repubblica ordinarie, i quali, nella costante situazione di penuria di organico, potrebbero dare la precedenza a procedimenti con finalità diverse da quelle della tutela dell'infanzia, con conseguente arretramento della cultura minorile rispetto ai traguardi oggi faticosamente raggiunti (art. 1,lett. b) , n. 14).

Al riguardo, condivido pienamente anche la preoccupazione di quanti ritengono che l'eliminazione dell'ufficio specializzato del PM avrebbe ripercussioni pesantissime, oltre che sull'attivazione della tutela in sede civile, anche sui procedimenti penali a carico dei minorenni, con riferimento all'indagine sulla personalità del minore, alla messa alla prova, alla mediazione penale minorile, all'applicabilità, in fase di indagine preliminare, dell'art. 27 c.p.p.m. al giudizio immediato e/o direttissimo, disposizione la cui applicazione per i minori è rimessa alla valutazione discrezionale del PM, avendo riguardo alle esigenze educative. Vale a dire che l'attività, l'impostazione e la finalità del tutto peculiari del PM minorile, diverse da quelle del PM ordinario, rendono difficilmente conciliabili e compatibili le esigenze dei due uffici.

Quanto poi al n. 18 dello stesso art. 1, lett. b), che prevede la facoltà della parte offesa di "partecipare" al processo, sfugge se con ciò il

legislatore abbia inteso anticipare l'ipotesi di una vera e propria costituzione di parte civile nel processo minorile con le relative conclusioni contenenti richieste risarcitorie, dato che anche le attuali norme processuali prevedono la partecipazione della parte offesa al procedimento, sebbene con possibilità di intervento limitate.

Sempre con riferimento agli aspetti del procedimento civile, nel ribadire che una minore incisività dell'attività del P.M. non potrà che riverberarsi in maniera estremamente negativa sulla tutela del minore, in aperta contraddizione con la previsione di cui al n. 13.3.1.1 dell'art. 1,lett. b), secondo la quale i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità, sono obbligati a riferire al "pubblico ministero minorile" sulle condizioni di pregiudizio in cui versano un minore.

Altro rilievo importante riguarda la legittimazione attiva davanti alla sezione distrettuale, laddove l'art. 1,lett. b), n. 13.3.1.2 ne prevede l'estensione anche alla persona stabilmente convivente con il minore, normandone la "fase introduttiva", il contenuto del ricorso, le modalità di instaurazione del contraddittorio ed i casi in cui debba essere nominato un curatore speciale.

Al riguardo va osservato che, come già detto, i procedimenti a tutela dei minori attualmente hanno inizio per la maggior parte su richiesta del PM minorile e in ogni caso non vertono in materia di diritti, ma sulla verifica del corretto esercizio della responsabilità genitoriale, con conseguente tutela del minore (il tribunale si chiama *per* i minorenni con una precisa valenza semantica della preposizione utilizzata). Tanto questo è vero che, qualora il PM ritenga una notizia infondata, può non richiedere l'apertura del procedimento civile e, a sua volta, il tribunale per i minorenni, laddove a seguito di istruttoria ritenga non ci sia pregiudizio per il minore, può archiviare la procedura, cosa che, ovviamente, non sarebbe possibile se il giudice dovesse decidere di diritti.

Tenuto conto che a seguito della L. 219/12 le procedure che attengono alla separazione delle coppie di fatto sono di competenza del tribunale ordinario, i procedimenti che iniziano su ricorso di parte sono diventati del tutto residuali rispetto a quelli instaurati su iniziativa del PM minorile e vertono generalmente su richieste di pronunce di decadenza dalla responsabilità genitoriale dell'altro genitore.

Ciò a dire che la riforma tende a normare fattispecie del tutto residuali mentre appare laconica e lacunosa, se non addirittura totalmente carente, per la gran parte dei casi di cui si occupano attualmente i tribunali e gli uffici del PM minorile.

Un ulteriore problema è costituito dall'ipotesi, rilevabile dalla lettura della riforma, di trasformare in procedimenti a carattere contenzioso i procedimenti ex art. 330 e seg. c.c. che attualmente vengono processualmente ricompresi nell'attività di volontaria giurisdizione, così consentendone celerità nell'esame e nell'emissione del provvedimento. Una tale impostazione normativa comporterebbe di contro, per gli inevitabili maggiori tempi di istruttoria legati all'ordinario contraddittorio tra le parti, una tutela molto ridotta del minore che in alcuni casi potrebbe essere esposto a pericoli concreti.

Dopo questa breve disamina che, ovviamente, non vuole essere esaustiva, mi sento di fare due ulteriori osservazioni.

La prima, relativa all'impegno economico-finanziario, mi porta a dire che una riforma senza impegno di risorse, cioè a costo zero, non solo non è possibile ma espone al concreto rischio di peggiorare la situazione attuale in modo irreparabile.

La seconda riguarda la previsione di trasformare i presidenti dei tribunali per i minorenni in servizio al momento dell'entrata in vigore della legge a presidenti di sezione, da titolari, quindi, di uffici direttivi distrettuali, a titolari di uffici semi-direttivi, sottoposti ai dirigenti di un ufficio circondariale.

A parte l'incongruenza di una tale ipotesi sotto il profilo regolamentare, vista l'attuale prerogativa del CSM nelle attribuzioni delle funzioni, quel che sconcerta è che tale previsione rappresenta una sorta di "lapsus freudiano", a riprova di una generale tendenza dell'intero impianto di riforma nel ritenere la giustizia minorile in realtà una sorta di "giustizia minore", in rapporto cioè di subordine e non di specialità rispetto a quella ordinaria, e ciò in un momento storico e politico nel quale la società necessita più che mai di una tutela del bambino rapida ed efficace e scevra da ogni forma di condizionamento, anche di carattere organizzativo.