



Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia
(www.minoriefamiglia.it)

XXV Convegno nazionale AIMMF
"Minori, famiglia, persona: quale giudice?"
Taranto, 26-28 ottobre 2006

Luigi Fadiga

Retrospectiva dei progetti di riforma della giustizia per i minori e per la famiglia

(TESTO PROVVISORIO)

1. La Circolare Orlando. 2. Il progetto Quarta. 3. Dopo il fascismo: dagli anni Cinquanta agli anni Settanta. 4. Le speranze degli anni Ottanta. 5. I tentativi degli anni Novanta. 6. La commissione Conso e la commissione Scoca. 7. Il Duemila ed i progetti Castelli. 8. Qualche considerazione finale.

1. La Circolare Orlando

Una rassegna retrospettiva dei progetti volti ad istituire nel nostro Paese un giudice specializzato per i minorenni non può non risalire a primi anni del secolo scorso, e cioè all'11 maggio 1908 quando il Guardasigilli Vittorio Emanuele Orlando, insigne giurista, con una circolare indirizzata a tutti gli Uffici giudiziari del Regno disponeva che in tutti i tribunali uno dei giudici si occupasse "in special modo" dei procedimenti contro imputati minorenni.

Secondo la circolare, il giudice non doveva limitarsi ad accertare il fatto delittuoso nella sua materialità, ma doveva anche indagare sulla situazione personale e familiare del minorenne. Tutto ciò al duplice scopo di valutare meglio la responsabilità del minore, e di esaminare la necessità di interventi nei confronti dei genitori in caso di loro trascuratezza o immoralità o di ambiente familiare patogeno. A questo proposito la circolare stimolava i Pubblici Ministeri a promuovere d'ufficio, "con maggiore sollecitudine frequenza ed energia", i procedimenti di controllo della patria potestà, ricordando loro che il non farlo sarebbe stata "grave colpa".

La circolare sollecitava poi i giudici a coordinarsi con l'assistenza pubblica, e ad essere "in relazione continua con i dirigenti delle istituzioni che si interessano della protezione dell'infanzia", allo scopo di adottare provvedimenti concretamente utili al recupero del minore. Le cause penali contro i minorenni dovevano tenersi "tutte e sempre" dai medesimi giudici, preferibilmente nei giorni in cui non c'erano processi contro imputati adulti, e in ore "in cui meno frequentati siano i locali di giustizia". "Insomma", concludeva il ministro, "bisogna che l'azione penale rispetto ai minorenni, sebbene dolorosamente necessaria, non solo non riesca a renderne il cuore più tristo e a rafforzare l'avversione contro la legge e l'autorità, ma eserciti invece una efficacia spiritualmente benefica ispirando la persuasione della necessità della pena e del ravvedimento."

Una verifica sull'attuazione della circolare effettuata l'anno seguente diede tuttavia risultati desolanti. Si accertò che nel corso del 1909 in tutta Italia comprese le isole, con una media annua di 33.500 minorenni condannati, le disposizioni del ministro avevano trovato applicazione soltanto 287 volte, vale a dire nello 0,85% dei casi. Vi erano stati cioè solo 241 provvedimenti per abuso della patria potestà, e appena 46 per abbandono della casa paterna¹. Evidentemente, i Pubblici Ministeri non si erano troppo impensieriti per le conseguenze di quella "grave colpa" indicata dalla circolare, e si erano guardati bene dal seguirne le prescrizioni. Qualche anno più tardi, quando la circolare Orlando era ormai caduta nel dimenticatoio, uno smaliziato commentatore² così annotava: "*l'idea dell'Orlando parve strana e lasciò indifferenti la maggior parte dei magistrati, i quali forse si domandarono, tra gli scettici e gli ironici, perché mai le maggiori larghezze nell'applicazione della legge penale verso i minori dovessero proprio venire irrogate da una speciale sezione del tribunale*".

2. Il progetto Quarta.

La circolare del 1908 non bastò dunque a raggiungere lo scopo. Ma essa prefigurava un più vasto disegno dell'Orlando: una riforma ordinamentale volta a dar vita per legge ad una apposita magistratura per i minorenni, così come era già avvenuto da alcuni anni negli Stati Uniti, e come stava avvenendo in molti altri paesi europei fra cui la Gran Bretagna, il Belgio e la Francia. Con decreto del 7 novembre 1909 fu quindi istituita un'apposita commissione la cui presidenza fu affidata al senatore Oronzo Quarta, insigne giurista e primo presidente della Corte Suprema di Cassazione. Nel giro di tre anni, la Commissione Quarta elaborò un corposo progetto di codice unitario, denominato Codice dei Minorenni, avente lo scopo di riunire "tutte le disposizioni delle varie leggi e dei vari regolamenti relativi ai minorenni"³.

Il progetto di Codice dei Minorenni, presentato al ministro nel 1912, era diviso in tre parti. Una prima, di natura ordinamentale, istituiva la Magistratura per i minorenni, composta dal Magistrato distrettuale con sede in ogni città sede di tribunale, e dal Tribunale supremo, con sede in Roma. Per essere nominato magistrato distrettuale per i minorenni il giudice doveva essere ("possibilmente") in possesso di speciale competenza nelle discipline biologiche, pedagogiche e sociali. Egli doveva svolgere in via esclusiva le funzioni minorili, alle quali veniva assegnato per cinque anni con possibilità di conferma⁴. Il Tribunale supremo era invece composto di sette membri, con funzioni non solo giurisdizionali ma anche di vigilanza e controllo. Il progetto istituiva inoltre una apposita polizia minorile, alle dirette dipendenze del magistrato distrettuale.

La seconda parte del Codice dei minorenni trattava delle funzioni del nuovo organo, al quale venivano anzitutto attribuite tutte le competenze in materia di controllo, limitazioni e privazione della potestà dei genitori, prima sparpagliate in diversi organi non specializzati. L'idea di fondo, come precisava la relazione della commissione, era "*doversi considerare la potestà patria o parentale ... come istituzioni di ordine pubblico, piuttosto che istituzioni d'ordine familiare, ed incombere perciò alla pubblica autorità esercitare su di esse un'azione più ampia e diretta ed una sorveglianza più assidua ed efficace*". Nella stessa sezione si affrontava l'argomento dei minori travati, quelli che oggi, con parola di quasi identica etimologia, chiameremmo devianti. Si tratta di quei bambini e ragazzi che, pur non avendo commesso un reato, per la loro condotta irregolare o ribelle finivano in casa di correzione per sola decisione paterna o di polizia. Il Codice per i minorenni, invece, attribuiva l'intera materia al magistrato distrettuale, delineando un procedimento in cui il minore doveva essere sentito, poteva essere messo alla prova, poteva fare appello contro la decisione del giudice.

Infine, la terza parte del Codice trattava della materia penale. La disposizione della materia è singolare e va rilevata. Prima ancora delle norme relative ai minorenni imputati di reato⁵, il progetto conteneva infatti ben diciannove articoli volti a punire i comportamenti

negligenti od omissivi dei genitori e delle persone comunque aventi autorità, cura o vigilanza sul minore. A questo proposito non va dimenticato che a quell'epoca l'imputabilità iniziava a nove anni, e dunque il nesso causale fra condotta del minore e responsabilità educativa dei genitori era evidente. "Occorre rigorosamente sorvegliare – si legge nella relazione al progetto - e quando manchino inesorabilmente punire, i genitori e tutti coloro ai quali incombe il dovere dell'assistenza, della protezione, della tutela fisica e morale dei minorenni."

Per quanto riguarda i reati commessi dai minorenni, era previsto che il processo penale si svolgesse a porte chiuse, e che il minore potesse farsi assistere da un congiunto maggiorenne o da un componente di una società di assistenza giudiziaria. L'arresto del minore non era consentito nemmeno in caso di flagranza. Egli doveva essere immediatamente posto a disposizione del magistrato distrettuale che poteva ordinarne il ritorno in famiglia con diffida ai genitori, oppure l'affidamento a un ente assistenziale, oppure il collocamento in una casa di custodia minorile per il tempo del procedimento. Nel giudizio, il magistrato distrettuale, "tenendo speciale conto dell'ambiente in cui vive il minore, e delle condizioni personali di lui, potrà, nel sovrano e insindacabile suo giudizio, proscioglierlo da ogni ulteriore procedimento", oppure disporre una delle varie misure previste dal progetto (ammonimento, affidamento, arresti domiciliari brevi; libertà sorvegliata; collocamento in istituto o in un riformarlo per minori se ultrasedicenne).

Infine, il magistrato distrettuale aveva la facoltà, "tenuto conto dell'indole e delle cause del fatto", di rinviare il minore fra i sedici e i diciotto anni al giudizio del tribunale ordinario, che tuttavia doveva essere composto da giudici individuati annualmente per questa funzione. Il giudizio doveva svolgersi a porte chiuse, e il minore aveva diritto all'assistenza di un difensore d'ufficio se privo di difensore di fiducia. In caso di condanna, le pene detentive dovevano essere scontate non nel carcere degli adulti, ma in "case di correzione o in colonie agricole per minorenni".

Il progetto Quarta non ha solo un valore storico. Esso mostra di quanto resti lontana da quelle idee innovative e coraggiosamente anticipatrici la normativa del 1934, con la quale fu istituito l'odierno tribunale per i minorenni. E mostra ancora quanta strada e quante battaglie siano state poi necessarie per raggiungere soltanto in parte e soltanto alcuni degli obiettivi che già il progetto Quarta aveva individuato come fondamentali per un moderno sistema di giustizia minorile: l'esclusività delle funzioni, la specializzazione del giudice, l'unitarietà delle competenze in materia di prevenzione protezione e sanzione. Il sopraggiungere del primo conflitto mondiale non permise che il progetto di Codice dei minorenni del 1912 divenisse legge dello Stato, e i mutamenti politici e istituzionali seguiti al ritorno della pace non consentirono un dibattito parlamentare neppure sui successivi progetti Ferri e Ollandini, che in larga misura ricalcavano le idee portanti del progetto Quarta.

3. Dopo il fascismo: dagli anni Cinquanta agli anni Settanta.

3.1. La riforma del 1956.

Nell'Italia repubblicana, già dagli anni Cinquanta ripresero i tentativi di dar vita ad un coerente sistema di giustizia minorile, adeguato ai mutamenti politici, istituzionali e sociali intervenuti nel frattempo. Va segnalata a questo proposito l'importante legge 25.6.1956 n. 888, di cui quest'anno, purtroppo nel generale silenzio, è caduto il cinquantenario. Tenacemente voluta da Uberto Radaelli, uno dei padri fondatori del diritto minorile italiano, la riforma del 1956 non toccava l'aspetto ordinamentale se non marginalmente⁶ ma, introducendo la misura della libertà assistita e dell'affidamento al servizio sociale, interveniva soprattutto sugli organi e sui soggetti ausiliari del tribunale per i minorenni. Essa rendeva ancor più evidente l'esigenza di una riforma più ampia, non essendo possibile separare gli aspetti dell'intervento da quelli ordinamentali.

3.2. *Il d.d.l. Gonella*

Già nel 1960 una riforma più ampia fu tentata con un progetto del Guardasigilli Gonella, peraltro comprensivo del più ampio tema della riforma dell'ordinamento penitenziario degli adulti. Stralciata da quest'ultimo per timore che ne fosse ritardata, la progettata riforma fu ripresentata in una successiva legislatura dallo stesso Gonella col d.d.l. n. 284/1968 dal titolo "Protezione dei minorenni, prevenzione e trattamento della delinquenza minorile"⁷. Compare così per la prima volta il concetto di protezione giudiziaria dei minori, ben noto ad altri sistemi minorili europei come ad esempio quello francese⁸.

Paradossalmente, sia pure con un ritardo di una decina d'anni, il nuovo ordinamento penitenziario degli adulti riuscì a vedere la luce con la legge n. 354 del 1975. Non così invece il progetto Gonella, che decadde col finire della Legislatura e non fu più ripresentato.

3.3. *La Commissione Altavista.*

In occasione della prima delega legislativa conferita al Governo nella Sesta Legislatura per la riforma del codice di procedura penale (legge 3.4.1974 n. 108), fu istituita con D.M. 15.10.1974 un'apposita Commissione di studio per i problemi minorili, presieduta da Giuseppe Altavista⁹, col compito di predisporre un disegno di legge delega specifico in materia di intervento penale minorile. Come è noto, nessuno dei due progetti riuscì a concretizzarsi, e solo con la seconda delega (legge 16.2.1987 n. 81) si giunse finalmente alla riforma del processo penale. Tuttavia, essendo nel frattempo entrato in vigore il nuovo ordinamento penitenziario (legge 26.7.1975 n. 354) che, nell'art. 79, aveva esteso il suo ambito di applicazione anche nei confronti dei minorenni "*fino a quando non sarà provveduto con apposita legge*", la Commissione Altavista elaborò delle apposite norme sull'ordinamento penitenziario minorile, destinate a por fine a quella anomala soluzione provvisoria. Anche questo progetto fu però lasciato cadere e non ebbe seguito: ed ancor oggi, trentuno anni dopo, ai minori si applica provvisoriamente l'ordinamento penitenziario degli adulti.

3.4. *La Commissione Radaelli.*

Un ulteriore e più organico tentativo di riforma avvenne nel corso della VII Legislatura, quando con D.M. 21.6.1978 fu nominata dal ministro guardasigilli una Commissione per la riforma della giustizia minorile presieduta da Uberto Radaelli¹⁰. Nella sua relazione conclusiva egli sottolinea che il problema di fondo consiste nel rispondere "con strumenti, poteri e procedure appositi al precetto dell'art. 31 capov. della Costituzione che, nello stabilire che la Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, intende che siano *'favoriti gli istituti necessari a tale scopo'*, ; precetto che non può essere applicato correttamente alla giustizia minorile, senza tenere costantemente presenti le peculiarità che caratterizzano e contraddistinguono inconfondibilmente l'età minore, detta *evolutiva*, dalla maggiore età."

Conseguentemente, la Commissione disegna un sistema di giustizia minorile in cui è fortemente sottolineato il concetto di protezione giudiziaria, vale a dire una giustizia che intervenga con provvedimenti a protezione del minore quando gli interventi di assistenza sociale si rivelino insufficienti, ed egli versi in situazione di pericolo per le condizioni in cui si attua la sua educazione o per la condotta cui egli è dedito. Si ipotizza così un tribunale per i minorenni composto da un giudice professionale e due giudici onorari, il primo dotato di "attitudine, equilibrio e sensibilità specifica nonché di conoscenze in materia", e i secondi "impegnati in attività – pubblica o privata – di protezione sociale".

Molto innovativa la configurazione della sezione per i minorenni della corte di appello, volta ad evitare l'inconveniente della mancanza di idonea specializzazione. Si prevede infatti un collegio a quattro, presieduto da un magistrato professionale e specializzato della corte di

appello, “stabilmente ed a tempo pieno designato dal CSM ad esercitare tali funzioni nell’autonoma sezione della corte, mentre l’altro magistrato togato e i due onorari saranno “rotanti”, e dovranno far parte dell’organico dei tribunali per i minorenni del distretto”.

Altro rilevante elemento di novità l’istituzione di una nuova forma di tutela-curatela, integrativa ma non sostitutiva della potestà genitoriale, esercitata da persone idonee selezionate e sostenute da un apposito Ufficio comunale di pubblica tutela.

La competenza civile del nuovo tribunale per i minorenni doveva comprendere, secondo la Commissione, anche i procedimenti di separazione e divorzio in caso di presenza di figli minori. Infine, il progetto prevedeva una distribuzione capillare dei tribunali per i minorenni, con circoscrizioni territoriali rapportate alle unità sociosanitarie locali e comprendenti una popolazione non inferiore a 300.000 e non superiore a 500.000 abitanti.

Le innovative proposte della Commissione Radaelli non piacquero però a livello politico, e non ebbero alcun seguito né furono più tradotte in un articolato.

4. Gli anni Ottanta.

Negli anni Ottanta, durante la Nona Legislatura, vedono la luce in un breve arco di tempo ben cinque progetti di riforma: quattro di iniziativa parlamentare ed uno di iniziativa del Governo, essendo Guardasigilli l’on.le Martinazzoli¹¹. Per l’importanza di quei testi, che rappresentano lo sforzo maggiore posto in essere nell’Italia repubblicana per dare una risposta organica al rapporto minorenni-giustizia, conviene esaminarli da vicino. Si seguirà a tal fine l’ordine cronologico, cercando poi alla fine di abbozzare un commento.

4.1. Il progetto Gozzini (Indipendenti di sinistra).

Il d.d.l. 24/S, del 19.7.1983, intitolato “Ordinamento e competenze degli uffici giudiziari e della magistratura per i minorenni”, ha come primo firmatario il senatore Mario Gozzini, padre della riforma dell’ordinamento penitenziario del 1975. Prevede il mantenimento degli uffici minorili esistenti, individuando le “maggiori incongruenze” del sistema in cinque punti, tutt’ora attuali ed insoluti: 1) la molteplicità e l’eterogeneità degli organi giudiziari investiti di competenze riguardanti i minori; 2) la cattiva distribuzione territoriale di tali uffici (eccessivo accentramento del tribunale per i minorenni; eccessiva “disseminazione” del giudice tutelare); 3) l’insufficiente specializzazione del giudice, sia togato che onorario; 4) la mancanza di un raccordo fra giurisdizione minorile e sistema dei servizi; 5) la mancanza di un organo specializzato di rappresentanza processuale e sostanziale del minore.

I rimedi proposti dal progetto sono i seguenti:

a) accentramento nel tribunale per i minorenni di tutte le competenze civili riguardanti la persona del minore, con residua attribuzione al tribunale ordinario soltanto di alcuni casi, tassativamente indicati, in cui la natura strettamente patrimoniale degli interessi in conflitto giustifica la competenza del giudice civile ordinario; b) trasferimento dell’ufficio del giudice tutelare presso i tribunali per i minorenni; aumento delle sedi dell’organo giudiziario di primo grado da 26 (livello distrettuale) a 50 (livello provinciale), corrispondente riduzione degli uffici di giudice tutelare (all’epoca 904); riduzione delle sezioni per i minorenni delle corti d’appello dal livello distrettuale al livello di capoluogo di regione (e cioè da 26 a 19); composizione dei collegi giudicanti su base ternaria (un presidente togato e due giudici onorari *a latere*); c) designazione tabellare di un avvocato generale o di un sostituto procuratore generale per l’esercizio delle funzioni minorili presso le procure generali della repubblica; d) istituzione del ruolo autonomo dei magistrati per i minorenni; destinazione agli uffici giudiziari minorili deliberata dal C.S.M. subordinatamente alla frequenza di un corso di formazione e con esclusivo riferimento alla specializzazione nelle problematiche minorili; corsi di aggiornamento periodico obbligatori; e) istituzione dell’ufficio di tutela pubblica presso i comuni sedi di unità locale dei servizi sociosanitari, ai quali attribuire le funzioni del tutore quando non attribuite a prossimi congiunti.

4.2. Il progetto Ricci (P.C.I.).

Il d.d.l. 960/S del 3.10.1984, noto come progetto Ricci, recante “Nuove norme per la giustizia minorile”, è fortemente innovativo sul piano ordinamentale, e si caratterizza per lo sforzo di semplificare e rendere veloci le procedure, ed avvicinare la giustizia minorile al cittadino.

Esso prevede un sistema articolato su quattro livelli: il giudice per i minorenni; il tribunale per i minorenni; la procura della repubblica presso il tribunale per i minorenni, e la sezione della corte d’appello per i minorenni. Il giudice per i minorenni, a composizione monocratica o collegiale a seconda delle materie, ha competenza territoriale rapportata al comune o a frazioni o multipli di esso, con un rapporto non superiore a un giudice ogni 400.000 abitanti. Ha sede presso il tribunale per i minorenni nei capoluoghi di regione, e presso il tribunale ordinario negli altri casi. Si avvale della collaborazione di giudici onorari, ai quali può delegare l’istruzione di procedimenti nonché la decisione nei procedimenti civili di competenza monocratica, e con essi compone il collegio nei casi di competenza collegiale.

Ha competenze civili per tutte le materie ora di competenza del tribunale per i minorenni, eccezion fatta per l’adottabilità, l’adozione, l’affidamento familiare non consensuale e la dichiarazione giudiziale di paternità; i suoi provvedimenti sono appellabili davanti al tribunale per i minorenni. In materia di limitazioni e decadenza della potestà è riconosciuta legittimazione attiva anche ai servizi sociosanitari, agli organi scolastici ed al minore ultrasedicenne. I provvedimenti d’urgenza possono essere presi d’ufficio *inaudita altera parte*, ma “decadono automaticamente” se non vengono confermati entro sei mesi. Il giudice per i minorenni ha inoltre una speciale competenza in materia di affidamento di figli in occasione di separazione e divorzio, essendo improcedibile la relativa domanda davanti al tribunale ordinario se non risulta precedentemente o contestualmente a lui proposto il relativo ricorso per la separata decisione sull’affidamento.

Con l’assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, può disporre misure di protezione nell’esclusivo interesse del minore, “per consentirgli un più adeguato ed ordinato sviluppo della personalità”, affidandone l’esecuzione ai servizi dell’ente locale. Può nominare un curatore speciale per la protezione degli interessi materiali e morali del minore nei confronti dei genitori o nei confronti dei servizi o delle persone che lo hanno in affidamento.

In materia penale il giudice per i minorenni è competente per i reati di minore gravità (per tutti gli altri la competenza è del tribunale per i minorenni). E’ previsto uno speciale procedimento sommario la cui udienza deve tenersi entro sessanta giorni da quello in cui il giudice ha avuto notizia del reato. Il giudice può irrogare pene pecuniarie e sanzioni sostitutive, e può applicare un nuovo istituto, l’ammonizione, che sostituisce il perdono giudiziale.

4.3. Il progetto Marinucci (P.S.I.).

Il progetto Marinucci (d.d.l. 1589/S del 29.11.1985, “Ordinamento e competenze delle sezioni specializzate per i minorenni e la famiglia”) si differenzia dagli altri perché prevede (come lascia intendere sin dal titolo) la soppressione del tribunale per i minorenni come organo di giustizia separato dai tribunali ordinari. Il progetto si pone in posizione fortemente critica verso quella che chiama “l’ideologia del giudice minorile quale promotore e difensore dei diritti del minore”. Questa “evoluzione storica” dei tribunali per i minorenni avrebbe infatti portato a conseguenze negative, vale a dire “ad un progressivo allontanamento della figura del giudice minorile da quella degli altri giudici”, ad un suo “isolamento culturale e professionale”, e spesso “alla sua immedesimazione in funzioni tipicamente amministrative ed assistenziali”.

Come rimedio, il progetto Marinucci propone l’istituzione di una sezione specializzata per i minorenni e per la famiglia a livello circondariale (e quindi presso ogni tribunale ordinario), e di una analoga sezione specializzata a livello distrettuale, presso il tribunale avente sede nel capoluogo del distretto. Entrambe sono giudici a composizione mista di primo grado in materia

civile e penale. Alla sezione distrettuale viene riservata la competenza per i procedimenti civili e penali di maggiore rilevanza (adottabilità; delitti di competenza della Corte di assise). Tutto il resto, comprese le separazioni e i divorzi, è attribuito alla competenza della sezione circondariale. Il collegio giudicante di quest'ultima è composto da un giudice professionale che la presiede e da due giudici-esperti; quello della sezione distrettuale da due giudici ordinari e da tre esperti. I giudici professionali assegnati alle sezioni specializzate esercitano le loro funzioni in via esclusiva. Particolare attenzione è riservata alla formazione dei magistrati, nonché alla specializzazione della sezione di appello e dei magistrati del pubblico ministero.

Il progetto prevede inoltre l'istituzione di un "ufficio di protezione giuridica" presso i comuni sedi di USL, composto da cittadini cui attribuire funzioni tutorie, con legittimazione processuale attiva nei casi di inerzia dei genitori o di conflitto di interessi.

4.4. Il progetto Martini (D.C.)

Il d.d.l. 1673/S, primo firmatario l'on.le Maria Eletta Martini, fu presentato il 5.2.1986 con l'intitolazione "Tribunale per i minorenni e per la famiglia". Secondo quanto afferma la relazione, esso mira a "razionalizzare un sistema di interventi giudiziari ... dispersi o confliggenti" e ad assicurare la necessaria specializzazione dei giudici. A tal fine propone l'istituzione di un tribunale per i minorenni e per la famiglia con competenza territoriale provinciale, composto da giudici professionali e da giudici onorari esperti. La competenza civile viene estesa alla materia matrimoniale (separazione, divorzio, nullità); quella penale ai delitti contro la famiglia e contro la moralità pubblica e il buon costume nonché ad altri fatti lesivi commessi da minorenni in danno dei minori e della famiglia. Il collegio giudicante è composto da tre membri, di cui due professionali ed uno onorario. Il giudice tutelare viene assorbito nel nuovo organo, e le sue funzioni sono esercitate da uno dei giudici professionali designato tabellarmente e coadiuvato da uno o più giudici onorari. Questi ultimi sono dislocati nelle diverse aree territoriali della provincia, e "svolgono attività di conciliazione nelle controversie familiari".

Il tribunale per i minorenni e per la famiglia ha sede nel capoluogo della provincia, ma per disposizione del suo presidente e per motivi di opportunità può tenere udienza in qualunque altra località compresa nel territorio della sua circoscrizione. E' previsto un procedimento officioso con larghissimi poteri di indagine nella materia della potestà genitoriale "nonché nei casi in cui comunque si verifichi una situazione pregiudizievole per lo sviluppo della personalità e per l'attuazione dei diritti di un minore o di un incapace". Per tutte le altre materie civili si applicano le ordinarie norme processuali stabilite in relazione alla natura della causa, con alcuni adattamenti (introduzione con ricorso; udienza di discussione con immediata deliberazione in camera di consiglio e pubblicazione della sentenza mediante lettura in udienza della motivazione e del dispositivo, ecc.).

Da segnalare una previsione relativa all'organico, del quale si prevede un aumento di 400 unità.

4.5. Il progetto governativo.

Un'apposita commissione presieduta da Alfredo Carlo Moro, nominata dal Guardasigilli dell'epoca on.le Martinazzoli, elaborò il testo del d.d.l. 1742/S, presentato al Senato il 24 marzo 1986 con l'impegnativo titolo *Riforma del sistema di giustizia minorile*. Il progetto governativo, composto di un centinaio di articoli, intendeva disegnare un nuovo ed organico sistema complessivo, e porre altresì rimedio a un certo numero di lacune normative e incertezze interpretative che avevano causato difficoltà o disfunzioni nelle prassi dei tribunali.

Esso toccava quindi aspetti ordinamentali, processuali e sostanziali della materia, e prevedeva l'istituzione di quattro uffici giudiziari minorili: il tribunale per i minorenni su base provinciale, affiancato dalla relativa procura per i minorenni, e la "corte per i minorenni" su base regionale, affiancata dalla procura generale per i minorenni. Per le città di Roma, Milano, Torino e Napoli era prevista l'istituzione di più tribunali in ragione di uno ogni milione di abitanti. L'ufficio del giudice tutelare era soppresso e le sue funzioni attribuite ad uno dei giudici del tribunale per i minorenni designato in via tabellare.

La composizione degli uffici giudicanti era mista, con un rapporto di tre giudici onorari ogni giudice togato; il collegio giudicante era di quattro giudici (due togati e due onorari) sia in primo grado che in appello. La destinazione dei giudici professionali agli uffici minorili era deliberata dal CSM con esclusivo riferimento alla loro specializzazione nel campo delle problematiche minorili e alla loro partecipazione a corsi di formazione residenziali con appositi tirocini. Appositi corsi di formazione erano previsti per i giudici onorari, denominati giudici esperti.

La competenza in materia civile riguardava "tutti i procedimenti che coinvolgono questioni attinenti alla tutela e alla protezione della persona del minore, ivi compresi quelli in materia di famiglia e di stato"; tutti i procedimenti relativi agli atti di stato civile relativi ai minori; tutti i procedimenti di separazione divorzio e nullità del matrimonio in presenza di figli minorenni.

In materia di potestà veniva mantenuto il procedimento dell'art. 336 cod. civile, con attribuzione in via generale al tribunale di larghissimi poteri officiosi ("quando comunque <il tribunale> venga a conoscenza di fatti o situazioni che richiedono l'adozione di un provvedimento a tutela del minore"). Era previsto un provvedimento d'urgenza *inaudita altera parte* che poteva essere emesso anche monocriticamente, con perdita di efficacia se non convalidato dal collegio entro trenta giorni. I provvedimenti d'urgenza collegiali perdevano invece efficacia dopo sei mesi, se non sostituiti da provvedimenti decisori. Apposite norme disciplinavano i procedimenti a iniziativa di parte.

In tutti i procedimenti civili era stabilito l'obbligo del giudice di sentire il minore ultraquattordicenne e anche di età inferiore se opportuno. In presenza delle condizioni di legge, era prevista la nomina di un gratuito patrocinatore per le parti private, ivi compreso il minore qualora le circostanze rendessero opportuna una sua autonoma difesa. La nomina del curatore speciale del minore era prevista anche in caso di conflitto di interessi non patrimoniali con i genitori.

Il progetto prevedeva inoltre l'istituzione in ogni capoluogo di provincia dell'ufficio di pubblico tutore, costituito da una o più persone nominate dal consiglio regionale, incaricato di reperire, preparare e sostenere i volontari disposti ad assumere le funzioni di tutore, curatore o assistente alla persona del minore, funzione quest'ultima di sostegno e controllo dei genitori e del minore in caso di carenze del processo educativo. All'ufficio di pubblico tutore era inoltre attribuita legittimazione processuale attiva davanti al tribunale per i minorenni e davanti ai giudici ordinari ed amministrativi a tutela dei diritti del minore, ivi compresi gli interessi collettivi riguardanti l'infanzia e l'adolescenza (art.94). L'ufficio (ma anche il PM o i genitori) era pertanto legittimato a chiedere al tribunale per i minorenni una pronuncia che dichiarasse gravemente pregiudizievole per lo sviluppo psicofisico del minore un provvedimento o un comportamento dei servizi locali o della p.A., che erano di conseguenza tenuti a "riesaminare la situazione e ad adottare più idonei provvedimenti" (art. 41).

Larga attenzione era dedicata dal progetto alla competenza penale del tribunale per i minorenni. Poiché peraltro le principali proposte innovative (facoltatività dell'arresto in flagranza; irrilevanza del fatto, sospensione del processo con messa alla prova; divieto dell'azione civile nel giudizio penale) fanno ormai parte dell'ordinamento essendo state recepite sin dal 1988 nelle disposizioni del processo penale a carico di imputati minorenni, si omette dal

commentarle in questa sede. Si fa eccezione per le misure di scurezza (libertà vigilata o “internamento in idoneo istituto”), per le quali il progetto stabilisce la non applicabilità al minore infradodicesimo, ed una applicabilità limitata alle ipotesi più gravi per il minore tra i 12 e i 14 anni.

Infine, il progetto non trascura di rivedere la competenza amministrativa del tribunale per i minorenni, quella cioè disciplinata dagli art. 25 e seguenti del R.D.L. 1934 n. 1404. A tal proposito prevede che il tribunale, quando la condotta del minore “evidenzia gravi difficoltà nel processo di socializzazione” possa iniziare un procedimento a sua protezione su richiesta del pubblico ministero, dei genitori o parenti, nonché “delle agenzie di socializzazione o di altre autorità”. A seguito del procedimento, nel quale devono essere sentiti i genitori, il minore ed i servizi, il tribunale può impartire prescrizioni; richiedere l’intervento degli enti locali dei servizi sociosanitari e degli organi scolastici perché “forniscano sussidi e sostegno”; affidare il minore al servizio sociale locale; disporre “tutte le altre misure opportune” ivi compreso l’allontanamento del minore e nei casi più gravi il suo inserimento in comunità educativa protetta.

5. I tentativi degli anni Novanta.

A ben vedere, nei cinque progetti sopra menzionati, le differenze sono inferiori agli elementi comuni. Tutti infatti si caratterizzano per il mantenimento delle competenze penali e civili in capo allo stesso giudice; tutti prevedono un giudice a composizione mista togata ed onoraria; tutti prevedono ambiti di competenza territoriale più decentrati di quello distrettuale ma più accentrati di quello circondariale; tutti vogliono un giudice veramente specializzato e prevedono meccanismi che ne garantiscano la formazione e la specializzazione; tutti mostrano grande sfiducia nelle sezioni per i minorenni della corte d’appello, nel giudice tutelare e nel pubblico ministero minorile, pur proponendo rimedi diversi per porre riparo alla mancanza di specializzazione e di formazione di tali organi. Tutti infine, salvo il progetto Martini, prevedono sia pure con denominazioni diverse l’istituzione di un organismo pubblico che promuova e difenda l’interesse del minore.

Anche il progetto Marinucci, che pur dichiara di voler rompere con la tradizione e sopprimere il tribunale per i minorenni per contrastarne la “ideologia”, conserva i giudici onorari esperti e addirittura prevede una composizione collegiale dando a questi ultimi la maggioranza.

Durante le successive legislature X, XI, XII e XIII numerosi progetti di riforma vengono presentati alle Camere, ma essi altro non sono che la riproposizione (talora col nome di un nuovo firmatario) di alcuni dei disegni di legge citati sopra e già presentati senza successo. Altri invece, nello stesso progetto, affrontano il tema della giustizia minorile in maniera più organica, non limitandosi ai soli aspetti ordinamentali ma allargandosi a tempi più ampi. Così fa la proposta Fronza Crepez nella XI Legislatura (nr. 2654/C, Norme per la tutela dei minori), che ambisce ad essere un vero statuto dei diritti del minore, ma che non ha miglior fortuna delle altre proposte benché ripresentata nella XII dal deputato Sbarbati (n. 1903/C) e di nuovo, dallo stesso presentatore, nella XIII (nr. 671/C), che com’è noto ebbe inizio il 9 maggio 1996 e terminò il 29 maggio 2001.

Va tuttavia segnalata, proprio a partire da quest’ultima Legislatura, una significativa crescita dei progetti miranti ad accorpate presso apposite sezioni del tribunale ordinario la materia minorile e familiare, secondo la vecchia idea del progetto Marinucci. Così, accanto ai progetti che propongono un autonomo tribunale per i minorenni e per la famiglia (Sbarbati, 671/C; Jervolino, 3192/C; Delfino, 1432 ter), vanno ricordati il d.d.l. Magliocchetti (966/S), la p.d.l. Sanza (4269/C), e quella Casinelli (3041/C), che mirano alla costituzione di sezioni specializzate del tribunale ordinario, pur continuando a prevedere tutti una composizione mista (ma a maggioranza laica e non più onoraria), funzioni esclusive e competenza penale anche per i reati contro la famiglia.

E’ interessante notare a questo proposito che i parlamentari presentatori di questi tre progetti appartengono a schieramenti politici sia della maggioranza che dell’opposizione

(Magliocchetti: Alleanza Nazionale; Sanza: Gruppo misto; Casinelli: Ulivo). Vi è dunque una trasversalità che può essere sintomatica di condivisione dei principi di fondo, ma anche di letture frettolose o poco approfondite.

6. *La commissione Conso e la commissione Scoca.*

Nessun progetto viene presentato dal Governo fra la X e la XIII Legislatura. Si devono tuttavia registrare a livello governativo due tentativi di predisporre un testo, entrambi rimasti senza successo.

Il primo è quello del guardasigilli Conso che, nel corso della XII Legislatura, con decreto 2.3.1994 nominò una Commissione (che chi vi parla ha avuto l'onore e l'onere di presiedere) per lo "Studio dei problemi ordinamentali della giustizia minorile". Erano infatti in corso a quell'epoca i lavori della Commissione Gallo per la riforma dell'ordinamento giudiziario, e si avvertiva il bisogno di studiare la possibilità di una parallela riforma dei vecchi tribunali minorili. Malgrado il tempo ridottissimo a lei assegnato (tre mesi), la Commissione minorile riuscì a consegnare puntualmente al ministro una relazione¹² contenente due diverse proposte, una di maggioranza ed una di minoranza, denominate Ipotesi A ed Ipotesi B, segnalando l'esigenza di una scelta a livello politico.

In estrema sintesi, l'ipotesi A prevedeva l'istituzione in ogni capoluogo di provincia di un apposito organo giudiziario specializzato denominato *tribunale per i minorenni e per la famiglia* oppure *tribunale per gli affari di famiglia*, dove riunire tutte le competenze penali e civili del tribunale per i minorenni e quelle del tribunale ordinario in materia di separazione e divorzio. Il collegio giudicante doveva essere a composizione mista, con maggioranza togata (2+1) oppure laica (1+2) a seconda delle materie oggetto della decisione. L'ipotesi B prevedeva l'istituzione presso ogni tribunale ordinario di una *sezione specializzata per gli affari di famiglia* (oppure *sezione per il diritto di famiglia e delle persone*), competente per separazione, divorzio, e per tutte le altre questioni di diritto di famiglia e delle persone di competenza del tribunale ordinario, a composizione mista con maggioranza togata (2+1). La prosecuzione dei lavori richiedeva una scelta preliminare del ministro fra queste due opzioni, ma il nuovo guardasigilli Alfredo Biondi, succeduto a Giovanni Conso, non ritenne di compierla e la Commissione non fu più riconvocata.

Un altro tentativo venne fatto con la Commissione di studio per la revisione della normativa ordinamentale e processuale in materia di diritto di famiglia e dei minori, presieduta dal sottosegretario alla giustizia Marettta Scoca (vicepresidente Alfio Finocchiaro), e nominata con D.M. 2.10.1999 essendo guardasigilli Oliviero Diliberto. La Commissione riuscì a formulare un articolato, dove si prevedeva la soppressione dei tribunali per i minorenni e l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori presso i tribunali delle città sedi di corte d'appello o di sezione di corte d'appello. Per un'equa distribuzione dei carichi di lavoro, era inoltre prevista l'istituzione di altre sezioni specializzate presso i maggiori tribunali del distretto, da individuarsi in apposita tabella. La composizione collegiale era solo togata nelle materie non coinvolgenti minori nonché in quelle relative allo stato e capacità delle persone diverse dall'adozione, anche se relative a minori. Era invece mista con maggioranza togata (2+1) nelle materie relative ai minori. Era inoltre prevista una composizione monocratica per i provvedimenti già attribuiti alla competenza del giudice tutelare e per altre ipotesi di minore rilevanza. Si prevedeva infine che i giudici assegnati alle sezioni specializzate avessero esclusività di funzioni, e che per l'assegnazione si tenesse conto della "particolare competenza" nella materia, da rilevarsi attraverso appositi indici. Il progetto delineava inoltre rilevanti modifiche processuali per i procedimenti di potestà e di separazione e divorzio.

Subentrato nel frattempo alla Giustizia il ministro Piero Fassino, il progetto della Commissione Scoca fu accantonato e la Commissione non fu più riconvocata.

7. Il governo Berlusconi ed il progetto Castelli.

Nella XIV Legislatura, il 14 marzo 2002, il governo presentò alla Camera il ddl 2517C, recante *Misure urgenti e delega al governo in materia di diritto di famiglia e dei minori*, firmato come proponente dal ministro della giustizia Roberto Castelli. Nella relazione all'articolato venivano esplicitati due obiettivi: l'attribuzione ad un unico organo giudiziario della cognizione su "tutte le tematiche inerenti la famiglia ed i minori", e l'introduzione di "significative modifiche" agli aspetti 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 l'istituzione di "sezioni specializzate presso i tribunali e le corti di 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 partecipazione minoritaria dei giudici onorari nei collegi giudicanti. Si attribuiva nuovamente competenza in materia civile agli uffici di servizio sociale minorile dell'Amministrazione della giustizia, considerati "ausiliari" delle sezioni specializzate. Erano altresì previste nuove norme di rito in materia di separazione coniugale, mentre nulla si diceva a proposito del procedimento *de protestate* malgrado i molteplici rinvii già intervenuti relativamente all'entrata in vigore della parte processuale della legge 2001 n. 149 sull'adozione e l'affidamento.

Il 5 novembre 2003, con un voto a sorpresa, la Camera deliberò di accogliere la seguente pregiudiziale di costituzionalità, che sembra opportuno riportare per esteso:

La Camera, premesso che:

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 della integrazione dei saperi giuridici con quelli medici, psicologici e sociologici; integrazione che consente di compiere una valutazione completa ed appropriata della situazione del minore;

potranno verificarsi valutazioni della situazione del minore affidate a meri criteri giuridici e quindi inadeguate ad una effettiva tutela della famiglia e del minore nel caso concreto;

i tribunali per i minorenni, secondo costante interpretazione della Corte Costituzionale (in particolare attraverso le sentenze n. 25 del 1964, nn. 16 e 17 del 1981, e n. 222 del 1983), costituiscono, nell'attuale definizione normativa, attuazione del principio fissato nel secondo comma dell'articolo 31 della Costituzione, per il quale la Repubblica «protegge la maternità e l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo»;

il provvedimento in esame viola pertanto il secondo comma dell'articolo 31 della Costituzione,

delibera

di non procedere all'esame del disegno di legge.

8. *Qualche considerazione finale.*

Sembra di poter dire che la panoramica fin qui svolta, pur senza avere alcuna pretesa di completezza, permette ugualmente alcune considerazioni, naturalmente di carattere soggettivo e come tali aperte alla discussione.

Anzitutto, va registrato lo sforzo unanime (con la sola eccezione del progetto Castelli) di puntare ad una specializzazione effettiva e non meramente formale del nuovo organo giudicante e dei magistrati togati che ne faranno parte. Benché tutti i progetti (con la solita eccezione del progetto Castelli) mantengano la composizione mista dei collegi giudicanti ed anzi molti prevedano una maggioranza della componente onoraria, appare chiaro che i proponenti non considerano ciò sufficiente a garantire la specializzazione dell'organo. Si propongono dunque per i giudici togati percorsi obbligati di formazione e di aggiornamento, mentre l'esclusività delle funzioni è data come presupposto indispensabile per la stessa esistenza di un organo specializzato.

Conseguenza prima di queste scelte è la necessità di disegnare per la materia minorile e familiare circoscrizioni territoriali del tutto nuove, diverse tanto da quella circondariale che da quella distrettuale, e commisurate a parametri volti ad assicurare un effettivo carico di lavoro per tutti i nuovi uffici giudiziari. Qualsiasi riforma in materia minorile e familiare che lasci intatto l'ambito territoriale degli odierni tribunali ordinari e degli odierni tribunali per i minorenni sarebbe infatti un'operazione di facciata, destinata a creare disparità di trattamento forse di rilevanza costituzionale.

Ancora va rilevata (e con soddisfazione) l'unanime critica nei confronti delle attuali sezioni per i minorenni delle corti di appello, organi che (fatte salve le debite eccezioni) sono quanto mai lontani da ogni specializzazione, pur essendo istituzionalmente preposti a riformare le decisioni del giudice specializzato. E così pure va colta e condivisa (salve sempre le debite eccezioni) la malcelata sfiducia verso il giudice tutelare e verso il pubblico ministero nella materia civile, sfiducia che porta i redattori dei progetti a proporre invano, da un quarto di secolo, l'istituzione di uffici di tutela pubblica.

Insieme a queste posizioni comuni, vanno registrate alcune lacune ugualmente comuni. Così, nessuno dei progetti si pone in maniera adeguata il problema della specializzazione del difensore nei procedimenti familiari e minorili. Immaginare un sistema di organi giudiziari specializzati senza parlare dell'avvocato del minore non sembra più possibile, specialmente dopo la ratifica della Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti del minore, ratificata dall'Italia con la legge 20 marzo 2003 n. 77.

Ugualmente grave sembra essere la mancanza di qualunque accenno a un apposito sistema di pene minorili, benché fortemente auspicato dalla Corte costituzionale sin dal 1994 con la sentenza n. 168 dichiarativa dell'incostituzionalità della pena dell'ergastolo ai minorenni.

E' prevedibile che la legislatura appena iniziata raggiunga infine quel traguardo che inutilmente, dalla metà degli anni Cinquanta e dunque da mezzo secolo, hanno invano cercato di raggiungere i precedenti legislatori?

Pur senza facili ottimismo, cerchiamo almeno di sperarlo.

¹ P. DE GENNARO, *La tutela dei minori nel nuovo ordinamento penale*, in *Riv. dir. penit.*, 1931, p. 45.

² FALCONE LUCIFERO, *La circolare Orlando 11 maggio 1908*, in *Dizionario Penale, I - II Leggi speciali, Anno 1925*, Città di Castello, 1925.

³ Se ne possono leggere ampi stralci in *Esperienze di rieducazione*, 1983, n. 4, pp. 100-114.

⁴ Con una speciale procedura, poteva essere nominato magistrato distrettuale anche l'avvocato dopo otto anni di esercizio dell'avvocatura, se aveva dato prova con l'insegnamento, con pubblicazioni o con incarichi assistenziali di speciale attitudine e competenza in ciò che concerne l'istruzione, la tutela e la protezione dei minorenni.

⁵ Si ricordi che in quell'epoca l'imputabilità penale iniziava a nove anni compiuti.

⁶ Con la successiva legge 27.12.1956 n. 1441 fu modificata la composizione del collegio giudicante del tribunale per i minorenni, portandolo da tre a quattro componenti con l'aggiunta di un giudice onorario di sesso femminile.

⁷ Si può leggere in *Esperienze di rieducazione*, Anno XV, settembre-ottobre 1968, pp.68-114.

⁸ Si vedano gli artt. 375 e 376 del Code civil, che così stabiliscono: Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur ... sont en danger, ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, des mesures d'assistance éducative peuvent être ordonnées par justice à la requête des père et mère conjointement, ou de l'un d'eux, du gardien ou du tuteur, du mineur lui même ou du ministère publique. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel. Le juge d'enfant est compétent, à charge d'appel, pour tout ce qui concerne l'assistance éducative. Il doit toujours s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée.

⁹ La commissione era presieduta da Giuseppe Altavista. Un ampio e documentato studio sui tentativi di riforma succedutisi all'epoca si può leggere in G. La Greca, *Una riforma per i minori*, in *Esperienze di Rieducazione*, 1983, n. 4, pp. 44-62.

¹⁰ Le relazioni sui lavori della Commissione si leggono in G. La Greca, *op. cit.*, pp. 63-88.

¹¹ I testi dei ddl, con le relative relazioni, sono pubblicati in A. Germanò (a cura di), *La riforma della giustizia minorile in Italia. Atti del Convegno, Firenze 9-11 maggio 1986*, Quaderni dell'Associazione italiana dei giudici minorili, Edizioni UNICOPLI, Milano, 1986.

¹² La relazione si può leggere in *MinoriGiustizia*, 1995, n. 1, pp. 103-120.