

Il testo proposto è presenta la risposta del CSM del 1998 a tre quesiti posti da un Presidente di tribunale per i minorenni in ordine alle funzioni dei giudici onorari.

Quesiti:

- in ordine alla possibilità di attribuire ai componenti privati funzioni istruttorie in materia di volontaria giurisdizione e di misure rieducative;
- in ordine alla retribuzione del giudice onorario;
- in ordine ai suoi rapporti con l'ufficio di appartenenza, in caso di sua dipendenza da ente pubblico.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, nella seduta del 20 maggio 1998, ha deliberato di rispondere ai quesiti nei termini seguenti:

".....il Presidente del Tribunale per i minorenni di..... pone tre distinti quesiti, dei quali il primo riguarda l'impiego dei giudici onorari (alias: esperti) nell'attività del Tribunale, mentre gli altri due attengono alla retribuzione del giudice onorario e, in caso di sua dipendenza da ente pubblico, ai suoi rapporti con l'ufficio di appartenenza.

I- 1) Il primo quesito chiede "se ai giudici onorari possano essere delegate attività istruttorie in materia di volontaria giurisdizione (specie con riguardo alle procedure relative alle adozioni nazionali e internazionali) e di misure rieducative, con preventiva e periodica divisione di lavoro tra le varie unità di organico, senza ulteriori specificazioni da adottare caso per caso", e assume autonomo e particolare rilievo a causa delle varie e complesse problematiche, che da tempo accompagnano la utilizzazione dei giudici onorari negli uffici minorili. Esso introduce inoltre un importante interrogativo circa la formalizzazione sul piano organizzativo di tale utilizzazione, con evidente ricaduta sul sistema di previsione tabellare, cui sovrintende altra commissione di questo Consiglio.

La questione è già stata affrontata dal C.S.M. con la delibera n.7771/4E del 12 ottobre 1984 e con una successiva del 12 luglio 1990 per ciò che riguarda l'ammissibilità dell'impiego dei componenti privati in attività istruttoria; ma va in questa sede complessivamente rivisitata, anche in considerazione degli ulteriori sviluppi nel frattempo intervenuti.

Appare pertanto indispensabile partire da un inquadramento storico-giuridico della delicata materia.

I - 2) Nel corso degli anni '80 la giustizia minorile ha assunto in Italia un rilievo assai consistente, dovuto in parte all'entrata in vigore di importanti strumenti legislativi (si pensi, ad esempio, alla legge n.184/1983 sull'adozione legittimante, estesa a regolare anche le adozioni internazionali); in parte, all'intensificarsi degli studi psicologici sull'adolescenza e sul minore in difficoltà; in parte, ancora, al diffondersi della ispirazione politica denominata dello "stato sociale", la quale ha inteso valorizzare i diritti e la tutela del minore in quanto soggetto-debole.

Tale rilievo è stato contrassegnato da un più accentuato e diffuso intervento dei Tribunali per i minorenni sulle relazioni familiari, accompagnato spesso dal coinvolgimento dell'opinione pubblica, soprattutto in occasione delle decisioni giudiziarie più clamorose.

Questa situazione ha esposto la giustizia minorile a nuovi compiti e a complesse problematiche, soprattutto nel settore civile.

Infatti il settore penale, più coltivato nel tempo dagli operatori minorili, ha trovato lo sbocco rappresentato dal nuovo processo minorile (D.P.R. 22 settembre 1988 n. 448 e relative norme di attuazione di cui al D. lv. 28 luglio 1989), il quale ha non solo recuperato e precisato il significato dell'intervento penale sui minori, ma ha anche definito un articolato modello processuale, individuando all'interno di esso la dimensione monocratica (G.I.P.) o collegiale (G.U.P. e giudice del dibattimento) dell'organo giudiziario e, nell'ambito di questo, lo specifico contributo dei suoi componenti laici (c.d. giudici esperti). Ad esempio, il comma 4E dell'art. 27 del D. Lgs. 28.7.1989 n. 272 prevede che "ad altro componente del collegio" (e quindi anche ad uno dei suoi componenti "onorari") può essere delegato il controllo della fase relativa alla messa alla prova del minore, durante la sospensione del processo.

Segno ben diverso ha assunto l'intervento giudiziario nel settore civile. Anche in questo ambito va peraltro tenuta presente una netta distinzione tra le procedure disciplinate dalla legge n. 184/83 (sull'adozione e l'affidamento dei minori) e quelle disciplinate dal codice civile e di procedura civile, in materia di famiglia.

Mentre nella prima ipotesi il legislatore ha chiaramente definito il percorso procedimentale, distinguendo una prima fase - affidata al Presidente del Tribunale dei Minori o ad un giudice da lui delegato e sfociante nel provvedimento collegiale dichiarativo o meno dello stato di adottabilità - , da una seconda (di opposizione a quel provvedimento) affidata al Tribunale quale organo collegiale; nelle altre ipotesi il dato normativo si presenta molto più sommario e incerto.

Ed è a queste seconde ipotesi che si riferiscono specificamente il quesito in esame e la presente delibera.

In ordine ad esse, il riferimento sempre più ampio fatto dal legislatore al rito della camera di consiglio, come luogo di intervento su diritti fondamentali della persona (personali e di stato), ha posto il Tribunale per i minorenni - che soprattutto questo tipo di procedura utilizza - di fronte alle difficoltà e ambiguità che presenta un rito scarsamente considerato dai codici (sparsi riferimenti nel codice civile; artt. 737 - 742 bis del codice di procedura civile) e a lungo trascurato dalla dottrina, che se ne era occupata soprattutto con riferimento alla c.d. "giurisdizione volontaria".

Ciò ha fatto sì che questioni fondamentali per il soggetto risultassero affidate a prassi diverse per ogni Tribunale minorile, spesso poco attente ai profili riguardanti le garanzie di difesa, i percorsi procedimentali, l'utilizzazione della componente non togata, etc...

I - 3) Bisogna dire che i giudici minorili furono i primi a cogliere la delicatezza e la complessità di tale problematica, dedicando ad essa un importante Convegno, promosso dalla Associazione Nazionale dei giudici per i minorenni ("La tutela dell'interesse del minore e le procedure giudiziarie civili", Venezia 6 - 8 dicembre 1987).

Basta scorrere i titoli dei paragrafi della introduzione, che ha accompagnato la pubblicazione degli atti ("Le procedure giudiziarie civili a tutela dell'interesse del minore", Giuffrè, 1990), per dare ragione del senso di tale impegno: essi si riferiscono, dal n.6 al n. 11, a: "Giurisdizione e amministrazione"; "I soggetti e le garanzie"; "Il contraddittorio nelle procedure civili a tutela del minore"; "Diritto di difesa e specialità del rito"; "Specializzazione e collegialità".

L'introduzione si concludeva con la ridefinizione di un "possibile modello di procedura in camera di consiglio a tutela del minore" il quale, rimanendo rigorosamente ancorato al dato normativo vigente, si proponeva di recuperare il profilo giurisdizionale della giustizia minorile civile, affrontando anche le sue ricadute sul piano ordinamentale.

Per la parte che qui interessa, basti riportare il seguente passo: "Giudice è il collegio nella sua composizione interdisciplinare e specializzata, così che da tutti i suoi componenti siano recepite le dichiarazioni degli interessati, siano introdotte le opportune richieste di chiarimento della situazione, sia discussa la prospettiva dell'intervento".

"Nessun dubbio che gli interessati possano in questa sede farsi assistere dal difensore, il quale può anche introdurre elementi utili all'acquisizione di ulteriori "informazioni" (art. 738 comma 3 C.P.C.)"

"Esse vanno - se del caso - disposte e assunte dal Collegio, salva la facoltà prevista dal novellato art. 710 c.p.c. (relativa alla sola fase dell'assunzione) di delegare a ciò un componente del Collegio".

Si tratta di iniziativa che non hanno ottenuto riscontri univoci e immediati, ma che hanno - sia pure con esiti diversi - influito sulle prassi dei vari Tribunali: se alcuni ne hanno accettato e attuato - in maggiore o minor misura - ispirazione e passaggi, altri hanno solo marginalmente corretto le vecchie prassi, così che anche attualmente l'applicazione del rito camerale nei diversi uffici risulta notevolmente e irrazionalmente differenziata.

I - 4) Nel frattempo, il C.S.M., nei rari interventi espliciti nell'ambito della sua limitata competenza - la quale riguarda, in sostanza, la nomina e lo status dei giudici esperti e la composizione delle tabelle relative agli uffici minorili - è pervenuto ad esiti che si prestano a diversificati apprezzamenti.

Mentre le circolari consiliari n. 1710 dell'1 febbraio 1992 e n. 2771 del 20 febbraio 1995, deliberando i criteri di selezione, nomina e conferma dei giudici onorari minorili, hanno consentito e incoraggiato il costituirsi di un "corpus" articolato di giudici esperti, dei quali risultano significativamente valorizzati la professionalità ed il contributo decisorio; i sintetici interventi del C.S.M. relativi alla loro utilizzazione hanno inevitabilmente risentito della genericità della previsione legislativa e delle contrastanti prassi applicative che accompagnavano (e tuttora contraddistinguono) tale momento.

Tutto ciò rischia di compromettere anche il risultato dell'impegno che il C.S.M. ha dispiegato per dotare i Tribunali minorili di un contingente di giudici esperti professionalmente attrezzato e

responsabilizzato. Assai consistente nel numero (tre- quattro volte maggiore di quello dei giudici togati) e consapevole ora della propria professionalità, tale contingente di esperti può essere correttamente e proficuamente utilizzato solo con riferimento ad un modello processuale coerente e uniforme, nel quale la collegialità si pone quale elemento essenziale, che fonda e assicura la stessa specializzazione dell'organo giudicante.

Come è stato autorevolmente rilevato: "la prospettiva collegiale, quale cardine irrinunciabile del rito civile minorile, attribuisce al giudice onorario pienezza di poteri (senza distinzione tra la loro natura informativa o decisoria) in quanto, appunto, membro del collegio, entità inscindibile da esso. Gli atti che il giudice onorario può compiere sono tutti e, al tempo stesso, solo quelli deliberati dal collegio di cui fa parte, non diversamente da quelli del componente togato e ad esclusione di quelli tipici della funzione presidenziale" ("La collegialità nella prassi del Tribunale per i minorenni di Torino" di Camillo Losana e Marco Bouchard, in *Minori Giustizia*, n.1/1994, Angeli ed.)

Per contro, i componenti esperti sono attualmente spesso utilizzati in modo sporadico e surrogatorio; attivati su iniziativa ora del Presidente del Tribunale, ora del Presidente del Collegio, ora del magistrato togato assegnatario della pratica (e di rado da parte del Collegio); investiti di singoli accertamenti relativi a vicende alla cui decisione poi non partecipano, di modo che la loro attività risulta spesso dispersa o fraintesa; non strutturalmente collegati al procedimento, quasi si trattasse del contributo di un estraneo e non di un componente del collegio giudicante.

Tutto ciò vanifica non solo il principio del giudice naturale (della cui osservanza dovrà occuparsi, in sede di previsione tabellare, la Commissione competente), ma lo stesso sforzo operato dal Consiglio nel senso di garantire la professionalità e il contributo dei giudici esperti, i quali in più sedi vanno manifestando - a causa delle modalità della loro utilizzazione - sconcerto e demotivazione.

I - 5) Ritornando alle pronunce del C.S.M. sulla materia di cui al primo quesito, esso, con la delibera n. 7771/4E del 12 ottobre 1984, ha ritenuto "di ammettere l'impiego dei componenti privati in attività istruttoria, per oggetto, fini e cognizioni congrue alla loro specifica preparazione professionale, spettando al Presidente del Tribunale o del Collegio individuare tale congruità caso per caso, sia pure nel rispetto dei criteri necessari a non violare la regola del giudice naturale".

Su tale circolare il C.S.M. è tornato nell'ottobre 1991 per rispondere al quesito se essa possa trovare applicazione anche nei confronti degli esperti del Tribunale di Sorveglianza ed è interessante riportare il significato che lo stesso Consiglio le attribuisce:

"Da tutti i lavori preparatori della circolare (n. 7771/84) risulta che l'utilizzazione dei componenti privati in attività istruttorie monocratiche deve intendersi limitata alla sola competenza civile e amministrativa del Tribunale per i Minorenni, con esclusione della competenza penale. Quanto agli argomenti addotti per giungere alle conclusioni poi recepite nella circolare, in sintesi possono essere così riassunti:

a) E' principio generale che nei collegi misti i giudici togati si distinguano per status ma non per natura e dignità delle funzioni svolte;

b) il possesso di qualificazioni ed esperienze scientifiche extragiuridiche è indispensabile non solo nella fase finale della decisione, ma anche nell'attività preparatoria di acquisizione delle necessarie informazioni;

c) gli artt. 738 cpc, 10 L. 1984 del 1982 e 25 del r.d.l. 20 luglio 1934 n. 1404, costituiscono il fondamento normativo del principio che, in materia civile e amministrativa, quando non è imposta la collegialità in tutte le fasi del procedimento, è possibile utilizzare in funzioni monocratiche istruttorie in senso lato anche i componenti privati" (Delibera del 23 ottobre 1991 su quesito posto dal Presidente del Tribunale di Sorveglianza di L'Aquila).

L'Ufficio Studi del C.S.M. ha poi avuto modo di esprimere un parere (n. 184/90 del 23 luglio 1990) in ordine alla interpretazione da dare alla frase: "individuare tale congruità caso per caso", contenuta nella circolare 7771/84 let. a), prospettandosi due possibili alternative: se l'individuazione "caso per caso" vada effettuata in via preventiva e generale, con riferimento da un lato alle singole materie oggetto di istruttoria e dall'altro alle specifiche cognizioni dei vari componenti privati; o se vada effettuata "procedimento per procedimento", con riferimento cioè al singolo accertamento da effettuare. (Il parere non considera il caso - del resto difficile da immaginare, ma non infrequente nella pratica - che più accertamenti relativi alla stessa procedura siano affidati - pur non richiedendo una competenza professionale diversa - a diversi giudici onorari).

Delle due alternative interpretative l'ufficio studi predilige la prima, in quanto consente una preventiva organizzazione dell'istruttoria da demandare, una regolamentazione generale di essa e una certa omogeneità di accertamento e di trattamento dei casi simili; obiettivi che la seconda interpretazione non solo non raggiunge, ma addirittura ostacola.

I - 6) Era tuttavia avvenuto che, nel frattempo, lo stesso C.S.M. era nuovamente intervenuto nella materia, introducendo asserzioni e posizioni che non solo contrastano con quelle sino ad ora richiamate, ma ne sovvertono addirittura il principio informatore, rimettendo in discussione i risultati che si erano faticosamente raggiunti, sia in tema di procedure camerale, che in ordine alla collocazione e ai compiti del giudice onorario all'interno dei Tribunali minorili.

In data 12 luglio 1990, infatti, il Consiglio, in presenza di opposte valutazioni in ordine all'approvazione delle tabelle tra un Tribunale dei Minori e un Consiglio Giudiziario, ha stabilito "che le tabelle di distribuzione degli affari secondo criteri prestabiliti devono riferirsi solo ai magistrati togati dell'ufficio cui, di regola devono essere affidate le funzioni di relatore o di istruttore, e non anche ai componenti privati; che, una volta stabiliti i criteri di distribuzione degli affari solo fra i magistrati togati, il Presidente del Tribunale Minorile ha il potere in casi del tutto eccezionali di derogarvi, assegnando specifici affari ad uno dei componenti privati; che il magistrato togato, al quale l'affare è stato originariamente assegnato, può segnalare con una richiesta al Presidente del Tribunale le specifiche esigenze di servizio che consigliano l'assegnazione del singolo affare a un componente privato in deroga ai criteri generali prestabiliti, senza che occorra una autonoma iniziativa del Presidente."

A parte ciò che si afferma in ordine alla composizione delle tabelle - che riguarda specificamente altra commissione del C.S.M., ma che denota l'approccio complessivo con cui in questa occasione l'organo di autogoverno ha affrontato la materia - appaiono particolarmente significative in quest'ultima delibera le indicazioni relative alla assoluta eccezionalità dell'impiego dei giudici onorari ed alle modalità di assegnazione di specifici affari da parte del Presidente del Tribunale e (questa volta) anche su iniziativa del magistrato togato al quale l'affare è stato originariamente assegnato.

I - 7) Le prese di posizione adottate sino ad ora dal Consiglio rendono dunque tuttora assai incerta e confusa la situazione, così che appare necessario rivisitare la materia sulla base degli sviluppi culturali e giurisprudenziali nel frattempo intervenuti.

Dei primi si è già detto.

Quanto ai secondi, risulta decisivo un recente approdo cui è pervenuta la Corte di Cassazione, che ha ancorata la propria giurisprudenza ad alcuni principi essenziali.

Con la sentenza n. 5629 del 19 giugno 1996 le Sezioni Unite, affrontando (con risposta affermativa) il quesito relativo alla applicabilità della procedura in camera di consiglio (ex art. 38 disp. att. CC) al giudizio di merito avente ad oggetto la costituzione dello status di figlio naturale (che altri voleva regolato nelle forme del processo ordinario, essendo in questione lo status di figlio naturale del minore), hanno precisato l'estensione e le caratteristiche del rito camerale.

Esso, a seguito degli interventi legislativi che ne hanno via via ampliato l'applicazione e nella lettura datane anche dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, si configura come un "contenitore neutro", in cui trovano spazio sia i procedimenti volontari che quelli contenziosi; mentre i primi rinvergono la loro integrale disciplina negli artt. 737 ss. c.p.c., per i secondi l'interprete deve operare i necessari adattamenti, al fine di garantire i diritti delle parti per quanto attiene alla competenza, al diritto di difesa, al diritto di prova, al rispetto dei termini ordinari.

In altro decisivo passaggio le Sezioni Unite affermano che è il collegio che deve procedere all'ammissione delle prove, potendo eventualmente delegarne l'assunzione ad un suo componente.

Sul versante dottrinario si è nel frattempo alimentata ed affinata una rinnovata attenzione alle aporie del rito camerale, che ha portato alla formulazione di gravi preoccupazioni soprattutto in ordine alle garanzie difensive e alle regole del giudice terzo precostituito.

E tutti coloro che ritengono oramai indispensabile una urgente riforma legislativa attribuiscono rilevanza di punti irrinunciabili a vari aspetti qui richiamati, quali la precostituzione del giudice, la sua terzietà e "la trattazione e decisione integralmente collegiale da parte del giudice specializzato".

I - 8) L'evoluzione culturale e giuridica che, nei suoi vari aspetti, si è qui richiamata costituisce lo sfondo in cui collocare la risposta al quesito relativo alla utilizzazione dei giudici onorari nelle procedure civili minorili. Risposta che ovviamente deve rimanere ancorata allo jus conditum (così come il ricordato intervento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione) pur nell'intento di individuare in esso le linee compatibili con un modello processuale corretto e funzionale.

Nel segno di tale evoluzione va, al tempo stesso, ripensato il contributo dato sul tema dal C.S.M. con le delibere sopra richiamate, in modo da superare le contraddizioni tra esse esistenti, così recuperando il significato delle affermazioni tuttora valide (e addirittura dagli sviluppi successivi convalidate) e rivedendo quelle non più condivisibili.

Punto di partenza sono il "principio generale che nei collegi misti i giudici togati si distinguono per status ma non per natura e dignità delle funzioni svolte" e l'affermazione che "il possesso di qualificazioni ed esperienze scientifiche extragiuridiche è indispensabile non solo nella fase finale della decisione, ma anche nell'attività preparatoria di acquisizione delle necessarie informazioni" (del Cons. dell'ottobre '91).

Questa forte sottolineatura della figura e delle funzioni del giudice onorario, la quale trae causa anche dalla struttura collegiale del giudice che esso è chiamato a comporre e che deve esprimersi tanto nella fase "informativa" che in quella decisoria, va ragionevolmente e funzionalmente collegata alla specificità della competenza del giudice onorario, che è poi quella che giustifica la sua presenza all'interno dell'organo collegiale.

A tale riguardo risulta fondamentale e pienamente condivisibile anche la indicazione fornita dalla delibera consiliare n. 7771/40 dell'ottobre '84: quando il contributo del giudice onorario si esplica al di fuori del momento decisionale collegiale (momento in cui quel contributo è ipso iure assunto come elemento obbligatorio di complementarietà in vista della adeguatezza delle decisioni) e si esprime a livello autonomo (come potrebbe accadere nella fase d'assunzione delle prove ammesse dal collegio, nella nota prospettiva precisata dalla Corte di Cassazione), quel contributo dovrà risultare "congruo, per oggetto fini e cognizioni, alla specifica preparazione professionale" del componente onorario.

Altra fondamentale avvertenza consiste nell'affermazione che la sua utilizzazione dovrà avvenire "nel rispetto dei criteri necessari a non violare la regola del giudice naturale" (del. Cons. 7771/40 da ultimo citata).

Tale avvertenza, correlata al riconoscimento di pari rilievo (rispetto a quella del giudice togato) "per natura e dignità delle funzioni svolte", conferma la indicazione secondo cui i contributi del giudice onorario non possano essere episodici, occasionali, scollegati rispetto al percorso complessivo che porta alla decisione del caso concreto, affidati a questo o a quello dei giudici togati che "gestiscono" il caso.

Rispetto a tale impostazione complessiva, che presenta una apprezzabile coerenza pur se emergente da occasioni diverse e che risulta conforme ai principi sopra richiamati, non trovano peraltro adeguata giustificazione alcune affermazioni contenute nella delibera consiliare del 12 luglio 1990: che "l'assegnazione di affari ad uno dei componenti privati" possa avvenire solo in via derogatoria, e per di più "del tutto eccezionale" che l'uso di questo potere derogatorio spetti del tutto discrezionalmente al Presidente del Tribunale; che il magistrato togato assegnatario della procedura possa altrettanto discrezionalmente sollecitare in tal senso il Presidente "per specifiche esigenze di servizio" (anche a questo riguardo, esclusa in radice l'ipotesi, appare superfluo indagare il significato della dizione "esigenze di servizio").

I - 9) Il quesito impone peraltro di scendere ad un livello più concreto e dettagliato, che si confronti anche con i problemi funzionali e organizzativi degli uffici minorili, ad evitare che una indicazione pur fondata e puntuale in linea di principio si riveli poi impraticabile nel concreto, o addirittura foriera di ulteriori difficoltà.

A questo riguardo presenta notevole incidenza il fatto che per i Tribunali per i minorenni non è prevista la suddivisione in Sezioni, così che a rigore dovrebbe essere il Presidente ad essere individuato come presidente di tutti i collegi.

A ciò si aggiungono il dato relativo alla consistenza numerica che caratterizza la collegialità minorile a quello relativo alla imponente presenza dei giudici onorari, che certamente rende assai complicato e forse comunque dispendioso - soprattutto nei grandi uffici - il sistema di predisposizione e di funzionamento dei collegi.

Questa realtà sta certo alla base della prassi prevalentemente in chiave monocratica che attualmente regola nei tribunali minorili la fase di "assunzione delle informazioni", con riferimento sia ai componenti togati che a quelli onorari; anche se è proprio da questa prassi che derivano molte delle difficoltà e improprietà che sono state sopra ricordate.

Ed è anche vero che questa "tendenza alla monocraticità" è a volte superata dagli stessi giudici togati assegnatari della pratica i più scrupolosi dei quali, quando ritengono la questione particolarmente delicata, prendono essi l'iniziativa di portarla al collegio, per utilizzarne dialetticamente i contributi specializzati. Ma è altrettanto evidente che non può consistere in ciò la soluzione, per vari motivi fin troppo evidenti: che nessuno è tenuto a farlo; che non tutti lo fanno; che chi lo fa, lo fa a sua discrezione; che, quando lo si fa, si può scegliere discrezionalmente il collegio da utilizzare, etc...

D'altra parte, è altresì convinzione diffusa che tra le svariate attività rientranti nella competenza dei Tribunali minorili, non tutte meritano l'esplicarsi della "collegialità piena".

Ed una distinzione al riguardo non può che trovare conferma nella prospettiva in cui si muove la riforma relativa al giudice unico di I grado (fondata sulla distinzione tra le materie destinate alla monocraticità e quelle riservate alla collegialità), prospettiva che da più parti oramai si vorrebbe estesa alla giustizia minorile, che ad essa è, in qualche modo, già predisposta dato che già conosce la figura di un giudice unico in prima istanza.

I - 10) E' ancora nella sentenza n. 5629 del 19 giugno '96 delle Sezioni Unite della Cassazione che va rinvenuto lo spunto su cui impostare l'ulteriore passo avanti.

Il riferimento riguarda in modo specifico - in primo luogo - la configurazione del rito camerale (tuttora regolante nel suo complesso la materia qui in questione) come "contenitore neutro", all'interno del quale "trovano spazio sia i procedimenti volontari che quelli contenziosi"; e concerne - in secondo luogo - la distinzione, all'interno di questo spazio comune, di due diversi ambiti e percorsi procedurali, diversamente "adattati" in corrispondenza alla diversa natura delle questioni coinvolte. Soprattutto in relazione ai procedimenti contenziosi assume poi rilievo quella collegialità rigorosa, richiesta nel momento dell'ammissione delle prove.

Questa distinzione di diversi ambiti all'interno di uno spazio comune può essere trasportato nella problematica relativa alla utilizzazione dei giudici onorari.

Permanendo l'impossibilità che essa continui ad essere casuale, frammentaria e discrezionale, si può e si deve pensare alla utilizzazione del giudice onorario, in quanto giudice pari "per natura e dignità delle funzioni svolte" al giudice togato, in modo non difforme dalla utilizzazione di quest'ultimo; a patto, ovviamente, che venga considerata la congruità della questione rispetto alla competenza particolare del componente togato, "per oggetto, fini e cognizioni".

I - 11) Sulla base di tutte le argomentazioni sviluppate in relazione al primo quesito proposto dal Presidente del Tribunale di va quindi concluso che l'utilizzazione dei componenti privati degli uffici minorili nel settore civile può avvenire (così come per i magistrati togati) secondo due direttrici: o a seguito della designazione a relatore della pratica; o sulla base del provvedimento con

cui il collegio designa uno dei suoi componenti per l'assunzione delle prove ammesse dallo stesso collegio.

Nel primo caso la designazione va fatta dal Presidente del Tribunale (non quindi dal Presidente del collegio o da un giudice togato, come accennato da questo stesso organo nelle delibere innanzi citate), il quale ovviamente terrà conto tanto delle caratteristiche della questione da trattare quanto delle competenze specifiche e dell'attitudine del componente privato.

Tale designazione non potrà per altro essere affidata a occasionali iniziative discrezionali del Presidente del Tribunale, ma dovrà rispettare i criteri generali e predeterminati propri del regime tabellare, come già precisato nel ricordato parere n. 184 datato 23/7/1990 di questo Consiglio. Solo per tale via, infatti, risulteranno rispettati i principi relativi alla individuazione del giudice naturale ed alla trasparenza dell'organizzazione dell'attività dell'ufficio.

Il Consiglio non ritiene di definire in via generale i due diversi ambiti di procedure - caratterizzate le une dalla c.d. "collegialità piena" e le altre da acquisizioni affidate al singolo relatore - al cui interno individuare quelle che consentono la nomina a relatore di un giudice onorario, anche se è agevole, in tale ultima prospettiva, ipotizzare a mo' di esempio le procedure relative all'autorizzazione al matrimonio ex art. 80 c.c., alla valutazione dell'idoneità delle coppie aspiranti all'adozione, all'abbinamento tra queste ed il minore in stato d'adottabilità, alla modifica del cognome (art. 262 C.C.), ai minori con condotta irregolare (art. 25 R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404).

Ciò rientra piuttosto nei compiti organizzativi del dirigente dell'ufficio, il quale si avvarrà anche in questa occasione delle osservazioni dei magistrati previste dal sistema tabellare, alla luce delle peculiarità di ciascun tipo di procedura.

Per altro verso, le indicazioni qui delineate in via generale troveranno più precisa e articolata formulazione da parte della Commissione consiliare, cui è affidata la fissazione dei criteri relativi alla formazione delle tabelle di composizione degli uffici giudiziari.

L'impostazione testè data alla individuazione dei compiti dei giudici onorari ed ai criteri della loro utilizzazione introduce ulteriori profili per ciò che riguarda la loro qualificazione e l'organizzazione concreta della loro attività.

I due aspetti sono tra loro collegati, essendo evidente che la possibile designazione del giudice onorario a relatore della pratica e la sua più stretta connessione con la collegialità dell'organo comportano, come presupposto indispensabile, sia la necessità di un certo numero di presenze in Tribunale (che l'onorario deve essere in grado di assicurare), sia una particolare attenzione al livello di preparazione, di cui il medesimo deve essere fornito.

Sottolineare l'esigenza di questi due presupposti significa in primo luogo escludere che per il futuro possa ulteriormente essere utilizzata la disponibilità di chi può assicurare solo sporadiche presenze in ufficio (come se un estraneo si affacciasse ad una realtà pressochè ignota), dovendosi invece garantire un consistente coinvolgimento ed un continuativo confronto con le complesse e diverse problematiche della giustizia minorile. L'individuazione di un numero di presenze minime consente anche di porre un limite massimo al numero delle stesse presenze (che in alcuni casi assumono cadenza quasi quotidiana), dato che l'aumento su di un versante compensa (nell'andamento complessivo dell'ufficio) la diminuzione sull'altro; il che è consigliato anche dal rispetto dei principi della trasparenza nell'organizzazione del lavoro dell'ufficio e delle pari dignità dei suoi componenti.

Tali limiti minimi e massimi vanno individuati - così come suggerisce la prassi instaurata con positivi risultati presso alcuni importanti Tribunali - in non meno di due e non più di tre presenze settimanali per ciascun giudice onorario.

Le preoccupazioni circa la eventuale impossibilità, per alcuni componenti privati, di assicurare il limite minimo testè indicato (assicurazione che andrà considerata tra i requisiti da valutarsi al momento del conferimento dell'incarico) possono essere agevolmente superate alla luce della considerazione che il numero di componenti privati presso ciascun Tribunale è ora generalmente ben superiore al rapporto 1 togato - 3 onorari recentemente ribadito dalla circolare sulla nomina dei giudici onorari minorili, così che esso ben può tollerare ridimensionamenti consigliati da criteri di funzionalità e di adeguatezza.

D'altra parte, la sperimentazione in concreto della utilizzazione dei giudici onorari in conformità alle indicazioni in questa sede espresse potrà indurre nel futuro il C.S.M. ad individuare - sulla base di elementi effettivi e funzionali - la più adeguata, congruità del rapporto quantitativo tra giudici togati e giudici onorari.

Va inoltre affrontato il problema della adeguatezza della componente onoraria a far fronte ai nuovi compiti (problema che per altro è vivissimo anche nella situazione attuale).

In attesa che la questione - introdotta per legge dall'art. 5 Disp. Att. del codice di procedura penale per i minorenni: "Il Ministro di grazia e giustizia collabora con il Consiglio Superiore della Magistratura per la realizzazione di appositi corsi di formazione e di aggiornamento per magistrati ordinari e onorari addetti agli uffici giudiziari minorili, nelle materie attinenti al diritto minorile e alle problematiche della famiglia e dell'età evolutiva" - sia affrontata e risolta in modo generale ed efficace (presso la Nona Commissione pende una pratica relativa ad uno specifico progetto di formazione per i magistrati minorili, con particolare riferimento a quelli onorari), appare indispensabile fare ricorso all'unico strumento attualmente disponibile, rappresentato da "momenti di confronto interno tra i magistrati" (ovviamente: sia togati che onorari) "sulle soluzioni giurisprudenziali adottate dai singoli magistrati o dai diversi collegi, al fine di promuovere, nel rispetto dell'indipendenza di ciascun giudice, la più omogenea e consapevole giurisprudenza dell'ufficio". Momenti consigliati dalla circolare C.S.M. 6.3.1997, pag. 7, punto 5a).

E' infatti evidente che la difficile sintesi tra il sapere giuridico (proprio dei giudici togati) ed i saperi extra-giuridici (propri dei giudici onorari) non può essere frutto di una sporadica contiguità (a volte solo fisica) in camera di consiglio, ma presuppone un confronto dialettico di competenze e di esperienze, che va concretamente sperimentato in ordine ai nodi salienti, che attengono alla condizione minorile ed agli strumenti rivolti alla sua tutela.

Si dirà in seguito (vedi infra, sub II) con quali modalità concrete ciò possa avvenire.

II - Il secondo quesito posto dal Presidente del Tribunale per i minorenni di..... chiede se "sia consentita la retribuzione" (del giudice onorario che svolge attività istruttoria nel settore civile e rieducativo), "in rapporto alle udienze tenute".

Per tale quesito, e ancor più per quello successivo, che si esaminerà sub III, va preliminarmente verificato se essi rientrano nell'ambito delle competenze istituzionali del C.S.M..

La questione è già stata risolta in senso positivo dallo stesso Consiglio con la delibera del 23 ottobre 1996 (che ha fatto proprio un articolato parere fornito dall'Ufficio Studi in data 2 luglio 1996 - n. 265/96) nel senso che "il trattamento economico e la condizione giuridica dei cittadini idonei nominati su indicazione del C.S.M. quali giudici onorari minorili, finisce indubbiamente per presentare profili che in concreto attengono..... anche ai problemi di esercizio autonomo e indipendente della funzione", profili che, in tale prospettiva, rientrano dunque nella competenza dell'organo di autogoverno della magistratura.

Quanto al merito del quesito in esame, la questione è di agevole soluzione, avendo chiari riferimenti di carattere normativo e paranormativo, così che può concludersi nel senso che ai giudici onorari minorili è dovuta, per l'attività qui in questione, una indennità computata sulla base della normativa vigente in tema di giudici popolari della Corte d'Assise, in virtù di espresso richiamo di legge ai sensi dell'art. 1 legge 12.10.1957 n. 978 (per ulteriori profili si rinvia al parere ed alla delibera sopra citati, nonchè alla circolare C.S.M. del 12.4.1984 prot. 7771 ed al parere dell'Ufficio Studi 16 maggio 1997 n.246/97, che si pongono nella stessa linea).

Ciò detto circa il diritto alla remunerazione ed al suo ammontare, ai fini dell'art. 36 legge 10 aprile 1951 n. 287 va individuata l'unità di misura temporale cui fare riferimento, unità di misura che la circ. C.S.M. n. 7771/1984 ha già indicato - coerentemente - nell'udienza del giudice istruttore del processo civile.

Tali indicazioni abbisognano per altro di due integrazioni.

Sotto un primo profilo, va rilevato che la retribuzione del giudice popolare di Corte d'Assise si riferisce ad attività che si svolge unicamente all'udienza collegiale ovvero in camera di consiglio e che quella del giudice togato ha significato omnicomprensivo, riguardando sia lo svolgimento delle udienze che la preparazione di esse. Di conseguenza, l'assimilazione del giudice onorario al giudice popolare, per un verso, ed al giudice civile, per altro verso, non consentirebbe (se fosse intesa solo formalisticamente) di dare un autonomo riconoscimento all'attività di studio della pratica, che tanto più è necessario quanto più il soggetto è investito delle funzioni individuate sub I.

Analogo autonomo riconoscimento va dato ai "momenti di confronto interno tra i magistrati", di cui sopra si è sottolineato la fondamentale importanza: momenti che non possono essere facoltativi nè possono gravare economicamente sul componente privato, pena la non partecipazione del medesimo; momenti che devono invece essere obbligatori e, in quanto tali, devono essere retribuiti, dato che la retribuzione è al tempo stesso condizione per la loro obbligatorietà.

Non si può negare che anche i giorni dedicati dai giudici onorari allo studio delle pratiche loro affidate ed al confronto sulla giurisprudenza dell'ufficio - purchè queste attività si svolgono nell'ambito dell'ufficio e risultino conseguentemente anche obiettivamente documentabili ben possono rappresentare giorni "di effettivo esercizio delle loro funzioni", (art. 36 legge 10 aprile 1951 n. 287), così che gli accessi del componente onorario in ufficio in tali occasioni ben possono rientrare in quelle presenze bisettimanali o trisettimanali, che il giudice onorario deve garantire e per le quali egli ha diritto alla indennità prevista dalla legge.

III - Il terzo quesito chiede se "la tenuta delle udienze (istruttorie) esoneri il giudice onorario, che svolga eventualmente attività lavorativa alle dipendenze di un ente pubblico, dall'osservanza dell'orario di lavoro e dall'obbligo di presenza in ufficio".

Il quesito ripropone quello già avanzato dal Presidente del Tribunale per i Minorenni di Roma, che ha trovato risposta nella delibera del 23 ottobre 1996 del C.S.M., adesiva al propedeutico parere 265/96, 2 luglio 1996 dell'Ufficio Studi, documenti ai quali qui ci si riporta".