SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 1589)

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MARINUCCI MARIANI, CASTIGLIONE, BUFFONI e DE CATALDO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 NOVEMBRE 1985

Ordinamento e competenze delle sezioni specializzate per i minorenni e la famiglia

ONOREVOLI SENATORI. — La crisi dell'attuale struttura giudiziaria minorile è un dato di fatto comunemente avvertito e i progetti di riforma pendenti in Parlamento partono concordemente da questo dato per arrivare a prospettare soluzioni diverse. Il presente disegno di legge, tenendo conto delle ragioni della crisi e delle soluzioni prospettate, tende a salvaguardare quel che di buono si rileva nella esperienza dei tribunali minorili e ad inserire questa specifica riforma lungo le linee di riforma dell'intero ordinamento giudiziario, in particolare di quelle parti dell'ordinamento giudiziario, che prevedono sezioni specializzate per la trattazione di materie che richiedono nei giudici, per la loro specifica natura e per la rilevanza degli interessi tutelati, particolari attitudini ed una peculiare preparazione professionale (si pensi, ad esempio, alle sezioni-lavoro, alle sezioni di sorveglianza e alle sezioni per tossicodipendenti).

I) *Cenni storici, ragioni della crisi dei tribunali per i minorenni, prospettive di riforma*

Il tribunale per i minorenni venne istituito in Italia, sulla scia di altre legislazioni occidentali, con regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 835. Le sue funzioni originarie erano prevalentemente penali e rieducative (le competenze civili erano limitatissime). La previsione di una struttura separata, con l'inserimento di esperti, si ricollegava allora, concettualmente, all'orientamento fautore della depenalizzazione degli illeciti dei minori e della sostituzione di misure rieducative alle tradizionali sanzioni penali: orientamento ispirato sia a sentimenti di favore e protezione dei minori, sia ad esigenze di controlli sociali tempestivi e penetranti nei riguardi di giovani poco ligi alle regole di convivenza sociale, e, particolarmente, di quelli provenienti dai ceti emarginati, considerati po-

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1750)

tenzialmente « devianti » dalle regole anzidette. Esso trovava argomenti di sostegno nelle dottrine positiviste e di difesa sociale che propugnavano, in polemica con la scuola penale classica e la concezione retributiva della pena, la necessità di misure curative e rieducative, piuttosto che punitive, nei confronti di tutti i « delinquenti ».

Questa struttura separata, in realtà, per oltre ventisette anni, non è stata attuata. I tribunali per i minorenni, fino al 1971, non sono stati dotati di un organico autonomo, i magistrati ad essi assegnati svolgevano altre funzioni giudiziarie (considerate in effetti più importanti) e generalmente restavano nel tribunale minorile solo per uno o pochi anni senza riuscire così ad acquisire una vera specializzazione nella materia.

La mancata attuazione dipendeva, principalmente, dalle scarse competenze civili, dal limitato impegno inerente alle competenze penali (la maggior parte dei procedimenti si concludevano, in virtù del citato orientamento, con pronunce di proscioglimento per difetto di imputabilità o per concessione del perdono giudiziale), dalla sostanziale inconsistenza dell'intervento del magistrato nel settore rieducativo, che pure costituiva il settore più qualificante del nuovo organo. Infatti, la illusione di rieducare i minori « traviati » attraverso il ricovero coatto in una « casa di rieducazione » (sostanzialmente non diversa da un carcere), attraverso soltanto trattamenti psicologici e al di fuori dell'ambiente sociale del minore, si rivelò presto fallace; e il tentativo (operato con la legge n. 888 del 1956) di rivitalizzare l'intervento « rieducativo » e la funzione del tribunale per i minorenni, caratterizzandola come intervento di tutela e assistenza del minore in situazione di « rischio », fallì anch'essa perchè fondata sulla pretesa di assegnare alla autorità giudiziaria funzioni (assistenziali ed educative) che essa non è in grado di assolvere. La separazione del tribunale minorile dagli altri organi giudiziari (concettualmente prevista in un'ottica del tutto diversa) venne attuata solo con la legge 9 marzo 1971, n. 35, istitutiva dell'organico autonomo dei giudici minorili. L'impulso a questa svolta conseguì alle nuove e pregnanti competenze create dalla legge sulla adozione speciale del 1967. Così, un organo concepito in un determinato periodo storico, con finalità precise e specifiche competenze, venne sostanzialmente attuato in un periodo storico diverso, con diverse finalità.

Nel settore dell'adozione speciale, i tribunali minorili hanno svolto un ruolo molto vasto, e di qui è partita la linea di tendenza che ha portato ad ampliare gli interventi dei tribunali minorili nel settore civile. In riferimento a questi interventi, spesso opportuni e talvolta necessari, è nata e si è sviluppata l'ideologia del giudice minorile quale promotore e difensore dei diritti del minore. Ai giudici minorili assertori di questa ideologia sfuggiva — certamente per la separatezza dell'organo ed il conseguente isolamento in cui essi si sono trovati ad operare — che quegli interventi rientravano in una contingente attività di supplenza rispetto alle strutture della società civile, cui sarebbe spettato, in via primaria e istituzionale, di provvedere (con o senza la collaborazione della famiglia) alla tutela e alla attuazione dei diritti del minore. Questa ideologia ha portato ad un progressivo allontanamento della figura del giudice minorile da quella degli altri giudici, spesso alla sua immedesimazione in funzioni tipicamente amministrative ed assistenziali. A questa separatezza, oltrechè alla insufficiente specializzazione dell'organo di appello, sono da attribuire i ricorrenti radicali contrasti che si sono manifestati, al di là di ogni limite fisiologico, tra le decisioni dei giudici minorili e quelle delle sezioni minorili presso la corte di appello.

Nell'attuale momento storico, soprattutto dopo l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e della legge 4 maggio 1983, n. 184, che hanno chiaramente e correttamente delineato i rispettivi spazi di intervento delle autorità amministrative e del giudice in materia di tutela e assistenza del minore, l'at-

tività di supplenza tende progressivamente a perdere il suo significato originario, e può innescare meccanismi conflittuali tra giudici e autorità amministrative, particolarmente nelle zone dove i servizi assistenziali iniziano effettivamente a funzionare. La separatezza, e la ideologia da cui essa discende, rischiano in definitiva di portare ad una pericolosa confusione di ruoli.

Tutte queste considerazioni inducono a ritenere che il tribunale minorile, come organo separato, abbia esaurito la sua funzione e che sono maturi i tempi per riportare quel tipo di giudice nell'ambito della giustizia ordinaria, salvaguardando, come è ovvio, ed anzi rafforzando e potenziando i meccanismi e le garanzie di specializzazione.

II) *Linee di riforma*

I princìpi, cui il presente disegno di legge si ispira, sono i seguenti:

a) superamento della separatezza;

b) salvaguardia e rafforzamento della specializzazione;

c) accentramento e razionalizzazione delle competenze;

d) avvicinamento del servizio all'utente.

a) Abbiamo accennato, trattando della evoluzione storica del tribunale per i minorenni e delle ragioni della sua crisi, agli inconvenienti determinati dalla separatezza.

Si può ancora osservare che la separatezza comporta l'isolamento culturale e professionale dei giudici minorili da quelli ordinari anche in materie che richiederebbero approcci unitari e coordinati (si pensi ai procedimenti della sezione per i tossicodipendenti, riguardanti per lo più giovani appena maggiorenni), comporta altresì il distacco (conseguente alla mancanza di osmosi di esperienze e di informazioni) dei giudici ordinari dai problemi dei minori, e quindi la adozione, in sede penale, di sanzioni e misure spesso severissime nei riguardi di giovani appena maggiorenni, quando essi siano accompagnati da certificati penali con l'indicazione di numerose pronunce di proscioglimento per incapacità di intendere e volere e per concessione del perdono giudiziale, le quali (essendone ignorate le ragioni e motivazioni) vengono generalmente ascritte a lassismo. Si può infine rilevare che la separatezza favorisce l'isolamento dei giudici minorili tra loro e contribuisce all'enorme disparità di trattamento riscontrabile nelle prassi giudiziarie dei tribunali stessi (in via civile, ad esempio, in alcuni tribunali si registra una percentuale di ammissione al matrimonio dei minorenni superiore al 90 per cento, in altri inferiore al 45 per cento; in alcuni una percentuale di proscioglimento per difetto di imputabilità superiore al 60 per cento, in altri di gran lunga inferiore all'1 per cento). A questo proposito è stato osservato che ciascun tribunale minorile agisce praticamente come una repubblica autonoma.

A tutti questi rilievi si devono aggiungere gli inconvenienti conseguenti alla decisione della Corte costituzionale che ha attribuito alla magistratura minorile la competenza a giudicare i minorenni coimputati con maggiorenni. In questi casi — particolarmente quando si tratta di reati di tipo associativo — la frammentazione delle indagini istruttorie e la difficile cooperazione tra magistrati inquirenti (distanti anche quando operano nella stessa sede e, a maggior ragione, se il reato è stato commesso fuori del capoluogo del distretto), rischiano di ostacolare l'accertamento della verità, rendendo più difficile il perseguimento giudiziario dei mandanti dei delitti attribuiti al minore, e lo smantellamento della organizzazione criminosa che lo ha ingaggiato con la lusinga di facili ed ingenti guadagni (ad esempio, utilizzandolo nello spaccio di droga).

Per questo uno dei cardini essenziali del progetto è costituito dal superamento della separatezza della magistratura minorile e dalla previsione di sezioni specializzate all'interno della struttura giudiziaria ordinaria. Le esperienze delle sezioni-lavoro, delle sezioni di sorveglianza, delle sezioni per tossicodipendenti, hanno ampiamente dimostrato che è possibile rispettare esigenze di specializzazione senza creare strutture separate.

A quelle esperienze si ispira il presente progetto, con le articolazioni che la specificità della materia impone.

b) Ai fini di salvaguardare il principio della specializzazione è apparso opportuno seguire tre strade convergenti: concentrare nelle sezioni specializzate le competenze dello stesso tipo, oggi polverizzate tra organi diversi; aumentare il peso dei giudici-esperti nei collegi giudicanti, tenuto conto dell'apporto positivo da essi fornito (soprattutto laddove alla buona volontà si accompagna una specifica preparazione ed esperienza) alla attività dei tribunali minorili, e richiedendo anzi un grado più accentuato di specializzazione; prevedere, conseguentemente, che i giudici professionali delle sezioni esercitino queste funzioni in via esclusiva, o in via assolutamente prevalente.

In tutti i collegi giudicanti delle sezioni specializzate è prevista la prevalenza numerica dei giudici-esperti. Attualmente, presso il tribunale minorile, il numero dei giudici e degli esperti si equivalgono, e ciò determina nelle procedure civili — in caso di parità dei voti — difficoltà e problemi di non facile soluzione (la questione è attualmente all'esame della Corte costituzionale). La prevalenza numerica dei giudici-esperti, oltre a risolvere quella questione, comporta il riconoscimento della necessità che si tenga conto, in questi giudizi, di una serie di parametri extra-giuridici che il giudice normalmente non conosce. La nomina dei giudici-esperti è stata riservata al Consiglio superiore della magistratura, su parere del consiglio giudiziario, per sottrarre la scelta a suggestioni locali.

Per quanto riguarda i giudici professionali, la specializzazione pare assicurata dalla permanenza nelle sezioni almeno per il periodo di un triennio, dalla partecipazione a corsi di formazione ed aggiornamento professionale indetti periodicamente dal Consiglio superiore della magistratura e dalla esclusività delle funzioni, o quanto meno dalla loro prevalenza rispetto agli altri settori giudiziari, nell'ambito della sezione specializzata.

Sotto il profilo della specializzazione è parso altresì opportuno mantenere lo stesso rapporto tra giudici-esperti ed i magistrati nei giudizi di primo e di secondo grado: ciò contribuirà, insieme al reinserimento dei giudici professionali nella struttura giudiziaria ordinaria, a riportare nei limiti fisiologici le differenze di valutazioni e di decisioni.

La soluzione prospettata avrà un effetto indiretto che sembra opportuno evidenziare, in un momento in cui è fortemente avvertita, in settori diversi, la carenza di giudici: quella di ridurre il numero dei giudici professionali complessivamente addetti a questo settore, e, nel contempo, di attribuire, al maggior numero di loro, l'esclusività della specifiche funzioni che è il presupposto necessario per una effettiva specializzazione.

Infine, è previsto che le funzioni di pubblico ministero presso le sezioni specializzate siano esercitate da magistrati della procura della Repubblica ordinaria, ciò che, consentirà di superare i gravi inconvenienti lamentati (per la frammentarietà delle indagini in caso di concorso nel reato, di maggiorenni con minorenni) ed eviterà i disagi e le difficoltà nelle indagini, che attualmente si incontrano quando il luogo del delitto si trovi fuori del capoluogo del distretto. La specializzazione dei magistrati del pubblico ministero addetti alle procedure minorili e familiari è assicurata — come per i giudici — dalle regole di designazione da parte del Consiglio superiore della magistratura, dalla permanenza nelle funzioni per almeno un triennio e della esclusività delle funzioni, laddove la situazione dell'ufficio lo consenta.

È nota, e suscita sconcerto, l'attuale proliferazione delle competenze in materia familiare, in particolare tra giudice tutelare, tribunale minorile e tribunale ordinario.

L'utente spesso non sa a quale giudice rivolgersi, tra i giudici (soprattutto tra tribunale minorile e tribunale ordinario, in materia di affidamento di figli) sorgono spesso conflitti di competenza risolti in modo diverso dalla Corte di cassazione.

È sembrato opportuno, per rispondere ad indubbie esigenze di razionalizzazione, e per affinità delle materie (soprattutto dopo aver riportato l'intervento del giudice in materia minorile entro i suoi limiti istituzionali), concentrare nelle sezioni specializzate (con le distinzioni che vedremo tra sezione presso il tribunale e sezione distrettuale) la materia minorile e la materia familiare, cioè, sostanzialmente, le materie attualmente di competenza del tribunale minorile, e della sezione famiglia, presso il tribunale ordinario (laddove tale sezione, come in alcuni grandi tribunali è stata istituita). Questo comporterà un indubbio vantaggio, per la specializzazione del giudice, ed anche una maggior celerità di svolgimento, per tutte le cause di carattere familiare (in particolare, separazioni giudiziali e divorzi), spesso oggi coinvolte nella esasperante lentezza dei procedimenti civili (si potrà altresì prevedere come conseguenza del riconoscimento della specificità della materia, una procedura più snella, del tipo di quella prevista per le cause di lavoro o per le procedure di volontaria giurisdizione, col presidio di adeguate garanzie formali e difensive). E comporterà, altresì, che la materia dell'affidamento dei figli delle coppie coniugate e separate, divorziate, separate senza essere coniugate (che ha grossa incidenza nel lavoro attuale dei tribunali minorili e del tribunale ordinario), sia decisa da un solo organo, con criteri uniformi (oggi la separazione delle competenze, e la mancanza di osmosi tra le esperienze dei giudici minorili e dei giudici ordinari, comporta, nella medesima materia, criteri di scelta, spesso, profondamente diversi).

L'ottica del presente disegno di legge (che tende ad istituire un giudice specializzato ma pur sempre inserito nella struttura giudiziaria ordinaria, senza più il rischio di commistioni delle sue funzioni istituzionali con quelle degli organi amministrativi) consentirà di evitare che l'accentramento delle competenze porti con sè quei pericoli che erano stati paventati quando si prospettava, alcuni anni addietro, l'istituzione del tribunale della famiglia (pericoli che erano reali ma connessi, essenzialmente, alla istituzione di un organo separato). Infine la concentrazione delle competenze, come si è già rilevato, costituisce uno degli strumenti che contribuisce, oggettivamente, alla specializzazione del giudice perchè consentirà in un gran numero di tribunali l'esclusività delle funzioni (al di fuori delle sezioni aventi sede nel capoluogo del distretto è parso opportuno riservare al Consiglio superiore della magistratura, in sede tabellare, questa valutazione) e negli altri, comunque, la assoluta prevalenza di queste funzioni sulle altre eventuali.

È parso opportuno mantenere la figura del giudice tutelare che ha sostanzialmente operato bene in questi anni; il problema è semmai quello più generale dell'accorpamento delle preture, che consentirebbe di scindere le molteplici competenze (oggi cumulate e attribuite ad un solo magistrato nelle preture composte da un solo pretore) e di attribuirle a magistrati diversi, secondo criteri di attitudine e specializzazione. Ma, in via di principio, sembra preferibile mantenere ben distinta l'attività esecutiva e di controllo (nonchè, eventualmente, conciliativa) del giudice tutelare da quella essenzialmente decisoria della sezione, e non svilire la funzione del giudice tutelare attribuendola ad un magistrato della sezione specializzata. Alle competenze originarie si è ritenuto opportuno aggiungerne altre, di analogo significato, ed inoltre restituirgli il potere di adottare quei provvedimenti urgenti di cui all'articolo 336, ultimo comma, del codice civile, che aveva originariamente e gli è stato tolto con la riforma del diritto di famiglia del 1975. Anche per il giudice tutelare la specializzazione è garantita attraverso la designazione da parte del Consiglio superiore della magistratura, la partecipazione a corsi di formazione e aggiornamento professionale, l'esclusività delle funzioni nelle preture più grandi e, in questi casi, la permanenza nell'ufficio per almeno un triennio.

d) In una materia così viva e scottante, che spesso richiede istruttorie rapide ed interventi urgenti, è parso opportuno (e questa costituisce un'altra delle scelte cardine del progetto) avvicinare il più possibile il

servizio all'utente. La situazione attuale — con gli uffici minorili inquirenti e giudicanti concentrati nel capoluogo del distretto — appare, sotto questo profilo, insostenibile, soprattutto se si tien conto del tipo particolare di utenza, appartenente, in prevalenza, ai ceti emarginati. Oggi accade che una ragazza sedicenne che intenda presentare una domanda di ammissione al matrimonio, un genitore che chieda l'affidamento urgente di un figlio, il ragazzo quattordicenne imputato di una contravvenzione, debbano recarsi al tribunale minorile anche se risiedono a notevolissima distanza. La previsione contenuta nel progetto, di una sezione specializzata all'interno di ciascun tribunale, e l'affidamento ad essa di quasi tutte le competenze in materia familiare e minorile, la restituzione al giudice tutelare del potere di adottare i provvedimenti urgenti di cui all'articolo 336, ultimo comma, del codice civile, consentono di superare quegli inconvenienti e consentono altresì al giudice una istruttoria più completa e una decisione più puntuale.

Accanto alla sezione specializzata del tribunale è prevista l'istituzione di una sezione distrettuale, avente una composizione più ampia (due giudici professionali e tre esperti) e avente sede nel capoluogo del distretto. Ad essa vengono riservati i procedimenti che, per la loro natura ed importanza, è sembrato preferibile attribuire ad un organo meno decentrato e più autorevole, come (in materia penale) i procedimenti per gravi delitti commessi da minori, che sarebbero attribuiti alla competenza della corte d'assise qualora fossero commessi da adulti. In materia civile alla sezione distrettuale vengono attribuiti i procedimenti di adozione per consentire una più ampia possibilità di scelta dei genitori adottivi, sulla base di criteri uniformi (almeno per una zona estesa quale il distretto di corte di appello) e perchè spesso si manifesta la opportunità di allontanare il minore adottando dal luogo dove abitano i suoi genitori naturali.

Articoli 1 e 2. — Si è già accennato alle molteplici ragioni (razionalizzazione delle competenze, avvicinamento del servizio agli utenti, superamento della separatezza) che giustificano la unificazione delle competenze dei tribunali minorili e delle sezioni per la famiglia, e la loro attribuzione ad una sezione specializzata del tribunale. Per evitare tentazioni di protagonismo paternalista è previsto che ogni sezione sia composta da almeno due « giudici-magistrati » (e quindi da almeno due collegi giudicanti). L'esigenza di specializzazione richiede che, nei tribunali che hanno sede nei capoluoghi di distretto di corte di appello ed in quelli che saranno indicati (in base ad una valutazione concreta delle situazioni degli uffici) dal Consiglio superiore della magistratura, le funzioni della sezione siano esercitate in via esclusiva.

Si è anche detto della opportunità di mantenere i componenti privati o « giudici-esperti », purchè adeguatamente specializzati nelle materie extra-giuridiche rilevanti ai fini delle decisioni, e di attribuire ad essi la preminenza numerica nei collegi giudicanti. Essi porteranno il contributo della loro specifica preparazione ed esperienza essenzialmente in sede decisoria, mentre saranno esercitati dal magistrato i poteri che le leggi processuali attribuiscono al giudice monocratico.

Articoli 3 e 4. — Sembra opportuno che alla sezione distrettuale (cui sono demandati i procedimenti, sia civili che penali, di maggiore rilevanza) siano destinati magistrati e giudici-esperti designati dal Consiglio superiore della magistratura tra i componenti delle sezioni specializzate dei tribuonali del distretto. Solo le funzioni di presidente della sezione distrettuale vengono attribuite, automaticamente e stabilmente, per ovvie considerazioni di funzionalità, al presidente della sezione specializzata del tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto.

Il criterio della rotazione (già esperimentato con risultati positivi nelle sezioni di sorveglianza) consente alla sezione distrettuale di avvalersi delle esperienze acquisite dai singoli magistrati nell'espletamento delle funzioni presso le sezioni specializzate, e nel contempo evita il pericolo di cristallizzazione degli orientamenti giurisprudenziali.

Articoli 5 e 8. — In coerenza con la soppressione del tribunale minorile quale ufficio autonomo e separato si prevede che il magistrato che svolge le funzioni di pubblico ministero presso le sezioni specializzate (del tribunale e della corte di appello) sia inserito negli uffici delle procure della Repubblica. Ciò consentirà il coordinamento delle indagini penali connesse, il rapido scambio di atti, il compimento congiunto di attività processuali non ripetibili, rilevanti in entrambi i procedimenti (ricognizioni, confronti eccetera), particolarmente nei casi di concorso di minorenni e maggiorenni nei medesimi reati.

L'esigenza di specializzazione va tuttavia salvaguardata e quindi si richiede che i magistrati che svolgeranno le funzioni di pubblico ministero nei procedimenti minorili e di famiglia siano designati dal Consiglio superiore della magistratura.

Articoli 6 e 7. — La composizione della sezione specializzata di appello corrisponde a quella della sezione del tribunale, ma i magistrati che la presiedono e quelli che la compongono dovranno avere, rispettivamente, le funzioni (più elevate) di magistrato di cassazione e magistrato di appello.

Considerata la particolare rilevanza delle questioni che vengono decise in primo grado dalla sezione distrettuale, si è attribuita la giurisdizione di appello contro tali decisioni ad un collegio di cinque membri (due magistrati e tre giudici-esperti).

Non è prevista l'esclusività delle funzioni per i magistrati assegnati alla sezione specializzata di appello, poichè nella maggior parte degli uffici di corte d'appello verosimilmente i giudizi di impugnazione nelle materie minorili e di famiglia non saranno sufficienti ad impegnare totalmente i tre magistrati della sezione.

Peraltro, è ovvio che in sede di formazione delle tabelle dovrà provvedersi ad assegnare alla sezione anche altri affari giudiziari solo ove la situazione dell'ufficio lo richieda, e viceversa dovrà aumentarsi il numero dei magistrati della sezione solo se i tre componenti, anche se impegnati in via esclusiva nei procedimenti minorili e di famiglia, non saranno in grado di espletare adeguatamente le funzioni della sezione.

Ciò onde evitare che, attraverso l'aumento dei magistrati della sezione e l'affidamento ad essi anche di altre incombenze, sia vanificata la regola fondamentale della specializzazione.

Articolo 9. — La ricordata esigenza di specializzazione richiede che all'assegnazione dei giudici-magistrati ed alla designazione del magistrato o dei magistrati della procura addetti alle funzioni di pubblico ministero provveda il Consiglio superiore della magistratura (così come avviene per i giudici della sezione lavoro), mediante concorso, e non già in sede tabellare; e richiede inoltre la permanenza dei predetti magistrati nelle funzioni per almeno un quinquennio, nonchè la partecipazione a corsi di formazione e di aggiornamento professionale organizzati dal consiglio.

Articolo 10. — Si è già detto dell'importanza che il progetto attribuisce alla partecipazione degli esperti all'attività della sezione. Per questo appare indispensabile che la scelta di essi sia particolarmente meditata, sia fondata su obiettive valutazioni di attitudine e preparazione, e che sia sottratta a condizionamenti locali ed a favoritismi. Pertanto la nomina degli esperti viene demandata al Consiglio superiore della magistratura, su parere del consiglio giudiziario.

Si ritiene di privilegiare la competenza professionale degli esperti piuttosto che il loro rapporto col territorio (non sembra opportuna la nomina di operatori sociali degli enti locali) per mantenere ben chiara la distinzione dei ruoli (assistenziale e giudiziario) e le rispettive sfere di attribuzioni, così da consentire all'organo giudiziario anche un certo distacco, essenziale al ruolo giudiziario (che non esclude, naturalmente, la sensibilità ai problemi della comunità locale), soprattutto allorquando debba giudicare su situazioni conflittuali che coinvolgono in qualche modo anche l'attività degli enti e degli operatori sociali.

Articolo 11. — Come si è già detto, la funzione degli esperti appare particolarmente rilevante nel momento decisorio (ove essi possono portare il contributo della specifica preparazione ed esperienza), mentre l'attività istruttoria (che richiede una presenza continuativa nell'ufficio) è svolta di regola dal magistrato ordinario, con possibilità di delega al giudice-esperto per il compimento di singoli atti: delega opportuna particolarmente quando la specializzazione professionale dell'esperto lo renda idoneo al compimento di determinate attività (si pensi all'ascolto, da parte dello psicologo, di un minore al fine di valutare i suoi rapporti con i familiari).

Articolo 12. — La competenza penale della sezione è quella attualmente attribuita al tribunale per i minorenni, cioè quella prevista dalla legge minorile del 1934 e successivamente estesa, a seguito delle pronunce della Corte costituzionale, anche a quei procedimenti che originariamente erano attribuiti al giudice ordinario (connessione tra reati addebitati a minorenni e reati addebitati a maggiorenni) o potevano essere rimessi al pretore dalla procura generale (reati di scarsa gravità).

La scelta di fondo di questo progetto (in favore di una apposita sezione presso ogni tribunale) vale a superare le difficoltà oggi esistenti per la lontananza dell'ufficio giudiziario dai soggetti interessati ai suoi provvedimenti (minori, famigliari, servizi sociali, organi di polizia giudiziaria eccetera) e quelle derivanti dalla competenza concorrente della procura e del tribunale ordinario in ordine al medesimo fatto-reato attribuito anche a coimputati maggiorenni.

Alla sezione distrettuale è stata attribuita la cognizione dei reati di corte d'assise, la cui gravità (e l'allarme sociale che ne deriva) rende opportuno sottrarre il collegio giudicante ad un rapporto troppo immediato con l'ambiente in cui è maturato il delitto, ed aumentare il numero dei componenti il collegio giudicante (ferma restando l'esigenza di specializzazione che induce ad escludere la partecipazione di giudici popolari).

Articolo 13. — Si ritiene opportuno assommare l'attuale competenza civile del tribunale per i minorenni con quella della sezione famiglia del tribunale ordinario (laddove è stata istituita). Per indicare la nuova competenza della sezione viene fatto riferimeno sintetico ai titoli del codice civile: titoli IV (assenza), VI (matrimonio), VII (filiazione), VIII (adozione), IX (potestà dei genitori), XII (interdizione e inabilitazione), XIII (alimenti); nonchè alle leggi speciali (divorzio, adozione, tossicodipendenze). Pur nella consapevolezza della sostanziale differenza tra i rapporti propriamente « minorili » e quelli più genericamente « familiari » o di tutela della persona adulta, occorre sottolineare alcuni aspetti comuni: netta prevalenza di profili personali su qulli patrimoniali e comunque stretta connessione tra i due profili, esigenza di protezione della parte più debole, necessità di rapporti (per informazioni, controlli eccetera) con i servizi sociali, opportunità della partecipazione alla decisione di esperti in materie extra-giuridiche.

Articolo 14. — Anche per il giudice tutelare, l'esigenza di specializzazione nelle particolari materie a lui affidate impone la nomina da parte del Consiglio superiore della magistratura (mentre oggi ogni pretore in quanto tale è investito di tali funzioni, e nelle preture unificate c'è solo il problema della ripartizione degli affari giudiziari), la permanenza per un triennio, l'esclusività delle funzioni nelle sedi (che saranno indicate dal Consiglio superiore) in cui l'entità delle procedure affidate al giudice tutelare lo richieda. Anche per il giudice tutelare sono previsti corsi di formazione e di aggiornamento professionale.

Articolo 15. — Nella prospettiva di un potenziamento delle funzioni del giudice tutelare, vengono attribuite, accanto a quelle già svolte attualmente, alcune funzioni (peraltro assai limitate) assimilabili ad esse, ma ora svolte dal tribunale probabilmente perchè ritenute (a torto) più idonee in considerazione della loro rilevanza e delicatezza: articolo 155, terzo comma, del codice civile (controllo sulla potestà esercitata dal genitore

separato: analogo controllo è già attribuito dalla legge al giudice tutelare per il genitore divorziato); articolo 320, quinto comma (autorizzazione alla continuazione di esercizio di impresa da parte del genitore in rappresentanza del minore: ogni altra autorizzazione al genitore è già di competenza del giudice tutelare); articolo 321 (nomina di un curatore in caso di inerzia del genitore: al giudice tutelare è già attribuita la competenza per la nomina del curatore in casi di conflitto di interessi tra genitore e minore); articolo 336, ultimo comma (la competenza circa i provvedimenti d'urgenza in materia di potestà, già attribuita fino alla riforma del 1975 al giudice tutelare, gli era stata sottratta da questa legge senza motivazioni decisive); articolo 343 (trasferimento della tutela da una pretura ad un'altra in caso di mutamento di domicilio del tutore); articolo 371 (autorizzazione al tutore per la continuazione dell'esercizio di impresa: per la medesima competenza riguardo al genitore, vedi sopra, con riferimento all'articolo 320); articoli 375 e 376 (altre autorizzazioni al tutore: le medesime autorizzazioni, se richieste dal genitore, sono già di competenza del giudice tutelare); articoli 394 e 397 (competenze residue, già del tribunale, in materia di emancipazione).

Si è inteso, infine, risolvere a favore del giudice tutelare alcune incertezze interpretative, che hanno dato luogo a notevoli contrasti giurisdizionali: se sia competente il giudice tutelare (ovvero il pretore in veste di giudice dell'esecuzione degli obblighi di fare o non fare, di consegna o di rilascio) per l'esecuzione dei provvedimenti disposti, nei procedimenti di separazione o divorzio, circa la potestà dei genitori e l'affidamento dei figli minori; se sia competente il giudice tutelare (ovvero il tribunale ordinario) circa l'autorizzazione alla vendita di beni ereditari appartenenti ad incapaci.

Articolo 16. — Si è ritenuto di attribuire alla sezione specializzata e ad un magistrato della stessa le funzioni della sezione e del giudice di sorveglianza, oggi esercitate dal tribunale per i minorenni e da un magistrato di tale ufficio ai sensi dell'articolo 79 della legge penitenziaria.

È evidente l'opportunità che la valutazione circa l'esistenza delle condizioni per la concessione dei benefici e delle misure alternative, della situazione carceraria del minore, nelle prospettive di reinserimento sociale, siano attribuite all'organo specializzato che acquisirà le informazioni del caso attraverso gli operatori e i servizi sociali minorili.

Ma tali ragioni di opportunità vengono meno quando il condannato (per un reato commesso da minorenne) raggiunge la maggiore età, giacchè da tale momento la valutazione circa il suo comportamento in stato di custodia e circa le possibilità di reinserimento sociale vanno compiute secondo criteri validi in rapporto alla età attuale (ed infatti le informazioni sono fornite alla autorità giudiziaria dagli operatori sociali delle carceri per adulti e dagli uffici di servizio sociale per adulti, ai quali viene attribuito specifico incarico quando il detenuto viene affidato in prova al servizio sociale). Questa soluzione consente di superare i gravi dubbi e problemi che si pongono oggi quando un maggiorenne si trova a scontare pene detentive per reati commessi da minore e per reati commessi da adulto, cumulate secondo le norme vigenti, e chiede la concessione di misure alternative o altri benefici di competenza del giudice o della sezione di sorveglianza.

Articolo 17. — Sull'ufficio di pubblica tutela o di protezione giuridica dei minori e degli incapaci, si è ampiamente discusso in questi anni. Seppure le posizioni circa la configurazione di tali organi sono differenziate, in genere si riconosce l'opportunità della sua istituzione.

Alcuni lo vorrebbero organo statale, altri immediata espressione del territorio e dell'ente locale. Quanto alla competenza, taluno sostiene un'attribuzione di funzioni assai limitate (quelle del tutore o curatore quando il giudice tutelare non ritenga di nominare prossimi parenti), altri una attribuzione di competenze ampie e generiche (una sor-

ta di *ombudsman* nei diversi settori, ma in pratica con scarse possibilità di intervento).

Il progetto privilegia una via intermedia. L'ufficio di protezione giuridica è considerato come espressione del territorio e dell'ente locale (secondo un orientamento istituzionale, ormai irreversibile dopo il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977), ma viene assicurata una precisa autonomia rispetto all'ente locale (con conseguenze rilevanti: una accentuata specializzazione e una più diretta responsabilizzazione).

L'ufficio è istituito nelle città sedi di unità sanitarie locali ed è composto da una o più persone dotate di una serie di requisiti minimi (sostanzialmente quelli richiesti per la nomina a tutore), scelti dalle assemblee che amministrano le unità sanitarie locali.

Quanto alle competenze, le funzioni (per quanto non necessariamente limitate) devono essere esattamente individuate e precisate: anzitutto, le competenze e i poteri del tutore e del curatore (quando il giudice tutelare non ritenga di nominare prossimi congiunti); ma pure quelle previste in caso di ricovero in istituto (attualmente è l'istituto stesso ad esercitare i poteri tutelari, a norma degli articoli 402 del codice civile e 3 della legge 4 maggio 1983, n. 184, praticamente al di fuori di qualsiasi controllo).

Si ritiene che l'ufficio possa proficuamente operare in caso di inerzia dei genitori o di conflitto di interessi tra costoro ed i minori, intervenendo nei procedimenti civili (si pensi ad alcune ipotesi di separazione o divorzio) o esercitando i poteri spettanti ai genitori nei processi penali (si pensi al minore imputato di reati contro i familiari, o che abbia comunque rotto ogni rapporto con costoro).

Articolo 18. — Le profonde modificazioni dell'ordinamento giudiziario ed i conseguenti problemi organizzativi impongono una *vacatio legis* adeguata (sei mesi).

Articolo 19. — Si è cercato di disciplinare il diritto transitorio nel modo più semplice e chiaro (onde evitare incertezze interpretative), disponendo che i procedimenti civili e penali, ancora pendenti alla data di entrata in vigore della legge, siano rimessi, con decreto del presidente del collegio (tribunale minorile o ordinario) o del giudice (monocratico) procedente, agli organi giudiziari che risultano competenti secondo le disposizioni che precedono.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(*Sezione specializzata del tribunale*)

Presso il tribunale è istituita una sezione specializzata per la trattazione dei procedimenti relativi ai minorenni e alla famiglia indicati negli articoli 12, terzo comma, e 13, secondo comma.

Art. 2.

(*Composizione della sezione del tribunale e costituzione del collegio giudicante*)

La sezione specializzata del tribunale è composta da un magistrato con funzioni di

appello, che la presiede, da uno o più giudici di tribunale e da tre o più giudici-esperti. I giudici ordinari della sezione specializzata del tribunale che ha sede nel capoluogo del distretto, e degli altri tribunali indicati dal Consiglio superiore della magistratura, esercitano le funzioni in via esclusiva.

La giurisdizione è esercitata da un collegio di tre membri, un giudice ordinario e due giudici-esperti, salvo quanto attribuito alla competenza del giudice tutelare e del giudice di sorveglianza.

Art. 3.

(*Sezione specializzata distrettuale*)

Presso il tribunale avente sede nel capoluogo del distretto è istituita una sezione per la trattazione dei procedimenti indicati negli articoli 12, primo comma, e 13, primo comma.

Art. 4.

(*Composizione della sezione distrettuale e costituzione del collegio giudicante*)

La sezione specializzata distrettuale è composta dal presidente della sezione specializzata del tribunale avente sede nel capoluogo del distretto, che la presiede, da tre o più giudici ordinari e da quattro o più giudici-esperti dei diversi tribunali del distretto, designati ogni anno dal Consiglio superiore della magistratura, su parere del consiglio giudiziario. La giurisdizione è esercitata da un collegio di cinque membri, due giudici ordinari e tre giudici-esperti.

Art. 5.

(*Pubblico ministero in primo grado*)

Le funzioni di pubblico ministero, nei procedimenti di competenza della sezione specializzata del tribunale, sono esercitate da magistrati della procura della Repubblica, designati dal Consiglio superiore della magistratura a norma dell'articolo 9.

Le funzioni di pubblico ministero, nei procedimenti di competenza della sezione di-

strettuale, sono esercitate da magistrati della procura della Repubblica avente sede nel capoluogo del distretto designati a norma del comma precedente salvo quanto è stabilito dall'articolo 12, secondo comma.

Art. 6.

(*Sezione specializzata di appello*)

Presso la corte di appello è istituita una sezione specializzata per la trattazione in grado di appello dei procedimenti relativi ai minorenni e alla famiglia indicati negli articoli 12 e 13.

Art. 7.

(*Composizione della sezione di appello e costituzione del collegio giudicante*)

La sezione specializzata di appello è composta da un magistrato con funzioni di cassazione, che la presiede, da due o più giudici di appello e da quattro o più giudici-esperti.

La giurisdizione è esercitata, nei giudizi di appello contro le decisioni della sezione specializzata del tribunale, da un collegio di tre membri, un giudice ordinario e due giudici-esperti, e, nei giudizi di appello contro le decisioni della sezione distrettuale, da un collegio di cinque membri, due giudici ordinari e tre giudici-esperti.

Art. 8.

(*Pubblico ministero in grado di appello*)

Le funzioni di pubblico ministero presso la sezione specializzata di appello sono esercitate da uno o più magistrati della procura generale designati dal Consiglio superiore della magistratura a norma dell'articolo 9.

Art. 9.

(*Assegnazione dei magistrati*)

I giudici ordinari sono assegnati alle sezioni specializzate per i minorenni e la famiglia dal Consiglio superiore della magi-

stratura, su parere del consiglio giudiziario, per il periodo di un quinquennio.

I magistrati della procura della Repubblica e della procura generale incaricati di esercitare le funzioni di pubblico ministero nei procedimenti presso le sezioni specializzate sono designati dal Consiglio superiore della magistratura, su parere del consiglio giudiziario, per il periodo di un quinquennio.

Il Consiglio superiore della magistratura assicura, attraverso appositi corsi, la formazione e l'aggiornamento professionale dei magistrati indicati nei precedenti commi.

Art. 10.

(*Giudici-esperti*)

I giudici-esperti sono nominati dal Consiglio superiore della magistratura, su parere del consiglio giudiziario, tra cittadini di ambo i sessi che abbiano compiuto il trentesimo anno di età e non ancora il sessantacinquesimo e che siano cultori di psichiatria, o di criminologia, o di pedagogia, o cultori di psicologia iscritti nei relativi albi professionali.

I giudici-esperti durano in carica tre anni e possono essere riconfermati.

Ad essi spetta il trattamento economico previsto per i giudici popolari delle corti di assise.

Art. 11.

(*Compiti dei giudici-esperti*)

I giudici-esperti sono chiamati a comporre i collegi delle sezioni specializzate per i minorenni e la famiglia a norma degli articoli 2, 4 e 7.

Essi, inoltre, nei procedimenti civili, possono essere delegati dal giudice incaricato della istruzione, per il compimento di singoli atti.

Art. 12.

(*Competenza penale*)

È di competenza della sezione distrettuale la cognizione dei delitti, commessi da

minorenni, indicati nell'articolo 29, secondo comma, del codice di procedura penale.

Per i reati di competenza della sezione distrettuale l'istruzione è svolta da magistrati della procura della Repubblica presso il tribunale del luogo indicato nell'articolo 39 del codice di procedura penale, designati a norma dell'articolo 5, primo comma.

È di competenza della sezione specializzata del tribunale la cognizione degli altri reati commessi da minorenni.

Art. 13.

(*Competenza civile*)

Sono di competenza della sezione distrettuale i procedimenti di adozione.

Sono di competenza della sezione specializzata del tribunale:

a) i procedimenti relativi alle materie indicate nei titoli IV, VI, VII, VIII, IX, X, XII e XIII del codice civile, ad eccezione di quanto attribuito alla competenza del giudice tutelare;

b) i procedimenti previsti dalla legge 1° dicembre 1970, n. 898, e nella legge 4 maggio 1983, n. 184, ad eccezione di quanto attribuito alla competenza della sezione distrettuale e del giudice tutelare;

c) il procedimento previsto nell'articolo 100 della legge 22 dicembre 1975, n. 685, relativamente ai minorenni.

Art. 14.

(*Giudice tutelare*)

Le funzioni di giudice tutelare sono svolte dal pretore, e, nelle preture con più magistrati, da uno o più magistrati designati dal Consiglio superiore della magistratura.

Il Consiglio superiore della magistratura stabilisce in quali preture il magistrato o i magistrati designati esercitano le funzioni di giudice tutelare in via esclusiva ed in questi casi il magistrato o i magistrati designati non possono essere trasferiti ad altre funzioni prima di un triennio.

Il Consiglio superiore della magistratura assicura, attraverso appositi corsi, la specializzazione dei magistrati addetti alle funzioni di giudice tutelare.

Art. 15.

(Competenze del giudice tutelare)

Sono di competenza del giudice tutelare, oltre a quanto attribuitogli alla data di entrata in vigore della presente legge, i procedimenti di cui agli articoli 155, terzo comma, 320, quinto comma, 321, 336, ultimo comma, 343, secondo comma, 371, ultimo comma, 375, 376, 394, terzo comma, e 397 del codice civile, e il procedimento di cui all'articolo 747 del codice di procedura civile, ove i beni appartengano ad un incapace.

Spetta altresì al giudice tutelare la competenza per la esecuzione dei provvedimenti emessi dalla sezione specializzata del tribunale in materia di potestà genitoriale.

Art. 16.

(Competenze in materia penitenziaria)

Le funzioni della sezione di sorveglianza e del magistrato di sorveglianza sono esercitate, nei confronti dei minorenni sottoposti a misure penali fino al compimento della maggiore età, dalla sezione specializzata distrettuale e da un giudice ordinario della sezione stessa.

Art. 17.

(Ufficio di protezione giuridica)

Presso i comuni sedi delle unità sanitarie locali è istituito un ufficio di protezione giuridica.

Gli uffici di protezione giuridica sono costituiti da una o più persone scelte dalle assemblee previste dall'articolo 15 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Per tale designazione sono richiesti i seguenti requisiti:

a) essere cittadini italiani;

b) aver l'esercizio dei diritti civili e politici;

c) non aver riportato condanne per delitto non colposo o a pena detentiva per contravvenzione e non essere stato sottoposto a misure di prevenzione o di sicurezza;

d) aver idoneità fisica e psichica;

e) avere la residenza nel territorio di competenza.

L'ufficio di protezione giuridica esercita le funzioni attribuite dalla legge al tutore o al curatore, nei casi in cui il giudice tutelare non ritenga di doverle conferire a prossimi congiunti dell'incapace e nelle ipotesi previste dagli articoli 354 e 402 del codice civile e dall'articolo 3 della legge 4 maggio 1983, n. 184.

Nei casi di inerzia dei genitori o di conflitto di interessi tra genitori e minorenni l'ufficio di protezione giuridica è legittimato ad intervenire nei procedimenti civili e ad esercitare i poteri spettanti ai genitori nei procedimenti penali.

Art. 18.

(*Entrata in vigore*)

La presente legge entra in vigore sei mesi dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale.*

Art. 19.

(*Disposizione transitoria*)

I procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, sono rimessi, con decreto del presidente del collegio o del magistrato procedente, agli organi giudiziari competenti, secondo le norme che precedono.