



IV Congresso dell'Unione Nazionale Camere Minorili

Catania 13 ottobre 2012

Documento congressuale sul quesito: "Individuazione dell'Autorità giurisdizionale che unifichi le competenze del Tribunale Ordinario, del Tribunale per i Minorenni e del Giudice Tutelare"

Natura e composizione dell'autorità giurisdizionale

L'Unione Nazionale Camere Minorili è favorevole all'istituzione di un'unica Autorità giurisdizionale, da denominarsi "**Tribunale per i minori, le relazioni familiari e la persona**" (di seguito Tribunale), dinanzi alla quale siano accorpate tutte le **competenze civili** in materia di famiglia, minori, stato e capacità delle persone fisiche minorenni e maggiorenni, ivi compresa la tutela dei diritti della persona in materia di cittadinanza, di apolidia, di protezione internazionale, di ricongiungimenti familiari, attualmente di competenza del Tribunale ordinario, del Tribunale per i Minorenni, del Giudice Tutelare, nonché le **competenze penali** per reati commessi da minori degli anni 18 ed **amministrative** facenti capo al Tribunale per i Minorenni.

Ritiene essenziale che i magistrati siano addetti *in via esclusiva* a tale Autorità giurisdizionale e che, altresì, i magistrati addetti alla medesima siano dotati di competenza specialistica, derivante dalla frequentazione di corsi e/o dalla pregressa esperienza professionale nella materia specifica.

Ritiene essenziale, da ultimo, che alla medesima siano addetti *magistrati onorari*, in possesso di competenze ed esperienza specifica nelle materie concernenti le relazioni familiari e le problematiche dell'età evolutiva; ritiene opportuno, inoltre, che siano previsti percorsi formativi specifici propedeutici allo svolgimento del ruolo di magistrato onorario.

Reputa opportuno che alla magistratura onoraria, in ambito civile, possano essere demandate esclusivamente funzioni di ascolto del minore¹, con esclusione della delegabilità di ulteriore attività

¹ "La maggioranza ritiene che il ruolo del Giudice Onorario, ruolo di indubbia importanza nelle cause minorili, debba però essere meglio specificato nelle sue funzioni, non potendo in alcun modo sostituirsi al Giudice Togato e che, in ragione dell'apporto multidisciplinare, debba essere valorizzata la sua funzione consultiva e di ascolto del minore o delle parti, evitando commistioni con altri ruoli che rischiano di creare confusione nelle parti anche per l'impreparazione tecnico-giuridica degli Onorari stessi. Quanto al Tribunale Ordinario, per le medesime ragioni, considerato l'apporto di saperi extragiuridici da parte dei Giudici Onorari si auspica, invece, *de jure* condendo che si preveda la presenza di Giudici Onorari anche nel Tribunale Ordinario, con funzioni consultive e di partecipazione alle camere di consiglio" (Linee guida settore civile - III Congresso UNCM, Firenze 2011).

istruttoria. Ruolo essenziale dei giudici onorari dovrà essere la partecipazione alle camere di consiglio, nei procedimenti penali ed in alcune categorie di procedimenti civili (a titolo esemplificativo, ma non esaustivo) procedimenti di adottabilità, procedimenti *de potestate* e procedimenti di affidamento dei figli minori nei quali vi siano contestazioni in merito a scelte relative ai figli).

Ritiene, infine, opportuno che l'esperienza dei magistrati togati ed onorari addetti a tale Autorità Giudiziaria - unica - vada mantenuta e conservata nel tempo a favore della più efficace ed efficiente amministrazione della giustizia nell'interesse dei soggetti deboli, prevedendo, in conformità alle norme dell'Ordinamento Giudiziario ed ai principi costituzionali in materia, l'attribuzione di incarichi e/o funzioni a lungo termine.

Diffusione territoriale

L'Unione Nazionale Camere Minorili propone che l'istituendo *Tribunale* abbia *diffusione territoriale provinciale*, con possibilità di eventuali correttivi su base demografica, onde assicurare la prossimità della giustizia al cittadino.

Strutture di supporto

L'Unione Nazionale Camere Minorili è favorevole all'istituzione di un *Ufficio* della *Procura della Repubblica* presso il predetto Tribunale, *con competenza esclusiva* nelle materie ad esso demandate, e di un ufficio di Polizia Giudiziaria.

Rinvia ad ulteriori successivi approfondimenti per quanto concerne l'auspicata riforma dei Servizi Sociali (ministeriali e territoriali), rilevando fin da ora l'opportunità che presso ciascun Tribunale sia istituito un *Presidio del Servizio Sociale*, con funzioni di raccordo, sottolineando sin da ora la necessità di salvaguardare il ruolo del Servizio Sociale Ministeriale in materia penale.

Rileva, inoltre, l'opportunità di istituire presso il Tribunale uno *Sportello Informativo* concernente la *mediazione familiare* e la *mediazione penale minorile*, nonché di assicurare il ricorso alla *mediazione culturale* per i procedimenti (civili, penali o amministrativi) che coinvolgono persone appartenenti ad altre culture.

Rileva, altresì, la necessità che, presso ciascun Tribunale, siano istituiti *luoghi* destinati all'*ascolto del minore*, tali da garantirgli la massima serenità e libertà di parola.

Aspetti processuali in materia civile

L'Unione Nazionale Camere Minorili ritiene imprescindibile procedere ad una *razionalizzazione e semplificazione* dei riti *applicabili* alle controversie civili di competenza dell'istituendo Tribunale, secondo i seguenti *criteri generali*:

a) applicazione del medesimo rito in tutti i procedimenti di affidamento dei figli minori, separazione e divorzio e di modifica delle condizioni precedentemente stabilite dall'A.G.;

- b)** previsione di un rito che garantisca il rispetto del principio del contraddittorio per i procedimenti *de potestate* (316, 317 bis, 330, 333);
- c)** applicazione del medesimo rito per i procedimenti aventi ad oggetto domanda di mantenimento o alimenti (148, 433 e ss.), annullamento del matrimonio civile, scioglimento della comunione, *status* (244, 248, 249, 269, 273, 274).
- d)** mantenimento del rito speciale di cui alla L. 184/83 per i procedimenti di adottabilità;
- e)** semplificazione e razionalizzazione dei riti relativi ai procedimenti strettamente di volontaria giurisdizione già di competenza del T.M. o del G.T. (art. 84, 90, 171, 194, 250 c. 4, 252, 262, 264, 318, 320, 334, 335, 344-346, 371, 374, 383, 394 cod. civ. art. 12 L. 184/78) o del Tribunale ex art. 375 e 394 cod. civ., nonché ai procedimenti previsti nel capo II (interdizione, inabilitazione, amministrazione di sostegno), III (dichiarazione di assenza e morte presunta), IV (minori, interdetti, inabilitati), V (rapporti patrimoniali fra coniugi), V bis (ordini di protezione) del titolo II del libro quarto del cod. proc. civ., nonché ai procedimenti di adozione in casi particolari e di adozione di maggiorenne; oltre che, infine, ai procedimenti concernenti gli stranieri (a titolo esemplificativo opposizioni al ricongiungimento, *status* di rifugiato, *status* di apolide) ed ai procedimenti amministrativi; attribuzione della competenza relativa ai procedimenti per la rettificazione e l'attribuzione di sesso ex l. 14 aprile 1982 n. 164, nonché alle procedure giudiziali di rettificazione e correzione relative agli atti dello stato civile previste dal D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396;
- f)** disciplina specifica della fase di attuazione dei provvedimenti.

Quanto ai procedimenti previsti dalla L. 184/83, ritiene indispensabile colmare le lacune normative, prevedendo la nomina del difensore d'ufficio dei genitori e del minore (nella persona del suo rappresentante) e l'estensione del beneficio del patrocinio a spese dello Stato per il difensore d'ufficio.

Competenza penale

L'Unione Nazionale Camere Minorili ritiene che *il processo penale minorile*, come attualmente disciplinato (pur con alcuni opportuni correttivi ed adeguamenti), garantisce il perseguimento delle necessarie *finalità educative*, obiettivo imprescindibile per un procedimento penale che miri, oltre che all'essenziale scopo dell'*accertamento del fatto*, a favorire il pieno recupero sociale del minore autore di reato e la rapida fuoriuscita dello stesso dal circuito penale. Ne deriva, pertanto, che vadano salvaguardati interamente:

- a)** l'attuale *struttura* del processo penale minorile e di tutti gli istituti ad oggi disciplinati con il D.P.R. 448/1988;
- b)** l'attuale *composizione togata ed onoraria* dei *collegi*, oltre che la specializzazione e la competenza esclusiva di tutti i magistrati sia giudicanti che inquirenti, anche per la fase esecutiva della pena fino al raggiungimento del 25° anno di età dell'autore di reato già minorenne;

c) la necessaria *specializzazione* dei difensori (con la previsione di specifici obblighi deontologici in materia penale minorile secondo le recenti *proposte* di modifica, in tal senso, dell’U.N.C.M.) e di tutti gli altri operatori coinvolti;

d) la ineliminabile attività del *Servizio Sociale Minorile Ministeriale* (U.S.S.M.) e di *quello territoriale*.

L’Unione Nazionale Camere Minorili reputa, altresì, che l’intervento riformatore potrebbe essere l’occasione per favorire il recepimento di tutti quei *correttivi*, da tempo segnalati (cfr. *Linee-guida 3° Congresso U.N.C.M.*, Firenze 2011; *Linee-Guida 2° Congresso U.N.C.M.*, Gallipoli 2009), quali:

a) la M.A.P.: si è ritenuto che l’istituto della *Messa alla Prova* debba essere mantenuto nella sua struttura di funzionamento attuale, con necessari ed opportuni correttivi, che ne razionalizzino il funzionamento, oltre che la reale efficacia, affinché vengano soddisfatte in concreto le sue *finalità educative*, con la precisazione che occorre, in ogni caso, scongiurare il rischio che tale strumento si possa tradurre in una sorta di “*accanimento educativo*”. Si è ribadito, inoltre, che è auspicabile una maggiore partecipazione del minorenne e del suo difensore alle fasi di predisposizione del progetto di intervento, nonché di evoluzione dello stesso, con la possibilità di effettuare *verifiche intermedie* sull’andamento del progetto di M.A.P. in contraddittorio tra le parti;

b) la previsione normativa di *nuovi modelli* di *trattamento sanzionatorio* nel processo penale minorile: si è condiviso lo spirito della proposta di legge n. 3912 presentata alla Camera dei Deputati in data 29.11.2010 (sulla base della “*Proposta di modifiche al D.P.R. 448/88 e al D.Lvo 272/89 in materia di sanzioni previste nella sentenza di condanna e al codice penale in materia di pene irrogabili ai soggetti che hanno commesso reati nella minore età*” elaborata nel 2007 dal Dipartimento della Giustizia Minorile) di identificare *nuove sanzioni sostitutive* alla detenzione in sede di condanna (che consentano una maggiore individualizzazione del trattamento sanzionatorio ed aumentino la fruibilità concreta di misure extracarcerarie), ma si è previsto espressamente che il trattamento sanzionatorio e la fase esecutiva della pena siano sempre adeguati alla personalità del minore ed orientati al perseguimento delle finalità educative. Si è affermato, altresì, che debbano essere specificati meglio i *criteri di applicazione* e i *termini di durata* delle nuove misure;

c) l’elaborazione di un *nuovo modello* di *Ordinamento Penitenziario Minorile*: si è analizzata, anche in relazione a tale argomento, la proposta di legge n. 3912/2010 recante: <<*Norme sull’ordinamento penitenziario minorile e sull’esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nei confronti dei minorenni, nonché modifiche al codice penale in materia di pene e sanzioni sostitutive per i soggetti che hanno commesso reati nella minore età*>>. Si è, tuttavia, ritenuto che a tale proposta di legge vadano apportati opportuni correttivi, onde formulare una regolamentazione dell’Ordinamento Penitenziario Minorile che tenga conto di quanto previsto dalla Raccomandazione

CM/Rec (2008) 11 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa sulle *Regole Europee per i Minori Delinquenti sottoposti a sanzioni o misure*, oltre che dell’opportunità di prevedere apposite Comunità per i minori affetti da patologie di natura psichica, nonché una formazione specifica e

permanente per tutti gli operatori penitenziari minorili.

d) la codificazione e regolamentazione dell’istituto della *Mediazione Penale Minorile*: si rinvia sul punto al contenuto della proposta di legge elaborata dall’Unione Nazionale Camere Minorili dal titolo: “*Codificazione della Mediazione Penale*” (cfr. atti Commissione Bicamerale per l’Infanzia e l’Adolescenza, Roma 2007, ovvero sessione risorse/materiali sul sito www.camereminorili.it).

L’istituendo “**Tribunale per i minori, le relazioni familiari e la persona**” dovrà mantenere le competenze penali dell’attuale Tribunale per i Minorenni secondo la vigente *strutturazione* del D.P.R. 448/1988, con la precisazione che il miglior risultato si può concretamente ottenere solo ottimizzando al massimo il *coordinamento fra i plurimi interventi* (penali, civili, amministrativi) riguardanti il minore, attuati da parte di un’Autorità Giudiziaria che ponga al centro della propria attenzione la persona del minore nel suo complesso.

L’Unione Nazionale Camere Minorili esprime, invece, alcune perplessità in ordine alla *proposta* (contenuta in taluni Progetti di Legge) di estendere le competenze penali dell’attuale Tribunale per i Minorenni (applicabili ad oggi esclusivamente per reati commessi da minorenni, quand’anche in danno di altri minori) all’istituendo “Tribunale per i minori, le relazioni familiari e la persona” anche per talune tipologie di *reati commessi da maggiorenni in danno di minorenni*.

Invero, pur apprezzandosi in linea di principio l’attenzione che si intende in tal modo riservare anche al minore vittima di reato, non ci si può esimere dal sottolineare che tale attrazione di competenza potrebbe seriamente prestare il fianco ad un *vaglio di costituzionalità* delle relative norme, in quanto verrebbe inevitabilmente a crearsi una situazione potenziale di “*trattamento processuale differenziato*” per l’adulto che commetta un determinato tipo di reato in danno di una persona minorenne piuttosto che nei riguardi di un soggetto maggiorenne.

L’Unione Nazionale Camere Minorili ritiene che, in rapporto alla tutela e difesa del minore *vittima di reato*, si debba promuovere un ampliamento delle *garanzie difensive* dello stesso e che, a tal proposito, può essere utile rinviare a quanto già contenuto nelle Linee-guida del 22.10.2011 (3° Congresso U.N.C.M. di Firenze) e del 26/28.06.2009 (2° Congresso U.N.C.M. di Gallipoli), reputando prioritario e necessario che si rafforzi la *rappresentanza* del minore vittima di reato attraverso taluni dei seguenti *correttivi*:

a) l’introduzione legislativa dell’obbligo di notifica - sin dall’iscrizione della notizia di reato nell’apposito registro - di un *avviso* all’esercente la potestà genitoriale sul minore persona offesa di reato della possibilità di nominare un difensore di fiducia per il medesimo minore p.o. e della relativa opportunità di accedere al patrocinio a spese dello Stato;

b) la previsione di verifica sulla regolare *rappresentanza* del minore p.o. nel giudizio penale, oltre che su istanza di parte (così come già previsto nell’originaria formulazione dell’art. 90 bis c.p.p., contenuta nella proposta dell’U.N.C.M. 2006/2007), anche d’ufficio da parte del Giudice, al fine di procedere prontamente alla nomina di un curatore speciale del minore, laddove sussistano ipotesi di *conflitto di interessi* con chi ne abbia la legale rappresentanza, e si possa, in tal modo, provvedere alla rituale e più sollecita notifica al curatore speciale dell’avviso di cui al precedente punto *a*);

c) l'introduzione di *garanzie* che consentano la più adeguata tutela dei minori vittime di reato mediante il massimo utilizzo delle modalità dell'*audio-video registrazione* delle dichiarazioni rese dal minore p.o., da effettuarsi nelle “*forme protette*” previste dagli artt.392 e ss. c.p.p., in modo tale da garantire il contemperamento con le altrettanto fondamentali garanzie difensive dell'indagato e/o imputato del relativo delitto;

d) l'introduzione di apposita normativa che, in ipotesi di *richiesta di archiviazione* per reati la cui persona offesa risulti essere un minore, prescriva l'obbligo di notificare *l'avviso* di intervenuta richiesta di archiviazione all'esercente la potestà genitoriale ovvero, in caso di conflitto di interessi, al curatore speciale del minore, con la *specificazione* che tale notifica debba avvenire in ogni caso e senza la preclusione di cui all'attuale comma 2° dell'art.408 c.p.p. (espressa dichiarazione di voler essere informato circa l'eventuale archiviazione), affinché per i reati procedibili d'ufficio, oltre che a querela, nei quali non vi sia stata l'espressa dichiarazione di cui al comma 2° il minore p.o. sia messo in condizione, tramite il proprio legale rappresentante, di opporsi alla richiesta archiviazione.

Raccomandazioni di carattere generale

L'Unione Nazionale Camere Minorili ritiene, altresì, che sia necessario *un intervento legislativo* in materia di *ascolto del minore*, al fine di disciplinare e rendere effettivo il diritto del minore a partecipare ai procedimenti civili e penali che lo riguardano.

Sottolinea, inoltre, la necessità di assicurare la *specializzazione* del difensore e di tutti gli altri operatori della giustizia minorile, nonché l'opportunità di assicurare il massimo *coordinamento* degli *interventi* civili, penali e amministrativi.

A tale ultimo fine ritiene opportuna l'implementazione dell'*informatizzazione* dei procedimenti di competenza dell'istituendo Tribunale, onde assicurare la celere conoscibilità degli atti e lo scambio di informazioni con le altre autorità investite della tutela del minore.