

Prospettive della Giustizia Minorile francese

di Alain Bruel¹

Abbiamo pensato, il mio collega Hamon ed io, che il miglior modo di partecipare alla vostra riflessione sulla questione di un **Tribunale unico per i minori e la famiglia** era quello di dividerci in due distinti interventi.

Il primo, dedicato alle prospettive aperte su questo tema in Francia dal rapporto del rettore Guinchard, incaricato di organizzare una Commissione destinata a indicare una nuova suddivisione dei contenziosi all'interno delle diverse giurisdizioni, che ha consegnato il suo rapporto all'inizio dell'estate.

Il secondo, meno descrittivo e più riflessivo, consisterà nell'esporsi le argomentazioni dell'Associazione Francese dei Magistrati Minorili, riguardo al mantenimento della doppia competenza civile e penale nei compiti del giudice minorile.

Innanzitutto vi espongo i risultati della Commissione Guinchard.

Sapete senza dubbio che il nostro Ministro Rachida Dati si è prefissa di fare dell'istituzione giudiziaria un servizio pubblico efficiente: a questo scopo, dopo un giro in tutta la Francia di presentazione, durante il quale ha superbamente ignorato le critiche e i suggerimenti delle professionalità coinvolte, **ha riformato la carta geografica giudiziaria** moltiplicando le soppressioni delle giurisdizioni senza imbarazzarsi per un confronto, a cui d'altra parte non è abituata. Tutto ciò si è concluso col decreto del 15 febbraio 2008, subito contestato davanti al Consiglio di Stato da un'azione sindacale che rappresenta la maggioranza dei professionisti implicati.

La Cancelleria allora ha pensato che era giunto il momento di affrontare la seconda parte dell'operazione, che riguarda una problematica intellettualmente complessa, ma meno sensibile politicamente.

Non si trattava più di falciare la geografia delle strutture giudiziarie, ma di ipotizzare una **riforma dell'organizzazione delle giurisdizioni** per migliorarne leggibilità ed efficacia. Questa missione è stata affidata a una commissione presieduta dal Rettore onorario Serge Guinchard, prima membro della Facoltà di Diritto di Lione.

Bisogna riconoscere che Guinchard ha saputo ispirare bene la sua équipe perché il suo rapporto di 250 pagine, consegnato a giugno, ha raggiunto lo scopo, almeno per quanto concerne il diritto civile, di ottenere un consenso quasi unanime delle organizzazioni professionali implicate.

Madame Dati ha d'altra parte promesso di tenerne presente i principali suggerimenti.

Non vi infliggerò una sintesi dell'intero rapporto; su un piano generale basti sapere che i redattori hanno voluto mostrarsi sia logici che pragmatici e che hanno applicato gli stessi criteri metodologici in tutto il loro lavoro, cosa che ne facilita la comprensione.

Partendo dal principio fondamentale dell'interesse del giudicato, la Commissione si è sforzata di rendere l'accesso alla giustizia più comprensibile, facile e rassicurante.

¹ Alain Bruel, già Presidente del Tribunal pour Enfant di Parigi, traduzione dell'intervento realizzato a Castiglione delle Stiviere, il 27 settembre 2008

La Commissione ha subito constatato che l'idea seducente e regolarmente sbandierata di una giurisdizione di prima istanza unica poneva, se si voleva conciliare prossimità, specializzazione e accesso pari per tutti alla giustizia, problematiche che non erano mai state risolte in modo soddisfacente; **ha quindi finalmente scartato l'ipotesi della fusione di Tribunali di istanza e di grande istanza e ha soppresso solo la giurisdizione di prossimità**, ultima nata² e la cui qualità è stata regolarmente criticata, ripartendo il suo personale nei tribunali di grande istanza. L'istanza si vede attribuire un blocco di competenze omogeneo che comprende i contenziosi civili con problemi al di sotto di 10.000 euro, le procedure dell'esecuzione, il contenzioso della proprietà e dei leasing.

Si è ugualmente preoccupata di razionalizzare il trattamento dei contenziosi rilevanti dei Tribunali di grande istanza raggruppandoli all'interno di **grandi poli di competenza** come le questioni relative alla famiglia, la materia immobiliare o ereditaria, quella fiscale, delle locazioni professionali e commerciali, della stampa.

L'insieme dell'attività penale, oggi sparsa³, è stata riunita all'interno dei tribunali di grande istanza: l'esame delle violazioni, sottratto al Tribunale di istanza per la quinta classe e ai Tribunali di prossimità per le prime quattro classi, è stato attribuito a una nuova camera penale del Tribunale di grande istanza.

Arrivo ora all'oggetto preciso della vostra riflessione:

la creazione di una giurisdizione familiare unica è attualmente richiesta dall'Ombudsman (Mediatore) della Repubblica francese e da alcune organizzazioni di avvocati sensibili ai meriti della specializzazione. Si sa che la creazione di una **camera della famiglia e dello stato delle persone** in Francia è un'antica rivendicazione, sostenuta in origine dai giudici minorili: il presidente Martaguet a Bordeaux nel 1964, Allaer a Lille nel 1968, Molines a Parigi nel 1969 e madame Aldebert a Lione nel 1971 hanno tutti a turno dato spazio nei loro scritti a riflessioni sul raggruppamento di contenziosi, ma essi descrivevano sperimentazioni a geometria variabile che inglobava, ad esempio, il penale a Lille mentre il civile era limitato a Bordeaux; all'epoca nulla era stato deciso in merito alla problematica dell'unificazione dei contenziosi relativi allo stato delle persone, o quello della tutela degli incapaci, ai contenziosi sull'esercizio dell'autorità genitoriale nei casi di divorzio e separazione. I giudici minorili si esprimevano allora in un contesto positivo di espansione, con una convinzione profonda della superiorità di un'assistenza educativa rispetto ad altre procedure; non si rendevano affatto conto del rischio che avrebbero potuto correre nel caso di un assorbimento puro e semplice in un'entità più ampia.

In seguito le cose sono molto cambiate: lo sguardo della società sui giovani si è indurito, si assimilano gli adolescenti agli adulti, contestando nello stesso tempo ogni specificità alla giurisdizione dei minori; così i rappresentanti dell'Associazione Magistrati Minorili Francesi che sono stati ascoltati dalla Commissione si sono mantenuti su un profilo basso, limitandosi ad argomentare in favore del mantenimento della doppia competenza civile e penale del giudice minorile e della loro collocazione nei Tribunali di grande istanza piuttosto che in quelli di istanza, che avrebbe indebolito la loro posizione in rapporto ai loro interlocutori amministrativi; in compenso hanno fatto valere la possibilità di tenere udienze esterne nei luoghi giuridici più vicini agli utenti dei tribunali di grande istanza ogni volta che sarebbe necessario.

² La loro creazione risale solo alla legge del 26/2/2003

³ L'esame delle prime quattro classi spetta alla giurisdizione di prossimità, la quinta classe al giudice di istanza e i delitti alla camera correzionale del tribunale di grande istanza

In definitiva la Commissione non ha proposto modifiche sostanziali al funzionamento della giustizia minorile. I suoi membri erano assolutamente consapevoli che se il rispetto dell'**interesse superiore del bambino** si impone come il criterio comune alle giurisdizioni che devono applicare il diritto delle persone, giurisdizioni dei minori comprese, non si potevano trattare in maniera uniforme le procedure civili concernenti la famiglia perché queste obbediscono ciascuna a gerarchie di priorità differenti.

La protezione dei maggiorenni incapaci di intendere e di volere, le questioni legate alla precarietà finanziaria, al sovraindebitamento, al consumo, alla casa necessitano di una grande conoscenza del luogo, e quindi di prossimità geografica, di una procedura semplice, di un'accessibilità diretta al giudice, di un ricorso privilegiato all'oralità del dibattito.

La delinquenza giovanile e l'assistenza educativa si caratterizzano per gravità e fluidità delle situazioni mettendo talvolta in causa l'ordine pubblico; devono di conseguenza poter incontrare in Tribunale una sensibilità particolare e una reattività all'urgenza, la possibilità di avere un seguito nel tempo, una rete di presa in carico affidabile e diversificata.

I contenziosi sulla potestà genitoriale, sia per divorzi sia per separazione di fatto di coppie sotto pacs o meno, sia per la delega della volontaria giurisdizione, comprendono situazioni niente affatto banali e numericamente trattano la maggior parte delle procedure; richiedono essenzialmente una leggerezza che permetta ai giudicati, se arrivano a trarre giovamento dalle possibilità di conciliazione e mediazione che sono loro offerte, di non chiedere altro al giudice che una discreta ufficializzazione del loro accordo; mentre nei casi di disequilibrio accertato o conflitto dimostrato l'autorità del giudice deve potersi fare più presente e la procedura più formale. E' necessario inoltre che il magistrato intrattenga contatti abituali con i servizi sociali, gli psicologi, i notai, i mediatori familiari e, naturalmente, gli avvocati.

Infine il **contenzioso riguardante lo stato delle persone** -sia che si tratti di decidere su filiazione, adozione, sospensione temporanea o definitiva della potestà genitoriale, successioni- chiama in gioco non più la modalità di esercitarlo, ma l'esistenza stessa dei diritti soggettivi; solleva problematiche spesso complesse che necessitano di collegialità, il ricorso a una procedura prevalentemente scritta, esperti legati a professionalità particolari come gli psichiatri.

Anche la distinzione tradizionalmente fatta tra giudice degli interessi patrimoniali e giudice della persona non resiste alla globalità delle situazioni e all'evoluzione delle missioni e ciò ha portato la maggior parte delle volte a far trattare l'insieme delle questioni allo stesso magistrato.

La commissione Guinchard ha ritenuto che conveniva lasciare al tribunale d'istanza la sua competenza particolare riguardo a situazioni di precarietà materiale e psichica, ai maggiorenni incapaci, ai consumi, agli alloggi, a piccole liti per un ammontare inferiore a 10.000 euro, mentre la tutela dei minori è sembrata poter essere trasferita senza danno al giudice della famiglia.

Per rinforzare il polo dedicato alla famiglia e orientato alla conciliazione, la Commissione ha ugualmente aggiunto alle attuali attribuzioni del giudice della famiglia - che concernono essenzialmente l'esercizio della patria potestà, il divorzio e la separazione - i contenziosi relativi all'amministrazione legale dei beni del minore, della liquidazione e delle suddivisioni dei beni comuni dopo il divorzio e della suddivisione delle cose indivise dei concubini e di partner sotto pacs.

In materia di stato delle persone non resteranno dunque alla terza componente, quella degli affari complessi, che la filiazione, l'adozione, la dichiarazione di abbandono, e il decadimento della patria potestà. Queste materie oltrepassano il campo dell'esercizio del diritto e comportano un

rischio di rottura dei legami che giustifica perfettamente il ricorso alla collegialità, all'esercizio obbligatorio dell'avvocato, all'intervento del Pubblico Ministero.

Al fine di favorire l'accesso degli utenti al polo familiare, la commissione ha previsto la possibilità di tenere udienze esterne alle sedi dei Tribunali d'istanza; rifiuta, nello stesso tempo, l'assoluta automaticità: la lista delle udienze dovrà essere fissata in anticipo, ogni anno dal presidente del Tribunale di grande istanza, dopo il parere dell'assemblea generale dei magistrati della sede. La domanda congiunta delle parti potrà eccezionalmente essere tenuta in conto, se dopo essere stati inviati alla mediazione non avranno potuto accordarsi.

Alla Commissione non restava che dar vita a questo polo familiare apportando soluzioni funzionali ai bisogni di coerenza negli interventi del giudice minorile, del giudice della famiglia, che agisce come giudice della potestà genitoriale o giudice tutelare della procura, e degli avvocati specializzati. La commissione conta di raggiungere questo obiettivo grazie alla costituzione di una rete, ad una comunicazione strutturata e allo sviluppo degli sportelli unici di cancelleria.

1) **La costituzione di una rete** passa dalla nomina dei magistrati coordinatori, sia a livello del Tribunale che della Corte d'appello; il coordinatore sarà designato dal primo presidente della Corte d'appello su proposta dell'assemblea generale dei magistrati della sede. Il suo compito è l'organizzazione di riunioni semestrale del pool, l'organizzazione di sessioni di formazione decentrate e la stesura di un rapporto annuale; sempre a lui spetta il reclutamento di ricercatori sociali, esperti psicologi, psichiatri, neuropsichiatri, mediatori e amministratori ad hoc.

Presso la Corte, il coordinatore potrebbe essere il consigliere delegato alla protezione dell'infanzia, l'insieme degli appelli, compresi quelli della materia tutelare, sarà sottoposto a una camera specializzata.

Alla Procura infine, un referente familiare dovrà essere designato sia per il Tribunale che per la Corte; egli contribuirà a facilitare i collegamenti tra i suoi colleghi di sede, dell'istanza, le cancellerie e gli ufficiali dello stato civile.

2) **Lo sviluppo di una comunicazione strutturata** potrebbe venire dall'applicazione di una circolare che preveda per esempio che spetta al giudice della famiglia verificare se esiste una procedura di assistenza educativa in corso; basterebbe per questo prima di ogni udienza comunicare la lista degli atti nel ruolo della cancelleria della giurisdizione dei minori; come controparte una copia delle decisioni del giudice della famiglia verrà inviata al giudice minorile.

La comunicazione degli atti tra le due giurisdizioni beneficierebbe dei progressi raggiunti con la legge del 15 marzo 2002; sarebbe possibile se le parti avessero già diritto di consultare il dossier dell'assistenza educativa grazie all'applicazione del nuovo articolo 1187 del codice di procedura civile.

Da parte sua il giudice minorile dovrebbe in pieno diritto far conoscere al giudice della tutela minori che una procedura educativa sta per essere aperta nei confronti di una delle sue pratiche.

La circolare dovrebbe infine citare in caso opportuno le buone pratiche rilevate sul campo e favorevoli al buon funzionamento della rete.

3) **Lo sportello unico di cancelleria** deve essere ristrutturato nel quadro di una nuova concezione del lavoro giudiziario, dove il **cancelliere giudiziario** può esercitare alcune competenze delegate dal giudice; essendo stato oggetto, in ambiti diversi, di esperienze giudicate positive dovrebbe essere generalizzato; aspira a diventare punto di ingresso unico nel dispositivo e ad essere

messo in rete con le sedi della giustizia e del diritto così come con i diversi luoghi di accoglienza del pubblico; la comunicazione potrebbe essere facilitata da supporti informatici di cancelleria.

Il suo primo scopo è evidentemente quello di **fornire al pubblico informazioni** di qualità e indicare la giusta formulazione giuridica e procedurale per il problema esposto. Allo sportello spetta anche di **orientare** chi vi accede, e ciò necessita di uno stretto legame con i conciliatori, i servizi di mediazione, le associazioni di aiuto alle vittime. Nei casi complessi il funzionario addetto allo sportello non dovrebbe avere esitazioni ad inviare alla consultazione giuridica dell'ordine degli avvocati, alla camera dei notai, o a quella degli ufficiali giudiziari, ai punti di accesso del diritto e alle associazioni dedicate al sostegno di chi è in grande difficoltà.

Aldilà di questi scopi lo sportello unico deve essere messo in grado di ricevere l'insieme degli atti di procedura che il giudicabile può svolgere di persona per conto di una qualsiasi giurisdizione situata nel distretto interessato, così come di registrare direttamente la domanda nella catena "mestiere" della formazione giurisdizionale competente e in seguito di informare l'utente in maniera precisa sullo sviluppo delle procedure.

Come ho già detto, madame Dati ha reagito in modo positivo: in un'intervista rilasciata nel mese di settembre alla rivista di diritto civile Lamy ha dichiarato che, dal momento che i rapporti non sono fatti per dormire nei cassetti, le proposte della commissione Guichard saranno messe in atto: ha anche sollecitato che le prime disposizioni di natura regolamentare siano applicabili dal gennaio 2009. Ringraziandovi per l'attenzione, vi prego di scusare l'involontaria aridità di questa esposizione.