

Un giudice che non c'è: la sezione per i minorenni della corte d'appello

di Luigi Fadiga

1. Queste brevi note sono il frutto di una piccola indagine iniziata a titolo personale nel 2002 e poi proseguita con l'avallo del consiglio direttivo dell'AIMMF. A quell'epoca infatti avevo da poco assunto le funzioni di presidente della Sezione per i minorenni della Corte d'appello di Roma, e desideravo vivamente comprendere il funzionamento di questi organi giudiziari, previsti dalla stessa legge istitutiva dei tribunali per i minorenni del 1934 e tuttavia tradizionalmente estranei alla cultura minorile ed alla sua evoluzione. Ero inoltre interessato a conoscere, più in generale, come fosse trattata a livello tabellare la materia del diritto di famiglia: se cioè fosse assegnata ad una apposita sezione, e in tal caso se quella sezione fosse in qualche modo collegata con la sezione per i minorenni. E' noto infatti che già da molti anni il C.S.M., nella circolare sulla composizione degli uffici, richiede quella scelta organizzativa.

A questo scopo nel febbraio del 2002 ho indirizzato ai colleghi una lettera (vedila in App. 1) nella quale, dopo essermi presentato e dopo avere spiegato brevemente le ragioni della mia richiesta e l'organizzazione della Sezione romana, li pregavo di fornirmi notizie sulla Sezione da loro presieduta, sulla sua composizione, la sua organizzazione ed il suo funzionamento. Fornivo, per la risposta, il mio numero telefonico diretto, il numero telefonico della segreteria, il numero di telefax, il mio indirizzo di posta elettronica.

Due mesi dopo, le risposte giunte erano solo due. Preparavo allora una seconda lettera più personalizzata (vedila in App. 2), che nel mese di giugno indirizzavo individualmente a ciascun presidente di Sezione per i minorenni. Allegavo alla lettera copia della mia precedente richiesta e del provvedimento del presidente della Corte di Roma istitutivo della sezione persona e famiglia, e chiedevo se nel loro distretto esistevano esperienze simili. Ottenevo così in totale 15 risposte¹, di cui una telefonica. Esse rappresentano il 53,5% del totale, considerato che le Sezioni per i minorenni devono esistere per legge in ogni Corte d'appello e che le Corti d'appello sono in tutto 29 comprese le sezioni distaccate di Bolzano Sassari e Taranto.

L'indagine si basava su domande con risposta aperta, allo scopo di salvaguardarne il carattere del tutto informale e personale. E' stato quindi necessario riordinare e classificare i dati pervenuti, per facilitarne una lettura ragionata ed organica. Tenuto conto che la Sezione per i minorenni è prevista per legge, ciò che più interessa a questo riguardo è vedere come è organizzata e come funziona, vale a dire se ha una sua configurazione unitaria e con quali criteri vi si assegnano i magistrati. Interessa inoltre conoscere se esiste una sezione apposita per il diritto di famiglia, e se tale sezione è composta dagli stessi magistrati della sezione per i minorenni.

2. Prima di riferire i risultati della ricerca, può essere opportuno richiamare brevemente le disposizioni di legge concernenti le Sezioni per i minorenni. Esse sono contenute nello stesso provvedimento legislativo che ha istituito il Tribunale per i minorenni, vale a dire nel r.d.l. 20.7.1934 n. 1404, poi convertito nella l. 27.5.35 n. 835, che all'art. 2 provvede alla "Istituzione e composizione dei Tribunali per i minorenni", e al successivo art. 5, in perfetto parallelismo, alla "Istituzione e composizione della Corte di appello per i minorenni". Entrambi questi organi funzionano in un edificio "apposito" (art. 1 comma 4 RDL citato), ove ha sede anche l'"Ufficio di procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni", istituito con lo stesso provvedimento normativo sopra citato.

Il sistema prevede dunque per ciascun giudice specializzato di primo grado anche un giudice specializzato d'appello. Quest'ultimo, pur non essendo costituito in organo giudiziario autonomo come il Tribunale per i minorenni, deve tuttavia godere di una sua precisa individuazione e configurazione, e ciò a cominciare dalla sua stessa ubicazione, che, come per il Tribunale per i minorenni, era prevista originariamente nella sede del centro di rieducazione.

¹ Hanno risposto le seguenti Sezioni per i minorenni: Ancona, Bari, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Firenze, Lecce, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Trento, Trieste.

In realtà, mentre l'ubicazione del tribunale per i minorenni è stata tenuta dovunque separata da quella del tribunale ordinario², lo stesso non è avvenuto per le Sezioni per i minorenni delle Corti d'appello, che solo in pochissimi casi hanno avuto una loro sede propria. E' difficile dire se ciò è avvenuto per inerzia dell'amministrazione centrale o per resistenza della magistratura. Probabilmente, i due fattori hanno concorso in pari misura a determinare lo stato di fatto esistente, dove – salvo errore – soltanto in un paio di sedi la sezione per i minorenni ella corte tiene udienza in propri locali, fuori dalla sede della corte d'appello³.

D'altra parte, quando con la legge del 9.3.1971 n. 35 venne finalmente istituito l'organico dei tribunali per i minorenni, nulla fu disposto circa l'organico delle sezioni per i minorenni delle corti: cosicché il sistema divenne ancor più squilibrato in quanto, di fronte a un giudice di primo grado autonomo e fortemente caratterizzato, si lasciò che il giudice specializzato di secondo grado rimanesse un organo privo di pari autonomia organizzativa e gestionale.

3. L'indagine svolta mostra gli effetti di questa politica giudiziaria. Sulla base delle quindici risposte pervenute, alle quali va aggiunto il dato della Corte d'appello di Roma, ecco infatti la situazione emersa, che consente di suddividere le attuali sezioni per i minorenni in tre fasce distinte.

Nella prima fascia, composta da tre sedi soltanto (RM, MI, TO) la sezione per i minorenni è composta da giudici che si occupano in via esclusiva di tutta la materia minorile in senso stretto, vale a dire delle impugnazioni contro i provvedimenti civili e penali del tribunale per i minorenni. In quelle stesse sedi è istituita anche una sezione per la famiglia (variamente denominata) composta dagli stessi magistrati della sezione per i minorenni.

Nella seconda fascia, composta da sette sedi (BA, BS, CA, CL, NA, PA, RC), esiste una sezione per i minorenni che si occupa in maniera unitaria di tutta la materia minorile (e, a Bari, anche delle separazioni e dei divorzi), pur essendo composta da magistrati assegnati anche ad altre sezioni⁴.

La terza fascia è composta da sedi in cui la sezione per i minorenni non funziona in maniera unitaria ed organica, e in un certo senso esiste solo dal punto di vista formale. Si potrebbe quindi definire una Sezione virtuale. In contrasto con quanto prescritto dal C.S.M. nella circolare sulle tabelle⁵, vi sono infatti due collegi diversi, uno penale, composto da consiglieri appartenenti alle sezioni ordinarie penali, ed uno civile, composto da consiglieri appartenenti alle sezioni ordinarie civili della Corte. Tali collegi sono variamente formati e presieduti, e dalle risposte fornite non risulta che nella loro composizione si tenga conto di precedenti esperienze giudiziarie minorili dei magistrati prescelti, né di qualsivoglia altro elemento che ne comprovi la specializzazione o quanto meno l'interesse per la materia. Anche qui pertanto sembrano largamente disattese le indicazioni contenute nella circolare del C.S.M. sulle tabelle. Sembra anzi che, per certi aspetti, la destinazione alla sezione per i minorenni venga considerata in termini negativi o quanto meno poco gratificanti dal punto di vista del prestigio professionale. In un caso, essa è stata vissuta dall'interessato in termini punitivi e fatta oggetto di ricorso al giudice amministrativo.

Come si è detto, le risposte sono state quindici. Ad esse va aggiunto ovviamente il dato della sezione di Roma, cosicché le sedi esaminate sono in tutto sedici sulle ventinove previste per legge. Sembra ragionevole ipotizzare che le sedi che non hanno risposto vadano collocate nella terza fascia, e cioè in quella dove il disinteresse per la materia è massimo. Se ne deduce quindi che in diciannove sedi su ventinove (pari al 65,5% del totale) la sezione per i minorenni in realtà non esiste, o quanto meno non può essere seriamente considerata un organo specializzato di secondo grado, come la legge istitutiva e le circolari del C.S.M. vorrebbero che fosse.

Si potrebbe obiettare che questa pessimistica conclusione non tiene conto dell'apporto specialistico dei consiglieri onorari. L'obiezione non convince. In primo luogo va considerato l'aspetto numerico: mentre infatti nel collegio giudicante di primo grado gli onorari sono in numero uguale ai togati, e anzi in un caso (il g.u.p.) in numero superiore, nella sezione per i minorenni sono

² Fa eccezione Trieste.

³ Torino, Palermo.

⁴ Nella Corte di Bari è prevista in tabella una sezione unica per minorenni e famiglia, ma i giudici non vi sono assegnati in via esclusiva.

⁵ cfr. paragrafo N della circolare.

solo due in un collegio di cinque e dunque in minoranza. Ma non si tratta solo di questo. In realtà, l'apporto dei consiglieri onorari all'attività della sezione per i minorenni è largamente inferiore a quello dei giudici onorari del tribunale. Si consideri che in appello non c'è di norma attività istruttoria, e che quando c'è viene svolta collegialmente: il che impedisce ai consiglieri onorari di svolgere questa delicata funzione, come invece accade nei tribunali per i minorenni. Si aggiunga che la presenza dei consiglieri onorari, limitata com'è alle udienze collegiali, risulta di fatto assai sporadica tenuto conto del loro numero eccessivo. Questo infatti è determinato in base al rapporto massimo di quattro onorari per un togato, fissato da una circolare del CSM in considerazione delle esigenze (e delle carenze) dei tribunali per i minorenni, ma seguito pedissequamente anche nelle corti d'appello. Ed allora accade (come ad esempio nella sezione per i minorenni romana, dove di fronte a cinque consiglieri togati ed un presidente vi sono diciotto onorari) che un consigliere onorario possa comporre il collegio meno di una volta al mese: il che significa una presenza in sezione inferiore a dieci giorni all'anno. Per finire (ma altre cose si potrebbero aggiungere), nelle corti d'appello solitamente nemmeno i consiglieri togati hanno un loro ufficio, e per i consiglieri onorari non restano che i corridoi.

4. Non vanno trascurati gli effetti che tale stato di cose determina a livello di giurisprudenza, soprattutto in materia civile. Si possono prendere ad esempio le decisioni in tema di autorizzazione alle nozze (art. 84 c.c.), quelle in tema di idoneità all'adozione internazionale (art. 30 l. 1983 n.184), e quelle in tema di stato di abbandono (artt. 6 e 17 legge cit.) E' un dato di comune esperienza che le decisioni di rigetto pronunciate in queste materie dai giudici di primo grado vengono riformate con grandissima frequenza dalle sezioni per i minorenni, e ciò non tanto per motivi di puro diritto bensì per una diversa valutazione di nozioni paragiuridiche e metagiuridiche come quelle di interesse del minore o di capacità genitoriale.

In materia di potestà genitoriale il problema è inoltre aggravato dalla mancanza della funzione regolatrice della Corte di cassazione, che per giurisprudenza consolidata non considera reclamabili davanti al giudice di legittimità i decreti pronunciati ai sensi degli artt. 330, 333 e 336 cod. civ., in quanto non incidenti su diritti soggettivi.

Agisce da potente catalizzatore in tale situazione la mancanza, in grado di appello, di un pubblico ministero specializzato. Diversamente da quanto previsto per la funzione giudicante, la legge non prevede infatti alcuna forma di specializzazione per il rappresentante del pubblico ministero nei procedimenti minorili in grado di appello, cosicché la funzione di controllo e di stimolo che quest'organo potrebbe esercitare risulta vanificata.

Da tutto ciò consegue che ogni corte territoriale ha una propria giurisprudenza in materia civile minorile, se di giurisprudenza si può parlare. Infatti la natura raccogliitrice della maggioranza dei collegi giudicanti, la sporadicità delle funzioni minorili esercitate dai componenti togati, e la posizione minoritaria e non di rado subalterna dei componenti onorari, rendono difficile cogliere, in molte decisioni minorili di appello, un filo conduttore diverso da generici criteri di presunto comune sentire.

Si è quindi in presenza di un paradosso stridente: il giudice preposto all'impugnazione è meno specializzato e meno qualificato del giudice che ha emesso la decisione impugnata. Più chiaramente: la sezione per i minorenni delle corti d'appello è, in quanto tale, un giudice inesistente, cosicché le disposizioni del r.d.l. del 1934 relative al giudizio di appello sono rimaste in gran parte lettera morta.

5. Una delle ragioni di questa grave anomalia potrebbe essere individuata nel numero di affari insufficiente, tale da non giustificare o da non permettere l'assegnazione di magistrati in via esclusiva o quanto meno stabile e prevalente alla sezione per i minorenni.

In effetti, anche nelle grandi sedi gli appelli contro le decisioni civili e penali del tribunale per i minorenni non costituiscono un numero di affari numericamente rilevante. Per il settore penale, il fenomeno trova spiegazioni plausibili nella tipologia dell'utenza, per gran parte costituita da minori nomadi ed extracomunitari, e nella natura delle decisioni di primo grado, per la maggior parte consistenti in perdoni giudiziali o in brevi pene con benefici di legge. Per il settore civile, fatta eccezione per la materia dell'adottabilità (dove peraltro fino ad ora ha fatto da cuscinetto l'opposizione allo stesso tribunale), le decisioni in materia di potestà genitoriale sono raramente oggetto di reclamo, e anche qui ha un suo peso la tipologia dell'utenza e la natura delle decisioni,

sempre revocabili dallo stesso giudice che le ha emesse. Ma ancor più sembra avere peso la possibilità di stare in giudizio senza ministero o assistenza di difensore. Se e quando entrerà in vigore la disciplina della difesa di ufficio nei procedimenti minorili, introdotta dalla l. 2001 n. 149 ed ancora inattuata, questa ipotesi potrà trovare conferma. Sin d'ora tuttavia si può notare che i procedimenti relativi all'affidamento del figlio naturale (art. 317 bis c.c.), dove la presenza del difensore è considerata obbligatoria, fanno registrare un tasso di impugnazioni molto più elevato.

Uno dei rimedi all'anomalia sopra indicata potrebbe essere visto nella costituzione di una sezione unica per i minori e per la famiglia, in cui raggruppare, insieme alla materia più strettamente minorile, anche tutta la materia delle separazioni e dei divorzi ed eventualmente anche tutta la materia relativa alle persone: vale a dire, come accade nella Corte d'appello di Roma, tutte le controversie concernenti il libro primo del codice civile. La prima ipotesi è appunto quella prescelta dal Consiglio Superiore della Magistratura, che, come si è detto, non cessa di riproporla e di raccomandarla in ogni biennio, nella circolare sulle tabelle di composizione degli uffici. Senonché, come è emerso dalla piccola indagine di cui danno conto queste note, quell'indicazione è rimasta anch'essa lettera morta. E d'altra parte lo stesso C.S.M. (che nelle circolari più recenti sembra avere attenuato l'iniziale insistenza) si mostra consapevole che nelle piccole corti d'appello nemmeno quel rimedio è proponibile, ostandovi il ridottissimo numero degli affari e dei magistrati, obbligati di necessità ad essere dei generalisti.

Si potrebbe obiettare che non è questa una valida ragione per rinunciare alla ricerca di altre soluzioni che garantiscano comunque l'esistenza di un giudice d'appello dei minori e della famiglia veramente specializzato, una volta che si è convinti che ne vale la pena. Ed è quel che è successo recentissimamente in materia di diritto industriale, dove senza proteste e senza colpo ferire un decreto legislativo ha profondamente inciso sulla competenza territoriale delle corti d'appello, raggruppando presso le maggiori la materia specialistica dei marchi e dei brevetti industriali. Senonché, quella semplice e saggia soluzione ha trovato il consenso della classe forense, che al contrario ha fatto muro quando un principio analogo ha fatto capolino in Commissione giustizia nella discussione sul d.d.l. governativo di soppressione dei tribunali per i minorenni. I quali oggi sono certamente troppo centralizzati: ma, trasformati in sezione specializzata del tribunale ordinario ed ubicati in ognuno dei circondari della Repubblica, patirebbero le stesse conseguenze che sono toccate alle sezioni per i minorenni, vale a dire esisterebbero realmente solo nelle grandi sedi.

E dunque, se si vuole realmente creare un giudice specializzato in materia di famiglia e di minori occorre anche porsi il problema del giudice specializzato dell'impugnazione, senza rinunciarvi aprioristicamente come certo sarebbe se il problema venisse ulteriormente ignorato. Le soluzioni non mancano: vuoi che si ricorra alla sperimentata regola del diritto canonico che attribuisce la competenza d'appello all'organo di primo grado viciniore, vuoi che applichi il recentissimo criterio di raggruppare gli appelli in capo ad alcune soltanto delle corti territoriali, vuoi che si individuino altri criteri ugualmente validi.

L'importante è non ignorare il problema: come invece sino ad ora si è fatto, e come purtroppo con ogni probabilità si continuerà a fare.

App. 1.

Roma, 26 febbraio 2002

*Ai Colleghi presidenti
delle Sezioni per i minorenni
delle Corti di Appello
Loro Sedi*

Caro Collega,

dopo una lunga esperienza come presidente del tribunale per i minorenni di Roma, da alcuni mesi presiedo la sezione per i minorenni della Corte d'appello, che qui a Roma da qualche anno è competente anche per tutta la materia familiare, comprese le impugnazioni dei provvedimenti del tribunale civile ordinario in materia di separazione coniugale e scioglimento del matrimonio.

La novità dell'esperienza professionale che ho appena iniziato, e le molte questioni processuali e pratiche ancora aperte, mi spingono a scrivervi per sapere se anche da voi esiste qualcosa di simile, e in caso affermativo com'è denominata la sezione, come valutate l'esperienza fatta e quali problemi pratici dovete affrontare. In ogni caso, mi piacerebbe sapere come è organizzata la sezione per i minorenni: se cioè i colleghi che la compongono fanno parte anche di altre sezioni, se le competenze minorili penali e civili sono trattate dagli stessi colleghi, se i componenti privati vengono incaricati di qualche adempimento istruttorio (ad esempio, l'ascolto del minore), e così via.

Ti sarei veramente grato di una risposta, che a me personalmente sarebbe di grande aiuto e che permetterebbe a tutti noi di avere una panoramica dei nostri comuni problemi di giudici minorili e familiari di secondo grado. A questo aspetto infatti è interessata anche la nostra Associazione dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia (AIMMF), che è al corrente di questa mia lettera e che è disponibile ad approfondire e diffondere i risultati di questa mia iniziativa.

Ti ringrazio fin d'ora, ti comunico qui sotto i miei indirizzi, e ti invio i miei più cordiali saluti.

*Luigi Fadiga
presidente della Sezione Famiglia e Minori*

*Corte d'appello di Roma, Sezione Famiglia e Minori, via Varisco 11, 00195 Roma
tel. 06 3879.2810; 06 3972.8046; fax 06 3879.2919;
e-mail luigi.fadiga@giustizia.it*

App. 2.

*Al signor presidente
della Sezione per i minorenni
della Corte di Appello di*

.....

Roma, 3 giugno 2002

Caro Collega,

nel febbraio scorso ho indirizzato a tutti i colleghi presidenti delle sezioni per i minorenni una lettera, chiedendo notizie in merito alla situazione locale e all'organizzazione del lavoro, con particolare riguardo all'esistenza o meno di una sezione unica per separazioni, divorzi e affari minorili civili e penali.

A tutt'oggi però ho ricevuto risposta solo dai colleghi di Bari, Torino, Trento, Napoli, Milano e Palermo, e perciò ritengo che le mie lettere, indirizzate impersonalmente, non siano state tutte recapitate.

Ti scrivo perciò direttamente allegandoti copia della mia del 26 febbraio, grato se potrai darmi o farmi dare una risposta anche per posta elettronica o per fax, se ti riesce più comodo (il mio indirizzo è: luigi.fadiga@giustizia.it. Il mio telefax è 06. 3879.2919)

Allego inoltre, pensando che ti possa interessare, copia del provvedimento del presidente della Corte che nel 1998 ha istituito la sezione.

Ti ringrazio, ti auguro buon lavoro, e ti saluto molto cordialmente.

Luigi Fadiga