

## **Domani: quale ruolo del giudice onorario nel tribunale specializzato?<sup>1</sup>**

Sull'individuazione dei problemi della giustizia civile in materia minorile c'è da tempo convergenza di opinioni: il primo problema è sicuramente la frammentazione delle competenze che non solo crea una dannosa dispersione, ma nuoce soprattutto alla qualità dell'intervento, da qui la necessità non più procrastinabile di riformare e razionalizzare il sistema<sup>2</sup>. In secondo luogo la struttura dei Tribunali per i minorenni è troppo accentrata: in molte regioni ciò determina non solo sovraccarico di lavoro con la conseguente lentezza dei procedimenti<sup>3</sup>, ma soprattutto rende difficoltosa la possibilità di intessere rapporti con il territorio, con i servizi sociali, le scuole.<sup>4</sup>

Da più di venti anni vengono periodicamente avanzate iniziative di riforma che seguono linee contrapposte: alla richiesta di eliminazione della competenza, perlomeno civile e

---

<sup>1</sup> Paola Lovati, avvocato in Milano, segretario Camera Minorile di Milano e dell'Unione Nazionale Camere Minorili

<sup>2</sup> Come notorio, infatti, uno dei difetti più deprecabili della giustizia minorile italiana è provocato dall'eccessiva frammentazione delle competenze tra i differenti organi giudiziari, attualmente attribuite, a seconda del *petitum*, al giudice tutelare, al tribunale ordinario o al tribunale per i minorenni (cfr. Moro, Manuale di giustizia minorile, Zanichelli, 2002 che nell'annoverare l'assetto delle competenze in materia individua 55 tipologie di decisioni attribuiti al T.M., 27 al T.O. e 48 al G.T.). In tale prospettiva cfr. M. Domanico "L'ascolto del minore nei procedimenti civili-[www.cameraminolimilano.it](http://www.cameraminolimilano.it). " *..solo una specializzazione dei tribunali che trattano la materia della famiglia e dei minori ed una unificazione delle competenze potrà far sì che cresca e si sviluppi una sensibilità culturale comune nella materia della famiglia e di minori che sia al passo con l'evoluzione della società e con l'Europa*".

<sup>3</sup> Per un esame del carico dei procedimenti pendenti e delle problematiche che ne derivano, si vedano le interviste ai Presidenti del TM di Venezia, Torino, Genova, Milano pubblicate su "Famiglia e minori", Guida al diritto, n. 8, settembre 2009

<sup>4</sup> In tal senso D. Missaglia G.O. TM ROMA in "I giudici onorari e la magistratura minorile di fronte alle proposte del Governo Berlusconi, [www.edscuola.it](http://www.edscuola.it) " *Questa separatezza ed isolamento del Tribunale non è solo fisica ed alimenta quella separatezza che è il rischio sempre aperto delle professioni ad alto contenuto di autonomia e specializzazione Più il Tribunale è separato dalla società e più la sua giustizia rischia di essere distante dalla società*".

## **“Il giudice onorario: ieri, oggi, domani”**

**Seminario Aimmf Zona nord  
I.C.F. – Palazzo Brescianelli  
Castiglione delle Stiviere (MN), 18-19 settembre 2009**

amministrativa<sup>5</sup>, del tribunale per i minorenni, che sarebbe sostituita da sezioni specializzate da istituire presso il tribunale ordinario, si oppone l'esigenza di mantenere accorpate, in capo ad un'unica istituzione giudiziaria specializzata tutte le competenze in materia di persona, famiglia e minori<sup>6</sup>. Entrambe le proposte partono dalla comune considerazione che occorra superare la frammentazione delle competenze in materia minorile (evitando potenziali conflitti tra TO, TM e GT) e ricorrono (come emerge dalle relazioni introduttive) ad argomentazioni che si richiamano alle norme convenzionali internazionali (purtroppo considerate alla stregua di norme programmatiche, che si ha il dovere di richiamare, ma non l'obbligo di applicare), giungendo però a soluzioni contrapposte.

Senza entrare nel merito delle diverse posizioni, non essendo questo il tema dell'incontro, segnalo però che la sensazione è che il dibattito, sia all'interno della politica sia con riferimento agli interventi degli operatori, sembra essere più rivolto alla ricerca "di una regola processuale" che alla capacità di risposta che il sistema deve trovare per "regolare" i problemi concreti<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Ex multis cfr. il D.L. n.2517 /2002 dal significativo titolo "*Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia*" ; il D.L. n. S155 del 9.06.2006, a firma M.Alberti Casellati "*Sezioni specializzate per la famiglia e per i minori dei tribunali e delle corti d'appello ed uffici specializzati delle procure presso i Tribunali*"; nella XVI legislatura il disegno di legge C n.393 "*Istituzione di sezione specializzate del tribunale e della Corte d'appello per la tutela dei diritti dei minori e della famiglia*" di iniziativa parlamentare On. Luca Volontè del 27 maggio 2008 (assegnato, non ancora iniziato l'esame) e il DDI S n.178 "*Delega al governo per l'istituzione delle sezioni specializzate per la famiglia e per i minori*", di iniziativa parlamentare sen. Roberto Castelli del 29 aprile 2008 (da assegnare)

<sup>6</sup> il cd Tribunale della persona e della famiglia, competente per tutta la materia relativa ai diritti della persona, minorenni ed adulta, e della famiglia nel suo complesso, legittima o di fatto. Ad oggi, invece, tale competenza è riconosciuta al giudice ordinario per figli nati all'interno del matrimoni e al tribunale per i minorenni per figli nati da coppie di fatto. Il nuovo giudice, accorpando le due competenze, sarebbe chiamato ad esprimersi sull'ampia gamma di materie relative al diritto di famiglia e minori: interdizione, separazione e divorzio, divisione dei beni in comunione legale e successoria, adozioni nazionali ed internazionali, ecc.

<sup>7</sup> Come correttamente osservato "*Molti spazi di riflessione si aprono, dunque, su di una impostazione la quale, prima ancora di discutere sulle attribuzioni di competenze all'uno o all'altro organo giudiziale dovrebbe chiarire come deve*

**“Il giudice onorario: ieri, oggi, domani”**

**Seminario Aimmf Zona nord  
I.C.F. – Palazzo Brescianelli  
Castiglione delle Stiviere (MN), 18-19 settembre 2009**

Necessità questa ancor più evidente laddove si controverte, come in questo campo, di relazioni familiari, perché in caso contrario si rischia che le lacune e incertezze dell'attuale quadro legislativo invece di ridursi possano essere aumentate dall'aumento della produzione legislativa effettuato in modo così disorganico con il rischio, tra l'altro, di impedire la concreta realizzazione dei principi di promozione e protezione del minore già da tempo dettate dalla Convenzione di New York del 28.11.1989 ratificata con la legge 176/91 e dalle disposizioni contenute nella Convenzione di Strasburgo del 1996, ratificata dalla legge 20.3.2003 n.77.

Una reale riforma non può essere effettuata se non mettendo a disposizione risorse economiche, umane e strutturali adeguate, che consentano l'attuazione di un processo di cambiamento che migliori, potenzi e assicuri la piena efficienza del sistema giustizia.

E' inoltre evidente la necessità che il legislatore crei i presupposti affinché vi sia un'effettiva formazione specialistica multidisciplinare di tutti gli operatori del diritto, dai magistrati agli avvocati e tale principio di specializzazione esige che ai giudici non siano attribuite competenze ulteriori e diverse rispetto a quelle che riguardano la materia minorile e familiare.

In quest'ottica, dunque, per il raggiungimento di una soluzione "giusta", finalizzata a garantire un processo dignitoso e di durata ragionevole che possa effettivamente tutelare gli interessi di tutti i soggetti coinvolti, è necessario dunque interrogarsi su "come" questa risposta vada cercata.

---

*avvenire l'integrazione fra attività amministrativa ed attività giudiziale e quali siano le rispettive competenze. Occorrerebbe guardare ai profili di tutela preventiva per distinguerli dai profili di tutela successiva.” L. Rossi Carleo in “La riforma della giustizia minorile:spunti di riflessione”, La nuova giurisprudenza civile commentata, supplemento al fasc.3/2004*

**“Il giudice onorario: ieri, oggi, domani”**

**Seminario Aimmf Zona nord  
I.C.F. – Palazzo Brescianelli  
Castiglione delle Stiviere (MN), 18-19 settembre 2009**

Utile, per la ricerca di questa tipo di metodologia, è l'esperienza degli *Osservatori sulla giustizia civile* ove nel corso di questi ultimi anni si è realizzato un coordinamento tra i diversi operatori, anche sotto l'aspetto deontologico, creando un'effettiva sinergia tra chi opera nel campo del diritto di famiglia e minorile (magistrati, avvocati, assistenti sociali, medici, psicologi) volto alla formazione non solo di un linguaggio e di una cultura condivisa e comune, ma anche allo studio e allo scambio interdisciplinare per consentire l'individuazione di prassi comuni: se differenti sono i modelli che stanno alla base delle discipline giuridiche e di quelle psicologiche,<sup>8</sup> nell'ambito del diritto di famiglia e minorile questi confini devono necessariamente sfumare.

In altri termini, appare evidente la necessità di “lavorare insieme” in un rapporto di fiducia che si deve basare sulla chiarezza del proprio ruolo, sul reciproco scambio delle conoscenze e sulla disponibilità a discutere.

Così inquadrato il problema, è più semplice trovare una risposta al quesito posto da questo seminario in merito alla “sopravvivenza” o meno della componente onoraria nel futuro assetto giudiziario.

Preciso subito che su questo tema, all'interno dell'UNCM, gli avvocati hanno da poco iniziato a interrogarsi, essendo state ben altre le urgenze cui dare risposta: le recenti leggi di riforma di diritto sostanziale e processuale<sup>9</sup>, come ben sanno coloro che si

---

<sup>8</sup> Tradizionalmente si opera un distinzione tra professionisti che operano nel rispetto del principio di legalità (magistrati e avvocati) e coloro che operano invece nel rispetto del principio di beneficenza (medici, psicologi, assistenti sociali)

<sup>9</sup> Legge n. 54/06 “*Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*”, le nuove disposizioni processuali in materia di separazione e divorzio introdotte dalla legge n.80/05 ; da ultimo, in data 1 luglio 2007, seppure in assenza di una legge sulla difesa d'ufficio in ambito civile, sono divenute applicabile le norme processuali previste dalla legge 149/2001, norme la cui efficacia era stata per lungo tempo sospesa da una serie di decreti legge. La legge 54/06 non prevede alcuna espressa norma di coordinamento con l'attuale ripartizione delle competenze tra la magistratura ordinaria, quella minorile e quella del giudice tutelare e, ciò, come è noto, ha aperto conflitti di competenza tra le diverse autorità giudiziarie e complessi problemi interpretativi , a discapito degli interessi dei soggetti coinvolti; l' entrata in vigore della fondamentale legge sulla difesa tecnica nel procedimento minorile e quindi anche della norma sulla difesa d'ufficio (art.10, comma2) , è avvenuta senza che il legislatore abbia provveduto a regolare l'applicazione di tale istituto nell'ambito della giustizia civile e, in particolare, nella giustizia civile minorile

## **“Il giudice onorario: ieri, oggi, domani”**

**Seminario Aimmf Zona nord  
I.C.F. – Palazzo Brescianelli  
Castiglione delle Stiviere (MN), 18-19 settembre 2009**

occupano di questa materia, hanno, infatti, reso ancora più incerto l'attuale quadro normativo e sull'interpretazione di dette disposizioni si è concentrata la nostra attenzione, sfociata nella partecipazione alla redazione di numerosi protocolli in materia di diritto di famiglia e minorile<sup>10</sup> e di linea guida per l'avvocato / curatore del minore.<sup>11</sup> Ad oggi la posizione condivisa è quella del riconoscimento dell'importanza dell'apporto dei giudici non togati purché eseguano compiti funzionalmente loro attribuiti (ad es. ascolto del minore e audizione dei genitori) partecipando in compresenza anche alle fasi istruttorie ed alle camere di consiglio ove si sia partecipato al procedimento.

In sede di Camera Minorile di Milano, invece, il tema da qualche tempo è stato maggiormente approfondito in occasione di appositi laboratori di studio in cui si è pervenuti alle seguenti considerazioni:

- a) Sia nel processo penale che nei collegi giudicanti civili, le competenze del giudice o del collegio giudicante necessitano in questa materia di un supporto interdisciplinare, quindi si ritiene importante la presenza della componente

---

<sup>10</sup> Cfr. “Protocollo sull'interpretazione e applicazione della legge 8 febbraio 2006, n.54 in tema di ascolto del minore”, “Protocollo per i procedimenti di separazione e divorzio tra i coniugi”, “Protocollo per i procedimenti ex artt.155-317 bis c.c.” “ Protocollo per i procedimenti ex art. 250 e 269 c.c.” a cura dell'Osservatorio sulla giustizia civile di Milano, gruppo famiglia e minori; “Protocollo del processo civile: Il rito di famiglia” a cura dell'Osservatorio sulla giustizia civile di Venezia; “Protocollo per i procedimenti di separazione e divorzio tra i coniugi” a cura dell'Osservatorio sulla giustizia civile di Reggio Calabria; Protocollo per le udienze civili del tribunale di Palermo (settore famiglia)” a cura dell'Osservatorio sulla giustizia civile di Palermo; “Protocollo per il processo di Famiglia” a cura dell'Osservatorio sulla giustizia civile di Verona; “Protocollo per i procedimenti in materia di famiglia e minorile “ a cura dell'Osservatorio sulla Giustizia del distretto di Salerno; tutti i protocolli sono pubblicati in [www.cameraminorilemilano.it](http://www.cameraminorilemilano.it)

<sup>11</sup> Nel campo delle riforme legislative, l'attività dell'UNCM si è sviluppata nella predisposizione di una proposte di emendamenti al DDL S 1211(sulla competenza da attribuirsi al Tribunale Ordinario anche in tema di affidamento di figli naturali) presentata alla Commissione Giustizia del Senato e nelle proposte di modifica del codice deontologico forense che saranno presentate in occasione della Tavola rotonda”Proposta di modifica al codice deontologico forense” programmata per il giorno 6 ottobre 2009 presso l'Aula Magna Palazzo di Giustizia Milano; entrambi i documenti sono pubblicati sul sito [www.camereminorili.it](http://www.camereminorili.it).

**“Il giudice onorario: ieri, oggi, domani”**

**Seminario Aimmf Zona nord  
I.C.F. – Palazzo Brescianelli  
Castiglione delle Stiviere (MN), 18-19 settembre 2009**

- privata specializzata, affinché i provvedimenti adottati siano proporzionati alle circostanze e alla gravità del reato, alla situazione del minore ed alla tutela delle relazioni familiari.
- b) Nel processo penale minorile la presenza della componente onoraria specializzata all'interno dei collegi giudicanti si conferma irrinunciabile, stante la necessità di valutare, sempre, anche la personalità dell'imputato. Inoltre, nell'esperienza milanese si è rivelata particolarmente utile la delega al G.O (da solo o talvolta in coppia entrambi i G.O. del collegio) per incontri cosiddetti di "verifica intermedia" delle messe alla prova con il ragazzo e gli operatori dei servizi, con diritto alla presenza del difensore; si tratta di importanti occasioni di ascolto del minore che diventano spesso un vero e proprio dialogo tra il ragazzo e l'autorità giudiziaria.
- c) La presenza della componente onoraria andrebbe prevista in tutti i procedimenti civili laddove sussista pregiudizio per il minore (procedimenti *de potestate*, di adottabilità, di affidamento di minori in ipotesi di elevata conflittualità fra i genitori)
- d) Nella prospettiva di un'unica istituzione giudiziaria specializzata per tutte le competenze in materia di persona, famiglia e minori, sarebbe opportuno prevedere la componente onoraria anche laddove si controverte di "capacità" e quindi nei procedimenti di interdizione, inabilitazione, amministrazione di sostegno.
- e) Il Consiglio Superiore della Magistratura in diverse occasioni è intervenuto sulle funzioni dell'onorario nel collegio. In particolare, nella delibera del 17 giugno 1998 (impiego in attività istruttorie dei componenti privati dei tribunali per i minorenni), par. 2.2., si precisa che *"i cittadini idonei estranei alla magistratura,*

**“Il giudice onorario: ieri, oggi, domani”**

**Seminario Aimmf Zona nord  
I.C.F. – Palazzo Brescianelli  
Castiglione delle Stiviere (MN), 18-19 settembre 2009**

*chiamati, a norma dell'art. 102, 2° comma, Cost., ad integrare la composizione degli organi giudiziari specializzati non si limitano ad assistere i giudici togati nella decisione, fornendo un apporto tecnico analogo a quello di un perito o di un consulente tecnico d'ufficio, ma, come ha osservato lo stesso CSM, entrano a far parte del collegio giudicante con pienezza di poteri, distinguendosi dai giudici togati soltanto per status" . Sulla base di tale precisazione, dunque, il G.O., è giudice con pari dignità e deve decidere secondo scienza e coscienza, con la caratteristica di essere un interprete del "mondo minorile" e delle relazioni all'interno della famiglia. In questa prospettiva l'attività del G.O. si attua tramite la partecipazione ai collegi giudicanti, penali e civili e con lo svolgimento di attività istruttoria civile, che può essere delegata dal presidente del Tribunale o dal Collegio al singolo giudice<sup>12</sup>, per esempio quando si tratta di sentire un minore o i suoi genitori<sup>13</sup>. Sul mantenimento, anche nel futuro assetto, di tale attività istruttoria nei procedimenti civili in cui sussista pregiudizio per il minore, vi è adesione da parte degli avvocati minorili.*

- f) Vi è invece fermo dissenso rispetto alla delega al G.O. di attività istruttorie diverse da quelle dell'audizione sulla base dell'ovvia considerazione che difetta di strumenti tecnico giuridici per la corretta comprensione degli atti difensivi.

---

<sup>12</sup> Nella circolare si precisa che in tal caso si “..terrà conto tanto delle caratteristiche della questione da trattare quanto delle competenze specifiche e dell'attitudine del componente privato”. Come è noto, infatti, il campo delle conoscenze specialistiche da utilizzare in queste materie è molto ampio (dalle fasi dello sviluppo psicofisico, alle relazioni intrafamiliari, alle specifiche conseguenze dei diversi tipi di abbandono o abuso nelle diverse età ecc.:)

<sup>13</sup> Sulla base della predetta circolare del CSM le possibili funzioni monocratiche sono: a) nel settore amministrativo, può essere delegato a seguire l'affidamento ai servizi sociali del minore sottoposto alla misura della "libertà assistita"; b) nel settore penale, nella procedura della messa alla prova (e della mediazione) può essere delegato all'audizione del minore e degli operatori dei Servizi; c) nel settore civile se delegato dal Presidente del Tribunale come relatore della pratica, quindi abilitato a disporre, anche autonomamente, accertamenti istruttori nei procedimenti che non hanno per oggetto diritti soggettivi (per esempio, nei colloqui per l'idoneità all'adozione internazionale e nelle procedure di abbinamento nell'adozione nazionale, nelle procedure all'autorizzazione del matrimonio ex art.80 c.c., alla modifica del cognome (art.262 c.c.); se designato dal collegio per l'assunzione delle prove ammesse dal collegio stesso.

**“Il giudice onorario: ieri, oggi, domani”**

**Seminario Aimmf Zona nord  
I.C.F. – Palazzo Brescianelli  
Castiglione delle Stiviere (MN), 18-19 settembre 2009**

- g) Per rendere la decisione davvero collegiale è necessario, nel caso di delega al G.O. di attività istruttoria, quale l'audizione di un minore o dei suoi genitori, che questi possa poi partecipare alla camera di consiglio nel momento dell'assunzione della decisione finale (nel processo penale minorile è previsto a pena di nullità della sentenza).<sup>14</sup>
- h) E' in ogni caso necessario avviare una riflessione su caratteristiche, funzioni e status dei magistrati onorari minorili, finalizzata alla predisposizione di una disciplina complessiva e unitaria<sup>15</sup>. Le lacune ad oggi esistenti ne fanno oggi delle figure di passaggio e, di conseguenza, deboli è l'attività di tirocinio, di formazione, di specializzazione. Non solo, sino ad oggi la disciplina della componente onoraria è inserita solo nei bandi approvati ogni triennio, prassi questa insolita se si considera che nei bandi di concorso viene, per esempio, indicata anche la disciplina del procedimento disciplinare.
- i) In tale prospettiva dovrebbe infine essere espressamente previsto, ai fini della garanzia dell'effettività del contraddittorio, l'inammissibilità dell'utilizzo da parte del giudice onorario di qualunque metodologia specialistica di indagine nel momento in cui interagisce con le parti del processo. Comportamento questo che dovrebbe comunque sin d'ora essere sempre seguito: il G.O. è un giudice e non un terapeuta e/o un supervisore dei servizi. L'audizione di un genitore in un procedimento *de potestate* o di affidamento di figli minori è un atto processuale, non un colloquio clinico. A tal fine, dunque, è assolutamente

---

<sup>14</sup> I problemi organizzativi, nei procedimenti civili, non paiono essere insuperabili, soprattutto se si arrivasse a Tribunali con ambito territoriale meno ampio e quindi con un carico di lavoro ridotto rispetto all'oggi.

<sup>15</sup> Sono infatti del tutto assenti, sia nelle norme che definiscono le competenze del Tribunale per i Minorenni, sia in quelle del codice di procedura civile sui procedimenti in camera di consiglio, indicazioni su una qualche specificità degli onorari da cui dedurre diversità di posizione tra togati e onorari.



**“Il giudice onorario: ieri, oggi, domani”**

**Seminario Aimmf Zona nord  
I.C.F. – Palazzo Brescianelli  
Castiglione delle Stiviere (MN), 18-19 settembre 2009**

indispensabile che la componente onoraria possa svolgere una effettiva, compiuta e regolamentata attività di tirocinio e formazione.

Concludo con l'osservazione che per garantire un processo dignitoso e di durata ragionevole, è ormai è tempo che il legislatore regolamenti in modo unitario la materia, ponendo così fine all'intollerabile situazione di incongruenze e di lacune normative che di fatto si traducono in una minore tutela per tutti i soggetti coinvolti.