

TUTELA GIURIDICA DEI MINORI

Problemi attuali

In questi ultimi anni si sono avvertiti più vivamente che nel passato i problemi dell'assistenza dei minori. Lo si deve indubbiamente a una accresciuta sensibilità sociale e a un'azione stimolante da parte delle associazioni particolarmente interessate al problema.

Anche il dibattito parlamentare intorno alla legge sull'adozione speciale e la sua successiva promulgazione e applicazione, hanno notevolmente contribuito a mutare lo spirito con cui nel passato il bambino rimasto solo veniva accostato. L'interesse degli adottanti si va sempre più decisamente spostando dalle proprie personali preoccupazioni di dinastia o di assistenza nella vecchiaia verso il soccorso disinteressato e affettuoso nei confronti del minore, rimasto privo di assistenza materiale e morale.

Tutto questo è servito a portare a galla il problema dei metodi educativi negli enti di assistenza, un tempo appena appena percepito e semmai risolto con eccessiva disinvoltura, e oggi diventato intollerabile; è servito a sottolineare incongruenze nelle modalità di affidamento, nelle scelte dei candidati genitori adottivi, nel comportamento dei magistrati addetti alla tutela dei minori, e in quello dei quadri operanti nel settore.

Ci inseriamo in questo movimento di revisione e di critica, nella certezza di facilitare un'azione illuminata e moderna di riforma dello stato attuale della tutela giuridica dei minori, sottoponendo al lettore **alcune osservazioni a proposito delle strutture e competenze degli uffici addetti alla tutela giuridica dei minori e alcune proposte di ristrutturazione della magistratura minorile.**

IL TRIBUNALE PER I MINORENNI E GLI ALTRI UFFICI DI TUTELA MINORILE

Il Tribunale per i minorenni è stato istituito con il R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404, convertito nella **legge 27 maggio 1935, n. 835**. Le norme di attuazione sono state promulgate con R.D. 20 settembre 1934, n. 1579.

1. Da allora si sono susseguite **numeroso modifiche**. Elenchiamo i provvedimenti in ordine cronologico: — R.D.L. 15 no-

vembre 1938, n. 1802 (« Modificazioni degli artt. 1, 8 e 24 del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404 ») (1); — D.P.R. 28 giugno 1955, n. 1538 (« Decentramento dei servizi del Ministero di grazia e giustizia relativi agli istituti di prevenzione e di pena »); — legge 25 luglio 1956, n. 888 (« Modificazioni degli artt. 1, 8, 22, 25, 26, 27, 28, 29, 30 e 31 del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404 »); — legge 27 dicembre 1956, n. 1441 (« Partecipazione delle donne all'amministrazione della giustizia nelle Corti di assise e nei Tribunali per i minorenni »); — legge 16 luglio 1962, n. 1805 (« Ordinamento degli uffici di servizio sociale e istituzione dei ruoli del personale del predetto servizio »); — legge 12 marzo 1968, n. 181 (« Disposizioni per i magistrati addetti ai Tribunali per i minorenni »).

2. La competenza del Tribunale per i minorenni si può suddividere in tre settori: nel civile, nel penale e nell'amministrativo.

a) Sono di sua competenza esclusiva, **in campo civile**, la limitazione o la pronuncia della decadenza dalla patria potestà (artt. 330-333 c.c.); può disporre « provvedimenti convenienti all'interesse del figlio e può anche disporre l'allontanamento di lui dalla casa paterna » (art. 333 c.c.).

Nell'ambito dei provvedimenti di cui sopra, il Tribunale per i minorenni è ricorso spesse volte all'**affidamento dei minori** a famiglie o a persone. Così è di sua competenza **omologare le affiliazioni** disposte dal giudice tutelare, e decidere sui reclami avverso i decreti dello stesso, esclusi alcuni provvedimenti, la cui competenza è affidata al Tribunale ordinario (2).

I provvedimenti riguardanti la **protezione degli interessi patrimoniali dei minori** sono affidati di norma o al giudice tutelare o al Tribunale ordinario: diventano competenza dei Tribunali per i minorenni solo **nei casi di cattiva amministrazione**, cioè nella fase repressiva, e non in quella di controllo. E' in questa linea, per esempio, l'art. 334 c.c.

E' diventata di esclusiva competenza del Tribunale per i minorenni, in forza della legge 5 giugno 1967, n. 431, tutta la materia relativa all'**adozione speciale dei minori** (artt. 314/2 - 314/28) e all'adozione ordinaria (artt. 291-314).

b) **In campo penale** il Tribunale per i minorenni è competente per tutti i **reati commessi da soggetti di età compresa tra i 14 e i 18 anni** (prima dei 14 anni non vi è imputabilità penale). Prima di procedere nei confronti di questi, il magistrato deve esaminare se il giovane imputato abbia avuto, al momento del fatto, la capacità di intendere e volere; sommariamente si può dire che questa valutazione si rifà alla maturità generale dell'imputato.

(1) La Corte costituzionale, con sentenza 3 luglio 1962, n. 88, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10 del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404.

(2) Vedi artt. 320, 321, 372, 373, 374, 376 secondo comma, 386, 394 e 395 c.c.

Anche nel caso in cui il Tribunale abbia accertato questa maturità, può ancora astenersi dal pronunciare condanna, quando ritenga che la pena da infliggersi non debba superare i due anni di reclusione e possa fondatamente presumersi che il giovane si asterrà per l'avvenire dal commettere altri reati. E' il cosiddetto **perdono giudiziale**.

In ogni caso, la pena inflitta dovrebbe essere sempre ridotta di un terzo rispetto a quella che verrebbe inflitta per lo stesso reato a un adulto; e la sospensione condizionale della pena può essere concessa anche in relazione a una condanna che comporti una detenzione fino a tre anni, mentre per i maggiorenni questo diventa possibile solo nei casi di detenzione fino a un anno.

c) In campo amministrativo, relativamente ai mezzi che vengono attribuiti al Tribunale per i minorenni allo scopo di « prevenire » comportamenti antisociali, sono messi a disposizione del magistrato la **libertà assistita** con affidamento del soggetto al Servizio sociale minorile (3), il **ricovero in casa di rieducazione** o in un istituto medico-psicopedagogico, il **collocamento in pensionati giovanili** o in focolari di semi-libertà.

Nessuna di queste misure può essere presa prima che il giovane sia stato sottoposto a un'osservazione (ambulatoriale o di internato) compiuta in équipe dal Servizio sociale e da un gabinetto medico-psicopedagogico. I risultati dell'osservazione si concretano in una relazione bio-psichica sulla quale il Tribunale per i minorenni fonda le sue decisioni.

In regime di libertà assistita, il giovane viene seguito dal Servizio sociale, che di tanto in tanto informa il Tribunale per i minorenni. **In casa di rieducazione** il giovane rimane al massimo fino ai ventun anni. Prima della dimissione definitiva, il giovane può essere posto in libertà (o « in licenza ») di esperimento: situazione, questa, assai simile a quella della libertà assistita.

Le misure indicate possono essere adottate solo nei confronti dei ragazzi minori di diciotto anni. Vi è un'unica eccezione: la possibilità per il genitore di essere autorizzato dal Tribunale per i minorenni a collocare il figlio, se minore dei ventun anni, in una casa di rieducazione a sue spese (art. 319 c.c.).

Alla misura rieducativa può essere assoggettato anche il minore che sia condannato per un solo reato a una pena detentiva, sia prima che dopo la condanna e l'espiazione della pena stessa.

3. Il Tribunale per i minorenni è composto da un magistrato di Corte d'appello, che lo presiede, da un magistrato di Tribunale e da due cittadini, un uomo e una donna, benemeriti dell'assistenza sociale, scelti fra i cultori di biologia criminale o di

(3) Il servizio sociale minorile, come tutto il settore della rieducazione, dipende dal Ministero di grazia e giustizia (Direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena, Ufficio IV).

psichiatria o di antropologia o di pedagogia o di psicologia, che abbiano compiuto il trentesimo anno di età.

Presso il Tribunale per i minorenni è istituito un **ufficio autonomo del Pubblico Ministero**, con a capo un magistrato, avente grado di sostituto procuratore generale di Corte d'appello.

Sull'appello contro le decisioni del Tribunale per i minorenni, nei casi in cui l'appello è ammesso, giudica **una sezione della Corte d'appello**, che funziona con l'intervento di tre magistrati e di due cittadini, un uomo e una donna, aventi i requisiti dei componenti privati del Tribunale per i minorenni.

4. I Tribunali e le Procure per i minorenni sono istituiti presso ogni sede o sezione di Corte d'appello. **Le sedi sono 26 in tutta l'Italia:** Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Lecce, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Salerno, Torino, Trento, Trieste, Venezia.

Ai sensi dell'art. 1 del R.D.L. 20 luglio 1934, n. 1404, « nell'edificio o in uno degli edifici destinati ad istituto di osservazione o in altro apposito, funzionano il Tribunale per i minorenni e la sezione di Corte d'appello per i minorenni, nonchè l'ufficio di Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni ».

5. In ogni Pretura (sono 899 in Italia) è istituito, ai sensi dell'art. 344 c.c., **l'ufficio del giudice tutelare**, al quale è affidato il compito di sovrintendere alle tutele e alle curatele dei minori e dei maggiorenni incapaci, di prendere provvedimenti urgenti che risultino necessari per la loro cura o per conservare o amministrare il loro patrimonio.

Inoltre, il giudice tutelare ha compiti particolari **in materia di affiliazione**, e, dopo la legge 5 giugno 1967, n. 431, **in materia di adozione speciale**. Egli dovrebbe, fra l'altro, riferire periodicamente al Tribunale per i minorenni intorno ai minori che i pubblici ufficiali o gli organi scolastici hanno segnalato come soggetti in stato di abbandono, e intorno a quelli che in tale situazione sembrano trovarsi in base agli elenchi nominativi (muniti di breve relazione), che le istituzioni pubbliche e private sono tenute a inviare al giudice tutelare ogni tre mesi.

NOTE CRITICHE

Dalla semplice descrizione delle strutture e delle funzioni del Tribunale e degli altri uffici giudiziari addetti alla tutela dei minori, risulta abbastanza chiaramente **la vastità e la disparità dei compiti ad essi affidati**: separazione dei genitori (affidata oggi al Tribunale ordinario), violazione dei poteri e doveri inerenti alla patria potestà, situazione di mancata assistenza materiale e morale da parte dei genitori o parenti tenuti a provvedervi, apertura della tutela o della curatela, adozione speciale e adozione

ordinaria. A tutto questo va aggiunta anche la competenza in materia penale e rieducativa.

Ci permettiamo di fare alcune osservazioni su questa **distribuzione di competenze, tutt'altro che netta, che riteniamo responsabile di ritardi, equivoci e inoperosità**, che ripetutamente vengono rilevati nella tutela dei minori, e che di riflesso permettono la sopravvivenza di sistemi educativi assolutamente inaccettabili.

Nell'ambito civile.

1. Nell'esame delle competenze dei vari uffici giudiziari, chiamati a intervenire in materia di tutela dei minori, si osserva, anzitutto, che non sono pochi e neppure di piccola risonanza i **conflitti e le sovrapposizioni di competenza tra il Tribunale ordinario, quello per i minorenni e il giudice tutelare.**

Da segnalare, per la delicatezza della materia, sono quelli in materia di **affidamento dei minori nel caso di separazione tra coniugi**: tutti e tre gli uffici possono intervenire con provvedimenti indipendenti l'uno dall'altro; per cui il minore potrebbe risultare affidato contemporaneamente all'uno o all'altro dei coniugi, o a parenti, o a terzi o a un istituto di assistenza.

Si possono dare anche casi, in cui le decisioni, prese « indipendentemente », **risultino addirittura contrastanti fra loro.** In questo caso, il minore viene palleggiato da una parte all'altra, con inevitabili ferite psico-affettive a carico della sua personalità già particolarmente fragile, essendo da tempo sottoposta ai traumi del disaccordo parentale.

C'è ancora da osservare che, in genere, i provvedimenti — ed è questa la ragione principale per cui essi possono risultare contrastanti — sono presi dal Tribunale ordinario e dal giudice tutelare **senza ricorrere al parere degli specialisti** (assistenti sociali, psicologi, neuropsichiatri infantili, educatori, ecc.), particolarmente necessario nella fase decisionale; a differenza di quanto avviene presso il Tribunale per i minorenni, che dispone, per sua naturale struttura, di due magistrati e di due esperti in discipline umane e sociali, oltre che « benemeriti » dell'assistenza sociale.

a) Ecco un esempio pratico. **Nell'ambito dell'adozione speciale**, la legge attribuisce al giudice tutelare, in merito alla verifica dello stato di abbandono dei minori ricoverati negli istituti pubblici o privati, un certo potere discrezionale di valutazione. Ma il giudice, in concreto, può compiere solo una sommaria ricerca, non essendo in grado di verificare gli elementi più delicati e influenti della situazione. Da questa ricerca approssimata può risultare allora un giudizio di questo tipo: « il minore non è privo dell'assistenza materiale e morale »; mentre il Tribunale per i minorenni, che nel caso non potrebbe più intervenire, avrebbe certamente dato un parere contrario.

Altrettanto avviene quando il giudice tutelare, tenuto a espri-

mere un parere prima della dichiarazione di adozione speciale, lo dà senza essere sufficientemente edotto sui risultati dell'affidamento preadottivo, che viene invece seguito passo passo dai servizi sociali del Tribunale per i minorenni.

b) Altri conflitti possono risultare, sempre per una disordinata divisione dei compiti, **in materia di affiliazione**. Questa, disposta comunque dal giudice tutelare, deve essere omologata dal Tribunale per i minorenni, così come avviene per i provvedimenti di urgenza che il giudice tutelare prende ai sensi degli artt. 336 e 361 c.c.

2. Due esempi possono dare un'idea della portata di tali conflitti. La bambina L.L., nata a Roma da genitori ignoti nel settembre 1967, viene affidata, **ancora di pochi mesi**, dal giudice tutelare di Roma a L.D., nonostante abbia già **63 anni**. Questi era escluso, per ragioni di età, da ogni possibilità di avere la bambina con adozione speciale; questa, infatti, esige che la differenza massima di età tra adottanti e adottato sia di 45 anni. Stranamente, il giudice tutelare **non aveva tenuto conto del gravissimo pregiudizio a scapito della formazione della minore**, la quale, stante l'elevato numero delle domande di adozione speciale, tuttora depositate presso tutti i Tribunali per i minorenni, avrebbe potuto fruire di una situazione giuridica più favorevole e soprattutto di genitori più adatti alle sue esigenze di comprensione e di educazione.

Ciò nonostante, il Tribunale per i minorenni, dopo l'intervento del giudice tutelare, trovandosi di fronte a una situazione precostituita, per evitare scontri di competenza e danni alla psicologia del minore, si è limitato a prendere atto dello stato di fatto e ha pronunciato l'adozione ordinaria a favore di L.D. e consorte.

Qualche cosa del genere, sempre **per poca chiarezza e sovrapposizione di competenze**, è avvenuto nell'adozione della bambina Monica Dorzini di Trento. Questa, affidata dall'Istituto provinciale di assistenza dell'infanzia di Trento ai coniugi Hausler, all'insaputa del Tribunale per i minorenni, viene tolta a questi per intervento del Tribunale per i minorenni di Milano e affidata ai coniugi milanesi Greco. Su ricorso dei coniugi Hausler, e in forza di una decisione della Corte d'appello di Milano, sezione minorenni, la bambina viene tolta ai coniugi Greco e riconsegnata al brefotrofo di Trento, che, su intervento del Tribunale per i minorenni di Trento, riconsegna la bambina, dopo 53 giorni, ai coniugi Greco. Lo **sballottamento della bambina** potrebbe non essere finito; si aspetta la decisione della Corte d'appello di Trento, sezione minorenni (4).

(4) G. PERICO, *L'adozione speciale. Una bambina contesa*, in *Aggiornamenti Sociali*, (dicembre) 1970, pp. 795 ss., rubr. 230.

Nell'ambito penale.

1. « La questione consiste nel chiedere se sia scientificamente corretto, moralmente (e quindi giuridicamente) giusto, e tecnicamente conveniente prevedere anche per i minori dei 18 anni, che abbiano commesso un reato, un trattamento penale » (5).

Il problema della « pena » al minorenne conserva tutta la sua gravità, anche se di fatto, oggi, i Tribunali per i minorenni ricorrono, appena è possibile, e comunque con grande larghezza, al « perdono giudiziale », oppure alla formula della incapacità di intendere e di volere. Queste soluzioni, infatti, vengono applicate solo in sede di giudizio, quando l'iter giudiziario del minore è già stato percorso (compresa la detenzione preventiva), « con tutte le conseguenze negative sul piano psico-pedagogico, che sono purtroppo facili da immaginare » (6).

a) Ecco, a titolo di esempio, il quadro della situazione nel 1967 (7), che non è molto dissimile da quello degli anni precedenti. Su 21.794 minori giudicati nel 1967, si sono avuti 946 giudizi di condanna, 7.850 casi di improponibilità dell'azione penale per età minore dei 14 anni e 1.655 per altri motivi, 6.242 prosciolimenti o assoluzioni, 5.101 perdoni giudiziali.

b) Assai significativo è anche il movimento dei detenuti o internati o ricoverati per ragioni penali negli istituti per minori durante tutto il 1967: entrati in sezioni carcerarie 3.010, uscite 2.986, presenti al 31 dicembre 311; entrati in riformatori giudiziari 300, uscite 304, presenti a fine d'anno 18; entrati in prigioni-scuola 236, uscite 189, presenti a fine d'anno 85 (8); entrati in case di rieducazione 15.183, uscite 15.127, presenti a fine d'anno 2.164; entrati in istituti di osservazione 7.885, uscite 7.861, presenti a fine d'anno 626 (9).

2. Il legislatore, introducendo l'art. 98 c.p. — secondo il quale « è imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto, aveva compiuto i 14 anni ma non ancora i 18, se aveva capacità di intendere e di volere, ma la pena è diminuita » —, pur rendendosi conto della palese diversità intercorrente tra un adolescente e un adulto, non è riuscito a liberarsi completamente dal concetto tradizionale di funzione di difesa sociale.

a) E' interessante quanto osserva, a questo proposito, il Bertolini, che più sopra abbiamo già citato: « Per determinare la responsabilità morale e giuridica di un soggetto, occorre guardare soprattutto alle sue motivazioni profonde e quindi, in via

(5) P. BERTOLINI, *Il progetto di legge Gonella e il problema della depenalizzazione della legislazione minorile*, in *Prospettive assistenziali*, n. 7, 1960, p. 10.

(6) P. BERTOLINI, *cit.*

(7) Cfr. ISTAT, *Annuario statistico giudiziario, 1967*, Roma 1969, p. 233.

(8) Cfr. *ibidem*, p. 298.

(9) Cfr. *ibidem*.

preliminare, alla sua capacità (o possibilità) di determinare consapevolmente, o meglio, di controllare criticamente tali situazioni.

«Orbene, per ciò che ci dicono chiaramente scienze fondamentali per un'autentica conoscenza dell'uomo, quali la psicologia (dell'età evolutiva), la psicoanalisi e la stessa pedagogia, **l'adolescente non si trova affatto in tali favorevoli condizioni** (al limite, si potrebbe quasi dire che lo è meno del bambino), assorbito com'è da prepotenti istanze psicologiche e vorrei dire socio-culturali, quali il bisogno di autoaffermazione (quanti furti o rapine, ad esempio, sono direttamente motivati da tale bisogno!), quello di prender possesso della propria sessualità, quello di assumere un qualunque ruolo sociale (per lo più non riconosciutogli dall'ambiente nel quale vive), e così via.

«In questo senso egli è veramente immaturo, al di là del livello di intelligenza e di sviluppo fisiologico; particolarmente bisognoso di comprensione (anzichè di un'attitudine giudicante) e di stimolazioni positive al fine di allargare il suo orizzonte esistenziale e la sua esperienza di vita. Così, prevedere, come fa la legge italiana, un trattamento penale per l'adolescente che abbia commesso un reato, **risulta scientificamente scorretto e moralmente, e quindi giuridicamente, ingiusto!**» (10).

b) Per quanto concerne la **funzione "intimidativa" della pena**, il Bertolini sostiene che «se c'è un'età in cui l'esperienza altrui non viene tenuta in alcun conto, questa è proprio l'età adolescenziale, caratterizzata dal bisogno del soggetto di "esperimentare" tutto in prima persona: sicchè ritenere che il procedere penalmente nei confronti di un minorenne rappresenti per i suoi coetanei motivo di ravvedimento preventivo è perlomeno **ingenuo e illusorio**» (11).

3. Quanto alla **funzione "emendativa" della pena**, occorre rilevare che, specie nei confronti dei minori, il trattamento penale produce quasi sempre **effetti diametralmente opposti** a quelli desiderati: «inevitabilmente è la formazione e la propagazione della cosiddetta mentalità da galera, caratterizzata dalla mancanza di sincerità prima di tutto verso se stessi, dall'omertà, dalla legge del più forte, dall'enfatizzazione dell'interesse per gli aspetti puramente giuridici e dunque formali del proprio comportamento» (12).

4. Le considerazioni fin qui svolte portano a concludere alla necessità non solo di **elevare a 18 anni il limite di età** per la imputabilità, ma anche di **accertare caso per caso**, in base alla effettiva maturità personale, la imputabilità per i minori dai 18 ai 21 anni, preferibilmente con l'estensione di detto principio ai giovani adulti (dai 21 ai 25 anni).

(10) P. BERTOLINI, *cit.*

(11) *Ibidem.*

(12) *Ibidem.*

Circa la competenza a giudicare i minori di età superiore ai 18 anni, **si ritiene preferibile che essa rimanga al Tribunale ordinario**, soprattutto perchè, una volta stabilito che si debba procedere all'accertamento delle capacità di intendere e di volere dei giovani dai 18 ai 21 anni o preferibilmente dai 18 ai 25 anni, la magistratura penale degli adulti verrebbe finalmente a prendere coscienza delle vere cause della delinquenza, essendo costretta ad approfondire l'esame della personalità dell'imputato, e potrebbe emettere quei provvedimenti, diretti, come vuole la Costituzione, « alla rieducazione del condannato ».

Oltre tutto, la magistratura degli adulti (che fino ad oggi ha svolto il ruolo di « difensore della società », reprimendo, specie con l'attività penale, gli effetti del disadattamento sociale) sarebbe così costretta ad **affrontare il problema delle cause socio-ambientali disadattanti**: il che rinvigorisce, anche all'interno della magistratura stessa, il dibattito sull'attuale suo ruolo conservatore e spesso reazionario.

Nell'ambito amministrativo.

1. In base alle competenze previste dalla legge, il Tribunale per i minorenni **interviene obbligatoriamente nel decidere le misure « rieducative »** dei minori dei 18 anni (o degli anni 21, quando l'internamento in casa di rieducazione venga richiesto da chi esercita la patria potestà, che, in questo caso, deve corrispondere la retta del ricovero). Questo intervento può verificarsi **anche nei confronti di chi non ha commesso reato**, quando una certa strutturazione della personalità fa presupporre una evoluzione dissociale del minore.

Questo intervento di un organo giudiziario viene generalmente motivato dalla ragione di "difesa sociale", in quanto i rieducandi sarebbero soggetti "irregolari" per condotta o per carattere, chiamati anche "disadattati sociali", e dal fatto che la misura rieducativa può comportare una limitazione della libertà personale.

Data l'impossibilità da parte del Tribunale di giudicare la personalità del minore, sul piano oggettivo, in ordine all'evoluzione antisociale che potrà avere, soprattutto in assenza di comportamenti antisociali ben definiti, **l'intervento del magistrato dei minorenni risulta ingiustificato.**

2. Prova ne è il fatto che i disadattati sociali vengono reperiti dal Tribunale per i minorenni, con notevole prevalenza, nell'ambito dei ceti poveri e diseredati, « come se il ricevimento della cartella delle imposte fosse vaccino al disadattamento » (13). **E ciò risulta anche dai dati ufficiali dell'annuario statistico italiano**: il grado di istruzione dei 5.843 minori ricoverati in case

(13) Editoriale, in *Prospettive assistenziali*, n. 7, 1969, p. 1.

di rieducazione e negli istituti di osservazione era il seguente: 513 analfabeti, 3.108 delle prime classi elementari, 3.325 con la quinta elementare, 818 con scuole superiori non elementari (14).

E' assai facile, in questo stato di cose, che il **ricorso alla rieducazione diventi l'«alibi»** per continuare a non intervenire nel settore educativo e sociale con una adeguata presenza e con mezzi proporzionati: può divenire comodo espediente per ignorare le cause sociali disadattanti. Tanto più che, trattandosi di decisione della magistratura, si pensa immediatamente che tutto sia stato fatto con la massima saggezza.

In questo modo, può benissimo succedere, come purtroppo continua a succedere, che **si protraggano situazioni umanamente inaccettabili**: quali il ricovero in istituto di rieducazione di bambini di 12 e anche di 6 anni, "colpevoli" di essere poveri o privi di affetto o insufficienti mentali o semplicemente bisognosi di adeguata assistenza (15).

Violazioni dei diritti fondamentali del minore.

Dove, invece, l'autorità giudiziaria sarebbe tenuta a operare, in ragione dei suoi compiti fondamentali, è l'**ambito dei diritti fondamentali delle persone ricoverate**, assai spesso palesemente violati, senza che alcuno intervenga a difenderlo.

1. Avviene, per esempio, che gli istituti di assistenza stabiliscano che le **visite dei genitori ai propri figli possano aver luogo solo ogni tre mesi**. In questi casi, sono evidentemente violati i diritti del figlio e dei genitori, che dovrebbero incontrarsi il più spesso possibile (beninteso entro il limite delle esigenze disciplinari) per salvare quell'equilibrio psico-affettivo, su cui si fonda lo sviluppo della personalità del minore.

D'altra parte, non sempre il genitore o chi esercita la patria potestà è libero di scegliere l'istituto che gli permetterà visite più frequenti. Chiunque si occupi di assistenza sa benissimo che **la libertà di chi ricorre all'assistenza è per lo più solo teorica**; di fatto, egli è condizionato dallo strettissimo raggio di istituti, fra cui, data la sua condizione particolare, in realtà ha possibilità di scelta.

Eppure, esistono leggi che prevedono una **funzione di sovrintendenza da parte del giudice tutelare** su tutto ciò che riguarda la tutela e la curatela dei minori ricoverati in istituti di assistenza. Tutto ciò viene ricordato anche nella relazione del guardasigilli al re, all'epoca della promulgazione del codice (16).

Nonostante queste chiare disposizioni, per quanto concerne

(14) Cfr. ISTAT, *Annuario...*, cit., p. 299.

(15) Cfr. G. SENZANI, *Indagine conoscitiva sugli istituti di rieducazione per minorenni, esistenti in Italia*, in *Prospettive assistenziali*, n. 7, 1969, pp. 13 ss.

(16) *Relazione del guardasigilli al re*, 12 dicembre 1938.

la cura dei minori, i **giudici tutelari**, salvo casi piuttosto rari, **non esercitano alcuna attività** in materia di sovrintendenza delle tutele, soprattutto nei confronti dei poteri tutelari attribuiti dalla legge agli istituti di assistenza ai sensi degli artt. 354 e 402 c.c.

Per accertarsi di questo stato di cose si possono esaminare i risultati di un'inchiesta piuttosto vasta, condotta dall'Associazione nazionale famiglie adottive per conto dell'Unione italiana giudici per minori, riguardante il personale (magistrati, cancellieri, segretari, ecc.) di tutti i Tribunali e Procure per minorenni, e il funzionamento degli uffici del giudice tutelare aventi sede nelle città capoluogo di provincia (17).

2. Questa situazione ha indotto il Ministero di grazia e giustizia, Direzione generale degli istituti di prevenzione e di pena, a inviare, in data 28 dicembre 1966 (in occasione dei fatti dei « Celestini » di Prato), **una circolare ai presidenti presso le Corti d'appello** e per conoscenza ai procuratori generali della Repubblica, nella quale fra l'altro viene detto:

« Com'è noto alla SS.LL., in questi ultimi tempi, con preoccupante frequenza, la stampa ha dato notizia di gravi episodi di maltrattamenti inflitti ai giovani, ospitati presso istituti assistenziali. A prescindere dai provvedimenti di carattere penale, che la competente autorità giudiziaria promuove a seguito di ciò, questo Ministero richiama l'attenzione della SS.LL. affinché i **giudici tutelari esplichino opportuni interventi di controllo e di protezione**, a favore dei minori accolti presso detti istituti e che sono affidati, ai sensi degli artt. 354 e 402 c.c., ai poteri tutelari dell'ente ospitante ».

Questo invito ministeriale è rimasto lettera morta. Ciò è dovuto, non solo al fatto che i capi-ufficio giudiziari hanno sempre dimostrato scarsa sensibilità ai problemi della tutela delle persone e in particolare dei minori, ma anche alla **polverizzazione degli uffici del giudice tutelare**, che sono dispersi in ben 899 preture, per cui i giudici tutelari limitano i loro interventi alla richiesta avanzata loro dalle parti relativamente ai patrimoni dei minori.

Alcuni sostengono che questa dislocazione degli uffici tutelari in un gran numero di zone potrebbe consentire al giudice tutelare interventi più rapidi. La realtà delle cose, accertata dall'indagine ricordata, e da una ricerca analoga svolta nei confronti delle preture del Piemonte e della Valle d'Aosta, è purtroppo un'altra: **il giudice tutelare**, salvo rari casi, **non si interessa affatto alla sorte dei minori sotto tutela**.

La ragione di questo disinteresse ci sembra sia contenuta in un significativo parere dell'allora sezione di Corte d'appello di

(17) Cfr. A.N.F.A., *Ricerca sulla tutela giuridica dei minori*, in *Maternità e infanzia*, n. 5, 1969; Editoriale, in *Esperienze di rieducazione*, n. 2, 1969, pp. 68 ss.; G. SENZANI, cit.; G. PERICO, *Che ne è dell'adozione speciale?*, in *Aggiornamenti Sociali*, (novembre) 1969, pp. 661 ss., rubr. 230.

Caltanissetta. In merito alle proposte di modifiche che si intendono apportare al codice civile, dichiarava:

« Ampia lode merita l'istituzione del giudice tutelare, sostituito a quel consiglio di famiglia, che costituisce quasi sempre inutile formalità e, in certi casi, è ragione di esplicazione di rancori familiari; esso mai è sereno e oggettivo organo di tutela dei minori. Osserviamo, tuttavia, che **il giudice tutelare ha bisogno di speciali conoscenze, di speciali attitudini, di speciali potestà.** In pratica, avverrà che solo nelle grandi città potrà aversi un magistrato specializzato (18); nei piccoli centri, invece, giudice tutelare sarà lo stesso pretore, magistrato assai carico di lavori diversi, e perciò inidoneo a occuparsi del minore. L'esperienza insegna, purtroppo, che le sole tutele non trascurate sono quelle in cui il minore ha un patrimonio » (19).

Esigenza di magistrati specializzati.

E' facile, presso i magistrati, l'illusione di essere in grado di esercitare le proprie funzioni in maniera adeguata presso qualsiasi ufficio giudiziario. Non è certamente errore di presunzione, ma piuttosto di ingenuità.

1. E' fatale, anzitutto, che un giudice penale degli adulti, che non si sia specializzato in psicologia dell'infanzia e dell'età evolutiva, assuma una mentalità piuttosto repressiva, e sia portato a ritenere che la repressione è lo strumento più valido per la tutela dell'ordine sociale. Questo magistrato immesso nel Tribunale per i minorenni — l'esperienza lo va dimostrando costantemente —, quasi per una specie di deformazione professionale **agisce con la stessa mentalità repressiva nei confronti dei minori**, producendo spesso disastri insanabili.

Più o meno avviene così anche per il giudice che si occupa dei problemi patrimoniali e che resta influenzato inconsapevolmente dal formalismo giuridico. Non raramente succede che questi giudici, destinati ad esempio ad occuparsi, in seno al Tribunale per i minorenni, di adozione speciale, **restino influenzati e spesso travolti dal formalismo**, e siano di conseguenza portati a trascurare la sostanza e lo spirito della legge.

E' così che si possono spiegare certi strani comportamenti dei magistrati; come quello del presidente di un importante Tribunale per i minorenni, che **ritiene di dover occuparsi delle contravvenzioni prima che delle situazioni di abbandono dei minori**: in quanto per le prime è prevista la prescrizione dopo 18 mesi,

(18) Perchè si abbia un'idea della situazione, a cui lo stralcio allude, si noti che i giudici tutelari a tempo pieno sono in tutta Italia solamente 12. Nella maggior parte delle preture minorili, l'ufficio è retto (per lo più formalmente) da un vice-pretore onorario.

(19) *Ministero di grazia e giustizia. Lavori preparatori per la riforma del codice civile; osservazioni e proposte sul progetto del libro I, vol. IV. Tipografia delle Mantellate, Roma 1934.*

mentre in materia di adozione speciale non è previsto alcun limite prescrittivo. Ci si dimentica che nel secondo caso c'è di mezzo una persona in pericolo.

2. Per gli stessi motivi può avvenire che un magistrato tenda a disporre l'affidamento dei bambini adottabili con modalità simili a quelle che si usano dai rappresentanti di commercio, quando propongono la scelta o l'acquisto di un oggetto qualsiasi.

Eccone un esempio piuttosto significativo. A una coppia di coniugi, che avevano presentato domanda di adozione, il presidente del Tribunale di Catanzaro, il 16 settembre 1969, inviò la seguente lettera: « La S.V. ha presentato domanda per l'adozione di un minore senza indicarlo specificamente. Le alleghiamo un elenco di minori dichiarati in stato di adottabilità, in modo che possa indicare quello che preferisce, tenendo presente che tra il prescelto e gli adottanti deve esserci una differenza di età di almeno 18 anni per l'adozione ordinaria e di 20 per quella speciale (20). [...] Si resta in attesa di risposta nel termine di dieci giorni dalla data della presente ».

Allegato alla lettera del presidente c'era un elenco di 22 bambini, indicati semplicemente con nome e cognome, con la data e luogo di nascita, e con l'indicazione degli istituti in cui erano ricoverati. Tra loro vi erano bambini superiori ai 3 anni; alcuni di essi erano addirittura classificati « anormali ».

Il contenuto della lettera tradisce chiaramente l'impreparazione del magistrato, sia sul piano psicologico che sul piano interpretativo dello spirito della legge. L'affidamento, infatti, dei bambini superiori ai tre anni, e in modo particolare dei disadattati o subnormali, esige una selezione assai attenta e in molti casi una particolare preparazione dei coniugi aspiranti adottanti; ad ogni modo occorre sempre una selezione-preparazione molto più approfondita di quella che è necessaria per l'affidamento dei bambini assai piccoli e normo-intellettivi.

Inoltre, risulta evidente dalla legge 431 sull'adozione speciale che non si tratta più di dare il bambino a chi vuole semplicemente assicurare la continuità di una stirpe o dare un erede alle proprie sostanze, ma soprattutto e primariamente di dare una famiglia a chi ne è privo, mediante una scelta che ritorni da ogni punto di vista « nell'interesse preminente del minore ». Di riflesso anche gli adottanti dovrebbero essere scelti, dopo necessarie interrogazioni e indispensabili incontri con l'eventuale adottivo, in base alle particolari esigenze personali di ciascun bambino (artt. 314/2 e 314/20 della legge 431).

Il presidente del Tribunale per i minorenni di Catanzaro — e non è il solo, stando alle affermazioni del Presidente dell'Associazione nazionale delle famiglie adottive —, lasciando la scelta

(20) Osserviamo, tra l'altro, che non viene indicata la differenza massima di età per l'adozione speciale che è di 45 anni.

del bambino al gusto e alle preoccupazioni individuali degli adottanti, applica la legge con uno spirito totalmente alla rovescia di quello emergente dalla legge 431.

Così, è sconcertante il fatto che, senza particolari spiegazioni chiarificatrici circa il significato delle due forme di adozione, lo stesso presidente, avente il compito di tutelare la persona del minore, lasci ai candidati adottanti la scelta o dell'adozione ordinaria o dell'adozione speciale, **quasi ignori gli enormi vantaggi che l'adozione speciale porta a favore del minore** (21).

3. Queste note critiche intorno al comportamento della magistratura minorile, non vogliono essere un disconoscimento della validità dei Tribunali per i minorenni; vogliono solo mettere in luce **l'assoluta necessità che tali Tribunali diventino organi specializzati**, costituiti da persone altamente qualificate; ricordando, soprattutto, che il raggiungimento di quel livello è possibile solo attraverso un lavoro di équipe.

a) « E' di tutti i giorni lo stato di inferiorità, in cui agisce il magistrato minorile nei confronti del magistrato ordinario che, abituato a un certo tipo di attività, non riesce a comprendere la sottigliezza del lavoro e la sua delicatezza. In questo, d'altra parte, l'Italia è uno dei paesi meno progrediti d'Europa e basterebbe fare un confronto con la vicina Francia per rendersi conto che i giudici minorili sono continuamente **formati e informati da corsi specializzati**, subiscono una selezione personale, e formano un vero corpo ben preparato ed efficiente [...]».

« Il magistrato in genere emette sentenze e non si interessa del risultato. Il magistrato minorile, invece, completa le norme di carattere generale (stato di abbandono, minore privo di assistenza, coniugi idonei, ecc.) non con argomenti tecnico-giuridici, **ma mutuando dalla realtà che lo circonda giudizi e apprezzamenti**. Inoltre, il magistrato minorile segue tutta la vicenda umana fino al suo esaurimento e non può prescindere dal risultato concreto delle sue decisioni » (22).

b) Si tratta, dunque, di trasformare il Tribunale per i minorenni in un tribunale di effettiva e adeguata tutela dei diritti fondamentali del minore, che domanda, oltre la preparazione tecnico-giuridica e una particolare sensibilità, anche **una cultura umanistica e sociale**. Non basta, quindi, una scelta tra i magistrati più sensibili al mondo della psicologia infantile; l'ideale sarebbe che i magistrati, da destinare al Tribunale per i minorenni, **venissero tempestivamente e specificamente preparati**.

4. A monte di tutte queste osservazioni, sta l'esigenza che i

(21) Cfr. E. GERMANO-F.SANTANERA, *I Tribunali per i minorenni e l'adozione speciale*, in *Esperienze di rieducazione*, settembre-ottobre 1969, pp. 36 ss.

(22) I. CIVIDALI, *L'adozione speciale*, in *Medicina e società*, n. 8, 1968, p. 126.

responsabili maggiori della magistratura e dei singoli uffici giudiziari riconoscano che **la giustizia ha come finalità primaria la tutela dei diritti fondamentali della persona**; mentre oggi, di fatto, tale priorità è riconosciuta alla tutela civile e penale del patri-monio e alla cosiddetta "difesa sociale". Si tratta di una mentalità generale, propria del mondo della magistratura, che deve essere cambiata.

a) Vengono suggerite, a questo proposito, varie iniziative; tra l'altro, l'istituzione di **corsi e seminari residenziali di aggiornamento**, organizzati possibilmente a piccoli gruppi, con possibilità di discussione, con la presenza di un esperto che eviti, però, di congelare il dialogo: ciò allo scopo di favorire il reciproco arricchimento di idee e di sensibilità, la rivalutazione del lavoro in équipe e la capacità di valutazioni realistiche e umane dei fatti e delle situazioni personali.

b) E' stata avanzata l'ipotesi di una maggiore delimitazione delle competenze civili del Tribunale per i minorenni, del giudice tutelare e del Tribunale ordinario, in maniera da evitare conflitti di competenza nei confronti dello stesso minore.

Ma, in realtà, i provvedimenti, che possono essere pronunciati nei confronti di un bambino, sono di così diversa natura, che esigono interventi di differente configurazione giuridica. E' la stessa situazione dei minori, per i quali è stata aperta la tutela, che è mutevole; per cui è difficile, restando invariata l'attuale struttura degli uffici giudiziari minorili, evitare l'eventualità che siano prese decisioni addirittura contraddittorie.

PROPOSTA DI RISTRUTTURAZIONE

1. Per evitare queste situazioni, che finiscono sempre per ripercuotersi disastrosamente sulla personalità del minore, esperti dell'Unione italiana per la promozione dei diritti del minore (23) ritengono che l'unica soluzione, idonea a evitare interventi divergenti, potrebbe essere quella di **attribuire tutte le competenze a un solo ufficio giudiziario minorile: a un Tribunale per la tutela dei diritti fondamentali del minore**.

A questo Tribunale si potrebbe e si dovrebbe ricorrere **in tutti i casi, in cui si ritenesse violato uno dei diritti fondamentali della persona**, come sono indicati dalla nostra Costituzione, dalle Dichiarazioni dei diritti dell'uomo e dei diritti del fanciullo, dalla Carta sociale europea: diritto alla vita e alla salute, ai servizi sociali, alla sicurezza sociale, all'istruzione, ecc.

La **composizione** di detto Tribunale dovrebbe essere uguale o simile a quella dei Tribunali per i minorenni (magistrati di carriera e componenti privati). La **sedì** di questo ufficio dovrebbero

(23) *Unione italiana per la promozione dei diritti del minore*, 10124 Torino, Via Artisti 34, tel. 831.279.

essere divise più capillarmente di quelle degli attuali Tribunali per i minorenni; di massima dovrebbero essere a livello provinciale, come prevede la proposta di legge Foschi del 7 maggio 1969 (24).

2. Gli stessi esperti propongono, sempre nella linea di un'effettiva protezione dei diritti del minore, di **sottrarre al Tribunale per i minorenni le competenze amministrative**, e di eliminare quelle **penali**. Anche il settore **rieducativo** dovrebbe essere soppresso, e le attività del settore dovrebbero rientrare tra quelle dei servizi socio-assistenziali di competenza dei comuni (25)*.

Contemporaneamente e analogamente dovrebbero essere **ristrutturate le sezioni minorili di Corte d'appello**, in cui si avverte ripetutamente l'evidente mancanza di conoscenze in fatto di problemi umani e sociali (26).

3. Potrebbero invece, essere di **competenza di un organo giudiziario** le decisioni nei casi in cui insorgesse **conflitto**; ad esempio, nel caso in cui l'esercente la patria potestà richieda il ricovero del minore e gli venga rifiutato, ed egli ritenga che il rifiuto sia ingiustificato. Così, potrebbero essere affidati all'organo giudiziario i compiti attualmente affidati al giudice tutelare in materia di **sovrintendenza delle tutele dei minori** privi di genitori o ricoverati in internati.

Allo stesso organo potrebbero essere attribuiti tutti i **compiti relativi all'affidamento di minori** per separazione dei coniugi, o a scopo di adozione, o a scopo educativo, ecc.

4. Naturalmente, questa nuova strutturazione degli uffici responsabili della tutela dei diritti fondamentali dei minori, esigerebbe una **contemporanea ristrutturazione delle norme civili in materia di filiazione**. Queste, come sono attualmente, finiscono per permettere situazioni sempre più anacronistiche e umanamente inaccettabili, perchè fondate prevalentemente su di uno spirito patrimonialista e repressivo, in chiaro contrasto con i diritti dei minori (27).

G. Perico - F. Santanera

(24) CAMERA DEI DEPUTATI, Progetto di legge 7 maggio 1969, n. 1409, dal titolo: « *Ristrutturazione dei Tribunali e procure per i minorenni e degli uffici del giudice tutelare* », di iniziativa dell'on. FOSCHI.

(25) Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, Progetto di legge 7 luglio 1969, n. 1676, dal titolo: « *Organizzazione del settore dell'assistenza sociale e interventi per le persone in condizione o situazione di incapacità e in particolare per i disadattati psichici, fisici, sensoriali e disadattati sociali* », di iniziativa dell'on. FOSCHI. Vedi anche: SENATO DELLA REPUBBLICA, Progetto di legge d'iniziativa popolare, 21 aprile 1970, dal titolo: « *Interventi per gli handicappati psichici, fisici, sensoriali e disadattati sociali* ».

(26) Cfr. Corte d'appello di Milano, sezione per i minorenni (pres. A. Flora), Ordinanza 13 luglio 1970 (ciclostilato) in ordine all'adozione della piccola Monica Dorzini (G. PERICO, *L'adozione speciale. Una bambina contesa*, cit.).

(27) Cfr. E. GERMANO-F. SANTANERA, *Nuovi orientamenti in materia di filiazione*, in *Rivista del diritto matrimoniale e dello stato delle persone*, luglio-dicembre 1968, pp. 633 ss.