



Roma, 28 luglio 2016

Al Sottosegretario di Stato
Gent.ma Sig.ra
Dott.ssa Federica Chiavaroli
Ministero di Giustizia
Largo Arenula
ROMA

Osservazioni e proposte di Cammino-Camera nazionale avvocati per la famiglia e i minorenni sul DDL 2284 Atti Senato.

Gentilissima Sottosegretario,

Cammino-Camera Avvocati per i Minorenni e la Famiglia, ha da sempre, coerentemente, rilevato come l'attuale situazione della giustizia in materia di tutela delle persone, dei minorenni, e delle relazioni familiari sia carente, inadeguata, insufficiente, per il frazionamento delle competenze, i numerosi deficit di tutela, la diversa composizione dei giudici che si occupano di un minorenne e delle sue relazioni familiari, l'insufficienza di una normativa processuale civile nell'ambito dei procedimenti minorili, l'incredibile mancanza di normativa in vari settori di sempre maggiore significatività anche sociale.

Ha quindi indicato quale soluzione per anni -e anche recentemente all'inizio dell'attuale percorso di riforma- la soluzione del **Tribunale per la persona, le relazioni familiari** e i minorenni come soluzione che meglio potrebbe garantire concentrazione delle competenze civili in materia minorile, delle persone, in specie degli altri soggetti vulnerabili, **specializzazione** (magistrati addetti esclusivamente alle funzioni, apporto di altri saperi nel momento decisionale), coniugando il tutto con la **maggiore prossimità possibile**. Ha da sempre indicato come necessaria la **concentrazione davanti allo stesso giudice anche delle competenze penali minorili** che non possono essere disgiunte da interventi sulla responsabilità genitoriale. In tal senso tutti i documenti ufficiali dal 31 luglio 2014, al 22 giugno 2015, ai successivi suggerimenti emendativi inviati alla Camera dei deputati nel corso del 2015-2016 (cfr. www.cammino.org). Ha inoltre da sempre indicato gli interventi sul rito come un'urgentissima riforma (priva di costi e foriera di risultati positivi anche per l'erario) necessaria a riportare i procedimenti minorili nell'alveo del giusto processo.

Tuttavia si è dovuto prendere atto, sin dall'inizio del percorso del DDL sulla Riforma della Giustizia civile alla Camera, che non vi era volontà politica di istituire un unico organo



autonomo davanti al quale si concentrassero le competenze. La Relazione del DDL Berruti parla esplicitamente di “impossibilità” di istituire il Tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni e l’opzione scelta era ed è quella delle sezioni specializzate e, d’altronde, i DDL presenti in Parlamento che proponevano l’istituzione di un tribunale per le persone e le relazioni familiari ((DDL 1238 al Senato e DDL 2461 alla Camera) non risultano essere stati nemmeno calendarizzati per ignoti motivi. **Tali DDL, preso atto del parere del CSM del 13 luglio 2016, potrebbero essere ora reconsiderati.**

Quanto fu presentato alla Camera il DDL 2953 “Delega al governo recante disposizioni per l’efficienza del processo civile”, il progetto di legge costituiva sostanzialmente una conservazione dello *status quo*, fallendo quasi tutti gli obiettivi: non concentrava le competenze davanti allo stesso giudice, ne rimaneva l’attuale schizofrenico riparto con qualche minimo correttivo, si ignoravano le specificità della giurisdizione minorile e di famiglia, non venivano in alcun modo disciplinate le aree di grave deficit, quasi del tutto ignorate (come ad es. la mancanza di rito per l’esecuzione; la mancata previsione di disciplina per i servizi alla persona, che svolgono i delicatissimi compiti contigui alla giurisdizione di sostegno alle persone fragili e alle situazioni familiari a rischio; la mancata disciplina di un procedimento cautelare uniforme di famiglia etc.: cfr. documento audizione di Cammino del 22 giugno 2015 in www.cammino.org, audizioni).

Dalla Camera il Disegno di legge è uscito molto modificato anche se permane, anche nel DDL 2284, Atti Senato, l’opzione preferenziale per le sezioni specializzate anziché per un tribunale autonomo.

Tuttavia Cammino non intende –né ha mai inteso- farne una questione nominalistica, bensì una questione di requisiti minimali per il nuovo giudice unico. Ritiene infatti il permanere dello *status quo* di per sé lesivo dei diritti fondamentali delle persone di età minore per la sua significativa inadeguatezza. Fallisce infatti il primario obiettivo della loro presa in carico olistica, segmentandone irragionevolmente le tutele, con conseguente dilatazione di costi e di tempi e tradendo così anche l’altro obiettivo della necessaria *fairness* della giustizia minorile: l’*iter* processuale deve esser celere in quanto –a parte casi eccezionali- una persona in rapida evoluzione non può attendere tempi lenti di decisione per definire completamente il proprio assetto esistenziale, come attualmente può succedere e succede a causa dell’irragionevole riparto e l’intersecarsi di competenze di giudici diversi sullo stesso minore e le sue relazioni familiari. L’attuale assetto ordinamentale della giurisdizione civile in materia di persone, relazioni familiari e minorenni non attua in modo coerente e sempre conforme al dettato costituzionale del giusto processo il coinvolgimento di tutti i soggetti, compreso ovviamente il minore che deve esservi rappresentato e difeso



autonomamente, se in conflitto di interessi con i suoi genitori. Non è previsto un rito snello, duttile, ma con ogni garanzia di pieno contraddittorio e di diritti di difesa: l'attuale normativa lascia spazio a cosiddette 'prassi distorsive' mortificatrici del principio del contraddittorio e dei diritti di difesa in materia di diritti fondamentali di soggetti vulnerabili. E' contrario ai principi costituzionali del giusto processo, alle indicazioni del Consiglio d'Europa per una giustizia *child friendly* (Bruxelles, 17.11.2010), ad indicazioni della normativa pattizia e sovranazionale.

Il DDL 2284, approvato dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2016, ridisegna il nuovo giudice unico per le persone, la famiglia e i minorenni, con una articolazione in I grado tra sezioni specializzate distrettuali e circondariali, tra le quali sono suddivise le competenze, prevede la specializzazione del giudice e del pubblico ministero centrando alcuni obiettivi, ma fallendone altri, sicché il quadro complessivo non è ancora soddisfacente e nemmeno sufficiente.

Si allega una "Griglia", che riporta, secondo il consolidato stile di Cammino, in prima colonna il testo del DDL 2284, in seconda colonna le osservazioni all'articolato, in terza colonna i suggerimenti emendativi; si tratta di un primo esame e, pur rinviando a una più approfondita successiva lettura, si rilevano sin da ora alcune macroscopiche criticità.

Si osserva, infatti, con riserva di successivi approfondimenti, sin da ora quanto segue.

1. Riparto delle competenze tra sezione specializzata distrettuale e sezione specializzata circondariale: lacune e necessità di raccordo.

Il riparto delle competenze tra sezione distrettuale e sezione circondariale è incompleta da una parte e lacunosa dall'altra.

Incompleta perché non prevede (né all'epoca poteva prevederlo) non solo i procedimenti contemplati dalla l. 76/2016 in materia di unioni civili e conviventi di fatto, ma anche i procedimenti di cui all'art. 250 u.c., che dovrebbe essere di competenza delle sezioni distrettuali perché il procedimento che autorizza il genitore infrasedicenne al riconoscimento del figlio è strettamente connesso con il procedimento di adottabilità (cfr. art. 11, l. 184/1983).

Inoltre dovrebbe essere di competenza delle sezioni distrettuali anche il procedimento che autorizza il riconoscimento del figlio minorenni "cd. incestuoso" ex art. 251 c.c., anche in



questo caso per la stretta connessione con i procedimenti sulla responsabilità genitoriale e la particolare delicatezza dell'accertamento dell'interesse del minore.

Vi è necessità di raccordo tra le competenze delle sezioni distrettuali e quelle delle sezioni circondariali come sarà meglio specificato *infra* nelle indicazioni sul rito.

2. Specializzazione del giudice: assegnazione dei magistrati in via esclusiva ed esercizio delle funzioni in via esclusiva.

Tale specializzazione non può che avvenire con la duplice esclusività: dell'assegnazione dei magistrati in via esclusiva alle sezioni e dell'esercizio delle funzioni in via parimenti esclusiva.

Tuttavia ciò è disciplinato in modo confuso al n. 9) dell'art. 1 lett. b). Tale duplice esclusività è prevista solo per i magistrati addetti alle sezioni distrettuali; nulla è previsto invece **per i magistrati assegnati alle sezioni circondariali**. Per questi ultimi **va prevista l'assegnazione, se non esclusiva quando non è possibile, quantomeno prevalente alle funzioni**, non potendo la materia minorile e di famiglia, nonché di tutela di altri soggetti vulnerabili, essere affrontata con lo stesso *modus procedendi et iudicandi* di altre aree della giurisdizione civile anche nei procedimenti di competenza delle sezioni circondariali.

Per quanto concerne le sezioni specializzate della **Corte di appello**, è necessario prevedere che i magistrati assegnati a tali sezioni lo siano se non in modo esclusivo, quanto meno prevalente. Inoltre è necessario prevedere che il collegio, quando decide su reclami su provvedimenti assunti dalla sezione specializzata circondariale, nelle materie di questa, sia integrato dagli esperti ai sensi dell'art. 5 del R.D. 1404 del 1934, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 835 del 1935.

3. Specializzazione degli uffici del pubblico ministero: assegnazione dei magistrati in via esclusiva ed esercizio delle funzioni in via esclusiva.

La normativa è confusa, disorganica e carente sia per quanto riguarda le procure distrettuali sia per quel che concerne le procure circondariali, sia per quanto riguarda le procure generali presso la Corte di appello.

Le relative disposizioni, contenute nei nn. 14 e 16 per quanto riguarda gli uffici dei pubblici ministeri presso le sezioni specializzate distrettuali e circondariali, non sono sufficientemente



cautelative sul piano dell'esclusività dell'assegnazione dei magistrati e dell'esercizio da parte loro delle funzioni, lasciando eccessiva discrezionalità ai capi degli uffici in merito all'utilizzazione dei magistrati che debbono essere invece assegnati solo alle funzioni in ambito minorile e di famiglia.

Difatti ciò è necessario nelle sezioni distrettuali in cui i magistrati addetti hanno delicatissimi compiti di iniziativa nei procedimenti sulla responsabilità genitoriale e di adottabilità, oltre che funzioni di altrettanta delicatezza nel procedimento penale minorile.

L'approccio richiesto alle funzioni è profondamente diverso da quello in altre materie civili e penali, sicché **è necessario che il procuratore aggiunto che viene posto a capo dell'ufficio, e i magistrati del relativo ufficio del pubblico ministero distrettuale, abbiano l'esclusività della funzione e siano addetti esclusivamente alla stessa.**

Tale necessità non sussiste invece per i magistrati addetti all'ufficio del pubblico ministero circondariale che possono anche essere adibiti in maniera prevalente alle funzioni.

4. Mancata disciplina delle funzioni dei giudici onorari e mancata previsione della loro formazione permanente.

Il DDL prevede l'apporto dei cd. esperti al collegio delle sezioni distrettuali, come attualmente disciplinato nel R.D. 1404/1934, ma non prevede la disciplina delle loro funzioni, necessaria per evitare che vengano adibiti a quelle istruttorie, come ora avviene in molti tribunali per i minorenni, con derivanti problematiche varie di violazione dei diritti di difesa delle parti e mortificazione del contraddittorio a causa delle loro specificità professionali.

Il n. 20 dell'art. 1, lett. b), prevede opportunamente la formazione permanente dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate e ai relativi uffici dei pubblici ministeri, ma non prevede invece la formazione ai compiti giurisdizionali dei giudici onorari: lacuna che va colmata.

5. Disciplina processuale inadeguata.

La disciplina processuale è inadeguata. **Prevede un unico rito, ma poi ne disciplina due diversi** (uno per i procedimenti sulla crisi della coppia genitoriale: separazione, divorzio e relative modifiche e uno per i procedimenti sulla responsabilità genitoriale) con diverse filosofie e disciplina delle diverse fasi processuali. **Omette poi la disciplina di altri**



procedimenti (come ad es. i procedimenti autorizzativi ex art. 250 c.c., u.c. e 251 c.c.; i procedimenti ex art. 317 bis c.c. oltre che –ovviamente in quanto la normativa è sopravvenuta- molti dei procedimenti previsti dalla l. 76/2016); **lascia sopravvivere una serie di riti speciali** ad es. in materia di 316 c.c., 316 bis c.c., 250, IV comma fallendo l’obiettivo pure declinato di disciplinare il rito dei procedimenti delle sezioni specializzate “secondo criteri di tendenziale uniformità, speditezza e semplificazione” (art. 1 lett. b, 13).

In particolare, i procedimenti sulla crisi della coppia coniugale o genitoriale sono disciplinati con un rito lacunoso (non è nemmeno previsto il termine di fissazione della prima udienza di comparizione con previsione invece di termini giugulatori per l’esercizio di difesa di parte convenuta); sono attribuiti al giudice poteri discrezionali eccessivi ed incontrollabili in materia di direzione del procedimento; radicalizza il conflitto obbligando le parti a introdurre tutte le prove nei primi atti difensivi; non è rispettoso delle specifiche esigenze dei figli minorenni, prevedendone l’ascolto in prima udienza, insieme a una serie di altre attività del giudice e senza che se ne sia valutato previamente se tale ascolto sia superfluo, ai sensi dell’art. 336 bis c.c.

Per contro il rito dei procedimenti sulla responsabilità genitoriale, si svolge secondo una diversa cadenza e con altre modalità, anche per quel che concerne l’ascolto dei figli minorenni.

La fase esecutiva dei provvedimenti in materia di diritti cd. relazionali del figlio minorenne non viene disciplinata affatto nei procedimenti sulla crisi della relazione della coppia genitoriale; viene invece prevista la delega per i procedimenti sulla responsabilità genitoriale.

E’ previsto un procedimento cautelare uniforme solo per i provvedimenti sulla responsabilità genitoriale.

Non è risolto il problema della concentrazione delle competenze per quanto riguarda le possibili azioni degli ascendenti e dei figli maggiorenni (che hanno legittimazione concorrente a quella del genitore con cui convivono o esclusiva se non convivono con nessuno dei genitori).

Non è prevista la concentrazione delle competenze per le azioni relative al risarcimento del danno endofamiliare.



Non è previsto un meccanismo di raccordo tra le sezioni specializzate circondariali e quelle distrettuali quando emergano comportamenti pregiudizievoli del genitore o dei genitori nell'ambito dei procedimenti relativi alla crisi della coppia genitoriale, di competenza della sezione circondariale essendo invece l'area del pregiudizio di competenza delle sezioni distrettuali.

Non è disciplinata la rappresentanza e difesa autonoma del figlio minorenne nei casi di conflitto di interesse con i suoi rappresentanti legali, con puntuale disciplina anche delle modalità di distribuzione degli incarichi ai curatori speciali.

** ** *

In conclusione si ritiene la riforma necessaria ed urgente. Si reputa che, pur essendo preferibile l'opzione per il tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni, l'attuale disegno di giudice unico costituirebbe comunque un utile superamento dell'inadeguato *status quo*, purché venissero rafforzati specializzazione delle sezioni circondariali e specializzazione ed autonomia delle procure nel senso indicato *supra* e venisse con maggiore attenzione alle specificità e alla ricchezza della materia ridisciplinato il rito secondo i criteri –pure nel DDL già indicati- di tendenziale uniformità e rispetto del principio del contraddittorio e dei diritti di difesa delle parti.

Ci si riserva di indicare ulteriori suggerimenti emendativi e, restando disponibili ad ogni utile collaborazione, si porgono cordiali saluti.

CAMMINO-CAMERA NAZIONALE AVVOCATI PER LA FAMIGLIA E I MINORENNI
IL PRESIDENTE NAZIONALE
Maria Giovanna Ruo

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'Maria Giovanna Ruo', is positioned below the typed name.

Si allega griglia con suggerimenti emendativi.