



Roma, 15 aprile 2020

Egr. Sig. Avv.

On.le Ministro Alfonso Bonafede

Questioni di giustizia relative a persone, relazioni familiari e minorenni in periodo di misure di contrasto COVID-19: I e II fase.

Egregio Signor Ministro,

grazie per l'opportunità offerta di poter portare alla Sua attenzione alcune tematiche relative a persone, relazioni familiari e minorenni di cui la nostra associazione CAMMINO (sede nazionale in Roma, 63 sedi territoriali) si occupa da più di 20 anni, con particolare riguardo ai soggetti vulnerabili.

La nostra specificità associativa è infatti quello di promozione e tutela dei diritti dei soggetti vulnerabili, cercando di dare voce alla loro domanda di giustizia. Questo periodo, difficile per tutti, lo è ancora di più per chi è normalmente vulnerabile. La solitudine, l'esposizione al contagio, le misure di contenimento, la presenza di barriere economiche che diventano anche barriere multimediali rende queste persone ancora più esposte, ancora più bisognose di sostegno e di giustizia.

Nell'attuale periodo di vigenza delle misure di contrasto al COVID-19 (fase I) abbiamo quindi tentato di essere vicini alle famiglie con minori (allegati 2 e 3), agli anziani (allegati 4 e 5), alle vittime di violenza (allegati 6 e 7), ai carcerati (allegato 8), con documenti a loro diretti e che abbiamo tentato di diffondere tramite tutti gli strumenti multimediali a nostra disposizione, affinché potessero pervenire alle singole persone che non si sentissero prive di strumenti di tutela da poter attivare.

In questa prospettiva abbiamo anche aperto un canale YouTube (DIRITTIinCAMMINO) (allegato 9) nel quale diamo voce a tanti protagonisti di quello che abbiamo chiamato "pianeta giustizia": esperti che possano dare indicazioni anche concrete, perché i diritti fondamentali non possono andare in quarantena. Si sono fino ad ora alternate voci di psicologi, pedagogisti, professori universitari di diritto ed altre scienze, assistenti sociali, per garantire alle famiglie la vicinanza delle istituzioni ma anche con consigli su come articolare in questo momento così complesso le diverse responsabilità: genitoriale, sociale, professionale. Le persone possono così anche percepire come tanti protagonisti di quello



che abbiamo chiamato "pianeta giustizia" stiano facendo ricorso a tutte le risorse umane disponibili per fornire una risposta alle nuove emergenze.

Siamo sinceramente preoccupati per le vittime di violenza domestica e di genere, cui abbiamo dedicato un vademecum (allegati 6 e 7) per la tutela dei diritti anche in questo periodo. Così come abbiamo dedicato un decalogo agli anziani (allegati 4 e 5), ai carcerati (con particolare riferimento ai minori privi di libertà personale in diverse situazioni: i figli dei detenuti; i minorenni in regime di restrizione personale; i figli minori di 3 anni in regime detentivo con le madri; i figli gravemente disabili di donne detenute; Allegato 8). Ci siamo rivolti ai genitori, in un momento in cui la responsabilità genitoriale deve trovare nuove forme di tutela per gli stessi figli che non debbono essere deprivati del genitore con il quale non convivono prevalentemente se hanno i genitori separati (Allegati 2 e 3).

Ci preoccupa la divaricazione sociale che l'attuale situazione sta comportando e comporterà: la forbice tra ceti abbienti e ceti poveri si sta ampliando in modo impressionante. La didattica a distanza, frequentemente simultanea nelle famiglie con due o più figli, esige risorse mediatiche spesso inesistenti o persino monopolizzate da uno o da entrambi i genitori in *smart work*. La differenza di strumenti disponibili potrà rivelarsi strumento di marginalizzazione sociale; l'assenza del rapporto con i pari di solito assicurata dalla scolarizzazione anche da 0 a 6 anni e dalla frequenza di altri centri di normale socializzazione (centri sportivi e aggregativi, oratori etc.) avrà costi alti per lo sviluppo delle nuove generazioni, tanto più se si protrarrà ancora a lungo. Dalla situazione di crisi economica può derivare anche una situazione di povertà educativa che nel lungo termine diventerà ulteriore povertà economica.

Ci preoccupa la solitudine degli anziani spesso digitalmente non alfabetizzati, che non posso uscire, non possono essere raggiunti dagli amministratori di sostegno, non godono in questo momento di quello degli assistenti sociali. E ci preoccupano ovviamente le case di riposo dove le persone sono più soggette al contagio, e spesso il loro diritto alla salute non riceve adeguata tutela perché sono persone afflitte da pluripatologie ma le risorse in questo momento sono rivolte altrove.

Ci preoccupano le case famiglia, dove sono ospitati i bambini allontanati da famiglie disfunzionali, ma con le quali vi è una relazione affettiva ritenuta ancora valida e da non rescindere: altrimenti sarebbero dichiarati adottabili e adottati. Ma questi bambini non vedono più i loro genitori; le visite sono state sospese e sostituite da pochi e distanziati



rapporti a distanza con strumenti multimediali. Facilmente intuibile quale sia il senso di abbandono che questi bambini possono mutuare da una situazione di questo genere.

Risultano sospesi gli incontri in spazio neutro necessari spesso al ripristino di relazioni parentali delle persone di età minore che ne ricavano senso di abbandono.

Ci preoccupa il fermo quasi totale della giustizia in questo settore: nonostante si tratti di materie per le quali le attività giudiziarie non avrebbero dovuto essere sospese, la verità è che la situazione è di fermo pressoché totale dovunque. Da uno studio sistematico da noi condotto in tutti i distretti e circondari, risulta che la logica del differimento è vincente; l'accesso alle cancellerie è solo per casi urgenti ma poi di fatto non viene assicurato sia nei Tribunali per i minorenni sia nei Tribunali ordinari; le notifiche non vengono effettuate per il fermo pressoché totale degli UNEP e persino della Posta.

Tutto ciò si traduce in giustizia negata: tanto più che le case in cui da settimane le persone sono costrette a convivere continuativamente e spesso in spazi ristretti possono essere divenute luoghi di conflagrazione di conflitti permanenti se non di trattamenti disumani e degradanti in caso di violenza domestica. Vi sono situazioni di persone in attesa di udienza dalla quale attendono i provvedimenti normativi della propria futura relazione; la convivenza –le statistiche e gli studi condotti in Cina lo confermano- porterà a un incremento della domanda di giustizia in ambito di crisi della relazione tra genitori e/o coniugi o uniti civilmente; la crisi economica che travolgerà tante famiglie fa prevedere un incremento delle domande di modifica dei provvedimenti economici vigenti; le situazioni di abusi perpetrate nelle convivenze può lasciar presumere un incremento della necessità di interventi a protezione delle persone di età minore e di altri soggetti vulnerabili; le condizioni di precarietà e solitudine in cui molti vivono potrebbe portare a conflagrazione situazioni di patologie sommerse o in altre situazioni contenibili.

** ** *

In questo quadro ci sembrano quindi utili alcune misure che potrebbero incidere positivamente nel settore giustizia che riguarda le persone, le relazioni familiari e i minorenni.

1) Proposte di modifica alla normativa vigente per superare il periodo di emergenza dovuto alle misure di contrasto al COVID-19

Nonostante molti procedimenti di famiglia –e tra questi i procedimenti che riguardano la crisi della coppia coniugale e/genitoriale- fossero tra quelli che si sarebbero dovuti trattare in base alle disposizioni normative emergenziali, si è in realtà verificato un fermo



quasi assoluto in tutto il Paese, con persistenza di convivenze forzate con probabili sviluppi di forte tensione. E' quindi necessario fare in modo che la giustizia risponda al più presto a questa domanda, in modo efficace e celere e che l'attività di udienza riprenda a pieno regime, almeno una volta finita l'emergenza epidemiologica della fase I.

Tuttavia non possiamo nascondere la nostra perplessità rispetto sia al proliferare di protocolli diversi, che finiscono con assicurare risposte differenziate nel Paese, sia rispetto al tenore di alcuni di essi che propongono soluzioni che prevedono in via astratta e generale rinuncia delle parti a loro diritti previsti dalla legge quali quelli della partecipazione all'udienza presidenziale in caso di separazione e divorzio su accordo. Tali soluzioni, certamente pregevoli per lo spirito che le anima di accelerare la giustizia, proponendo un capovolgimento di ruolo e funzioni dei protocolli (che possono solo a nostro modesto avviso disciplinare le modalità già previste dalla legge, e non abolirle in via astratta e generale) potrebbero invece comportare un effetto inflattivo della giustizia, aprendo il varco a impugnazioni dei provvedimenti così ottenuti e ledere diritti fondamentali delle persone come quelli allo *status* personale (il coniuge così separato potrebbe vedersi opposta in sede di divorzio l'invalidità della separazione).

Abbiamo così preferito, come contributo di CAMMINO, proporre alcune modifiche ai testi normativi attualmente vigenti in materia di separazione, divorzio, procedimenti per mantenimento e affidamento dei figli di genitori non coniugati, scioglimento delle unioni civili e negoziazione assistita.

Tali modifiche renderebbero così a nostro modesto avviso legittime anche alcune previsioni dei protocolli, altrimenti discutibili e foriere di un incremento del contenzioso, fermo restando che gli stessi possono costituire solo paradigmi interpretativi delle vigenti norme e non possono avere la forza di modificarle anche in mera sede applicativa.

Riportiamo le nostre proposte **all'allegato 1**.

Riguardano oltre che le modifiche al codice di rito e alla legge divorzile, anche la **negoziazione assistita di cui si richiede l'estensione ai figli dei genitori non coniugati**, perché è uno scandalo che per la normazione di affidamento e affidamento di queste persone di età minore i genitori siano costretti a rivolgersi all'Autorità giudiziaria senza poter utilizzare il più duttile, celere e deflattivo strumento della negoziazione.

A questo riguardo si deve prevedere che inoltro alle Procure dell'accordo negoziato da parte degli avvocati e inoltro dalle Procure agli avvocati dell'autorizzazione o del nulla osta possa avvenire per pec, così come l'inoltro agli Uffici di Stato civile e ai Consigli dell'Ordine.



2) Proposte di sostegno all'avvocatura specializzata in area persone, relazioni familiari e minorenni

Nella prospettiva anzidetta l'avvocatura "specializzata" non si tira indietro, ma non può far a meno di sottolineare come essa stessa sia soggetto vulnerabile: uno dei nostri soci ha scritto un articolo "Noi, giusfamiliaristi, che tutelando posizioni costituzionalmente garantite siamo diventati immuni ex lege" molto significativo della nostra situazione attuale, dato che l'esercizio della professione nel nostro settore esige l'incontro con persone anche in situazioni di concentrazione (case famiglia e case di riposo, ad es.) oltre che l'assistenza alle Parti in udienza. Ci siamo occupati della fragilità dell'avvocatura in questo momento, richiedendo interventi.

Il fermo quasi assoluto di lavoro per mesi rende la situazione finanziaria dell'avvocatura grave: eppure vi è la necessità di nuove attrezzature per i nuovi compiti.

A tale proposito sottolineiamo e richiediamo quanto segue:

- 1) Le udienze da remoto con la comparizione delle parti (quali sono molto spesso le udienze in area "persone, relazioni familiari e minorenni") rendono necessario attrezzare gli studi con postazioni plurime di computer da remoto con le quali il difensore da una parte e l'assistito dall'altra possano collegarsi con l'aula virtuale. Non tutti gli studi sono attrezzati: ed anzi la maggior parte degli studi professionali del settore sono individuali con un solo avvocato e una sola postazione lavorativa. E' necessario che siano attivati da parte degli organismi competenti contributi a fondo perduto per le attrezzature necessarie ai nuovi compiti e alle nuove sfide che attendono l'avvocatura.
- 2) Molti degli avvocati che si occupano della materia svolgono anche il compito di curatori speciali di minorenni, tutori che si costituiscono in giudizio, amministratori di sostegno di persone non abbienti. Ci siamo occupati anche di questo con una proposta operativa pubblicata il 23 marzo 2020 (allegato 10). La liquidazione dei compensi a diverso titolo (a parte le situazioni aberranti in cui non viene nemmeno riconosciuto) avviene con ritardi di mesi se non di anni; dopo la liquidazione anche il pagamento sconta ritardi certamente di molti mesi. Le istanze di liquidazione pur redatte nel pieno rispetto delle disposizioni vigenti, vengono spesso falciate ben oltre il 50% previsto per normativa. Si tratta di situazioni che possono e debbono trovare immediato rimedio, perché tra l'altro si tratta di compiti che vengono adempiuti con una dedizione ai soggetti vulnerabili che va molto al di là



dell'espletamento dell'attività giudiziaria con assunzione di gravissime responsabilità civili, penali ma ancor prima umane (si pensi al gravosissimo compito degli amministratori di sostegno di scegliere terapie in situazioni di fine vita; a quello dei tutori di minorenni difficili con continue richieste di intervento anche notturno da parte delle case famiglia per comportamenti devianti o autolesionistici).

** ** *

In tutto questo, il mondo dei soggetti vulnerabili e dei minorenni in particolare, sembra a volte assente dai tavoli tecnici nei quali vengono assunte decisioni che non li tengono in considerazione specifica. Si chiede una maggiore attenzione, attingendo alle molte risorse della società civile, anche in questa prospettiva, come peraltro richiesto dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza in data 15 aprile 2020 per i minorenni.

Ringraziando per l'attenzione, e riservando eventuali note integrative, inviamo i più cordiali saluti.

CAMMINO – Camera Nazionale Avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni
Il Presidente

Avv. Maria Giovanna Ruo

Hanno lavorato al presente contributo gli avvocati: Carolina Ferro, Veronica Frigi, Rita Ielasi, Vincenzo Lorubbio, Maria Giovanna Ruo, Ersilia Trotta, Nicoletta Verardo. Hanno lavorato ai contributi di cui agli allegati, i colleghi ivi indicati.

Allegati:

1. 15 aprile 2020: Proposte di modifiche alla normativa vigente
2. 13 marzo 2020: Prime riflessioni sul ruolo dell'avvocato per la persona, le relazioni familiari e i minorenni per il periodo di vigenza delle misure di contrasto al Covid-19 (diritto di visita e frequentazione della persona di età minore con genitori non conviventi), pubblicato su <https://www.cammino.org/persona-relazioni-familiari-e-minorenni-le-misure-di-contrasto-al-covid-19-e-il-ruolo-dellavvocato/>
3. 23 marzo 2020: Decalogo per la cura e il sostegno delle persone minori di età nel periodo di vigenza delle misure di contrasto al Covid-19, pubblicato su

CAMMINO – Camera Nazionale Avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni

Via Palestro, 95 - 00185 Roma

P.IVA 14747101005 C.F. 97175720586

Tel. 06 69369120

www.cammino.org - nazionale@cammino.org



- <https://www.cammino.org/il-decalogo-del-buon-genitore/> (slide) e su https://www.youtube.com/watch?v=JBjSKgnwc_s&t=27s (lettura a video);
4. 15 marzo 2020: Prime riflessioni sul ruolo dell'avvocato per la persona, le relazioni familiari e i minorenni nella tutela degli anziani per il periodo di vigenza delle misure di contrasto al Covid-19, pubblicato su <https://www.cammino.org/la-tutela-degli-anziani-al-tempo-del-covid-19/>
 5. 23 marzo 2020: Decalogo per la cura e il sostegno delle persone anziane nel periodo di contrasto al Covid.19, pubblicato su <https://www.cammino.org/il-decalogo-degli-anziani/> (slide) e su <https://www.youtube.com/watch?v=Jl3c8RMn4NU&t=241s> (lettura a video)
 6. 29 marzo 2020: Vademecum per il contrasto alla violenza domestica
 7. 2 aprile 2020: Vademecum e decalogo per la cura e il sostegno delle persone vittime di violenza domestica nel periodo di vigenza delle misure di contrasto al Covid-19 <https://www.cammino.org/vademecum-a-contrasto-della-violenza-domestica-e-di-genere/> (slide) e su <https://www.youtube.com/watch?v=tpagAlJFEq4> (lettura a video)
 8. 8 aprile 2020: Decalogo per la cura e il sostegno delle persone private della libertà nel periodo di vigenza delle misure di contrasto al Covid-19, pubblicato su <https://www.cammino.org/pronto-il-nuovo-decalogo-di-cammino-per-i-detenuti-nel-periodo-covid-19/>
 9. Screenshot del canale Youtube Diritti in Cammino (https://www.youtube.com/channel/UCDPe9wjaf5_JpoCrN39RIbg/featured)
 10. 23 marzo 2020: Proposte operative per il pagamento dei crediti da patrocinio a spese dello Stato, pubblicato su <https://www.cammino.org/proposte-operative-per-il-pagamento-dei-crediti-da-patrocinio-a-spesse-dello-stato/>