Documento congiunto delle associazioni specialistiche CAMMINO e ONDiF, a seguito dell'audizione presso l'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia e la Commissione per la riforma del processo civile, 19 aprile 2021.

Nel ringraziare, per l'invito, il Presidente Prof. Francesco P. Luiso e tutti i componenti della Commissione, il capo dell'Ufficio legislativo Pres. Franca Mangano e il Vice presidente Prof. Avv. Filippo Danovi, per avere offerto l'opportunità di conoscere lo stato dei lavori della riforma del processo delle controversie sulle persone, sulle relazioni familiari e sui minorenni e per avere consentito un confronto con le principali Associazioni specialistiche degli Avvocati, esprimendo la nuova sensibilità verso un apporto anche dell'Avvocatura per una efficiente riforma condivisa della giustizia civile, CAMMINO e ONDiF, nella persona dei rispettivi presidenti avv. Maria Giovanna Ruo e prof. avv. Claudio Cecchella, intendono con la presente offrire un contributo unitario ai lavori e alla discussione, richiamando documenti approvati in precedenza dai propri organi nazionali.

ONDiF e CAMMINO sono infatti convinte dell'indilazionabile necessità di una riforma profonda della giustizia familiare e minorile, ancora disciplinata da leggi anacronistiche degli anni trenta e quaranta del secolo scorso, disancorate dalle profonde trasformazioni della società civile e dall'evoluzione del pensiero giuridico e che superi il dualismo di giudici e competenze, le stratificazioni lacunose e contraddittorie dei processi e dei riti, aprendoli definitivamente alle garanzie del diritto di difesa, del contraddittorio e del diritto della prova, a tutela dei diritti personali di persone fragili, e ribadiscono il già espresso convincimento per la metodologia adottata dalla Commissione.

CAMMINO e ONDiF condividono quindi il percorso di riforma che parta da un livello minimo ed urgente di intervento, ma nella prospettiva già attuale e costruita nelle soluzioni di un intervento più profondo, che interessi pure gli aspetti ordinamentali, con l'adozione di un giudice delle persone, della famiglia e dei minori, come giudice specializzato, sul modello del giudice di sorveglianza penale: quindi un'articolazione monocratica di livello circondariale e un'articolazione collegiale distrettuale a cui siano affidate, oltre alla giurisdizione penale minorile, le controversie in primo grado sulla responsabilità genitoriale (*de potestate* e adottabilità), la materia delle adozioni e il riesame dei provvedimenti provvisori, essendo l'appello affidato ad una sezione delle persone, delle relazioni famigliari e dei minori presso le Corti di appello.
In particolare, sui diversi livelli di intervento si osserva quanto segue.

A – INTERVENTI URGENTI DI LIVELLO

CAMMINO e ONDiF condividono l'impostazione della Commissione e ritengono si debbano attuare alcuni **interventi immediati ed urgenti**, per eliminare disfunzioni profonde ma facilmente superabili del sistema. In particolare:

Art. 38 disp att. c.c.

ONDiF e CAMMINO condividono la previsione dell'attrazione della controversia verso il Tribunale ordinario, per la pendenza di un procedimento di separazione o divorzio, di un procedimento di modifica dei provvedimenti di separazione e divorzio, di un procedimento sui diritti del minore nell'ambito delle (cessate) convivenze, a prescindere dalla previa litispendenza, al fine di evitare la duplicazione dei giudizi. il gravissimo rischio del contrasto dei giudicati, insopportabile nell'ambito della tutela di diritti personali di persone vulnerabili, e i costi inutili per l'erario e spesso insostenibili per le famiglie.

Negoziazione assistita:
CAMMINO e ONDiF condividono che sia indifferibile l' estensione al mantenimento e affidamento dei figli dei genitori non coniugati; la estensione dei contenuti dell'accordo anche all'assegno *una tantum*; alla regolamentazione patrimoniale, con cessione immobiliari; all'effetto ipotecario, al patrocinio a carico dello Stato (non solo quando si raggiunge un accordo: altrimenti i più poveri sono costretti a promuovere il giudizio, con buona pace dell'art. 3 Cost.) ed infine ad una regolamentazione dell'ascolto dei figli minorenni e dei figli maggiorenni, nonché l'estensione anche ai procedimenti riguardanti il mantenimento di questi ultimi e gli alimenti, nonché ogni altro istituto che regolamenti i rapporti personali e patrimoniali nelle relazioni familiari (ad es. 317 bis c.c.; art. 279 c.c. e altri).

Riforma del rito con previsione di un processo unitario con pieno contraddittorio

Ugualmente CAMMINO e ONDiF condividono la necessità e urgenza di intervenire sul rito, ritenendo gravi le conseguenze–della sussistenza di molteplicità di riti che la crisi delle relazioni familiari oggi comporta. Ciò provoca una proliferazione di procedimenti per cui è impossibile la riunione, vanificando il principio di concentrazione delle tutele.
Tale irragionevole molteplicità di riti si accompagna alla lacunosa insufficienza della disciplina del processo camerale della volontaria giurisdizione con mero rinvio alle lacunose e scarne norme degli artt. 737 e ss. c.p.c. e (per quanto integrate dall'art. 336 c.c.) e prive di garanzie minimali per procedimenti in cui si tratti di diritti fondamentali di soggetti vulnerabili.
ONDiF e CAMMINO ritengono quindi che sia necessario costruire un **rito della famiglia** senza ricorso a modelli precostituiti (quale quello del lavoro) che non si adattano alla materia persone, relazioni familiari e minorenni, in ragione del loro sistema di preclusioni e decadenze inapplicabile in un'area processuale caratterizzata spesso dall'esistenza di diritti indisponibili di soggetti fragili, i cui procedimenti non hanno ad oggetto il mero accertamento di responsabilità del passato ma tendono alla ricostruzione di un nuovo assetto di relazioni nel futuro, riguardando situazioni in perenne divenire.

CAMMINO e ONDiF propongono per tutte le controversie riguardanti persone, relazioni familiari e minorenni, un rito **ad hoc**, ispirato a quello camerale ma corretto con rafforzamento delle garanzie:

- Introdotto con ricorso che espliciti nella sua completezza la situazione presente delle parti e dei soggetti coinvolti; nell'ambito dei diritti disponibili, con graduazione delle preclusioni, secondo il modello del rito ordinario;

- con fase necessaria latamente cautelare che consenta sempre l'assunzione di provvedimenti di urgenza, sempre reclamabili ai sensi dell'art. 669 *terdecies* c.p.c, modificabili in corso di giudizio in caso di sopravvenienza di nuovi elementi, con provvedimenti anch'essi reclamabili ai sensi della citata norma;
- con una fase abbreviata a conclusione rapida se le questioni da giudicare sono semplificate;
- con poteri decisori e istruttori del giudice (monocratico nella maggior parte dei procedimenti compresi quelli relativi alla crisi delle relazioni familiari, se non vi sono anche problemi di comportamenti pregiudizievoli nei confronti del minore);
- con decadenze riguardanti le prove solo in materia di diritti disponibili dopo che si è svolto il contraddittorio sui fatti e conseguente attenuazione del principio di eventualità;
- con rafforzamento dei diritti di difesa, del contraddittorio e del diritto alla prova;
- con individuazione chiara dei legittimati attivi e passivi e dei possibili interventori;
- con risistemazione unitaria delle controversie relative alla crisi tra genitori conviventi e crisi della relazione tra coniugi e uniti civilmente;
- con risistemazione unitaria delle azioni di stato personale prevedendo solo due possibili azioni, una positiva e una negativa di accertamento della filiazione, anche perché le situazioni attuali di differenziazione delle modalità di nascita – procreazione medicalmente assistita anche eterologa, gestazione per altri attuata con turismo procreativo - rendono le attuali fattispecie normative insufficienti e contraddittorie; legittimazione attiva del figlio minore anche nella dichiarazione giudiziale di paternità;
- con la previsione di integrazione del contraddittorio nei confronti del minore se i genitori sono in conflitto di interessi con lui e nomina di un curatore speciale e previsione delle materie nelle quali ciò è elemento necessario a pena di nullità;
- con concentrazione delle attività istruttorie rigorosamente innanzi al giudice che dovrà giudicare, senza delega, tanto meno ad un giudice onorario: CAMMINO e ONDiF sono favorevoli alle udienze videoregistrate che superano i problemi di una verbalizzazione talvolta omissiva o troppo sintetica.
- con la disciplina dell'attività dei servizi del territorio, sociali e sanitari, prevedendone ruolo, funzione endo e extraprocessuali in riferimento al processo (attività di monitoraggio; affidamento; modalità delle indagini e validità delle relazioni psico-socio-ambientali che sono oggi "prova bloccata", contraddittorio della difesa delle parti);
- con la introduzione del divorzio diretto (inutile il passaggio obbligatorio per la separazione); oppure con la costruzione di un procedimento unitario di separazione con domanda di divorzio subordinata, in modo da evitare la sovrapposizione di procedimenti e provvedimenti, come spesso si verifica dopo l'entrata in vigore del c.d. divorzio breve;
- con disciplina dell'esecuzione dei provvedimenti in materia di relazioni personali tra minore e genitori (anche sociali), ascendenti, consentendo l'uso

sia dell'art. 709 *ter* c.p.c. che dell'art. 614 *bis* c.p.c., per ogni ambito delle tutele;

- con eliminazione di interdizione e riabilitazione, insieme a rivisitazione dell'istituto dell'amministratore di sostegno.

➢ **Sul curatore speciale**

ONDiF e CAMMINO condividono la necessità di una disciplina completa e organica della rappresentanza e difesa del minore e degli altri soggetti vulnerabili (con particolare riguardo agli incapaci):

- codificando le molte sentenze della Cassazione in materia sul conflitto di interessi, e prevedendo le materie in cui la nomina è obbligatoria;
- rendendo il sistema organico tra disciplina sovranazionale e disciplina nazionale;
- disciplinando la possibilità per il minore di richiedere direttamente la nomina di un curatore speciale per la tutela dei suoi diritti:
- prevedendo modalità di formazione degli avvocati specialisti (anche tramite corsi delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative);
- prevedendo esplicitamente possibili funzioni ulteriori *ad acta* (ad es. di esecuzione dei provvedimenti); rigorose modalità di nomina con criteri di rotazione all'interno di un albo/elenco appositamente formato; previsione chiara di criteri e tempi di pagamento anche per l'attività stragiudiziale; esplicita assimilazione ad incaricati di pubbliche funzioni anche per la tutela dei professionisti che svolgono tali compiti in sede civile e penale; previsione dell'attività tra quelle che danno luogo al riconoscimento della specializzazione per comprovata esperienza.

- B- I PROFILI ORDINAMENTALI

Per una riforma più profonda, risolutiva e durevole, CAMMINO e ONDiF riaffermano la necessità di **un unico giudice** davanti al quale si concentrino le controversie in materia di persone, relazioni familiari e minori, che coniughi prossimità e specializzazione.
Solo in alcune materie, quali in ambito minorile l'area del pregiudizio-adottabilità e *de potestate*, con l'integrazione del collegio mediante componenti, in minoranza rispetto ai giudici togati, di altre discipline che garantiscano l'indispensabile approccio multidisciplinare, non solo in materia minorile ma anche a tutela degli incapaci; altrimenti composizione rigorosamente togata del giudice monocratico e collegiale; comunque attività istruttoria sempre espletata dal giudice togato, eventualmente affiancato da un esperto ma senza possibilità di delega.
Adibizione esclusiva del giudice specializzato alle funzioni giudicanti e requirenti e esclusività delle funzioni, anche ultradecennali.

Una mera riforma del rito non otterrebbe infatti appieno lo scopo di razionalizzazione del sistema se il dualismo (TM e TO) tra giudici continuasse a sussistere.
D'altra parte ONDiF e CAMMINO non condividono la contrapposizione tra diverse soluzioni (tribunale per la famiglia-sezioni specializzate) che deve essere superata.
CAMMINO e ONDiF optano preferenzialmente per un modello disegnato sul Tribunale di sorveglianza (espressa anche dal CSM nel 2017), secondo il lavoro ampio approfondito e

coinvolgente svolto in quell'anno presso il Consiglio Nazionale Forense, con la partecipazione delle Associazioni specialistiche degli avvocati, di AMN e AIMMF, nonché della relatrice del disegno di legge delega allora in discussione al Senato, Sen. Avv. Rosanna Filippin, e in particolare secondo il cd. Maxiemendamento da questa stessa presentato al Senato.

Si ribadisce la disponibilità a una collaborazione fattiva ai lavori di Commissione e Ufficio legislativo ministeriale, che coinvolga il CNF e tutte le componenti dell'avvocatura.
Roma-Pisa, 23 aprile 2021

CAMMINO-Camera Nazionale Avvocati per la persona, le relazioni familiari e i minorenni
Avv. Maria Giovanna Ruo

ONDiF-Osservatorio del diritto di famiglia
Prof. Avv. Claudio Cecchella

Firmato digitalmente da
Claudio CECCHELLA
CN = Claudio CECCHELLA
C = IT