



Roma, 31 luglio 2014

Egregio Signor
On. Enrico Costa
Vice Ministro di Giustizia
SUA SEDE

Egregio Signor Vice Ministro,
abbiamo appreso, condividendo la scelta, che il Governo, avendo annunciato la riforma della giustizia, per quanto riguarda l'area "persona, famiglia e minori" si è orientato per la costituzione di un giudice unico ("Tribunale per la persona e la famiglia") davanti al quale saranno concentrate tutte le competenze in materia e nel quale il collegio sarà integrato, secondo il modello attualmente in essere presso i Tribunali per i minorenni, da giudici onorari esperti.

Al riguardo, si ritiene che la **riforma ordinamentale del settore non sia più differibile** e che la scelta annunciata sia sintonica con le indicazioni europee che, nelle Linee Guida del Consiglio d'Europa per una giustizia *child friendly* del 17 novembre 2010, hanno tracciato gli elementi necessari per l'adeguamento degli ordinamenti interni degli Stati membri.

È noto infatti come il sistema attuale sia profondamente inadeguato, sia per il frazionamento delle competenze tra giudici diversi anche per composizione, sia per l'insufficienza di una normativa adeguata e garantista sul piano del rito. La recente riforma del riparto di competenze tra Tribunale per i minorenni e Tribunale ordinario di cui alla legge 219/2012, pur ispirata dall'ottimo intento di concentrarle davanti al giudice ordinario, ha di fatto ulteriormente peggiorato un quadro già di per sé disorganico, anche per la poca chiarezza del dettato normativo. Ciò sta provocando ulteriori problematiche e diversificazioni applicative e interpretative, inaccettabili in tema di tutela di diritti fondamentali di persone vulnerabili, quali sono quelle di età minore, con evidente lesione del principio di certezza del diritto.

- A – LA RIFORMA ORDINAMENTALE

1. **La specificità della giurisdizione minorile.** La nostra Carta costituzionale, le convenzioni sovranazionali (in particolare la Convenzione sui diritti del fanciullo del 20.11.1989, ratificata con l. 176/1991 e la Convenzione sull'esercizio dei diritti dei minori, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata con l. 77/2003), le indicazioni europee contenute nelle Linee Guida del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore (Bruxelles, 17.11.2010) -che, per espressa previsione dell'Agenda europea dei diritti del minore del 15.02.2011, vanno tenute presenti dal Legislatore nelle riforme- nonché le indicazioni della giurisprudenza della Corte Europea dei

Diritti dell'Uomo, della Consulta e delle Convenzioni sovranazionali ratificate e del diritto europeo, sono al riguardo univoche: **criterio preminente e determinante di giudizio in tutte le questioni che riguardano persone di età minore deve essere il loro superiore interesse**. Ciò vale per il Giudice come per il Legislatore, nonché per ogni Decisore che debba assumere determinazioni che riguardano persone di età minore. Tale criterio consiste nella necessità di tutela prioritaria delle migliori condizioni psico-fisiche della persona di età minore, nel suo particolare contesto ambientale, sociale e familiare.

Il criterio va applicato a tutte le controversie processuali civili, per quel che qui ci occupa, che riguardano i minorenni, che sono di varie tipologie, con diverso oggetto e diverse discipline processuali: da quelli relativi alla crisi della coppia genitoriale (separazione, divorzio, affidamento e mantenimento dei figli dei genitori non coniugati, modifica delle condizioni determinate in tali sedi), a quelli della cd. area del pregiudizio, in cui il minore va tutelato e protetto dall'eventuale esercizio disfunzionale della responsabilità genitoriale da parte di coloro che la esercitano, all'adottabilità e all'adozione e all'affidamento familiare; riguarda anche le azioni di stato personale, se interessano minorenni, le autorizzazioni al riconoscimento (ex art. 250, III e ultimo comma, nonché ex art. 251 c.c.), la disciplina dell'inserimento del figlio nato fuori dal matrimonio nella famiglia coniugale di uno dei genitori ed altri ancora. Insomma un'area molto variegata e complessa, la cui scansione unificante è appunto data dal criterio del superiore interesse del minore.

2. **La necessaria conseguente specializzazione del giudice.** Chiunque si occupi di giustizia che riguardi persone di età minore e assuma decisioni, deve farlo tenendo in considerazione il criterio preminente e determinante del superiore interesse del minore: ne consegue la necessità che chi decide disponga anche di altre cognizioni, diverse da quelle giuridiche ed appartenenti ad altri saperi (psicologia, pedagogia, talvolta anche antropologia etc.). Infatti l'interesse del minore va valutato caso per caso, per quello specifico minore, in relazione alla sua storia, al suo ambiente, alle sue risorse personali e familiari (così la giurisprudenza della Corte EDU e le indicazioni del Comitato ONU nel commento n. 14).

Non si tratta di effettuare valutazioni tecniche sul piano istruttorio, ma di decidere tenendo conto degli elementi scaturiti dal processo anche in questa prospettiva (necessaria) che va ad integrare quella giuridica.

Per la valutazione di tale interesse, criterio preminente e determinante nell'assumere ogni decisione che riguardi i diritti fondamentali della persona di età minore, è necessaria la **specializzazione** del giudice che, per individuare tale interesse nel caso concreto ed assumere la decisione opportuna, non può basarsi solo sulle cognizioni



della scienza giuridica ma deve fare riferimento anche ad altri saperi, quali le scienze sociali e psicologiche e altre ancora. Insomma, come prescrivono le Linee Guida per la giustizia *child friendly*, il giudice nel decidere deve avere un **approccio multidisciplinare**, perché solo tale approccio consente di realizzare la tutela effettiva dell'interesse di ogni minore, che va valutato in concreto, rispetto a quella persona, al suo ambiente familiare e sociale, al suo contesto relazionale.

Per assicurare l'apporto adeguato delle altre scienze al giudicante, ogni qualvolta debba assumere una decisione nell'interesse del minore, è quindi necessaria l'integrazione del collegio con componenti onorari, esperti di tali materie. Ovviamente è necessaria una formazione giuridica adeguata dei professionisti che espleteranno il compito e gli stessi non dovranno svolgere funzioni processuali che sono proprie della magistratura come quelle istruttorie, dovendo limitarsi ad integrare il collegio o a provvedere all'ascolto del minore, che è oramai divenuto un adempimento necessario.

3. **Necessarie prossimità e esclusività della funzione.**

Dalla specificità dell'area che ci interessa derivano alcune ulteriori caratteristiche che il giudice unico per le persone di età minore deve possedere: oltre all'apporto di altri saperi nel momento decisionale, la **prossimità** con il territorio, necessaria sia per la corretta valutazione dell'interesse specifico della persona di età minore della cui tutela si tratta, sia per il collegamento con i Servizi territoriali che hanno (eventualmente anche già avuto) compiti di sostegno, valutazione e monitoraggio del minore e della sua famiglia, sia per l'accessibilità al giudice che deve essere assicurata all'utenza e, primi fra tutti, ai minorenni stessi.

È necessario inoltre che il Giudice abbia **competenza funzionale esclusiva**: il procedimento logico giuridico del decidere è affatto diverso da quello usuale nel giudizio civile. La giurisdizione che riguarda persone di età minore non mira a stabilire solo torti e ragioni, ma anche e soprattutto alla ricostituzione delle relazioni e del tessuto ambientale per consentire al minore le migliori condizioni di sviluppo psico-fisico. Si tratta di un approccio al decidere del tutto particolare che richiede che il giudice si dedichi esclusivamente a tale area, eventualmente insieme alla tutela di altri soggetti vulnerabili che abbia logiche identiche o affini (ad es. amministratore di sostegno).

4. **La necessità della concentrazione davanti allo stesso giudice del penale minorile e degli interventi sulla genitorialità**

Ulteriore elemento rilevante è il **collegamento tra competenza civile minorile e quella penale minorile**: se una persona di età minore ha posto in atto un comportamento che costituisce reato, deve essere integralmente recuperata alla società e (ri)educata, preferibilmente con strumenti alternativi alla pena che coinvolgano anche il suo nucleo



familiare e relazionale. E' evidente che l'opera di sostegno al nucleo familiare e di rafforzamento dei processi educativi riguarda anche l'area civile della responsabilità genitoriale che però, se fosse concentrata davanti allo stesso giudice, seppure nei diversi contesti processuali civile e penale, sarebbe più funzionale alla corretta presa in carico olistica della persona di età minore.

5. La possibilità di prevedere la composizione integrata del collegio solo quando vi siano (anche) questioni minorili.

L'integrazione del giudicante con esperti in saperi diversi, necessari per decidere nell'interesse del soggetto vulnerabile, non sarà necessaria in tutte le controversie di competenza del nuovo giudice unico per la persona e le relazioni familiari: non sarà necessaria, infatti, per le separazioni o di divorzi con figli maggiorenni o senza figli, per le azioni di stato personale riguardanti maggiorenni, ma potrà viceversa essere necessario per altri istituti, quali l'amministratore di sostegno, l'interdizione e l'inabilitazione (se debbono rimanere, il che si dubita) ed altri vari procedimenti nei quali si debba tenere prioritariamente presente l'interesse del soggetto vulnerabile nel cui interesse la decisione va prioritariamente assunta.

6. L'incongruità della diversa soluzione delle sezioni specializzate con la consulenza di un pool di esperti.

Relativamente alla diversa soluzione delle sezioni specializzate, nelle quali il magistrato operi con un *pool* di esperti che espleterebbero la loro funzione nelle forme della CTU, non appare congrua e funzionale, perché comporterebbe una dilatazione dei tempi, in evidente contrasto con la caratteristica di tempi particolarmente concentrati che deve avere la giustizia a misura di minore (come da indicazioni univoche della Corte EDU, delle Convenzioni e delle citate Linee Guida), e una lievitazione dei costi a carico dell'utenza insostenibile, se –come necessario- ogni volta che deve essere assunta una decisione nell'interesse del minore (e cioè sempre nelle questioni minorili, si dovesse disporre una CTU. Tale strumento istruttorio è necessario come approfondimento in taluni casi, ma non può costituire il congegno attraverso il quale si attua la specializzazione del giudice, in tutti i casi e ogni volta che si deve decidere nell'interesse del minore.

- B – L'URGENTE NECESSITA' DELLA RIFORMA PROCESSUALE

Tuttavia il sistema non può funzionare nel pieno rispetto dei diritti delle persone di età minore e per la loro effettiva tutela, nonché degli adulti coinvolti, se non viene anche contestualmente riformato il **processo civile che le riguarda**, con il rafforzamento delle garanzie processuali e il conseguente pieno rispetto del principio del contraddittorio e dei



diritti di difesa con particolare riferimento alla stessa persona di età minore la cui piena partecipazione al procedimento va assicurata con tutti gli strumenti processuali idonei. Ai necessari poteri officiosi del giudice in funzione della migliore e prioritaria tutela dell'interesse del minore, non può non corrispondere un rafforzamento dei principi del contraddittorio e dei diritti di difesa di questi e di tutti i soggetti adulti coinvolti nella vicenda umana e nel processo, la tempestività delle decisioni, la massima diligenza dell'organo giudicante e la disciplina puntuale delle funzioni degli altri soggetti coinvolti a vario titolo nel procedimento come i Servizi sociali, il cui prezioso apporto sia di sostegno sia di esecuzione dei provvedimenti deve rimanere scisso da compiti valutativi in quanto incompatibili. Si tratta di procedimenti che riguardano diritti fondamentali delle persone di rango costituzionale.

Dal punto di vista del **processo civile minorile**, quindi, ferma restando l'opzione fondamentale per il **rito camerale** che si ritiene idoneo alla materia che è di per sé in continua trasformazione, debbono essere rafforzate le garanzie processuali, prima di tutto a tutela del minore, che ancora viene marginalizzato nel processo nel quale pure debbono essere assunte decisioni che riguardano i suoi diritti fondamentali. Non è sufficiente il suo pur necessario ascolto, che in ogni caso necessita di una rivisitazione, come meglio in appresso specificato, ma è necessario che al minore siano effettivamente riconosciute **piene prerogative di parte processuale** nei procedimenti che riguardano le sue relazioni familiari, con una rappresentanza e difesa autonoma quando si trova in conflitto di interessi anche solo potenziale con coloro che esercitano la responsabilità genitoriale (genitori o tutori che siano). Debbono essere anche normati strumenti alternativi di definizione delle controversie, quali la **mediazione**, nella quale pure deve essere individuato il ruolo della persona di età minore.

Si indicano qui di seguito alcune prioritarie aree di intervento di riforma del processo civile minorile:

- **Rappresentanza e difesa autonoma del minore** quando si trovi in conflitto di interessi anche potenziale con i suoi rappresentanti legali. Previsione di meccanismi di nomina dei rappresentanti e difensori e di loro formazione multidisciplinare.
- Rivisitazione dell'istituto dell'**ascolto del minore in ambito giudiziario**, prevedendo migliori meccanismi di informativa e disciplinando quelli di *feed back*, come previsto dalle Linee guida del Consiglio d'Europa.
- Previsione di una disciplina processuale per i **procedimenti di affidamento e mantenimento dei figli dei genitori non coniugati** che ne omologhi le garanzie a quelle dei figli dei genitori coniugati nei procedimenti di separazione e divorzio.
- **Disciplina processuale unitaria** dei procedimenti che riguardano gli interventi limitativi e ablativi della responsabilità genitoriale, nonché degli altri procedimenti che riguardano i minorenni, con previsione del litisconcorzio necessario di entrambi i



diritti genitori e di fasi introduttiva, istruttoria e decisoria. Ricorribilità in cassazione dei relativi provvedimenti.

- Disciplina processuale dell'assunzione dei **provvedimenti d'urgenza (cautelare uniforme di famiglia)** prevedendo che, in caso di assunzione di tali provvedimenti su iniziativa del giudice e in assenza di previo contraddittorio, questo sia costituito in immediata successione, nonché disciplinando la temporaneità dei provvedimenti e la loro reclamabilità.
- Rivisitazione della disciplina dei procedimenti di **affidamento familiare** (consensuale e giudiziario) e delle **adozioni, nazionale, internazionale e in casi particolari**, attribuendo al minorenni una rappresentanza autonoma e i connessi poteri e attribuendo rilevanza ai legami e alle relazioni che si sono positivamente instaurate nel di lui interesse.
- Rivisitazione del **procedimento di adottabilità**, con codificazione delle decisioni della Corte di Cassazione in materia di rappresentanza e difesa del minorenni e dell'istruttoria.
- Normazione dell'**esecuzione dei provvedimenti che riguardano affidamento e relazioni** del minorenni e individuazione dei soggetti a ciò preposti con le relative funzioni.
- Normazione del **ruolo dei Servizi socio-sanitari** nei procedimenti che riguardano il minorenni, attribuendo al giudice un ruolo di vigilanza e impulso come richiesto dalla giurisprudenza CEDU.
- Nell'**esecuzione di provvedimenti a contenuto economico**, previsione di particolare celerità e priorità nell'esecuzione dei provvedimenti che riguardino i crediti da mantenimento dei figli minorenni.

- **C – ALTRI ASPETTI IMPORTANTI DELLE LINEE GUIDA DAL PUNTO DI VISTA DELLA GIURISDIZIONE DEI DIRITTI DELLE PERSONE E DELLE LORO RELAZIONI FAMILIARI.**

Per quanto concerne le **Linee Guida del Governo** già pubblicate, si segnala quanto segue. Si premette che saranno esaminati solo alcuni punti, relativi a tematiche comunque connesse con i procedimenti che riguardano persone e famiglia, ma anche altri aspetti della documentazione disponibile relativa al recupero crediti, dato che famiglie e persone oneste nelle relazioni familiari vengono fortemente penalizzate dall'insostenibile lentezza del sistema processuale esecutivo nonché dall'occultamento da parte degli obbligati delle loro risorse (il mancato pagamento del mantenimento sta divenendo una piaga sociale). È necessario codificare le diverse categorie di violenza (economica, assistita, etc.) contemplate dalla **Convenzione di Istanbul**, ora divenuta esecutiva.



Punto 1: Giustizia civile - Riduzione dei tempi. Un anno in primo grado.

1.a Viene, tra l'altro, previsto che i coniugi che siano d'accordo sulle condizioni di separazione o di divorzio, possano separarsi o divorziare davanti all'Ufficiale di Stato civile se non hanno figli minori, o figli maggiorenni portatori di handicap o figli maggiorenni non indipendenti economicamente.

Ciò in simmetria con il fatto che ci si sposa davanti a un ufficiale di stato civile.

La filosofia di sistema è condivisibile: tuttavia va previsto che

1. Sia necessaria l'assistenza degli avvocati. Infatti i congegni patrimoniali sottesi agli accordi sono delicati perché vi possono essere pressioni del coniuge forte nei confronti del coniuge debole e spesso gli accordi raggiunti direttamente dalle parti non sono coerenti con la normativa, ingenerano successivamente contenzioso, e non si sviluppano su un piano di pari dignità e pari garanzie. La formalizzazione davanti all'Ufficiale di Stato civile potrebbe essere il momento finale della negoziazione assistita dagli avvocati.
2. L'uso di tale strumento sia una facoltà per i coniugi, e non una strada obbligata;
3. L'accordo raggiunto innanzi all'Ufficiale di Stato civile costituisca titolo esecutivo *ex art. 474 c.p.c.* e sia munito dell'immediata esecutività.

1.b Viene prevista la **testimonianza da assumersi da parte dell'avvocato extraprocessualmente**, ma va garantito il contraddittorio.

1.c Viene prevista una penalizzazione per i debitori che si sottraggono al pagamento del loro debito. In ragione dell'eticità del credito si segnala l'opportunità di rafforzare il congegno per i crediti da mantenimento relativi a figli minorenni o maggiorenni portatori di handicap.

1.d Processo esecutivo.

È opportuno prevedere che il creditore munito di titolo esecutivo possa poter accedere all'archivio dei rapporti finanziari.

È opportuno prevedere nel recupero crediti una corsia preferenziale velocizzata per i crediti da mantenimento di figli minorenni, e maggiorenni con handicap o non indipendenti economicamente nonché per i crediti alimentari.

1.e Semplificazione del processo civile.

Non solo le sentenze ma anche i decreti che prevedano il pagamento di somme debbono essere titolo esecutivo ex art. 474 c.p.c. ed essere muniti dell'immediata esecutività.



Punto 2: Giustizia civile – Dimezzamento dell’arretrato.

2.a Magistratura onoraria – una riforma per dare forza e continuità alla magistratura onoraria.

È importante disciplinare con rigore il regime delle incompatibilità: i limiti attuali sono troppo facilmente superabili ed eludibili, con conseguente poca trasparenza e perdita di credibilità del sistema.

La disciplina dei giudici onorari presso il futuro Tribunale per la famiglia e i minorenni deve prevedere necessariamente anche una preparazione giuridica adeguata, sia sostanziale sia processuale, poiché tali giudici onorari dovrebbero essere per definizione esperti di saperi totalmente estranei alla scienza giuridica (psicologia, pedagogia, scienze sociali etc.).

Punto 3: Proposte di interventi in materia di processo civile per la famiglia.

3.a Giudice unico per la persona e le relazioni familiari.

È certamente corretto ed urgente prevedere la concentrazione delle competenze in materia di persona, relazioni familiari e minorenni davanti a un giudice unico “estremamente specializzato” come afferma il comunicato del Ministero della Giustizia ed è certamente la strada più corretta quella di prevedere un’integrazione del collegio che deve giudicare.

Si rimanda a quanto sopra esposto sulla necessaria integrazione del collegio per assicurare tale **specializzazione** in altri saperi al fine di valutare l’interesse della persona di età minore e, comunque, del soggetto vulnerabile la cui tutela è prioritaria; sul requisito della **prossimità**; sulla necessità che i magistrati addetti siano **adibiti esclusivamente alla funzione** in ragione delle categorie logico-giuridiche particolari del settore, non assimilabili a quelle di altre aree; sulla necessità della **concentrazione davanti a un unico giudice delle competenze penali minorili e civili sulla genitorialità**.

L’attuale modello dei Tribunali per i minorenni può costituire una buona base per la costruzione del nuovo organo giurisdizionale; tuttavia è un modello che deve essere rigorosamente emendato di alcuni difetti rilevanti che provocano il proliferare di **“prassi distorsive”** e mortificatrici dei diritti di difesa delle parti (minore ed adulti) proliferate davanti ai Tribunali per i minorenni. Tali prassi hanno portato una progressiva giustificata insofferenza del ceto forense e dell’utenza nei confronti di tali organi: udienze tenute senza tutte le parti anche a contraddittorio non pienamente costituito, provvedimenti di urgenza protratti poi per anni e anche assunti senza sentire le parti (il che talvolta è giustificabile quando vi è un emergente pericolo per un minorenne, ma poi il contraddittorio va immediatamente ricostituito), sistema istruttorio nel quale sono privilegiate le relazioni dei servizi territoriali, che scaturiscono da indagini della Pubblica Amministrazione nelle quali non vi è spazio per i diritti della difesa, quasi mai pronuncia sulle richieste istruttorie delle



parti, etc. etc. Si tratta di difetti gravissimi che hanno alienato ai Tribunali per i minorenni la “simpatia” dell’utenza, creano permanente giustificate reazioni nel ceto forense e che hanno a loro volta radici diverse ma che non inficiano la validità del modello ordinamentale e sui quali si può intervenire.

I problemi che originano tali prassi distorsive sono:

Mancata normazione del procedimento. Si rimanda anche a quanto sopra esposto sulla necessità di normazione del procedimento: vi sono le sole regole del procedimento camerale, integrate dall’art. 336 c.c. -che va rivisitato-. Tuttavia

- il procedimento camerale –che presenta l’indubbio vantaggio di non essere caratterizzato da rigide preclusioni processuali, che mal si attagliano ad una giurisdizione che ha ad oggetto diritti e relazioni per definizione in evoluzione- è stato però pensato principalmente per la disciplina di interessi;
- la giurisdizione che ci interessa riguarda invece non interessi ma diritti fondamentali personalissimi di rango costituzionale delle persone -minorenni e adulti- nelle loro più importanti relazioni.

Uso degli esperti anche a fini istruttori e non solo decisori. È evidente che se agli psicologi o ai pedagogisti o ad altri esperti vengono attribuite funzioni istruttorie, questi sentono le parti, sentono i Servizi territoriali; tuttavia gli stessi esperti manifestano insofferenza per la difesa, non sanno verbalizzare. Non avendo ovviamente preparazione giuridica per gestire un’udienza, spesso concretizzano anomalie processuali gravi: troppo spesso un’udienza si trasforma in un *setting* terapeutico, con derive intrusive che possono essere talvolta anche rilevanti.

Anche in questo caso il **rimedio è prevedere**

- **che i giudici onorari non siano adibiti a funzioni istruttorie (e implementare gli organici),**
- che non si possano delegare funzioni del giudice togato che non siano eventualmente l’ascolto del minorenne (adempimento divenuto necessario in ogni giudizio oramai),
- e che gli esperti abbiano un’adeguata formazione giuridica (sostanziale e processuale) prima di essere immessi nelle funzioni.

Lunghezza dei procedimenti. La lunghezza dei procedimenti è di per sé contraria alla giustizia a misura dei minorenni e dei soggetti vulnerabili.

Essa va corretta con **implementazione delle risorse, previsione di regole processuali e scansione delle fasi del procedimento** (che però deve restare camerale perché il procedimento ordinario con le relative preclusioni e decadenze non funziona e non funzionerebbe in una materia di per se stessa magmatica e in perenne divenire). Già con



questi interventi si otterrebbero benefici non solo in tema di certezza dei diritti ma anche sul piano della concentrazione dei tempi processuali.

Punto 11: Informatizzazione integrale e innovazione organizzativa del sistema giudiziario.

Si segnala che **non** sono telematicamente accessibili i fascicoli d'ufficio delle cancellerie dei Tribunali per i minorenni che sono rimasti estranei al processo di informatizzazione che consente ai difensori l'accesso agli atti, alla cronologia del fascicolo, nonché depositi via telematica. Ciò comporta un assurdo sovraccarico delle cancellerie, non certo giustificato dalla riservatezza della materia, in quanto quando gli stessi procedimenti giungono in secondo grado, sono accessibili ai difensori esattamente come in ogni altra materia.

Ci riserviamo ulteriori integrazioni e osservazioni, ai sensi della legge istitutiva di questa Autorità e si chiede che venga istituita un'apposita **commissione di esperti minorilisti e delle relazioni familiari** per le necessarie riforme sopra indicate e le altre che lo saranno eventualmente in seguito.

Con molti cordiali saluti.

Maria Giovanna Ruo,
Presidente di Cammino-Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni