

Roma, 18 dicembre 2015

Gent.ma Sig.ra
On.le Donatella Ferranti
Presidente della Commissione Giustizia
Della Camera

Onorevoli Componenti
della Commissione Giustizia della Camera

Documento integrativo a quello presentato in sede di audizione alla Commissione giustizia il 22 giugno 2015 e relativa “griglia” con suggerimento emendamenti sul DDL 2953.

Gentile Presidente, gentili Onorevoli,

ad integrazione del documento presentato in audizione il 22 giugno 2015 e della “griglia” contenente i suggerimenti relativi ai possibili emendamenti successivamente rimessa, avendo preso conoscenza dell’arricchimento del dibattito sviluppatosi in questo periodo, Cammino-Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni (1000 soci e 51 sedi sul territorio nazionale) con il presente documento intende collaborare ulteriormente alla definizione dei temi dibattuti per l’individuazione delle migliori soluzioni in funzione dell’interesse dei soggetti vulnerabili, prima di tutto le persone di età minore.

Si premette che:

- 1) Per gli adulti, nel momento della crisi della loro relazione, la via principale non è e non sarà sempre più quella giurisdizionale: vi sono forme alternative della composizione della crisi che rinviano correttamente all’autodeterminazione dei soggetti interessati, come la negoziazione assistita dagli avvocati in materia di separazione e divorzio, che deve trovare necessariamente applicazione anche in caso di genitori non coniugati, salvo perpetuarsi di inique discriminazioni.

Il ricorso alla giurisdizione deve essere sempre più riservato alle altre questioni, quelle riguardanti la tutela di diritti fondamentali di soggetti vulnerabili, che non hanno la possibilità di pervenire su un piano di parità con le altre parti alla migliore definizione degli assetti relazionali nel loro interesse.

Sarebbe quindi errato svolgere l’esame delle criticità e enucleare il dibattito su separazione e divorzio, perché questo è solo un ambito, settoriale, destinato ad altre soluzioni e che riguarda la giurisdizione solo quando non vi sia parità tra le parti adulte (tutela del coniuge o –in un domani che si spera vicino- del partner debole) o vi sia lesione dei diritti fondamentali di figli minorenni o maggiorenni non economicamente indipendenti o disabili gravi oppure quando vi siano anche problemi di responsabilità genitoriale.

Documento di Cammino-Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni, ad integrazione di quanto depositato in sede di audizione alla Commissione Giustizia il 22 giugno 2015

- 2) I **problemi principali** dell'attuale assetto normativo sono due:
- a. La **frammentazione di competenze** tra giudici diversi per specializzazione e composizione;
 - b. L'**assenza di un rito** che:
 - i. Sia flessibile in quanto la materia è in perenne divenire;
 - ii. garantisca il contraddittorio tra le parti, compresi i minorenni che debbono essere rappresentati nel processo se in conflitto con i genitori, e i loro diritti di difesa;
 - iii. colmi le lacune in fatto di istruttoria, ruolo dei servizi alla persona, esecuzione dei provvedimenti in materia relazionale, procedimenti urgenti cautelari.
- 3) La proposta di cui al DDL 2953 non garantisce la soluzione a nessuno dei problemi sopra individuati perché mantiene il dualismo delle competenze, attua in modo confuso e contraddittorio la specializzazione delle cd. "sezioni specializzate", non tratteggia le caratteristiche necessarie del rito di famiglia che deve avere principi comuni ma differenti discipline a seconda dello specifico ambito (come può una separazione conflittuale essere disciplinata in modo uguale all'adozione? O alla sottrazione internazionale? O all'affidamento familiare?).
- 4) Il dibattito tra modelli ordinamentali ci appare logicamente e strutturalmente errato: il problema è individuare il giudice che meglio garantisca concentrazione di competenze, specializzazione (il criterio prioritario di giudizio è sempre l'interesse del minorenne, per sistema costituzionale, per convenzioni sovranazionali, per giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia, per ogni Decisore) e poi individuare il modello e dargli il nome.

Conseguentemente, ci sembra che il problema degli emendamenti si ponga su un triplice piano:

- **A – emendamenti che vanno comunque apportati quale che sia il modello di giudice prescelto e vanno a colmare le attuali lacune del DDL in tema di processo di famiglia:**
 - o Il DDL omette totalmente di considerare i procedimenti che non siano di competenza attualmente del tribunale ordinario. Debbono essere normati anche ovviamente:
 - I procedimenti relativi ad affidamento e mantenimento dei figli dei genitori non coniugati.
 - I procedimenti relativi all'area del pregiudizio nella responsabilità genitoriale, che vanno disciplinati secondo i seguenti principi (di cui anche alla proposta scaturita dal tavolo di lavoro organizzato dall'AIMMF con partecipazione anche dell'ANM, di Cammino e dell'UNCM), prevedendo e disciplinando le seguenti fasi :



- preliminare (segnalazione al Pubblico Ministero) di fatti e comportamenti pregiudizievoli per il minorenni;
 - introduttiva (legittimazione attiva anche del minorenni, dei conviventi, contenuto del ricorso e sua notifica);
 - istruttoria;
 - impugnazioni con particolare riguardo alla ricorribilità in cassazione.
- Istruttoria dei procedimenti minorili e sulle relazioni personali, con particolare riguardo all'apporto dei servizi alla persona;
 - Esecuzione, in materia di relazioni delle persone di età minore e dei soggetti vulnerabili in genere;
 - La previsione di un rito cautelare uniforme di famiglia.
- **B – emendamenti che riguardino l'attuale struttura bipartita delle competenze se la si vuole mantenere per rendere effettivamente specializzate le sezioni che tali vengono denominate:**
- Adibizione esclusiva alle funzioni dei magistrati assegnati;
 - Integrazione del collegio con esperti in alcune materie. A questo proposito rileviamo come sia a nostro avviso errata la diversa soluzione in cui gli esperti intervengano come consulenti perché importa un aggravio di spese per utenza ed erario. Se ogni volta che va valutato l'interesse del minorenni nel decidere (cioè sempre) si deve ricorrere a una consulenza, i tempi si dilatano e i costi divengono insopportabili.
- Non è una soluzione la condanna alle spese della parte soccombente, come indicato in taluni documenti:
- Sia perché vi sono una serie di procedimenti nei quali non si può prefigurare una soccombenza in senso tecnico: chi è soccombente in un'adottabilità? Chi in un procedimento *de potestate* conclusosi felicemente con il non luogo a provvedere: il Pubblico Ministero? Chi è il soccombente in un procedimento di adozione o di affidamento familiare, in cui l'interesse del minorenni va valutato continuamente tra capacità degli affidatari di prendersi temporaneamente cura del minorenni e potenziamento della famiglia di origine nella quale si auspica che il figlio minorenni rientri? Chi è il soccombente nei procedimenti ex art. 31 T.T. sull'immigrazione e così via.
 - Sia perché tale soluzione –della condanna al pagamento delle spese della parte soccombente c'è già e -ove il principio fosse rafforzato- dissuaderebbe le parti a richiedere la tutela giudiziaria;
 - Sia perché alimentarebbe l'insorgere di un *business* e, in definitiva, la privatizzazione del settore giustizia relativo ai



soggetti vulnerabili. Una giustizia per ricchi di serie A), in cui l'interesse del minorenni può essere sempre valutato e una giustizia per poveri di serie B), nella quale si preferisce –a causa dei costi- non procedere alla valutazione dell'interesse del minorenni.

Ci sembra più corretta la soluzione che gli esperti facciano parte dell'organo giudicante, affiancando il giudice che deve motivare sull'interesse del minorenni o, comunque, del soggetto vulnerabile (problemi non dissimili si verificano ad es. nell'ambito dell'amministratore di sostegno, quando il GT deve attualmente valutare lo stato di capacità/incapacità del beneficiario e deve valutarla più volte durante la durata di vita del provvedimento, perché questo sia adatto alle di lui necessità effettive).

- Individuazione delle materie nelle quali gli esperti debbono integrare l'organo giudicante.
 - Individuazione delle funzioni degli esperti eminentemente consultive nell'organo giudicante nella fase decisoria, con esclusione di ogni funzione istruttoria; possibilità di affiancare il giudice solo nell'ascolto del soggetto vulnerabile nel cui interesse la decisione va assunta.
 - Individuazione dei requisiti degli esperti con previsione del percorso obbligatorio di formazione giuridica necessario per l'espletamento delle funzioni.
 - Individuazione delle soluzioni ai problemi di deficit di tutela quando “sia in corso” un procedimento per cui la competenza sia attratta davanti al giudice ordinario (ad es. prima della fissazione dell'udienza, durante i termini per impugnazione, quando sia in corso ricorso per cassazione; quando sia sospeso o interrotto).
 - Riordino delle competenze tra i due organi giudicanti, stabilendo che il Tribunale per i minorenni sia competente anche per i procedimenti ex art. 250 u.c. per la loro stretta connessione con il procedimento di adottabilità.
- **C – emendamenti che riguardino invece l'assetto ordinamentale, sostituendo un giudice unico onnicomprensivo per competenze all'attuale ripartizione** che è causa di costi elevatissimi per erario ed utenza, inefficienza del sistema, deficit di tutela.
- Il Giudice Unico per la persona, le relazioni familiari e i minorenni:
- Deve coniugare la prossimità con la necessaria specializzazione:
 - specializzazione nei termini di:
 - adibizione esclusiva alle funzioni dei giudici e dei pubblici ministeri;
 - integrazione dell'organo giudicante con esperti, quando necessario.
 - prossimità, prevedendo che il giudice abbia sede nei circondari o anche in gruppi di circondari individuati nei decreti legislativi, prevedendo anche che le udienze possano tenersi in sedi distaccate (E quindi sia il giudice a spostarsi per le udienze);



- Deve prevedere le funzioni degli esperti e la loro formazione;
- Deve concentrare davanti a sé le competenze civili sulla responsabilità genitoriale e penali minorili: quando c'è un minore che devia, per il suo pieno dovuto recupero alla società, sono necessari interventi quantomeno di sostegno sulla responsabilità genitoriale.

In questo senso il Progetto di legge Camera n. 2461 (Istituzione del tribunale per la persona e le relazioni familiari nonché delega al Governo per l'organizzazione dei relativi uffici) a firma degli onorevoli Antezza, Iori, Albanella, Amoddio, Arlotti, D'Incecco, Giulietti, Morani, Patriarca, Sbröllini, Venitelli, può essere assunto per la futura commissione governativa (nella quale si auspica siedano esperti del settore) quale utile base per i decreti delegati.

Si allegano i suggerimenti emendativi formulati secondo la suddivisione di cui sopra e si inviano cordiali saluti.

Cammino-Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni

Il Presidente
Maria Giovanna Ruo