

## OSSERVAZIONI SULL'ART. 1 COMMA 1 lettera b) del ddl 2953

L'AIAF ringrazia la Presidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati e tutta la Commissione per l'invito all'odierna audizione e, richiamato integralmente il proprio deliberato del 18 febbraio 2015, che si allega alla presente (all. 1), esprime le seguenti osservazioni sull'art. 1 comma 1 lettera b) del ddl 2953 relativo all'istituzione del tribunale della famiglia e della persona.

### **A. Riforma ordinamentale e riparto di competenze**

E' necessario premettere che l'obiettivo da raggiungere è quello di ottenere una riforma processuale univoca per la tutela dei diritti relazionali della persona, così da consentire che l'insieme delle statuizioni che riguardano uno stesso minore siano assunte da una sola autorità giudiziaria, evitando una proliferazione di processi che non tiene conto dell'interesse del minore, nonché i continui conflitti di competenza fra gli organi deputati a conoscere di tali controversie.

Tuttavia **la formulazione del ddl da ultimo approvata alla Camera tradisce questo obiettivo nel momento stesso in cui conserva il doppio binario di competenze del tribunale per i minorenni e delle istituende sezioni specializzate.**

Il cambio di rotta rispetto alla bozza di ddl approvata dal Governo il 29 agosto 2014 sembra sia da attribuire – secondo quanto affermato nella relazione introduttiva e confermato dallo stesso dott. Berruti in occasione dell'audizione del 3 giugno 2015 - a ragioni finanziarie, in quanto *“lasciare ai tribunali per i minorenni le sole competenze penali determinerebbe poi un'inefficiente utilizzazione delle risorse materiali e umane, in quanto costringerebbe al mantenimento di un numero elevato di magistrati (stante il regime delle incompatibilità dei processi penali), con la relativa dotazione delle cancellerie, per far fronte a modesti carichi”*. (pag. 14 della relazione introduttiva)

Orbene, la spiegazione non pare convincente. Molteplici sono infatti le soluzioni che consentirebbero il superamento di tale impasse.

**In primo luogo potrebbe essere previsto che alcuni dei magistrati togati impiegati nelle sezioni specializzate del tribunale civile siano anche applicati al tribunale per i minorenni per occuparsi delle residue competenze penali.**

**Ovvero si potrebbe optare per l'integrale soppressione del tribunale per i minorenni e l'istituzione di sezioni specializzate presso il tribunale penale, a cui attribuire la competenza dei procedimenti a carico di imputati minorenni, che siano strutturate nel rispetto dei principi sanciti dalle Linee guida del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura di minore.**

Né appare corretta l'indicazione contenuta a pag. 14 della relazione introduttiva secondo cui la previgente versione del ddl avrebbe lasciato al tribunale per i minorenni la trattazione, oltre che della materia penale, dei procedimenti di adozione, al netto delle dichiarazioni di adottabilità. Lo schema approvato il 29 agosto prevedeva infatti che **presso le sole sezioni specializzate aventi sede nel capoluogo del distretto di Corte di appello**, venissero concentrati **i procedimenti relativi alle adozioni**; quelli relativi ai minori stranieri non accompagnati e ai richiedenti protezione internazionale; e infine i procedimenti relativi alla rettificazione di attribuzione di sesso, ai diritti della personalità, ivi compresi il diritto al nome, all'immagine, alla reputazione, all'identità personale, alla riservatezza e tutte le questioni afferenti l'inizio e fine vita, così da *"coniugare l'esigenza di mantenere il Giudice di prossimità in materie in cui l'ambito territoriale assume rilevanza per l'effettività dei diritti in gioco<sup>1</sup>, concentrando comunque le tutele davanti a un solo giudice ... e quella di concentrare nel Giudice della Famiglia distrettuale le materie che non richiedono necessariamente una trattazione locale"* (cit. relazione illustrativa della bozza di ddl approvata il 29 agosto 2014). La prima versione del disegno di legge delega correttamente prevedeva l'integrale soppressione delle competenze civili del tribunale per i minorenni, come si può agevolmente evincere anche dalle tavole sinottiche relative al lungo iter che ha portato alla presentazione del ddl oggi in esame, che si allegano. (all. 2)

Tale proposta normativa era parsa convincente e coerente con le istanze non solo dell'avvocatura specializzata ma della stessa giurisprudenza, che ha in più occasioni sospettato di illegittimità costituzionale la previsione della coesistenza di due diverse autorità giudiziarie, per violazione degli artt. 3, 97 e 111 Cost, in ragione del rischio concreto di declaratorie di incompetenza ovvero

---

<sup>1</sup> Ove risulta importante anche il tempestivo intervento dei servizi territoriali

di connessione o di continenza, di sospensione dei giudizi, sino alla possibilità di conflitto di giudicati tra le stesse parti su analoghe domande.<sup>2</sup>

Si chiede quindi che questa Commissione voglia valutare l'opportunità di ripristinare la precedente formulazione del disegno di legge delega, anche alla luce delle precedenti considerazioni circa la fattibilità finanziaria dello stesso.

### **B. Depotenziamento della vis attrattiva introdotta dalla riforma della filiazione**

Nella relazione introduttiva del ddl in esame (pag. 12) viene ricordata l'importanza della previsione della vis attrattiva introdotta dalla legge 219/2012, la cui ratio è evidentemente quella di realizzare, nelle ipotesi in cui sia in corso un giudizio volto a statuire sull'affidamento del figlio, la concentrazione delle tutele, attribuendo a tal fine al giudice competente il potere di emanare tutti i provvedimenti nell'interesse del minore.

**Del tutto incoerente risulta dunque la scelta di limitare oggi tale vis attrattiva ai soli procedimenti ex art. 333 c.c. con esclusione dei giudizi ex art. 330 c.c., in aperto contrasto con quanto affermato dalla Suprema Corte, e in ossequio invece all'interpretazione di una minoritaria giurisprudenza minorile !** E dimenticando forse altresì quanto sottile sia – nella pratica – la linea di demarcazione tra i giudizi di limitazione e quelli ablativi della responsabilità genitoriale, in specie se introdotti dal Pubblico Ministero.

### **C. La composizione dell'organo giudicante**

Una delle principali storture del modello processuale minorile - risalente al 1934, epoca in cui non vi era ancora alcun riconoscimento dei diritti fondamentali della persona - è rappresentata dalla funzione giudicante e nella prassi anche istruttoria riconosciuta ai giudici onorari, e ciò in quanto in tal modo la gestione dell'introduzione delle conoscenze nel processo viene demandata ad un soggetto che non è qualificato per garantire il diritto di difesa e il contraddittorio delle parti.

**Nessun altro Paese in Europa ammette la presenza di componenti privati negli organi giudicanti.**

---

<sup>2</sup> V. Tribunale di Firenze 5 giugno 2014 e Tribunale per i minorenni di Bologna 5 maggio 2014 tutt'ora al vaglio della Corte Costituzionale

Tale soluzione risulta in contrasto con la previsione costituzionale che ogni processo si svolga nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale (art. 111, comma 2 cost.), dal momento che le valutazioni del giudice onorario e la sua restituzione al Collegio non possono prescindere dalle specifiche competenze professionali dello stesso, che, di fatto, svolge il ruolo di consulente tecnico, fuori però dagli schemi predeterminati della CTU, e, conseguentemente, senza le garanzie proprie di tale strumento, quale ad esempio la nomina di un consulente di parte.

Le professionalità extragiuridiche – di cui certo non si vuole negare l'importanza - dovrebbero invece avere la funzione di assistere il giudice nel compimento di accertamenti per i quali siano richieste le loro competenze tecniche, ma secondo le forme e nel rispetto delle garanzie previste dal principio del contraddittorio della CTU come rafforzato dalla riforma processuale del 2009.

Il continuo contatto con i consulenti tecnici (oltre ad un'adeguata formazione permanente e all'esperienza sul campo) garantisce infatti alla magistratura ordinaria di acquisire il grado di specializzazione necessaria, senza bisogno che alle c.d. professionalità extragiuridiche siano riconosciuti poteri istruttori o decisori.

#### D. Il rito

Al punto 5) della lettera b) del primo comma dell'art. 1 il Governo viene delegato a *“disciplinare il rito dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate di cui al numero 1) secondo criteri di semplificazione e flessibilità, individuando le materie per le quali il tribunale decide in composizione monocratica, quelle per cui decide in composizione collegiale e quelle rispetto alle quali decide in composizione collegiale integrata con tecnici specializzati”*. Si osserva quanto segue:

1. Tale norma pone a prima vista dubbi di legittimità costituzionale, risultando eccessivamente **generica** e difettando quindi di quei principi e criteri direttivi, che a norma dell'art. 76 Cost. devono essere contenuti in una legge delega.

Si rende pertanto necessario integrarla con indicazioni chiare che consentano al Governo di delineare un modello processuale, che, garantendo il diritto di difesa, il principio del contraddittorio e il contenimento dei poteri officiosi del giudice, sia dotato di caratteristiche di

particolare snellezza atte a regolare l'urgenza che caratterizza il contenzioso delle relazioni familiari, ma non ancorato a criteri generici di "semplificazione e flessibilità" che richiamano in maniera preoccupante il rito camerale, la cui disciplina, generica e lacunosa, risulta incompatibile con la tutela dei diritti inviolabili della persona

A tale fine si evidenzia che il giudice monocratico consente la pronta definizione del giudizio molto più dell'organo collegiale. **Sarebbe per ciò auspicabile che la competenza collegiale fosse limitata eventualmente ai soli procedimenti de potestate, a quelli disciplinati dalla legge 184/1983 e dalla legge 64/1994, oltre evidentemente al secondo grado di giudizio.**

2. Con riguardo alla possibilità che presso le istituende sezioni specializzate vengano previsti collegi integrati da componenti privati, importando di fatto nel nuovo organo l'anacronistico modello minorile, ci si richiama alle eccezioni sopra avanzate e a quanto affermato ancora una volta nella relazione introduttiva del ddl, secondo cui le sezioni specializzate dovranno operare *"nell'ambito di una struttura processuale dai contorni certi e gestita da giudici togati"* (pag. 13).

Come può il processo delle relazioni familiari essere gestito da giudici togati se due dei quattro componenti del collegio sono onorari e ad essi è consentita altresì la gestione dell'istruttoria ?

Rubando le parole ad uno dei più grandi processualisti dei nostri tempi: ***"In questo nuovo contesto le competenze civili del tribunale dei minorenni, con il loro abnorme ed autoritario rito camerale (v.art.336 c.c. e 38 disp. att. c.c.), la loro separatezza, il loro sovrapporsi a competenze da sempre attribuite al tribunale ordinario, andrebbero soppresse."***<sup>3</sup>

\* \* \*

Si propongono i seguenti **emendamenti**:

b) quanto al tribunale della famiglia e della persona:

1) istituire presso i tribunali ordinari le sezioni specializzate per la famiglia e la persona;

2) attribuire alla competenza delle sezioni specializzate di cui al punto 1):

***2.1) le controversie relative alle materie indicate nei titoli IV, VI, VII, VIII, IX, IXbis, X, XI, XII, XIII e XIV del libro primo del codice civile, nonché i procedimenti previsti dalla legge 1 dicembre 1970,***

---

<sup>3</sup> Andrea Proto Pisani , *Diritti sostanziali e processo nella evoluzione delle relazioni familiari* in Il Foro Italiano n. 2/2015

***n. 898 e successive modifiche, della legge 184/1983 e successive modifiche, e della legge 64/1994***

***2.2) le controversie connesse a quelle di cui al numero 2.1)***

***2.3) eliminato***

***2.4) eliminato***

***3) assicurare alle sezioni specializzate di cui al numero 1) l'ausilio dei servizi sociali e di tecnici specializzati nelle materie di competenza, con il compito di assistere le sezioni specializzate nel compimento di accertamenti tecnici, nelle forme previste per la consulenza tecnica d'ufficio nel processo civile, e con l'esclusione di qualunque partecipazione ad attività dal contenuto decisionale;***

***4) prevedere che le attribuzioni conferite dalla legge al pubblico ministero nelle materie di competenza delle sezioni specializzate di cui al numero 1) siano esercitate da magistrati ai quali è attribuita, almeno in misura prevalente, la trattazione di affari rientranti nella competenza della sezione specializzata per la famiglia e la persona;***

***5) disciplinare il rito dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate di cui al numero 1) in modo uniforme e semplificato, nel rispetto dei seguenti criteri:***

***5.1) proposizione della domanda con ricorso, che deve contenere tutti gli elementi previsti ai numeri da 1 a 6 dell'art. 163 c.p.c.***

***5.2) inderogabilità della competenza del giudice del luogo di residenza abituale del minore;***

***5.3) reclamabilità al Collegio di tutti i provvedimenti anche provvisori;***

***5.4) eseguibilità dei provvedimenti relativi all'affidamento dei figli da parte dello stesso giudice che li ha emanati***

***5.5) monocraticità dell'organo giudicante ad eccezione dei procedimenti di cui agli artt. 330 ss c.c., alla legge 184/1983 e alla legge 64/1994***

***6) prevedere l'attribuzione, almeno in misura prevalente, a una sezione di corte di appello delle impugnazioni avverso le decisioni di competenza delle sezioni specializzate di cui al numero 1) e avverso le decisioni di competenza del tribunale per i minorenni***

7) prevedere la rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate per la famiglia e la persona, dei tribunali ordinari e dei tribunali per i minorenni, adeguandole alle nuove competenze, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, attraverso la riorganizzazione e razionalizzazione dei medesimi tribunali, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; ~~prevedere che successive modificazioni delle piante organiche del personale di magistratura e amministrativo siano disposte, fermi restando i limiti complessivi delle rispettive dotazioni organiche, con decreti del Ministero della giustizia.~~

Milano, 22 giugno 2015

Si allega:

deliberato AIAF del 28 febbraio 2015;

quadro sinottico sull'iter del ddl di riforma del processo civile.