



Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia

Aderente alla "Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille"

www.minoriefamiglia.it

Alla Commissione Giustizia del Senato

Oggetto: richiesta di audizione e osservazioni dell' Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia sui disegni di legge n. 3323 (Casellati ed altri) e n. 3266 (Allegrini ed altri) all'esame della Commissione Giustizia del Senato in materia di istituzione di sezioni specializzate della famiglia e delle persone presso i tribunali e le corti di appello.

L'Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia intende innanzitutto chiedere l'audizione dei propri rappresentanti da parte di codesta Onorevole Commissione Giustizia al fine di mettere a disposizione il proprio contributo culturale e scientifico in relazione alla discussione dei disegni di legge in oggetto.

L'A.I.M.M.F., impegnata da anni nella proposta di istituzione di un nuovo organo giudiziario specializzato per la persona, i minorenni e per la famiglia, con autonomia organizzativa, con funzioni esclusive e composizione multiprofessionale - rispetto al quale ha elaborato un progetto di fattibilità che potrà essere messo a disposizione dei lavori parlamentari - evidenzia che il "Piano nazionale di azione per l'infanzia e l'adolescenza", approvato con DPR 21 gennaio 2011, su proposta dello stesso Consiglio dei Ministri, attribuisce un ruolo centrale al rafforzamento dei diritti dei soggetti minori di età e che tra le azioni che vengono individuate come prioritarie si indica proprio la riforma del tribunale per i minorenni e del tribunale ordinario "accentrando in unico organo giudiziario" le competenze in materia di persone, minori e famiglia e riordino dei procedimenti civili.

L'unificazione delle competenze riguardanti la materia minorile e quella familiare presso un unico organo, di cui sia garantita la specializzazione, anche mediante l'integrazione con i saperi extragiuridici, tramite la partecipazione di professionalità non giuridiche, è anche l'indicazione contenuta nelle Linee-guida del 2010 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulla giustizia minorile.

I due disegni di legge in discussione prevedono, al contrario, non un organo giudiziario autonomo ma la istituzione di sezioni specializzate in materia della famiglia e della persona presso ogni tribunale e corte di appello, con competenza solo in materia civile.

Ciò porterà inevitabilmente gravi ripercussioni sul piano delle garanzie dell'unità della giurisdizione minorile e della tutela dei diritti dei soggetti minorenni, in particolare con riguardo all'effettività della loro garanzia - problema che è stato peraltro individuato tra i punti critici della giurisdizione italiana nel 5° "Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia", presentato il 5 giugno 2012 - in quanto, come noto, l'organicità logica degli interventi, civili e penali, garantita dall'unità della giurisdizione, per quanto riguarda in particolare i minori, trae motivazione dall'intreccio ricorrente tra disagio (personale, familiare, sociale), disadattamento, devianza.

In attesa di conoscere l'esito della richiesta di audizione, l'A.I.M.M.F. ritiene comunque opportuno trasmettere alcune delle osservazioni che verranno proposte all'attenzione di codesta Commissione.

Osservazioni sul ddl 3323 (Casellati ed altri):

- l'articolato prevede l'istituzione di sezioni specializzate della famiglia e delle persone presso i tribunali e le corti di appello, senza esclusione alcuna, anche tenendo conto della nuova distribuzione degli uffici giudiziari di cui al decreto legge 13 agosto 2011 n. 148 di conversione del decreto – legge n. 138/11, che determinerà una nuova geografia giudiziaria, nonché l'istituzione di analoghe sezioni specializzate presso ogni ufficio di procura.
 - Viene indicato come ulteriore obiettivo l'unificazione dei riti, con previsione della composizione monocratica per gli affari di attuale competenza del giudice tutelare e collegiale per tutti i restanti affari.
 - Quanto all'unificazione dei riti, prevede un rito uniforme per separazione, divorzio, figli naturali, e per gli altri procedimenti il rito sommario uniforme ex art. 702 bis cpc, senza possibilità di conversione in rito ordinario, con possibilità di emettere provvedimenti cautelari con il rito cautelare uniforme, con previsione di ampio potere di accertamento ufficioso da parte del giudice.
 - Ribadisce la necessità di distinguere 'valutazione tecnica' e 'valutazione delle prove e questioni giuridiche', con istituzione di commissione tecnica consultiva, composta da esperti in psichiatria, pedagogia, psicologia, da utilizzare nelle forme della ctu, con garanzie di contraddittorio ed esclusione dalle decisioni.
 - Quanto alla difesa, al punto g) dell'articolo 1, prevede che essa sia necessaria solo nella fase di reclamo dei provvedimenti.
 - E' prevista la clausola di invarianza finanziaria.
1. L'iniziativa legislativa rompe l'unità della giurisdizione minorile, trasferendo alle istituende sezioni specializzate le competenze civili dei TM (oltre che quelle in materia di famiglia e di stato delle persone attualmente di competenza del Tribunale Ordinario) e lasciando al TM la attuale competenza in materia penale e amministrativa (pur non affermandolo espressamente). Va ricordato in proposito che l'intervento civile e penale esercitato da un unico organo della giurisdizione in materia minorile è un valore intransigibile fissato dalle stesse normative

internazionali a tutela dei diritti dei minori, che mirano ad evitare di relegare la giustizia penale minorile alla funzione di controllo sociale della devianza.

2. Risulta inoltre impensabile che le sezioni specializzate potranno essere realmente istituite presso ogni tribunale ordinario nel rispetto del criterio della “invarianza finanziaria”. Ciò determinerà inevitabilmente la perdita di specializzazione del personale operante presso tali sezioni specializzate, come è stato detto a chiare note nei lavori preparatori, nel corso dei quali si è già discussa la possibilità di adibire i magistrati delle istituende sezioni alla trattazione di altre materie. Tenuto dunque conto dell'accorpamento di tutte le funzioni civili ora distribuite tra tribunali ordinari, giudici tutelari e tribunali per i minorenni (nell'ambito dei quali molti procedimenti vengono definiti anche con l'apporto dei giudici onorari), sarebbe molto difficoltoso garantire un adeguato livello di professionalità dei magistrati che opereranno in settori così delicati. In tale ottica, risulta oltremodo pericolosa la generalizzazione della competenza monocratica in materie così delicate. Peraltro, non sembra che sia definito un organico a parte per le istituende sezioni, sicché la destinazione alle stesse avverrebbe solo per disposizione tabellare.
3. L'abolizione della competente onoraria è grave perché essa è attualmente prevista in funzione della specializzazione reale quale può realizzarsi solo in camera di consiglio nella fase della decisione, laddove la costituzione della “Commissione Tecnica Consultiva” – a parte l'impraticabilità dell'ipotesi di un gruppo stabile di consulenti della sezione (pagati in base a quali criteri? Ma davvero si crede che possano essere retribuiti allo stesso modo degli attuali giudici onorari?) – sottrarrebbe di fatto la decisione al giudice spostandola ai consulenti e quindi ridurrebbe fortemente le garanzie che solo la giurisdizione può assicurare. D'altro canto non si capisce perché escludere dalla composizione del giudice della famiglia e dei minori preservandone la presenza in altri organi giurisdizionali, in particolare nel Tribunale di Sorveglianza e nei procedimenti in materia di famiglia nella fase d'appello.
4. Va considerato, inoltre, l'aggravio del carico di lavoro dei tribunali ordinari, che non beneficerebbero dell'apporto del personale della magistratura minorile, se non in minima parte, atteso che al TM rimarrebbero la competenza penale e quella amministrativa (tra l'altro, con uno sproporzionato spreco di risorse, tenuto conto della necessità di prevedere un congruo organico allo scopo di far fronte alle incompatibilità) e che i giudici onorari non sono previsti nelle sezioni.
5. È negativamente sintomatico il criterio della determinazione della competenza per territorio con riguardo al foro del convenuto o della famiglia e non al luogo di residenza abituale del minore, criterio invece privilegiato nelle convenzioni internazionali.
6. Ciò comporta conseguenze irrazionali soprattutto in materia di procedimenti di adottabilità, alle quali l'articolato non fa alcun riferimento e rispetto alle quali è imprescindibile il riferimento al foro del minore, l'unico pertinente posto che in molti casi si è in presenza di genitori abbandonici e irreperibili.
7. Vi è una irrisolta confusione tra procedimenti non contenziosi e procedimenti di volontaria giurisdizione in senso stretto, con conseguente esclusione della necessità della difesa tecnica nei procedimenti non contenziosi in genere.
8. Sembra anche poco meditata la generalizzazione dello schema del procedimento semplificato di cui all'art. 702 bis cpc, escludendo ogni possibilità di conversione

nel rito ordinario, così generalizzando la mancanza di scansioni processuali e all'eccessiva discrezionalità del giudice nella gestione dell'istruzione del procedimento.

9. Particolarmente generici (con elevato rischio di illegittimità costituzionale per eccesso di delega) sono i criteri di ripartizione delle procedure ex art 330-333 c.c. e delle altre materie previste dall'art 38 disp att cc, non chiarendo per quali si ritiene sussistente la natura contenziosa e per quali si ritiene applicabile il rito a cognizione sommaria (art 702 bis cpc) escludendo peraltro la possibilità di conversione del rito.
10. E' assolutamente carente la disciplina sulla esclusività della competenza del PM ordinario presso le istituende sezioni specializzate (posto che la quasi totalità delle Procure ordinarie sono prive di sezioni specializzate in materia di soggetti deboli), disperdendo invece la professionalità maturata negli anni dalle procure minorili nelle materie civili (nelle quali hanno la legittimazione esclusiva nelle procedure di adottabilità), perdendo l'occasione per una disciplina unitaria e organica, tanto più se il pubblico ministero è destinato ad essere l'unico interlocutore dei servizi sociali.
11. Nulla prevede infine il ddl sulla materia dell'esecuzione, sulla questione degli organici, sulla disciplina della difesa d'ufficio dei genitori, sul difensore del minore, sulla loro formazione e specializzazione, né in ordine alla disciplina transitoria.

Osservazioni sul ddl 3266 (Allegrini):

- come si desume dalla relazione introduttiva, l'intento perseguito è quello di dare al diritto di famiglia regole ordinamentali e processuali unitarie, secondo il modello della semplificazione dei diritti. Circa la competenza, ferma restando - come nel ddl 3323 - l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia in ogni tribunale e in ogni corte d'appello, con l'esercizio esclusivo, da parte dei magistrati addetti, delle funzioni giudiziarie nella materia (ivi comprese quelle attualmente attribuite al giudice tutelare), prevede che la sezione specializzata funzioni in composizione monocratica, per rispondere alle esigenze di una razionale organizzazione della giustizia di primo grado.
- Prevede il principio della obbligatorietà della difesa tecnica, con l'introduzione di un elenco di difensori in possesso dei requisiti specialistici istituiti presso ogni consiglio dell'ordine degli avvocati. Ove la parte sia sprovvista di difensore, si prevede la nomina del difensore d'ufficio, ed è previsto l'obbligo di nomina del difensore del minore.
- Prevede l'istituzione di un elenco di consulenti tecnici, mentre nel ddl Casellati è prevista l'istituzione di una commissione tecnica consultiva presso ogni sezione specializzata.
- Il dato che contraddistingue questo ddl rispetto al ddl 3323, è la previsione di dettaglio di norme sul nuovo processo civile unitario applicabili in materia di persone e famiglia, ad eccezione di alcuni procedimenti caratterizzati da una normativa molto articolata, come la tutela, l'amministrazione di sostegno e gli ordini di protezione, nonché la disciplina relativa all'adozione. Scompare il modello processuale previsto

per la separazione per il divorzio, il cui rito sarà identico a quello di tutte le altre cause.

1. Sebbene apprezzabile sia l'intento di disciplinare in modo più dettagliato il rito, ad una lettura più approfondita il citato ddl presenta dei profili anche più dirompenti rispetto al ddl 3323. Peraltro, mentre quest'ultimo adotta lo schema della legge delega e dunque demanda al legislatore delegato la definizione più approfondita e meditata dei profili di dettaglio, il ddl Allegrini si pone come esaustivo, e dunque più allarmanti appaiono le carenze in esso evidenti.
2. La mancata previsione, specularmente alle sezioni specializzate in materia di persone famiglia presso i tribunali, di analoghe sezioni specializzate presso le procure e l'assoluta mancanza di previsione dei poteri di impulso e di intervento del pubblico ministero nei procedimenti in materia di famiglia, persona, e minori, appare particolarmente grave proprio nel momento in cui si pretende di andare a disciplinare anche la procedura relativa ai procedimenti attualmente di volontaria giurisdizione nelle materie di cui agli artt. 330 – 333 c.c.
3. E' esclusa qualsiasi forma di apporto di esperti di materie non giuridiche alla decisione (gli attuali giudici onorari del tribunale per i minorenni), con conseguente annullamento della specializzazione del giudice minorile.
4. Ulteriori motivi di allarme desta la generalizzazione della competenza monocratica, anche in materie assai delicate attinenti alla persona, la famiglia i minori, mentre una valutazione positiva sembra di poter esprimere alle previsioni di dettaglio relative alla disciplina sulla competenza per territorio, che adotta nelle materie di specifico interesse, il criterio del luogo di residenza abituale del minore.
5. Quanto al modello procedimentale introdotto, viene generalizzato il modello attualmente previsto per i procedimenti di separazione e di divorzio, con la previsione relativa all'emanazione di provvedimenti provvisori e la successiva fase istruttoria, preceduta dalla concessione dei termini di cui all'articolo 183 cpc e dell'adozione dei provvedimenti del giudice, e con possibilità di definizione del procedimento in forma semplificata già a seguito della prima udienza. Tale modello procedimentale, privato anche dei poteri di intervento e di impulso del pubblico ministero, lascia eccessivo spazio alla dialettica delle parti, che hanno la possibilità di sollecitare l'immediata definizione del procedimento, anche qualora siano coinvolti gli interessi del minore che necessitano di più pregnanti approfondimenti e valutazioni. Il giudice vede significativamente ridotti i propri spazi di intervento, residuandogli solo il potere di relazionarsi con i servizi attraverso lo strumento dell'art. 213 cpc, e di disporre della c.t.u. Se va visto positivamente il rispetto della garanzia del contraddittorio, detto procedimento risulterebbe eccessivamente sbilanciato sulla dialettica delle parti in forma contenziosa, mettendo in secondo piano la tutela dell'interesse del minore e così determinando un arretramento rispetto alle acquisizioni culturali e giuridiche in materia.

Andrebbe in ogni caso garantito il potere di ufficio del giudice di disporre gli atti istruttori necessari all'accertamento dei fatti oggetto della decisione e di decidere ultra o extra petita, stante la indisponibilità dei diritti del minore : principi questi richiamati anche, sia pure parzialmente, dal ddl Alberti Casellati con riferimento a Corte cost., sentenze n.46 dell'8-18 marzo 1957 e n. 122 del 15-18 aprile 1996

6. Altro profilo critico è quello della previsione della reclamabilità di tutti i provvedimenti emessi dal giudice, con pericolo di incremento della conflittualità nei casi di separazione, divorzio e cessazione della convivenza.
7. Quanto alla possibilità di nomina dei difensori di ufficio delle parti, compreso il minore, tale previsione non viene in alcun modo coordinata con la disciplina di una riforma in materia di gratuito patrocinio a spese dello Stato, né nulla si prevede con riferimento alla figura del tutore.
8. Infine, non vi è alcuna riflessione in ordine alle discipline di settore, quali quelle in materia di adottabilità e di adozione, di cui si prevede semplicemente il mantenimento dell'odierna regolamentazione, sia pure con il passaggio alle sezioni specializzate per le persone per la famiglia.

Osservazioni generali su entrambi i disegni di legge:

L'Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia sottolinea che per intervenire efficacemente in questo delicato settore della giustizia deve riconoscersi che la questione minorile è in primo luogo riconoscimento del minorenne come persona titolare di diritti che sia la famiglia che le istituzioni devono garantire e rendere effettivi. La giustizia ha infatti lo scopo di affermare i diritti dei minori quando la famiglia entra in crisi (per esempio, a seguito della scissione della coppia genitoriale) o malgrado gli aiuti sociali si rivela incapace. La giustizia minorile e familiare deve connotarsi per alcuni caratteri imprescindibili: essere accessibile, prossima, competente a comprendere le condotte e i fatti di sentimento, attenta all'ascolto, con attitudini miti, capace di relazionarsi con i servizi e con le strutture di mediazione del territorio e svolgersi in tempi ragionevoli.

Quindi, il mero spostamento delle competenze civili dal tribunale per i minorenni alle "sezioni specializzate" del tribunale ordinario andrebbe in controtendenza con tali principi, dal momento che le suddette sezioni non sono (né potranno esserlo) nella maggior parte dei casi organi specializzati e nella versione proposta dai citati disegni di legge non corrispondono alla richiesta di una riforma organica ed efficiente della giustizia minorile e familiare.

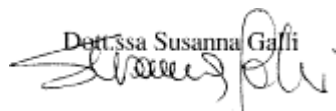
Oltre alle considerazioni di carattere ordinamentale, va poi evidenziato che entrambi i disegni di legge, sia pure con le segnalate differenze, sembrano ispirati, sul piano della riforma processuale, esclusivamente alla logica della garanzia del principio del contraddittorio in un processo di parti, nel quale si prescinde dal concreto profilo della tutela dell'interesse del minore, manifestando un atteggiamento di sfiducia nei confronti dei poteri del giudice specializzato, senza neanche potenziare, dal punto di vista degli organici e delle risorse, il ruolo del pubblico ministero minorile, cui verrebbe pure meno la specializzazione che oggi gli deriva dall'esclusività delle funzioni, ciò in linea con recenti prese di posizione di alcuni settori dell'avvocatura che hanno espresso un'aprioristica e preconcepita, quanto ingiustificata, "bocciatura" dell'esperienza dei tribunali per i minorenni.

L'A.I.M.M.F. ribadisce, infine, quanto espresso in questi ultimi anni e cioè che, in realtà, la riforma più urgente ed importante per superare la diversità di prassi all'interno dei diversi uffici giudiziari minorili e a fare chiarezza su nodi critici che la giurisprudenza non

ha ancora risolto in modo univoco, sia quella della regolamentazione del giusto processo civile minorile, disciplina che da anni viene sollecitata dalla magistratura e dall'avvocatura di settore, essendo rimasta incompiuta dopo l'entrata in vigore il 1° luglio 2007 delle norme processuali introdotte dalla legge 149/2001.

Roma, 8 luglio 2012

Il Segretario Generale

Dott.ssa Susanna Galli


Il Presidente


Dott. Luciano Spina