



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

Roma, 13 dicembre 2015

Proposte emendative al disegno di legge n. 2953 “Delega al Governo recante disposizioni per l’efficienza del processo civile”

IPOTESI IN CUI SIA MANTENUTO L’IMPIANTO DEL DISEGNO DI LEGGE

La scelta del disegno di legge è quella di salvaguardare l’autonomia dei Tribunali e delle Procure Minorili (e con essa il valore dell’esclusività delle funzioni nei procedimenti civili più delicati e complessi), aspetto di per sé fondamentale per il sistema di protezione dell’infanzia, e di scegliere la strada di ridefinire e precisare i confini fra le competenze del tribunale ordinario e del tribunale per i minorenni, mantenendo la fondamentale unità delle funzioni civili, penali e amministrative in ambito minorile.

Seguendo tale impostazione, ci sembra importante, con riferimento al punto 2.4 del disegno di legge (art. 1, lett. b), che:

*) venga chiarito che viene fatta salva l’attribuzione ai tribunali per i minorenni anche delle competenze che derivano dalla legislazione speciale (come ad esempio in materia di sottrazione internazionale) aggiungendo, dopo le parole ‘*regio decreto 30 marzo 1942, n. 318*’, le parole ‘*nonché ai sensi di altre leggi, regolamenti europei e convenzioni ratificate*’;

*) sia mantenuta l’eliminazione, dall’art. 38 disp. att., del ‘*riferimento ai provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo comma del medesimo articolo*’, con il quale, come spiegato nella relazione illustrativa, si chiarisce che la decisione sulla decadenza dalla responsabilità genitoriale rimane sempre attribuita alla competenza dei TM; potrebbe eventualmente eliminarsi dallo stesso art. 38 disp. att. l’inciso ‘*fra le stesse parti*’, in modo da chiarire che per i provvedimenti ex art. 333 c.c. meramente limitativi della responsabilità genitoriale in corso di procedimento pendente innanzi al Tribunale ordinario, la competenza rimane allo stesso Tribunale ordinario anche se la domanda sia proposta dal pubblico ministero, in nome delle esigenze prevalenti del *simultaneus processus*;

*) sia mantenuto il trasferimento ai tribunali minorili del settore dei minori stranieri non accompagnati e di quelli richiedenti protezione internazionale, posto che il settore è oggi frammentato ed è in gran parte di competenza dei giudici tutelari (con difficoltà enormi perché gli stessi magistrati sono chiamati a trattare anche procedimenti ordinari, del tutto diversi); l'urgenza di questa modifica meriterebbe una strada privilegiata che ne consenta l'entrata in vigore in tempi rapidi (potrebbero aggiungersi per chiarezza, dopo le parole 'richiedenti protezione internazionale', le parole '*compresa la competenza per la nomina del tutore e l'attribuzione dei poteri previsti dal secondo comma dell'art. 344 c.c. (ausilio degli organi della pubblica amministrazione e di tutti gli enti i cui scopi corrispondono alle sue funzioni) e dall'art. 371 c.c. (provvedimenti circa l'educazione e l'amministrazione)*'

*) sia attribuita al Tribunale per i Minorenni la competenza per l'autorizzazione al riconoscimento dei figli agli infrasedicenni prevista dall'ultimo comma dell'art. 250 cod. civ., che è strettamente connessa all'andamento del relativo procedimento di adottabilità (art. 11 della legge n. 184 del 1983, sesto comma), riunificando in tal modo la materia di non riconoscibilità dei figli per difetto di età del genitore per l'uniformità della loro tutela e salvaguardia;

*) sia attribuita ai tribunali per i minorenni la materia dell'amministrazione di sostegno nell'ultimo anno della minore età, in modo analogo a quanto avviene per l'interdizione e l'inabilitazione (artt. 416 c.c. e 40 disp. att.);

*) la competenza sulla ratifica degli affidamenti eterofamiliari consensuali (cui provvede attualmente il giudice tutelare ex art. 4 della legge n. 184 del 1983) sia attribuita piuttosto al pubblico ministero minorile, che è titolare dell'azione civile a tutela del minore ex art. 330 e 333 c.c. e 8 della legge n. 184 (così modificando l'attuale formulazione del sesto comma dell'art. 4 della legge n. 184, che assegna invece in modo anomalo questo compito al giudice tutelare): qualora dal controllo sull'affido consensuale emergessero situazioni pregiudizievoli per il minore (ad esempio un abbandono dei genitori naturali), il pubblico ministero minorile potrebbe da subito ricorrere al tribunale per i minorenni per l'apertura di una procedura a tutela del minore;

*) sia prevista la trasmissione alla procura minorile dei provvedimenti con i quali il tribunale ordinario, nel definire il procedimento di sua competenza, disponga un affidamento al servizio sociale o adotti comunque provvedimenti limitativi della responsabilità genitoriale;

Sul piano ordinamentale e processuale è fuorviante l'espressione adoperata dall'art. 1 lett. b) punto 3) del disegno di legge, in base alla quale si assicura alle sezioni specializzate del tribunale "l'ausilio dei servizi sociali e di tecnici specializzati", le cui professionalità, secondo la relazione illustrativa, "si sono formate nell'esperienza del tribunale per i minorenni". In realtà, l'esperienza dei tribunali per i minorenni è caratterizzata dalla composizione mista dell'organo giudiziario e non dalla presenza di "ausiliari" (che sono privati, estranei alla giurisdizione, nominati per singoli atti dal giudice ex artt. 61 e 68 c.p.c. al di fuori di un sistema di specializzazione della funzione dell'organo giudicante); occorre quindi che si preveda un organo giudicante a

composizione necessariamente integrata in presenza di decisioni che incidano in misura pregnante nella vita di persone minori di età.

IPOTESI DI UNIFICAZIONE DEI DUE UFFICI

L'obiettivo di accentrare in uno stesso ufficio giudiziario le competenze in materia di minori e famiglia è auspicabile, allo scopo di evitare la frammentazione e, in alcuni procedimenti, la sovrapposizione degli ambiti di competenza del tribunale ordinario e del tribunale per i minorenni, pur fra loro differenti per natura e finalità.¹

E' necessario però evitare che ciò si realizzi compromettendo gravemente la specializzazione della giurisdizione minorile.

Nel settore minorile, la specializzazione ci è richiesta dalle fonti europee, fra cui le Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura di minore del 17 novembre 2010, ed è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale irrinunciabile per i compiti di protezione dell'infanzia e della gioventù (da ultimo Corte Cost. sentenza n. 1 del 2015), al punto da ritenere ragionevole, per salvaguardarla, anche il sacrificio delle esigenze di concentrazione dei processi (Corte Cost. sentenza n. 194 del 2015).

E per potersi avere specializzazione è indispensabile:

- a) mantenere l'esclusività delle funzioni sia per i giudici sia per i pubblici ministeri;
- b) mantenere la composizione mista dei collegi nelle materie in cui è in gioco la valutazione del pregiudizio o dell'abbandono, oltre che nel penale;
- c) attribuire agli stessi magistrati le competenze civili e quelle penali minorili;
- d) attribuire per intero all'ufficio specializzato gli interventi a tutela dei minori stranieri non accompagnati.

Tali obiettivi ci appaiono adeguatamente perseguiti con il sistema disegnato dalla proposta di legge n. 2461, presentata alla Camera dei Deputati il 17 giugno 2014, dal titolo "*Istituzione del tribunale per la persona e le relazioni familiari, nonché delega al Governo per l'organizzazione dei relativi uffici*".²

Questo sistema adotta l'unico modo possibile per coniugare le esigenze di specializzazione e quelle di prossimità: costituire un ufficio con un bacino di utenza sufficiente a garantire l'esclusività delle funzioni dei magistrati e prevedere la mobilità del giudice, che tiene udienza non solo nella sede centrale, ma anche nelle sedi

¹ Vedi il documento del 14-07-2015 inviato dall'AIMMF alla Commissione Giustizia della Camera, pag.1

² d'iniziativa dei deputati Antezza, Iori, Albanella, Amoddio, Arlotti, D'Incecco, Giulietti, Morani, Patriarca, Sbröllini e Vennitelli; di contenuto analogo, al Senato, è stato presentato il disegno di legge n. 1238, d'iniziativa dei senatori Lumia, Casson, Capacchione, Cucca, Filippin, Ginetti e Lo Giudice.

distaccate (con una soluzione analoga, per certi versi, all'attuale assetto della magistratura di sorveglianza).

In particolare:

a) prevede, per un verso, che il tribunale abbia sede nei circondari o nei 'gruppi di circondari' individuati nei decreti legislativi (art. 1) e, per altro verso, che le udienze possano essere tenute in sedi distaccate (art. 5);

b) individua in modo analitico i procedimenti per i quali il collegio ha composizione mista e quelli per i quali è composto soltanto da magistrati ordinari (art. 3 e tabelle allegate).

La previsione di sezioni specializzate contrasterebbe invece irrimediabilmente con le esigenze di specializzazione, perché dei 139 tribunali esistenti nel territorio nazionale ve ne sono moltissimi (ben 63) di dimensioni piccole o medio-piccole, nei quali – anche ad accorparsi ai giudizi minorili e alle controversie di famiglia altre materie a contenuto prevalentemente personale – l'esclusività delle funzioni non potrebbe mai essere assicurata, con la conseguenza che i procedimenti in materia di pregiudizio dei minori ex art. 330 e 333 c.c., cioè la massima parte dei procedimenti minorili, sarebbero trattati da giudici che contemporaneamente si occuperebbero di materie differenti, per le quali è richiesto un approccio del tutto diverso.

Per di più, l'esclusività delle funzioni sarebbe compromessa anche per il pubblico ministero minorile, il cui ruolo, in base ai principi del giusto processo, è determinante sotto diversi profili nei procedimenti minorili civili e penali.³

Pertanto, il disegno di legge n. 2953, sempre nell'ottica della formulazione di una legge delega, potrebbe essere modificato, mediante:

- *) la sostituzione dell'espressione '*tribunale della famiglia e della persona*', adoperata nell'art. 1 e 1 lett. b) con l'espressione '*tribunale per la persona, i minorenni e le relazioni familiari*'
- *) l'eliminazione di quanto previsto all'art. 1 lettera b) dai nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, e l'inserimento delle seguenti parole:
 - 1) istituire il '*tribunale per la persona, i minorenni e le relazioni familiari*' e l'ufficio della '*procura della Repubblica presso il tribunale per la persona, i minorenni e le relazioni familiari*', con sede distrettuale o in gruppi di circondari, di seguito rispettivamente denominati '*tribunale per la persona*' e '*procura per la persona*';
 - 2) prevedere nella pianta organica di ciascun tribunale per la persona un presidente e più magistrati ordinari, nonché un numero di giudici onorari esperti in numero congruo, individuando ove necessario una o più sezioni e determinando le piante organiche tenendo conto del numero degli abitanti e del carico di lavoro;
 - 3) prevedere nella pianta organica di ciascuna procura per la persona un procuratore della Repubblica e più sostituti, nonché un numero congruo di viceprocuratori onorari esperti, determinando le piante organiche sulla base di analoghi criteri;

³ Vedi il documento del 14-07-2015 inviato dall'AIMMF alla Commissione Giustizia della Camera, pagg. 2-3

- 4) prevedere che in ambito civile il Tribunale per la persona sia competente per i procedimenti, da individuare in sede di legislazione delegata, in materia di *status personale*, di processi separativi e di divorzio, di amministrazione di sostegno, di interdizione e di inabilitazione, dei procedimenti che abbiano comunque ad oggetto relazioni familiari di tipo personale, anche nel caso di domande risarcitorie per la violazione di obblighi familiari, nonché per i procedimenti di limitazione e decadenza della responsabilità genitoriale, di affidamento, adottabilità e adozione, di tutela dei minori privi di assistenza e rappresentanza, di sottrazione internazionale dei minorenni e di tutti gli altri procedimenti attualmente di competenza del tribunale per i minorenni e di quelli per i quali occorra comunque valutare in concreto l'interesse dei minori di età;
- 5) prevedere la competenza anche per l'esecuzione dei provvedimenti assunti, ad eccezione di quelli a contenuto meramente patrimoniale, per i quali resta confermata la competenza del tribunale ordinario
- 6) individuare i procedimenti nei quali il tribunale per la persona esercita la giurisdizione civile in forma collegiale a composizione mista, con la previsione di quattro membri, di cui due giudici togati e due onorari, conformemente a quanto già attualmente previsto per i tribunali per i minorenni, nonché i procedimenti nei quali eserciti la giurisdizione in forma collegiale con la composizione soltanto di tre giudici togati, e infine i procedimenti nei quali la giurisdizione sia esercitata in forma monocratica da un giudice esclusivamente togato e quelli nei quali sia esercitata in forma collegiale con la composizione di un giudice togato e un giudice onorario;
- 7) prevedere che, in ambito civile, i giudici onorari possano essere delegati all'ascolto delle persone minori di età o allo svolgimento di attività istruttoria in affiancamento con un giudice togato, nonché in via esclusiva in alcuni tipi di procedimento o di attività istruttorie da individuare in sede di legislazione delegata in considerazione della natura del procedimento e delle attività istruttorie;
- 8) prevedere che in ambito penale il Tribunale abbia competenza per i reati commessi da persone minori di diciotto anni;
- 9) prevedere che in ambito penale il tribunale per la persona eserciti la giurisdizione, secondo i principi di cui al d.p.r. n. 448 del 1988, nella stessa composizione già in atto prevista dall'ordinamento giudiziario per ciascuna delle funzioni previste (giudice delle indagini preliminari, giudice dell'udienza preliminare, dibattimento, tribunale del riesame, magistrato di sorveglianza e tribunale di sorveglianza);
- 10) prevedere per ciascun tribunale l'istituzione di un ufficio di cancelleria e per la relativa procura della repubblica un ufficio di segreteria, determinandone le relative piante organiche;
- 11) prevedere la possibilità, per alcuni tipi di procedimento da individuare in modo specifico, che il tribunale per la persona possa tenere udienza in sedi distaccate corrispondenti alle sedi di alcuni circondari del distretto, dotando tali sedi di un ufficio di cancelleria, da individuare tenendo conto dell'estensione

- del territorio, delle caratteristiche dei collegamenti esistenti tra le varie zone e la sede dell'ufficio, nonché del carico di lavoro;
- 12) prevedere che, in ambito civile, il tribunale si avvalga della collaborazione dei servizi istituiti o promossi dalla pubblica amministrazione, in particolare degli enti locali, delle aziende sanitarie locali, e di privati con esse convenzionati;
 - 13) prevedere che alle dipendenze della procura per la persona operi uno speciale nucleo di polizia giudiziaria costituito da persone esperte nelle materie relative alle persone, in particolare minori di età, con specifica formazione multidisciplinare;
 - 14) prevedere i criteri di nomina da parte del CSM di assegnazione ai due nuovi uffici dei dirigenti e dei magistrati, dando rilievo alle attitudini necessarie, valutate in base all'esperienza acquisita con l'attività giudiziaria svolta e all'impegno culturale nel settore;
 - 15) prevedere che i giudici onorari e i viceprocuratori onorari siano nominati dal CSM per la durata di un triennio, con possibilità di conferma per altri due trienni consecutivi e in via eccezionale anche ulteriormente in ipotesi specificatamente previste, prevedendo i casi di incompatibilità, di astensione e di ricusazione, e prevedendo la stessa forma di compenso oggi prevista per i giudici onorari dei tribunali per i minorenni;
 - 16) prevedere che presso ogni corte di appello sia istituita una sezione specializzata *per la persona, i minorenni e le relazioni familiari*, con assegnazione dei magistrati in via esclusiva, prevedendo che decida con un collegio costituito da tre magistrati ordinari, integrato con due giudici onorari nelle materie per le quali in primo grado è prevista la composizione mista, determinandone le piante organiche e prevedendo che i dirigenti e i magistrati siano assegnati dal CSM secondo criteri analoghi a quelli previsti per gli uffici di primo grado; nel caso in cui i flussi di lavoro non consentano la costituzione di una sezione autonoma, prevedere l'accorpamento di più distretti contigui ovvero disporre che i procedimenti di competenza del tribunale per la persona siano comunque tabellarmente assegnati, all'interno di una sezione ordinaria, a uno stesso collegio specializzato;
 - 17) prevedere percorsi di formazione obbligatori con approccio multidisciplinare, organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura, per i magistrati togati e onorari addetti ai due uffici specializzati di primo grado e alla corrispondente sezione di corte di appello;
 - 18) prevedere, in relazione alla data in cui verranno istituiti i nuovi uffici, la disciplina transitoria per gli affari pendenti.

IN ENTRAMBE LE IPOTESI

E' necessario anche un intervento sugli aspetti processuali, con particolare riferimento ai procedimenti in materia di responsabilità genitoriale ex art. 330 e 333 c.c. e a quelli relativi ai figli nati fuori dal matrimonio, secondo i principi del giusto processo e criteri di semplificazione e flessibilità, e che venga inoltre prevista una delega che

abbia ad oggetto la disciplina dell'esecuzione dei provvedimenti in materia di relazioni personali.

In relazione alla specificità del procedimento, in particolare, è importante prevedere una delega sul processo in materia di responsabilità genitoriale, attualmente affidato all'assoluta discrezionalità di ogni singolo Tribunale per i Minorenni, utilizzando il confronto posto in essere su questa tema dalla magistratura e dell'avvocatura specializzata⁴ e prevedendo di conseguenza:

a) nella fase preprocessuale, che i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità, quando risultino vani gli interventi di natura assistenziale, siano obbligati a riferire al più presto al pubblico ministero minorile sulle condizioni di pregiudizio in cui un minore di età si trovi e di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio ;

b) nella fase introduttiva, l'ampliamento della legittimazione attiva anche della persona stabilmente convivente con il minore di età, nonché il contenuto del ricorso e le modalità di istaurazione del contraddittorio ed i casi in cui debba essere nominato il curatore speciale;

c) nella fase istruttoria una puntuale disciplina dei poteri delle parti, contemperandoli con la specificità del rito e con l'esigenza di celerità ed urgenza delle decisioni;

d) una disciplina più dettagliata dell'intervento della pubblica autorità e del rapporto di questa con il Tribunale e la Procura Minorile nei casi di pericolo grave ed attuale per la vita ed integrità fisica del minore (art. 403 cc);

e) un regime delle impugnazioni che tenga conto della tipologia dei provvedimenti minorili, individuando quelli reclamabili in Corte di Appello e prevedendo la ricorribilità in Cassazione, per violazione di legge, dei provvedimenti che decidono sulla decadenza dalla responsabilità genitoriale;

f) una disciplina della fase di attuazione dei provvedimenti, che individui la competenza, indichi il rito e le sanzioni eventualmente applicabili in caso di inosservanza.

Si allega la tabella con i possibili emendamenti, distinti per l'ipotesi di mantenimento dell'impianto del disegno di legge e dell'unificazione dei due uffici.

Il Segretario Generale
Susanna Galli

Il Presidente
Francesco Micela

⁴ Vedi la comunicazione alla Commissione Giustizia sugli esiti del 'tavolo del processo' al quale hanno partecipato l'AIMMF, l'ANM, CamMino – Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni e l'Unione Nazionale Camere Minorili