

AUDIZIONE DINANZI ALLA II COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO - GIUSTIZIA
11 gennaio 2017

OSSERVAZIONI AL DDL S. 2284
(Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile)

L'Unione Nazionale Camere Minorili ritiene che, per una riforma della giurisdizione della persona e delle relazioni, caratteristiche fondanti e irrinunciabili siano: **unitarietà, specializzazione, multidisciplinarietà, prossimità, formazione.**

In particolare, non può rinunciarsi **all'unitarietà della giurisdizione civile e penale** al fine di assicurare una visione complessiva e unitaria di tutti gli aspetti, tra loro interconnessi ed ontologicamente inscindibili, per una efficiente ed efficace tutela dei diritti delle persone minori di età. È inoltre indispensabile addivenire al definitivo **superamento della frammentazione di competenze** oggi esistente fra tribunale per i minorenni, tribunale ordinario e giudice tutelare.

Al contempo, occorre salvaguardare l'attuale strutturazione del processo penale minorile, in forma separata e specializzata rispetto alla funzione penale ordinaria, con il necessario supporto di una Procura della Repubblica dedicata, con funzioni esclusive.

A tale scopo, **da sempre l'Unione Nazionale Camere Minorili chiede la costituzione di un'autorità giurisdizionale unica, separata e autonoma, da denominarsi "Tribunale per i minorenni, le relazioni familiari e la persona"** (di seguito Tribunale), dinanzi alla quale siano accorpate tutte le competenze civili, penali ed amministrative con diffusione territoriale provinciale. Pertanto, ritiene necessario uno stralcio dell'art. 1 lett. b) del DDL in esame, al fine di un maggiore approfondimento della materia.

Tuttavia, nell'ipotesi in cui si intenda proseguire con l'esame del DDL, ritiene che i principi primari innanzi richiamati possano essere comunque tutelati, in una prospettiva generale che coinvolga la giurisdizione civile, nonché quella penale minorile, con un modello che si ispiri al sistema del giudice di sorveglianza penale, come di seguito indicato.

PER UNA RIFORMA CONDIVISA DELL'ORDINAMENTO
E DEL PROCESSO PER LA PERSONA,
LE RELAZIONI FAMILIARI E I MINORENNI

§ I. PROFILI ORDINAMENTALI

I° GRADO

• **ORGANO GIUDICANTE**

Istituzione **dell'Ufficio Unico per le persone, le relazioni familiari, e i minorenni**, i cui magistrati, adibiti esclusivamente alle funzioni, giudichino:

- in sede distrettuale, con competenze speciali tipizzate nel settore civile e competenza penale minorile (v. infra).

L'ufficio giudicherà, nelle materie civili e in materia penale minorile, nella composizione di **due giudici togati ed un giudice laico**, da reclutare presso laureati in pedagogia, psicologia o sociologia, con comprovata esperienza almeno decennale.

- in sede circondariale, l'Ufficio giudicherà in composizione collegiale, composta da giudici togati, in tutti i procedimenti in cui è prevista la necessaria partecipazione del pubblico ministero; in tutti gli altri casi, l'Ufficio sarà composto da un giudice monocratico.

- **UFFICIO DEL PUBBLICO MINISTERO**

- Costituzione di una **Procura presso l'Ufficio giudicante distrettuale** retta da un procuratore nominato dal CSM per l'esercizio dell'azione penale minorile, per l'esercizio dell'azione civile nei procedimenti di competenza dell'ufficio distrettuale e il ruolo di parte del processo civile minorile, e per l'esercizio di ogni altra attribuzione del pubblico ministero nelle materie di competenza dell'istituendo organo giudiziario, **con magistrati adibiti esclusivamente alle funzioni** che saranno esercitate dallo stesso ufficio anche in sede circondariale;

- Costituzione di una **sezione della polizia giudiziaria presso la Procura**.

II° GRADO:

- istituzione, presso le Corti di appello e le sezioni distaccate di Corti di appello, di **sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti** in sede di appello con integrazione di giudici esperti laici, per le materie di competenza della sezione distrettuale.

E' necessario prevedere **che i magistrati**, assegnati all'Ufficio del giudice per la persona, le relazioni familiari e i minorenni istituito presso i tribunali e i pubblici ministeri, **esercitino** le relative funzioni giurisdizionali **in via esclusiva**, con obbligo degli stessi di partecipare annualmente a specifiche attività di formazione organizzate dalla Scuola Superiore della magistratura e aventi come obiettivo le conoscenze giuridiche ed extragiuridiche necessarie e propedeutiche al miglior esercizio di giudice della famiglia e dei minori. L'obbligo formativo, per l'ingresso e la permanenza nella funzione, deve essere previsto anche per gli esperti, con specifici approfondimenti sul tema del giusto processo.

La soluzione presenta benefici evidenti:

- affidando la maggior parte delle competenze all'articolazione periferica, garantisce **prossimità** e un miglior rapporto territoriale della parte con il giudice;
- affidando la competenza speciale civile, per i profili ritenuti più delicati, ad un collegio distrettuale, al cui interno, seppure minoritaria, esiste componente laica, si garantisce un confronto ed una **maggiore specializzazione** in queste materie, per "contaminazione di saperi";
- attraverso la stretta interdipendenza fra l'articolazione distrettuale e quella circondariale, si assicura **l'unicità della giurisdizione** nel settore, con tempi più celeri ed evidenti risparmi in termini di risorse della spesa pubblica.

§ II. COMPETENZE

Al giudice per la persona, le relazioni familiari e i minorenni è attribuita competenza per tutte le materie di cui al libro I del codice civile e delle leggi speciali, che saranno meglio individuate in sede di decreti legislativi, nonché la competenza penale minorile.

Tale competenza sarà esercitata:

in via generale, dal giudice dell'articolazione circondariale, nei seguenti casi:

- procedimenti sulla crisi della coppia (separazione, divorzio, unioni civili, convivenze; affidamento e mantenimento figli dei genitori non coniugati);

- azioni di *status* personale e le azioni autorizzative (ad es. 250, 4° e u.c; 251 c.c.);
- azioni sulla validità del matrimonio e dell'unione e i contratti di convivenza;
- procedimenti sulla responsabilità genitoriale (ad es. 316, 332 e 333 c.c.), con esclusione dei provvedimenti più gravi di decadenza (art. 330 c.p.c.),
- ordini di protezione, assumendo anche i provvedimenti di urgenza a tutela del minore ex art. 336 c.c. rimettendo al giudice collegiale per l'assunzione di eventuali provvedimenti sulla decadenza;
- azioni con contenuto patrimoniale e risarcitorie;
- procedimenti a tutela delle relazioni del minore con gli ascendenti e altri;
- affidamenti consensuali;
- procedimenti di protezione dei minori stranieri non accompagnati e richiedenti protezione;
- esecuzione e modifica di accordi a latere di accordi separativi e divorzili;
- ogni procedimento monitorio afferente aspetti economici relativi alla crisi genitoriale e coniugale nonché previsti dalla legge 176/2016 e relative opposizioni.
- mantenimento figli maggiorenni
- sottrazione internazionale dei minorenni
- Art. 31 T.U. testo sulla migrazione
- procedimenti di esecuzione e di attuazione dei provvedimenti relativi ai cd. diritti relazionali, e in ogni altro procedimento non espressamente devoluto alla competenza dell'articolazione collegiale.

Presso l'articolazione circondariale, l'ufficio giudicherà in composizione collegiale, composta da giudici togati, in tutti i procedimenti in cui è prevista la necessaria partecipazione del pubblico ministero; in tutti gli altri casi, l'ufficio sarà composto da un giudice monocratico.

In via residuale, dal giudice dell'articolazione distrettuale, in composizione collegiale composta da due giudici togati e da un giudice laico, nelle seguenti materie:

- in ambito penale minorile, secondo le disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni di cui al DPR 22/096/88 n. 448
- in ambito civile:
 - procedimenti di adottabilità;
 - procedimenti di adozione;
 - procedimenti di decadenza dalla responsabilità genitoriale ex art. 330 c.c.
 - reclami avverso i provvedimenti del giudice monocratico
 - procedimenti amministrativi attualmente previsti dall'art. 25 ex RD 1404/1934
 - procedimenti relativi a minorenni sottoposti a programmi di protezione

Quando l'articolazione circondariale, all'esito dell'istruttoria, ritiene che, per le caratteristiche della fattispecie, sussistano i presupposti per l'adozione di provvedimento di decadenza dalla responsabilità genitoriale, rimette la questione al collegio dell'articolazione distrettuale. Quest'ultimo, previa fissazione di un'udienza collegiale, ove ritenga la causa matura per la decisione, decide con sentenza e, se necessario, rimette la causa all'articolazione circondariale per la prosecuzione.

§ III. RITO

Adozione di un rito speciale e differenziato, secondo criteri di uniformità, speditezza e semplificazione, con attuazione piena del contraddittorio e del diritto di difesa delle parti, compresa la persona di età minore, a cui si estenderà la nomina del difensore d'ufficio nei procedimenti di adottabilità e previsione dell'accesso automatico del minore con il genitore, indipendentemente dal requisito reddituale.

Valorizzazione dei poteri conciliativi del giudice, con modello bifasico: fase sommaria anticipatoria e/o di assunzione di provvedimenti di urgenza, seguita da fase di merito, quest'ultima secondo le regole di un rito interamente disciplinato dalla legge adattabile alla fattispecie.

INTRODUZIONE del procedimento con ricorso, che assicuri il contraddittorio delle parti prima dell'udienza della fase sommaria, contenente le domande e le allegazioni dei fatti e i documenti. Udienza di comparizione parti entro il termine di 40 gg. dal deposito del ricorso. Notifica entro 30 gg. dall'udienza; termine a difesa 10 gg. prima dell'udienza.

UDIENZA

Svolgimento di una prima udienza innanzi al giudice monocratico circondariale o al collegio distrettuale. Tale giudice, sentite le parti,

- tenta, laddove richiesto, la conciliazione tra le parti;
- integra il contraddittorio nei confronti del minorenni con la nomina di un curatore speciale - se del caso un avvocato - in caso di conflitto di interessi con i suoi rappresentanti legali; dispone l'ascolto del minore ai sensi dell'art. 336 *bis* c.c. e dell'art. 38 *bis* disp. att. c.c., in apposita successiva udienza assicurando la videoregistrazione dell'ascolto, con facoltà del giudice di farsi assistere da un ausiliario e con facoltà dei difensori di proporre al giudice argomenti e temi di approfondimento prima dell'inizio dell'adempimento.

- assume i provvedimenti urgenti o comunque provvisori sinteticamente motivati;
- dispone per il prosieguo.

A richiesta di parte, il giudice pronuncia sentenza parziale di separazione, divorzio, o scioglimento dell'unione civile, contestuale all'adozione dei provvedimenti provvisori, da emanare ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c., previa precisazione delle conclusioni.

Ultrattività dei provvedimenti provvisori ex art. 189 disp. att. c.p.c.

PROVVEDIMENTI URGENTI E/O PROVVISORI sono:

- reclamabili ai sensi dell'art. 669 *terdecies* c.p.c. presso l'articolazione distrettuale (in diversa composizione se i provvedimenti sono collegiali; in composizione di cui non faccia parte il giudice monocratico, se i provvedimenti sono monocratici).
- modificabili e revocabili nel giudizio di merito, da parte del giudice, in caso di modifiche sopravvenute della situazione in fatto o in diritto, o comunque se non più rispondenti all'interesse del minore o del soggetto vulnerabile, con provvedimenti anch'essi reclamabili all'articolazione collegiale.

- Applicazione ai provvedimenti anticipatori ed urgenti, in quanto compatibili, delle disposizioni del procedimento cautelare uniforme.

- All'esito dell'udienza preliminare sommaria, fissazione di un termine alle parti per l'articolazione di nuove domande, la allegazione di nuovi fatti e la deduzione di prove e di un termine per replica, decadenziali in materia di diritti disponibili;

- previsione di provvedimenti urgenti di allontanamento del minorenni o del soggetto vulnerabile in caso di grave pericolo all'incolumità, da parte del Pubblico Ministero su segnalazione dei Servizi alla persona o delle Forze dell'ordine, con obbligo del P.M. di ricorrere immediatamente al giudice dell'articolazione monocratica affinché, confermi, modifichi o revochi tale provvedimento convocando le parti entro e non oltre 3 gg. dall'assunzione con la nomina di difensori d'ufficio. Reclamabilità del provvedimento così assunto. Abrogazione dell'art. 403 c.c.

FASE ISTRUTTORIA

A. Fermi restando i poteri officiosi del giudice a tutela dei soggetti vulnerabili, assicurazione di un pieno diritto della prova alla parte con previsione di una concentrazione dell'istruzione

probatoria sempre aperta al contraddittorio delle parti e dei loro consulenti.

B. Obbligo del giudice di motivare sulle istanze istruttorie delle parti nei termini previsti dal codice di rito.

C. Disciplina dell'apporto dei Servizi alla persona, con salvaguardia dei diritti di difesa e del contraddittorio:

- in fase di indagine psico-socio-ambientale,
- in fase di sostegno al nucleo familiare e alle persone,
- in fase di esecuzione dei provvedimenti nel caso siano ad essi demandati.

D. Riordino della disciplina delle garanzie patrimoniali (art. 3, II co., l. 219/2012) con adozione di un unico modello di cui all'art. 8 l. div. con eliminazione del 50%; dei poteri di indagine del giudice (L. 163/2014); del Fondo di garanzia e del diritto dei privati di accesso agli atti.

FASE DECISORIA

Termini alle parti per precisazione conclusioni nelle memorie conclusive e termine per replica
Decisioni rese con sentenza

FASE ESECUTIVA

A. Disciplina dell'affidamento a terzi, compreso l'affidamento ai servizi sociali.

B. Disciplina dell'esecuzione dei provvedimenti sulle relazioni personali:

- dei provvedimenti provvisori ed urgenti, o comunque interinali, da parte del giudice che ha emanato il provvedimento;
- dei provvedimenti definitivi, da parte del giudice di I grado

Con previsione:

- di una norma generale sull'attuazione delle misure provvisorie e definitive che assicuri una regolamentazione di un processo esecutivo discrezionale, le cui forme siano stabilite dal giudice competente con provvedimenti reclamabili al collegio.
- di adeguate misure di esecuzione indiretta e coercitiva (709 *ter* c.p.c. e 614 *bis* c.p.c.), con precisazione non tassativa ma esemplificativa delle fattispecie che ne sono all'origine e delle sanzioni, in un minimo e un massimo, applicate dal giudice;
- in ragione della natura di credito etico dei crediti di mantenimento eliminare i limiti di pignorabilità di cui all'art. 1574 c. c. e stabilire la priorità di trattazione degli stessi nelle procedure esecutive ed oppositive.

GRAVAMI

A. APPELLO: Disciplina di un appello speciale avverso i provvedimenti conclusivi dei procedimenti giurisdizionali, che segua lo stesso rito e deroghi alla previsione degli artt. 342, 345 - tranne che per i diritti disponibili - e 348 *bis* c.p.c. Termini ordinari.

Per i provvedimenti resi nei procedimenti di adottabilità e di sottrazione internazionale: 30 gg. dalla notifica a cura dell'ufficio.

B. RICORSO IN CASSAZIONE PER LA CASSAZIONE DI OGNI PROVVEDIMENTO. Termini ordinari.

Per i provvedimenti resi nei procedimenti di adottabilità e di sottrazione internazionale: 30 gg. dalla notifica del provvedimento a cura dell'ufficio.

Roma, 11 gennaio 2017

Presidente UNCM

Rita Perchiazzi

