



A cura dei Gruppi di lavoro “Famiglia e Minori” e “Riforma del Processo Civile”

*** **

“Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie”

ATTO n. 1662

Il Disegno di Legge presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro della giustizia, avente ad oggetto “Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie” (Atto senato n. 1662), attualmente all’esame della Commissione Giustizia del Senato, non prevede alcun intervento di modifica e/o riforma della c.d. giustizia “familiare”.

L’Organismo Congressuale Forense ritiene non solo necessario, ma anche urgente un intervento in questo specifico settore del processo civile.

I dati Istat, infatti, forniscono una durata media dei procedimenti di separazione giudiziale per l’anno 2018 pari a 824 giorni, prossimi ai 1.000 in alcune aree del territorio nazionale. La durata media dei procedimenti consensuali di separazione dinanzi ai Tribunali, sempre per l’anno 2018, è pari a 156 giorni, rispetto ad una durata media di 48 giorni per la definizione dei conflitti dello stesso genere attraverso strumenti alternativi, dato questo – più di ogni altro – che dovrebbe spingere il legislatore a rivedere, ampliandola e potenziandola, la negoziazione assistita in materia familiare.

Un intero settore dei conflitti familiari, sempre più crescente, quello che coinvolge i minori nati fuori dal matrimonio, rimane infatti ancora escluso dalla possibilità di utilizzazione di strumenti processuali e stragiudiziali che consentirebbero da un lato una definizione più celere, nel caso di accordo tra le parti, dall’altro maggiori garanzie

di difesa e il rispetto del principio del contraddittorio, nel caso di contenziosi giudiziari.

L'Organismo Congressuale Forense, in linea con i mandati congressuali ricevuti, ritiene oggi maturi i tempi per un intervento complessivo di riforma della giustizia "familiare", diretto a garantire maggiore uniformità di trattamento a tutti i soggetti coinvolti, nel rispetto dei principi di uguaglianza, del giusto processo, del contraddittorio e, principalmente, del superiore interesse dei minori coinvolti.

Essenziale, per una migliore efficienza del sistema e per fornire una adeguata e pronta risposta di giustizia a tutti i cittadini, risulta quindi la revisione del settore, con individuazione di un rito "unico" per le relazioni familiari e la unificazione della competenza dinanzi ad un "unico" giudice specializzato istituito presso ogni Tribunale circondariale.

*** **

Art. 2 (Strumenti di risoluzione alternativa delle controversie)

Prevedere che, nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, il decreto o i decreti legislativi recanti modifiche alle discipline della procedura della negoziazione assistita siano adottati nel rispetto dei seguenti ulteriori principi e criteri direttivi:

- i)* Prevedere, nell'ambito della procedura di negoziazione assistita di cui all'art. 6 del D.L. 132/2014, convertito dalla L. 162/2014, l'estensione dell'istituto alla risoluzione consensuale di ogni controversia tra genitori non coniugati o non uniti civilmente, anche per la modifica di precedenti provvedimenti già assunti giudizialmente; prevedere la possibilità di inserire negli accordi raggiunti a seguito di negoziazione assistita la erogazione a titolo di "una tantum" ex art. 5 comma 8° della L. 898/1970 dell'assegno divorzile e che la valutazione della relativa congruità venga effettuata dagli avvocati; prevedere che l'accordo di negoziazione assistita sia titolo per la trascrizione immediata e diretta degli accordi di trasferimento immobiliari ivi contenuti, funzionali e indispensabili alla risoluzione della crisi familiare, con sottoscrizione autenticata dai difensori, senza necessità di successive e ulteriori formalizzazioni, nel rispetto della riservatezza dei dati personali non essenziali al trasferimento; prevedere la estensione dell'istituto del beneficio del patrocinio a spese dello stato a tutti i procedimenti di negoziazione assistita in ambito "familiare"; prevedere la possibilità di detrarre fiscalmente il compenso degli avvocati; eliminare la previsione del nulla osta del PM in mancanza di figli minori, maggiorenni incapaci o portatori di handicap grave

o comunque economicamente non autosufficienti, essendo in tal caso sufficiente la mera trasmissione dell'accordo alla procura della Repubblica; prevedere che il deposito degli accordi presso le Procure, il rilascio delle autorizzazioni e dei nulla osta e la restituzione degli atti ai difensori delle parti avvenga attraverso modalità telematiche e con l'adozione di linee guida uniformi in tutto il territorio nazionale; prevedere la istituzione, su base territoriale, presso ogni Consiglio dell' Ordine degli Avvocati, di un registro degli accordi raggiunti nel circondario, con raccolta degli originali degli stessi riconoscendo agli Ordini il potere di rilasciare copia conforme a chi ne abbia diritto .

La proposta, oltre che garantire parità di trattamento e riconoscimento ai figli nati fuori dal matrimonio, anche nei procedimenti volti alla risoluzione dei conflitti che li riguardano, è diretta da un lato a velocizzare la composizione delle crisi familiari – riducendo i tempi di attesa della risposta di giustizia – dall'altro a ridurre i carichi giudiziari, rispetto a procedimenti che in ambito negoziale potrebbero trovare una risposta altrettanto adeguata e, certamente, più veloce.

Art. 3 bis (Procedimenti familiari)

Nell'esercizio della delega di cui all'art. 1, il decreto o i decreti legislativi recanti modifiche al codice di procedura civile in materia di procedimenti di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili del matrimonio, nullità, annullamento del matrimonio, procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio, decadenza della responsabilità genitoriale e adozione, sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) Prevedere l'abrogazione del Tribunale per i Minorenni e l'attribuzione della competenza esclusiva per tutti i procedimenti civili riguardanti la persona, le relazioni familiari e i minorenni ad un unico Giudice specializzato con attribuzione di funzioni esclusive nell'ambito dell'organizzazione degli uffici giudiziari, istituito presso ogni Tribunale Circondariale e con sezioni specializzate presso le Corti di Appello competenti per le impugnazioni di tutti i provvedimenti emessi in primo grado;
- b) Procedere alla revisione dei casi in cui il Tribunale provvede in composizione collegiale, secondo un criterio di riduzione della competenza collegiale alle sole ipotesi dei procedimenti “*de potestate*” e di adottabilità;

- c) Prevedere un unico rito, per tutti i procedimenti familiari, stabilendone la obbligatorietà e la esclusività e sottraendoli al rito “camerale”, che assicuri:
- Il diritto di difesa e il pieno rispetto del principio del contraddittorio per tutte le parti coinvolte;
 - Obbligatorietà della nomina di un curatore speciale per il minore nei procedimenti ex art. 330/333 c.c. e, in ogni caso, quando debba essere assunto un provvedimento, anche provvisorio, di limitazione dell’esercizio della responsabilità di entrambi i genitori e comunque in ogni caso in cui sia ravvisato conflitto di interessi tra il minore e i propri genitori, con diritto alla retribuzione a carico dello Stato;
 - La semplificazione, in funzione della speditezza, del rito unico per le relazioni familiari, con contenimento dei poteri officiosi del Giudice e struttura “bifasica”, con una prima fase diretta alla assunzione dei provvedimenti provvisori e alla pronuncia della sentenza sullo “status” e fissazione della successiva fase di merito strutturata, in quanto compatibile, secondo quanto previsto per il processo di cognizione di primo grado davanti al Tribunale e affidata ad un giudice diverso;
 - Nei giudizi di separazione, scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e scioglimento della unione civile, la possibilità di chiedere e ottenere, immediatamente all’esito della udienza presidenziale, la sentenza parziale sullo *status*;
 - Coordinamento tra giudizio di separazione e di divorzio;
 - Nel caso di ascolto diretto del minore, l’obbligatorietà che questo sia effettuato direttamente dal Giudice, senza facoltà di delega al CTU, agli ausiliari, ai Servizi Sociali o a un Giudice diverso da quello del procedimento;
 - La reclamabilità, ex art. 669 *terdecies* c.p.c., di tutti i provvedimenti provvisori, compresi quelli assunti alla udienza presidenziale e di modifica o revoca pronunciati nel corso del giudizio;
- d) Procedere alla revisione della funzione dei Servizi Sociali e del ruolo e delle funzioni della consulenza tecnica, nell’ambito dei procedimenti familiari, secondo le seguenti linee direttive:
- Esclusione dei Servizi Sociali territoriali dello svolgimento di attività di valutazione e accertamento delle capacità genitoriali e previsione della

sola attività di supporto a favore del nucleo familiare al di fuori del processo;

- Diritto per le parti all'immediato accesso a tutta la documentazione nel caso di indagini dei Servizi Sociali;
- Divieto di delegare al CTU le decisioni in ordine alla responsabilità genitoriale, alle modalità di gestione dei minori, con divieto di CTU *trasformativa* e/o con funzione di *monitoraggio*;
- Obbligo di audio e videoregistrazione delle operazioni peritali e deposito delle stesse nel fascicolo telematico

e) Procedimenti *de potestate* e affidamento etero familiare.

L'Organismo Congressuale Forense ritiene inoltre necessaria una riforma della normativa vigente al fine di renderla coerente con il principio sancito a livello internazionale del "best interest of child". L'Italia ha infatti subito numerose condanne da parte della CEDU che l'ha invitata più volte a dotarsi di un impianto normativo adeguato a dare piena attuazione ai principi cardine della legislazione a tutela dei minori ovvero l'interesse superiore del minore e il diritto a vivere e crescere all'interno della famiglia di origine. I

l collocaimento dei minori in comunità deve diventare l'*extrema ratio*, quando altri interventi non sono possibili o non riescono a raggiungere l'obiettivo.

Appare inoltre urgente l'istituzione di una banca dati a livello nazionale che consenta di disporre il censimento dei minori accolti in comunità o in affidamento etero-familiare, la durata e la natura degli interventi attuati, la sorte dei minori all'esito degli interventi.

Modifiche proposte:

- Attuazione dei principi del giusto processo e del contraddittorio
- Riforma dell'art. 403 c.c. con introduzione di una procedura che garantisca una forma di controllo giurisdizionale sull'attività dei servizi e l'instaurazione del contraddittorio fin dai primi atti
- Nomina fin dall'apertura del procedimento del curatore/difensore del minore con pagamento a carico dello Stato
- Creazione di un apposito elenco di avvocati curatori/tutori/difensori del minore con formazione specialistica specifica
- Limite di durata (12 mesi prorogabile solo in caso di motivate esigenze specifiche per massimo altri 12 mesi) delle misure limitative della

responsabilità genitoriale e dell'allontanamento con progetto specifico nell'interesse del minore

- In caso di allontanamento del minore obbligo di privilegiare il nucleo familiare di origine rispetto alla comunità

f) Adozioni.

L'Organismo Congressuale Forense ritiene indispensabile una riforma dell'istituto dell'adozione. La legge 184/1983, legge-quadro in materia di adozioni, deve essere modificata per adeguarla al mutato contesto sociale ed economico che ha inciso profondamente nelle dinamiche dei rapporti familiari e per rendere più appetibile il ricorso all'istituto i cui numeri sono in drastico e progressivo calo.

Modifiche proposte:

- Estendere la possibilità di adottare anche alle coppie coniugate da meno di tre anni, agli uniti civilmente anche dello stesso sesso, ai single, ai conviventi di fatto stabilmente purchè ci siano i requisiti della idoneità affettiva e della capacità di educare, mantenere ed istruire il minore
- Riduzione dei tempi della procedura adottiva e previsione di un rito più semplificato ed accelerato (soprattutto per quanto riguarda le fasi avanti alla Corte di Appello e alla Corte di Cassazione)
- Accertamento preventivo di idoneità all'adozione tramite un attestato rilasciato dai servizi sociali o da un consultorio accreditato che dovrà essere verificato dal Tribunale nella sua regolarità formale e sostanziale
- Garantire l'elevata professionalità e specializzazione, attraverso standard predeterminati di tutto il personale coinvolto nell'iter della procedura
- Sviluppare i servizi post-adozione per accompagnare le famiglie adottive anche dopo la conclusione della procedura
- In linea con quanto affermato dalla CEDU e dalla Corte di Cassazione, privilegiare le forme di adozione mite, in ogni caso in cui sia possibile salvaguardare una seppur minima relazione con la famiglia di origine