



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Al Presidente della II Commissione
della Camera dei deputati

Oggetto: AC 3289 –“*Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*”. Parere ai sensi dell’art. 3, comma 2, Legge 12 luglio 2011, n. 112. Seguì audizione in data 27 ottobre 2021.

La legge istitutiva (L.12 luglio 2011 n.112) attribuisce a questa Autorità il potere di partecipare alla formazione degli atti normativi relativi alle persone di minore età esprimendo il proprio parere anche “sui disegni di legge all’esame delle Camere in materia dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza” (articolo 3, comma 3).

E’, pertanto, nell’esercizio di tale potere, che rappresento alcune osservazioni in merito alla proposta di legge in oggetto.

La riforma è apprezzabile per l’unificazione in un unico organo giurisdizionale dell’intera materia relativa alla tutela del minore e delle famiglie con l’intento di superare l’attuale suddivisione di competenze, in parte sovrapponibili, tra tribunali ordinari e tribunali per i minorenni. Tuttavia, essa presenta alcune criticità che rischiano di non realizzare l’obiettivo del miglioramento della giustizia minorile e quindi la tutela dei diritti delle persone di minore età.

**1. Istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.
Composizione monocratica delle sezioni circondariali. Collegialità e
multidisciplinarietà delle sezioni distrettuali limitata solo ad alcune ipotesi**

Il comma 24 dell’art. 1 della proposta di legge in esame detta principi e criteri direttivi di delega per l’istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

La delega prevede il trasferimento al tribunale in sede distrettuale delle competenze civili, penali e di sorveglianza del tribunale per i minorenni, ad eccezione delle competenze civili assegnate al tribunale per i minorenni dall’articolo 38 del Regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, dall’articolo 403 c.c. e dai titoli I e I-bis della legge 4 maggio 1983, n. 184, che, invece, saranno assegnate alle sezioni circondariali e destinate alla trattazione di un giudice monocratico.

L’assegnazione delle delicatissime cause minorili a un giudice monocratico prevista alla lett. n) del comma 24 cit desta perplessità: essa priva l’organo giudicante delle garanzie della collegialità e della multidisciplinarietà, necessarie per interventi in materie così delicate che incidono in modo profondo sulla vita dei minori coinvolti.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Si tratta dei procedimenti ai sensi degli artt. 330-333 c.c., riguardanti la tutela del minore mediante interventi limitativi o, nei casi più gravi, ablativi della responsabilità genitoriale o dei provvedimenti di allontanamento urgente del minore ex art. 403 cc. Procedimenti che oggi sono trattati dai tribunali per i minorenni da quattro magistrati – due togati e due onorari- e che invece con la proposta di modifica verrebbero affidati a un solo giudice. La delicatezza e la complessità delle questioni porta, infatti, a ritenere che le stesse debbano essere trattate in composizione collegiale, in modo da consentire il confronto dei giudici togati con i giudici onorari, la cui funzione arricchisce di interdisciplinarietà e competenze specialistiche i procedimenti a tutela dell'infanzia, connotate sovente da multi problematicità. Al riguardo non può che ribadirsi la necessità di preservare la specialità funzionale del tribunale per i minorenni e scongiurare il rischio di disperdere quel patrimonio professionale e l'esperienza virtuosa acquisiti in anni di attività di quest'organo.

Né tale garanzia può essere realizzata mediante il contributo dei giudici onorari all'interno dell'ufficio del processo, ove svolgerebbero – secondo la previsione di cui alla lett. i) - funzioni di ausiliari del giudice monocratico togato. Pare peraltro anomalo che un adempimento istruttorio essenziale e obbligatorio - quale l'ascolto del minore di cui agli artt. 315 bis, 336 bis e 337- *octies* cc. - possa essere svolto, quale ausiliario, anche da un giudice onorario che però, poi, non potrà far parte dell'organo giudicante.

Neanche può ritenersi che la collegialità, nel senso della multidisciplinarietà, possa essere recuperata in appello, in quanto il gravame è meramente eventuale e, in ogni caso, secondo la proposta in esame, in tale fase del giudizio la componente onoraria sarebbe comunque assente.

Inoltre -secondo la lett. n) del comma 24 - le sezioni distrettuali giudicano in prima istanza in composizione collegiale, con collegio composto da togati e onorari, solo per i procedimenti in materia di adozione di cui ai titoli II, III e IV della legge n. 184 del 1983. Restano esclusi tutti gli altri procedimenti, parimenti delicati e incisivi per la vita dei minorenni, per i quali non viene garantita tale composizione rafforzata, quale garanzia delle diverse competenze necessarie per comprendere e assumere decisioni complesse che incidono sulla vita dei bambini e ragazzi e sulle loro famiglie.

Si osserva infine che l'assegnazione dei suddetti procedimenti a un giudice monocratico potrebbe comportare un incremento delle consulenze tecniche d'ufficio con conseguente allungamento dei tempi e aggravio dei costi per le famiglie e per l'Erario (nel sistema minorile molte famiglie fragili presentano i requisiti per essere ammesse al patrocinio a spese dello Stato).



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

2. Svolgimento delle udienze da remoto

In merito, poi, alla possibilità che le udienze, in caso di applicazione del giudice “*possano svolgersi con modalità di scambio di note scritte o di collegamento da remoto e con possibilità per il giudice di tenere udienza in luogo diverso dall’ufficio di cui alla lettera g)*”, si osserva.

A parere di questa Autorità, tale previsione, proposta sia per le sezioni circondariali sia per quelle distrettuali, non può trovare applicazione alla prima udienza presidenziale, alla prima udienza della fase di merito, alle udienze aventi ad oggetto i provvedimenti ex art. 330, 333 c.c. e in tutte le udienze in cui il giudice deve poter valutare al meglio la situazione che vive il minore e dei suoi rapporti con la famiglia.

Tale valutazione presuppone una conoscenza personale delle parti mediante un colloquio da svolgere necessariamente in presenza. Disporre una trattazione scritta dell’udienza o il collegamento da remoto, impedirebbe di fatto tale interazione a detrimento di una adeguata ed accorta valutazione del giudice in ordine ai provvedimenti da assumere, in primo luogo quelli nell’interesse del minore o dei minori coinvolti nel giudizio.

3 Rito unificato denominato “*procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie*”. Videoregistrazione dell’audizione del minore

Con il comma 23 dell’unico articolo della proposta di legge vengono dettati i principi di delega per la creazione di un unico rito per i procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglie, applicabile a tutti i procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie, attualmente attribuiti alla competenza del tribunale ordinario, del tribunale per i minorenni e del giudice tutelare.

In particolare, in tema di ascolto del minore, questa funzione viene riservata al solo giudice togato - lett. c)- sia pure con la possibilità di avvalersi, come detto, del giudice onorario, in funzione di ausiliario.

Oltre a quanto già espresso sulla rilevanza che tale adempimento assume nell’ambito di procedure che incidono in maniera profonda sulla vita del minorenne, desta ulteriori perplessità la previsione – lett. s) - secondo cui “*il giudice dispone in ogni caso la videoregistrazione dell’audizione del minore*”. A parere di questa Autorità la videoregistrazione fa perdere di spontaneità l’ascolto, ponendo il minore in una condizione costringitiva che lo potrebbe lasciare meno libero di esprimersi con la conseguenza che, in caso di dispersione o distruzione, sarebbe necessario ripetere l’adempimento a discapito della sua reale utilità, in quanto oltre a perdere di spontaneità rappresenterebbe un ulteriore momento traumatico per il minore.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

L'ascolto non deve essere inteso come un interrogatorio finalizzato a trarre elementi da utilizzare in favore o in danno di una o dell'altra parte, talora coinvolte in un conflitto familiare, ma deve servire a comprendere la condizione del minore e quali sono le sue esigenze. Il minore non va trattato alla stregua di un imputato o di un indagato né gli si può tenere nascosto che viene videoregistrato, perché bisogna costruire con lui un rapporto di fiducia e di massima trasparenza e lealtà".

4. Modifica dell'art. 403 c.c.

Il comma 27 dell'articolo 1, con una disposizione immediatamente precettiva, si propone di modificare i presupposti per l'adozione della misura di cui all'art. 403 cc e disciplinare dettagliatamente il procedimento successivo all'intervento della pubblica autorità, che coinvolge il pubblico ministero, il tribunale per i minorenni e – eventualmente – la corte d'appello.

Nel concordare con la revisione dei presupposti dell'allontanamento del minore che la proposta riconduce espressamente al *grave pregiudizio e pericolo per l'incolumità psico-fisica* del minore e all'*emergenza di provvedere*, a parere di questa Autorità, la tempistica del procedimento è caratterizzata da un'eccessiva rigidità dei termini che non appare compatibile con la complessità degli accertamenti necessari a valutare le situazioni di pregiudizio dei minori.

In particolare, sembra eccessivamente stringente il termine di 72 ore, decorrenti dalla trasmissione del provvedimento di allontanamento, entro cui il pubblico ministero può revocare lo stesso o inoltrare il ricorso al tribunale che, entro le successive 48 ore, provvede sulla richiesta di convalida. Parimenti è a dirsi sul termine di 15 giorni, decorrenti dall'udienza di comparizione, entro cui il Tribunale pronuncia il decreto che conferma, modifica o revoca il decreto di convalida: termini che rischiano di rendere meramente formale il controllo operato e di creare automatismi.

5. Clausola di invarianza finanziaria

Un'ulteriore criticità si ravvisa nella clausola di invarianza finanziaria contenuta nella presente proposta di legge (comma 38) e quindi nel mancato stanziamento di risorse economiche aggiuntive che renderà estremamente difficoltosa la concreta realizzazione della riforma.

Specifiche coperture finanziarie sono previste solo in tema di incentivi fiscali per chi fa ricorso alle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie (art. 1, comma 4, lettera a), in tema di giudizio accelerato per la definizione dei ricorsi inammissibili in Corte di cassazione (comma 9, lett. e) e in tema di assunzioni di personale amministrativo per l'ufficio del processo (comma 19).



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

La Garante

Non è pensabile che una riforma nella materia della giustizia minorile possa prescindere dallo stanziamento di significative risorse economiche.

Grata per l'attenzione, si porgono cordiali saluti

Carla Garlatti