

La sezione specializzata per la famiglia. L'occasione da non perdere sulla strada già intrapresa della concentrazione delle tutele

di Annamaria Casadonte

Il disegno di legge di delega presentato dal Governo presentato l'11.3.2015 prevede l'istituzione presso i tribunali ordinari della sezione specializzata per la famiglia e la persona, cui vengono accorpate una serie di competenze già devolute al tribunale ordinario in materia di stato, capacità delle persone, separazione, divorzio, figli nati fuori dal matrimonio, procedimenti di competenza del giudice tutelare e quelli di cui all'art. 38 disp att cc non di competenza del tribunale per i minorenni, secondo la modifica restrittiva che viene pure prevista dalla delega.

La delega opta per il mantenimento delle competenze civili in capo al tribunale per i minorenni, con particolare riguardo alla materia del pregiudizio del minore (artt. 330 e 333 cc, quest'ultimo al di fuori dei casi trattati avanti al tribunale ordinario).

La soluzione va a discapito del principio di concentrazione delle tutele e non appare idonea a realizzare la ratio di un processo comprensibile e spedito, che pure il legislatore delegante si prefigge.

L'art.1 del ddl n. 2953 prevede al comma 1 *sub lett. b)* la delega al Governo affinché nel termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore adotti uno o più decreti legislativi per l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona. La versione del ddl rappresenta una rielaborazione del testo del ddl che era stato licenziato dalla Commissione ministeriale presieduta da Giuseppe Maria Berruti nell'agosto 2014 e che aveva trovato sul punto sostanziale adesione da parte di vari interlocutori.

L'entrata in vigore della legge n. 54/2006 che ha affermato il principio dell'affidamento condiviso per tutti i figli di coppie separate, nati o meno nel matrimonio, aveva sollevato il dubbio circa il superamento del sistema dualistico che riconosceva in capo al tribunale per i minorenni la competenza ad adottare provvedimenti riguardanti l'affidamento dei figli nati fuori dal matrimonio.

Tuttavia il chiarimento intervenuto ad opera della Corte di cassazione a favore del mantenimento della duplice competenza del tribunale ordinario e del tribunale per i minorenni non ha convinto chi auspicava

il superamento della inequivoca disparità di trattamento fra figli e che quella duplicità comportava. Esigenze di concentrazione delle tutele hanno giustificato, in assenza di modifiche al primo comma dell'articolo 38 disp.att. cc il mantenimento della competenza del tribunale per i minorenni in materia di affidamento e mantenimento dei figli nati fuori dal matrimonio (così Cass. N. 8362/2007). Nondimeno, il medesimo principio di concentrazione delle tutele ha poi consentito di superare la duplicità di competenze allorché l'adozione di provvedimenti *de potestate ex art. 333 cc* sia necessaria alla tutela dei figli nell'ambito di un procedimento di separazione, di divorzio o di modifica delle condizioni della separazione o di revisione delle condizioni di divorzio ovvero in sede di procedimento introdotto *ex articolo 709 ter cpc*.

In tutti questi casi il giudice ordinario davanti al quale pende il procedimento, è competente in luogo del giudice minorile ad adottare provvedimenti di cui all'articolo 333 cc. La legge n. 219/2012 e il dlgs n. 154/2013 hanno previsto la modifica dell'articolo 38 disp. att cc con attribuzione al tribunale ordinario

della competenza ad adottare i provvedimenti espressamente indicati nell'articolo 333 cc qualora sia in corso il giudizio di separazione, di divorzio ovvero quello ex articolo 316 cc.

In altri termini il legislatore del 2012 e del 2013 ha codificato il principio di concentrazione delle tutele che è aspetto centrale della ragionevole durata del processo. Il risultato normativo non è stato, si ritiene, portato a conclusione con la necessaria chiarezza, residuando un dubbio interpretativo nel testo del primo comma dell'articolo 38 disp. att. cc circa l'attrazione davanti al tribunale ordinario dei provvedimenti di cui agli articoli 84, 90, 330, 332, 333, 334, 335 e 371 ultimo comma cc, menzionati nel primo periodo nel caso di pendenza di procedimento davanti al tribunale ordinario il quale, peraltro, è proprio nel secondo comma della disposizione in esame, elevato al rango di giudice naturale per i provvedimenti relativi ai minori «per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria».

Si sostiene, in particolare da parte di alcuni interpreti, che anche la decisione sulla decadenza dalla responsabilità genitoriale sia di competenza del giudice ordinario, così come in tutti gli altri casi richiamati dal primo periodo del primo comma dell'articolo 38 cit.. È evidente che un simile opzione interpretativa determini un'ulteriore incisione della residua competenza civile del tribunale per i minorenni e costituisca un passo decisivo nella direzione della concentrazione di tutta la materia relativa alla responsabilità genitoriale ed al suo esercizio avanti al tribunale ordinario, con la sola eccezione del procedimento di adottabilità e quello di adozione. In questa prospettiva si appalesa in termini sempre più attuali la necessità di assicurare anche davanti al giudice ordinario la professionalità e l'effettività derivanti dalla specializzazione dell'organo giudicante. Si spiega così la *ratio* e la pluralità di disegni di legge sull'istituzione di sezioni specializzate in materia di famiglia presso i tribunali ordinari attualmente in discussione¹ tra i quali va annoverato anche il ddl n. 2953 in commento.

Quest'ultimo si contraddistingue perché prevede l'istituzione presso il tribunale ordinario di una sezione specializzata per la famiglia, i minori e la persona con competenza «chiara e netta su tutti gli affari relativi alla famiglia, anche non fondata sul matrimonio

e su tutti i procedimenti attualmente non rientranti nella competenza del tribunale per i minorenni»².

A questo proposito però non sfugge la circostanza che il Governo con il ddl compie un altrettanto «chiaro e netto» passo indietro sulla strada della concentrazione delle tutele allorché sancisce la soppressione di quell'inciso dell'articolo 38 disp.att cc che aveva dato vita al dubbio sull'ulteriore erosione della competenza del tribunale per i minorenni laddove assegnava al tribunale ordinario anche i «provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo del medesimo articolo». L'effetto di tale cancellazione, oggetto di critica da più parti³, suscita nell'operatore più di una perplessità.

In particolare si rende meno efficace l'intento dichiarato dal Governo di un processo spedito, giacché non può non rilevarsi come all'istituenda sezione specializzata non sia prevista l'attribuzione di competenze nuove rispetto quelle già derivate dalla riforma della filiazione. La sezione specializzata finisce, in altre parole, per costituire un modulo organizzativo che assomma le competenze già del giudice tutelare, dei giudici che si occupano del contenzioso familiare e quelle dei giudici che si occupano del riconoscimento dello *status* di rifugiato e della protezione internazionale di cui al dlgs n. 25/2008 e dlgs n. 150/2011.

In realtà, le prassi organizzative diffuse nella gran parte degli uffici giudiziari medio/piccoli già prevedono che, in ragione dell'omogeneità delle materie riguardanti i diritti delle persone, dei minori e della famiglia, la trattazione di tali affari faccia capo ai giudici appartenenti alla medesima sezione. Lo stesso vale per il pubblico ministero, presso il cui ufficio deve ritenersi ormai acquisita l'attribuzione degli affari per aree omogenee quali quelle concernenti i reati ai danni di minori o commessi nell'ambito della famiglia [cfr. art.1 comma 1, *sub* lett. b) n.4].

Per coerenza si prevede poi l'attribuzione almeno in misura prevalente a una sezione di corte d'appello delle impugnazioni avverso le decisioni delle sezioni specializzate sulla famiglia, minori e persone e sulle decisioni di competenza del tribunale per i minorenni.

Allo stesso modo è già acquisita la possibilità di ricorrere all'ausilio dei servizi sociali e di tecnici [cfr. art.1 comma 1 *sub* lett. b) n.3] che coadiuvano il giu-

1. G. Dosi, *Sezioni specializzate in materia di famiglia presso i tribunali ordinari: i quattro disegni di legge in discussione*, in *Il Notiziario dell'Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia*, 15 ottobre 2015.

2. Così la Relazione al ddl 2953.

3. Così l'Aiaf nel documento del 28.2.2015 e in quello emesso successivamente all'audizione in Commissione giustizia il 22.6.2015. Nello stesso senso la proposta correttiva dell'Anf (Associazione nazionale forense) che riprende il testo originariamente predisposto dalla commissione Berruti. Cfr. anche il parere sul disegno di legge n. 2953/C espresso dall'Associazione nazionale magistrati.

dice istruttore ovvero il collegio nella forma della *ctu* (ex art. 193 e ss. *cpc*), dell'ausiliario (p.es per l'ascolto del minore ex art. 68 *cpc*) ovvero del mediatore (ex art. 337 *octies cc*).

In definitiva non appaiono convincenti le considerazioni poste nella Relazione a giustificazione del mantenimento delle competenze civili del tribunale per i minorenni ed incentrate sul «pregiudizio per il minore», poiché il pregiudizio può avere diversa gravità e diverse conseguenze in termini di responsabilità genitoriale e l'art. 38 disp. att cc nel testo vigente ammette che la competenza a conoscere dello stesso, sia in capo al tribunale ordinario nelle fattispecie di cui all'art. 333 cc concomitanti con un procedimento di separazione, di divorzio o di 337 *bis cc* ivi pendente.

Il ddl n. 2953 prevede la delega al Governo ad introdurre una specifica disciplina processuale per i procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate ispirata a criteri di semplificazione e flessibilità, attraverso l'individuazione delle materie per le quali il tribunale decide in composizione monocratica ovvero quelle in cui decide in composizione collegiale e quelle in cui decide in composizione collegiale integrata con tecnici specializzati. In effetti appare opportuno prevedere un unico rito per tutta le materie trattate, così come ridurre in una prospettiva di speditezza la riserva di collegialità ferma la partecipazione del Pm specializzato.

Con riguardo all'obbiettivo della semplificazione la considerazione che nella materia dei diritti delle persone, destinata a confluire nella sezione specializzata, appare rientrarvi, per omogeneità, anche quella riguardante le procedure giudiziali di rettificazione relative agli atti dello stato civile e delle correzioni, disciplinata dagli artt. 95 e ss. del dPR n. 396/2000, induce a segnalare l'opportunità che fra gli interventi che verranno posti in essere sulla base del disegno di legge delega in esame, siano ricomprese anche queste.

Si tratta cioè di una competenza collegiale in cui è obbligatorio il parere del procuratore della Repubblica e se del caso del giudice tutelare, che costituisce un carico non indifferente e dal costo economico al-

tissimo in relazione alle questioni sottese, le quali attingono la formazione o la rettificazione di atti dello stato civile.

La necessità di ricorrere a tali procedure è divenuta molto frequente a seguito delle trasformazioni sociali determinate dall'immigrazione e dal conseguente progressivo processo di integrazione dei nuovi arrivati che esso ha messo in moto.

Ebbene, nel nuovo contesto sociale, appare, ad avviso di chi scrive, giunto il momento di ripensare la disciplina dello stato civile e immaginare che per disporre la correzione dell'atto di cittadinanza, piuttosto che quello di nascita di un cittadino egiziano ovvero indiano, possa prevedersi un percorso procedurale alternativo a quello sopra descritto e davvero poco compatibile con la finalità della speditezza e della semplificazione. Inoltre, nella prospettiva delle riforme cd a costo zero si tratta all'evidenza di una semplificazione che potrebbe essere realizzata addirittura con un risparmio di spesa, atteso il costo connesso all'attuale attribuzione del procedimento a quattro magistrati quando non addirittura a cinque (nel caso di parere del giudice tutelare) in luogo della possibilità che tale competenza rimanga attribuita agli stessi uffici dello Stato Civile.

Tanto più se si considera che a seguito dell'entrata in vigore del dl n. 132/2014 conv. in l. n.162/2014 è possibile separarsi o divorziare in presenza di determinate condizioni senza ricorrere al tribunale ordinario ma nelle forme della negoziazione assistita (art. 6) ovvero davanti all'ufficiale dello Stato civile (ex art.12).

Da ultimo il ddl prevede la rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate per la famiglia e la persona, dei tribunali ordinari e dei tribunali per i minorenni in modo da adeguarli alle nuove competenze.

Si tratta di un intervento assai opportuno ed atteso già dopo l'entrata in vigore della legge n. 219/2012 che ha modificato le competenze del tribunale ordinario, estendendole senza occuparsi delle ricadute in termini di aumento dei procedimenti che ciò avrebbe comportato e della necessità di assicurare una spedita trattazione degli stessi.