

SEGRETERIA COMMISSIONE

GIUSTIZIA

SENATO

AUDIZIONI

SUL DISEGNO DI LEGGE

N. 2284

(MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA  
CIVILE)

CONTRIBUTI DEGLI AUDITI

GENNAIO 2017

(aggiornata al 26 gennaio)



## Sommario

<b>ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI</b> .....	<b>1</b>
<i>Parere sul disegno di legge n. 2284 ( modifiche al codice di procedura civile)</i> .....	1
<i>Una legge unica sui licenziamenti Ragioni di condivisione del testo dell'art. 2 e motivi di urgenza</i> .....	41
<b>UNIONE NAZIONALE CAMERE CIVILI</b> .....	<b>49</b>
<b>DOTT. PASQUALE D'ASCOLA</b> .....	<b>56</b>
<b>PROF. RUFFINI - Università Roma Tre</b> .....	<b>72</b>
<i>Osservazioni ed eventuali proposte di modifica</i> .....	72
<i>Proposta emendamenti</i> .....	90
<b>DOTT. ALESSANDRO CAFFERATA - Associazione ICPLF</b> .....	<b>95</b>
<b>PROF. AVV. CLAUDIO CECCHELLA- Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia</b> .....	<b>97</b>
<i>Proposta unitaria associazioni familiariste</i> .....	97
<i>Osservazioni e proposte dell'Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia</i> .....	101
<b>AVV. MARIA GIOVANNA RUO - PROF. AVV. CLAUDIO CECCHELLA</b> .....	<b>107</b>
<i>Documento congiunto CamMiNo-ONDF</i> .....	107
<b>AVV. MARIA GIOVANNA RUO</b> .....	<b>115</b>
<i>Osservazioni e proposte di CamMiNo</i> .....	115
<b>DOTT. ANTONIO MARZIALE - Garante infanzia adolescenza - Regione Calabria</b> .....	<b>126</b>
<b>CNOAS - Ordine assistenti sociali</b> .....	<b>131</b>
<b>PROF. FERRUCCIO TOMMASEO- Università di Verona</b> .....	<b>139</b>
<b>AVV. GIAN ETTORE GASSANI - Associazione matrimonialisti italiani</b> .....	<b>149</b>
<b>UNIONE NAZIONALE CAMERE MINORILI</b> .....	<b>157</b>
<b>DOTT. MAURIZIO BARRUFFO- Presidente Vicario tribunale minorenni Napoli</b> .....	<b>162</b>
<b>PROF. ANDREA PROTO PISANI - Università di Firenze</b> .....	<b>165</b>
<b>DOTT. CIRO CASCONI - Tribunale minorenni Milano</b> .....	<b>167</b>
<b>DOTT.SSA CRISTINA MAGGIA- Tribunale Minorenni Genova</b> .....	<b>174</b>
<b>AVV. PETRELLI e AVV. MIGLIUCCI - Camere penali italiane (U.C.P.I.)</b> .....	<b>185</b>
<b>CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI CONSULENTI DEL LAVORO</b> .....	<b>189</b>
<b>PROF. ALBERTO ROMANO - Università di Parma</b> .....	<b>190</b>
<b>ASSOCIAZIONE NAZIONALE CAMERA PENALE MINORILE</b> .....	<b>195</b>
<i>AVV. COVELLI - Presidente Associazione Nazionale Camera Penale Minorile</i> .....	195

<i>DOTT. SSA PATRIZIA ESPOSITO - Presidente Tribunale Minorenni di Napoli .....</i>	<i>198</i>
<i>PROF. SSA CLELIA IASEVOLI - Professoressa associata di legislazione penale minorile presso l'Università Federico II di Napoli.....</i>	<i>204</i>
<b>AVV. ANNA TERESA DIANESE - ADA – Associazione Donne Avvocato .....</b>	<b>209</b>
<b>AIAF ASSOCIAZIONE ITALIANA AVVOCATI PER LA FAMIGLIA E PER I MINORI .....</b>	<b>213</b>
<b>ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI MAGISTRATI PER I MINORENNI E PER LA FAMIGLIA ...</b>	<b>217</b>
<b>PROF. MARIO SERIO - Università di Palermo .....</b>	<b>223</b>
<b>PROF. GIOVANNI ARIETA - Università di Camerino.....</b>	<b>224</b>
<b>DOTT.SSA GLORIA SERVETTI - Presidente Corte d'Appello di Trento .....</b>	<b>230</b>
<b>AVV. ALDO BOTTINI - Presidente AGI (Associazione Giuslavoristi Italiani).....</b>	<b>242</b>
<b>PROF. FABIO SANTANGELI - Università di Catania.....</b>	<b>246</b>
<b>AIGA ASSOCIAZIONE ITALIANA GIOVANI AVVOCATI .....</b>	<b>302</b>

## **ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI**

**Parere sul disegno di legge n. 2284 ( modifiche al codice di procedura civile)  
in relazione alle disposizioni in materia di:**

- **Sezioni specializzate per l'impresa e il mercato**
- **Processo di cognizione di primo grado**
- **Giudizio di Appello**
- **Esecuzione forzata**
- **Sinteticità degli atti ed adeguamento delle norme processuali al PCT**

Testo elaborato dalla Commissione di studio ANM  
di diritto e procedura civile

scheda su: **Sezioni specializzate per l'impresa e il mercato**

Il “Tribunale delle Imprese” è stato introdotto con DL. 24/1/2012 n.12 convertito con legge 24 marzo 2012, n. 27 ed è stato costituito presso i più grandi uffici giudiziari, su base tendenzialmente regionale (in numero di 22: Ancona, L'Aquila, Bari, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Potenza, Roma, Torino, Trento, Trieste, Venezia).

Con delibera 11 luglio 2012 il Consiglio Superiore della Magistratura, in ragione delle specificità di ogni sede, ha indicato **più modelli organizzativi** : 1) il mantenimento delle due sezioni già specializzate (rispettivamente, in diritto societario e in diritto industriale e proprietà intellettuale) con un coordinamento tra le stesse attraverso la nomina di un coordinatore (presidente del tribunale o uno dei due presidenti di sezione; tale soluzione è stata quella adottata, ad es., presso i Tribunali di Milano e di Roma); 2) l'accorpamento delle due sezioni già specializzate con predisposizione di due collegi; 3) una sezione unica con collegi specializzati.

Secondo i dati del Ministero della Giustizia (DGStat), **le sopravvenienze non sono elevate e variano molto da sede a sede**. In particolare, in sei Tribunali le sopravvenienze sono state inferiori a 100 cause all'anno (nell'anno 2015, presso il Tribunale di Milano sono stati iscritti complessivamente n. 1.468 procedimenti, e presso il Tribunale di Roma n. 1.046, ma presso il Tribunale di Potenza n. 34, presso quello di Perugia n. 39, presso quello di Palermo n. 81, presso quello di Trento n. 43, presso quello di Ancona n. 75, presso quello di Genova n. 100, presso quello di Catania n. 143, presso quello di Bari n. 254, presso quello di Brescia n. 275, presso quello di Torino n. 327, presso quello di Firenze n. 345, presso quello di Bologna n. 445, presso quello di Venezia n. 558, presso quello di Napoli n. 731).

**Il tasso delle definizioni in tutti i Tribunali è molto alto**; nei principali Tribunali (Milano, Roma, Napoli, Torino, Venezia) i tempi si sono ridotti rispetto a quelli “ante riforma” e si è accresciuta la “tenuta” dei provvedimenti rispetto al secondo grado. Il dato delle definizioni va letto tenuto anche conto del tipo di

procedimento usualmente utilizzato nella materia societaria e in quella della proprietà industriale e intellettuale, ossia l'agile e veloce procedimento cautelare che si esaurisce in due fasi processuali, la prima fase e quella del reclamo. Varia anche, da sede a sede, la tipologia delle cause: ad es. il Tribunale di Milano ha rilevante contenzioso nella materia della proprietà industriale e intellettuale, il Tribunale di Roma ha il primato nella materia degli appalti pubblici, in conseguenza del luogo di stipula dei relativi contratti e della sede delle stazioni appaltanti (quali i Ministeri, le società in mano pubblica, le concessionarie di pubblici servizi).

Sempre secondo i dati del DGStat, il volume totale nazionale dell'ultimo anno solare ammonta a circa 6.300 - 6.500 affari complessivi iscritti all'anno nei Tribunali delle Imprese italiani.

**Attualmente, rientrano nella competenza del Tribunale delle Imprese:** le controversie in materia di proprietà industriale (marchi, modelli e brevetti d'invenzione, tutela delle informazioni riservate, concorrenza sleale « interferente »), le controversie in materia di diritto d'autore; le controversie relative alla violazione della normativa nazionale per la tutela della concorrenza (articolo 33, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287), le controversie relative alla violazione della normativa dell'Unione europea ex artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, che incidono sul commercio degli Stati membri dell'Unione, le controversie relative a “contratti pubblici di appalto di rilevanza comunitaria”, tutte le controversie societarie relative a: a) rapporti societari, ivi compresi quelli concernenti l'accertamento, la costituzione, la modificazione o l'estinzione di un rapporto societario, le azioni di responsabilità da chiunque promosse contro i componenti degli organi amministrativi o di controllo, il liquidatore, il direttore generale ovvero il dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, nonchè contro il soggetto incaricato della revisione contabile per i danni derivanti da propri inadempimenti o da fatti illeciti commessi nei confronti della società che ha conferito l'incarico e nei confronti dei terzi danneggiati, le opposizioni di cui agli articoli 2445, terzo comma, 2482, secondo comma, 2447-quater, secondo comma, 2487-ter, secondo comma, 2503, secondo comma, 2503-bis, primo comma, e 2506-ter del codice civile; b) trasferimento delle partecipazioni sociali o a ogni altro negozio



avente ad oggetto le partecipazioni sociali o i diritti inerenti; c) in materia di patti parasociali, anche diversi da quelli regolati dall'articolo 2341-bis del codice civile; d) aventi ad oggetto azioni di responsabilità promosse dai creditori delle società controllate contro le società che le controllano; e) relativi a rapporti di cui all'articolo 2359, primo comma, numero 3), all'articolo 2497-septies e all'articolo 2545-septies del codice civile; f) relativi a contratti pubblici di appalto di lavori, servizi o forniture “di rilevanza comunitaria” dei quali sia parte una delle società di cui al presente comma, ovvero quando una delle stesse partecipa al consorzio o al raggruppamento temporaneo cui i contratti siano stati affidati, ove comunque sussista la giurisdizione del giudice ordinario. Le sezioni specializzate sono altresì competenti per le cause e i procedimenti che presentano ragioni di connessione con quelli di cui ai commi 1 e 2.

Allo stato, **le proposte normative di riforma relative alle sezioni specializzate in materia di impresa sono contenute nel Disegno di Legge n. 2284 avente ad oggetto “Delega al Governo recante disposizioni per l’efficienza del processo civile” (Camera dei deputati n. 2953), approvato dalla Camera dei deputati in data 10.3.2016** (ulteriori proposte sono contenute nello disegno di legge delega A. C. 3671-bis recante “*Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell’insolvenza*”, elaborato dalla Commissione ministeriale istituita dal Ministro della Giustizia con Decreto 28 gennaio 2015 e successive integrazioni).

In particolare, il **Disegno di Legge n. 2284** prevede, all’art. 1 –con riguardo al Tribunale delle Imprese- l’ampliamento della competenza delle esistenti sezioni specializzate (mantenendone invariato il numero e modificandone la denominazione in quella di “*sezioni specializzate per l’impresa e il mercato*”), nonché la razionalizzazione della disciplina della competenza per materia, comprendendo:

- a) controversie in materia di concorrenza sleale, ancorché non interferenti con l’esercizio dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;
- b) le controversie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa illecita, di cui all’art. 8 del D. Lgs. n. 145/2007 e successive modificazioni;

- c) le azioni di classe;
- d) le controversie riguardanti gli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi, relativi a società interamente possedute dai partecipanti all'accordo, di cui all'art. 2341 bis, comma 3, c.c.;
- e) le controversie di cui all'art. 3, comma 2 del D.Lgs. n. 168/2003 e successive modificazioni, relative a società di persone.

Va espresso parere sicuramente positivo con riguardo **all'ampliamento delle materie**, innanzi tutto sotto il profilo sistematico, con l'inclusione delle controversie nella materia delle **società di persone**.

Gli attuali esigui numeri delle sopravvenienze, peraltro, hanno, nella quasi totalità dei casi, comportato l'assegnazione alle esistenti sezioni specializzate in materia di impresa anche di materie molto diverse (ad es. la materia dei contratti bancari), con conseguente depauperamento degli obiettivi che con tale normativa si prefiggeva il legislatore, ossia la specializzazione del Giudice, la rapidità e "qualità" delle decisioni e la uniformità dei principi giurisprudenziali.

Essendo stata **confermata la scelta del Legislatore di ricomprendere nella competenza delle sezioni specializzate la materia degli appalti pubblici**, va tenuto conto della esperienza al riguardo di alcuni tribunali, come quello di Roma (in cui attualmente i procedimenti relativi agli appalti pubblici vengono distribuiti su tre sezioni, e cioè i procedimenti relativi agli appalti "sopra soglia comunitaria" alle due sezioni che costituiscono il Tribunale delle Imprese, mentre gli appalti pubblici "sotto soglia comunitaria" ad altra sezione civile).

Appare allora auspicabile l'ampliamento – previsto in un precedente testo di riforma – della competenza delle Sezioni Specializzate in materia di Impresa e di Mercato a tutte le controversie in materia di **appalti pubblici (sia "sopra" che "sotto soglia comunitaria")**. E ciò sia per la rilevanza economica e sociale anche degli appalti pubblici inferiori alla soglia comunitaria (appalti che, comunque, possono essere del valore di svariati milioni di euro e coinvolgono una vasta serie di interessi, con ricadute sull'economia in generale), sia per garantire, con riguardo a *tutta* la materia degli appalti pubblici (peraltro caratterizzata in toto da esigenze di

trasparenza e di prevenzione di illeciti di varia natura ed entità fino alla corruzione), rapidità di decisioni, specializzazione e uniformità di principi giurisprudenziali, in presenza di questioni giuridiche identiche.

Naturalmente, il fatto che quello degli appalti pubblici è sistema normativo ben diverso dal societario e dal diritto industriale e della proprietà industriale comporterà, ove necessaria, l'adozione, nell'ambito delle Sezioni specializzate dell'Impresa e del Mercato, di **modelli organizzativi flessibili tali da preservare la specializzazione del Giudice nei diversi ambiti**. Sicchè sarebbe opportuna previsione anche normativa al riguardo.

Parere positivo va espresso in ordine al **mantenimento della composizione collegiale** del giudice dell'impresa e del mercato. La collegialità, infatti, è presidio di specializzazione e di uniformità - e dunque certezza e prevedibilità delle decisioni - ed è del tutto coerente con la complessità, il valore economico e l'alto grado di tecnicismo delle controversie.

Per quanto riguarda la **materia delle azioni di classe**, è opportuno che la ricomprensione nell'ambito delle sezioni specializzate dell'Impresa e del Mercato di tale *modulo processuale* sia ancorata e circoscritta alle sole azioni di classe riguardanti le materie di competenza di tali sezioni, sempre in ossequio al principio cardine della specializzazione del Giudice sul piano del diritto sostanziale (va osservato che gli uffici giudiziari che attualmente si occupano delle azioni di classe sembrano essere in numero di 12, inferiore rispetto al numero delle sedi delle sezioni specializzate in materia di impresa).

Altra importante questione emersa nell'ambito del gruppo di lavoro è quella relativa al **mantenimento o meno dell'attuale numero delle sezioni specializzate in materia di impresa**, chiamando il legislatore a ben ponderare la scelta del mantenimento del numero attuale ( ed è stato segnalato che entro il mese di dicembre 2016 deve essere recepita la Direttiva 2014/104/UE relativa alle azioni di risarcimento del danno *antitrust* e che nello schema del decreto legislativo attuativo della Direttiva è prevista la concentrazione delle azioni *antitrust* in tre uffici giudiziari: Milano, Roma e Napoli, onde è auspicabile un coordinamento di tutti gli

interventi legislativi riguardanti le sezioni specializzate)

Andrebbe poi chiarito, ai fini della organizzazione degli uffici giudiziari, il punto 3) dell'art. 1 del disegno di legge, in cui si fa riferimento alla rideterminazione delle dotazioni organiche delle Sezioni specializzate, se ciò implichi la **costituzione di una sezione autonoma specializzata, sull'esempio di quelle aventi ad oggetto le controversie di lavoro**, oppure se implichi soltanto una organizzazione sul piano tabellare, ovvero se consenta o meno l'articolazione in più sezioni o sottosezioni.

Nell'ambito del gruppo di lavoro si è infine posto accento critico sul **criterio della decennialità**, ossia il limite temporale di permanenza dei giudici all'interno di una medesima sezione, così come previsto in generale dall'ordinamento, portandosi in contrario esempio quello del giudice del lavoro, giudice specializzato che sfugge alla regola della decennialità.

Per quanto riguarda - infine - le proposte contenute nello **disegno di legge delega A. C. 3671-bis recante "Delega al Governo per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza"**, elaborato dalla Commissione ministeriale istituita dal Ministro della Giustizia con decreto 28 gennaio 2015 e successive integrazioni, con particolare riguardo allo stralcio dell'articolo 15 deliberato il 18 maggio 2016, naturalmente per la sola parte che interessa in questa sede, nel gruppo di lavoro sono emerse alcune considerazioni.

Il principio che viene in rilievo è contenuto nell'art. 1 lett. m) volto ad "*assicurare la specializzazione dei giudici addetti alla materia concorsuale, con adeguamento degli organici degli uffici giudiziari la cui competenza risulti ampliata: 1) attribuendo ai tribunali sede delle sezioni specializzate in materia di impresa la competenza sulle procedure concorsuali e sulle cause che da esse derivano, relative alle imprese in amministrazione straordinaria e ai gruppi di imprese di rilevante dimensione (...)*". La portata in concreto di questa norma potrebbe essere di rilievo nei tribunali delle imprese più importanti, sia dal punto di vista quantitativo (sopravvenienza di procedimenti normalmente assegnati alla sezione che si occupa di procedure concorsuali), sia dal punto di vista qualitativo, posto che comporta

l'applicazione di norme e principi propri del giudice fallimentare e della crisi di impresa, con effetto sulla specializzazione del giudice che la riforma intende perseguire. L'espressione "*cause che da esse derivano*", inoltre, andrebbe specificata, potendo in astratto applicarsi ad un novero di cause tali da ricomprendere le revocatorie e le azioni di responsabilità verso organi gestori e di controllo. Questo effetto è poi probabilmente destinato ad acuirsi se si considera l'art. 4, nella parte in cui riguarda le ulteriori "procedure di allerta", peraltro implicanti compiti gravosi in capo al Presidente della sezione specializzata.

L'esigenza complessivamente emersa è dunque quella di un effettivo **coordinamento tra le varie normative.**

scheda su: **Processo di cognizione di primo grado**

**Premessa**

La versione del DDL approvata in prima lettura alla Camera il 10 marzo 2016 – ribadita la finalità di “*assicurare la semplicità, la concentrazione e l’effettività della tutela e garantire la ragionevole durata del processo*” – modifica in modo radicale sui principi ispiratori della delega.

L’impianto originario del disegno di legge dettava principi che si prefiggevano l’obiettivo di assicurare la semplicità, la concentrazione e l’effettività della tutela mediante:

- la revisione delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione nonché la rimodulazione dei termini processuali e del rapporto tra trattazione scritta e trattazione orale;
- la valorizzazione dell’istituto della proposta di conciliazione del giudice anche in forma di valutazione prognostica sull’esito della lite, da compiere allo stato degli atti prima della valutazione di ammissibilità e rilevanza delle prove in funzione della definizione dell’arretrato e del contenimento delle richieste di indennizzo per irragionevole durata del processo;

La nuova versione del disegno di legge opera nel senso di un intervento riformatore che ridisegna la struttura stessa del processo civile in primo grado nella quadro di un’opzione più decisa in direzione della semplificazione e della speditezza.

Fulcro della riforma è ora rappresentato dalla nuova funzione assegnata al rito sommario di cognizione di cui agli artt. 702-*bis* c.p.c. e ss. che, esteso a tutte le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica - con l’unica esclusione dei procedimenti assoggettati al rito del lavoro – diventa, così, il rito ordinario di primo grado del Tribunale in funzione monocratica.

**Il “rito semplificato di cognizione di primo grado” ( artt. 1. 2. lett. a) punti 4), 5) e 9)).**

Il rito sommario è stato introdotto dal legislatore del 2009 nel libro IV del codice di procedura civile ( artt. 702 bis e ss ) come figura atipica di procedimento sommario di cognizione, idoneo a portare ad una decisione suscettibile di “consolidarsi” nel giudicato sostanziale, a cui l’attore può decidere di fare ricorso – *in thesi* – sulla base di una valutazione di probabile minore complessità della causa.

Si tratta di istituto che si pone nel solco del *trend* europeo più recente ispirato alla volontà di assicurare a ciascuna singola controversia il percorso più adatto, con la predisposizione di istituti processuali idonei a dare risposte diverse alle diverse esigenze poste dai vari gradi di complessità delle cause. Sotto tale profilo il procedimento sommario è il contesto elettivo per l’esercizio dei poteri di *case management* da parte del giudice, quale mezzo di adattamento, di “personalizzazione” della disciplina procedimentale alle peculiarità del caso concreto secondo una politica legislativa diretta alla concentrazione delle risorse a vantaggio delle controversie che più le necessitano.

L’obiettivo perseguito dal legislatore del 2009 è, infatti, quello di deflazionare il giudizio ordinario di cognizione, riservandolo in astratto alle cause “difficili”, e di ridurre, in tal modo, i tempi di definizione dei procedimenti civili.

Il procedimento speciale è, quindi, facoltativo e la scelta di ricorrere ad esso è rimessa esclusivamente all’iniziativa dell’attore mentre il giudice può disattendere tale scelta, ove giudichi la causa non compatibile con le forme semplificate, in quanto “complessa”, disponendo, per tale eventualità, la conversione del procedimento sommario in quello ordinario.

Alla mancata originaria previsione della conversione del rito ordinario in rito sommario è stato posto rimedio con il d.l. n. 132/2014, convertito in legge n.

162/2014 che ha introdotto l’art. 183 bis c.p.c..

Il procedimento sommario Il rito sommario è stato poi esteso nelle sue possibilità applicative dal d.lgs. 1°/09/2011, n. 150.

Il procedimento, che si introduce con ricorso, è deformalizzato prevedendo l’art. 702-*ter* c.p.c. che il giudice, alla prima udienza, sentite le parti, omissa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, proceda nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione in relazione all’oggetto del provvedimento richiesto e provvede con

ordinanza, impugnabile, all'accoglimento o al rigetto delle domande regolando le spese di lite.

Queste per grandi linee le caratteristiche e la disciplina del rito sommario di cognizione *de iure condito*.

---

In tale contesto, il disegno di legge in esame assegna al rito sommario di cognizione una più incisiva funzione di deflazione della giurisdizione in relazione alla finalità di *“assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e garantire la ragionevole durata del processo”*.

Il fulcro dell'intervento riformatore, come modificato nel corso dell'*iter* parlamentare, è rappresentato dall'espressa previsione dell'obbligatorietà del ricorso al procedimento sommario di cognizione che, con la nuova denominazione di *“rito semplificato di cognizione di primo grado”*, viene a trovare generale applicazione in tutte le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, con l'unica esclusione dei procedimenti assoggettati al rito del lavoro ( art. 1. 2. lett. a) punto 4).

Il rito ordinario di cognizione viene mantenuto per le sole cause di competenza collegiale ( art. 1. 2. lett. a) punto 5)), per le quali, come si esaminerà al paragrafo che segue, è previsto un ulteriore ridimensionamento rispetto alla formulazione dell'art. 520 bis c.p.c.;

Per il procedimento del rito semplificato monocratico si stabilisce, in particolare ( art. 1. 2. lett. a) punti 5) e 6) che:

- 1) La fissazione dell'udienza di prima comparizione delle parti debba avvenire *“in un congruo termine comunque non superiore a tre mesi”*;
- 2) Per il giudice sia prevista *“la facoltà..., nel rispetto del principio del contraddittorio, di fissare termini perentori per la precisazione o modificazione delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni, tenuto conto delle domande e delle eccezioni proposte dalle altre parti, nonché per l'indicazione dei mezzi di prova diretta e contraria e per le produzioni*



*documentali”;*

- 3) L'esclusione del potere del giudice di disporre il passaggio al rito ordinario;
- 4) La definizione della causa con sentenza che contenga una concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto.

### **Sull'intervento in tal modo concepito si esprime una valutazione critica.**

Si segnalano, innanzitutto, le forti perplessità in ordine alla scelta del criterio discrezionale adottato dal DDL in commento per delimitare i rispettivi ambiti di applicazione delle due forme di rito di cognizione di primo grado ( quello ordinario e quello sommario semplificato).

In base a risalente e costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, infatti, se è vero che la Costituzione non impone un modello vincolante di processo, cionondimeno la discrezionalità del legislatore di adottare forme processuali diverse dal rito ordinario in relazione alla natura degli interessi da regolare incontra il limite che tale scelta non contrasti con specifici precetti della Carta e non sia viziata da irragionevolezza ( cfr. le sent. n. 543/1989; ord. n. 748/1988; sent. n.190/2013 sent. n. 155/2014 ).

Nella materia processuale, l'art. 24 della Costituzione stabilisce che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e tale diritto, qualificato come inviolabile, deve poter esercitarsi in condizioni di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, come imposto dall'art. 3 della stessa Costituzione.

Ed allora la criticità dell'intervento in esame, sotto il profilo della ragionevolezza, si annida nell'ancorare i diversi ambiti di operatività delle due forme processuali (quella ordinaria e quella sommaria) al mero dato della composizione (monocratica/collegiale) del Tribunale giudicante.

La distinzione tra Tribunale Monocratico/Collegiale, disciplinata dall'art. 50 bis c.p.c., non si ispira, infatti, di regola, a criteri di differenza qualitativa del contenzioso in termini di complessità tecnica della materie e/o delle cause, mentre è dato pacifico,

tra gli studiosi della materia processuale civile e gli operatori, che è proprio il diverso grado di complessità della controversia, nelle varie connotazioni in cui la stessa si manifesti, ad imporre una strutturazione del rito più o meno rigida, a garanzia del diritto di difesa delle parti e dei tempi del processo.

Per superare la segnalata criticità non può che accedersi ad un'interpretazione secondo cui, per effetto della generalizzazione del rito sommario, l'istituto in esame ha perso le univoche caratteristiche di sommarietà che lo distinguevano dal rito ordinario in termini di semplificazione e/o contrazione per assumere una connotazione, più elastica, idonea a regolare le varie tipologie di causa di competenza del giudice monocratico.

Non può, in definitiva, non ammettersi che la facoltà, concessa dall'art. 702-ter, V co. c.p.c., al giudice, di procedere *“nel modo che ritiene più opportuno ... in relazione all'oggetto del provvedimento richiesto”* possa esercitarsi nel senso di ritenere modo *“più opportuno”*, in relazione a cause complesse, proprio quello rappresentato dalle tradizionali regole del rito ordinario al fine di garantire i principi, di rilievo costituzionale, del contraddittorio nell'instaurazione del rapporto, nella parità delle parti nel delineare il *thema decidendum*, nella formazione della prova e in tutte le attività processuali destinate ad incidere sull'accertamento dei fatti controversi.

Su tale linea interpretativa sembrano doversi leggere le seguenti ulteriori modifiche previste dal DDL in commento laddove, infatti, prevede: - lo spostamento della collocazione dell'istituto dal libro IV del codice di rito, tra i procedimenti cautelari ed i possessori, al Libro II;

- la revisione della forma del provvedimento conclusivo che da ordinanza diviene sentenza - sebbene concisamente motivata;

- la parificazione di tale decisione alle sentenze ordinarie ai fini del regime di appellabilità ( artt. 1. 2. lett. b) punto 4 in fine);

Ma allora il rischio, sotto il profilo delle finalità della riforma, è, in definitiva, quello *“di cambiare tutto per non cambiare nulla”*, introducendo, anzi, come unico elemento di novità, l'incertezza delle regole, connessa alla discrezionalità ( tecnica) in capo al

giudice nella scelta della disciplina della singola causa con inevitabili ricadute negative su tutti i protagonisti del processo e sui costi della giustizia:

- sulle parti che si troverebbero a intraprendere un processo senza la possibilità di conoscerne in anticipo le regole di funzionamento, risultando peraltro possibili trattamenti differenziati da giudice a giudice anche per le stesse tipologie di causa;
- sul giudice che, nella doverosa e delicata opera di adeguamento della “elastica” disciplina del rito sommario alla realtà della singola causa, sarebbe esposto a pressioni alle quali non potrebbe opporre le previsioni legali;
- sui costi della giustizia giacché le modifiche ai riti generano di per sé inefficienze dovute alle controversie interpretative che ne accompagnano l'introduzione (come esempio la nota e combattuta vicenda dell'applicazione del rito sommario alle opposizioni in tema di onorari degli avvocati determinata proprio dal d.lgs. 150/2011);

Va evidenziato, poi, che, in relazione alle cause di difficoltà medio/alta, l'efficacia e la qualità della risposta alla domanda di giustizia civile, per l'estrema complessità dei rapporti tra i consociati ed il tecnicismo del diritto privato, in tutte le sue branche, non si risolve con la sola sommarizzazione dei giudizi e la semplificazione delle motivazioni dei provvedimenti, le quali non incidono sul momento, complesso e qualificante, della decisione il cui spazio non tollera di essere soffocato da tempi contingentati.

Ultima notazione critica attiene all'incidenza che una tale riforma avrebbe sull'organizzazione del lavoro del giudice.

Il rito sommario generalizzato, infatti, si verrebbe a sovrapporre al restante carico di lavoro ed, in moltissime realtà giudiziarie, all'arretrato spesso gravoso, da gestire con un altro rito, determinando la irragionevole alternativa fra trattare velocemente le cause introdotte con il nuovo rito semplificato, a scapito evidente delle cause più vecchie, oppure affrontare queste ultime secondo un criterio ispiratore che discende dallo stesso rispetto degli obblighi CEDU, ma rinviando l'effettivo momento della decisione dei nuovi procedimenti.

L'eventuale individuazione ed assegnazione di ruoli "di nuova generazione", in modo distinto dalla gestione del restante carico di lavoro e dell'arretrato, non muterebbe in nulla la criticità appena segnalata per l'ovvia considerazione che la eventuale duplicazione dei ruoli graverebbe sempre sul medesimo magistrato assegnatario di entrambi.

In definitiva, si ritiene che l'attuale impianto codicistico risponda sufficientemente alle moderne tecniche processuali di "personalizzazione" della procedura incentrata sul *case management* rimesso alla valutazione condivisa dei protagonisti della singola causa (giudice e parti): rito ordinario di cognizione, disciplinato dalle norme del titolo I e del titolo III del libro secondo del codice di procedura civile, per la trattazione delle cause di medio/alta complessità e rito sommario di cognizione regolato dalle norme del capo III bis del titolo I del libro quarto del codice di procedura civile, per le cause semplici con la possibilità di reciproca trasformazione del rito prescelto da chi ha agito in giudizio. Sembra inopportuno incidere su tale sistema prima di testare la risposta dello stesso all'introduzione dell'art. 183 bis c.p.c., la cui scarsa casistica è da imputare alla fisiologica tempistica di adeguamento dell'organizzazione del lavoro del giudice alle novità processuali ed alla considerazione che, in relazione a carichi di lavoro oggettivamente gravosi, è assai difficile operare in termini di efficiente *case management*.

A tale ultimo riguardo non può, dunque, che ribadirsi quanto già esposto nel parere depositato in occasione dell'audizione dell'ANM sul Disegno di Legge 2953/C alla Camera dei deputati del giugno 2015, ovvero che le sole modifiche degli istituti processuali non potranno eliminare tutte le attuali disfunzioni se, contestualmente, non vengano avviati seri piani di dotazioni organiche e strutturali idonei a fronteggiare le vere cause dell'ingolfamento della giustizia civile, assicurando agli operatori della stessa le precondizioni di mezzi e risorse necessarie alla risposta efficiente e sollecita alla domanda che viene posta dai cittadini.

Nelle condizioni date (clausola di c.d. "invarianza finanziaria") non possono che reiterarsi le indicazioni rese, in termini propositivi, dall'ANM nel già citato parere sul DDL 2953, ed, in particolare quella di assicurare, sin dalla fase introduttiva del giudizio, una autosufficienza degli atti processuali e delle richieste istruttorie e quella

di prevedere l'espressa facoltatività per il giudice di concedere i termini ex art. 183, sesto comma c.p.c., consentendogli, in tal modo, di utilizzare gli artt. 187 c.p.c. e 80-bis disp. att. c.p.c., laddove ritenga superflua la concessione dei predetti termini.

Sotto tale profilo, la disposizione, inserita all'art. 1. 2. lett. a) punto 8), non sembra innovare la disciplina vigente che, in forza delle citate disposizioni ( artt. 187 c.p.c. e 80-bis disp. att. c.p.c.), già consente al giudice istruttore di rimettere la causa per la decisione, all'udienza di prima comparizione e trattazione, quando la ritenga matura per la decisione senza bisogno di istruzione ovvero quando ritenga di dover decidere separatamente una questione a carattere preliminare, la cui decisione possa definire il giudizio.

Rimane, quindi, irrisolta la questione della possibilità per il giudice, nel rito ordinario, di disattendere la richiesta di concessione dei termini di cui all'art 183, VI co. c.p.c..

Ed è proprio la soluzione normativa di tale questione che si torna ad auspicare. Come incentivo alla valorizzazione del *case management* servirebbe, infine, operare anche sulla formulazione dei prospetti statistici del lavoro giudiziario (utilizzati anche per le valutazioni di professionalità dei giudici ), che, ad oggi, non consentono di evincere chiaramente il dato numerico delle definizioni dei processi con ordinanza ex art. 702-ter, 5° co. c.p.c. distinguendolo da quello riguardante le definizioni conseguenti a sentenza.

La parificazione statistica delle due forme di decisione risponderebbe non solo alla considerazione che l'impegno nella redazione del provvedimento è spesso equivalente, nonostante le differenze formali, ma, soprattutto, alla esigenza di valorizzazione del *case management*.

## **Le altre previsioni riguardanti il processo di cognizione**

### **Art. 1. 2. lett. a) punto 1)**

Già in occasione del precedente parere espresso dall'ANM nel corso dell'*iter* parlamentare si esprimeva la favorevole valutazione in ordine all'esigenza di rafforzare i meccanismi di conciliazione giudiziale di cui agli artt. 185 e 185 bis c.p.c..

Il sostanziale mutamento dell'originario impianto della riforma, di cui si è detto in premessa, comporta il superamento delle riserve espresse in detta sede.

Ad oggi l'intervento, infatti, risulta ampliato con la valorizzazione del tentativo di conciliazione su richiesta congiunta delle parti ex art. 185 c.p.c., che non viene più confinato ad uno stadio processuale determinato.

La previsione per cui *“la mancata comparizione personale delle parti o il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo,*

*costituiscono comportamento valutabile dallo stesso ai fini del giudizio”* corrisponde a soluzioni già adottate nella giurisprudenza di merito al fine di valorizzare il ruolo svolto dal giudice in funzione deflattiva del contenzioso e dissuadere le parti da contegni non improntati alla leale collaborazione.

#### **Art. 1. 2. lett. a) punto 3)**

La modifica dei casi in cui il Tribunale decide in composizione collegiale, *“in considerazione della oggettiva complessità giuridica e della rilevanza economico-sociale delle controversie”* mira ad un ridimensionamento del catalogo delle cause nelle quali il Tribunale giudica in composizione collegiale di cui all'art. 50-bis c.p.c.. I criteri indicati a tal fine non sembrano sufficientemente determinati ad orientare la scelta del legislatore delegato e, comunque, avrebbero giustificato una rielaborazione complessiva del riparto delle attribuzioni mentre, invece, operano solo nel senso di ampliare le competenze del Tribunale in composizione monocratica.

#### **Art. 1. 2. lett. a) punti 5) e 6)**

Le previsioni della preclusione del passaggio dal rito ordinario al rito semplificato e della modifica del decreto legge 1° settembre 2011 n. 150 in relazione all'individuazione tra tutti i procedimenti speciali civili di quelli da assoggettare al rito semplificato di cognizione di primo grado in conformità ai criteri di cui ai numeri 2) 2-bis) e 2-ter ( n. 2-*quinquies*) sono complementari alle disposizioni sul rito semplificato di primo grado, già commentato in senso critico al paragrafo che precede.

**Art. 1. 2. lett. a) punto 7)**

Da salutare con favore l'estensione della possibilità, anche per le cause di competenza del collegio, delle decisioni di cui all'art. 281-*sexies* del codice di procedura civile e la diversa collocazione sistematica del predetto articolo e dell'art. 281 *quinquies* c.p.c..

Si tratta, infatti, di valorizzare e sistematizzare la gamma delle forme della decisione che meglio rispondono alle esigenze di speditezza sottese alla riforma.

**Art. 1. 2. lett. a) punto 8)**

Già si è detto della dubbia innovatività della disposizione in commento nel paragrafo dedicato al rito semplificato di primo grado, cui si rinvia.

## scheda su: Giudizio di appello

### **Premessa**

Nell'originario impianto della riforma, era espresso il principio di configurare l'appello come giudizio, a critica vincolata, finalizzato al controllo sugli errori che possano avere riguardato il giudizio di primo grado.

Nella indicata scelta di campo, veniva abbandonato il sistema del filtro preventivo per garantire, nell'ambito del giudizio a critica vincolata, una decisione piena del giudice di secondo grado tale da rendere effettiva giustizia nella riaffermazione del giusto processo e di leale collaborazione tra le parti.

La prospettiva di riforma, nella versione approvata in prima lettura alla Camera il 10.11.2016, è completamente mutata.

Abbandonata la via di una revisione completa dell'istituto, ci si limita ad interventi di dettaglio che non sembrano poter sortire effetti determinanti ai fini della speditezza e dell'accelerazione del processo di appello ed anzi presentano, sotto tali aspetti, profili di criticità.

---

**L' art. 1.2. lett.b) punto 1)** prevede che i termini per esperire tutti i mezzi di natura impugnatoria, anche diversi dall' appello, decorrano dalla comunicazione del testo integrale del provvedimento, entro il termine ( previsto a pena di decadenza ) non superiore a giorni novanta. La proposta abrogazione del termine lungo per impugnare, di cui all' art. 327 cpc. , è in linea con i principi ispiratori della riforma che mirano a favorire la speditezza e l' accelerazione del processo di appello al fine di ottenere in tempi più brevi la stabilizzazione della sentenza. La riforma *de qua* impone alla Cancelleria il nuovo onere di procedere alla comunicazione della sentenza integrale.

L'obbligo per l'ufficio non presenta particolari oneri nei confronti della parte costituita, trattandosi di adempimento facilmente realizzabile attraverso le modalità del processo civile telematico; mentre presenta maggiori difficoltà per quanto attiene alla comunicazione della sentenza alla parte non costituita ( che deve avvenire personalmente al contumace) e rischia di aggravare



ulteriormente gli uffici delle Corti d'Appello già notoriamente in difficoltà nella gran parte del territorio. Peraltro non è chiaro se la norma si riferisca alla eliminazione del termine breve.

**L' art. 1.2. lett.b) punto 2)** propone di individuare le materie relativamente alle quali l' appello è deciso da un giudice monocratico , tenuto conto della ridotta complessità giuridica e della contenuta rilevanza economico - sociale delle controversie .

La previsione elimina, almeno in parte, la collegialità delle Corti d'Appello ed è ispirata a criteri di snellimento della procedura, in analogia a quanto previsto dall'art. 350, I comma cpc., per la trattazione e la decisione degli appelli davanti al Tribunale , che avvengono a cura del giudice monocratico.

Trattasi di criterio da utilizzare con estrema attenzione, nella scelta delle controversie non potendosi non evidenziare il valore assoluto della collegialità. I criteri, peraltro, appaiono generici.

La riforma potrebbe avere una circoscritta applicazione, per esempio, alla materia dei diritti reali che presentano una limitata rilevanza economico-sociale ( quali le cause relative alle servitù prediali e di vedute , di usucapione , di distanza tra le costruzioni e dai confini , ecc. ), nonché alla poche cause aventi un *petitum* di esiguo valore patrimoniale e, quindi, una posta in gioco veramente modesta.

Punto di criticità appare l'incompatibilità con l'utilizzazione dei giudici ausiliari in Corte di Appello, istituiti dagli artt. 62-72 del D.L. 21 giugno 2013 , n.69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, cui, però, normalmente, nelle Corti vengono assegnati gli affari di più facile trattazione.

**L' art. 1.2. lett.b) punto 3)** prevede che le cause riservate alla decisione collegiale siano trattate dal consigliere relatore che provvede anche ad istruirle .

La previsione sembrerebbe un ritorno alla figura del consigliere istruttore che non appare introdurre significativi elementi di accelerazione della trattazione del contenzioso in quanto ad oggi, nei limitati casi di istruttoria in appello, vi è la possibilità di delega dell'assunzione della prova.

**L' art. 1.2. lett.b) punto 4)** prevede che l'inammissibilità dell' appello di cui all' art. 348- bis cpc., si applichi anche quando l' appello è proposto avverso un provvedimento emesso che definisce un procedimento sommario di cognizione .

La previsione estende il c.d. filtro anche ai provvedimenti emessi a seguito di procedimento sommario di cognizione, nell'ottica della nuova funzione assegnata all'istituto dalla riforma in funzione della speditezza e dello snellimento dei processi. La disposizione risulta già esaminata nella parte relativa al giudizio di cognizione di primo grado.

I successivi quattro commi dell' articolo in esame prevedono una rigorosa disciplina circa l'applicazione del “ filtro in appello“, attraverso il deposito di una relazione , da parte del Consigliere relatore , sul punto della ritenuta inammissibilità dell' appello , ai sensi dell' art. 348 bis cpc., lo svolgimento della discussione in contraddittorio tra le parti, al riguardo , in forma scritta ed infine l' adozione di un provvedimento con cui il Consigliere relatore esclude la sussistenza dei presupposti per la declaratoria di inammissibilità dell' appello , ai sensi dell' art. 348 bis cpc..

Occorre evidenziare che l' anzidetta disciplina non è innovativa, nella parte in cui prevede il contraddittorio tra le parti giacché , nella prassi di alcuni uffici giudiziari, la decisione collegiale sull' eccezione di inammissibilità dell' appello, ai sensi dell'art. 388 bis cpc., è sempre preceduta da una discussione orale , in udienza, tra le parti che, a loro richiesta , possono anche essere autorizzate a depositare note scritte, con assunzione di una riserva di decisione , mediante successiva ordinanza , da parte del Collegio .

Per quanto concerne gli altri aspetti della disciplina, sopra specificati, essi comportano un appesantimento della procedura, in contrasto con lo spirito della riforma , che non giova ad una rapida decisione sull' eccezione proposta dall' appellato e alla successiva definizione del giudizio di appello e che lasciano prevedere una ancora minore utilizzazione dell'istituto. Si segnala, peraltro, che l'intervento si pone in controtendenza con la recente riforma **del procedimento dinanzi alla S.C. ad opera della legge n. 197 del 2016 che ha eliminato**, nel procedimento in camera di consiglio, ed in particolare di quello “semplificato” attivato dinanzi alla sezione filtro, ove il ricorso sia ritenuto *prima facie* inammissibile, improcedibile ovvero manifestamente fondato o infondato, l'onere del

relatore di depositare il c.d. opinamento, sottoposto al vaglio critico del p.m. e delle parti, con possibilità delle stesse di presentare al collegio considerazioni critiche.

Si prevede, infine, che, anche nel procedimento di appello proposto avverso il provvedimento con cui è stato definito un procedimento sommario di cognizione, i nuovi mezzi di prova ed i nuovi documenti siano ammessi esclusivamente quando la parte dimostra di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per cause ad essa non imputabili .

La novità si spiega nell'ottica della nuova funzione assegnata all'istituto del rito sommario di cognizione dalla riforma in funzione della speditezza e dello snellimento dei processi. La disposizione risulta già esaminata nella parte relativa al giudizio di cognizione di primo grado.

**L' art. 1.2. lett.b) punto 5)** prevede l'introduzione di criteri di maggiore rigore nella disciplina dell'eccepibilità o rilevabilità, in sede di giudizio di appello, delle questioni pregiudiziali di rito.

La previsione è molto generica ed asseconda alcune linee di tendenza della normativa processuale (sulla competenza) e della giurisprudenza (sulla giurisdizione).

## scheda su: Esecuzione forzata

### **Premessa**

Nell'ambito del progetto di riforma del processo civile in commento molte disposizioni sono dedicate all'esecuzione forzata, veicolo di effettività della tutela giurisdizionale, rientrante a pieno titolo nel diritto di accesso al giudice che deve essere inteso anche come possibilità di ottenere concreta soddisfazione della propria pretesa in sede esecutiva.

E' quindi comprensibile l'attenzione riservata dal legislatore negli ultimi anni ai procedimenti esecutivi nell'evidente obiettivo di rendere gli stessi più celeri ed efficienti e, quindi, per questa strada, di tutelare in modo più adeguato i diritti di credito.

Quello di realizzare un processo esecutivo efficace è stato indicato, da più parti, come un obiettivo "strategico" per evitare che i ritardi nel recupero dei crediti incidano sulla competitività del sistema economico e scoraggino investimenti nel nostro Paese.

Si è infatti stimato in oltre un punto percentuale la crescita del Prodotto Interno Lordo che potrebbe ottenersi con una maggiore efficacia del processo civile ed, in particolare, del processo esecutivo.

Per altro verso la garanzia di un efficace sistema di recupero del credito costituisce un importante strumento di tutela dei cittadini e degli operatori economici evitando un effetto negativo "a cascata" come conseguenza dei mancati pagamenti: l'inadempimento di un debitore può far sì che anche il creditore entri in una spirale negativa che può metterlo a sua volta in difficoltà.

Su un piano generale, occorre, peraltro, rilevare, anche in questo settore, come sia illusorio affidare alle sole norme processuali una efficace tutela dei diritti essendo, in ogni caso, indispensabile prevedere adeguati investimenti, in termini di risorse materiali ed umane, per conseguire gli auspicati risultati.

Nelle more dell'iter parlamentare del d.d.l. in commento si sono succeduti diversi interventi normativi (la completa applicazione, a partire dal 31 marzo 2015, del "processo telematico" in ambito esecutivo; l'emanazione del decreto legge 27

giugno 2015, n. 83 convertito dalla legge 6 agosto 2015 n. 132; l’emanazione del decreto legge 3 maggio 2016 n. 59 convertito con legge 30 giugno 2016, n. 119; la modifica dell’art. 513 c.p.c. relativa ai beni pignorabili) che hanno profondamente inciso su tutte procedure di espropriazione forzata toccando anche alcuni aspetti dell’esecuzione per consegna o rilascio.

Deve, peraltro, segnalarsi come l’intervento legislativo – operato, in genere, in via d’urgenza con decreto legge - abbia evidenziato, talvolta, criticità anche gravi che hanno reso indispensabili immediati interventi correttivi e, per altro verso, che non sempre si è avuta la possibilità di valutare l’efficacia delle modifiche introdotte immediatamente superate da nuove disposizioni.

Nelle more dell’*iter* parlamentare del disegno di legge delega in commento, talune delle previsioni riguardanti la materia esecutiva, in esso contenute, hanno trovato una loro attuazione normativa.

L’esposizione, quindi, seguirà l’ordine del disegno di legge e, dato conto delle previsioni già positivizzate, riguarderà le parti che non si sono ancora tradotte in legge.

#### **art. 1. 2. lett. d) punto 1)**

L’esame del punto 1 è superato dall’intervento normativo intervenuto lo scorso maggio ( d.l.n. 59/2016, conv. in l. n.119/2016 ) che ha modificato l’art. 569 c.p.c. rendendo obbligatoria, *“salvo che sia pregiudizievole per gli interessi dei creditori o per il sollecito svolgimento della procedura, la vendita dei beni immobili con modalità telematiche, in conformità a quanto previsto dal decreto emanato ai sensi dell’articolo 161-ter delle disposizioni per l’attuazione del codice di procedura civile”*.

Questa disposizione potrà tuttavia applicarsi, solo alle vendite forzate di beni immobili disposte dal giudice dell’esecuzione o dal professionista delegato dopo il novantesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Ministro della giustizia, da adottare entro il 30 giugno 2017, con il quale è accertata la piena funzionalità del portale delle vendite pubbliche previsto dall’articolo 161-quater delle disposizioni per l’attuazione del codice di procedura

civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368.

**art. 1. 2. lett. d) punto 2)**

L'intervento in commento è stato, in parte, positivizzato per effetto del citato d.l. 59/2016, che ha modificato il secondo comma dell'art. 591 c.p.c. introducendo, sempre nella prospettiva di rendere più celere la definizione della procedura esecutiva, la possibilità per il giudice di ridurre, dopo il quarto tentativo di vendita andato deserto, il prezzo dell'ultima base "d'asta" fino al limite della metà.

E' apprezzabile, alla luce di una considerazione più ponderata anche dei diritti delle parti coinvolte rispetto al pressante imperativo della ragionevole durata del processo, che l'art. 591 c.p.c. abbia disciplinato la materia limitandosi ad attribuire al giudice il potere discrezionale di ridurre il prezzo di vendita, dopo il quarto tentativo, sino alla metà rispetto al precedente esperimento di vendita. Rimane fermo, se deve intendersi, come pare, che anche nei successivi tentativi di vendita il prezzo continua a potersi ridurre sino alla metà, il rischio che il bene venga alienato a prezzo "vile".

Il legislatore ha opportunamente evitato i ribassi automatici consentendo, comunque, al giudice dell'esecuzione una discrezionalità nelle operare le riduzioni del prezzo di vendita o nel prevedere i criteri che il professionista delegato alla vendita deve utilizzare per le riduzioni.

**art. 1. 2. lett. d) punto 3)**

prevede di includere tra i beni mobili impignorabili i beni di uso quotidiano, privi di un apprezzabile valore di mercato, nonché gli animali di affezione o di compagnia, prevedendo che l'impignorabilità, anche nei casi diversi da quello di cui alla presente lettera, sia rilevabile d'ufficio.

Premesso che è già stato novellato l'art. 514 c.p.c. nel senso di sancire l'impignorabilità degli animali di affezione o di compagnia, nel progetto si contempla anche l'impignorabilità di beni di uso quotidiano, privi di un apprezzabile valore di mercato.

L'introduzione di tale norma sembra opportuna, sia perché adegua un sistema processuale (che su questo punto è ancora costruito sul modello sociale del secolo

scorso) alla realtà economica attuale, sia perché evita che, come spesso accade, il pignoramento mobiliare si “concentri” su una tipologia di beni la cui collocazione sul mercato si rivela, di regola, difficile e che, comunque, non consente ricavi significativi. Questa forma di impignorabilità, oltre a tutelare il debitore, evitando pignoramenti che hanno scarsa rilevanza economica ed una sostanziale finalità punitiva, sembra quindi rispondere ad interessi, di rilevanza pubblicistica, di efficiente definizione della procedura esecutiva.

Si stabilisce, inoltre, in conformità a quanto già previsto dall’art. 545 c.p.c. per i crediti impignorabili a seguito della novella di cui al d.l. 27 luglio 2015, n. 83, che il giudice può rilevare d’ufficio l’impignorabilità dei beni mobili. Questa previsione consentirà al debitore di essere maggiormente tutelato ove non proponga una tempestiva opposizione all’esecuzione, avendo comunque la possibilità di sollecitare il giudice al rilievo d’ufficio dell’impignorabilità.

La tendenza al rilievo d’ufficio dell’impignorabilità, che in passato poteva fatta valere solo con opposizione del debitore ai sensi dell’art. 615 c.p.c., si è andata sviluppando negli ultimi decenni, prima nella giurisprudenza della Corte di Cassazione poi nelle disposizioni più recenti, come strumento di tutela di esigenze generali (legate ai limiti di pignorabilità per interessi pubblici) e come mezzo di salvaguardia del debitore che, senza introdurre un giudizio, ha la possibilità di sollecitare il giudice al rilievo d’ufficio dell’impignorabilità.

#### **art. 1. 2. lett. d) punto 4)**

In tema di espropriazione presso terzi, si stabilisce di individuare il valore del credito azionato nei confronti di una pubblica amministrazione, al di sotto del quale il terzo deve, a norma dell’articolo 546 del codice di procedura civile, accantonare una somma pari all’importo del credito aumentato di tre volte.

L’introduzione di questa previsione non solo è condivisibile ma anzi auspicabile per ovviare all’ “aporia” del sistema insita nella disciplina che regola l’efficacia del pignoramento nei confronti del terzo.

Come è noto, l’art. 546 c.p.c., in seguito alla modifica ad opera della legge n. 80 del 2005, stabilisce che, *dal giorno in cui gli è notificato il pignoramento, il terzo è soggetto, relativamente alle cose e alle somme da lui dovute e nei limiti dell’importo*

*del credito precettato aumentato della metà, agli obblighi che la legge impone al custode”.*

Per effetto della indicata disposizione, il credito di modesto importo, azionato in una procedura esecutiva che si svolga nei confronti di un unico terzo pignorato, è destinato a non vedere mai una sua integrale soddisfazione e tanto, non solo nella prima procedura, ma anche in tutte quelle successive che potranno legittimamente intraprendersi, giacché l'importo massimo assegnabile in ciascuna di esse, in forza della indicata disposizione, non sarà mai sufficiente a coprire sia l'importo delle spese di esecuzione ( quantificate secondo i parametri del DM 55/2014) che la sorte precettata. Si tratta, dunque, di crediti che sono destinati a rimanere insoddisfatti “per sempre” generando spese esecutive per importi enormemente superiori alla sorte originaria.

La necessità di correggere l'effetto abusivo, insito nel sistema, va apprezzato nella più ampia prospettiva desumibile dalla pratica quotidiana degli uffici giudiziari che vede quale soggetto debitore nella gran parte delle procedure esecutive per il recupero dei cc.dd. “microcrediti” la Pubblica Amministrazione.

L'intervento riformatore è, per questo, ancor più apprezzabile giacché coniuga gli obiettivi di deflazione del carico giudiziario con quelli del doveroso contenimento della spesa pubblica.

Si auspica, però, che la riforma interessi tutte le procedure esecutive a prescindere dalla natura - privata o pubblica- del soggetto debitore giacché i medesimi inconvenienti appena segnalati si riscontrano nelle numerosissime procedure esecutive che proliferano dalla definizione di quelle ai danni della P.A., quelle cioè che si intraprendono nei confronti dei soggetti terzi ( perlopiù istituti bancari) sulla base delle ordinanze di assegnazione ex art. 553 c.p.c..

#### **art. 1. 2. lett. d) punto 5)**

Il punto in esame prevede l'ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto delle misure coercitive indirette di cui all'articolo 614-*bis* del codice di procedura civile, mediante la previsione della possibilità, per la parte vittoriosa, di chiedere al giudice la fissazione della somma dovuta dalla parte soccombente, a causa della



mancata o ritardata esecuzione dell'ordine giudiziale, in presenza di qualunque provvedimento di condanna, indipendentemente dal carattere fungibile o infungibile dell'obbligazione a cui esso si riferisce.

L'intervento ha già trovato parziale normazione ad opera del d.l. 83 del 2015, conv. in l. n. 132 del 2015, che ha ampliato l'ambito di applicazione delle misure coercitive anche alle obbligazioni fungibili diverse da quelle di pagamento di somme di danaro.

L'ulteriore ampliamento dell'ambito applicativo dell'istituto a tale ultima categoria di obbligazione, come già avvenuto per il processo amministrativo, dovrebbe, comunque, armonizzarsi con la disciplina sulla misura degli interessi legali da ritardo, come recentemente aggravata dalla modifica dell'art. 1284 c.c. ad opera del d.l. n.132/2014 conv. in L. n. 162/2014, in forza del quale, dal momento in cui è proposta domanda giudiziale, il saggio degli interessi legali è pari a quello previsto dalla legislazione speciale relativa ai ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Prospettiva sicuramente utile sarebbe quella di porre rimedio alla mancata previsione dell'*astreint* nel titolo di condanna, in quanto non richiesto dalla parte, la quale, comunque, si trovi, per l'inadempimento della controparte, nella necessità di esperire procedure esecutive per il recupero del proprio credito.

Al riguardo potrebbe prevedersi la possibilità di una richiesta successiva all'emissione del titolo, che si rendesse attuale per effetto dell'inadempimento della controparte.

L'estensione dell'ambito applicativo delle misure di coercizione indiretta appare opportuna poiché tali misure possono intendersi anche quali strumenti deflattivi del carico giudiziario avendo mirando, come conseguenza pratica, anche quella di evitare il ricorso all'espropriazione forzata.

#### **art. 1. 2. lett. d) punto 6)**

il punto in esame si occupa di rideterminare il ruolo dell'ufficiale giudiziario in funzione dell'efficiente gestione del processo esecutivo.

Al riguardo, si sottolinea l'importanza che si addivenga rapidamente alla completa informatizzazione dell'ufficio NEP così da consentire di dare applicazione all'istituto della ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare, previsto dall'art. 492 bis

c.p.c., come introdotto dal d.l. n. 132/14 convertito in l. n. 162/2014 e successive modifiche, da considerarsi il “fulcro” della riforma del pignoramento mobiliare e presso terzi in termini di efficacia e speditezza.

**art. 1. 2. lett. d) punto 7)**

il punto 7) stabilisce che, in caso di pignoramento dei veicoli, disciplinato dall'articolo 521-*bis* del codice di procedura civile, si debbano prevedere:

- le modalità e i tempi per l'iscrizione degli estremi del veicolo in un sistema informatico gestito dal centro elettronico nazionale della Polizia di Stato, con individuazione del soggetto che deve richiedere l'iscrizione, e per ogni successiva annotazione o cancellazione;
- la procedibilità d'ufficio per il reato di sottrazione di veicolo sottoposto a pignoramento o a sequestro giudiziario o conservativo;
- la consegna, immediatamente dopo il rinvenimento, da parte delle forze di polizia del veicolo all'istituto vendite giudiziarie più vicino al luogo in cui il bene pignorato è stato rinvenuto o ad un soggetto delegato dal medesimo istituto.

L'introduzione di tali misure appare non solo necessaria ma anzi urgente in ragione della circostanza che la riforma del pignoramento di autoveicoli, introdotta dal d.l. n. 132/2014, non ha previsto le opportune disposizioni che garantissero l'operatività dello stesso anche per i casi (risultati frequenti, almeno in alcune parti del territorio) di mancata ottemperanza del debitore all'intimazione di consegna del veicolo all'Istituto Vendite Giudiziarie.

L'urgenza dell'intervento si giustifica in base alla considerazione che, dalla sua entrata in vigore (l'anno 2014), il nuovo istituto regolato dall'art. 521-bis c.p.c., ha generato - per il caso di inottemperanza del debitore all'obbligo di consegna del veicolo - procedure esecutive tutt'ora pendenti in attesa di iscrizione a ruolo per le quali si profila la condizione di stallo cronico, per ovviare al quale, in alcuni uffici giudiziari, si sono adottate soluzioni pratiche che, però, possono comportare per l'IVG lo svolgimento di compiti di ricerca del bene normativamente non disciplinati.

**art. 1. 2. lett. d) punto 8)**

la previsione in commento vuole introdurre meccanismi di maggiore celerità e tutela

dei comproprietari non debitori nei casi di espropriazione di beni indivisi, tra cui l'armonizzazione dei meccanismi di avvio del giudizio di divisione endoesecutiva e la previsione dell'espropriazione dei beni in comunione legale mediante pignoramento dell'intero e restituzione al coniuge non debitore della metà del controvalore del bene, al lordo delle spese di liquidazione.

Con riguardo alla previsione di meccanismi di maggiore celerità e tutela dei comproprietari non debitori nei casi di espropriazione dei beni indivisi, è auspicabile che siano armonizzate le forme di introduzione del giudizio di divisione endoesecutiva, atteso che, nell'odierno silenzio normativo sulla questione, si sono formati differenti orientamenti interpretativi. Infatti, in adesione ad un orientamento più garantista, alcuni interpreti hanno ritenuto che l'ordinanza emessa dal giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 600 c.p.c. sia atto introduttivo del giudizio di divisione con la conseguente applicazione della disciplina propria dell'atto di citazione, mentre, per altra tesi, il giudizio divisionale di beni oggetto di procedure esecutive immobiliari ha caratteristiche eminentemente endoprocessuali e ha inizio con la notifica ed iscrizione a ruolo del provvedimento del giudice dell'esecuzione che dispone l'introduzione della fase divisoria e non dell'atto di citazione. I due orientamenti hanno trovato applicazione anche nelle diverse prassi degli uffici giudiziari.

Sotto altro profilo, la previsione "dell'espropriazione dei beni in comunione legale mediante pignoramento dell'intero e restituzione al coniuge non debitore della metà del controvalore del bene, al lordo delle spese di liquidazione" costituirebbe la positivizzazione dell'orientamento ormai affermato nella giurisprudenza di legittimità ((*Cass. n. 6575/2013*, in *Foro it.*, 2013, n. 11, 3274) per il quale la natura di comunione senza quote della comunione legale dei coniugi comporta che l'espropriazione di un bene (o di più beni) in comunione, per debiti personali di uno solo dei coniugi, abbia a oggetto il bene nella sua interezza e non per la metà, con scioglimento della comunione legale limitatamente al bene staggito all'atto della sua vendita o assegnazione e diritto del coniuge non debitore ad ottenere la metà della somma lorda ricavata dalla vendita del bene stesso o del valore di questo, in caso di assegnazione.

**art. 1. 2. lett. d) punto 9)**

la previsione in commento è volta:

- ad anticipare il termine ultimo per l'emanazione dell'ordine di liberazione degli immobili pignorati all'atto della nomina del custode, con esclusione dei soli casi in cui l'immobile pignorato sia la prima casa di abitazione del debitore;
- prevedere l'attuazione diretta dell'ordine da parte del giudice dell'esecuzione che lo ha emesso, se del caso per il tramite del custode o di altri ausiliari a tale scopo previsti;
- prevedere che, quando l'immobile pignorato sia l'abitazione principale del debitore, il termine ultimo per l'emanazione dell'ordine di liberazione sia costituito dall'aggiudicazione o dall'assegnazione, fermo il potere del giudice dell'esecuzione di emetterlo anteriormente.

Le disposizioni sono in parte state anticipate dalle modifiche dell'art. 560 c.p.c. realizzate dal d.l. n. 59 del 2016.

Non è stata invece regolata la questione del momento entro il quale deve essere emanato l'ordine di liberazione, anticipandolo a quello della nomina del custode secondo la prassi già propria di alcuni uffici giudiziari.

Sul punto, registrandosi tra gli operatori sensibilità diverse, si ritiene opportuno che l'eventualità di nuovi interventi normativi si valuti all'esito di un opportuno periodo di osservazione degli effetti conseguenti alle riforme già adottate.

**scheda su: Sinteticità degli atti ed Adeguamento delle norme processuali all'introduzione del PCT**

**(redatta con l'ausilio di componenti della Commissione ANM organizzazione del lavoro)**

Il disegno di legge n. 2953/2016 (Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile) prevede, al suo interno, anche una parte specificamente dedicata al processo telematico.

Nel complesso può esprimersi un giudizio sostanzialmente positivo circa le disposizioni in questione.

In primo luogo è pienamente condivisibile l'introduzione del "*principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice, da attuarsi anche nell'ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi*", considerato che ciò agevolerà, da una parte, lo studio e l'esame degli atti difensivi delle parti e potrà, dall'altra, anche contribuire a ridurre i tempi di redazione dei provvedimenti giudiziari; trattasi, dunque, di un adeguamento normativo alle mutate esigenze conseguenti all'implementazione del processo telematico, che non è compatibile con la proliferazione degli scritti difensivi, ed agli approdi normativi cui si è pervenuti nell'analogo settore della disciplina del processo amministrativo telematico con l'art. 13 ter delle norme di attuazione del codice del processo amministrativo, introdotto con la recente legge n. 197/2016.

Si ritiene opportuno, però, che all' art. 1. 2. *lett. f)* del DDL venga espressamente aggiunto, tra i principi generali della delega, anche quello della chiarezza degli atti e dei provvedimenti giacché sia evidente che, per redazione sintetica, debba intendersi una tecnica né veloce né superficiale perché, se così, come già si avvertiva nel parere già reso dall'ANM, si farebbe pessimo uso delle tecniche di scrittura con un sicuro danno al processo ed alle parti in attesa di giustizia.

Quanto alla modalità di redazione, in via propositiva, potrebbe valutarsi la possibilità che, insieme agli atti da redigere in modo sintetico, sia consentito alle parti, al fine di

poter esplicitare nel modo più adeguato le difese, il deposito di note integrative (rispetto a quelle sintetiche), di carattere argomentativo, prevedendo, però, che il Giudice sia obbligato a tenere conto solo delle richieste, eccezioni e questioni formulate negli atti in forma sintetica.

In ogni caso, qualora si rendesse necessario superare un determinato limite di pagine, si potrebbe prevedere la predisposizione di un *abstract* e un indice dell'atto.

Per assicurare l'obiettivo della sinteticità, si ritiene necessario operare anche sul regime delle spese. Sotto tale profilo, è auspicabile un intervento sull'art. 92 c.p.c. che tenga conto anche delle eventuali violazioni dei principi di chiarezza e di sinteticità quale causa di compensazione, totale e/o parziale, delle spese di lite.

Parimenti si rivela molto utile anche la previsione di *“uno schema informatico per la predisposizione degli atti processuali che, ferma restando l'immodificabilità del loro contenuto informativo, consenta: l'agevole fruizione sulla maggior parte degli strumenti informatici indipendentemente dalle dimensioni dell'apparato di visualizzazione; la fruizione attraverso gli apparati informatici ad ausilio delle persone con disabilità; la creazione di collegamenti ipertestuali tra varie parti del testo, con i documenti prodotti, con risorse esterne; l'inserimento di immagini, filmati, tracce sonore”* (Art. 1. 2. lett. h) punto 5)), essendo ciò rivolto ad agevolare la lettura a video degli atti e dei documenti processuali, anche mediante inserimento dei cd. *link*, che consentono agevolmente il passaggio da atto a documenti allegati in sede di studio ed esame degli stessi.

Art. 1. 2. lett. h) e punti da 1) a 24).

E' inoltre indubbiamente auspicabile l'*“adeguamento delle norme processuali all'introduzione del processo civile telematico, anche modificando il codice di procedura civile”*, considerato che, con l'introduzione del PCT obbligatorio, è insorta la necessità di modificare le norme del codice di rito in considerazione dei plurimi profili di interferenza tra norme tecniche, che impongono determinati formati per gli atti processuali inviati dai professionisti esterni, e norme processuali di carattere primario, che non disciplinano tali profili ma dettano principi generali di sanatoria per

il raggiungimento dello scopo e la conservazione degli atti.

Assumono, quindi, estrema rilevanza le norme sulle conseguenze processuali di atti non inviati nel formato prescritto o di atti introduttivi di tipo diverso inviati telematicamente in uffici non autorizzati o di atti depositati in modo cartaceo ed a tal fine non può che condividersi l'introduzione di una norma (lett. h. punto 6), a carattere generale, che esclude ogni decadenza dell'avvocato in caso di mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma o sullo schema degli atti telematici quando questi abbiano raggiunto il loro scopo. E' pienamente conforme, inoltre, all'orientamento maggiormente diffuso nella giurisprudenza di merito l'introduzione del "*divieto di sanzioni processuali sulla validità degli atti per il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico dell'atto, quando questo abbia comunque raggiunto lo scopo*". D'altra parte, però, in prospettiva futura non potrà non venire in considerazione la circostanza che l'atto redatto in difformità delle specifiche tecniche ha un costo per il sistema: i file immagine pesano di più dei file digitali nativi e non consentono la selezione del testo, il che contrasta con lo scopo del processo civile telematico.

Risulta inoltre condivisibile "*l'irrogazione di sanzioni pecuniarie a carico della parte, quando gli atti difensivi, anche se sottoscritti da un difensore, redatti in difformità dalle specifiche tecniche, ledono l'integrità del contraddittorio o rendono inattendibili le rilevazioni statistiche*", dovendo tuttavia precisarsi che, allo stato, le maggiori difficoltà si incontrano in caso di deposito di copiosa documentazione all'interno di un unico *file pdf*, il che rende risulta sostanzialmente impossibile per il giudice e le controparti l'esame e lo studio degli stessi, se non mediante stampa cartacea; il deposito di atti e documenti mediante *file* separati non è stata tuttavia oggetto di regolamentazione nelle specifiche tecniche ed è quindi assolutamente auspicabile che sia introdotta al riguardo specifica norma processuale.

Circa il previsto "*rilascio dell'attestazione di avvenuto deposito in via automatica da parte del sistema informatico al momento del caricamento degli atti processuali e dei documenti nel sistema medesimo*", si osserva che se, da una parte, la regola generale

dell'accettazione automatica degli atti di parte e dei provvedimenti del giudice elimina le problematiche insorte, spesso, per la ritardata visibilità degli atti depositati sia per i giudici che per la controparte, dall'altra, va evidenziato che la funzione del Cancelliere, di filtro tra l'utente esterno (avvocato, consulente tecnico d'ufficio, curatore, etc.), si rivela spesso insostituibile per la corretta ricezione degli atti, ponendo sovente rimedio, ad esempio, ad errori materiali nell'indicazione del numero del procedimento o di registro, con conseguente riduzione dei tempi processuali, ed evitando al contempo anche di gravare i giudici di relative richieste di rimessione in termini.

E' opportuno, inoltre, evidenziare che si rivela sempre più pressante l'esigenza di una considerevole riduzione dell'orario di apertura al pubblico delle Cancellerie, non essendo attualmente più necessario l'accesso fisico per il deposito degli atti e dei documenti processuali a seguito delle recenti modifiche normative che hanno reso facoltativo il deposito, in via telematica, di tutti gli atti processuali; ciò consentirebbe, infatti, il recupero di preziose energie lavorative delle Cancellerie che potrebbero essere più utilmente destinate all'implementazione dell'Ufficio del Processo.

Va valutata positivamente anche l'introduzione di *“un sistema di monitoraggio della funzionalità e delle interruzioni del sistema informatico, con automatica rimessione in termini delle parti processuali per l'ipotesi di impossibilità di rispettare i termini processuali generata da mancata funzionalità del sistema informatico del Ministero della giustizia, che non consenta alla parte di caricare gli atti processuali e i documenti nel sistema informatico medesimo”*, atteso che ciò esclude l'emissione di provvedimenti giudiziari al riguardo.

Risulta sostanzialmente opportuna anche la graduale estensione dell'obbligo di deposito, in via telematica, dei provvedimenti giudiziari, dovendo, tuttavia, allo stato, escludersi i verbali di udienza qualora non venga al contempo assicurata la piena e competente assistenza dei giudici in udienza da personale qualificato per la verbalizzazione delle relative attività.

Si reputano parimenti opportune le previsioni relative alla *“individuazione dei tipi di*



*firma elettronica da utilizzare per la sottoscrizione degli atti processuali e dei documenti”, la “conservazione degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo informatico, nonché le modalità per accedere al fascicolo e per facilitare il reperimento degli atti e dei documenti nonché delle informazioni ivi contenute” o la “previsione della visibilità con modalità telematiche del fascicolo d’ufficio al giudice dell’impugnazione, ivi compresi gli atti e i documenti presenti su supporto analogico; la previsione della visibilità con modalità telematiche del fascicolo relativo al decreto ingiuntivo al giudice dell’opposizione, ivi compresi gli atti e i documenti presenti su supporto analogico”, “l’implementazione dei registri di cancelleria ai fini delle tempestive e compiute rilevazioni statistiche dell’attività giudiziaria” o la “messa a disposizione da parte del Ministero della giustizia, nell’ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di sistemi di riconoscimento vocale e di redazione del processo verbale con modalità automatiche, prevedendo che in tal caso non si proceda alla redazione del processo verbale in altra forma”;* tali disposizioni rispondono appieno, infatti, ad esigenze più volte segnalate dagli Uffici e dagli stessi utenti, interni ed esterni, del PCT, risolvendo numerose criticità insorte a seguito della sua introduzione.

Va opportunamente segnalato - come evidenziato nelle delibere del CSM sul PCT – che, nell’attuale architettura, manca del tutto un sistema e un luogo di conservazione dei documenti in attuazione delle regole tecniche emanate sulla base delle norme del CAD (Capo III Formazione, Gestione e Conservazione dei documenti informatici, artt. 40 e ss) pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 12 marzo 2014 - Regole tecniche per la conservazione dei documenti informatici (GU n. 59 del 12-3-2014 - Suppl. Ordinario n. 20).

L’urgenza dell’adeguamento in parola si spiega per la considerazione che un sistema di conservazione costituisce un elemento fondamentale per assicurare la validità delle firme (anche quelle apposte dai gestori delle pec) oltre la scadenza del relativo certificato - che è, per alcuni, ormai prossimo - al fine garantire l'autenticità, l'integrità, l'affidabilità, la leggibilità e la reperibilità dei documenti informatici conservati.

Diversamente per il punto che prevede : *“la disciplina delle modalità di spedizione e rilascio della copia esecutiva, anche telematica, riservando i relativi compiti al cancelliere, eliminando il divieto di spedizione di più di una copia in forma esecutiva alla stessa parte e prevedendo la possibilità per la parte di procedere esecutivamente in forza di copia munita di attestazione di conformità alla copia esecutiva rilasciata dal cancelliere”*.

A tal fine, si reputa di procrastinare l'intervento che modifica le modalità di spedizione e rilascio della copia esecutiva a quando il sistema potrà dotarsi di un registro pubblico nazionale, quanto meno per le PPAA, consultabile per numero di titolo esecutivo, da cui possa controllarsi l'eventuale utilizzo di un titolo esecutivo in precedenti procedure esecutive eventualmente intraprese sulla base dello stesso e tanto per scongiurare il rischio di contegni abusivi che, purtroppo, si registrano nella pratica.

Può parimenti contribuire a ridurre la durata dei processi nel caso di acquisizione, ad esempio, di prove delegate, *“la messa a disposizione da parte del Ministero della giustizia, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di attrezzature e sistemi informatici che consentano la partecipazione a distanza all'udienza”*, rivelandosi quindi indubbiamente utile una siffatta innovazione.

Rispondono altresì ad un'esigenza diffusamente avvertita dalla classe forense le norme riguardanti la notifica, in via esclusiva, ad imprese o professionisti a mezzo Posta Elettronica Certificata con le modalità di cui all'articolo 3-bis della legge 21 gennaio 1994, n. 53, essendo stato altresì previsto che *“in tutti i casi in cui la notificazione all'impresa o al professionista, eseguita con modalità telematiche, non abbia esito positivo per causa imputabile al destinatario, l'atto da notificare sia inserito in un'area web riservata del portale gestito dal soggetto di cui il Ministero dello sviluppo economico si avvale per la gestione dell'indice nazionale di cui all'articolo 6-bis, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82”*, e *“all'area web riservata possa accedere esclusivamente il destinatario della notificazione con modalità telematiche”*.

Tale disciplina è pienamente conforme all'esigenza di snellimento delle procedure di notificazione; infatti, l'aver previsto che, laddove l'esito negativo della notifica sia addebitabile al destinatario (come avviene per le imprese che, contravvenendo all'obbligo normativo ex art. 16 D.L. 29/11/2008, n. 185, conv. in L. 28/01/2009, n. 2, di munirsi di valido indirizzo PEC con relativo onere di diligente controllo della perdurante correttezza e funzionamento del medesimo, si rendono di fatto irreperibili in via telematica), il notificante non debba ricorrere al rinnovo della notifica in via ordinaria, consente di ridurre considerevolmente costi e tempi di perfezionamento della notifica.

Si ritiene quindi opportuno che la notificazione a mezzo del servizio postale a norma della legge 21 gennaio 1994, n. 53 sia prevista come riservata esclusivamente ai soggetti diversi da quelli dianzi indicati, eliminando altresì la necessità della preventiva autorizzazione del Consiglio dell'ordine, prevedendo poi che l'avvocato debba allegare alla copia da notificare una dichiarazione, resa ai sensi degli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, con la quale attesta l'assenza di procedimenti disciplinari pendenti a suo carico e di non aver riportato la sanzione disciplinare della sospensione dall'esercizio professionale o altra più grave sanzione, attribuendo inoltre all'avvocato e al dipendente di cui la pubblica amministrazione si avvale per stare in giudizio personalmente il potere di attestare la conformità all'originale delle copie da notificare e di svolgere direttamente le attività rimesse all'ufficio postale dall'articolo 3, comma 1, della legge 21 gennaio 1994, n. 53, individuando eventuali forme di conservazione degli atti in originale, e prevedendo che, quando l'avvocato non può rendere la

dichiarazione da allegare alla copia da notificare, stante la pendenza di procedimenti disciplinari a suo carico ovvero per aver riportato le predette sanzioni disciplinari, la notificazione debba comunque essere effettuata a mezzo del servizio postale, mantenendo in capo all'ufficio postale le attività previste dall'articolo 3, comma 1, della legge 21 gennaio 1994, n. 53, residuando, infine, le notificazioni mediante ufficiale giudiziario esclusivamente quando: l'istanza proviene da una parte che dichiara di non essere assistita da un difensore, o il difensore attesti che per specifiche ragioni oggettive, da individuare mediante decreto legislativo, non sia possibile

procedere come dianzi indicato, sia fatta espressa istanza che si notifichi a mani del destinatario.

Da ultimo risponde ad una condivisibile esigenza di semplificazione prevedere che, qualora la notificazione sia eseguita, a richiesta dell'ufficiale giudiziario o della cancelleria, a mezzo del servizio postale, l'atto da notificare e l'avviso di ricevimento siano trasmessi con modalità telematiche, rispettivamente, all'ufficio postale incaricato della spedizione e alla cancelleria, anche attribuendo i necessari poteri di certificazione della conformità della copia informatica all'originale.

## Una legge unica sui licenziamenti Ragioni di condivisione del testo dell'art. 2 e motivi di urgenza

La legge 92/2012, di proposta governativa, introdusse, come noto, un'ampia gamma di norme in materia economica, lavoristica e previdenziale.

Con l'art. 1, commi da 47 a 68, adottò un nuovo rito processuale per le sole cause d'impugnazione dei licenziamenti, articolato, nel primo grado di giudizio, in due fasi (una cd. sommaria e la seconda di opposizione al provvedimento adottato nella prima) e seguito da un grado di *reclamo* in appello, oltre che dal giudizio di legittimità davanti alla Cassazione.

Queste le principali ragioni d'insoddisfazione – unanime tra gli operatori del diritto – per la riforma processuale.

- 1) Il nuovo rito incide sul processo del lavoro che, in molte sedi, funziona con efficacia e garantisce rapidità di decisioni.
- 2) Lo scopo della celerità enunciato (art. 1, comma 1, lett. c, legge 92/2012) era già realizzato in molte sedi con strumenti analoghi (corsia preferenziale nell'agenda del giudice o della sezione); per raggiungerlo, basta una disciplina organizzativa, non occorre introdurre un rito (ultra)speciale.
- 3) Il carattere speciale di questo nuovo rito comporta ora gravi problema di rapporti con le cause connesse da trattarsi col processo del lavoro: non è più consentita una trattazione unitaria, neppure quando – e può accadere – sia necessario procedere con uguale celerità nel giudizio che non abbia ad oggetto il licenziamento: con negative conseguenze sul piano della concentrazione del processo, dei suoi costi, dei diritti di (tutte) le parti.

- 4) La doppia fase nel solo primo grado introduce un vaglio ripetitivo sul licenziamento, inutile e di fatto pregiudizievole alla celerità perseguita: si ottiene il risultato contrario rispetto all'obiettivo.
- 5) Il carattere eventuale della seconda fase si risolve, quando la questione sia davvero controvertibile, in un passaggio ineliminabile (e spesso superfluo) per consentire alle parti di pervenire ai gradi d'impugnazione: si allungano i tempi, aumentano costi del giudizio e (moltiplicandosi gli adempimenti processuali) incertezze sul suo esito.
- 6) La caratteristica vincente del processo del lavoro (ormai preso a modello da molti studiosi anche per il giudizio ordinario) si è sempre ravvisata nel meccanismo di decadenze e preclusioni immediate e nei poteri ufficiosi del giudice: il carattere sformalizzato della prima fase del primo grado, priva di decadenze, rende incompleti le difese e il materiale probatorio delle parti ed impedisce al giudice di pervenire, grazie al tentativo di conciliazione ed all'interrogatorio libero delle parti, a soluzioni subito decisive e utili per le parti.
- 7) Nella disciplina del rito della legge 92/2012 la terminologia presenta elementi di scarsa precisione tecnica e lessicale, sicché sta generando, incertezze, contrasti e contenziosi interpretativi, tra gli altri, su: *a)* gli effetti delle azioni proposte erroneamente con uno o l'altro rito; *b)* i rapporti tra le due fasi del primo grado in ordine alla rispettiva natura ed agli ambiti istruttori; *c)* l'identificazione delle cause proponibili col nuovo rito; *d)* gli effetti della decisione adottata nel fase sommaria; *e)* i rapporti con le cause trattate con diverso rito;
- 8) I contrasti che in tre anni di vigenza hanno già interessato le sezioni unite della Cassazione (sulla proponibilità dell'azione di accertamento da parte del datore di lavoro) e la Corte costituzionale (sull'identità del giudice nelle due fasi del primo grado) denotano l'impatto negativo del rito in termini d'incertezza interpretativa ed i riflessi ordinamentali potenzialmente gravi che le soluzioni adottate possono avere per gli equilibri di molti uffici.

Norme concepite per perseguire gli obiettivi, condivisibili, di celerità nelle decisioni e certezza del diritto, hanno generato, pertanto, i rallentamenti ed i contrasti irrisolvibili che tutti i commentatori avevano già prefigurato all'indomani dell'approvazione della legge 92/2012.

Il testo proposto a suo tempo dall'A.N.M. e riversato integralmente nel d.d.l. in esame, all'articolo 2, proviene dal lavoro congiunto di magistrati e avvocati del lavoro, questi ultimi patrocinanti le posizioni tanto dei lavoratori quanto degli imprenditori, ed è stata condivisa dalle forze sociali. E' dunque **destinato ad incontrare il massimo consenso tra tutti gli operatori sociali del diritto**. Racchiude tre interventi fondamentali:

- l'unificazione della disciplina delle cause di licenziamento (commi 1-4)
- la chiarificazione dei modi per impugnare i licenziamenti discriminatori (co. 5)
- la concentrazione delle azioni verso la cessazione del rapporto del socio lavoratore di cooperativa (co. 6).

Riteniamo che il testo abbia i seguenti pregi.

*a)* Si fonda su poche norme chiare.

*b)* Riconduce i processi dei licenziamenti all'unico rito del lavoro, conservando però (art. 2 del testo) gli strumenti acceleratori ordinamentali pensati dalla legge 92/2012, utili dunque a garantire a quei giudizi la corsia preferenziale voluta dal legislatore, anche negli uffici giudiziari in cui il rito ordinario del lavoro non offra tempi rapidi di definizione;

*c)* Elimina tutti gli inconvenienti che si sono esposti.

*d)* Elimina le incertezze applicative anche in altre controversie sui licenziamenti (discriminatori e dei soci lavoratori di cooperative), in cui la

persistenza di ulteriori forme processuali e di norme non chiare generano soluzioni contrastate e incertezza perdurante.

e) Si conforma all'idea di semplificazione, già perseguita dal d. lgs 150/2011, riducendo il numero dei riti processuali civili.

Il testo si pone dunque in linea di continuità con gli intenti del legislatore del 2012 e di coerenza con la riforma semplificatrice del 2011. Di più. Il carattere sperimentale della riforma, enunciato nella stessa legge 92/2012 (art. 1, comma 2) ed il notevole precedente costituito dall'abrogazione del cd. "rito societario" (d. lgs 5/2003) a pochi anni di distanza dalla sua introduzione dimostrano come oggi risultino prevedibili e necessarie correzioni di rotta normative quando le impongano una realtà sempre più mutevole o difficoltà applicative insormontabili.

**Tutti questi argomenti favorevoli alle ragioni di magistrati ed avvocati hanno trovato oggi un avallo definitivo nelle leggi più recenti.**

Infatti l'art. 11 d. lgs 23/2015, attuativo della legge delega 183/2014 sul contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti (primo decreto del cd. *job's act*), afferma testualmente che ai licenziamenti intimati ai sensi di quel decreto "*non si applicano le disposizioni dei commi da 48 a 68 dell'articolo 1 della legge 28 giugno 2012, n. 92*".

**Il legislatore ha perciò riconosciuto che il cd "rito Fornero" non serve.**

Non si vede più la ragione della sua sopravvivenza. Conservarlo significa anzi dare vita ad un doppio regime processuale anche in materia di licenziamenti, un regime irrazionale e foriero di complicazioni applicative ulteriori rispetto alle innumerevoli già esistenti. Basti pensare al caso di due lavoratori licenziati contemporaneamente per la stessa violazione disciplinare, ma assunti in periodi diversi, oppure a licenziamenti collettivi che coinvolgano (come avverrà spesso) lavoratori assunti in momenti differenti: dovrebbe celebrarsi un processo diverso per ciascuno, con esiti potenzialmente diversi ed imprevedibili e con una evidente antieconomicità della sua gestione per i giudici, per i difensori, per le parti.



Quello dei costi processuali è oggi un fattore di ancora maggiore rilievo se si considera che è venuta meno la gratuità del processo del lavoro (come era stata concepita dalla legge 533/73) e che la modifica recente dell'art. 92 c.p.c. ha ristretto gli spazi entro cui è consentita la compensazione delle spese; perciò sono aumentati gli oneri del processo per chi – datore di lavoro o lavoratore – risulti soccombente nel giudizio, non potendosi tenere conto di eventuali motivi che attenuino la sua concreta responsabilità.

Perciò, per evitare la moltiplicazione dei riti e soluzioni che rendano inspiegabili alle parti del processo le incongruenze, gli ostacoli ed i costi che la giustizia frappono alle loro ragioni, **si è resa urgente l'applicazione delle norme inserite nell'art. 2 del d.d.l.; norme, va precisato, che sono immediatamente applicabile poiché non necessitano di elementi attuativi.**

\*\*\* Le considerazioni svolte valgono anche per le due disposizioni (co. 5 e 6), pur di minore impatto numerico, in tema di licenziamento discriminatorio e del socio di cooperativa.

Quanto al primo, la convivenza del rito del lavoro (o *ex* legge 92/2012) con quelli introdotti dal cosiddetto codice delle pari opportunità (d.lgs. 198/2006,

art. 36 segg.) e dal giudizio per le controversie in materia di discriminazione (art. 28 d.lgs. n. 150/2011) ha prodotto una duplice incertezza applicativa: sui modi con cui introdurre l'azione contro un licenziamento ritenuto discriminatorio; sui rapporti tra causa di lavoro e procedimento speciale nel caso in cui datore di lavoro e lavoratore o più lavoratori abbiano agito con rito diverso contro lo stesso licenziamento.

Per il socio lavoratore di cooperativa l'incertezza applicativa deriva dalla relazione tra il rapporto di associazione ed il rapporto di lavoro che convivono, dando luogo ad una relazione obbligatoria complessa, nello stesso contratto stipulato dal socio lavoratore con la società a scopo mutualistico (art. 1, co. 3, legge 142/2001).

Norme non chiare dello stesso testo di legge (artt. 2, co. 1, e 5, co. 2, l. 142/2001, come modificate *ex art.* 9 l. 30/2003) rendono problematica l'identificazione del giudice competente nei casi in cui venga fatta valere l'illegittimità del licenziamento insieme o distintamente da quella del recesso della cooperativa dal rapporto associativo. Le prime pronunce della Corte di Cassazione non hanno ancora risolto le incertezze, per la pluralità delle situazioni che possono darsi casi per caso.

Le norme inserite nell'art. 2 dipanerebbero definitivamente questi dubbi: per i licenziamenti discriminatori, lasciando inalterate le disposizioni vigenti, sarebbe data facoltà alla parte (datore o prestatore di lavoro) di agire secondo l'uno o l'altro rito, fermo restando che la prima azione preclude la facoltà dell'altra parte di agire con un diverso procedimento; si favorisce in ogni caso la concentrazione delle cause davanti al giudice del lavoro, in linea col

principio generale dell'art. 40 c.p.c. ed in conformità alla prime decisioni della Cassazione.

### **L'estensione alle cause di lavoro della generale misura di coazione verso il debitore condannato**

Un intervento normativo viene largamente auspicato dagli operatori giudiziari ed andrebbe nella stessa direzione di efficienza ed omogeneità del sistema processuale, con una modifica tecnicamente elementare. Si tratta dell'estensione alle cause di lavoro subordinato e parasubordinato della norma dell'art. 614-*bis* c.p.c., sull'attuazione degli obblighi di fare infungibile o di non fare (introdotta dalla legge 69/2009).

Attualmente il primo comma recita: *“con il provvedimento di condanna il giudice, salvo che ciò sia manifestamente iniquo, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'obbligato per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento. Il provvedimento di condanna costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme dovute per ogni violazione o inosservanza. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano alle controversie di lavoro subordinato pubblico e privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'articolo 409”*.

Con questa disposizione il nostro ordinamento si è dotato d'una misura coercitiva indiretta, rivolta a rendere più efficaci le sentenze di condanna ed a

facilitare il soddisfacimento del creditore, sul modello di strumenti esistenti nei sistemi anglosassone, tedesco e francese.

I commenti sono stati pressoché unanimi tanto nell'apprezzamento verso l'introduzione dello strumento generale quanto nella critica all'esclusione – unica ed incomprensibile – delle cause di cui all'art. 409 c.p.c.: nessuno ha saputo spiegarne la ragione logico-giuridica o sistematica e non pochi ne hanno ipotizzato l'illegittimità costituzionale, per l'irragionevolezza.

E' vero che, in caso di condanna del datore di lavoro a ripristinare il rapporto col dipendente, agisce come coazione indiretta l'obbligazione relativa alle retribuzioni maturate dal momento della sentenza sino a quella della reintegrazione. E' però una fattispecie settoriale ed ormai marginale nel novero delle controversie lavorative.

Ben più efficace sarebbe una previsione generale, quale quella dell'art. 614-*bis* c.p.c., a tutela dei crediti (del datore come del prestatore di lavoro) contro l'inerzia del soggetto obbligato. Anche a questo proposito, alle generali esigenze di efficienza dell'ordinamento giuridico, che deve assicurare effettiva protezione alle ragioni della parte creditrice, si aggiungono quelle specifiche d'un settore in cui è sempre più impellente la necessità di evitare la proliferazione dei contenziosi e dei relativi costi economici, dissuadendo il debitore da atteggiamenti dilatorie.

**Si propone pertanto di eliminare il periodo finale del primo comma dell'art. 614-*bis* del codice di procedura civile.**

## UNIONE NAZIONALE CAMERE CIVILI

Proposte di emendamenti – ddl s.2284-

In particolare sul rito di primo grado:

Quanto all' articolo 1, comma 2 del ddl (s. 2284), il ddl si propone di:

- **valorizzare gli istituti del tentativo di conciliazione e della proposta di conciliazione del giudice, di cui agli articoli 185 e 185-bis del codice di procedura civile, prevedendo che la mancata comparizione personale delle parti o il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituiscano comportamento valutabile dallo stesso ai fini del giudizio, e che il processo verbale di conciliazione costituisca titolo idoneo alla trascrizione ove contempli vicende traslative, costitutive o modificative di diritti reali immobiliari**

La soluzione proposta non convince in quanto non produce nessun effetto deflativo concreto; il tentativo di conciliazione obbligatorio ha già dimostrato in passato di non essere di alcuna utilità se operato dal giudice, in quanto il medesimo non viene percepito dalle parti come un conciliatore, ma resta pur sempre un terzo che, avendo potere decisorio, finisce con il coartare la conciliazione e questo a maggior ragione nel caso in cui si prevedano conseguenze negative in caso di rifiuto della proposta conciliativa da questi formulata. Il rischio è di aumentare solo la percezione di ingiustizia, a fronte di una situazione in cui già tutto il sistema della giustizia civile non gode di buona fama. Ponendosi nella prospettiva degli investitori (es. imprese, anche straniere) tutto ciò sarebbe estremamente controproducente. Una conciliazione efficace deve lasciare entrambe le parti soddisfatte e certo così non è con una soluzione imposta autoritativamente da un terzo sotto minaccia di sanzioni. Si propone invece di incentivare gli istituti conciliativi già esistenti come la mediazione (che gode dell'intervento di un terzo professionista della materia) e della negoziazione assistita (implementando gli sgravi fiscali: ad es. è assurdo

che in negoziazione assistita non vi sia esenzione dall'imposta di registro almeno fino a 50.000 euro come per la mediazione).

- **assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e garantire la ragionevole durata del processo;**

La soluzione proposta non convince in quanto appare una mera petizione di principio che sconta la realtà dell'attuale sistema giudiziario; le riforme a costo zero della giustizia non sono realmente possibili e non è comprimendo i termini processuali o le memorie difensive che si otterrà il risultato sperato. Al contrario, tutti questi interventi sono miopi e contribuiscono a far percepire il sistema giustizia come ambito in cui il diritto di difesa viene continuamente messo a dura prova (v. riflessioni subito a seguire con riguardo al c.d. rito semplificato). Occorre che ciascun attore svolga invece appieno il suo ruolo e un emendamento possibile può essere quello di enfatizzare il ruolo dei legali nelle adr, negoziazione, arbitrato e mediazione, in modo da lasciare agli uffici giudiziari un numero minore di controversie, che però devono essere trattate con cura e con rispetto del pieno diritto di difesa delle parti.

- **modificare i casi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, in considerazione dell'oggettiva complessità giuridica e della rilevanza economico-sociale delle controversie**

La soluzione proposta non convince in quanto i casi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale sono già di per sé assai ridotti; si tratterebbe quindi di introdurre una norma di mero maquillage normativo, del tutto priva di utilità pratica. Inoltre, ancora una volta, il criterio vago e in concreto non definitivo che dovrebbe consentire di discernere tra le cause riservate al collegio e quelle da decidersi da parte del giudice monocratico rischia di introdurre diverse modalità di decisione sorrette da un criterio che rischia di essere arbitrario. Si propone di sopprimere del tutto questa parte del ddl, pertanto.

- **il procedimento sommario di cognizione, ridenominato «rito semplificato**

**di cognizione di primo grado», nell'ambito del libro secondo del codice di procedura civile, prevedendone l'obbligatorietà per le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, con esclusione dei procedimenti attualmente assoggettati al rito del lavoro, prevedendo che l'udienza di prima comparizione delle parti sia fissata in un congruo termine, comunque non superiore a tre mesi, e assegnando al giudice, nel rispetto del principio del contraddittorio, la facoltà di fissare termini perentori per la precisazione o modificazione delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni, tenuto conto delle domande e delle eccezioni proposte dalle altre parti, nonché per l'indicazione dei mezzi di prova diretta e contraria e per le produzioni documentali, escludendo il potere del giudice di disporre il passaggio al rito ordinario;**

La soluzione proposta non convince per svariati motivi:

1. l'estensione del rito sommario di cognizione (perché di fatto l'idea di fondo è questa, pur a dispetto del nome) non può funzionare perché tale rito è sinora stato veloce in quanto poco battuto dai legali; ove divenisse la via maestra, la veloce scorciatoia diverrebbe il collo di bottiglia a cui si è abituati con il rito ordinario;

2. la ragione per cui i legali non si fidano del rito sommario (e non si fideranno nemmeno di quello semplificato) è che esso, essendo imprevedibile negli sviluppi operativi, poiché viene lasciato al giudice un potere troppo ampio, che risulta in contrasto con un principio di legalità, in quanto in base all'art.111 Cost. il processo deve essere regolato dalla legge e non rimesso, per le sue scansioni, alla decisione discrezionale del giudice, decisione discrezionale che potrebbe così creare possibili trattamenti differenziati passando da giudice a giudice; il rito in parola viene spesso associato al tema della possibile lesione del diritto di difesa delle parti, in quanto se non amministrato con equilibrio dal magistrato in effetti rischia di frustrare le esigenze difensive delle parti;

3. altro argomento strettamente collegato è che il rito semplificato rischia di appesantire il processo con richieste e difese inutili e sovrabbondanti, portando gli avvocati a fare richieste o difese superflue in ragione di un principio di eventualità (cioè meglio domandare tutto e di più subito nel caso in cui non sia possibile farlo in seguito)

4. il rito semplificato non è rispettoso delle esigenze dei legali; tutte le riforme recenti soffrono dello stesso limite infatti, ossia il comprimere i tempi sempre e solo in danno dei legali. Ciò produce solo una lesione del diritto di difesa e la difficoltà a difendere adeguatamente la parte; mentre alcun rilievo viene mai dato ai rinvii eccessivamente lunghi che sono dati dai magistrati ed al fatto che sovente si ha la percezione che gli stessi non siano adeguatamente istruiti sulla pratica; il processo telematico, che obbliga ora i magistrati a scaricare e stampare gli atti (o faticosamente leggerli a video) ha se possibile peggiorato la situazione;

5. il rito semplificato inoltre, come è per l'attuale sommario, non è ovviamente compatibile con procedimenti che richiedono una fase istruttoria "non sommaria".

La soluzione non è quindi nell'estensione del rito sommario di cognizione, cambiandogli il nome.

Tale profilo del ddl deve quindi essere del tutto abolito.

Occorre invece (e si formulano in tal senso alcune possibili proposte di emendamento):

1. favorire le adr ove possibile, con sgravi fiscali reali (es. esenzione da imposta di registro e bolli fino a una certa somma, pari ad almeno 50.00 euro o oltre) e lasciare ai tribunali solo un numero residuale di controversie;

2. incentivare la diffusione del rito sommario di cognizione nel ceto forense mediante la previsione di almeno una coppia di memorie difensive (breve memoria difensiva e replica) in modo da arginare il potere discrezionale del giudice di direzione del procedimento;

3. assegnare termini perentori anche al giudice per provvedere, sia sulla decisione, ma ad es. anche sui mezzi istruttori da ammettere; diversamente



si impone la celerità solo alle parti, con compressione del loro diritto di difesa, ma gli snodi in cui il processo rallenta per ragioni inerenti l'ufficio del giudice non sono mai toccati dalle riforme

4. prevedere un orario di presenza in ufficio anche per i magistrati e curare così l'effettiva operatività dei medesimi

5. conservare il potere del giudice di passare al rito ordinario se la complessità della causa lo richiede, in quanto è costui e non il legislatore ad avere il polso delle varie cause da decidere; occorre quindi dare fiducia ai magistrati in tal senso;

6. contemplare la possibilità di sciogliere il cumulo eventuale di più cause connesse riservando a quelle più semplici da gestire il rito sommario e lasciando proseguire le altre eventualmente con il rito ordinario

7. incentivare sistemi di decisione semplificata della causa con discussione orale, a cui deve seguire poi la decisione finale in tempi ragionevolmente contenuti per non perdere l'efficacia della prima.

- **prevedere l'obbligatorietà del rito ordinario di cognizione per le cause in**

**cui il tribunale giudica in composizione collegiale, escludendo il potere del giudice di disporre il passaggio al rito semplificato di cognizione**

La soluzione proposta non convince in quanto come sopra indicato, il rito "sommario" non dovrebbe costituire un obbligo a priori, ma una scelta da rendere caso mai maggiormente appetibile per le parti; gli automatismi sono invero da evitare (v. sopra).

Si propone di abolire del tutto questa proposta del ddl.

- **in conformità ai criteri di cui ai numeri 2), 3) e 4), modificare le disposizioni del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, e individuare i procedimenti speciali, disciplinati dal codice di procedura civile, dal codice civile e dalle leggi speciali, da assoggettare al rito semplificato di cognizione di primo grado;**

La soluzione proposta non convince in quanto il d.lgs. sulla semplificazione dei riti in effetti non è stato di alcuna utilità pratica. Esso ha cercato di ricondurre svariati riti speciali a tre modelli fondamentali: rito

ordinario, rito del lavoro e rito sommario di cognizione. Il d. lgs. In parola però ha preso in esame unicamente riti speciali di scarsissima utilizzazione; quindi di fatto nulla è cambiato. Il sistema prevede altri riti speciali (es. in materia di famiglia, ecc.) che oramai sono assimilati dal sistema e che già sono celeri, spesso facendo richiamo al rito camerale o ad alcune forme di esso; pertanto introdurre un ennesimo mutamento di riti rischierebbe solo di ulteriormente disorientare gli operatori.

Si propone di abolire tale proposta del ddl in quanto in parte inutile ed in parte deleteria.

- **estendere la possibilità, anche per le cause di competenza del collegio, delle decisioni di cui all'articolo 281-sexies del codice di procedura civile, prevedendo altresì una diversa collocazione sistematica degli articoli 281- quinquies e 281-sexies nel codice di procedura civile, preferibilmente dopo gli articoli 190 e 190-bis del codice medesimo.**

La soluzione proposta convince ed è spesso stata auspicata dalla dottrina; tuttavia occorre interrogarsi sulle cause per cui è la magistratura che vi si oppone.

- **prevedere che, all'udienza fissata per la prima comparizione delle parti e la trattazione, il giudice istruttore, se ritiene che la causa sia matura per la decisione senza bisogno di assunzione di prova, rimetta le parti davanti al collegio, nonché prevedere che alla stessa udienza il giudice istruttore rimetta le parti davanti al collegio affinché sia decisa separatamente una questione avente carattere preliminare, quando la decisione di essa può definire il giudizio;**

La soluzione proposta non convince in quanto appare eccessivamente compressiva del diritto di difesa delle parti; essa inoltre sconta anche il fatto che spesso i magistrati non sono realmente preparati sulla causa alla prima udienza di comparizione e trattazione; inoltre già ora i magistrati, se vedono che non vi è di fatto istruttoria da compiere, rinviando direttamente a p.c. Si tratta quindi di provvedimento del tutto inutile e assai pericoloso.

Si propone quindi di abolire tale proposta del ddl in quanto in parte inutile ed in parte deleteria.

- **prevedere che il rito semplificato di cognizione di primo grado sia definito con sentenza che contenga una concisa esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione;**

Si tratta di previsione del ddl, da rapportarsi però al rito sommario giusta le proposte di emendamento sopra enunciate circa il rito semplificato, che potrebbe salutarsi con favore in ragione delle recenti evoluzioni sulla sentenza sintetica (v. riforma art. 132 cpc e 118 att. cpc; v. decreto Canzio); tuttavia a patto che essa non si trasformi in motivazione asfittica e apparente: diversamente in contrasto con il dovere di motivare le decisioni previsto anche in Cost.

- **fermo restando quanto disposto dall'articolo 412-ter del codice di procedura civile, prevedere che sia possibile, per le controversie di cui all'articolo 409 del medesimo codice, ricorrere anche alla negoziazione assistita disciplinata dal capo II del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, senza che la stessa costituisca condizione di procedibilità dell'azione;**

Su tale proposta, nulla quaestio.

## **DOTT. PASQUALE D'ASCOLA**

### **SULLA GIUSTIZIA CIVILE**

Finalmente anche la classe politica italiana si è accorta che una giustizia civile lenta, inefficiente e fundamentalmente ingiusta è uno dei principali ostacoli a un sano sviluppo economico del paese. Su queste premesse, ci si aspetterebbe interventi organici e coerenti, che però all'orizzonte non si vedono. Eppure le cause dell'ingolfamento della macchina giudiziaria civile sono chiare. E anche i rimedi. Ecco i principali.

Finalmente la condizione della giustizia civile è giunta all'attenzione del parlamento, dei mezzi di comunicazione di massa, di economisti e imprenditori: è ora una questione di politica nazionale. Fino a qualche tempo la essa è stata motivo o di tormento solo per gli avvocati e i magistrati addetti al settore e soprattutto per malcapitati cittadini imbattutisi nei tempi inaccettabili dei nostri processi. La recessione economica ha aguzzato la vista di alcuni; qualcuno ne discute con sincerità, qualcun altro per mera propaganda. Ne parlano: non sempre con lucidità e consapevolezza. Non è che negli ultimi lustri si sia stati con le mani in mano. F almeno dagli anni Novanta che, constatata la durala irragionevole dei giudizi chili, in Italia abbiamo attuato cambiamenti delle prassi, riforme delle norme processuali, riordini degli uffici, innovazioni tecnologiche.

Tutto ciò non è bastato, in primo luogo perché al settore civile vengono destinati mezzi esigui o male amministrati; in secondo luogo perché alle modifiche e agli aggiustamenti si è arrivati tardi, inseguendo i problemi, senza cercare di prevenirli o di affrontarli con strumenti radicali e moderni.

Un cittadino comune, raziocinante e sereno, cioè non animato da pregiudizi e rancori verso giudici e avvocati, chiede: al legislatore leggi chiare; ai tribunali tempi rapidi; al «sistema» di non essere iniquo, cioè di attuare il principio di uguaglianza, possibilmente declinato ricordando che la Repubblica (art. 3 Cost.) deve rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano «di fatto» la libertà e l'eguaglianza dei cittadini.

Nelle residue 30 mila battine non sarà possibile sviscerare tutti i problemi del «civile». Se si vuole un'analisi completa, è sufficiente consultare via internet la Relazione annuale del Cnel del 13 dicembre 2012, curata per questo settore dai magistrati Perilli e Minniti, o i rapporti della Cepej, la Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa.

Possiamo però fornire un punto di visi a sui perché della decadenza della giurisdizione civile; sulle riforme sopravvenute nel corso del tempo; sui rimedi carati nella stagione della crisi; sulle prospettive future.

### **Le cause della crisi**

Si legge da qualche tempo che la «colpa» della lentezza dei processi civili va attribuita alla litigiosità degli italiani, alla gestione dei processi da parie dei giudici, all'eccessivo numero di avvocati. Come in tutte le generalizzazioni, si annida in esse un nucleo digerita, che viene però stravolto o distorto per ignoranza o convenienza. La giustizia civile, al pari delle altre strutture umane, esige cura e manutenzione costanti. Essa è invece stata sostanzialmente dimenticata dallo Stato e dal legislatore per tanto tempo.

Troppe cose (penso alla competenza del pretore, 750 mila lire fino al 1984; ai computer di cui il tribunale di Verona fu dotato da una banca che diede quelli dismessi) sono armate alle soglie degli anni Novanta esattamente come erano nel 1950, quando l'Italia era un povero paese agricolo.

Da allora per circa quarant'anni sono rimaste pressocché identiche le regole del processo civile, dell'accesso alla professione forense, della suddivisione degli uffici giudiziari sul territorio. Il proli lo dei giudici chili non è stato modernizzato e il loro numero è annientalo, ma in misura non proporzionata allo smisurato carico di lavoro. Il paese aveva altre priorità - lo sviluppo industriale, le infrastrutture autostradali, la sanità pubblica, il costoso decentramento regionale -e altre emergenze: le stragi, il terrorismo, la mafia. Le risorse per la giustizia, sempre insufficienti, sono state convogliate sul settore penale o dissipate in costi incontrollati, come quelli

per le notifiche a mezzo lettera raccomandata o per esecuzione e trascrizione delle intercettazioni telefoniche che, pur indispensabili, avrebbero dovuto essere sottoposte a regime di prezzi sorvegliati. Se nel tempo i giudici conciliatori (una magistratura onoraria pressochè gratuita, che agli inizi del secolo assorbiva la gran parte del contenzioso civile, risuscitata nel 1990 con il nome di giudice di pace) fossero stati conservati con competenze adeguate; le predire e i tribunali fossero stati ridistribuiti sul territorio secondo gli effettivi e mutevoli bisogni di giustizia; i giudici ordinari indotti a specializzarsi e assistiti da personale di segreteria; gli avvocati filtrati con numero programmato nell'ingresso alla professione e remunerati con un sistema che disincentivasse la pendenza della lite; le norme processuali disboscate da meccanismi dilatori, che incoraggiano i rinvii..., se tutto questo fosse stato curato per tempo, come ordinaria periodica manutenzione di una macchina, oggi non ci sarebbe un problema giustizia civile in Italia.

E bene partire dalla prima delle tre cause elencate, da conoscere per capire l'oggetto di cui si discute: la litigiosità degli italiani. Si dice che in Italia vi sono troppe azioni civili intraprese ogni anno dai cittadini e che milioni di processi sono pendenti. Ciò è vero, perché in Italia, secondo il rapporto Cepej, si introducono ogni anno il doppio dei processi rispetto alla Germania (la quale ha più del doppio di magistrati di carriera) e comunque di più che negli altri paesi europei.

Non credo che questo proliferare sia dipeso dal basso costo delle cause o dall'interesse degli avvocati a spingere i clienti alla lite. Queste problematiche esistono e anche esse sono state accentuate dalla scarsa attenzione, di cui si diceva prima, nell'adeguare le normative sulla giustizia al mutare dei tempi, ma non spiegano il fenomeno. La domanda è cresciuta nel tempo per molti motivi: a) il cittadino ha più consapevolezza dei propri diritti e li fa valere. In un sistema autenticamente democratico questo in sé è un bene, un indice di vitalità sociale e di crescente libertà, b) L'inefficienza e la polverizzazione (in mille regioni, province, comuni, enti pubblici di ogni sorta) della pubblica amministrazione è il maggior fattore di incertezza, che spinge a rivolgersi ai giudici per azioni che sarebbero

superflue se gli apparati statali (dal catasto ai controlli sul commercio funzio-nassero. Servizi efficienti, controlli ispettivi, amministrazioni cui il cittadino si possa rivolgere fiducioso, senza dover cercare «raccomandazioni» per avere risposta o per non subire sistematici dinieghi, sono il miglior modo per stabilire certezza di situazioni giuridiche e prevenire le liti. c) A queste inefficienze si è reagito con strumenti anomali, che complicano la vita della gente e la spingono a far causa. Un esempio: recentemente per combattere lo spreco energetico si è proclamata la nullità (poi commutata in pesantissime sanzioni) dei contratti di affitto di immobili (anche (nielli da cento euro al mese) cui non sia allegata la certificazione energetica, un documento che costa al proprietario centinaia di euro. Decine di migliaia di contratti avrebbero potuto saltare per questa mancanza spesso involontaria, cagionando un contenzioso immenso. Il legislatore, interferendo nei rapporti privati, si avvia sempre di più in sanzioni severissime sul piano civilistico, introdotte innaturalmente per combattere l'incapacità di far rispettare le centomila norme urbanistiche, edilizie, fiscali eccetera che tiene inutilmente in vita, d) E' esploso il contenzioso in materia di famiglia, perché separazioni e divorzi sono molto frequenti e scatenano sovente una contrapposizione accesa. e) Si moltiplicano le azioni, a volte abusive, per responsabilità civile - da quelle per i danni da circolazione automobilistica, a quelle per responsabilità sanitaria o per trabocchetti stradali. f) Vi è un numero incredibile di cause per discutere del «possesso» di immobili, cause che vengono duplicate da una successiva inevitabile controversia sulla proprietà di questi beni, g) Sono molto complesse, e ovviamente difficili da conciliare, le liti per questioni ereditarie, li) Le ricorrenti crisi e gli scarsi controlli del sistema amministrativo ed economico provocano miriadi di fallimenti di imprese, che devono essere sottoposti a vigilanza giudiziaria. i) Lo Stato e gli enti pubblici sovente non pagano i propri debiti e costringono i propri fornitori, oltre che a innalzare i prezzi dei beni e dei servizi, ad agire in giudizio. l) Gli enti previdenziali sono tra i più assidui contendenti nei tribunali: secondo Luigi Ferrarella [Corriere della Sera, 25 agosto 2014) oltre un milione di cause civili, un quinto del contenzioso pendente, riguarda l'Inps.

Duecentomila mila sarebbero le liti in cui sono parte le Poste e moltissime cause coinvolgono gli enti locali, che lietamente dispensano incarichi professionali, anziché H risolvere le controversie in via bonaria o amministrativa, in) 11 condominio e le distanze tra i fabbricali sono inesauribile fonte di litigi, senza che, per decenni, si sia voluto aggiornare la normativa, n) La riscossione dei crediti già accertati giudizialmente innesca ulteriori cause per pignorare i beni del debitore: solo nel 2005 si è fallo qualcosa di in-cisivo su questo fronte, o) La legge cosiddetta Pinto, che a spese dello Stato indennizza chi è stato parte in un processo durato più di sei anni: una massa ingente di cause «sulle cause», che hanno paralizzato le Corti di appello, nonostante gli avvertimenti della dottrina (Consolo), e che costano all'erario decine milioni di euro ogni anno.

Siamo così arrivati a discutere di poteri e doveri del legislatore.

E' innegabile che la legislazione italiana sia debordante, contorta, sfuggente. In parte perché gravano su di noi duemila anni di storia giuridica, in parte per incuria. Ciò comporta gravi disservizi, ma soprattutto la casualità nell'applicazione e quindi disparità di trattamento, imprevedibilità delle decisioni e conseguente propensione a intraprendere una contesa nella speranza di favorevole esito. E' ovvio richiedere quindi un'opera di delegificazione e semplificazione, che però va fatta da governo e parlamento avendo chiari gli obiettivi di fondo: si vuole continuare nell'iperregolamentazione o si troverà il tempo per discutere cosa veramente va tutelato? Si badi clic un totem «leggi chiare» è oggi utopistico. Il livello di complicazione legislativa è ormai aggravato dalla pluralità delle fonti, il civilista che si formava fino agli anni '85-90 apprendeva che la Costituzione, il codice e le leggi cosiddette speciali esaurivano il campo da esplorare. La giurisprudenza era facilmente conoscibile grazie al primato italiano della banca d'alt delle sentenze civili (una ricchezza invidiata in tutto il mondo occidentale, costruita dall'Ufficio del Massimario della Cassazione e in formalizzata in tempi preistorici da un gruppetto di magistrati pionieri). Ogni anno si pubblicavano in Cassazione 5 mila sentenze civili; attualmente sono circa 30 mila e l'organico è di fioco aumentato.



Oggi uno dei principali compiti dell'avvocato e del giudice non è più soltanto trovare un precedente specifico, ma scoprire quale sia la norma applicabile, in quale fonte cercarla. La normativa Le, le sentenze vincolanti della Corte europea dei diritti dell'uomo (Strasburgo) e quelle della Corte di giustizia comunitaria (Lussemburgo) costituiscono fonte che prevale sulla legge statale ordinaria, ma non sono si udiate adeguatamente (se non dai giovani universitari) e non sono consultabili con facilità. Finiscono con l'incombere sulla sorte delle liti come un destino ignoto, al pari della stratificazione vulcanica delle leggi statali (si pensi alla normativa sul lavoro). Avviare un'opera di semplificazione è quindi indispensabile, ma in un'ottica che non può essere più di mero adattamento dell'esisterne, come è stato tentato in questo inizio secolo con una raccolta di testi unici pretenziosamente chiamati «codici».

Occorre ideare un meccanismo di raccordo con la legislazione europea e internazionale e occorre un ripensamento dei valori di fondo del codice civile: stabilire se si devono ancora tutelare a oltranza i cosiddetti diritti assoluti, cioè per esempio anche la più piccola lesione della proprietà (le costruzioni entro di 5 o 10 metri dal confine), ovvero dare maggior risalto agli interessi collettivi, ai valori della persona; e come realizzare un'efficace protezione del consumatore dai grandi fornitori di servizi (telefonia, tv, utenze domestiche, forniture *online*). Sono scelte che competono al legislatore, non al giudice, come invece avviene attualmente.

E il legislatore dovrebbe scegliere le tecniche di tutela: cioè stabilire che una serie di violazioni tra privati sono monetizzabili, affidando a criteri predeterminati e all'equità del giudice il risarcimento; si eviterebbero tante cause che si instaurano e proseguono per motivi «di principio», per ottenere cioè, sapendolo possibile, un sanguinoso ripristino della situazione preesistente, al solo fine di punire l'avversario.

Accade invece che le riforme maturate negli ultimi venti anni siano un'affannosa, elusiva rincorsa: affannosa perché si arriva tardi e si deve provvedere in fretta, senza ponderazione; elusiva perché non si ha in animo di fare scelte di valori "coerenti, ma solo accontentare gruppi di pressione o interessi «forti» o placare campagne di stampa suscitate da episodi (i morti

sulla strada o le asprezze di Equitalia, per esempio).

Sono state quindi non risolutive o insoddisfacenti, anche se utili, anche le più attese riforme dell'ultimo ventennio, relative ai punti prima indicati: dall'affidamento condiviso dei figli minori, alla riforma del diritto fallimentare, a quella dell'esecuzione forzata (il pignoramento), alla standardizzazione dei risarcimenti per le persone danneggiate nei sinistri stradali, al calcolo degli interessi sui conti correnti bancari; alla più recente riforma del condominio, limitatasi, senza coraggio, a recepire quanto già le Corti avevano affermato in via interpretativa.

## **I giudici**

Chiariamo subito un punto: la produttività dei giudici civili italiani è largamente superiore a quella di qualsiasi altro magistrato europeo. Dai rapporti citati inizialmente (dati Cepej), risultano produrre sei volumi- più dei colleghi svedesi; il 50 per cento più dei giudici tedeschi e il 60 per cento più dei francesi. Ciò, attenzione, applicando un codice di procedura infinitamente più complicato (un manuale universitario italiano consta di 4 volumi, in Germania di 1) e con un obbligo di motivazione (controllato in appello e Cassazione) che in Francia neppure immaginano. Lì il giudice assertivamente enuncia i punti su cui (filiali) basa la sentenza; in Italia deve analizzare precisamente le testimonianze, le consulenze tecniche e ogni altra circostanza acquisita agli atti, rispondendo punto per punto agli scritti degli avvocati.

Se si ampliarono le ipotesi di responsabilità civile del giudice, la necessità di motivare minuziosamente le sentenze diventerà una forma di difesa preventiva e rallenta ulteriormente i tempi delle decisioni, almeno nelle questioni economicamente più impegnative. Potrebbero fare di più. Senza altro sì, se fossero a pieno organico, se disponessero di locali, cioè di uffici in cui lavorare (molte sedi ancora difettano e i magistrati si alternano nelle aule di udienza e nelle stanze disponibili), di mezzi e di personale.

*Le cancellerie.* Quest'ultimo è attualmente il più grande problema. Dal

1998 non si indicano concorsi per reclutare personale di cancelleria e quello in servizio veleggia verso i 53-54 anni di età media. Con eccezione dei presidenti di tribunale e di alcuni uffici del lavoro (da una certa ampiezza in poi, e salvo quanto si dirà, praticamente nessun giudice civile è coadiuvato in udienza da segretari; né dispone personalmente i collaboratori che tengano in ordine, schedino e raggruppino i fascicoli, predispongano l'agenda dei magistrati), con-trollino che non si vada in udienza «a vuoto» per mancanti avvisi a testimoni o consulenti, curino la redazione dei verbali (scritti spesso a mano dagli avvocati nei corridoi), redigano gli atti ripetitivi, risolvano i guasti informatici minori, fotocopino i materiali di studio eccetera. È stato di recente regolato per legge l'Ufficio per il processo, cioè il principio che debba esistere un servizio imperniato sui giudici civili, ma le forze sono (quelle che sono. Nel settembre di qualche anno fa, a Ironie delle lamentele per i vuoti di organico, il ministero del Tesoro rispose sopprimendo i vuoti, cioè ridusse le piante organiche, palificale al numero dei dipendenti effettivamente in servizio. Un gioco di prestigio.

Eppure sarebbe bastato, dal '90 in poi, in occasione di periodici pre-pensionamenti di massa, dirottare nell'amministrazione della giustizia, dalla pubblica amministrazione o da altri pubblici servizi (le Ferrovie per esempio, passate da 200 mila a 90 mila dipendenti in pochissimo tempo) 5 mila impiegati, per ottenere, con minimi costi aggiuntivi, un vertiginoso miglioramento della qualità e della quantità del servizio. A tutt'oggi nessuno lo propone e nessun ministro trova la forza per motivare il personale esistente, riqualificandolo adeguatamente (troppi sono digiuni in informatica) e premiandone gli sforzi di formazione.

Stanno andando a regime nuovi sistemi informatici: la consolle del magistrato per la gestione computerizzata del ruolo e il raccordo Ira computer portatile del magistrato, postazione di ufficio, cancellerie; il processo telematico, ancora limitato a una porzione di servizi del civile, per il deposito di atti, le notifiche agli avvocati, la redazione di alcuni provvedimenti.

Si tratta di innovazioni considerevoli, che vengono però avviate con mezzi

ridicolmente insufficienti (secondi) il Corriere della Sera, 200 milioni nel 2001, circa 79 nel 2014, cioè per tutta l'Italia giudiziaria una somma, in calo costante, pari a quella che in un anno spende il solo comune di Roma per l'informatica, affidandosi alla buona volontà di magistrati e personale. Chi è più motivato si sforza di capire il funzionamento dei vecchi sistemi, con un'assistenza da remoto che costringe a perdere tempo e impone di ingegnarsi per trovare soluzioni provvisorie alle inevitabili disfunzioni (tenendo buone, forse di nascosto, copie cartacee per il timore che un giorno il sistema perda i dati). Non sarebbe stato meglio assumere 500 bravi tecnici informatici da diffondere negli uffici? Quale azienda pubblica o privata farebbe perdere tempo ai propri dirigenti per fare le fotocopie o studiare su internet come si risolvono le difficoltà di uso di un nuovo software?

*Gli organici.* È vero che fino alle riforme processuali degli anni Novanta la magistratura e l'avvocatura civili hanno assistito quasi inerti all'ampliarsi della durata dei giudizi. Da allora si è innescato un circuito virtuoso, che quasi ovunque ha moltiplicato la produttività e ha restituito responsabili e cura nei giudizi civili.

Il Csm ha avviato un ingente programma di formazione professionale, sfociato qualche anno fa nell'istituzione della Scuola per la magistratura. Gruppi spontanei di magistrati, avvocati e funzionari hanno dato vita a vivaci Osservatori per la giustizia civile e hanno realizzato protocolli di udienza per l'introduzione di buone prassi. In qualche sede giudiziaria sono stati varati programmi di controllo e recupero dell'arretrato, per «governare» la resa di giustizia e arginare l'irragionevole durata dei processi.

Tutto ciò non può bastare, sia per le carenze segnalate, sia perché arriva con molto ritardo, (quando ormai si sono create sacche di arretrati) e cattive abitudini difficili da estirpare. Se ciascuno non fa la sua parte è fatale che nel paese aumentino le differenze a vantaggio di chi sia già benino e migliori ulteriormente e a svantaggio di chi, travolto, si lascia andare.

Preoccupato del penale, il ministero, al quale compete secondo la

Costituzione art. 110) l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, ha trascurati) per decenni di verificare (piani giudici civili servono in Italia e soprattutto di stabilire come distribuirli in ciascuna sede. Nel frattempo la baracca è puntellata

dai giudici onorari, una massa di professionisti che soccorrono gli apparati ordinari per un modesto compenso, sopravvivendo a colpi di proroghi".

Ne deriva che un'antica capitale come Torino ha sempre goduto di un accettabile rapporto tra affari e magistrati, sicché è stato possibile, con l'acume dei capi, riorganizzare il servizio e renderlo veramente efficiente. A Vicenza, divenuta in pochi lustri un distretto industriale tra i più frenetici di Europa, l'organico è rimasto (nello dei tempi del Veneto sottosviluppato. A Foggia o in altre realtà meridionali, pure sottostimate, si è accumulato un arretrato tale che non vi è programma di smaltimento dell'arretrato che possa essere credibilmente instaurato se non si modificano gli organici. Per converso, anticipando il pensionamento degli ultrasessantenni che avevano chiesto) di continuare a lavorare, l'attuale governo si vuol liberare di 400 magistrati in servizio. Ci vorranno 5 anni per rimpiazzarli.

*L'organizzazione.* Quello del giudice civile è un mestiere tradizionalmente solitario, con il rischio dell'autoreferenzialità, cioè di non tener conto adeguatamente di metodi di lavoro alternativi, innovazioni, nuovi bisogni, fusi bilanciamento era costituito dalle Camere di Consiglio, in cui il Collegio o una intera Sezione si incontravano e confrontavano un paio di volte a settimana. Nel 1997 una riforma voluta dai ministri Flick, che ha affrontato le questioni della distribuzione del lavoro, ha drasticamente ridotto la collegialità. Ne è derivato un beneficio quantitativo, perché ogni giudice ha potuto dedicare alle sentenze il tempo delle Camere di Consiglio, ma si sono pagati due prezzi: il Collegio contribuiva a costruire la professionalità del giudice, abituandolo all'umiltà e al confronto critico dei saperi; il Collegio imponeva di organizzare il lavoro del singolo e del gruppo. Tradizione e novità legislative, singolarmente alleati, hanno cospirato quindi contro un principio di buona organizzazione del servizio.

Stroncalo come si sa il lavoro del governo Prodi, è stata l'Associazione nazionale magistrati a interrogarsi su «Giustizia e Organizzazione» e a promuovere modelli di cambiamento, vuoi per la riforma processuale entrata in vigore nel 1995, vuoi per la presa di coscienza della necessità di rispondere ai ritardi crescenti.

Vincere le resistenze non è facile, perché davanti alla continua diminuzione del personale e all'insormontabilità di masse di fascicoli (in certi uffici ogni singolo) giudice ha un ruolo di 2-3-4 mila cause invece delle quattrocento-cinquecento che dovrebbero costituire il carico flottante, ci si sente rispondere che c'è appena il tempo di far fronte alle urgenze, sacrificando domeniche, ferie e altre feste comandate. Può darsi che qualcuno ne approfitti per disimpegnarsi, ma credo siano pochi: la mole di fascicoli è tale che è difficile sottrarsi. Molto più di frequente accade invece che per celebrare maxi-processi penali sia necessario applicare per anni giudici chini al settore penale e giungere alla sospensione delle udienze civili. Su questo punto cercherò di tornare.

Se, per porre rimedio, si volesse fare qualcosa di immediato, inserito in una logica complessiva, si dovrebbe riprendere e perfezionare la riforma del giudice unico, che ha unificato preture e tribunali. Si dovrebbe infatti capire che non tutto il contenzioso può essere trattato allo stesso modo, con le stesse garanzie di rito, di motivazione e di impugnazione; che è assurdo continuare a mantenere l'obbligo di collegialità per la nomina di un amministratore di condominio e negarla per la causa su un complicatissimo contratto internazionale del valore di decine di milioni di euro, affidata a un singolo giudice: questa causa a volte scivola di mano in mano fino ad affluire, come è accaduto negli anni Novanta, su un inerme giudice aggregato, non di carriera, che si trova a decidere questioni meritevoli di ben altre spalle. Sfocerà in un appello.

Le cause vanno distinte in base al valore; il criterio può essere economico (oltre x euro) e per materia (diritti fondamentali eccetera), criteri che per le cause di maggior valore devono portare a un rito arioso, affidato sempre a tre giudici, dal primo al terzo eventuale grado. Per le altre - la maggioranza - la società può sopportare invece il rischio che siano affidate al giudice

singolo anche in appello, con limitazioni di rito e di mezzi di impugnazione, anche in Cassazione. Tale distinzione, usando l'accortezza di distribuire equamente tra tutti (per formare equilibratamente tutti i magistrali) il carico dell'uno e dell'altro tipo di cause, e ricordando di applicare criteri di specializzazione, sarebbe un modo responsabile per affrontare su questo versante la crisi della giustizia, che sarebbe condiviso dai magistrati, ben accetto agli avvocati e comprensibile per i cittadini. È vero che si dovrebbe fronteggiare la reazione dei comuni, i quali non vogliono che sia soppresso o ridimensionato il proprio tribunale, ma questa è una riforma da fare, giocando proprio sui diversi livelli di complessità dei processi per tenere vicino alla gente il contenzioso minore e concentrare in sedi di inedita grandezza quello più delicato.

*I giudici e il processo.* Il modo di condurre i processi civili rimane per i profani uno dei misteri più sconcertanti.

A partire dalla riforma degli anni Novanta le differenze si sono accentuate da distretto a distretto, da ufficio a ufficio e anche da giudice a giudice, nonostante lo sforzo profuso dagli Osservatori per la giustizia civile. C'è chi ha un approccio formalistico, chi convoca sistematicamente le parti per interrogarle e tentare la conciliazione; chi fissa l'orario e scandisce le udienze singolarmente nella mattinata; chi le accumula lasciando che l'ordine di trattazione sia impresso dall'ora di arrivo degli avvocati; chi si avvale di stagisti neolaureati e chi li rifiuta; chi usa software per dettare al pc il verbale e chi si limita a firmare il verbale redatto e governato dagli avvocati; chi crede nella «mediazione» e chi ne diffida.

A queste differenze formali corrisponde purtroppo uno sfilacciarsi del rito ordinario, che ha attirato una così spasmodica attenzione del legislatore da rendere ormai difficile per gli avvocati raccapezzarsi su quale sia la tipologia applicabile, che varia in relazioni alla data di entrata in vigore delle continue «novelle» processuali. Si è giunti a implorare un «fermo biologico», ma non c'è governo che rinunci a metter mano sul processo civile, forse per dare in Europa la sensazione che qualcosa si stia facendo. Purtroppo nel tentativo fallace di accelerare i giudizi per via processuale si

sacrifica molto dell'obiettivo principale del giudice: emettere una sentenza giusta, in cui, almeno nelle cause di rilevante valore economico o personale, l'accertamento giurisdizionale corrisponda a una verifica approfondita del fallo e delle soluzioni giuridiche corrette.

In breve: per stringere i tempi si fanno rapidamente decadere le parti dal diritto di produrre documenti, addurre testimonianze, individuare le norme di riferimento e conseguentemente allattare le proprie difese. Può accadere che una persona o un'azienda citata per un debito che è stato già pagato perda in lutto o in parte la causa perché la ricevuta di pagamento viene trovata con un giorno di ritardo. Per il nostro sistema cade una mannaia irrecuperabile, che non tiene conto neppure del fallo che forse la decisione definitiva della causa arriverà tra pochi anni. Rigorismi inutili, che rendono inammissibili le impugnazioni di sentenze palesemente errate, frutto anche qui di quell'avvilarsi intorno ai problemi, anziché risolverli per via pacifica, che contraddistingue questi ultimi tempi.

Ai giudici civili in genere ripugna dover emettere decisioni ingiuste, cioè in cui sia palpabile la distanza tra la regola di diritto che si deve affermare e la realtà sostanziale emersa tardivamente. Un legislatore sapiente potrebbe evitare tutto (però, ma attualmente il pensiero dominante va in senso opposto. Si chiede al sistema professionale di giudici e avvocati quel che non può dare: raggiungere una buona soluzione con un rito capriccioso e asfissiante.

## **Gli avvocati**

Secondo me spetta agli avvocati risolvere i problemi della categoria rispetto alla giustizia civile, su binari che il parlamento deve dettare, esigendo una svolta più incisiva e rigorosa di quella varata con la recente riforma dell'ordinamento o forense.

Il numero degli avvocati è enorme, si dice oltre duecentomila, circostanza che causa cadute deontologiche e anomali eccessi di liti, onde lucrare compensi promuovendo o resistendo in cause da non ingaggiare. Questa anomalia, che riguarda annualmente una minoranza del Foro, va



circostritta per tempo.

Le iniziative legislativi" più recenti, dalla mediazione alla negoziazione assistita, cioè forme di trattativa preliminare volte a scongiurare i giudizi, si muovono nella giusta direzione, ma sono state varate frettolosamente (la mediazione è stata addirittura dichiarata incostituzionale per l'eccesso di... fretta) e senza tener conto adeguatamente della posizione degli avvocati.

La categoria è oggi indotta sulla difensiva, come si sentisse accerchiata, alla stregua della Russia di Breznev: a) ha subito una pesante decurtazione di reddito, perché i minimi tariffari sono caduti sotto i colpi dei trattati UE e i clienti forti (banche, assicurazioni, aziende sane) ne hanno approfittato per proporre - prendere o lasciare - una drastica riduzione degli onorari; b) si sente insidiata da altre figure professionali - mediatori, commercialisti, tecnici, *abogados* di diritto comunitario - che ne erodono gli spazi; c) subisce le continue modifiche della normativa processuale, i rigorismi di cui ho scritto sopra, le ondate legislative di mille decreti legge, direttive europee, regolamenti, normative regionali e comunali, giurisprudenza contrastante, che generano insicurezza e rendono difficile il rapporto con il cliente; d) lamenta l'espansione continua ed esagerata dei tributi sui giudizi civili e amministrativi, che ha quasi annullato il contenzioso minore e induce i clienti deboli a rinunciare a far valere i propri diritti, anche quando avrebbero buone ragioni da spendere.

È irrealistico bloccare adesso il numero dei legali, perché si precluderebbe a migliaia di giovani l'accesso a una professione che è per definizione libera, in cui si ha bisogno dell'apporto continuo di ingegni nuovi. Qualche beneficio si avverterebbe solo tra venti anni, al pensionamento di metà di quelli già in servizio.

Si può però pretendere un sistema che limiti l'accesso dei professionisti alle azioni giudiziarie. L'avvocato potrebbe liberamente assistere i clienti nell'attività stragiudiziale, contrattualistica, di consulenza, di assistenza nelle fasi anteriori al giudizio, ma per accedere alla giurisdizione dovrebbe accettare dei limiti. La specializzazione sia per materie, sia per funzioni non tutti i trentamila abilitati alla Cassazione sono all'altezza di difendere in sede di legittimità), dovrebbe diventare un percorso normale, autogestito

con rigore e con limiti numerici. Come un dermatologo non si sognerebbe di operare il ginocchio e un endocrinologo di intervenire sul cervello, così mi pare si possa pretendere che gli avvocati debbano specializzarsi o affiancarsi talora a uno specialista. Dovrebbero accettare controlli e limitazioni in caso di abusi e di ripetute azioni dichiarate inammissibili o manifestamente infondate. A garanzia della professionalità e per legittimare la propria sopravvivenza.

Se ci si pone su questa strada si può, con il loro contributo determinante, avviare a soluzione un problema altrimenti irrisolvibile, che dà spunto a gran parte delle censure attualmente rivolte agli avvocati: di iniziare cause inutili per accaparrarsi il cliente, di far durare i giudizi per aumentare le parcelle, di essere vaghi nei preventivi per riservarsi di «caricare» gli onorari sull'assistito infedele.

### **Quali prospettive**

Una situazione così gravemente compromessa esige risposte sapienti e di lungo periodo, come si è cercato di spiegare. Alcune idee qui riassunte potrebbero però dare il segnale di una volontà politica, imprimere una svolta.

Occorrono straordinari investimenti di personale e di mezzi informatici (lo si è fatto in Spagna con successo): basterebbe trattenere nel settore giustizia non una parie (come accade a singhiozzo da qualche tempo), ma tutti gli immensi proventi che lo Stato, per merito di azioni penali guidate dai fini, incassa da imputati di gravi violazioni fiscali o da confische patrimoniali. Negli ultimi anni spontanei palleggiamenti di grandi società hanno fruttato allo Stato molte centinaia di milioni di euro, prontamente incamerati dal Tesoro, lasciando gli uffici giudiziari e ad arrabattarsi con stampanti senza toner e con fotocopiatrici ansimanti.

Una depenalizzazione massiccia, che costruisca finalmente un diritto penale minimo e lasci a sanzioni amministrative - serie, afflittive, ma fuori dall'orbita penalistica la gran parte delle violazioni, consentirebbe di

trasferire al civile personale e risorse, oltre a restituire dignità all'apparato carcerario. La sanzione penale, che è infamante, costringe a resistere anche per sperare in prescrizione e amnistie. Essa è da riservare ai delitti non altrimenti sanzionabili. Ha senso agitare sempre la reclusione per il furto di dieci mele o per una modesta e reversibile violazione urbanistica in zona protetta (cioè quasi tutto il paese)?

C'è in Italia un rito civile che funziona benissimo e che scioglie tante controversie nel pieno rispetto dei canoni del giusto processo: il rito cautelare. Esso prevede che il giudice deve sentire le parti e, «omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio», procedere nel modo che ritiene più opportuno «agli atti di istruzione indispensabili in relazione ai presupposti e ai fini del provvedimento richiesto». Contatto diretto tra giudice e parti, snellezza di forme, garanzia del contraddittorio, ricerca della decisione giusta: forse per alcuni anni si potrebbe raccogliere la provocazione che fece una volta un audace processualcivilista (Cipriani) e provare ad affidare tutti i giudizi ordinari di primo grado a (presta disciplina, articoli 669 bis ss., in vigore dal 1993. Tutti saprebbero orientarsi senza fare nuovi studi: giudici e avvocati arriverebbero più celermente a decisione. Ogni due anni si potrebbe rendere obbligatoria una «legge giudiziaria», che affronti i nodi più scollanti, anche numericamente, emersi nel contenzioso civile e amministrativo e li risolva, misurandosi con gli orientamenti già emersi in giurisprudenza e offrendo, laddove è richiesto, un meditato, tempestivo e risolutivo dettato del parlamento. Sarebbe un modo per sfuggire ai fenomeni della contrattazione legislativa e degli assalti alla diligenza, propri delle leggi di stabilità e dei cosiddetti decreti «milleproroghe», normative approvate con voli di fiducia, sovente senza un preventivo adeguato dibattito parlamentare.

Le altre grandi riforme, quelle del diritto civile, penale e amministrativo dovrebbero essere compito precipuo di una Camera alta, eletta dai cittadini e dedicata soltanto alla lettura vincolante di norme di sistema, cioè a tessere e ritessere, con spirito sempre fedele alla Costituzione, la legislazione dei valori, quella che dà senso a una comunità. Peccato che quella Camera, chiamata Senato, stia per svanire.

**DISEGNO DI LEGGE S.2284**

***Premessa***

Il disegno si compone di n. 4 articoli, il primo dei quali contiene una ampia delega al Governo per la riforma della disciplina del tribunale delle imprese, del codice di procedura civile e della correlata legislazione speciale, nonché per l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona e parallela soppressione del tribunale per i minorenni.

I successivi tre articoli sono invece destinati a modificare direttamente la normativa processuale in tema di impugnazione dei licenziamenti (art. 2), due norme del codice di procedura civile riguardanti il procedimento ingiuntivo (art. 3, diretto a modificare l'art. 648 c.p.c., e art. 5, diretto a modificare l'art. 634 c.p.c.) ed infine l'art. 37 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni in legge 15 lugli 2011, n. 111, recante Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie (art. 5).

Mentre le modifiche che si vorrebbero introdurre con gli ultimi tre articoli non destano particolari problemi e sono anzi da salutare con favore, in relazione alla delega contenuta nell'art. 1 non posso non condividere la forte preoccupazione espressa dall'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile, sia per il metodo seguito che per il merito delle soluzioni genericamente suggerite dai principi e criteri direttivi.

In via pregiudiziale, infatti, non appare condivisibile il metodo che il Governo continua a privilegiare per perseguire l'obiettivo delle riforme, consistente da un lato nella presentazione al Parlamento di disegni di legge delega contenenti principi e criteri direttivi spesso caratterizzati da un'estrema genericità, pur avendo già predisposto gli articolati normativi con i quali si vorrebbe dare attuazione alla richiesta delega legislativa, e dall'altro nella anticipazione con decreto legge, ovvero mediante emendamenti alle leggi di conversione di decreti legge, anche al di fuori dei requisiti costituzionali della necessità e dell'urgenza, di norme destinate a dare immediata applicazione ai principi che appaiono invece sufficientemente determinati: nell'un caso e nell'altro sottraendo al dibattito politico l'effettivo contenuto delle riforme.

Nel merito, è stato inoltre esattamente rilevato che l'approvazione dell'art. 1 della legge e il conseguente esercizio della delega finirebbero per aggravare ulteriormente i già numerosi problemi creati agli operatori dal disordinato avvicinarsi di riforme legislative rivelatesi in diversi casi

inutili, senza offrire un valido contributo alla riduzione dei suoi ormai intollerabili tempi e distogliendo attenzione ed energie vuoti dal funzionamento della giustizia civile, vuoti dalle iniziative assunte dallo stesso Governo sul piano organizzativo.

Ciò doverosamente premesso, ritengo comunque doveroso, come studioso del processo, offrire un contributo al fine di far sì che le norme del disegno di legge al Vostro esame possano essere ulteriormente migliorate rispetto a quanto già fatto in sede di approvazione da parte della Camera dei deputati. Offro pertanto alla Vostra attenzione le seguenti osservazioni e proposte di modifica.

### *Osservazioni ed eventuali proposte di modifica*

#### **Art. 1, comma 1, lett. b), n. 13.1.8**

**13.1.8) previsione della concentrazione dell'istruzione probatoria e dell'attribuzione al giudice del potere di regolare le forme del contraddittorio preordinato alla decisione;**

Si prevede l'attribuzione al giudice di regolare le forme del contraddittorio preordinato alla decisione, in contrasto con il principio, ricavabile dall'art. 111 Cost., secondo il quale è la legge a dovere dettare le regole del giusto processo, da svolgersi nel contraddittorio tra le parti.

#### Proposta di emendamento:

*Al comma 1, lettera b, n. 13.1.8, eliminare le parole "e dell'attribuzione al giudice del potere di regolare le forme del contraddittorio preordinato alla decisione".*

#### **Art. 1, comma 2, lett. a), n. 1**

**1) valorizzare gli istituti del tentativo di conciliazione e della proposta di conciliazione del giudice, di cui agli articoli 185 e 185-bis del codice di procedura civile, prevedendo che la mancata comparizione personale delle parti o il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituiscano comportamento valutabile dallo stesso ai fini del giudizio, e che il processo verbale di conciliazione costituisca titolo idoneo alla trascrizione ove contempli vicende traslative, costitutive o modificative di diritti reali immobiliari;**

La modifica suscita perplessità nella parte in cui prevede che il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituiscono comportamento valutabile dallo stesso ai fini del giudizio. Va infatti tenuto conto che il giudice può formulare la proposta di

conciliazione pure in presenza di opposte affermazioni delle parti in ordine ai fatti di causa e prima ancora dell'assunzione delle prove, sicché la previsione di pur non automatiche conseguenze negative al rifiuto di una proposta conciliativa basata su mere congetture e formulata da un soggetto non ancora in grado di conoscere i fatti di causa rischia di alimentare un già diffuso senso di sfiducia dei cittadini negli organi costituzionalmente deputati alla tutela giurisdizionale dei diritti,

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera a, n. 1, sostituire le parole “o il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituiscono” con la parola “costituisca”.*

**Art. 1, comma 1, lett. a), n. 4**

**4) collocare il procedimento sommario di cognizione, ridenominato «rito semplificato di cognizione di primo grado», nell'ambito del libro secondo del codice di procedura civile, prevedendone l'obbligatorietà per le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, con esclusione dei procedimenti attualmente assoggettati al rito del lavoro, prevedendo che l'udienza di prima comparizione delle parti sia fissata in un congruo termine, comunque non superiore a tre mesi, e assegnando al giudice, nel rispetto del principio del contraddittorio, la facoltà di fissare termini perentori per la precisazione o modificazione delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni, tenuto conto delle domande e delle eccezioni proposte dalle altre parti, nonché per l'indicazione dei mezzi di prova diretta e contraria e per le produzioni documentali, escludendo il potere del giudice di disporre il passaggio al rito ordinario;**

La prevista obbligatorietà del rito sommario di cognizione, ridenominato “semplificato”, per tutti i giudizi da svolgersi dinanzi al giudice monocratico, non consente di mantenere invariata la regola, attualmente contenuta nell'art. 702 ter c.p.c., secondo la quale “giudice, sentite le parti, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione rilevanti in relazione all'oggetto del provvedimento richiesto” ed impone invece al legislatore, in osservanza del principio del giusto processo regolato dalla legge, di regolamentare in modo maggiormente rispettoso del contraddittorio e del diritto di difesa lo svolgimento del rito semplificato. Si consideri d'altra parte che, mentre può essere ragionevole prevedere che in controversie relative a rapporti contrattuali ad esecuzione continuata (quali il rapporto di lavoro), al convenuto possa essere lasciato un termine a difesa di soli venti giorni (combinato disposto degli artt. art. 415, comma 5 e 416, comma 1, c.p.c.), siffatta scelta può rivelarsi del tutto irragionevole per altri tipi di controversie, in cui il diritto di difesa del convenuto potrebbe risultare ingiustamente compresso.

Proposta di emendamento:

*Al comma 1, lettera a, n. 4, sostituire le parole “e assegnando al giudice, nel rispetto del principio del contraddittorio, la facoltà di fissare termini perentori per la precisazione o modificazione delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni, tenuto conto delle domande e delle eccezioni proposte dalle altre parti, nonché per l'indicazione dei mezzi di prova diretta e contraria e per le produzioni documentali, escludendo il potere del giudice di disporre il passaggio al rito ordinario” con le parole “e che tra la data di notifica al convenuto del ricorso e del decreto di fissazione di udienza e la data dell’udienza debba decorrere un termine dilatorio di almeno quaranta giorni; e prevedendo inoltre il dovere del giudice di assegnare, a richiesta di parte da formulare alla prima udienza e nel rispetto del principio del contraddittorio, termini perentori per la precisazione o modificazione delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni, tenuto conto delle domande e delle eccezioni proposte dalle altre parti, nonché per l'indicazione dei mezzi di prova diretta e contraria e per le produzioni documentali, e di procedere nell’osservanza delle norme di legge agli atti di istruzione rilevanti in relazione all’oggetto del provvedimento richiesto; ed escludendo infine il potere del giudice di disporre il passaggio al rito ordinario”.*

**Art. 1, comma 2, lett. a), n. 7**

**7) estendere la possibilità, anche per le cause di competenza del collegio, delle decisioni di cui all'articolo 281-sexies del codice di procedura civile, prevedendo altresì una diversa collocazione sistematica degli articoli 281-quinquies e 281-sexies nel codice di procedura civile, preferibilmente dopo gli articoli 190 e 190-bis del codice medesimo;**

La norma richiama un non più esistente art. 190 bis, abrogato dal d. lgs. 51/1998

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera a, n. 7, sostituire le parole “gli articoli 190 e 190-bis” con le parole “l’articolo 190”.*

**Art. 1, comma 2, lett. a), n. 8**

**8) prevedere che, all'udienza fissata per la prima comparizione delle parti e la trattazione, il giudice istruttore, se ritiene che la causa sia matura per la decisione senza bisogno di assunzione di prova, rimetta le parti davanti al collegio, nonché prevedere che alla stessa udienza il giudice istruttore rimetta le parti davanti al collegio affinché sia decisa separatamente una questione avente carattere preliminare, quando la decisione di essa può definire il giudizio;**

La norma è inutile e rischia solo di introdurre confusione, limitandosi a parafrasare disposizioni già contenute nei primi due commi del vigente art. 187 c.p.c.

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera a, sopprimere il n. 8.*

**Art. 1, comma 2, lett. a), n. 10**

**10) fermo restando quanto disposto dall'articolo 412-ter del codice di procedura civile, prevedere che sia possibile, per le controversie di cui all'articolo 409 del medesimo codice, ricorrere anche alla negoziazione assistita disciplinata dal capo II del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, senza che la stessa costituisca condizione di procedibilità dell'azione;**

La modifica rischierebbe di rivelarsi inutile se non si prevedesse anche l'inapplicabilità agli accordi raggiunti a seguito di negoziazione assistita dell'art. 2113 cod. civ., a norma del quale le rinunzie e le transazioni che hanno per oggetto diritti del prestatore di lavoro derivanti da disposizioni inderogabili della legge e dei contratti o accordi collettivi concernenti i rapporti di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, non sono valide e possono essere impugnate entro sei mesi dalla data di cessazione del rapporto o dalla data della rinuncia o della transazione, se queste sono intervenute dopo la cessazione medesima.

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera a, n. 10, aggiungere, infine, le parole "ed aggiungere l'accordo raggiunto a seguito di negoziazione assistita alle ipotesi di inapplicabilità dell'art. 2113 del codice civile previste nell'ultimo comma di tale articolo".*

**Art. 1, comma 2, lett. b), n. 3**

**4) prevedere che le cause riservate alla decisione collegiale siano trattate dal consigliere relatore, che provvede anche ad istruirle quando ammette nuovi mezzi di prova o nuovi documenti nei casi previsti dall'articolo 345, terzo comma, del codice di procedura civile;**

L'intenzione è quella di prevedere che la trattazione e l'istruzione dell'appello, nelle cause riservate alla decisione collegiale, avvengano dinanzi al giudice relatore.

Il testo della norma è peraltro infelice e potrebbe avere indesiderabili effetti sul piano sistematico, sia nella parte in cui si prevede che l'istruzione si



svolge dinanzi al giudice relatore nel caso di ammissione di mezzi di prova “nuovi” (e quindi non anche nell’ipotesi di ammissione di mezzi di prova non nuovi perché già richiesti in primo grado, o di rinnovazione di prove già in primo grado assunte) sia nella parte in cui sembra voler contrapporre ai mezzi di prova i documenti.

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera b, n. 3, sostituire le parole “ad istruirle quando ammette nuovi mezzi di prova o nuovi documenti nei casi previsti dall’articolo 345, terzo comma, del codice di procedura civile” con le seguenti parole: “all’ammissione e all’assunzione delle prove ai sensi dell’art. 356 del codice di procedura civile”.*

**Art. 1, comma 2, lett. b), n. 4**

**4) prevedere che l'inammissibilità dell'appello di cui all'articolo 348-bis del codice di procedura civile si applichi anche quando l'appello è proposto avverso un provvedimento emesso che definisce un rito semplificato di cognizione; prevedere che il giudice monocratico o il consigliere relatore a cui il fascicolo è assegnato depositi, entro un congruo termine, una relazione con la concisa indicazione delle ragioni per cui ritiene che l'appello sia inammissibile ai sensi dell'articolo 348-bis del codice di procedura civile; prevedere che le parti possano interloquire, per iscritto, sulle ragioni esposte nella relazione; prevedere che il giudice monocratico assuma la decisione a norma dell'articolo 348-bis del codice di procedura civile dopo il contraddittorio svoltosi tra le parti in forma scritta; prevedere che il giudice monocratico o il consigliere relatore, quando non ritiene di dover depositare la relazione di cui al presente numero, debba adottare un provvedimento non motivato in cui esclude la sussistenza dei presupposti per la declaratoria di inammissibilità dell'appello ai sensi dell'articolo 348-bis del codice di procedura civile; prevedere che, anche nel procedimento di appello proposto avverso il provvedimento con cui è stato definito un rito semplificato di cognizione, i nuovi mezzi di prova e i nuovi documenti siano ammessi esclusivamente quando la parte dimostra di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile;**

Si prevedono una serie di modifiche da apportare all’art. 348 bis c.p.c., norma che si è rivelata peraltro di assai difficile interpretazione ed applicazione e di assai dubbia utilità anche per il difficile coordinamento con le altre disposizioni de codice di rito, e che, avendo alimentato un contenzioso esclusivamente incentrato su questioni di carattere processuale, sarebbe assai più saggio sopprimere.

Occorre infatti tenere presente che la già esistente possibilità per il giudice

di appello di decidere la causa ai sensi dell'art. 281 sexies c.p.c. , richiamato dall'art. 352, ultimo comma (pronuncia della sentenza in udienza a seguito di trattazione orale) e la prevista estensione della possibilità di estendere anche alle cause di competenza del collegio le decisioni di cui all'art. 281 sexies c.p.c. (art . 1, comma 2, lett. a, n. 7) consentiranno al giudice di appello di decidere celermente e con forme assai semplificate i giudizi di appello palesemente infondati o inammissibili, come anche quelli palesemente fondati, cosicché davvero non si vede quale senso abbia mantenere anche l'inutile e discutibile meccanismo di cui all'art 348 bis.

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera b, sostituire il n. 4 con il seguente: “4) abrogare gli articoli 348 bis, 348 ter e 436 bis c.p.c.*

**Art. 1, comma 2, lett. b), n. 5**

**5) introdurre criteri di maggior rigore nella disciplina dell'eccepibilità o rilevabilità, in sede di giudizio di appello, delle questioni pregiudiziali di rito;**

Si prevede l'introduzione di una disciplina “di maggior rigore” nella sollevabilità o rilevabilità d'ufficio delle eccezioni pregiudiziali di rito nel giudizio di appello.

Il criterio appare peraltro assai generico e pericoloso, posto che la possibilità di sollevare o rilevare eccezioni pregiudiziali di rito nel giudizio di appello è già oggi assai limitata e non si comprende in quale modo la si possa rendere più rigorosa senza mettere a rischio la giustizia stessa del processo.

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera b, sopprimere il n. 5.*

**Art. 1, comma 2, lett. b)**

Al fine di razionalizzare e rendere effettivamente più celere il giudizio di appello, ed evitare la proliferazione degli atti processuali sarebbe opportuno, nell'ipotesi in cui non sia proposto appello incidentale e non sia svolta alcuna attività istruttoria, ivi compreso il deposito di nuovi documenti, eliminare lo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, inducendo in tal modo le parti a illustrare

compitamento le proprie difese negli atti introduttivi.

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera b, aggiungere dopo il n. 5 il seguente:*

*6) prevedere che, nell'ipotesi in cui non sia proposto appello incidentale e non sia svolta alcuna attività istruttoria, ivi compreso il deposito di nuovi documenti, sia il giudice a valutare se disporre lo scambio tra le parti di ulteriori scritti difensivi e se eventualmente decidere la causa ai sensi dell'art. 281 sexies, senza in tal caso essere tenuto a disporre, su istanza di parte, il rinvio ad un'udienza successiva.*

**Art. 1, comma 2, lett. c), n.1**

**c) quanto al giudizio di cassazione:**

**1) revisione della disciplina del giudizio camerale, attraverso l'eliminazione del procedimento di cui all'articolo 380-bis del codice di procedura civile, e previsione dell'udienza in camera di consiglio, disposta con decreto presidenziale, con l'intervento non obbligatorio del procuratore generale e la possibilità, nei casi previsti dalla legge, di requisitoria in forma scritta e di interlocuzione, parimenti per iscritto, da parte dei difensori;**

La normativa è stata appena modificata dall'art. 1bis, del DL n. 168 del 31/8//2016, convertito con modificazioni nella legge 25/10/2016, n. 187 che così prevede:

*Al codice di procedura civile sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 375: 1) al primo comma, i numeri 2) e 3) sono abrogati; 2) è aggiunto, in fine, il seguente comma: "La Corte, a sezione semplice, pronuncia con ordinanza in camera di consiglio in ogni altro caso, salvo che la trattazione in pubblica udienza sia resa opportuna dalla particolare rilevanza della questione di diritto sulla quale deve pronunciare, ovvero che il ricorso sia stato rimesso dall'apposita sezione di cui all'articolo 376 in esito alla camera di consiglio che non ha definito il giudizio"; b) all'articolo 376, primo comma, il secondo periodo è sostituito dal seguente: "Se, a un sommario esame del ricorso, la suddetta sezione non ravvisa tali presupposti, il presidente, omessa ogni formalità, rimette gli atti alla sezione semplice"; c) all'articolo 377: 1) la rubrica è sostituita dalla seguente: "Fissazione dell'udienza o dell'adunanza in camera di consiglio e decreto preliminare del presidente"; 2) è aggiunto, in fine, il seguente comma: "Il primo presidente, il presidente della sezione semplice o il presidente della sezione di cui all'articolo 376, primo comma, quando occorre, ordina con decreto l'integrazione del contraddittorio o dispone che sia eseguita la notificazione dell'impugnazione a norma dell'articolo 332, ovvero che essa sia rinnovata"; d) all'articolo 379: 1) il secondo e il terzo comma sono sostituiti dal seguente: "Dopo la relazione il presidente invita il pubblico ministero a esporre oralmente le sue conclusioni motivate*

e, quindi, i difensori delle parti a svolgere le loro difese"; 2) il quarto comma è sostituito dal seguente: "Non sono ammesse repliche"; e) l'articolo 380-bis è sostituito dal seguente: "Art. 380-bis. (Procedimento per la decisione in camera di consiglio sull'inammissibilità o sulla manifesta fondatezza o infondatezza del ricorso). - Nei casi previsti dall'articolo 375, primo comma, numeri 1) e 5), su proposta del relatore della sezione indicata nell'articolo 376, primo comma, il presidente fissa con decreto l'adunanza della Corte indicando se è stata ravvisata un'ipotesi di inammissibilità, di manifesta infondatezza o di manifesta fondatezza del ricorso. Almeno venti giorni prima della data stabilita per l'adunanza, il decreto è notificato agli avvocati delle parti, i quali hanno facoltà di presentare memorie non oltre cinque giorni prima. Se ritiene che non ricorrano le ipotesi previste dall'articolo 375, primo comma, numeri 1) e 5), la Corte in camera di consiglio rimette la causa alla pubblica udienza della sezione semplice"; f) dopo l'articolo 380-bis è inserito il seguente: "Art. 380-bis.1. (Procedimento per la decisione in camera di consiglio dinanzi alla sezione semplice). - Della fissazione del ricorso in camera di consiglio dinanzi alla sezione semplice ai sensi dell'articolo 375, secondo comma, è data comunicazione agli avvocati delle parti e al pubblico ministero almeno quaranta giorni prima. Il pubblico ministero può depositare in cancelleria le sue conclusioni scritte non oltre venti giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio. Le parti possono depositare le loro memorie non oltre dieci giorni prima dell'adunanza in camera di consiglio. In camera di consiglio la Corte giudica senza l'intervento del pubblico ministero e delle parti"; g) l'articolo 380-ter è sostituito dal seguente: "Art. 380-ter. (Procedimento per la decisione sulle istanze di regolamento di giurisdizione e di competenza). - Nei casi previsti dall'articolo 375, primo comma, numero 4), il presidente richiede al pubblico ministero le sue conclusioni scritte. Le conclusioni e il decreto del presidente che fissa l'adunanza sono notificati, almeno venti giorni prima, agli avvocati delle parti, che hanno facoltà di presentare memorie non oltre cinque giorni prima della medesima adunanza. In camera di consiglio la Corte giudica senza l'intervento del pubblico ministero e delle parti"; h) all'articolo 390, primo comma, le parole: "o siano notificate le conclusioni scritte del pubblico ministero nei casi di cui all'articolo 380-ter" sono sostituite dalle seguenti: "o sino alla data dell'adunanza camerale, o finché non siano notificate le conclusioni scritte del pubblico ministero nei casi di cui all'articolo 380-ter";

Proposta di emendamento:

Al comma 2, lettera c, sopprimere il n.1.

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 1**

**1) rendere obbligatoria, salvo che sia pregiudizievole per gli interessi dei creditori o per il sollecito svolgimento della procedura, la vendita dei beni immobili con modalità telematiche, in conformità a quanto**

**previsto dal decreto emanato ai sensi dell'articolo 161-ter delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368;**

La normativa è già stata modificata dall'art. 4, comma 1, del DL n. 59 del 3/5/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119, che così prevede alla lettera e):

*e) all'articolo 569, quarto comma, le parole «può stabilire» sono sostituite dalle seguenti: «stabilisce, salvo che sia pregiudizievole per gli interessi dei creditori o per il sollecito svolgimento della procedura,» e dopo le parole «con modalità telematiche» sono aggiunte le seguenti: «, nel rispetto della normativa regolamentare di cui all'articolo 161-ter delle disposizioni per l'attuazione del presente codice»;*

*Proposta di emendamento:*

*Al comma 2, lettera d, sopprimere il n.1.*

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 2**

**2) prevedere che, quando si sono svolti tre esperimenti di vendita del bene immobile sottoposto ad espropriazione forzata senza che siano state mai formulate offerte o istanze di assegnazione, il giudice, previa effettiva liberazione del bene ovvero assicurando ad ogni interessato, anche con modalità informatiche, la possibilità di visionare compiutamente l'immobile, fissi, per i successivi esperimenti di vendita, un prezzo base inferiore al precedente fino al limite della metà;**

La normativa è stata già stata modificata dall'art. 13, comma 1, lett. bb), D.L. 27 giugno 2015, n. 8 e dall'art. 4, comma 1, del DL n. 59 del 3/5/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119, a seguito dei quali l'attuale art. 591 c.p.c. dispone quanto segue:

*“Se non vi sono domande di assegnazione o se decide di non accoglierle, il giudice dell'esecuzione dispone l'amministrazione giudiziaria a norma degli articoli 592 e seguenti, oppure pronuncia nuova ordinanza ai sensi dell'articolo 576 perché si proceda a incanto, sempre che ritenga che la vendita con tale modalità possa aver luogo ad un prezzo superiore della metà rispetto al valore del bene, determinato a norma dell'articolo 568.*

*Il giudice può altresì stabilire diverse condizioni di vendita e diverse forme di pubblicità, fissando un prezzo base inferiore al precedente fino al limite di un quarto e, dopo il quarto tentativo di vendita andato deserto, fino al limite della metà. Il giudice, se stabilisce nuove condizioni di vendita o fissa un nuovo prezzo, assegna altresì un nuovo termine non inferiore a sessanta giorni, e non superiore a novanta, entro il quale possono essere*

*proposte offerte d'acquisto ai sensi dell'articolo 571.*

*Se al secondo tentativo la vendita non ha luogo per mancanza di offerte e vi sono domande di assegnazione, il giudice assegna il bene al creditore o ai creditori richiedenti, fissando il termine entro il quale l'assegnatario deve versare l'eventuale conguaglio. Si applica il secondo comma dell'articolo 590."*

La proposta di riforma sembra andare nella direzione giusta laddove ricollega la eventuale mancanza di offerte alla mancata liberazione del bene e/o alla impossibilità di visionare compiutamente l'immobile, ma non coglie nel segno, laddove non impone di anticipare l'attuazione dell'ordine di liberazione dell'immobile pignorato ad un momento precedente almeno la seconda gara e comunque prevede, in alternativa alla effettiva liberazione dell'immobile, l'assicurazione ad ogni interessato della possibilità di visionare compiutamente l'immobile, anche con modalità informatiche.

Va notato inoltre che la possibilità di fissare per gli incanti successivi al terzo un prezzo base pari alla metà di quello precedente (già ribassato), anziché di quello iniziale, potrebbe portare alla vendita dei beni immobili pignorati a prezzi vili, con evidenti danni sia per il debitore che per i creditori.

*Proposta di emendamento:*

*Al comma 2, lettera d, sostituire il n. 2 con il seguente: "2) prevedere che almeno trenta giorni prima del primo esperimento di vendita sia assicurata ad ogni interessato la possibilità di visionare compiutamente l'immobile, tanto fisicamente quanto con modalità informatiche, e che l'ordine di liberazione dell'immobile pignorato debba essere obbligatoriamente attuato al più tardi venti giorni prima del secondo esperimento di vendita; prevedere inoltre che, quando si siano svolti tre esperimenti di vendita del bene immobile sottoposto ad espropriazione forzata senza che siano state mai formulate offerte o istanze di assegnazione, il giudice fissi per i successivi esperimenti di vendita un prezzo base inferiore al precedente fino al limite della metà del prezzo base iniziale, salvo che non ritenga opportuno procedere ad una nuova determinazione del valore di mercato dell'immobile, previa nomina di un nuovo esperto ai sensi dell'art. 569".*

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 5**

**5) ampliare l'ambito di applicazione dell'istituto delle misure coercitive indirette di cui all'articolo 614-bis del codice di procedura civile, mediante la previsione della possibilità, per la parte vittoriosa, di chiedere al giudice la fissazione della somma dovuta dalla parte soccombente, a causa della mancata o ritardata esecuzione dell'ordine giudiziale, in presenza di qualunque provvedimento di condanna, indipendentemente dal carattere fungibile o infungibile**

## **dell'obbligazione a cui esso si riferisce;**

L'intenzione di estendere l'ambito di applicazione delle misure coercitive indirette è lodevole, ma non coglie nel segno, visto che già oggi l'art. 614 bis si riferisce ai provvedimenti di condanna all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro e non richiede affatto l'infungibilità dell'obbligazione, rimanendo irragionevolmente escluse dall'ambito di applicazione della norma soltanto le controversie relative ai rapporti di lavoro pubblico e privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409.

Il criterio proposto, peraltro, non potrebbe essere utilizzato per eliminare detta innegabile incongruenza, difficilmente conciliabile con gli articoli 1 e 3 della Costituzione, e sarebbe al contrario potenzialmente utilizzabile per estendere l'ambito di applicazione dell'art. 614 bis anche alle obbligazioni pecuniarie, con il rischio di sconvolgere la *par condicio creditorum*.

### *Proposta di emendamento:*

*Al comma 2, lettera d, n. 5, sostituire le parole "in presenza di qualunque provvedimento di condanna, indipendentemente dal carattere fungibile o infungibile dell'obbligazione a cui esso si riferisce" con le parole "in presenza di qualunque provvedimento a contenuto condannatorio all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro, anche relativo a rapporti di lavoro pubblico e privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409".*

### **Art. 1, comma 2, lett. d), n. 10**

**10) regolamentare le modalità con cui gli interessati a presentare l'offerta di acquisto degli immobili pignorati hanno diritto di esaminare i beni posti in vendita, prevedendo che la richiesta di visita sia formulata mediante il portale delle vendite pubbliche e non possa essere resa nota a persona diversa dal custode, che ha l'obbligo di soddisfarla entro breve termine, e prevedendo che la disamina dei beni si svolga con modalità idonee a garantire la riservatezza dell'identità degli interessati e ad impedire che essi abbiano contatti tra loro;**

La normativa è stata già stata modificata dall'art. 4, comma 1, del DL n. 59 del 3/5/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119, che così prevede alla lettera d):

*2) al quinto comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Gli interessati a presentare l'offerta di acquisto hanno diritto di esaminare i beni in vendita entro quindici giorni dalla richiesta. La richiesta è formulata mediante il portale delle vendite pubbliche e non può essere resa nota a persona diversa dal custode. La disamina dei beni si svolge con modalità idonee a garantire la riservatezza dell'identità degli*

*interessati e ad impedire che essi abbiano contatti tra loro.»;*

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera d, sopprimere il n. 10.*

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 11**

**11) riconoscere al creditore il potere di proporre istanza di assegnazione del bene immobile pignorato a favore di un terzo, regolamentando le modalità e i termini di deposito, da parte del creditore assegnatario, della dichiarazione del nome del terzo nonché della dichiarazione di quest'ultimo di volerne profittare, e prevedendo che, in ogni caso, gli obblighi derivanti dalla presentazione dell'istanza di assegnazione a norma del presente numero siano esclusivamente a carico del creditore, a favore del quale è fatto il trasferimento in caso di mancato tempestivo deposito delle predette dichiarazioni;**

La normativa è stata già stata modificata dall'art. 4, comma 1, del DL n. 59 del 3/5/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119, che così prevede alle lettere f) e g):

*f) all'articolo 588, dopo le parole «istanza di assegnazione» sono aggiunte le seguenti: «, per se' o a favore di un terzo,»;*

*g) dopo l'articolo 590, è inserito il seguente: «Art. 590-bis (Assegnazione a favore di un terzo). - «Il creditore che è rimasto assegnatario a favore di un terzo deve dichiarare in cancelleria, nei cinque giorni dalla pronuncia in udienza del provvedimento di assegnazione ovvero dalla comunicazione, il nome del terzo a favore del quale deve essere trasferito l'immobile, depositando la dichiarazione del terzo di volerne profittare. In mancanza, il trasferimento è fatto a favore del creditore. In ogni caso, gli obblighi derivanti dalla presentazione dell'istanza di assegnazione a norma del presente articolo sono esclusivamente a carico del creditore.»;*

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera d, sopprimere il n. 11.*

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 12**

**12) prevedere che, nell'esecuzione per espropriazione, l'opposizione all'esecuzione non sia ammissibile se è proposta dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione a norma degli articoli 530, 552 e 569 del codice di procedura civile, salvo che sia fondata su fatti sopravvenuti ovvero che l'opponente dimostri di non aver potuto proporla tempestivamente per causa a lui non imputabile;**

La norma è già stata introdotta nell'ordinamento dall'art. 4, comma 1, del



Decreto Legge 3 maggio 2016 n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119, che:

- ha aggiunto (lettera a) all'articolo 492, terzo comma, il seguente periodo, che sarà efficace dalla data di conversione in legge del decreto: *«Il pignoramento deve contenere l'avvertimento che, a norma dell'articolo 615, secondo comma, terzo periodo, l'opposizione è inammissibile se è proposta dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione a norma degli articoli 530, 552 e 569, salvo che sia fondata su fatti sopravvenuti ovvero che l'opponente dimostri di non aver potuto proporla tempestivamente per causa a lui non imputabile.»*;

- ha aggiunto all'art. 615, secondo comma, il seguente periodo, che sarà efficace dalla data di conversione in legge del decreto *«Nell'esecuzione per espropriazione l'opposizione è inammissibile se è proposta dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione a norma degli articoli 530, 552, 569, salvo che sia fondata su fatti sopravvenuti ovvero l'opponente dimostri di non aver potuto proporla tempestivamente per causa a lui non imputabile.»*

Stante la non perfetta formulazione della norma appena novellata (che ricollega la preclusione dell'opposizione all'esecuzione ad un evento che potrebbe anche sopravvenire a meno di un mese dalla notifica del precetto) potrebbe essere comunque opportuno approfittare della legge delega per cercare di migliorare la normativa.

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera d, n. 12, sostituire le parole "dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione" con le parole "dopo che siano decorsi novanta giorni dall'esecuzione del pignoramento e sia stata disposta la vendita o l'assegnazione"*

**Art. 1, comma 2, lett. e), n. 1**

**1) potenziare l'istituto dell'arbitrato, anche attraverso l'eventuale estensione del meccanismo della translatio iudicii ai rapporti tra processo e arbitrato, e razionalizzare la disciplina dell'impugnativa del lodo arbitrale, nonché riordinare le disposizioni dell'arbitrato in materia societaria mediante: l'estensione dei tipi di società che possono ricorrervi sempreché iscritte nel registro delle imprese; la specifica previsione dell'efficacia della clausola compromissoria anche per i componenti del consiglio di sorveglianza e del consiglio di gestione, per le controversie che abbiano ad oggetto diritti disponibili; la specifica previsione della compromettibilità delle liti aventi ad oggetto le decisioni dei soci e le deliberazioni di ogni organo della società, purché abbiano ad oggetto diritti disponibili; il coordinamento con le disposizioni processuali e societarie e con la competenza territoriale del tribunale delle imprese, in particolare attribuendo il potere di nomina degli arbitri, nel caso previsto dall'articolo 34, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, al presidente**

**della sezione specializzata in materia di impresa del tribunale competente per il luogo in cui la società ha la sede legale;**

In linea preliminare va notato che in data 7 marzo 2016 è stata costituita, da parte del Ministro della Giustizia, di una Commissione di Studio per l'elaborazione di "ipotesi di organica disciplina e riforma degli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato",

Quanto sopra desta preoccupazione per l'apparente difetto di coordinamento tra le vane iniziative di riforma poste in essere, che rischiano di apportare ulteriore confusione ad un sistema normativo già messo a dura prova dal frenetico avvicinarsi di riforme legislative rivelatesi non sempre utili.

Alla luce di quanto sopra, appare al momento preferibile soprassedere da ulteriori riforme della disciplina dell'arbitrato, al fine di consentire alla già istituita Commissione l'elaborazione di una proposta organica diretta a far confluire nel testo del codice di procedura civile, con gli opportuni coordinamenti ed interventi di armonizzazione e razionalizzazione, l'intera disciplina dell'arbitrato e della mediazione, conciliazione e negoziazione assistita in materia civile, familiare, lavoristica e societaria.

Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera e, sopprimere il n. 1.*

Per l'ipotesi in cui invece non si volesse sopprimere il n. 1, e si volesse approfittare dell'occasione per effettuare alcuni interventi urgenti sulla disciplina degli strumenti di degiurisdizionalizzazione, oltre a quello di cui al comma 2, lett. a), n. 10, va osservato:

- a) che il criterio di cui al comma 2, lett. e), n. 1 appare estremamente generico sia perché sembrerebbe lasciare libero il legislatore delegato di individuare altri modi per "potenziare l'istituto dell'arbitrato" oltre a quelli individuati dal legislatore delegante, sia perché non individua gli elementi della disciplina dell'impugnazione del lodo arbitrale che ad avviso del legislatore delegante necessitano di razionalizzazione, i più evidenti dei quali dipendono da imperfezioni nella tecnica della novellazione, che si potrebbero eliminare accogliendo alcune delle proposte di seguito illustrate. Appaiono quindi opportune le modifiche di cui alle proposte in calce;
- b) che potrebbe efficacemente intervenire in tema di strumenti alternativi di risoluzione delle controversie da un lato riservando alle parti l'eccezione di improcedibilità della domanda per mancato esperimento del procedimento di mediazione obbligatoria e dall'altro consentendo alle parti di optare, in alternativa al procedimento di mediazione, per un procedimento di negoziazione assistita, in modo

da contribuire a far crescere tra gli operatori consapevolezza e responsabilità nell'utilizzazione dei predetti istituti e a evitare aprioristici rifiuti degli stessi; tali semplici e ragionevoli modifiche normative consentirebbero inoltre di estendere a tutte le materie riguardanti diritti non disponibili l'obbligatorietà del previo esperimento del procedimento di mediazione, coordinandone la disciplina con quella della negoziazione assistita, e in tal modo a contribuire alla diffusione di una cultura della gestione non contenziosa di tutti i conflitti, non artificiosamente confinata ad alcuni settori.

Proposte di emendamenti:

*All'art. 1, comma 2, lettera e, n. 1:*

*a) sostituire le parole “anche attraverso l'eventuale estensione del meccanismo della translatio iudicii ai rapporti tra processo e arbitrato, e razionalizzare la disciplina dell'impugnativa del lodo arbitrale, nonché” con le parole “attraverso l'estensione del meccanismo della translatio iudicii ai rapporti tra processo e arbitrato ovvero l'introduzione di regole corrispondenti all'art. 50 c.p.c.; razionalizzare la disciplina dell'arbitrato, ripristinando la suddivisione in due distinti commi dell'attuale secondo comma dell'art. 817.c.p.c., richiamando nel n. 2 dell'art. 829, comma 1, c.p.c., anche le modalità di nomina degli arbitri previste nell'art. 816 quater c.p.c. e prevedendo che gli arbitri possano dare comunicazione del lodo alle parti anche attraverso la posta elettronica certificata ;”*

*b) sostituire le parole: “mediante: l'estensione dei tipi di società” con le parole” “mediante il superamento della sanzione di nullità dell'intera convenzione arbitrale, comminata per il caso di modalità diverse dalla nomina eterodeterminata, attraverso la previsione della nomina suppletiva del presidente della sezione imprese competente, in caso di previsioni difformi da quella disposta dalla legge; l'estensione dei tipi di società”*

*Dopo l'art. 4 aggiungere i seguenti articoli:*

*Art. 5 ) Gli articoli 3 e 4 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, sono abrogati.*

*Art. 6) Il comma 1-bis, dell'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, come modificato dal decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, è sostituito dal seguente: “Chi intende esercitare in giudizio un'azione relativa a una controversia avente esclusivamente ad oggetto diritti disponibili è tenuto preliminarmente a esperire, assistito dall'avvocato, salvo che non abbia raggiunto con le controparti una convenzione di negoziazione assistita, il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero i procedimenti previsti dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, e dai rispettivi regolamenti di attuazione ovvero il procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n.*

385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L'esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L'improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, non oltre la prima udienza. Il giudice, ove a seguito dell'eccezione sollevata dal convenuto rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando, a seguito dell'eccezione sollevata dal convenuto, rilevi che la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni.”

#### **Art. 1, comma 2, lett. g)**

**g) introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice, da attuarsi anche nell'ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi;**

Il criterio appare evanescente e pericoloso.

Per quanto riguarda i provvedimenti del giudice esistono già le norme che prevedono che la motivazione deve essere concisa, quando non addirittura succinta.

Per quanto riguarda invece gli atti di parte, occorre che nel criterio siano esplicitate le conseguenze della violazione del principio, che dovrebbero operare solo ai sensi degli articoli 91, comma 1 e 116 c.p.c. e, comunque, non determinare mai la nullità o inammissibilità degli atti.

#### Proposta di emendamento:

*Al comma 2, lettera g, aggiungere, in fine, le seguenti parole “, con esclusione di sanzioni di nullità degli stessi nell'ipotesi di sua violazione”*

#### **Art. 3**

**1. Il secondo periodo del primo comma dell'articolo 648 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente: «Il giudice deve concedere l'esecuzione provvisoria parziale del decreto ingiuntivo opposto limitatamente alle somme non contestate, salvo che l'opposizione sia proposta per vizi procedurali non manifestamente infondati».**

La norma è stata già stata modificata dall'art. 4, comma 1, del DL n. 59 del 3/5/2016, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 giugno 2016, n. 119, che così prevede alla lettera m):

m) all'articolo 648, primo comma, la parola «concede» è sostituita dalle seguenti: «deve concedere».

Peraltro la modifica introdotta con il citato decreto legge non contiene le

ultime tre parole “non manifestamente infondati”, sicché la soluzione più saggia sembra essere quella di mantenere la nuova proposta di riforma, senza apportarvi emendamenti.

## DISEGNO DI LEGGE S. 2284

### Proposta emendamenti

#### **Art. 1, comma 1, lett. b), n. 13.1.8**

Al comma 1, lettera b, n. 13.1.8, eliminare le parole “e dell’attribuzione al giudice del potere di regolare le forme del contraddittorio preordinato alla decisione”.

#### **Art. 1, comma 2, lett. a), n. 1**

Al comma 2, lettera a, n. 1, sostituire le parole “o il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituiscano” con la parola “costituisca”.

#### **Art. 1, comma 1, lett. a), n. 4**

Al comma 1, lettera a, n. 4, sostituire le parole “e assegnando al giudice, nel rispetto del principio del contraddittorio, la facoltà di fissare termini perentori per la precisazione o modificazione delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni, tenuto conto delle domande e delle eccezioni proposte dalle altre parti, nonché per l’indicazione dei mezzi di prova diretta e contraria e per le produzioni documentali, escludendo il potere del giudice di disporre il passaggio al rito ordinario” con le parole “e che tra la data di notifica al convenuto del ricorso e del decreto di fissazione di udienza e la data dell’udienza debba decorrere un termine dilatorio di almeno quaranta giorni; e prevedendo inoltre il dovere del giudice di assegnare, a richiesta di parte da formulare alla prima udienza e nel rispetto del principio del contraddittorio, termini perentori per la precisazione o modificazione delle domande, delle eccezioni e delle conclusioni, tenuto conto delle domande e delle eccezioni proposte dalle altre parti, nonché per l’indicazione dei mezzi di prova diretta e contraria e per le produzioni documentali, e di procedere nell’osservanza delle norme di legge agli atti di istruzione rilevanti in relazione all’oggetto del provvedimento richiesto; ed escludendo infine il potere del giudice di disporre il passaggio al rito ordinario”.

**Art. 1, comma 2, lett. a), n. 7**

Al comma 2, lettera a, n. 7, sostituire le parole “gli articoli 190 e 190-bis” con le parole “l’articolo 190”.

**Art. 1, comma 2, lett. a), n. 8**

Al comma 2, lettera a, sopprimere il n. 8.

**Art. 1, comma 2, lett. a), n. 10**

Al comma 2, lettera a, n. 10, aggiungere, infine, le parole “ed aggiungere l’accordo raggiunto a seguito di negoziazione assistita alle ipotesi di inapplicabilità dell’art. 2113 del codice civile previste nell’ultimo comma di tale articolo”.

**Art. 1, comma 2, lett. b), n. 3**

Al comma 2, lettera b, n. 3, sostituire le parole “ad istruirle quando ammette nuovi mezzi di prova o nuovi documenti nei casi previsti dall’articolo 345, terzo comma, del codice di procedura civile” con le seguenti parole: “all’ammissione e all’assunzione delle prove ai sensi dell’art. 356 del codice di procedura civile”.

**Art. 1, comma 2, lett. b), n. 4**

Al comma 2, lettera b, sostituire il n. 4 con il seguente: “4) abrogare gli articoli 348 bis e 348 ter, 436 bis c.p.c.

**Art. 1, comma 2, lett. b), n. 5**

Al comma 2, lettera b, sopprimere il n. 5.

**Art. 1, comma 2, lett. b)**

Al comma 2, lettera b, aggiungere dopo il n. 5 il seguente:

6) prevedere che, nell’ipotesi in cui non sia proposto appello incidentale e non sia svolta alcuna attività istruttoria, ivi compreso il deposito di nuovi documenti, sia il giudice a valutare se disporre lo scambio tra le parti di ulteriori scritti difensivi e se eventualmente decidere la causa ai sensi dell’art. 281 sexies, senza in tal caso essere tenuto a disporre, su istanza di parte, il rinvio ad un’udienza successiva.

**Art. 1, comma 2, lett. c), n.1**

Al comma 2, lettera c, sopprimere il n.1.

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 1**

Al comma 2, lettera d, sopprimere il n.1.

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 2**

Al comma 2, lettera d, sostituire il n. 2 con il seguente: “2) prevedere che almeno trenta giorni prima del primo esperimento di vendita sia assicurata ad ogni interessato la possibilità di visionare compiutamente l’immobile,

tanto fisicamente quanto con modalità informatiche, e che l'ordine di liberazione dell'immobile pignorato debba essere obbligatoriamente attuato al più tardi venti giorni prima del secondo esperimento di vendita; prevedere inoltre che, quando si siano svolti tre esperimenti di vendita del bene immobile sottoposto ad espropriazione forzata senza che siano state mai formulate offerte o istanze di assegnazione, il giudice fissi per i successivi esperimenti di vendita un prezzo base inferiore al precedente fino al limite della metà del prezzo base iniziale, salvo che non ritenga opportuno procedere ad una nuova determinazione del valore di mercato dell'immobile, previa nomina di un nuovo esperto ai sensi dell'art. 569”.

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 5**

Al comma 2, lettera d, n. 5, sostituire le parole “in presenza di qualunque provvedimento di condanna, indipendentemente dal carattere fungibile o infungibile dell'obbligazione a cui esso si riferisce” con le parole “in presenza di qualunque provvedimento a contenuto condannatorio all'adempimento di obblighi diversi dal pagamento di somme di denaro, anche relativo a rapporti di lavoro pubblico e privato e ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'art. 409”.

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 10**

Al comma 2, lettera d, sopprimere il n. 10.

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 11**

Al comma 2, lettera d, sopprimere il n. 11.

**Art. 1, comma 2, lett. d), n. 12**

Al comma 2, lettera d, n. 12, sostituire le parole “dopo che è stata disposta la vendita o l'assegnazione” con le parole “dopo che siano decorsi novanta giorni dall'esecuzione del pignoramento e sia stata disposta la vendita o l'assegnazione”



## **Art. 1, comma 2, lett. e), n. 1**

### *Ipotesi n. 1*

Al comma 2, lettera e, sopprimere il n. 1.

### *Ipotesi n. 2*

Al comma 2, lettera e), n. 1:

#### *Proposte di emendamenti:*

*All'art. 1, comma 2, lettera e, n. 1:*

*a) sostituire le parole “anche attraverso l’eventuale estensione del meccanismo della translatio iudicii ai rapporti tra processo e arbitrato, e razionalizzare la disciplina dell’impugnativa del lodo arbitrale, nonché” con le parole “attraverso l’estensione del meccanismo della translatio iudicii ai rapporti tra processo e arbitrato ovvero l’introduzione di regole corrispondenti all’art. 50 c.p.c.; razionalizzare la disciplina dell’arbitrato, ripristinando la suddivisione in due distinti commi dell’attuale secondo comma dell’art. 817.c.p.c., richiamando nel n. 2 dell’art. 829, comma 1, c.p.c., anche le modalità di nomina degli arbitri previste nell’art. 816 quater c.p.c. e prevedendo che gli arbitri possano dare comunicazione del lodo alle parti anche attraverso la posta elettronica certificata;”*

*b) sostituire le parole: “mediante: l’estensione dei tipi di società” con le parole” “mediante il superamento della sanzione di nullità dell’intera convenzione arbitrale, comminata per il caso di modalità diverse dalla nomina eterodeterminata, attraverso la previsione della nomina suppletiva del presidente della sezione imprese competente, in caso di previsioni difformi da quella disposta dalla legge; l’estensione dei tipi di società”*

*Dopo l’art. 4 aggiungere i seguenti articoli:*

*Art. 5 ) Gli articoli 3 e 4 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, sono abrogati.*

*Art. 6) Il comma 1-bis, dell’art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, come modificato dal decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, è sostituito dal seguente: “Chi intende esercitare in giudizio un’azione relativa a una controversia avente esclusivamente ad oggetto diritti disponibili è tenuto preliminarmente a esperire, assistito dall’avvocato, salvo che non abbia raggiunto con le controparti una convenzione di negoziazione assistita, il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto ovvero i procedimenti previsti dal decreto legislativo 8 ottobre 2007, n. 179, e dai rispettivi regolamenti di attuazione ovvero il procedimento istituito in attuazione dell’articolo 128-bis del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, per le materie ivi regolate. L’esperimento del procedimento di mediazione è condizione di procedibilità della domanda giudiziale. L’improcedibilità deve essere eccepita dal convenuto, a pena di decadenza, non oltre la prima udienza. Il giudice,*

*ove a seguito dell'eccezione sollevata dal convenuto rilevi che la mediazione è già iniziata, ma non si è conclusa, fissa la successiva udienza dopo la scadenza del termine di cui all'articolo 6. Allo stesso modo provvede quando, a seguito dell'eccezione sollevata dal convenuto, rilevi che la mediazione non è stata esperita, assegnando contestualmente alle parti il termine di quindici giorni per la presentazione della domanda di mediazione. Il presente comma non si applica alle azioni previste dagli articoli 37, 140 e 140-bis del codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni.”*

**Art. 1, comma 2, lett. g)**

Al comma 2, lettera g, aggiungere, in fine, le seguenti parole “, con esclusione di sanzioni di nullità degli stessi nell'ipotesi di sua violazione”

**DOTT. ALESSANDRO CAFFERATA - Associazione ICPLF**  
**In cammino per la famiglia**

**Annotazioni relative al disegno di legge n° 2284:**  
**Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile**

Dal punto di vista di chi ha rilevanti compiti nei confronti della famiglia e dell'individuo – e dei relativi problemi – l'istituzione del Tribunale della Famiglia e della Persona è di grande interesse.

Mi permetto di annotare osservazioni e proposte relative all'articolo 1, di particolare interesse per la mia esperienza personale e il mio ruolo nell'ambito delle adozioni internazionali.

- L'art. 1 comma 1 lettera a) n.3 (pag. 3) mi induce ad un certo pessimismo sulla realizzabilità del progetto senza incrementare i costi.
  
- Veniamo alla lettera b) (pag. 3): Tribunale della Famiglia e della Persona. I criteri indicati sono fondati. Il disegno lì contenuto rappresenta in ogni caso una facilitazione di accesso per gli utenti, dal momento che è prevista una maggiore distribuzione delle sezioni, con disponibilità di ambienti e locali separati.  
Tutto ciò è funzionale all'abolizione del Tribunale per i Minori e dell'Ufficio del Pubblico Ministero.
  
- L'art. 1 comma 1 lettera b) n.3 (pag.3), che riguarda l'assegnazione dei Magistrati, anche Onorari, e dell'Ufficio del Pubblico Ministero ai Tribunali e alle Procure della Repubblica là dove ci sia sede di Corte di Appello o di una sua sezione distaccata per le funzioni di cui alla lettera b) rientra nella logica costituzione del Tribunale della Famiglia e della Persona.
  
- Art. 1 comma 1 lettera b) n. 7.1 e 7.2 (pag. 5): si conviene sull'accentuazione del problema dei minori e, anche per evitare un lavoro troppo gravoso e troppo esteso del Tribunale per i minori si dovrebbe limitare la presa in carico da parte del Tribunale solo là dove ci sono figli minori.
  
- Condivido l'art. 1 comma 1 lettera b) n. 8 (pag. 5) che specifica la competenza delle sezioni specializzate distrettuali ribadendo l'ambito di impegno: i procedimenti della Legge 184/'83, gli articoli del Codice Civile; inoltre: minori stranieri non accompagnati o

richiedenti protezione internazionale e tutto ciò che riguarda i minori, in materia penale civile e amministrativa.

- Art. 1 comma 1 lettera b) n. 11 (pag. 6) ritengo sia importante di ribadire la necessità dell'ausilio di servizi alla persona, soprattutto nella fase valutativa, di sostegno ed esecutiva dei provvedimenti, ritengo che l'attuale rete non sia sufficiente e dovrebbe essere integrata sul territorio.

- Art. 1 comma 1 lettera b) n. 13 (pag. 6) concordo che, anche se ciò è difficoltoso, i procedimenti delle sezioni specializzate dovrebbero essere più uniformi e ottimizzati, avvalendosi anche dei poteri conciliativi del giudice e della mediazione familiare.

Non si nasconde la difficoltà di raggiungere questi necessari traguardi.

Infatti la situazione ad oggi risulta non essere omogenea in quanto i Tribunali del territorio nazionale hanno criteri molto diversi di giudicare le famiglie: ne derivano percentuali molto diverse relative all'idoneità delle coppie all'adozione, al numero di minori da adottare, le indicazioni dell'età del minore in presenza di altri figli della coppia (criteri di primogenitura) oltre alle problematiche di separazione e divorzio giudiziale. Sarebbe invece auspicabile una certa uniformità nelle valutazioni.

- Tutte le indicazioni, di cui l'art. 1 comma 1 lettera b) n. 13.1... (pag. 7), sono condivise.

Sarebbe comunque possibile reclamare innanzi al medesimo Tribunale anziché alla Corte d'Appello?

- Art.1 comma 1 lettera b) n. 13.4 e seguenti fino al n. 17 (da pag. 7 a pag. 11): ottimi i richiami alla centralità dei diritti del minore e all'esigenza di specializzazione in materia.

- Nota all'art. 1 comma 1 lettera b) n.14 (pag. 10): meglio la dizione "prevalente" che quella "esclusiva", nel senso che il Giudice abbia facoltà di ascoltare il Pubblico Ministero ma che il suo parere non sia vincolante.

## **PROF. AVV. CLAUDIO CECHELLA- Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia**

Presidente Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia

### **Proposta unitaria associazioni familiariste**

**Per una riforma condivisa dalle associazioni specialistiche familiariste dell'ordinamento del giudice unico per la persona, le relazioni familiari e i minorenni.**

1. L'Osservatorio è stato, a partire dal mese di settembre impegnato nella elaborazione di un progetto di riforma ordinamentale del giudice per la persona, le relazioni familiari e i minorenni che potesse raggiungere l'ambito traguardo di una condivisione delle principali associazioni familiariste, quali l'Osservatorio, l'Aiaf, l'Unione delle camere minorili e CamMino, affinché fosse rappresentata agli organi istituzionali, quali il Consiglio nazionale forense, le Commissioni giustizia dei due rami del Parlamento e il Ministero della giustizia, un'impostazione unitaria dell'intera avvocatura specializzata. In questa attività di dibattito tra gli avvocati familiaristi, nel quale si sono confrontati i vari diversi punti di vista, ha avuto un ruolo fondamentale la Commissione famiglia del Consiglio nazionale forense e del suo presidente Avv. Maria Masi, nel segno di una ricerca di dialogo, voluta dalla legge professionale, del massimo organo istituzionale dell'avvocatura con le associazioni specialistiche.

Gli incontri, tra i presidenti delle associazioni, Avv. Alessandro Sartori dell'Aiaf, coadiuvato dall'Avv. Giulia Sapi, Avv. Rita Perchiazzi dell'Unione Camere minorili e Avv. Maria Giovanna Ruo di CamMino, e il sottoscritto Prof. Avv. Claudio Cecchella, per l'Osservatorio, hanno preso sostanza in occasione del congresso di Rimini dell'Avvocatura dell'ottobre e in particolare nelle riunioni del 16 novembre e del 7 dicembre, ove il testo condiviso dai rappresentanti delle associazioni è stato definitivamente elaborato, al fine di proporlo in occasione della riunione fissata dalla

Commissione giustizia del Senato che discute, come è noto, un ampio disegno di legge delega di riforma del processo civile, all'interno del quale sono contenuti i principi direttivi concernenti l'ordinamento e il processo delle controversie sulla persona, le relazioni familiari e i minorenni.

2. Sotto il profilo ordinamentale il progetto unifica in un unico ufficio il giudice per la persona le relazioni familiari e i minorenni, al quale sono affidati magistrati adibiti esclusivamente alla funzione. Unico ufficio caratterizzato da una articolazione circondariale, di cui è titolare un giudice monocratico togato con competenze generali e un'articolazione distrettuale, composto da tre magistrati di cui due togati e un giudice esterno laico, da reclutare presso laureati in pedagogia, psicologia o sociologia, con comprovata esperienza di consulente almeno decennale, al quale è attribuita la competenza penale minorile e alcune competenze speciali tipizzate nel settore civile.

Se può postularsi un'analogia, l'articolazione circondariale e distrettuale del giudice unico per la persona, le relazioni personali e i minorenni, richiama l'ufficio del giudice di sorveglianza penale, tanto che il giudice monocratico circondariale compone, nei giorni prestabiliti di udienza, il collegio distrettuale.

La assegnazione delle competenze penali minorili attuali al collegio distrettuale consente la conservazione di un ufficio del Pubblico ministero minorile in sede distrettuale.

In secondo grado sono istituite presso le Corti di appello e le sezioni distaccate, sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti in appello, con integrazione di esperti per la materia di competenza della sezione distrettuale.

3. L'esclusività delle funzioni del magistrato affidato al tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni, si accompagna ad obblighi di formazione specifica organizzati dalla Scuola superiore della magistratura, con obbligo di aggiornamento annuale. L'obbligo formativo deve essere previsto anche per gli esperti, con specifici approfondimenti sul tema del giusto processo.

La soluzione sul piano delle opportunità conserva e garantisce il principio

della prossimità del giudice alla parte, attraverso l'articolazione del giudice monocratico territoriale e la composizione del collegio da parte degli stessi giudici monocratici; assicura l'unicità della giurisdizione, oltre ad evidenti risparmi in termini di risorse della spesa pubblica. Infine, la competenza integrale penale e la competenza speciale civile, per i profili ritenuti più delicati, affida al collegio distrettuale una maggiore specializzazione nella materia. La soluzione incontra probabilmente l'adesione dei magistrati minorili, i quali si sono già confrontati, in occasione degli incontri presso il Ministero, con un'articolazione del giudice unico sul modello del tribunale di sorveglianza.

4. Sotto il profilo delle competenze, il tribunale per la persona, le relazioni familiari e i minorenni, si vede attribuita una generale competenza su tutte le materie di cui al libro I del codice civile e delle leggi speciali, che saranno individuate nel decreto legislativo, nonché la competenza penale minorile. L'articolazione monocratica circondariale si vede attribuita una competenza generale per ogni materia o procedimento non espressamente devoluto all'articolazione collegiale distrettuale. All'articolazione collegiale distrettuale sono attribuiti particolarmente i procedimenti di decadenza della responsabilità genitoriale ex art. 330 c.c., i procedimenti di adottabilità e adozione, i procedimenti amministrativi ex art. 25 r.d. n. 1404 del 1934, i procedimenti relativi a minorenni sottoposti a programmi di protezione e la giurisdizione penale minorile.

5. I rapporti tra l'articolazione monocratica del giudice e l'articolazione collegiale sono altresì offerti dalla possibilità per il giudice monocratico circondariale, qualora ritenga, alla luce dell'istruttoria, che vi siano i presupposti per l'adozione di un provvedimento di decadenza, di rimettere la questione al collegio. La questione sarà decisa dal collegio con sentenza, con rimessione della causa al giudice monocratico circondariale per la prosecuzione delle questioni di sua competenza (sul modello dell'attribuzione della questione di ammissibilità della querela di falso nell'articolazione giudice istruttore collegio, innanzi al tribunale ordinario, ex art. 225 c.p.c).

6. Sul piano del rito, rispetto al quale invero vi sono comuni vedute con

le associazioni dei Magistrati, come è stato possibile cogliere negli incontri presso il Ministero promossi dal Sottosegretario Senatrice Federica Chiavaroli, la proposta si apre alle maggiori garanzie per la tutela giurisdizionale dei diritti, con un rito anch'esso unico per tutte le controversie. Esso sarà caratterizzato da una fase sommaria - introdotta con un ricorso e una memoria, scadenzati da termini a difesa brevi ma tali da assicurare la difesa piena delle parti - presso il giudice monocratico circondariale, sul modello dell'attuale processo per separazione e divorzio nella fase presidenziale, che si conclude con un'ordinanza, nella quale previo ascolto del minore, siano assunte i provvedimenti preliminari e indifferibili, impugnabile con reclamo soggetto alla disciplina del processo cautelare uniforme (art. 669 – terdecies c.p.c.) e, su istanza delle parti, da una sentenza parziale che pronunci sullo status (separazione, divorzio o scioglimento dell'unione). Seguirà una fase di merito di tipo camerale, ma interamente riscritta, senza rinvio mero agli artt. 737 ss, c.p.c., avviata da uno scambio di memorie contenenti la definitiva (in materia di diritti disponibili) formulazione delle domande, allegazione dei fatti e deduzioni probatorie, caratterizzata da un'istruttoria aperta alle regole comuni e al contraddittorio. Decisione finale infine in forma di sentenza, dopo lo scambio di scritti difensivi conclusivi. Precisa e unitaria disciplina della fase esecutiva, aperta alle forme della esecuzione in via breve determinate dal giudice del merito e dagli istituti della esecuzione civile indiretta a tutela di diritti per lo più infungibili. Infine articolazione dell'appello in forme camerali, secondo l'attuale disciplina, e



## Osservazioni e proposte dell'Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia

### 1. Premessa.

La Camera (il testo è attualmente al Senato, come atto 2284) ha approvato il 16 marzo 2016 il disegno di legge sulla delega al Governo per la riforma del processo civile, tentativo, ormai reiterato ogni anno, per una soluzione alla crisi endemica della giustizia civile e per un'effettività delle tutele.

La ipotizzata riforma, con legge delegata, si occupa – dopo anni di tentativi - anche del giudice della famiglia e delle forme processuali offerte alle controversie familiari (“persona, famiglia e minori”), in un ambito ove apparivano meno evidenti le esigenze di effettività della tutela, per la maggiore speditezza dei riti camerale familiari, ma ove più evidente si poneva però il problema di una razionalizzazione sistematica delle regole, oltre il riparto delle competenze e la diaspora dei riti, verso un'unificazione delle competenze e delle regole del processo innanzi allo stesso giudice, sino ad oggi regolato da norme del 1934 e dai codici di rito degli anni quaranta, ovvero da scelte operate nel ventennio.

Contrariamente alla grande riforma dei diritti, dalla legge sul divorzio alla riforma del diritto di famiglia degli anni settanta, dalla riforma dell'affidamento alla filiazione degli anni duemila, sino alla legge sulle unioni civili e sulle convivenze, era del tutto mancata una riforma generale del processo di famiglia, che continuava ad adagiarsi sulla legge del trenta.

### 2. Profili ordinamentali. Considerazioni critiche.

La dottrina e l'avvocatura specialmente, con alcune adesioni della magistratura ordinaria, avevano auspicato una unificazione delle competenze presso il tribunale ordinario, in una sezione che rivalutasse la specializzazione del giudice, ove l'esperto conservasse il ruolo di consulente (e non di giudice onorario) aperto al contraddittorio delle parti, ove il processo fosse saldamente costruito sull'urgenza della tutela, sul pieno esercizio del diritto alla prova, sul continuo adeguamento alla

dinamica della fattispecie, su un sistema di impugnazioni che garantisca la qualità del giudizio, anche provvisorio, sulla effettività della esecuzione delle misure.

Il progetto, pur nel lodevole tentativo di una riforma organica, appare ancora troppo tributario del passato, nella linea, invero, nostalgicamente impegnata a riproporre il modello previgente.

E' il Tribunale per i minorenni, che cambia denominazione ("Sezione distrettuale del Tribunale ordinario"), ma assorbe i giudici togati e onorari dell'antico organo, sino al personale amministrativo, e conserva intatte le competenze (i procedimenti adottivi e la responsabilità genitoriale). La omonima sezione del Tribunale ordinario acquisisce semplicemente le competenze del tribunale ordinario.

Cosa muta del recente passato: solo il nomen.

La riforma eredita poi le difficoltà interpretative sulla vis attrattiva della competenza del Tribunale ordinario, la cui estensione, intorno all'ampiezza delle controversie sulla responsabilità genitoriale attratte, intorno alla applicazione o meno del criterio preventivo della perpetuatio iurisdictionis e intorno a numerosi altri nodi interpretativi, suscitano nell'attualità la critica di tutte le componenti della giustizia minorile e familiare alla riforma operata nel 2006 all'art. 38 disp.att. c.c.

La diversità delle competenze conferma la distanza del cittadino dall'organo (è auspicabile al contrario, nella particolare materia, che la parte possa accedere più agevolmente al tribunale circondariale, territorialmente vicino al cittadino), conserva all'interno della camera di consiglio l'esperto (2-sexies) al cui parere le parti non possono contraddire.

L'esperto, ausiliario del giudice, ha certamente un rilievo particolare nella materia, rispetto al diritto comune, ma deve conservare il suo ruolo nell'ambito della consulenza, senza accedere alla camera di consiglio oppure, come spesso accade, condurre il processo minorile, semplicemente perché il suo apporto tecnico scientifico deve essere sottoposto, prima della decisione riservata al giudice togata, al contraddittorio delle parti.

3. Profili relativi al rito civile. Considerazioni critiche e adesive per

alcune soluzioni.

Il rito, per le controversie sulla responsabilità genitoriale (13.3.1), appare generico nei principi direttivi che rischiano di abbandonare il processo alla discrezionalità del giudice, se non addirittura alla sua libertà (con una duplicazione dei riti, rispetto alle controversie devolute alla sezione circondariale rispetto a quella distrettuale, incomprensibile)

Per le competenze innanzi alla sezione circondariale, a cui sono attribuiti i procedimenti per separazione e divorzio e relativi ai figli nati fuori dal matrimonio, i principi più puntuali suscitano qualche perplessità, come l'obbligo della proposizione di domande e prove negli atti introduttivi (sul modello del rito del lavoro, prima ancora che sia suscitato il contraddittorio per capire quali sono i fatti realmente contestati e dimenticando che la materia è pervasa di diritti indisponibili) e il termine troppo breve (20 giorni) per le difese del convenuto, la scarsa sensibilità verso il difensore del minore, nella inevitabile riproposizione della soluzione, a costo zero, del curatore solo in caso di conflitto con i genitori, in contrasto con l'esperienza degli ordinamenti europei, Va invece accolta senza riserva qualche apertura alle garanzie, come la previsione della reclamabilità dei provvedimenti anticipatori e provvisori, il richiamo per questi della disciplina del processo cautelare, l'anticipazione della sentenza parziale con rito monocratico alla fase presidenziale (con i benefici temporali sulla introduzione del procedimenti divorzile), la possibilità di un rito abbreviato nella fase presidenziale, che conduca subito alla decisione collegiale, senza istruttoria e passaggio attraverso il giudice istruttore. Solo con un certo impegno interpretativo si ricava la generalizzazione del processo bifasico (modello separazione e divorzio), che dovrebbe generalizzarsi nelle controversie affidate alla sezione circondariale, una prima fase davanti al presidente e una seconda innanzi al giudice istruttore e collegio, quando sia necessario provvedere ad un'istruttoria. Il profilo va valutato positivamente.

Sembrerebbe quindi superato il modello camerale in favore di un rito speciale dedicato alla tutela dei diritti che sorgono dalla famiglia (forse più vicine al rito camerale le forme del processo sulla responsabilità

genitoriale, diversificate e affidate alla sezione distrettuale). Il sistema delle impugnazioni resta quello tradizionale, con una delega (molto opportuna) all'esecutivo di chiarire quali provvedimenti potranno essere assoggettati al controllo di legittimità, nel segno di una certezza che era mancata per le oscillazioni della Corte Suprema. Infine positiva e da sottolineare (finalmente) l'equiparazione, quanto alle forme di tutela del figlio nato fuori dal matrimonio con il figlio nato nel matrimonio, entrambi assoggettati alle stesse regole sulla competenza e sul rito.

#### 4. La unificazione della Procura della Repubblica.

Va caldeggiata l'unificazione delle Procure, che non comporta la dispersione, come da alcuni si sostiene, di quel "patrimonio" di specializzazione di cui sono già portatori i sostituti minorili, in ragione del fatto che la specializzazione (cui sono tenuti ad adeguarsi i magistrati) consentirebbe la costituzione comunque di una componente della procura specializzata per la famiglia ed i minori, a livello circondariale, recuperando quel personale già formatosi all'interno delle Procure minorili. L'esperienza della attività della Procura per gli interventi civili presso il Tribunale per i minorenni ha mostrato, talvolta, i limiti di un superlavoro. Il controllo effettuato dai pm, all'interno dei c.d. "cautelari civili" presso il tribunale per i minorenni, nei giudizi de potestate, spesso è rallentato dalle difficoltà organizzative dei servizi ed enti locali per la molteplicità dei casi trattati – pertanto la supervisione si limita ad un mero visto, anche in quel contesto.

Con il progetto di riforma tale gestione di controllo sarebbe garantita dall'ausilio che verrebbe fornito agli enti, pubblici e privati, che si occupano localmente del minore e potrebbero rapportarsi alla procure. Inoltre l'unificazione delle Procure presso le sezioni specializzate consentirebbe quel *trait d'union* tra procedimenti minorili aventi connessioni tra loro. Infine, per quanto riguarda i minori stranieri non accompagnati, la nomina del tutore sarebbe opportuna, riformando integralmente il sistema, da parte di un unico ufficio, che non potrà più essere il giudice tutelare, bensì la procura presso la sezione specializzata

distrettuale che, dopo aver accolto il minore ed aperto il relativo fascicolo, delegasse la nomina del tutore (previsto per legge) al giudice specializzato competente al fine di monitorare e seguire la vita di ogni singolo bambino e ragazzo.

#### 5. I Profili esecutivi.

Un principio direttivo sembra imporre una regolamentazione speciale della fase esecutiva, ma stranamente compare soltanto nel rito applicabile alle controversie sulla responsabilità genitoriale, mentre il profilo vale per tutte le controversie familiari, che devono giovare di una stretta coincidenza del giudice dell'esecuzione con il giudice del merito, di un adeguato apparato di misure coercitive e di una tutela esecutiva al di là della esigibilità del credito, per prevenire i gravi danni dell'inadempimento nel futuro.

Sarebbe necessaria dunque la introduzione di una norma unificante che affidi al giudice del merito di dirimere anche le controversie o difficoltà che sorgono in sede esecutiva, particolarmente per i profili personali, che attribuisca al giudice efficaci misure coercitive civili sia per le misure personali che per quelle economiche e introduca adeguate misure di effettività della tutela esecutiva anche per il futuro, in relazione a diritti non ancora esigibili (come l'art. 614 – bisc.p.c.).

Una norma che condensi con soluzione unitaria le forme diversificate attualmente negli artt. 709 ter e 614 bis c.p.c.

#### 6. I riti consensuali e la negoziazione assistita.

In relazione alle formule consensuali e condivise della separazione e del divorzio, si è perduto l'occasione di imporre l'obbligatorietà dell'avvocato, al contrario riconosciuta nella negoziazione assistita e negli accordi di convivenza, conservando sostanzialmente il carattere volontario della separazione consensuale o degli accordi sui figli nati fuori dal matrimonio, rispetto al carattere contenzioso del divorzio congiunto (2-septies 2).

Sarebbe forse migliore una soluzione che unificasse i procedimenti sul modello attuale della separazione consensuale, evitando anche il dispendio di energie di un'udienza inutile innanzi al presidente (in alcuni tribunali con una forzatura del rito, non più fissata). Migliore l'idea che la soluzione consensuale innanzi al giudice sia conservata per il solo caso di dissenso tra

parti e p.m., che nega l'autorizzazione o la regolarità formale all'accordo negoziato, nell'appendice susseguente innanzi al presidente del tribunale, altrimenti incomprensibile (in tal modo rafforzando la via iniziale necessariamente nelle forme della negoziazione assistita, a cui tutte le associazioni familiariste ripongono molte aspettative per il futuro).

7. Esigenze di coordinamento con la recente legge sulle unioni civili e le convivenze.

Il legislatore dimentica tuttavia chela legge su unioni civili e convivenze, n.76 del 2016, pone gravi dubbi sul piano processuale (con un rinvio a forme contraddittorie, oscillanti tra rito della separazione e rito del divorzio, e la totale mancanza di un rito camerale o semplificato che assicuri la concentrazione, speditezza e semplificazione), che ben potrebbero essere colmati in occasione della futura riforma delle controversie di famiglia.

Non meno necessitante di un intervento la normativa sulla negoziazione, per una sua apertura verso le convivenze e la filiazione fuori del matrimonio, e un suo coordinamento con le formule di separazione consensuale e divorzio congiunto di cui si è detto nel par. 5 che precede.

8. Conclusioni.

E' pertanto auspicabile, nella particolare materia delle controversie di famiglia, che il Senato ponga mano a delle modifiche, ascoltando le istanze della società civile, verso le quali si pongono da anni associazioni familiariste più rappresentative, verso la unificazione autentica delle competenze e dei riti: che senso ha la sopravvivenza di due giudici (per la sola nicchia delle controversie sulla responsabilità genitoriale) e la diversificazione dei riti?

Un processo unitario, che tenga conto della necessità di una tutela giurisdizionale differenziata nel diritto di famiglia, si celebri davanti allo stesso giudice: la sezione persone, famiglia e minori del tribunale circondariale.

## **AVV. MARIA GIOVANNA RUO - PROF. AVV. CLAUDIO CECHELLA**

Cammino-Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni

Osservatorio nazionale del diritto di famiglia

**Documento congiunto CamMiNo-ONDF** per l'audizione in Senato,  
Commissione Giustizia sul DDL 2284 S

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

### 1. PROFILI ORDINAMENTALI

1.1. Il sistema attuale di una giustizia per le persone, le relazioni familiari e i minorenni con una distribuzione delle competenze civili tra tribunale per i minorenni e tribunale ordinario e le gravi difficoltà di coordinamento di procedimenti e di provvedimenti che incidono sui diritti personali delle famiglie e della persona di età minore in caso di connessione, deve essere eliminato.

Nella presente proposta, sul piano ordinamentale il modello tribunale per i minorenni-tribunale ordinario viene superato, con una unificazione delle competenze in un unico ufficio, che coniughi le esigenze di vicinanza della giustizia al cittadino su! piano territoriale, con la specializzazione dei giudice ed infine con la dovuta attenzione alle risorse esistenti (anche sul piano della spesa pubblica).

1.2. L'unificazione delle competenze e l'unitarietà dell'organo giudicante può essere raggiunta, in una prospettiva generale che coinvolga la giurisdizione civile, nonché quella penale minorile (per la spiccata interdipendenza e le potenziali interrelazioni fra i due ambiti), con un modello che si ispiri al sistema del giudice di sorveglianza penale:

I GRADO:

1) **ORGANO GIUDICANTE:** Un unico ufficio, i cui magistrati, adibiti esclusivamente alle

funzioni, giudichino:

- in sede distrettuale, con competenze speciali tipizzate nei settore civile e competenza penale minorile. L'ufficio giudicherà nelle materie civili nella composizione collegiale di tre giudici togati. Solo in alcune materie civili, e nel penale minorile il collegio sarà integrato con un giudice esterno laico,, da reclutare presso laureati in pedagogia, psicologia o sociologia - con comprovata esperienza almeno decennale;
- in sede circondariale, un giudice togato monocratico, con competenze generali residuali;

## 2) UFFICIO DEL PUBBLICO MINISTERO:

- costituzione di un ufficio del PM presso l'ufficio giudicante distrettuale: 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, 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 Corte di appello, di sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti in sede di appello con integrazione di componenti laici per le materie di competenza della sezione distrettuale. 1.3. E' necessario prevedere che i magistrati assegnati all'ufficio del giudice per la persona, le relazioni familiari e i minorenni istituite 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 i componenti laici, 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 una maggiore specializzazione in queste materie;
- attraverso il recupero della monocraticità territoriale e la composizione del collegio da parte degli stessi giudici monocratici a livello distrettuale, si assicura l'unicità della giurisdizione nel settore con tempi più celeri e evidenti risparmi in termini di risorse della spesa pubblica.

## II. COMPETENZE DEL GIUDICE PER LA PERSONA, LE RELAZIONI FAMILIARI E I MINORENNI

### 2.1 PENALI:

Ufficio del giudice unico e ufficio della procura nelle rispettive articolazioni distrettuali avranno competenza esclusiva in materia penale minorile ai sensi del DPR 448/1988

### 2.2.CIVILI:

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 da individuarsi dal governo. Tale competenza sarà esercitata:

#### 2.2.A in via generale dal giudice monocratico: a titolo esemplificativo

- \* i procedimenti sulla crisi della coppia (separazione, divorzio, unioni civili, convivenze; affidamento e mantenimento figli dei genitori non coniugati);
- \* le azioni di status personale e le azioni autorizzative (ad es. 250, 4° e u.c; 251 ce);
- \* le azioni sulla validità del matrimonio e dell'unione e i contratti di convivenza;
- \* i procedimenti sulla responsabilità genitoriale (ad es. 316, 332 e 333 ce), salvo i provvedimenti più gravi di decadenza (art. 330 c.p.c),
- \* gli ordini di protezione, assumendo anche i provvedimenti di urgenza

a tutela del minore ex art. 336 ce. rimettendo al giudice collegiale per l'assunzione di eventuali provvedimenti sulla decadenza;

- \* le azioni con contenuto patrimoniale e risarcitorie;
- \* i procedimenti a tutela delle relazioni del minore con gli ascendenti e altri;
- \* gli affidamenti consensuali;
- \* i 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.

E ogni altro procedimento non espressamente devoluto alla competenza dell'articolazione collegiale nonché i procedimenti di esecuzione e di attuazione dei provvedimenti relativi ai ed. diritti relazionali.

2.2.B In via residuale, dall'articolazione collegiale in sede distrettuale:

2.2.B.I in composizione collegiale composta da soli giudici togati:

> i procedimenti di decadenza dalla responsabilità genitoriale ex art. 330 ce;

> i reclami sui provvedimenti del giudice monocratico;

2.2.B.II in composizione collegiale integrata da un giudice esperto laico:

> i procedimenti di adottabilità;

> i procedimenti di adozione;

> I procedimenti amministrativi attualmente previsti dall'art. 25 ex RD 1404/1934

> Procedimenti relativi a minorenni sottoposti a programmi di protezione

2.3. Quando l'articolazione monocratica del giudice, 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. Il collegio, previa fissazione di un'udienza collegiale, ove ritenga la causa matura per la decisione, decide con sentenza e, se necessario, rimette la causa al giudice monocratico per la prosecuzione.

### 3. 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, valorizzando i 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 ma adattabile alla fattispecie.

3.1. 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.

#### 3.3.1 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 minore con la nomina di un curatore speciale -se del caso un avvocato- in caso di conflitto di interessi con i suoi rappresentanti legali; se questi non si costituisce con difensore tecnico, il giudice nomina d'ufficio un avvocato;
- dispone l'ascolto del minore, se necessario, ai sensi dell'art. 336 bis ce. e dell'art. 38 bis disp. att. ve, in apposita successiva udienza assicurando la videoregistrazione dell'ascolto con facoltà del giudice di farsi assistere da un ausiliario. Diritto del difensore del minore di partecipare all'ascolto;
- assume i provvedimenti urgenti o comunque provvisori

sinteticamente motivati;

- dispone per il prosieguo

Prevedere che il giudice, a richiesta di parte, debba pronunciare la 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 Previsione dell'ultrattività dei provvedimenti provvisori ex art. 189 disp. att c.p.c.

3.41 PROVVEDIMENTI URGENTI E/O PROVVISORI sono:

- reclamabili ai sensi dell'art. 669 terdecies c.p.c. presso l'articolazione collegiale (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 sopravvenuto 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 minorenne 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. Abrogazione dell'art.

403 c.c. Reclamabilità del provvedimento così assunto.

### 3.5 FASE ISTRUTTORIA

3.5.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.

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

3.5.D 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.

3.5.E Riordino della disciplina delle garanzie patrimoniali (art. 3, li co., 1. 219/2012) con adozione di un unico modello di cui all'art. 8 I. 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.

### 3.6 FASE DECISORIA

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

### 3.7 FASE ESECUTIVA

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

3.7.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 ce e stabilire la priorità di trattazione degli stessi nelle procedure esecutive ed oppositive.

### 3.8. GRAVAMI

3.8.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.

3.8.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.

## **AVV. MARIA GIOVANNA RUO**

### **CAMMINO-CAMERA NAZIONALE AVVOCATI PER LA FAMIGLIA E I MINORENNI**

**Osservazioni e proposte di CamMiNo**-Camera nazionale avvocati per la famiglia e i minorenni sul DDL 2284 Atti Senato.

Onorevole Presidente della II Commissione Giustizia del Senato,

Onorevoli Senatori, Vicepresidenti della II Commissione Giustizia del Senato,

Onorevoli Senatori, Componenti la II Commissione Giustizia del Senato,

CamMiNo-Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e per i Minorenni ringrazia per l'opportunità offerta di poter contribuire alla discussione sulla giustizia civile e, in particolare, su quanto disposto in materia di giustizia per le persone, le relazioni familiari e i minorenni dall'art. 1, lett. B) dal DDL 2284 S.

CamMiNo ha da sempre, coerentemente, rilevato come l'attuale situazione della giustizia in materia di tutela delle persone, dei minorenni, e delle relazioni familiari sia gravemente carente, inadeguata, insufficiente, per il frazionamento delle competenze, i numerosi deficit di tutela, la diversa composizione dei giudici che si occupano di un minorenne e delle sue relazioni familiari, l'insufficienza di una normativa processuale civile nell'ambito dei procedimenti minorili, l'incredibile mancanza di normativa in vari settori di sempre maggiore significatività anche sociale.

La situazione trova riscontro nelle numerose condanne della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ai sensi dell'art. 8 (diritto alla vita privata e familiare), nonché talvolta anche degli art. 6 (diritto all'equo processo), art. 13 (diritto al ricorso effettivo) e art. 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo: 21 condanne dal 2010, come da allegato<sup>1</sup>. Al netto di questioni particolari (come maternità surrogata o altri argomenti sui quali non sussiste ancora un common ground), numerose proprio le condanne relative all'incapacità del nostro ordinamento di assicurare la relazione genitori-figli e comunque le relazioni familiari, tanto

che il nostro Paese è stato richiamato più volte a darsi un “arsenale giuridico adeguato” (tra le altre, Corte EDU, Lombardo c. Italia, 29 dicembre 2013).

La riforma è urgente perché il dualismo giudiziario esistente tra Tribunale ordinario e Tribunale per i minorenni comporta denegata giustizia proprio nelle situazioni di maggiore vulnerabilità, in cui si intersecano le competenze di giudici diversi con dilatazioni di tempi e inefficienze di varia natura. Ci sembra doveroso a titolo di esempio segnalare due recentissimi casi: il primo in cui la richiesta di nomina del curatore per impugnare di veridicità un riconoscimento di due minorenni dal Tribunale per i minorenni al Tribunale ordinario ha richiesto ben sei anni (2010-2016: ed è evidente che dopo questo periodo, anche se il riconoscimento non fosse veritiero, sarebbe contrario all’interesse delle minori e violenza lo sradicamento dalla famiglia affettiva in cui sono cresciuti); il secondo in cui il Tribunale ordinario ha affidato in via condivisa ad entrambi i genitori una minore non vedente e “ceduta” dalla madre a terzi per accattonaggio mentre invece il Tribunale per i minorenni li ha dichiarati entrambi decaduti dalla responsabilità genitoriale.

Si tratta di esempi che sono però significativi dell’incapacità strutturale del sistema attuale di assicurare giustizia proprio ai minorenni -e ai soggetti vulnerabili in particolare- e quindi dell’indifferibilità di una riforma.

Il permanere dello status quo è di per sé lesivo dei diritti fondamentali delle persone di età minore per la sua significativa inadeguatezza. Fallisce infatti il primario obiettivo della loro presa in carico olistica, segmentandone irragionevolmente le tutele, con conseguente dilatazione di costi e di tempi e tradendo così anche l’altro obiettivo della necessaria fairness della giustizia minorile: al contrario, l’iter processuale deve esser celere in quanto –a parte casi eccezionali- una persona in rapida evoluzione non può attendere tempi lenti di decisione per definire completamente il proprio assetto esistenziale, come attualmente può succedere e succede a causa dell’irragionevole riparto e l’intersecarsi di competenze di giudici diversi sullo stesso minorenne e le sue relazioni familiari. L’attuale assetto ordinamentale della giurisdizione civile in materia di persone, relazioni



familiari e minorenni non attua in modo coerente e sempre conforme al dettato costituzionale del giusto processo il coinvolgimento di tutti i soggetti, compreso ovviamente il minore che deve esservi rappresentato e difeso autonomamente, se in conflitto di interessi con i suoi genitori. Non è previsto un rito snello, duttile, ma con ogni garanzia di pieno contraddittorio e di diritti di difesa: l'attuale normativa lascia spazio a cosiddette 'prassi distorsive' mortificatrici del principio del contraddittorio e dei diritti di difesa in materia di diritti fondamentali di soggetti vulnerabili. E' contrario ai principi costituzionali del giusto processo, alle indicazioni del Consiglio d'Europa per una giustizia *child friendly* (Bruxelles, 17.11.2010), ad indicazioni della normativa pattizia e sovranazionale.

Lasciando perdere la questione nominalistica, e cioè la querelle improduttiva e lacerante tra Tribunale per la famiglia e Sezioni specializzate che troppo ha occupato e contrapposto in una discussione in fondo sterile in questi anni, si tratta di individuare requisiti necessari per il nuovo giudice unico perché sia in grado di assicurare giustizia nell'area persone, relazioni familiari, minorenni. Questo deve essere prossimo, effettivamente specializzato, davanti al quale siano concentrate le competenze civili in materia di persone, relazioni familiari e minorenni e il penale minorile, che non può essere disgiunto dagli interventi sulla responsabilità genitoriale perché si tratta di aree strettamente interconnesse: se un minore ha un comportamento deviante è necessario quantomeno un sostegno ai genitori sul piano della capacità educativa.

L'unicità del giudice è assicurata attraverso la corretta individuazione delle competenze e la loro concentrazione davanti allo stesso organo giudicante.

La specializzazione è necessaria in quanto la materia minorile e di famiglia, nonché di tutela di altri soggetti vulnerabili, non può essere affrontata con lo stesso *modus procedendi et iudicandi* di altre aree della giurisdizione civile anche nei procedimenti di competenza delle sezioni circondariali.

La specializzazione deve essere assicurata su un duplice piano:

- Esclusività delle funzioni dei magistrati addetti sia in sede giudicante sia in sede inquirente e loro assegnazione in via esclusiva all'ufficio. La specificità della materia esige che non possa essere trattata promiscuamente con altre che rispondono a diverse logiche più contrappositive e meno costruttive di nuove relazioni nell'interesse del soggetto vulnerabile che è certamente la persona di età minore.
- l'apporto nel momento decisionale di altri saperi in alcune specifiche materie, necessario per individuare the best interest of the child nel caso specifico.

In tal senso tutti i documenti ufficiali dal 31 luglio 2014, al 22 giugno 2015, ai successivi suggerimenti emendativi inviati alla Camera dei deputati nel corso del 2015-2016 (cfr. [www.CamMiNo.org](http://www.CamMiNo.org)) all'audizione al Ministero della Giustizia del 28 luglio 2016.

CamMiNo ha inoltre da sempre indicato gli interventi sul rito come un'urgentissima riforma (priva di costi e foriera di risultati positivi anche per l'erario) necessaria a riportare i procedimenti minorili e di famiglia nell'alveo del giusto processo.

In tutto questo è sopravvenuto il parere del Consiglio Superiore della Magistratura in data 13 luglio 2016 che bisogna tenere presente come parametro di riferimento.

\*\* \*\* \*

Quanto fu presentato alla Camera il DDL 2953 "Delega al governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile", il progetto di legge costituiva sostanzialmente una conservazione dello status quo, fallendo quasi tutti gli obiettivi: non concentrava le competenze davanti allo stesso giudice, ne rimaneva l'attuale schizofrenico riparto con qualche minimo correttivo, si ignoravano le specificità della giurisdizione minorile e di famiglia, non venivano in alcun modo disciplinate le aree di grave deficit, quasi del tutto ignorate (come ad es. la mancanza di rito per l'esecuzione; la mancata previsione di disciplina per i servizi alla persona, che svolgono i delicatissimi compiti contigui alla giurisdizione di sostegno alle persone fragili e alle situazioni familiari a rischio; la mancata disciplina di un procedimento cautelare uniforme di famiglia etc.: cfr. documento audizione

di CamMiNo del 22 giugno 2015 in [www.CamMiNo.org](http://www.CamMiNo.org), audizioni).

Il DDL 2284, approvato dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2016, ridisegna il nuovo giudice unico per le persone, la famiglia e i minorenni, con una articolazione in I grado tra sezioni specializzate distrettuali e circondariali, tra le quali sono suddivise le competenze, prevede la specializzazione del giudice e del pubblico ministero centrando alcuni obiettivi, ma fallendone altri, sicché il quadro complessivo non è ancora soddisfacente e nemmeno sufficiente.

Infatti, il DDL 2284 S, pur rappresentando un sicuro passo avanti rispetto al primo disegno di legge presentato alla Camera dal Governo, non raggiunge gli obiettivi sia della concentrazione delle competenze davanti a un unico giudice, effettivamente specializzato, né della semplificazione e unificazione dei riti. In particolare:

- A - CRITICITÀ' SUL PIANO ORDINAMENTALE:

Mancata unicità del giudice. Ripropone sostanzialmente il dualismo giurisdizionale tra sezioni specializzate distrettuali e sezioni specializzate circondariali oggi esistente, non concentra le competenze dinnanzi a un unico giudice e le fraziona in modo irragionevole.

Competenze:

- Il riparto delle competenze tra sezione distrettuale e sezione circondariale è incompleta<sup>2</sup> da una parte e lacunosa<sup>3</sup> dall'altra e ripropone le stesse problematiche attuali di accavallarsi di procedimenti o di vuoti di intervento giurisdizionale.

- Difetta la concentrazione delle competenze. Non è risolto il problema per quanto riguarda le possibili azioni ad es.:

- degli ascendenti
- dei figli maggiorenni (che hanno legittimazione concorrente a quella del genitore con cui convivono o esclusiva se non convivono con nessuno dei genitori, per ciò che attiene al loro mantenimento).
- per le azioni relative al risarcimento del danno endofamiliare e deli accordi a latere delle separazioni.

Mancata specializzazione del giudice. Non è prevista l'assegnazione dei magistrati in via esclusiva alle sezioni e non è previsto l'esercizio delle funzioni in via esclusiva. La disciplina contenuta al n. 9 dell'art. 1 lett. b) è confusa. La necessaria duplice esclusività è prevista solo per i magistrati addetti alle sezioni distrettuali; nulla è previsto invece per i magistrati assegnati alle sezioni circondariali.

2 Incompleta perché non prevede (né all'epoca poteva prevederlo) non solo i procedimenti contemplati dalla l.

76/2016 in materia di unioni civili e conviventi di fatto.

3 Lacunosa perché non prevede nemmeno ma anche i procedimenti di cui all'art. 250 u.c., che dovrebbe essere

di competenza delle sezioni distrettuali perché il procedimento che autorizza il genitore infrasedicenne al

riconoscimento del figlio è strettamente connesso con il procedimento di adottabilità (cfr. art. 11, l. 184/1983).

Inoltre dovrebbe essere di competenza delle sezioni distrettuali anche il procedimento che autorizza il

riconoscimento del figlio minorenni "cd. incestuoso" ex art. 251 c.c., anche in questo caso per la stretta

connessione con i procedimenti sulla responsabilità genitoriale e la particolare delicatezza dell'accertamento dell'interesse del minore.

- Mancata specializzazione del pubblico ministero. Non è prevista l'assegnazione dei magistrati in via esclusiva e non è previsto l'esercizio delle funzioni in via esclusiva. La normativa è confusa, disorganica e carente sia per quanto riguarda le procure distrettuali sia per quel che concerne le procure circondariali, sia per quanto riguarda le procure generali presso la Corte di appello. Le relative disposizioni, contenute nei nn. 14 e 16 per quanto riguarda gli uffici dei pubblici ministeri presso le sezioni specializzate distrettuali e circondariali, non sono sufficientemente

cautelative sul piano dell'esclusività dell'assegnazione dei magistrati e dell'esercizio da parte loro delle funzioni, lasciando eccessiva discrezionalità ai capi degli uffici in merito all'utilizzazione dei magistrati che debbono essere invece assegnati solo alle funzioni in ambito minorile e di famiglia. Difatti ciò è necessario nelle sezioni distrettuali in cui i magistrati addetti hanno delicatissimi compiti di iniziativa nei procedimenti sulla responsabilità genitoriale e di adottabilità, oltre che funzioni di altrettanta delicatezza nel procedimento penale minorile. L'approccio richiesto alle funzioni è profondamente diverso da quello in altre materie civili e penali, sicché è necessario che il procuratore aggiunto che viene posto a capo dell'ufficio, e i magistrati del relativo ufficio del pubblico ministero distrettuale, abbiano l'esclusività della funzione e siano addetti esclusivamente alla stessa. Tale necessità non sussiste invece per i magistrati addetti all'ufficio del pubblico ministero circondariale che possono anche essere adibiti in maniera prevalente alle funzioni.

- Mancata disciplina delle funzioni dei giudici onorari e mancata previsione della loro formazione permanente. Il DDL prevede l'apporto dei cd. esperti al collegio delle sezioni distrettuali, come attualmente disciplinato nel R.D. 1404/1934, ma non prevede la disciplina delle loro funzioni, necessaria per evitare che vengano adibiti a quelle istruttorie, come ora avviene in molti tribunali per i minorenni, con derivanti problematiche varie di violazione dei diritti di difesa delle parti e mortificazione del contraddittorio a causa delle loro specificità professionali. Il n. 20 dell'art. 1, lett. b), prevede opportunamente la formazione permanente dei magistrati assegnati alle sezioni specializzate e ai relativi uffici dei pubblici ministeri, ma non prevede invece la formazione ai compiti giurisdizionali dei giudici onorari: lacuna molto problematica e rilevante.

## 2. CRITICITA' DELLA DISCIPLINA PROCESSUALE

Anche gli aspetti procedurali sono molto critici: non si raggiunge unicità e semplificazione del rito, non sono normati gli aspetti attualmente totalmente deficitari e lacunosi.

Difatti il DDL 2284:

- Prevede un unico rito, ma poi ne disciplina due diversi (uno per i procedimenti sulla crisi della coppia genitoriale: separazione, divorzio e relative modifiche e uno per i procedimenti sulla responsabilità genitoriale) con diverse filosofie e disciplina delle diverse fasi processuali.
- Omette poi la disciplina di altri procedimenti (come ad es. i procedimenti autorizzativi ex art. 250 cc., u.c. e 251 cc.; i procedimenti ex art. 317 bis cc. oltre che -ovviamente in quanto la normativa è sopravvenuta- molti dei procedimenti previsti dalla l. 76/2016).
- Lascia sopravvivere una serie di riti speciali ad es. in materia di 316 cc., 316 bis cc., 250, IV comma fallendo l'obiettivo pure declinato di disciplinare il rito dei procedimenti delle sezioni specializzate "secondo criteri di tendenziale uniformità, speditezza e semplificazione" (art. 1 lett. b, 13).

Anche la normazione di quelli previsti è carente e non riesce ad assicurare contraddittorio e diritti di difesa, anche della persona di età minore, in modo coerente con le disposizioni che ci provengono dalle Convenzioni internazionali (in particolare la Convenzione ONU sui diritti dei minori, New York, 20.11,1989, rat. con l. 176/1991 e la Convenzione sull'esercizio dei diritti dei minori data a Strasburgo il 25 gennaio 1996, rat. con l. 77/2003) e dalle Linee Guida per una giustizia child friendly del Consiglio d'Europa (Bruxelles, 17 novembre 2010).

In particolare:

- procedimenti sulla crisi della coppia coniugale o genitoriale; il rito previsto  
o è lacunoso: non è nemmeno previsto il termine di fissazione della prima udienza di comparizione con previsione invece di termini giugulatori per l'esercizio di difesa di parte convenuta; o attribuisce al giudice poteri discrezionali eccessivi ed incontrollabili in materia  
di direzione del procedimento; o radicalizza il conflitto obbligando le parti a introdurre tutte le prove nei primi  
atti difensivi; o non è rispettoso delle specifiche esigenze dei figli minorenni, prevedendone

l'ascolto in prima udienza, insieme a una serie di altre attività del giudice e senza che se ne sia valutato previamente se tale ascolto sia superfluo, ai sensi dell'art. 336 bis cc. o non è disciplinata affatto la fase esecutiva relativamente ai diritti relazionali dei figli (che è quella che ha guadagnato all'Italia la maggior parte delle condanne da parte della Corte di Strasburgo).

- Procedimenti sulla responsabilità genitoriale: si svolgono secondo una diversa

cadenza e con altre modalità, anche per quel che concerne l'ascolto dei figli minorenni.

- Procedimento cautelare uniforme: è previsto solo per i provvedimenti sulla responsabilità genitoriale.

Assenza di un meccanismo di raccordo tra le sezioni specializzate circondariali e quelle distrettuali quando emergano comportamenti pregiudizievoli del genitore o dei genitori nell'ambito dei procedimenti relativi alla crisi della coppia genitoriale, di competenza della sezione circondariale essendo invece l'area del pregiudizio di competenza delle sezioni distrettuali.

Rappresentanza e difesa autonoma del figlio minorenne: non disciplinata nei casi di conflitto di interesse con i suoi rappresentanti legali, con puntuale disciplina anche delle modalità di distribuzione degli incarichi ai curatori speciali.

\*\* \*\* \*

Servono quindi una radicale ristrutturazione del giudice unico con competenza omnicomprendiva nell'area persone, relazioni familiari e minorenni e una riscrittura completa delle norme processuali, adatta alla specificità della materia e che consenta una duttilità tale da ricomprendere la molteplicità di situazioni attualmente normate con diverse modalità.

Ciò premesso, CamMiNo, a seguito di un lavoro di confronto e di collaborazione con altre associazioni specialistiche maggiormente rappresentative, svoltosi con in seno al Consiglio Nazionale Forense e di

cui il massimo organismo dell'avvocatura è stato in qualche modo garante nello svolgimento dei lavori e nei risultati, propone insieme all'Osservatorio Nazionale sul Diritto di Famiglia - co-firmatario dell'allegato documento- una ristrutturazione completa dell'area, sulla quale si sta registrando convergenza anche di altre associazioni, come ad es. l'Unione Camere Civili, prendendo a modello l'ufficio del giudice di sorveglianza, come già peraltro indicato anche dalla magistratura specializzata.

L'Ufficio del giudice unico per la persona, le relazioni familiari e i minorenni, ha in I grado un'articolazione distrettuale che giudica collegialmente e un'articolazione circondariale, che giudica monocraticamente. L'articolazione distrettuale giudica con il collegio integrato con un componente laico in alcune materie civili di particolare delicatezza (adozioni ed adottabilità) e sempre nel penale minorile.

Essendo l'ufficio unico, si eliminano i problemi di accavallamento di competenze, anche con un meccanismo di rimessione all'articolazione collegiale delle questioni che siano di sua competenza e che emergano nei procedimenti di competenza dell'articolazione circondariale ed esclusività delle funzioni.

Le competenze sono state disegnate con molta attenzione così come il disegno del riparto tra le articolazioni è stato riflettuto attentamente, attribuendo a quella collegiale quelle di maggiore rilevanza quali adozioni, adottabilità e decadenza dalla responsabilità genitoriale, lasciando all'articolazione circondariale monocratica, più prossima, tutte le altre.

Il rito proposto è unico, scandito in varie fasi. E' il rito della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni, ma è unico per tutte le fattispecie, adattabile a ciascuna secondo la sua rilevanza e specificità 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 ma adattabile alla fattispecie.

E' stata prevista la normazione delle aree fino ad oggi prive e che hanno guadagnato all'Italia varie condanne della Corte EDU, come l'esecuzione. E' stata prevista la ricorribilità in cassazione per tutti i provvedimenti, dato



che l'assenza di sindacato di nomofilachia comporta in aree di rilievo costituzionale (come i procedimenti sulla responsabilità genitoriale) molteplicità di prassi interpretative sul territorio dello Stato.

Il tutto come meglio riportato nel documento allegato a firma congiunta CamMiNo-ONDF.

In conclusione si ritiene la riforma necessaria ed urgente. Si reputa che il modello proposto potrebbe superare le varie criticità del DDL 2284 sopra illustrate.

Nel caso si volesse mantenere invece il disegno attuale del DDL 2284, dovrebbero essere rafforzati specializzazione delle sezioni circondariali e specializzazione ed autonomia delle procure nel senso indicato supra, e dovrebbe essere con maggiore attenzione alle specificità e alla ricchezza della materia ridisciplinato il rito secondo i criteri –pure nel DDL già indicati– di effettiva tendenziale uniformità e rispetto del principio del contraddittorio e dei diritti di difesa delle parti.

Ci si riserva di indicare ulteriori suggerimenti emendativi e, restando disponibili ad ogni utile collaborazione, si porgono cordiali saluti.

**TESTO INTEGRALE**

*Audizione informale del Garante, Cav. Dott. Antonio Marziale, presso la Commissione Giustizia del Senato della Repubblica, nell'ambito dell'esame del Disegno di Legge n. 2284 in materia di modifiche al codice di procedura civile.*

Onorevole Presidente Nico D'Ascola e Onorevoli Senatori,  
cosa sono l'Infanzia e l'Adolescenza, se non la percezione di trovarsi innanzi a soggetti "più deboli" rispetto agli adulti, ovviamente meno esperti e, dunque, più esposti al rischio. Minorenni: "*non ancora maggiorenni* – recita uno dei tanti dizionari della lingua italiana – *che non hanno ancora raggiunto la maggiore età, attualmente fissata a diciotto anni, quindi non in grado di compiere atti giuridici e non sono imputabili*".

Quando parliamo di "percezione", facciamo riferimento ad un atto con cui si acquisisce la consapevolezza e la conoscenza di una realtà esterna mediante i sensi, attingendo ad un processo culturale di lungo periodo, il cui culmine costa molto tempo.

Per giungere, infatti, alla percezione dei "minorenni" l'umanità ha impiegato ben 1989 anni, dopo l'avvento di Gesù Cristo, attraverso la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza ratificata dall'ONU allo scopo di attribuire ai minorenni diritti legali, favorirne il benessere e promuoverne la partecipazione e la cittadinanza sociale. Obiettivi diversi, molto spesso difficili da conciliare nella pratica, perché le leggi non sempre si rivelano strumento efficace per sovvertire la realtà. Tuttavia, l'idea dei "Diritti dei Minori" si è dimostrata utile per dare rilevanza alle esigenze dei minorenni nelle

società.

L'Italia ha dimostrato di essere, rispetto a tale processo, uno Stato particolarmente evoluto in termini di sensibilità e, insieme, di cultura giuridica e sociale, tant'è vero che il Tribunale per i minorenni fu istituito nel 1934 con il Regio Decreto 1404, comunque in ritardo se pensiamo che nel mondo anglosassone, già alla fine dell'800, sono apparsi i primi organi giudiziari che si occupano di minorenni.

Il settore della giustizia minorile, sin da allora, si è evoluto sulla scia di un'imprescindibile trattazione autonoma, rispetto al settore della "giustizia per adulti", dimostrando, oltre gli immancabili incidenti di percorso, di essere in grado di contribuire alla piena affermazione del benessere dei minorenni e qui, per ragioni di spazio e tempo, provo a rendere intelligibile il mio dire attraverso un esempio, che nella contemporaneità assume connotazioni tanto emblematiche da non poter essere misconosciute dal legislatore: mi riferisco all'esperienza del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, luogo di maturazione del "metodo Di Bella" [dal cognome del presidente, dott. Roberto Di Bella], erroneamente definito dagli organi d'informazione "provvedimento che strappa i figli minorenni alle famiglie mafiose", ma che nella realtà di tutti i giorni vede tante madri preoccupate del futuro dei propri ragazzi stazionare nel corridoio antistante l'ufficio del Presidente per chiedere allo stesso un aiuto, per allontanarli dall'insalubre contesto di casa e metterli al riparo dai pericoli che in esso maturano inevitabilmente, e – si badi bene – non si tratta di donne appartenenti a famiglie di medio degrado, bensì mogli di esponenti di spicco della criminalità organizzata.

Da quando, nell'aprile 2016, ricopro il ruolo di Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Calabria, mantengo con il

presidente Di Bella un rapporto costante, che mi consente di monitorare in prima persona l'evolversi dell'esperimento, prendendo sempre di più atto della sua valenza, lontana dagli stereotipati ed inconcludenti slogan ad effetto, utili solo a "parlare di mafia" e non già a ridurre la potenza.

Se passasse questa riforma, che prevede la trasformazione del Tribunale per i minorenni in una nuova istituzione, quale sezione specializzata presso i Tribunali Ordinari, senza autonomia di funzione, che consenta ai magistrati in organico di occuparsi solamente della materia minorile, quanto fatto a Reggio Calabria andrebbe in fumo, così come la cultura dell'Infanzia, che sola può contrastare il processo di adultizzazione precoce avviato da quanti – e, in questa autorevole sede, mi sia consentito di dare a questi "quanti" una denominazione ben precisa, ossia *lobbies* – i bambini "amano" nelle forme più improprie, come il gruppo di "signori" che in Olanda ha fondato un partito politico facente leva proprio sull'abbassamento della soglia di percezione dell'Infanzia e dell'Adolescenza, stucchevolmente ritenuto "legittimo, per non ledere la libertà di espressione" dalle autorità locali e nel silenzio più assordante dell'ONU e dell'Europa.

La riforma prevede la trasformazione dei Tribunali per i minorenni in "Sezioni specializzate per la famiglia e la persona", e non tiene in considerazione che proprio in famiglia si è costretti a registrare un cospicuo, forse il più corposo, numero di reati contro i Minori.

No, è una riforma da "non luogo a procedere".

Nell'era della globalizzazione è necessario sviluppare competenze, specializzare l'esistente senza, però, sacrificare ciò che è indubbiamente da considerarsi una conquista, certo perfettibile, ma non eliminabile. Si pensi, piuttosto ad adeguare i Tribunali per i minorenni al passo con i tempi, a collocarli in edifici degni di ospitare

la “Giustizia” e a non lasciarli – come a Reggio Calabria – in locazioni vetuste e carenti delle più elementari norme di agibilità, ad infoltire i ranghi della magistratura togata, perché i ritardi in certi procedimenti, in cui alla fine sono sempre e solo i bambini a pagarne le conseguenze, sono ascrivibili alla mole di lavoro che – sempre, per esempio, a Reggio Calabria – un personale composto al 50% della dotazione non riesce a sbrigare in tempi definibili ragionevoli.

Una riforma legislativa non può essere fondata soltanto su peculiari esigenze economiche: non si può badare al bilancio mettendo in secondo piano le esigenze primarie dell’uomo, in questo caso del soggetto in divenire. Una riforma modifica la qualità di vita delle persone destinatarie e questa riforma – riscontri empirici alla mano – mina alla base la sicurezza di chi non ha ancora la forza necessaria per difendersi autonomamente. Investire sulla sicurezza dei bambini e degli adolescenti significa avere a cuore il futuro dell’umanità e del Paese. Occorre rifuggire dalla tentazione di ricostruire un mondo che sta cambiando abbattendo anche ciò che è possibile salvaguardare, ciò che è rimasto in piedi sotto le veementi scosse di un sisma politico, sociale, economico e morale planetario. Chi oggi pensa che la soppressione dei Tribunali per i minorenni sia la risposta ad un contenimento dei costi – perché questo è il problema ed è perfettamente inutile girarci intorno facendo finta di badare alle esigenze di giustizia dei più piccoli – dovrà rispondere in coscienza a quanto prefigurato da Cesare Beccaria: *“Chi ha fatte queste leggi? Uomini ricchi e potenti, che non si sono mai degnati visitare le squallide capanne del povero, che non hanno mai diviso un ammuffito pane fralle innocenti grida degli affamati figliuoli e le lagrime della moglie”* [Dei delitti e delle pene, Cap. XXVIII].

Grazie, Onorevole Presidente Nico D’Ascola, per avere inteso offrire al Garante per l’Infanzia e l’Adolescenza della Sua Regione

l'opportunità di esprimersi in questa sede: Dio sa, ed anche io e Lei, quanto importante sia il Tribunale per i minorenni nella nostra terra, nella nostra città, anche solo come baluardo culturale contro l'offensiva di chi vuole affascinare i giovanissimi con armi diverse da quelle messe a disposizione da una società civile e democratica, e grazie ai Senatori componenti la Commissione Giustizia.

Senato della Repubblica, 10 gennaio 2017

Cav. Dott. Antonio  
Marziale

## CNOAS - Ordine assistenti sociali

### *Il servizio sociale professionale nella tutela e nella protezione della persona minore d'età*

La tutela e la protezione della persona di minore età si fonda su principi e criteri contenuti in numerose fonti giuridiche internazionali e nazionali dalla dichiarazione di Ginevra sui diritti del bambino (1924) alla convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (ratificata dall'Italia con L.176/1991).

La famiglia costituisce l'ambiente naturale per la crescita e il benessere dei bambini e degli adolescenti e, pertanto, deve ricevere sostegno e protezione al fine di svolgere integralmente il proprio ruolo. Ciò nell'esclusivo interesse del minore, che prevale nei casi in cui i contesti familiari non siano rispettosi dei suoi diritti e bisogni. Questi sono i principi alla base anche dell'azione dell'assistente sociale. Le specifiche esigenze evolutive dei minori d'età richiedono risposte multi professionali e interistituzionali appropriate nei tempi e nelle modalità e secondo il principio di necessità e temporaneità, ad es. nei casi di sospensione della responsabilità, dell'allontanamento dalla famiglia di origine, al fine di ridurre al massimo i tempi di accertamento ma senza rinunciare ai necessari approfondimenti valutativi. Nell'ambito della tutela e della protezione di bambini e adolescenti, l'assistente sociale ha responsabilità a vari livelli, anche in integrazione con altri servizi e con altre professionalità altrettanto specializzate:

- Valutazione dei fattori protettivi e dei fattori di rischio esistenti (personali, familiari, sociali)
- Valutazione delle competenze genitoriali e della loro recuperabilità
- Definizione di progetti di aiuto e sostegno al minore di età e al suo contesto familiare
- Potenziamento delle risorse familiari e ambientali
- Protezione nei casi di vulnerabilità
- Collaborazione con gli organi della magistratura dedicati alla materia familiare e minorile, civile e penale

Tale ruolo è esercitato, quindi, sia in un contesto di richiesta “spontanea”, sia in una cornice giudiziaria, quando per la protezione del minore d'età si rende necessario intervenire sulla responsabilità genitoriale o partecipare al percorso di recupero di adolescenti autori di reato.

Il mandato, sia professionale, sia istituzionale, anche in una cornice prescrittiva, rimane quello del sostegno e della tutela del bambino e del ragazzo all'interno delle sue relazioni familiari, purché l'ambiente di vita abbia la disponibilità e le risorse necessarie per soddisfare i suoi bisogni evolutivi, per favorire il pieno esercizio dei suoi diritti, per collaborare efficacemente nei percorsi di sostegno e cura.

In tal senso è auspicabile che la materia inerente la tutela minorile trovi una riorganizzazione maggiormente rispondente ai compiti delle istituzioni preposte e ai doveri e ai diritti di tutte le parti protagoniste, ciascuno con la propria specificità dei ruoli e delle funzioni (minorenni, genitori, operatori, istituzioni).

Il superamento della attuale frammentazione in favore di un maggiore coordinamento di tutti gli interventi inerenti la famiglia risponde in particolar modo alle esigenze di tutelare e proteggere il minore in quelle situazioni nelle quali la sua crescita è minacciata proprio dalla fragilità o patologia delle relazioni intrafamiliari e dalla frammentarietà dei contesti di vita, dalla discontinuità e confusività dei riferimenti educativi e di cura.

Tanto più appare fondamentale sostenere l'unitarietà degli organi giudiziari, se ricompriamo in un sistema giudiziario integrato anche i procedimenti penali minorili che dall'applicazione del DPR 448/88, hanno mostrato l'efficacia di percorsi educativi e rieducativi, caratterizzati dalla personalizzazione del progetto, costruiti all'interno dei contesti di vita dei ragazzi che si avvalgono di competenze specialistiche, multilivello e interdisciplinari. Una risposta istituzionale orientata alla prevenzione, anche in occasione di un intervento giudiziario, regolativo e sanzionatorio, non può prescindere da una corretta interpretazione delle condotte degli adolescenti che sfidano costantemente i sottili confini che separano la fisiologica trasgressione - che concorre alla crescita - dalla rottura delle regole che li conduce verso carriere devianti, spesso difficilmente reversibili.



I dati di ricerche a carattere longitudinale<sup>1</sup>, invitano a spostare l'attenzione verso la qualità delle risposte: qualità determinata dalla scelta dei tempi, delle risorse, nelle professionalità coinvolte. Scelta che deve partire dall'attribuzione di "significato" sia all'atto deviante, sia alla risposta degli adulti.

Tra i numerosi dati significativi, ricordiamo le percentuali di recidiva, intesa come rientro nel circuito penale, pari al 63% se il ragazzo subisce una condanna, percentuale che scende al 23% in caso di sospensione del processo con provvedimento di messa alla prova, dato significativamente confermato dall'innalzamento al 34% in caso di perdono giudiziario (cioè in assenza di risposta educativa adeguata al reato commesso). Il rischio di recidiva è inoltre ridotto quanto più tempestiva è la presa in carico da parte dei servizi sociali.

Interventi quali: avviamento al lavoro, promozione di una frequenza scolastica regolare, uso costruttivo del tempo libero, sostegno educativo al ragazzo e alla famiglia, nel ridurre la recidiva, confermano il significato comunicativo delle condotte devianti del ragazzo nei confronti degli adulti. Interventi, questi che possono essere espressi solo nella convergenza di modelli che ispirano l'azione giudiziaria e le politiche del sistema dei servizi sociali e sociosanitari.

E' parere del CNOAS che il sistema giudiziario minorile possa quindi essere ricompreso all'interno di un Tribunale che veda come titolari: i minori, la persona, le famiglie, al fine di riportare a unità ogni questione inerente le persone di minore età e della famiglia, nel rispetto dei diritti affermati anche nella legislazione nazionale più recente, evitando interferenze derivanti da altre logiche o priorità per riaffermare la centralità del minore d'età e delle sue relazioni primarie.

Nel diritto di famiglia, la ratio della legislazione di interesse, mette al centro i soggetti protagonisti e destinatari delle misure necessarie per regolare le relazioni familiari, laddove necessario, in un'ottica che presuppone una doppia committenza: il minore quale soggetto di tutela, gli adulti di riferimento, le persone significative titolari dei doveri di cura e protezione, quali soggetti ugualmente titolari del diritto di esercitare il

---

<sup>1</sup> Quaderni dell'Osservatorio sulla devianza minorile in Europa – Dipartimento per la Giustizia Minorile – Centro Europeo di Studi di Nisida, (2013) "La recidiva nei percorsi penali dei minori autori di reato. Report di ricerca" Gangemi Editore, Roma

loro ruolo e di essere sostenuti nel caso di difficoltà e fragilità di differente natura. In questa duplice, solo in apparenza, confliggente dimensione, avviene l'incontro, di collaborazione e di complementarità, tra la magistratura minorile e il sistema dei servizi sociali e sociosanitari, deputati alla prevenzione, cura e sostegno delle famiglie con minori di età.

L'organo giudiziario interviene nella tutela attraverso il provvedimento all'esito di fasi di conoscenza e di valutazione che tengono conto di tutti gli elementi e dei soggetti coinvolti, e beneficia dell'apporto multidisciplinare garantito dalla collaborazione di professionisti esperti tecnici, interni al collegio (i giudici onorari) o esterni quali quelli appartenenti al Sistema dei servizi.

Quest'ultimo può attivare misure di protezione, legittimato dai mandati istituzionale e professionale, sulla base della relazione di fiducia indispensabile all'interno del processo d'aiuto, anche nell'applicazione dei provvedimenti emanati dall'autorità giudiziaria, mantenendo tuttavia anche in questa circostanza, un ruolo di sostegno e di aiuto, specifico della propria funzione riconosciuta nel sistema sociale.

Provvedimenti giudiziari e processi di aiuto devono essere realizzati secondo modalità attente alle specifiche situazioni, personali e ambientali: si tratta, in entrambe le dimensioni (quella del potere regolativo e sanzionatorio e quella di sostegno e di cura) di considerare non soltanto il "significato in sé" dei comportamenti e delle conseguenze oggetto di analisi, di valutazione e di giudizio, quanto il contesto nel quale questi si producono, quali potenziali evoluzioni possiamo prefigurare, quali responsabilità, quali opportunità possono essere offerte al ragazzo e alla sua famiglia.

Inoltre se tutte le persone hanno diritto a essere partecipi e consapevoli, sia nei procedimenti giudiziari, sia nei percorsi di cura e di aiuto, a maggior ragione, in virtù della loro fisiologica immaturità, i diritti dei minorenni devono formare la prospettiva di approccio al tema, ricordando le Linee guida del Consiglio d'Europa che "vogliono" un minore partecipe e consapevole delle vicende giudiziarie e delle decisioni che lo riguardano.<sup>2</sup>

2 Prevedere che il minore, anche quando non abbia compiuto i 12 anni, o non sia rappresentato direttamente in giudizio, venga informato sulle decisioni che lo riguardano in ogni stato e grado del procedimento

Si ricorda inoltre l'opportunità che qualsiasi azione coinvolga i minorenni, deve essere organizzata in modo da garantire “tempi” adeguati alle peculiari esigenze psicoevolutive del minore e congrui rispetto alle dinamiche di cambiamento personale e dei contesti familiari e relazionali.

Inoltre si sottolinea l'importanza che la riforma affermi il “principio della minima offensività del processo”, per tutelare il minore dai fenomeni di vittimizzazione secondaria per accanimento legale e giudiziario.<sup>3</sup>

La cornice giudiziaria, pertanto, deve garantire un'effettiva e concreta specializzazione dei magistrati e di tutti coloro che, a qualunque titolo, si occupano delle questioni afferenti a persone minori di età, in special modo se si tratta di intervenire per l'attuazione del fondamentale principio di tutela e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza, favorendo l'applicazione dei dispositivi necessari a tale scopo, sia in ambito civile, sia in ambito penale.

In merito a ciò si può assicurare una corretta ed efficace collaborazione tra autorità giudiziaria e servizi laddove le sezioni specializzate si avvalgano dei servizi alla persona, istituiti dalla pubblica amministrazione, centrale o periferica, in particolare dagli enti locali e dalle aziende sanitarie locali nelle fasi valutativa, di sostegno ed esecutiva dei provvedimenti, nel rispetto del contraddittorio e dei diritti di difesa delle parti, non soltanto quindi in fase esecutiva, quando sarebbe ben più incerta la possibilità di costruire un percorso di aiuto con la famiglia.

E' auspicabile quindi che sia esplicitato, nel testo della riforma, che il pubblico ministero e il giudice, tramite i servizi acquisiscono, elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore al fine di accertarne il grado di benessere psico-socio-relazionale e affettivo, valutare fattori protettivi e di rischio nonché disporre le adeguate misure e adottare eventuali provvedimenti, intendendo il ruolo degli operatori dei servizi della Pubblica Amministrazione e in special modo quello degli assistenti sociali non come “ausiliari” ma in qualità di professionisti esperti, inseriti nei servizi territoriali specificamente dedicati e non genericamente “di natura

3 Assicurare l'adeguata protezione del minore da forme di accanimento legale o giudiziario, nel rispetto delle convenzioni internazionali sui diritti dei minore

assistenziale”, riconoscendo la titolarità pubblica degli interventi di protezione, sancita dalla Costituzione.

Preoccupa infatti che il riconoscimento dell'intervento, in tutte le fasi, da parte di soggetti privati, convenzionati con la Pubblica Amministrazione, legittimi e incentivi, di fatto, anche forme più o meno mascherate di “esternalizzazione” di funzioni pubbliche, quando la preziosa collaborazione con le agenzie del privato sociale nasce per rispondere a specifiche funzioni non “surrogate” che non è congruo siano erogate dal pubblico. Un esempio per tutto è la necessità, in talune specifiche situazioni, di separare il momento di accertamento di forme di abuso e maltrattamento, di rilievo penale, dall'intervento di sostegno con il minore e la famiglia.

Con riferimento alle competenze del Tribunale in ambito penale, vanno salvaguardati tutti quei dispositivi specifici che tengono conto del fatto che i comportamenti «penalmente rilevanti» dei minori sono spesso espressione delle istanze adolescenziali, del disagio legato alla transizione all'età adulta, ricordando che:

- le procedure relative all'indagine sulla personalità del minore non sono contemplate

nel processo ordinario penale a carico di persone adulte,

- l'istituto della messa alla prova viene di fatto richiesta previo intesa con il pubblico ministero minorile,

- l'istituto della mediazione penale minorile, nella fase delle indagini preliminari, è attivata dalla procura minorile, e assume un significato fondamentale per la rielaborazione critica del reato da parte della persona minore d'età,

- l'istituto dell'irrelevanza penale del fatto, sempre nella fase di indagini preliminari, è proposto dal pubblico ministero, - il giudizio immediato e/o direttissimo (la cui applicazione è rimessa, per i soli minoriautori di reato, alla valutazione discrezionale del pubblico ministero in ordine ad esigenze educative).

In ambito civile va ricordato che la Procura Minorile attualmente esercita la vigilanza sulle strutture residenziali per minorenni per garantire loro ambienti di vita adeguati e tempi di permanenza limitati allo stretto necessario. Tale funzione di garanzia va salvaguardata.

Nel ribadire il ruolo di tutela e di protezione insito nei mandati del Servizio sociale professionale auspichiamo soluzioni normative che consentano agli Organi giudiziari di avvalersi efficacemente del supporto e della collaborazione dei Servizi sociali istituiti dagli enti locali e dei Servizi del sistema sanitario regionale, ruolo che va ridefinito alla luce delle trasformazioni avvenute nel sistema dei servizi, ma che si colloca all'interno di un sistema autonomo e distinto dal sistema giustizia, pur con funzioni complementari.

In questa direzione riteniamo opportuno altresì la ridefinizione di alcuni istituti di tutela quale l'affidamento al servizio sociale, attualmente applicato in forme disomogenee nelle differenti realtà territoriali, spesso inteso come mera ed impropria sostituzione nell'esercizio della responsabilità genitoriale. Al contrario, riteniamo necessario che sia esplicito in forma integrativa delle competenze genitoriali, in funzione di empowerment, all'interno di un progetto concordato e con scadenze

temporali esplicite. Coerentemente con le Linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (2010) auspichiamo una più generale disciplina del rapporto fra pubblica autorità, sezione specializzata e ufficio del pubblico ministero, onde consentire una proficua collaborazione nelle questioni giudiziarie che coinvolgano i minori, nel loro superiore interesse, perché siano resi concreti gli obiettivi di una giustizia a misura di minore prima, durante e dopo il procedimento giudiziario.

Altresì, sarebbe opportuno richiamare/assicurare la possibilità di applicazione di provvedimenti urgenti a tutela e protezione dei minori - attivi e non meramente derivati o passivi - qualora durante il procedimento si ravvisino/accertino condizioni di grave pregiudizio e maltrattamento (si citano a titolo esemplificativo le esasperate conflittualità nel corso delle separazioni oltre che nei casi di cui all'articolo 403 del codice civile, di cui comunque si auspica una revisione che recepisca le più recenti definizioni internazionali in tema di violenza ai minori da interrompere tempestivamente).

È opportuno evidenziare come molti degli episodi di abuso sessuale intrafamiliare, maltrattamento psicologico, patologia delle cure, grave trascuratezza intercettati dai servizi sociali si consumino in assenza di lesioni fisiche ma sicuramente con grave compromissione della sfera psichica e socio-relazionale attuale o futura (WHO, World Report on Violence and Health, 2002).

### ***Conclusioni:***

Per concludere, si ribadisce il principio della salvaguardia dei minori dall'accanimento legale e giudiziario ossia della minima offensività del processo, attraverso una specifica disciplina del rito e dei provvedimenti esecutivi, attraverso il mantenimento della composizione mista del collegio, attraverso la più ampia previsione di nomina del curatore speciale e del difensore del minore e assicurando tempi di giudizio adeguati ai bisogni e alle esigenze evolutive dei minori.

Si ribadisce la necessità di salvaguardare la specializzazione dell'intervento giudiziario, anche attraverso la formazione continua che preveda percorsi congiunti – magistrati, avvocati, giudici onorari, assistenti sociali e operatori dei servizi territoriali - al fine di condividere linguaggi e meglio interpretare aspettative e richieste reciproche. Un altro aspetto che è necessario osservare è quello della prossimità alla persona e alla situazione specifica, soprattutto rispetto al ruolo della Procura: la preoccupazione è che l'assorbimento in un contenitore più ampio, senza una propria autonomia, comporti la perdita di un'attenzione specifica, sia nel civile sia per il procedimento penale minorile. Si conferma inoltre la più ampia disponibilità dell'Ordine professionale a collaborare per migliorare la sinergia tra i sistemi interessati ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, sia in ambito organizzativo sia per la condivisione di modelli operativi efficaci e integrati sia, infine, per la promozione di percorsi formativi sempre più adeguati e qualificanti.

L'Ordine ha direttamente partecipato a numerose iniziative, altre ne ha promosse, alcune tuttora in corso e molte in via di realizzazione a livello nazionale e regionale, finalizzate alla formazione congiunta e all'istituzione di Tavoli di confronto tra i diversi soggetti interessati.

Iniziative che riteniamo debbano proseguire e ulteriormente svilupparsi proprio per

sostenere un percorso di riforma condiviso e partecipato, in particolare nell'individuazione di contributi migliorativi del testo e nella successiva stesura delle disposizioni attuative.

Roma, 10 gennaio 2017

## **PROF. FERRUCCIO TOMMASEO- Università di Verona**

L'istituzione del Tribunale della famiglia e della persona.

1. Il mio intervento in questa sede ha un oggetto ben definito: le nuove regole sull'amministrazione della giustizia in materia familiare e minorile contenute nel disegno di legge sull'efficienza del processo civile, regole che hanno conosciuto un *iter* molto travagliato e sulle quali gravano ancora incertezze per quanto riguarda la loro idoneità a restituire alla giustizia familiare e minorile la dovuta efficienza.

Per raggiungere questo obiettivo non bastano interventi variamente incisivi sulla disciplina processuale: occorre creare le premesse affinché la giustizia familiare sia affidata a strutture specializzate formate da magistrati giudicanti e requirenti con una specifica preparazione culturale. E' questa un'esigenza ben conosciuta dal legislatore ed è un obiettivo che il disegno di legge vuole attuare con una riforma che incide profondamente sull'amministrazione della giustizia minorile e familiare.

Mi riferisco alla soppressione del tribunale per i minorenni e all'istituzione delle sezioni specializzate "per la persona, la famiglia e i minori", una denominazione unitaria che evoca una struttura giurisdizionale unitaria mentre subito si scinde sul terreno attuativo là dove il disegno di legge fa riferimento alle sezioni circondariali e a quelle distrettuali da istituire presso i tribunali ordinari e presso le corti d'appello e le loro sezioni distaccate, sezioni tutte che operano quali organi collegiali (lo vuole già l'art. 50 *bis* n. 3, cod. proc. civ.) a cui vengono attribuite competenze diverse, indicate nei nn. 7 e 8, rispettivamente, per le sezioni circondariali e per quelle distrettuali.

In sintesi, le sezioni specializzate circondariali avranno "in via esclusiva" la competenza per tutti i procedimenti in materia di stato e capacità della persona, nonché quelli in materia familiare e minorile attualmente attribuiti al tribunale

ordinario e al giudice tutelare <sup>(1)</sup>: vi sono compresi, come viene precisato, "i giudizi di separazione e divorzio" e, si noti, anche tutti i procedimenti indicati nell'art. 38, disp. att., c.c., attualmente del tribunale per i minorenni, fatta eccezione per quelli in materia di abusi della responsabilità genitoriale di cui agli artt. 330 ss. cod. civ., attribuiti alle nuove sezioni specializzate distrettuali.

Nelle sezioni distrettuali confluiranno tutte le attuali competenze in materia civile e, si noti, anche in materia penale, attualmente di competenza del tribunale per i minorenni. Si noti che, per quanto riguarda i procedimenti di cui agli artt. 330 ss. cod. civ., non è più riprodotta la regola che li attribuisce alla competenza del tribunale ordinario quando sia pendente, tra le medesime parti, un giudizio di separazione e divorzio: regola questa dall'interpretazione controversa ma che consente di evitare un'inopportuna duplicazione di giudizi sui rapporti di filiazione coinvolti dalla crisi coniugale.

2. Il disegno di legge fa sorgere dubbi per quanto riguarda i rapporti fra le sezioni circondariali e quelle distrettuali. Ci si deve innanzitutto chiedere se nei ventisei uffici giudiziari sedi di corti d'appello e nelle tre sedi distaccate, finora esistenti, debbano essere istituite presso il tribunale ordinario soltanto le sezioni distrettuali o anche le sezioni circondariali.

Il disegno di legge non è chiaro sul punto, ma vi sono elementi testuali che, sia pure indirettamente, mostrano che nelle sedi di corte d'appello dovrebbero essere istituite soltanto le sezioni distrettuali. Infatti, i punti 13.1.3 e 13.2.2 che riguardano separazioni e divorzi giudiziali e consensuali, attribuiti alla competenza esclusiva delle sezioni circondariali, prevedono espressamente che la fase presidenziale sia gestita non soltanto dal presidente della sezione circondariale ma anche dal presidente della sezione distrettuale: ci si deve chiedere se questo è un *lapsus calami* da correggere e che, pertanto, presso ogni tribunale deve essere istituita una sezione circondariale anche negli uffici dove viene istituita la sezione distrettuale; oppure se

---

<sup>1</sup> L'amministrazione di sostegno sarà quindi gestita da un giudice collegiale: la sezione circondariale.



la regola riflette una precisa scelta del legislatore sulla presenza, nei tribunali dei luoghi sedi di corti d'appello, di un'unica sezione specializzata in materia familiare e minorile, la sezione distrettuale a cui attribuire non soltanto le competenze del tribunale per i minorenni ma anche quelle delle sezioni circondariali.

Il punto va chiarito, poiché la lettura del disegno di legge fa intendere che sezioni circondariali e sezioni distrettuali hanno struttura e funzioni che non possono essere confuse. Altrimenti, la confluenza nelle sezioni distrettuali delle competenze attribuite alle sezioni circondariali farebbe sorgere difficoltà di varia natura: mi riferisco, ad esempio, alla composizione del collegio giudicante, posto che il n. 12 del disegno di legge stabilisce che le sezioni distrettuali operano nella medesima composizione attualmente prevista per i tribunali minorili. Se nei tribunali sedi di corte d'appello non venissero istituite le sezioni circondariali, le sezioni distrettuali dovrebbero giudicare in duplice composizione secondo le disposizioni organizzative del presidente della sezione: in quella mista del 2+2 tipica degli attuali tribunali minorili, ma anche in quella dei tribunali ordinari, monocratica o collegiale, propria dei giudizi affidati alla competenza delle sezioni circondariali.

Ancora, ci si deve chiedere come debbano essere trattati i procedimenti *de potestate* di cui agli artt. 330 ss. cod. civ., ora affidati alla competenza esclusiva delle sezioni distrettuali, quando già sia pendente, tra le stesse parti, un giudizio di separazione o di divorzio o una controversia sull'esercizio della responsabilità genitoriale di cui all'art. 316 cod. civ., giudizi questi ultimi di competenza della sezione circondariale. Non essendo più attribuita ai giudizi di separazione e divorzio *vis attractiva* nei confronti dei procedimenti *de potestate*, come vuole l'attuale testo dell'art. 38 disp.att. cod. civ., saranno necessari due diversi procedimenti: quello della crisi coniugale, davanti alla sezione circondariale e quello *de potestate* davanti alla sezione distrettuale.

Nell'ipotesi in cui nelle sedi dov'è istituita la sezione distrettuale non vi sia spazio per una sezione circondariale, ci si deve chiedere se anche in questo caso i due procedimenti debbano svolgersi separatamente, trattati da collegi in diversa composizione, oppure se il giudizio *de potestate* possa essere cumulato con il

giudizio di separazione o di divorzio pendente davanti alla medesima sezione. Se così fosse, come sembra ragionevole, si creerebbe una ingiustificata disparità con le controversie *de potestate* proposte in pendenza d'un giudizio di separazione o di divorzio radicato, per ragioni di competenza territoriale, davanti a una sezione circondariale d'un tribunale ordinario del distretto: in questo caso, l'esigenza di instaurare il giudizio *de potestate* davanti alla sezione distrettuale, non consentirà di attuare il principio di prossimità e di concentrazione delle forme di tutela come invece prevede l'attuale testo dell'art. 38 disp. cod. civ., che dà alle parti un forte strumento di economia processuale.

3. Un altro punto della riforma che suscita riflessioni critiche riguarda il grado di specializzazione che potrà essere attuato nelle nuove strutture. Conviene subito notare che, per quanto riguarda le sezioni circondariali, si ha la netta impressione che la specializzazione ha riscontri molto limitati sulla struttura dell'ufficio e si fonda essenzialmente sulla preparazione culturale richiesta ai magistrati che faranno parte delle istituende sezioni, una preparazione già acquisita sul campo o con la partecipazione ad attività di formazione secondo quanto dispongono i punti 19 e 20: ma si noti come anche magistrati "privi di titoli per pregresse esperienze in materia di famiglia e minori" ben possono essere assegnati alle istituende sezioni, salvo l'obbligo di seguire "corsi di formazione" presso la Scuola superiore della magistratura.

Il progetto si limita a stabilire che il legislatore delegato dovrà "prevedere la rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate" ma che soltanto ai magistrati delle sezioni distrettuali sarà assicurato "l'esercizio in via esclusiva delle funzioni loro attribuite" (n. 21): questo significa che i magistrati delle sezioni circondariali potranno esercitare tutte le funzioni attribuite al tribunale a cui appartengono e non soltanto quelle di competenza della sezione, mentre la specializzazione rimane affidata a quanto prevede il n. 11, a proposito del necessario ausilio dei servizi sociali ora denominati "servizi alla persona".

Per quanto riguarda invece le sezioni distrettuali, la specializzazione ha

riscontri organici decisamente più marcati e, sotto questo profilo, non si comprende il significato della regola che leggiamo nel n. 9, per cui le sezioni specializzate distrettuali sono istituite "sul modello della sezione lavoro" poiché è ben noto che le sezioni lavoro, ove costituite, non sono affatto sezioni specializzate ma soltanto un'articolazione del tribunale ordinario dotata di una tendenziale stabilità: la norma citata non può avere altro significato che un richiamo a quanto dispone l'art. 46, Ord. giud., sulla costituzione delle sezioni con regole che debbono essere integrate e interpretate alla luce di quanto dispone la riforma.

Il disegno di legge (nn. 9 e 21) prevede che i magistrati assegnati alle sezioni distrettuali, lo siano "in via esclusiva" e vi esercitino "in via esclusiva" le relative funzioni; inoltre il presidente della sezione distrettuale denominata, lo ricordo, sezione "per la persona, la famiglie e minori" è designato, in via transitoria, nella persona del presidente del soppresso tribunale minorile e, successivamente, dal presidente del tribunale con i provvedimenti di organizzazione tabellare di sua competenza.

Ancora, il personale ausiliario, i nuclei di polizia giudiziaria, le attrezzature dei soppressi tribunali minorili transitano alle sezioni distrettuali che dovranno operare *hoc est in votis* in ambienti e locali separati "adeguati ai minori d'età e alle esigenze che derivano dalla natura dei procedimenti minorili attribuiti alla sezione distrettuale" (n. 1), una norma questa che trae ispirazione da quanto dispongono le *Linee guida per una giustizia a misura del minore* elaborate dal Consiglio d'Europa e che il legislatore delegato dovrà prendere in considerazione come vuole il n. 13.4 del disegno di legge.

Una specializzazione alquanto relativa è prevista per le sezioni di Corte d'appello competenti per i giudizi d'appello e di reclamo contro i provvedimenti pronunciati dalle sezioni circondariali e distrettuali. Il n. 10 del disegno di legge prevede che esercitino le relative funzioni in via esclusiva; se gli organici non lo consentono, occorre che tali procedimenti siano comunque assegnati a un collegio specializzato e quindi a un collegio formato da giudici che abbiano maturato una specifica esperienza in materia minorile e familiare.

4. E' interessante notare come il principio di esclusività delle funzioni che sembra caratterizzare le sezioni distrettuali non opera per i magistrati requirenti. A questo proposito, mi sembra che il disegno di legge contenga regole costruite nell'ottica della giustizia civile, mentre le sezioni distrettuali dovranno amministrare anche la giustizia penale minorile, un compito questo a cui dà un contributo essenziale la magistratura requirente le cui funzioni esigono una specializzazione che deve essere conservata evitando il rischio di disperderla, un rischio che le regole proposte non sembrano in grado d'evitare.

Il progetto prevede infatti che presso i tribunali ordinari nei quali verranno istituite le sezioni distrettuali non vi sia un ufficio speciale della procura con funzioni riguardanti in modo esclusivo la giustizia familiare e quella minorile, civile e penale. La riforma si limita a disporre che le attribuzioni del P.M. nei procedimenti di competenza sia delle sezioni circondariali sia di quelle distrettuali siano esercitate da magistrati della procura di comprovata specializzazione ma senza avere l'esercizio esclusivo delle funzioni loro assegnate: l'esercizio esclusivo è soltanto auspicato come risulta dalla regola che prevede siano loro assegnate tali funzioni in modo "comunque prevalente".

Da un punto di vista organico non è prevista nessuna distinzione fra i magistrati requirenti assegnati alle Procure della Repubblica dei diversi tribunali: se si tratta dei tribunali circondariali il progetto si limita a disporre che le funzioni di pubblico ministero siano affidate a uno o più magistrati "con competenze specialistiche". Per quanto riguarda le sezioni distrettuali, la specializzazione dei magistrati requirenti viene attuata con la nomina di un procuratore aggiunto che avrà la specifica funzione di coordinare i magistrati del pubblico ministero designati a far parte del gruppo requirente "specializzato in materia di persona, famiglia e minori", un'organizzazione ben nota degli uffici del pubblico ministero attuata secondo il modello previsto da una legge del 2011 in materia di repressione della criminalità organizzata. In ogni caso, neppure ai magistrati del gruppo viene garantito l'esercizio esclusivo delle funzioni in materia familiare e minorile poiché, come si è detto, tali funzioni saranno anche per loro "prevalenti" e non anche necessariamente

"esclusive".

5. Se il valore della specializzazione, considerato una dimensione essenziale della giustizia minorile anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale <sup>(2)</sup>, non trova piena attuazione nel testo della riforma sul terreno delle strutture chiamate a gestirla, conviene ora guardare alle forme speciali che verranno date ai procedimenti attribuiti alla competenza delle sezioni in cui si articola l'azione del tribunale della famiglia e della persona.

Già si è visto che il tentativo di creare una struttura unitaria è stato attuato dal legislatore soltanto sotto il profilo verbale, ma non anche sul terreno concreto delle scelte operative. Infatti se si parla, come emerge dall'esordio del 1° comma del disegno della legge della istituzione del "tribunale della famiglia e della persona", questa indicazione che evoca una gestione unitaria della giustizia familiare e minorile viene subito smentita dalla creazione di sezioni che hanno competenze diverse.

Mi sembra che analoghe considerazioni possono essere fatte per la disciplina del rito dei procedimenti attribuiti alle nuove sezioni: il n. 13 del disegno di legge prevede infatti che il legislatore delegato elabori un rito tendenzialmente uniforme, ispirato ai criteri costituzionali del giusto processo che dia spazi adeguati anche ai poteri conciliativi del giudice e alla mediazione familiare. E' difficile prevedere se le future scelte del legislatore delegato saranno orientate ancora verso il rito camerale, con opportuni aggiornamenti, oppure verso il procedimento sommario di cognizione: per il momento, occorre prendere atto che il disegno di legge prende atto della difficoltà di costruire un procedimento unitario, delineando modelli processuali destinati a regolare la separazione e il divorzio giudiziale e consensuale, nonché i procedimenti *de potestate* di cui agli artt. 330 ss. cod. civ.

Per quanto riguarda la separazione e il divorzio, mi limito ad osservare come la riforma indica al legislatore delegato criteri la cui applicazione avrà un significativo impatto sul sistema vigente. Così, se l'atto introduttivo resta il ricorso, la regola di cui al punto 13.1.1. riduce in modo significativo il termine dato al presidente per fissare

---

<sup>2</sup> Dalla lontana sentenza n. 25 del 1964 sino alle recentissime n. 194/2015 e n. 134/2016

con proprio decreto la data dell'udienza di comparizione delle parti davanti a sé, portandolo a soli venti giorni dagli attuali novanta: venti giorni sono assai pochi per dare al convenuto la possibilità di costituirsi depositando una memoria difensiva che dovrà essere redatta osservando il principio di preclusione che la riforma vuole sia osservato nella redazione degli atti introduttivi.

Mi riferisco a quanto dispone il punto 13.1.2. per cui le domande e le richieste istruttorie devono essere formulate negli atti introduttivi, restando salva soltanto la possibilità di "precisare" le deduzioni istruttorie nell'udienza presidenziale. E' questa una regola che diverge fortemente da quelle esistenti e che, riportando in auge l'ormai dimenticato "rito ambrosiano", vuole un'applicazione del principio di preclusione oggi sconosciuta alla vigente disciplina dei giudizi di crisi coniugali e che può nuocere ad una gestione *soft* della vicenda coniugale nella fase iniziale del confronto giudiziale.

La prima udienza sarà, anche in futuro, quella davanti al presidente e già ho osservato i dubbi e le implicazioni che derivano dal riferimento al presidente della sezione "distrettuale". La riforma conferma e rafforza la centrale importanza che il presidente ha nella gestione delle crisi coniugali, attribuendogli il potere di disporre e di acquisire accertamenti patrimoniali così anticipando nella fase presidenziale un'attività che l'art. 5, 9° comma, legge div., prevede svolgersi nella successiva fase istruttoria.

La riforma affida al presidente anche il potere di valutare se la causa sia già matura per la decisione: in questo caso non fissa l'udienza davanti all'istruttore ma invita senz'altro le parti a precisare le rispettive conclusioni e "rimette la decisione al collegio" e spetta al presidente anche valutare se dare alle parti la facoltà di depositare memorie conclusionali in un termine da lui fissato. Ancora, a norma del n. 13.1.7 "sin dalla prima udienza e all'esito dei provvedimenti provvisori" pronunciati dal presidente, le parti – evidentemente appagate da quanto con essi disposto - possono chiedere sia pronunciata con sentenza parziale (*id est*: non definitiva) la separazione o il divorzio: in questo caso il giudice può emanare la sentenza "in forma monocratica", ma non è chiaro se questo potere decisorio spetti già al presidente oltre

che al giudice istruttore.

Nessuna novità sostanziale per quanto riguarda l'ascolto del minore: l'assistenza di un ausiliario può avvenire con certezza anche nella fase presidenziale e non soltanto, come vorrebbe il n. 13.1.5., quando l'ascolto è disposto dal giudice istruttore. Nei divorzi su domanda congiunta o nelle separazioni consensuali, l'ascolto del minore trova con la riforma un'attuazione meno aleatoria di quanto invece prevede l'attuale testo dell'art.337 *octies* cod. civ. per cui il giudice non procede all'ascolto quando "è manifestamente superfluo": l'audizione ora diventa necessaria ogni qual volta vi siano dubbi sulla rispondenza all'interesse del minore delle condizioni stabilite dalle parti che lo riguardano (13.2.2), ma anche questa è una regola che dovrebbe essere meglio coordinata con quanto dispone l'art. 315 *bis* cod. civ., per cui il minore ha *diritto* d'essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano.

Infine, osservo come non vi siano indicazioni sulle forme dei giudizi per modificare i capi delle sentenze di separazione o di divorzio riguardanti i coniugi e la prole: vi provvederà il legislatore delegato affidandoli al rito uniforme previsto dal n. 13, anche utilizzando i larghi poteri che gli attribuisce il punto 22 della riforma per emanare "tutte le altre norme integrative che il nuovo ordinamento renderà necessarie".

6. La riforma prevede anche una disciplina omogenea dei procedimenti *de potestate* ossia dei procedimenti sugli abusi della responsabilità genitoriale che rientrano nella competenza delle sezioni distrettuali senza che vi sia la possibilità, come già ho osservato, di inserirli nei giudizi di separazione o divorzio che siano pendenti tra le medesime parti.

Mi limito ancora a formulare poche osservazioni: il criterio dell'omogeneità viene disapplicato là dove è previsto il ricorso per cassazione nei confronti dei soli provvedimenti di decadenza dalla responsabilità genitoriale e non anche per quelli che ne dispongono soltanto la limitazione: una regola nuova, ora anticipata da una recentissima sentenza della Cassazione che ammette peraltro il ricorso nei confronti

di tutti i provvedimenti *de potestate* qualunque ne sia il contenuto (<sup>3</sup>)

Suscita perplessità la regola secondo la quale ai provvedimenti urgenti pronunciati dalla sezione distrettuale nei giudizi *de potestate* debbano essere applicate, sia pure con la prudenziale clausola di compatibilità, le disposizioni del procedimento cautelare uniforme. Osservo che il progetto parla di provvedimenti *urgenti* e non più, come l'attuale testo dell'art. 336, di provvedimenti *temporanei* modificando, non so quanto consapevolmente, una qualifica che si porrebbe in contrasto con la regola per cui i provvedimenti cautelari anticipatori sono sottratti a limiti temporali.

Tuttavia, assoggettare i provvedimenti urgenti pronunciati dalla sezione distrettuale alla disciplina del procedimento cautelare, rischia di innescare un contenzioso che si pone in contrasto con i principi di speditezza e di semplificazione che dovrebbero informare la nuova disciplina. Questi principi, infatti, suggeriscono di guardare alla disciplina prevista per i provvedimenti provvisori pronunciati dal presidente nei giudizi di separazione e di divorzio e quindi alla regola del reclamo alla corte d'appello o, più precisamente, alla sezione specializzata della Corte d'appello prevista dalla riforma. In questo modo, si evitano problemi interpretativi ricorrenti nell'applicazione del procedimento cautelare uniforme: ad esempio, per quanto riguarda i dubbi sull'individuazione del giudice competente a conoscere dei reclami *ex art. 669 terdecies* contro provvedimenti cautelari emessi da un giudice collegiale.

---

<sup>3</sup> Cass., 21 novembre 2016  
, n. 23633



## **AVV. GIAN ETTORE GASSANI - Associazione matrimonialisti italiani**

per la tutela delle persone, dei minorenni e della famiglia Il Presidente Nazionale

ALLA ECC.MA COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO AUDIZIONE  
DELL'11 GENNAIO 2017

TESTO CONGIUNTO AVVOCATI PER LA RIFORMA DELLA GIUSTIZIA PER  
LA PERSONA, LE RELAZIONI FAMILIARI E I MINORENNI

Roma, 9 gennaio 2017

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

### **1. PROFILI ORDINAMENTALI**

1.1. Il sistema attuale di una giustizia per le persone, le relazioni familiari e i minorenni con una distribuzione delle competenze civili tra tribunale per i minorenni e tribunale ordinario e le gravi difficoltà di coordinamento di procedimenti e di provvedimenti che incidono sui diritti personali delle famiglie e della persona di età minore in caso di connessione, deve essere eliminato.

Nella presente proposta, sul piano ordinamentale il modello tribunale per i minorenni-tribunale ordinario viene superato, con una unificazione delle competenze in un unico ufficio, che coniughi le esigenze di vicinanza della giustizia al cittadino sul piano territoriale, con la specializzazione del giudice ed infine con la dovuta attenzione alle risorse esistenti (anche sul piano della spesa pubblica).

1.2. L'unificazione delle competenze e l'unitarietà dell'organo giudicante può essere raggiunta, in una prospettiva generale che coinvolga la giurisdizione civile, nonché quella penale minorile (per la spiccata interdipendenza e le potenziali interrelazioni fra i due ambiti), con un modello che si ispiri al sistema del giudice di sorveglianza penale:

#### **I GRADO:**

1) **ORGANO GIUDICANTE:** Un unico ufficio, i cui magistrati, adibiti esclusivamente alle funzioni, giudichino:

- in sede distrettuale, con competenze speciali tipizzate nel settore civile e competenza penale minorile. L'ufficio giudicherà nelle materie civili nella composizione collegiale di tre giudici togati. Solo in alcune materie civili, e nel penale minorile il collegio sarà integrato con un giudice esterno laico, da reclutare

presso laureati in pedagogia, psicologia o sociologia - con comprovata esperienza di consulente almeno decennale;

- in sede circondariale, un giudice togato monocratico, con competenze generali residuali;

## 2) UFFICIO DEL PUBBLICO MINISTERO:

- costituzione di un ufficio del PM presso l'ufficio giudicante distrettuale: 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, 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 Corte di appello, di sezioni

specializzate per la trattazione dei procedimenti in sede di appello con integrazione di componenti

laici per le materie di competenza della sezione distrettuale.

1.3. E' necessario prevedere che i magistrati assegnati all'ufficio del giudice per la persona, le relazioni familiari e i minorenni istituite 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 i componenti laici, 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 una maggiore specializzazione in queste materie;

- attraverso il recupero della monocraticità territoriale e la composizione del collegio da parte

degli stessi giudici monocratici a livello distrettuale, si assicura l'unicità della giurisdizione nel settore con tempi più celeri e evidenti risparmi in termini di risorse della spesa pubblica.

## 2. COMPETENZE DEL GIUDICE PER LA PERSONA, LE RELAZIONI FAMILIARI E I MINORENNI 2.1 PENALI:

Ufficio del giudice unico e ufficio della procura nelle rispettive articolazioni distrettuali avranno competenza esclusiva in materia penale minorile ai sensi del DPR 448/1988.

### 2.2.CIVILI:

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 da individuarsi dal governo. Tale competenza sarà esercitata: 2.2.A in via generale dal giudice monocratico: a titolo esemplificativo

- \* i procedimenti sulla crisi della coppia (separazione, divorzio, unioni civili, convivenze;

affidamento e mantenimento figli dei genitori non coniugati);

- \*le azioni di status personale e le azioni autorizzative (ad es. 250, 4° e u.c; 251 ce);

\*le azioni sulla validità del matrimonio e dell'unione e i contratti di convivenza;

- \* i procedimenti sulla responsabilità genitoriale (ad es. 316, 332 e 333 ce), salvo i provvedimenti più gravi di decadenza (art. 330 c.p.c),

\* gli ordini di protezione, assumendo anche i provvedimenti di urgenza a tutela del minore ex art. 336 ce. rimettendo al giudice collegiale per l'assunzione di eventuali provvedimenti sulla decadenza;

- \* le azioni con contenuto patrimoniale e risarcitorie;

\* i procedimenti a tutela delle relazioni del minorenne con gli ascendenti e altri;

- \* gli affidamenti consensuali;

- \* i 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.

E ogni altro procedimento non espressamente devoluto alla competenza dell'articolazione collegiale nonché i procedimenti di esecuzione e di attuazione dei provvedimenti relativi ai ed. Diritti relazionali.

2.2.B In via residuale, dall'articolazione collegiale in sede distrettuale:

2.2.B.I in composizione collegiale composta da soli giudici togati:

- \* i procedimenti di decadenza dalla responsabilità genitoriale ex art. 330 ce;
- \* i reclami sui provvedimenti del giudice monocratico;

2.2.B.II in composizione collegiale integrata da un giudice esperto laico:

- \* i procedimenti di adottabilità;
  - \* i procedimenti di adozione;
  - \* i procedimenti amministrativi attualmente previsti dall'art. 25 ex RD 1404/1934;
  - \* procedimenti relativi a minorenni sottoposti a programmi di protezione.
- 2.2.B In composizione collegiale composta da soli giudici togati:

2.3. Quando l'articolazione monocratica del giudice, 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. Il collegio, previa fissazione di un'udienza collegiale, ove ritenga la causa matura per la decisione, decide con sentenza e, se necessario, rimette la causa al giudice monocratico 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, valorizzando i poteri conciliativi del giudice, con modello bifásico: 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 ma adattabile alla fattispecie.

3.1. 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.

#### 3.3.1 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 minorenne con la nomina di un curatore speciale - se del caso un avvocato- in caso di conflitto di interessi con i suoi rappresentanti legali; se questi non si costituisce con difensore tecnico, il giudice nomina d'ufficio un avvocato;
- dispone l'ascolto del minore, se necessario, ai sensi dell'art. 336 bis ce e dell'art. 38 bis disp

att. ce, in apposita successiva udienza assicurando la videoregistrazione dell'ascolto con facoltà del giudice di farsi assistere da un ausiliario. Diritto del difensore del minore di partecipare all'ascolto.

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

Prevedere che il giudice, a richiesta di parte, debba pronunciare la 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. Previsione dell'ultrattività dei provvedimenti provvisori ex art. 189 disp. att. c.p.c.

### 3.4 I PROVVEDIMENTI URGENTI E/O PROVVISORI sono:

- reclamabili ai sensi dell'art. 669 terdecies c.p.c presso l'articolazione collegiale (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 minorenne 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. Abrogazione dell'art. 403 ce. Reclamabilità del provvedimento così assunto.

### 3.5 FASE ISTRUTTORIA

3.5.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.

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

3.5.D 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.

3.5.E Riordino della disciplina delle garanzie patrimoniali (art. 3, II co., 1. 219/2012) con adozione di un unico modello di cui all'art. 8 1. 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.

### 3.6 FASE DECISORIA

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

### 3.7 FASE ESECUTIVA

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

3.7.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 ce e stabilire la priorità di trattazione degli stessi nelle procedure esecutive ed oppositive.

### 3.8. GRAVAMI

3.8.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. 3.8.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.



## UNIONE NAZIONALE CAMERE MINORILI

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 richiama l'attenzione sulle caratteristiche fondanti e irrinunciabili della giurisdizione delle relazioni a fini di riforma in termini di efficienza: unitarietà, specializzazione, multidisciplinarietà, prossimità, formazione.

In particolare, non può rinunciarsi all'unità della giurisdizione (civile e penale), con il necessario superamento nella 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.

Ritiene essenziale l'unitarietà dell'organo giudicante, in quanto la condivisione delle informazioni che emergono in ambito civile e penale devono essere patrimonio comune degli organi giudicanti per una efficiente ed efficace tutela dei diritti delle persone minori di età. Tale obiettivo può essere raggiunto, 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 UN RIFORMA CONDIVISA DELL'ORDINAMENTO E DEL  
PROCESSO PER LA PERSONA, LE RELAZIONI FAMILIARI E I MINORENNI

a. PROFILI ORDINAMENTALI

I GRADO:

1) 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. L'ufficio giudicherà nelle materie civili nella composizione collegiale di tre giudici togati. Solo in alcune materie civili e in materia penale minorile il collegio sarà composto da due giudici togati e un giudice laico, da reclutare presso laureati in pedagogia, psicologia o sociologia - con comprovata esperienza almeno decennale.
- in sede circondariale, un giudice collegiale togato in tutti i procedimenti in cui è prevista la necessaria partecipazione del pubblico ministero ed un giudice monocratico, con competenze generali residuali in tutti gli altri casi.

Unione Nazionale Camere Minorili - Senato Commissione Giustizia 11/01/2017 I 1

## 2) 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 Corte 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 istituite 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 una maggiore specializzazione in queste materie;
- \* attraverso la stretta interdipendenza fra l'articolazione distrettuale e quella circondariale, si assicura l'unicità della giurisdizione nel settore, con tempi più celeri e evidenti risparmi in termini di risorse della spesa pubblica.

## b. COMPETENZE

2. Le competenze del giudice per la persona, le relazioni familiari, e i minorenni. 2.1. 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 da individuarsi dal governo nonché la competenza penale minorile. Tale competenza sarà esercitata:

- in via generale dal giudice dell'articolazione circondariale:
- \* i procedimenti sulla crisi della coppia (separazione, divorzio, unioni civili, convivenze; affidamento e mantenimento figli dei genitori non coniugati);
- \* le azioni di status personale e le azioni autorizzative (ad es. 250, 4° e u.c; 251 ce);
- \* le azioni sulla validità del matrimonio e dell'unione e i contratti di convivenza;
- \* i procedimenti sulla responsabilità genitoriale (ad es. 316, 332 e 333 ce), salvo i provvedimenti più gravi di decadenza (art. 330 c.p.c),
- \* gli ordini di protezione, assumendo anche i provvedimenti di urgenza a tutela del minore ex art. 336 ce. rimettendo al giudice collegiale per l'assunzione di eventuali provvedimenti sulla decadenza;

- \* le azioni con contenuto patrimoniale e risarcitorie;
- \* i procedimenti a tutela delle relazioni del minore con gli ascendenti e altri;
- \* gli affidamenti consensuali;
- \* i 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 TU. testo sulla migrazione.

e in ogni altro procedimento non espressamente devoluto alla competenza dell'articolazione collegiale nonché i procedimenti di esecuzione e di attuazione dei provvedimenti relativi ai ed. diritti relazionali.

2.2. In via residuale, dall'articolazione collegiale in sede 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 ce. I 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

2.3. Quando l'articolazione monocratica del giudice, 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 al giudice monocratico per la prosecuzione.

## e. 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, valorizzando i poteri conciliativi del giudice, con modello bifásico: 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 ma adattabile alla fattispecie.

3.1. 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.

## **DOTT. MAURIZIO BARRUFFO- Presidente Vicario tribunale minorenni Napoli**

Riflessioni sulla soppressione del Tribunale per i Minorenni e suo eventuale accorpamento nel Tribunale Ordinario.

A) La cosa più ovvia sarebbe, ma non senza difficoltà, lasciare nei piccoli Tribunali le sezioni distaccate della famiglia, ed invece nelle sedi di Corte di Appello, fare un Tribunale della Famiglia o delle Persone, ove sussistano sezioni civili e certamente anche penali, Gip e Gup, e soprattutto un autonoma Procura.

Questo Tribunale della Famiglia, non solo sezioni della famiglia, potrebbe poi essere organizzato in sezioni, specializzate per materie ed avvalersi dei Giudici Onorarie e soprattutto di una autonomia amministrativa fondamentale.

Nel penale si occuperebbe di tutto quello di cui già si occupa attualmente il Tribunale per i minorenni, e per il civile, invece di tutto quello di cui si occupa attualmente il Tribunale Ordinario ( cause di separazioni, divorzi e ecc...--- che sono cause tra adulti---, più quelle del Giudice Tutelare --- amministratore di sostegno, tutele ecc. ---) nonché di tutte quelle di cui si occupa attualmente il Tribunale per i minorenni ( decadenza dalla responsabilità genitoriale e tutto il vero pregiudizio per i minori, delle cause di abbandono e/o di adottabilità e di chi chiede di adottare sia nazionale che internazionale ). Il tutto con una diversa distribuzione dei singoli Tribunali minorili sul territorio con accorpamenti e soppressioni. Tale eventuale redistribuzione si avverrebbe di strutture già esistenti, spesso demaniali, che ben potrebbero accogliere le competenze attuali del Tribunale ordinario, non intervenendo se non in maniera minore sul personale in oggi in forza presso il Tribunale per i minorenni e liberando personale presso il Tribunale Ordinario, (andrebbe comunque disposta una norma sulla competenza dell'art. 38 Disp. att. c.c.) .

B) Quello che invece sarebbe semplicissimo e rapidissimo fare, a costo assolutamente zero, che risolverebbe i problemi di competenza, cosa che potrebbe liberare il Tribunale Ordinario da inutili ed ingolfanti competenze, potrebbe essere:

- 1) lasciare l'attuale Procura presso il Tribunale per i minorenni con le sue attuali competenze penali, ma anche e soprattutto civili con poteri di "ingerenza" e di iniziativa e di indagine civile, negli affari di una famiglia, che deve essere motivata solo in casi speciali e per salvaguardare un minore da un pregiudizio assolutamente significativo (non quello di una mera separazione), che solo una particolare specializzazione può giustificare. Solo una Procura Autonoma per i minori può garantire un vero intervento anche civile, e quindi preventivo a

tutela dei minori stessi, si pensi per esempio alle procedure aperte e relative al non adempimento dell'obbligo scolastico che andrebbero delegate alla Procura ordinaria ( è facile prevedere che scomparirebbero) ;

- 2) Lasciare l'attuale competenza delle materie penali di cui si occupa il Tribunale per i minorenni;
- 3) Lasciare l'attuale competenza civile del Tribunale per i minorenni ampliata e modificata nel seguente modo;
  - a) Riformulando l'attuale art. 38 disposizioni di attuazione c.c. (recentemente modificato ed assolutamente incomprensibile) dando un criterio unico e generale, che la Cassazione aveva già dato, statuendo, ad esempio: ( ma basta formulare un criterio) che se il ricorso ex art. 330 cc è formulato dal PM presso il Tribunale per i minorenni, anche in costanza di cause separative pendenti, e se la domanda è anteriore , la competenza a giudicare sulla capacità / responsabilità genitoriale rimane del Tribunale per i minorenni, altrimenti se il ricorso è di parte ( uno dei coniugi ad esempio) la competenza è del giudice ordinario, deve trattarsi di un pregiudizio "esterno" alla separazione ;
  - b) Le cause di 330cc e di 333 cc possono essere promosse solo dal PM presso il Tribunale per i minorenni ed al PM ordinario non va attribuito tale potere / dovere; in quelle separtive eventualmente promosse davanti al Tribunale ordinario, deve partecipare ma non può promuoverle, eventualmente può mandare gli atti al collega della Procura Minorile;
  - c) Creare un rito per il processo civile dinanzi al Tribunale per minorenni che potrebbe prevedere che a seguito del ricorso di parte ( o del PMM) si fissi una udienza Collegiale ( con l'intervento anche del PMM, che diversamente da quello che prevede la delega governativa, è il primo momento in cui tutte le parti del processo si costituiscono e concorrono, nel contraddittorio, a determinare quale sia l'istruttoria da compiersi, ed i suoi tempi; se tale udienza non viene svolta o viene svolta solo dopo che l'istruttoria sia stata compiuta e dal solo Giudice determinata, il diritto di difesa ed il contraddittorio vengono certamente sminuiti e gravemente lesi), all'udienza collegiale si delega per l'istruttoria, quindi eventualmente si fissa altra udienza collegiale ove il Tribunale si riserva e fa provvedimenti definitivi o anche provvisori, continuando il rito nella stesso modo ( questo è il modello Napoli ove non vi sono arretrati e lo stesso Foro è assolutamente soddisfatto );
  - d) Per i minori non accompagnati ( art. 18 e 19 D. lgs 142/15) lasciare la competenza al solo Tribunale per i minorenni, e la competenza anche del Giudice Tutelare ( che è un giudice prevalentemente del patrimonio ) è evidentemente una inutile duplicazione;
  - e) Nel caso di sospensione della responsabilità genitoriale, nelle cause di abbandono, la gestione della tutela del minore può essere assegnata completamente al Tribunale per i minorenni che già gestisce di fatto il minore e non al Giudice tutelare, come oggi avviene ;
  - f) L'art. 250cc nella sua nuova formulazione può essere assegnato completamente al Tribunale per i minorenni, o quanto meno nella parte in cui

consente ad una minore di anni sedici, che ha partorito un figlio che non può riconoscere, l'autorizzazione al riconoscimento. Appare evidente che il Tribunale per i minorenni che già si occupa del neonato può perfettamente occuparsi ( per sua professionalità specifica) anche della giovane mamma;

- g) Disporre che relativamente all'art. 4 L. 184/83 dopo sei mesi di affidamento consensuale del figlio ad altri, venga aperta una procedura di verifica delle capacità/ responsabilità genitoriali dinanzi al Tribunale per i minorenni e non si continui con inutili ratifiche effettuate del Giudice Tutelare ;

Tali facili e senza costo modifiche, certamente ben viste dai colleghi del Tribunale ordinario, avrebbero capacità di immediata chiarezza sulle competenze, potrebbero evitare lo shopping giudiziario ( che i giudici che si occupano di famiglia hanno sempre cercato di evitare e che proprio il legislatore con una norma incomprensibile art. 38 disp. att. ha contribuito a creare ), diminuire il carico dei giudici ordinari, mantenere il significato ed il senso della forte specializzazione del Tribunale per i minorenni e la presenza dei giudici onorari;

Potrebbero poi di certo accorparsi i vari Tribunali esistenti nella medesima Regione, costituendone uno solo per Regione o più Regioni, nel capoluogo più significativo e dove spesso i locali sono più che adeguati.



## **TRE ARTICOLI PER LA RIFORMA URGENTE DEL PROCESSO CIVILE DI COGNIZIONE**

### **I**

*Art. 1 (Applicazione del rito del lavoro a tutti i processi di cognizione)*

A tutti i processi di cognizione soggetti al rito ordinario, al rito del lavoro, o al rito sommario di cui agli articoli 702-bis e seguenti del codice di procedura civile si applica in primo grado e in appello la disciplina del processo del lavoro di cui agli articoli 414 e seguenti del codice di procedura civile.

La disposizione si applica solo ai processi di primo e secondo grado instaurati dopo l'entrata in vigore della presente legge.

*Art. 2 (Ammissione legale conseguente alla contumacia del convenuto)*

Nei processi relativi a diritti disponibili la mancata costituzione e comparizione del convenuto è considerata dal giudice come ammissione legale dei fatti posti dall'attore a fondamento della sua domanda.

Il giudice provvede sulla domanda con sentenza immediatamente esecutiva stesa in calce all'atto introduttivo ed impugnabile solo con opposizione nel caso in cui la mancata conoscenza del processo sia dipesa da nullità dell'atto introduttivo o della sua notificazione, o da altro fatto non imputabile al convenuto. L'opposizione va proposta nel termine di decadenza di trenta giorni dalla avvenuta conoscenza del processo innanzi allo stesso ufficio giudiziario che ha emanato la sentenza.

*Art. 3 (Manifesta infondatezza delle difese del convenuto)*

Nei processi relativi a diritti disponibili di competenza del tribunale il giudice accoglie la domanda se ritiene che i fatti costitutivi siano provati e le difese del convenuto verosimilmente non abbiano realistiche prospettive di successo.

Il giudice, prima o nel corso della causa di merito, emana in tal caso ordinanza immediatamente esecutiva, reclamabile nei termini e nelle forme dell'articolo 669-terdecies del codice di procedura civile innanzi al collegio del tribunale di cui non può fare parte il giudice che ha emanato l'ordinanza di cui al primo comma.

L'ordinanza è sempre revocabile e modificabile ove ricorrano mutamenti nelle circostanze. L'autorità dell'ordinanza, ferma la sua efficacia esecutiva, non è invocabile nel corso di un processo a cognizione piena.

Prima dell'inizio di una causa di merito l'ordinanza di cui al presente articolo si richiede con ricorso in contraddittorio nelle forme degli articoli 669-bis e 669-ter del codice di procedura civile; nel corso della causa di merito la domanda si propone con le forme di cui agli articoli 669-bis e 669-quater del codice di procedura civile.

### **II**

La disciplina del processo civile di cognizione di primo grado necessita di robusti interventi, possibilmente semplici e chiaramente comprensibili da parte dei giudici e degli avvocati chiamati ad applicarli.

Di qui la proposta riportata.

I tre articoli che si propongono sono:

- l'articolo 1 relativo alla generalizzazione del processo del lavoro; cioè di un processo ben conosciuto dagli operatori giuridici ed apprezzato per l'equilibrio, tra poteri del giudice e poteri delle parti, che ha avuto nella sua applicazione pratica;
- l'articolo 2, relativo al processo contumaciale, completa l'intervento legislativo effettuato sulle conseguenze della non contestazione, e adegua il nostro processo a quanto previsto dalla quasi totalità degli ordinamenti stranieri;
- l'articolo 3 che fa proprie esperienze degli ordinamenti francese (v. art. 808 n.c.p.c.) e inglese (v. c.p.r. part. 24), nella speranza che anche in Italia possano alleviare la crisi del processo di cognizione di primo grado.

Firenze, 13 gennaio 2017

Andrea Proto Pisani

## **DOTT. CIRO CASCONI - Tribunale minorenni Milano**

PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI MILANO

OGGETTO: brevi note a margine della riforma della giustizia minorile e soppressione del Tribunale per i minorenni e della Procura per i minorenni di cui al disegno di legge Atto S.2284

### Audizione in Commissione Giustizia del Senato in data 17 gennaio 2017

Il progetto di riforma del tribunale della famiglia con contestuale soppressione del tribunale per i minorenni, già approvato dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame del Senato (Atto S.2284), rischia di stravolgere l'intero sistema di giustizia minorile in Italia.

Velocemente e sinteticamente i termini della questione:

- il nuovo **Tribunale per la Famiglia e la persona** sarà, nell'ottica della proposta approvata dalla Camera dei Deputati, una **sezione** creata presso i Tribunali Ordinari alla quale verrà attribuita, in via esclusiva, la materia di stato e capacità delle persone, rapporti di famiglia (separazioni e divorzi anche con figli) e di filiazione fuori dal matrimonio, oltre alla competenza del GT.
- Saranno poi create Sezioni Distrettuali Specializzate, a cui sarà attribuita la competenza civile e penale già dei Tribunali per i minorenni, oltre a quella sui minori stranieri non accompagnati (è questa l'unica competenza nuova).
- In parallelo nelle Procure di riferimento delle Sezioni Specializzate Distrettuali saranno creati Gruppi specialistici nella medesima materia che assorbiranno i magistrati delle sopresse Procure Minorili e il personale della Polizia Giudiziaria già loro assegnata.

**Il primo aspetto critico** è che mentre viene garantita una sorta di esclusività delle funzioni dei giudici addetti alle sezioni specializzate distrettuali, non viene garantita invece analoga esclusività di funzioni al Pubblico Ministero, che pertanto è specializzato solo "sulla carta", e soprattutto non viene prevista in alcun modo una autonomia organizzativa e gestionale del Dipartimento specializzato della Procura ordinaria, come a dire: il sostituto è specializzato, almeno formalmente, ma le direttive di azione saranno date dal Procuratore della Repubblica non specializzato (e quindi siamo alla negazione della specializzazione). E chi conosce questa materia sa che le competenze del PM minorile in ambito civile sono amplissime, e le direttive di azione possono orientare significativamente in un modo o nell'altro l'azione concreta.

Si pensi, per esempio, alla filosofia di recupero e reinserimento del minore che impregna tutto il processo penale minorile e la possibilità di intervenire nei confronti

dello stesso minore sia nel processo penale se ha commesso un reato, sia con un intervento civile se risulta bisognoso di tutela da una famiglia maltrattante o inadeguata.

Si tratta di modalità di lavoro del tutto ignote alle Procure Ordinarie la cui azione è orientata alla lotta alla criminalità unicamente mediante repressione delle condotte delittuose.

Né va dimenticato che dopo l'introduzione del principio del c.d. Giusto Processo (art. 111 Cost.) il tribunale non può procedere più d'ufficio, ma è il Pubblico Ministero Minorile l'unico organo di promozione dell'intervento del giudice a protezione del minore, ed allo stesso è stata riconosciuta una amplissima competenza nell'ambito del settore civile: nella mole del lavoro civile rientra, infatti, anche l'attività di controllo delle comunità di accoglienza per i minorenni che richiede oltre ad un costante lavoro di raccolta ed elaborazione dati, anche un massiccio e continuativo intervento ispettivo, utile a scongiurare che minori nati in circostanze sfavorevoli vengano poi anche collocati in luoghi altamente inadeguati.

In tutte le Procure Minorili italiane, ovviamente Milano compresa, i numeri civili sono spesso molto più elevati dei numeri penali, ma ciò NON risulta dalle statistiche ufficiali, né appare possibile con l'attuale sistema informatico dare rilievo al numero delle segnalazioni pervenute e alle attività istruttorie effettuate.

Allego, a tal proposito uno scritto del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Genova, dott.ssa Cristina Maggia, sulle funzioni e sui dati statistici delle Procure minorili.

Così, a titolo di esempio, presso la Procura Minorenni di Milano (la cui competenza territoriale si estende all'intero distretto di Corte d'Appello<sup>3</sup>), nell'anno 2016, sono stati iscritti n. 3883 procedimenti penali (noti + ignoti) oltre a n. 547 procedimenti a mod. 45 (fatti non costituenti reato).

Nello stesso periodo con riferimento al settore civile, il dato numerico è stato di n. 7039 procedimenti sopravvenuti (di cui 1383 iscrizioni relative a minori stranieri non accompagnati), e di questi solo 2492 sono stati inviati al TM4, chiedendo con ricorso assumersi provvedimenti a tutela dei minori, mentre i restanti sono stati "filtrati" dal PMM, non dopo aver compiuto i necessari approfondimenti istruttori ed aver dato eventuali indicazioni ai servizi territoriali di attivare interventi di sostegno dopo aver acquisito il consenso dei genitori.

L'accorpamento alla Procura Ordinaria della Procura minorile significherebbe di fatto la scomparsa della cultura minorile, schiacciata dalle esigenze di efficienza degli uffici di Procura Ordinaria, con buona pace dei diritti dei minori e delle direttive europee in punto di specializzazione. Una carenza di competenza e di esclusività dell'organo requirente finirebbe per traghettare al Tribunale in modo pressoché automatico qualsiasi segnalazione, anche bagatellare, con la prevedibile paralisi dell'organo giudicante e la conseguente reale mancata tutela dei soggetti più deboli.

In questo modo, in luogo di creare una corsia preferenziale per i minori in difficoltà, si “affosserebbe” la sezione specializzata di questioni che un PM non esclusivo, e dunque scarsamente specializzato, non è stato messo in grado di apprezzare nella loro reale portata.

In quest’ottica, non appare sufficiente la previsione del DDL in questione (art. 1 lett. b punto 16) di istituire nelle procure ordinarie distrettuali dei gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori, secondo il modello previsto dagli articoli 102 e seguenti del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, attribuendo al Consiglio superiore della magistratura il potere di nominare il procuratore aggiunto: la conformazione del gruppo specializzato secondo il modello della DDA non garantisce l’esclusività delle funzioni<sup>5</sup>, e quindi una effettiva specializzazione.

Senza l’effettiva specializzazione del PM che ha fondamentali e unici poteri di iniziativa civile, viene meno anche la specializzazione del giudicante. Senza una Procura a monte in grado di captare, celermente, le gravi forme di pregiudizio in cui un minore può vivere si rischia davvero di lasciare privi di ogni efficace tutela i diritti di chi non può difendersi da solo. O meglio, di perseguire quel sottile disegno, che oggi sta tornando a prendere piede, di garantire i “diritti degli adulti” e non quelli dei bambini e dei ragazzi. Se così non sarà, a breve non esisterà più una figura di magistrato in grado di cogliere i segnali di disagio e pregiudizio dei minori per porli a fondamento della richiesta di un intervento da parte del Giudice specializzato.

Non va dimenticato che il minore in quella fase non ha un avvocato, non ha voce (se non quella del proprio disagio), non è neppure consapevole dei suoi diritti, ha accanto a sé delle figure adulte che quasi sempre fanno parte del “problema” o che non ne colgono la gravità.

Ed allora sarà serio e concreto il rischio di “svuotamento” della cultura minorile, e quindi della Giustizia minorile italiana.

**Secondo aspetto critico:** la riforma risponde (secondo le intenzioni espresse di chi la propone e sostiene) ad esigenze di uniformità e razionalizzazione, specialmente in punto di competenze concorrenti attualmente esistenti tra diversi organi giudiziari.

Ma se è così bastava intervenire sulla norma che disciplina le competenze (l’art. 38 disp.att. c.c., che nell’ultima formulazione appare foriera di confusione), piuttosto che sugli organi giudiziari destinatari di quelle competenze.

La previsione poi di sezioni specializzate distrettuali e circondariale non supera gli attuali problemi di contrasto tra tribunale ordinario e tribunale minorenni, che si riproporranno negli stessi termini.

Senza contare che il giudice della sezione specializzata circondariale non sarà mai un giudice specializzato con esclusività delle funzioni, impossibile da garantire in almeno i 2/3 dei tribunali italiani (e quindi in quasi tutti i tribunali non distrettuali).

A ciò vanno aggiunti i problemi di gestione della sezione distrettuale, le cui competenze (in ambito civile e penale minorile) non sono in alcun modo paragonabili a quelle della sezione lavoro (secondo il modello ordinamentale seguito dalla proposta di riforma),

5 In varie Direzioni Distrettuali Antimafia i magistrati che ne fanno parte trattano anche gli affari ordinari (a Milano, ad esempio, nella misura del 30%).

avendo la nuova sezione competenza non solo per determinate controversie omogenee (quali il lavoro e la previdenza), ma dovendosi occupare di un ambito intero ed eterogeneo di affari, ovvero un intero settore di giurisdizione (derivante dalla sommatoria delle attuali competenze civili del tribunale ordinario, nonché civili, penali ed amministrative del tribunale per i minorenni). Tali problemi organizzativi sembrano esulare da quella che è l'ordinaria competenza di un presidente di sezione, coinvolgendo direttamente le competenze del Presidente del Tribunale.

A puro titolo di esempio, la sezione specializzata distrettuale di Milano avrebbe un organico di almeno 30 giudici togati (come e più di un tribunale ordinario di medie dimensioni).

Evidenzio, inoltre, che il richiamo da molti fatto alle pronunce della CEDU appare improprio e fuorviante, in quanto le questioni sollevate nelle sentenze CEDU attengono in particolare al momento dell'esecuzione delle decisioni in materia di famiglia e minori: il problema dunque non è la dispersione ordinamentale delle competenze ma la necessità di precisare i vuoti esistenti nel controllo dell'esecuzione delle decisioni nel merito.

Il fatto che la CEDU condanni l'Italia per mancata esecuzione dei provvedimenti significa che il tema va spostato sulla tenuta del sistema di protezione sociale e sulla mancanza di risorse destinate al sostegno della famiglia.

Aggiungo infine, per averlo appreso informalmente, che le maggiori sigle di associazioni di avvocati specializzati nella materia della famiglia e dei minori (Cammino, Osservatorio nazionale sul diritto di famiglia, UNCM), già audite da questa Commissione, hanno presentato delle loro proposte (tra loro sostanzialmente condivise) con cui nel contestare integralmente l'impianto ordinamentale fatto proprio dal Disegno di legge oggi in discussione, hanno proposto la creazione di un Ufficio giudiziario unico per le persone, le relazioni familiari ed i minorenni, strutturato su un doppio livello distrettuale e circondariale, con la costituzione di un Ufficio autonomo del Pubblico Ministero presso l'organo giudicante distrettuale.

È una proposta che, al di là di alcuni punti di dettaglio su cui è necessario confrontarsi, appare in linea con quanto da sempre sostenuto dai magistrati minorili, favorevoli ad una riforma che unifichi le attuali frammentate competenze di settore, ma con creazione di un ufficio giudiziario unico (che accorpi in sé le competenze in materia di famiglia e minori oggi suddivise tra tribunale ordinario, giudice tutelare e

tribunale per i minorenni). Il proficuo confronto tra associazioni di avvocati specializzati e associazioni di magistrati (Associazione Nazionale Magistrati e Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e la Famiglia), avviatosi per iniziativa del Sottosegretario Sen. Chiavaroli, sta evidentemente producendo frutti positivi, per cui sarebbe opportuno che questa Commissione conceda una proroga per l'ulteriore confronto sulle proposte già avanzate dagli avvocati al fine di giungere ad una condivisione di tutti gli operatori giuridici di settore su una materia così delicata.

### **Proposte.**

Se si vuole perseguire l'intento di semplificare e razionalizzare le competenze in questa materia, la soluzione va cercata in altra direzione: la creazione di un vero **TRIBUNALE DELLA FAMIGLIA E DEI MINORI** (strutturato sul modello del Tribunale di Sorveglianza), che assorba in sè le attuali competenze del tribunale per i minorenni e del tribunale ordinario in materia di famiglia (separazioni, divorzi, affidamento di figli nati fuori dal matrimonio, giudice tutelare, ecc.), con creazione di un Ufficio autonomo del PM presso il medesimo Tribunale della famiglia.

Progetto peraltro già previsto dal Disegno di legge n. 1238 a firma dei Senatori Lumia, Casson, Capacchione, Cucca, Filippin, Ginetti e Lo Giudice, che potrebbe a questo punto ben essere recuperato.

In ogni caso, mi permetto tracciare di seguito i punti irrinunciabili per una riforma della giurisdizione della famiglia e dei minori:

1. Autonomia e specializzazione dell'organo giudiziario competente a trattare tutta la materia della famiglia e dei minorenni, composto di giudici assegnati in via esclusiva a tali funzioni, possibilmente con articolazione distrettuale/circondariale, e previsione delle materie da attribuire alla sede distrettuale (collegiale) e alla sede circondariale (monocratica).

Superamento della figura del Giudice Tutelare e passaggio al Giudice monocratico della famiglia, mediante concentrazione delle funzioni in capo a un'unica figura giudicante, così evitando anche i tuttora persistenti contrasti di giurisprudenza. Nuova ripartizione degli affari da trattare monocraticamente, collegialmente con sola composizione togata, collegialmente con composizione mista (giudice togato e giudice onorario).

2. Presenza di esperti con funzione di Giudici Onorari (da reclutare tra i laureati in Medicina, Psicologia, Pedagogia, Sociologia/Servizio Sociale, con comprovata esperienza concreta nel settore), che possano affiancare i Giudici professionali nella trattazione di determinate materie (adozione e adottabilità, provvedimenti sulla responsabilità genitoriale, penale minorile), con predeterminazione delle attività istruttorie delegabili agli onorari.

La presenza degli esperti nei collegi giudicanti appare indispensabile a garantire l'effettiva specializzazione del giudice e la concreta capacità di entrare in relazione con i minori ed i genitori, non surrogabile attraverso l'eventuale nomina di consulenti

tecnici (i cui costi peraltro cadrebbero sulle parti, le quali non sempre saranno in grado di sostenerle, trattandosi spesso di fasce della popolazione che vive contesti di fragilità anche economica).

3. Previsione di norme procedurali per la trattazione dei procedimenti relativi alla famiglia ed ai minori, secondo, peraltro, le indicazioni già previste dal disegno di legge 2284 in discussione presso questa Commissione (da recuperare sul punto). Allo stato, infatti, non esistono norme di rito per i procedimenti sulla responsabilità genitoriale, ed ogni tribunale minorile ha prassi diverse, non sempre sovrapponibili, mentre invece serve uniformità.

4. Ufficio del Pubblico Ministero autonomo presso l'organo giudiziario competente a trattare la materia della famiglia e dei minorenni, o quanto meno garanzia di

5 specializzazione ed esclusività di funzioni dei magistrati addetti al Gruppo specializzato, con previsione di autonomia funzionale e gestionale in capo al Magistrato Capo di tale Ufficio.

Previsione della presenza di esperti che possano affiancare il Pubblico Ministero minorile con funzione di Magistrato onorario (analogamente a quanto avviene con i V.P.O. nelle Procure ordinarie) per la trattazione di particolari affari (ispezioni in comunità, ascolto dei minori, ecc.).

Concludo ribadendo due concetti:

1. Le previsioni ordinamentali del Disegno di legge n. 2284 attualmente in discussione presso questa Commissione scontenta tutti gli operatori di settore, per cui appare necessario procedere ad una loro sostanziale modifica.

Hanno espresso la loro contrarietà:

- la maggior parte delle associazioni di avvocati specializzati, ascoltati da questa Commissione;
- il Consiglio Superiore della Magistratura con parere del 13.7.2016 (al cui contenuto mi riporto);
- il Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza con nota del 30.8.2016 inviata anche a questa Commissione (al cui contenuto mi riporto).

2. Sopprimere i tribunali e le procure per i minorenni, come di fatto avviene con il Disegno di legge n. 2284, trasferendo le relative competenze presso i tribunali ordinari e le procure ordinarie del capoluogo del distretto, con il pretesto di eliminare la frammentazione delle competenze oggi esistente, e senza al contempo assicurare una vera ed effettiva esclusività delle funzioni ed una autonomia organizzativa e gestionale delle sezioni specializzate (specialmente del dipartimento specializzato



presso la procura ordinaria) significa cancellare, d'un colpo, decenni di elaborazione culturale in questa materia, oltre a porsi in direzione contraria a tutte le raccomandazioni internazionali sul punto (a cominciare dalle Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura di minore adottate il 17.11.2010).

Milano-Roma, 17 gennaio 2017

## **DOTT.SSA CRISTINA MAGGIA- Tribunale Minorenni Genova**

### **PROCURA della REPUBBLICA presso il TRIBUNALE per i MINORENNI di GENOVA**

Genova 8 gennaio 2017

Quale è l'attività-civile, amministrativa e penale-della attuale Procura della Repubblica per i Minorenni.

Perché è indispensabile che resti un ufficio autonomo con funzioni esclusive, anche alla luce della raccolta e della valutazione comparata dei dati concernenti le nuove iscrizioni -sia penali che civili- provenienti da tutte le Procure Minori italiane per il periodo 2010-2015 La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni svolge attività promiscue, penali e civili, legate alla particolare funzione di tutela/recupero del minore venuto a trovarsi in situazioni di disagio e fragilità, sia in quanto protagonista di vicende civili relative alla propria famiglia, come vittima di condotte maltrattanti o disfunzionali dei genitori, sia quale autore di un reato.

Talora il minore è presente in entrambe le vesti, nell'una e nell'altra vicenda processuale.

L'intervento dell'AG minorile, sia requirente che giudicante, si esplicita a 360 gradi, ed è incentrato sulla persona del minore, sia esso da tutelare, da perseguire, o sia destinatario di entrambe le funzioni.

#### **Ruolo Civile del PMM**

A far tempo dalla modifica dell'art. 111 Costituzione e dalla introduzione del principio del "Giusto Processo" l'attività civile del PMM riguarda, in virtù del proprio ruolo di Parte Pubblica e della conseguente legittimazione ad agire a tutela di un interesse altrui ( art.70 cpc ), l'attività di ricevimento di tutte le segnalazioni concernenti situazioni di pregiudizio e disagio di minori, variamente graduate, fino alle più gravi segnalazioni di abbandono ex art.9 L.184/83.

Le segnalazioni sopradette possono provenire dai Servizi Sociali e Sanitari, dalla Scuola, dalle Forze dell'Ordine, dai Pronti Soccorso degli Ospedali, da privati cittadini, dagli stessi genitori in difficoltà a gestire il figlio adolescente ribelle, da altre A.G. che procedono per fatti che possono coinvolgere un minore in qualità di vittima e pertanto rendere necessaria la sua tutela, da associazioni di volontariato (ad es. Telefono Azzurro etc ).

Accade poi di frequente che le Procure Minori ricevano segnalazioni con richiesta di intervento a tutela dei minori dai Servizi, a valle di procedimenti di separazione chiusi in via definitiva dal Tribunale Ordinario, trattati in modo specializzato e pertanto non risolutivi della patologia della relazione familiare. Capita cioè che la disfunzionalità familiare sia destinata a protrarsi nel tempo e non cessi neppure in seguito all'emissione di una sentenza: in tali casi occorre un riferimento costante e dotato di autorevolezza che operi a tutela del minore danneggiato dal perdurante conflitto fra i genitori, un riferimento che possa andare al di là della decisione definitiva, ancorchè non esaustiva nei fatti, adottata dal giudice ordinario. Sarà quindi il PMM a valutare l'inoltro di un ricorso al Tribunale per i minorenni per l'emissione dei provvedimenti più opportuni a tutela di quei minori.

Di norma quindi, una volta ricevuta una segnalazione nei modi sopra elencati, si apre un fascicolo a nome del minore, denominato "AC : affari civili" . In base al tenore della segnalazione ne viene disposto il vaglio e, ove necessario, un approfondimento da parte del PMM nell'ambito di una breve indagine che ne acclari la fondatezza e la serietà .

Preliminarmente si verifica che non sia pendente procedura separativa avanti al TO poiché, in presenza di vicende legate alla conflittualità fra i genitori che si stanno separando, il fascicolo Affari Civili viene chiuso, allo scopo di evitare sovrapposizioni di giudizi, e la segnalazione viene trasmessa direttamente al Giudice della separazione (ciò dopo avere rilevato nella pratica l'inerzia del PM ordinario non specializzato preposto agli affari civili) che è competente ad adottare anche i provvedimenti a tutela.

Diversamente la breve indagine disposta viene di norma effettuata mediante l'utilizzo della Polizia Giudiziaria specializzata attesa l'immediatezza del suo intervento (necessità di accesso domiciliare urgente per acclarare il contesto ambientale in cui il minore è inserito, acquisizioni di informazioni circa i precedenti penali e giudiziari dei genitori o il loro *modus vivendi*), e/o mediante l'acquisizione di relazioni dei Servizi Sociali e sanitari delegati ad esplorare l'adeguatezza delle capacità genitoriali e la possibilità o meno della loro implementazione, nonché a formulare un progetto nell'interesse di quel minore.

Conseguentemente le segnalazioni e i risultati degli approfondimenti effettuati, ove sia stata evidenziata una situazione di perdurante grave disagio per il minore, sono posti a base della motivazione di ricorsi da inoltrare al Tribunale per i Minorenni con richiesta di apertura delle procedure di Adottabilità, Decadenza dalla responsabilità genitoriale (*ex decadenza Potestà*), Volontaria Giurisdizione e di emanazione dei provvedimenti a tutela di quel minore a lui più confacenti e necessariamente limitativi, sia pure con diverse gradazioni, della responsabilità genitoriale.

Con riguardo alla necessità di svolgere in modo efficace questo ruolo fondamentale di prevenzione della sofferenza minorile, di indirizzo e stimolo ad una condotta genitoriale più consona, di eventuale propulsione ad una "messa in sicurezza" necessaria a quel particolare minore, il PMM ( che ha competenza

distrettuale ) deve obbligatoriamente raccordarsi con gli uffici giudiziari del Distretto, (Tribunali Civili, Giudici Tutelari, Procure della Repubblica), con i rappresentanti dei servizi territoriali sociali e sanitari, con le Istituzioni locali ( Scuole , Forze dell'Ordine, Ospedali ...) al fine di costruire un lavoro comune e corale di rete che dia efficacia massima in concreto alla attività cui ciascuno è preposto.

Le brevi istruttorie effettuate possono portare come si è detto all'inoltro di un ricorso motivato al Tribunale per i Minorenni o, al contrario, alla chiusura del fascicolo Affari Civili con la formula del "non luogo a provvedere" qualora la situazione, anche grazie all'intervento del PMM, si sia indirizzata verso la risoluzione positiva delle problematiche dannose per il minore-Va sottolineato il particolare impegno profuso dai PMM rispetto alle segnalazioni Urgenti civili: si tratta di situazioni non codificate, per le quali non esistono termini di trattazione, ma che per il fatto di essere condizioni di pericolo nelle quali si trovano bambini, molto spesso anche neonati, richiedono interventi immediati e delicati ( ad es., blocco della dimissione ospedaliera del neonato maltrattato, immediato ricovero in comunità o famiglia affidataria del minore abbandonato ex art.403 cc) previa attività di accertamento urgente a riscontro della segnalazione e di indispensabile coordinamento con le Procure Ordinarie del distretto ove il minore sia vittima di reati commessi all'interno della famiglia e la tutela sia correlata alle indagini penali da svolgere.

### **Esame dei dati penali e civili raccolti nel periodo 2010-2015**

Dall'esame dei dati nazionali relativi al periodo 2010-2015 (che ho raccolto in qualità di vice-presidente AIMMF dai colleghi Procuratori Minorili al fine di evidenziare la mole di lavoro civile effettuato e sconosciuto ai più) di seguito allegati, emerge evidente un imponente e costante incremento del lavoro civile rispetto alla pendenza penale.

Dopo una iniziale e sommaria rilevazione dei dati relativi al solo 2014 che aveva mostrato il massiccio aumento del lavoro civile rispetto al penale delle Procure Minori, al fine di supportare in modo oggettivo il convincimento di AIMMF relativo alla estrema negatività di un inserimento delle Procure Minori all'interno delle Procure Ordinarie come meri "gruppi specializzati", circostanza che ne snaturerebbe in breve la caratteristica specializzazione, ho pensato fosse utile raccogliere un campione più vasto e più completo per avere una prospettiva valutativa più ampia e perciò maggiormente attendibile.

Grazie alla sollecita collaborazione dei colleghi Procuratori Minorili interpellati, ho pertanto acquisito da pressochè tutti gli uffici di Procura Minori italiani i dati concernenti le nuove iscrizioni sia penali che civili relative al periodo più significativo di cinque anni.

Per quanto concerne il civile le segnalazioni pervenute sono indicate nel prospetto che segue come “SEGN” mentre i ricorsi conseguentemente inviati ai rispettivi Tribunali per i Minorenni sono indicati con la dicitura “RIC”.

Per quanto concerne il penale sono state indicate le Notizie di Reato con indagati NOTI e quelle con indagati IGNOTI.

Sono mancate del tutto solo le risposte delle Procure Minori di Perugia, Lecce e Reggio Calabria.

Le Procure Minori di Catanzaro e di Potenza hanno fornito i dati penali corretti e il dato delle segnalazioni civili pervenute, senza però indicare il numero dei Ricorsi inoltrati ai rispettivi Tribunali per i Minorenni forse perché non annotato.

RACCOLTA DATI PENALI E CIVILI DELLE PROCURE MINORI - (ISCRIZIONI PENALI E CIVILI - RICORSI CIVILI)																								
	2010				2011				2012				2013				2014				2015			
	CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE	
	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.
ANCONA	1197	303	956	108	1386	317	967	103	1094	287	894	109	1190	275	853	80	1479	321	774	82	1431	348	763	70
BARI	1758	1475	1189	53	1640	1370	1241	71	1662	1460	1243	69	258	108	1243	91	2412	1114	86	1945	1230	1172	84	
BOLOGNA	3593	1280	2905	614	4164	1607	3080	373	5546	2787	3365	241	3728	1299	3225	313	4400	1856	3473	319	5231	2052	3358	298
BOLZANO	748	221	626	28	883	222	492	20	834	257	484	24	1024	266	493	23	1365	235	542	22	1178	256	575	14
BRESCIA	1478	952	1433	56	1619	952	1248	56	1810	1019	1343	69	2079	1209	1359	79	2094	1280	1436	118	2170	1224	1396	113
CAGLIARI	801	469	645	40	830	530	718	58	905	458	711	47	776	454	709	58	956	501	755	86	1423	1010	659	57
CALTANISSETTA	882	265	657	39	1079	306	703	47	1121	397	638	28	1075	414	620	43	650	300	471	20	734	501	471	20
CAMPOBASSO	244	121	226	50	387	131	257	56	463	113	195	38	546	117	193	39	592	83	199	69	480	124	260	129
CATANIA	1057	341	1578	55	1817	339	1636	53	1342	427	1477	11	837	1401	50	6537	1191	1348	69	4721			1364	73
CATANZARO	761		918	125	1060		844	82	722		779	70			743	103	1750		621	77	1982		674	52
FIRENZE	2283	957	2178	155	2133	890	2219	101	2212	958	1936	104	1058	1769	100	2731	1250	1743	100	2630	1218	1543	79	
GENOVA		516	1442	79		528	1242	68	1467	496	1274	86	470	1216	101	1911	531	1319	93	1961	405	1329	117	
L'AQUILA	1240	540	803	72	1435	638	856	86	1185	514	873	80	1190	535	707	88	1303	765	670	112	1315	471	672	90
LECCE																					909	626	536	36
MESSINA	169	80	646	23	199	92	484	23	183	45	364	15	219	44	369	16	303	48	456	15	1287	416	417	24
MILANO	5015	1899	3258	382	6042	2397	3218	383	5892	2331	3187	312	5831	2131	3722	318	699	2067	3742	263	5811	2453	3754	271
NAPOLI	2639	132	3801	282	3097	453	3425	251	2987	291	3227	197	2778	215	3603	213	3096	214	3716	210	3184	273	3444	224
PALERMO	2028	1299	1362	413	5102	1783	2159	527	2693	1364	1870	472	3183	1550	2152	558	3557	1742	1971	589	5435	1733	2250	543
PERUGIA																								
POTENZA	326		429	63	391		401	45	400		420	45	343		354	39	571		366	42	597		404	18
REGGIO																								
ROMA	4535	2011	3381	238	6069	2306	3380	209	6644	2151	3534	258	5819	2056	2659	400	6198	1929	3838	320	4621	1884	3484	308
SALERNO	871	516	512	45	1082	622	570	40	1236	587	540	43	1190	451	546	34	1459	536	498	26	1763	689	520	49
SASSARI	553	521	522	17	450	434	466	14	448	429	436	15	596	403	437	15	573	411	423	14	772	386	436	18
TARANTO	950	472	459	20	1172	609	486	34	1153	627	360	18	984	510	344	21	1920	1368	308	14	1662	1034	309	20
TORINO	2877	1228	2332	272	3263	1318	2082	139	3426	1154	2386	383	4066	1475	2821	382	4539	1008	2725	281	4484	1334	2446	164
TRENTO	393	330	451	64	416	354	538	79	504	491	424	57	451	408	384	33	461	341	385	52	347	314	405	33
TRIESTE	1006	494	779	79	1162	421	781	80		539	748	62		434	918	98	1711	650	1111	135	2600	946	1521	162
VENEZIA	1119	592	1909	49	1128	409	2119	58	1141	489	2204	40	1079	532	2122	53	551	1961	65	1696	579	2122	59	

LEGENDA: Civile: SEGN.=Segnalazioni; RIC.=Ricorsi - Penale: iscrizioni NOTI e Ignoti

	2010				2011				2012				2013				2014				2015				
	CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE		CIVILE		PENALE		
	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	SEGN	RIC	NOTI	IGN.	
TOTALI		16954	35397	3421	49334		35612	3056		19671	34912	2926		50028	18661	34962	3348			35965	3279	62369	23172	36284	3125
DATI MANCANTI: PERUGIA, REGGIO CALABRIA																									
DATI PARZIALI: LECCE (MANCANO I DATI DI CIVILE E PENALE DAL 2010 AL 2014); CATANZARO (MANCANO I DATI RELATIVI AI RICORSI CIVILI)																									

Dalla lettura dei dati emerge una sostanziale stabilità delle pendenze penali, che restano pressochè invariate nei cinque anni considerati.

Il dato complessivo delle notizie di reato a carico di NOTI penali è passato da 35.397 nel 2010 a 36.284 nel 2015, senza variazioni di rilievo nel corso degli anni intermedi.

Molto diversa come si può vedere è invece la situazione complessiva delle segnalazioni civili passate da 39.563 nel 2010 a 62.369 nel 2015, poco meno del doppio in cinque anni.

Va certamente evidenziato come in alcune sedi particolarmente provate dalla presenza di sbarchi o accessi per via terra di migranti e dunque dalla necessaria frequente trattazione delle situazioni di Minori Stranieri Non Accompagnati (ad es. Catania, Palermo, Trieste e Messina) il dato delle nuove segnalazioni civili ha subito un incremento decisamente più alto che altrove, ma in ogni caso, il “trend” di costante aumento del lavoro civile delle Procure Minori resta un dato inoppugnabile e destinato a crescere ancora.

Si osservi ad esempio il dato di Bologna o Torino certamente di particolare significato. In quasi tutte le sedi che hanno trasmesso i loro dati l’aumento delle segnalazioni civili si attesta intorno almeno ad un terzo in più nel 2015 rispetto al 2010.

Ciò NON risulta dalle statistiche ufficiali dell’Istat che sono ancora parametrize al regime processuale ante L.149/01 e ante modifica art.111 Costituzione, ed è allo stato in corso, non ovunque, un parziale adeguamento con il sistema informatico SIGMA al fine di dare rilievo al numero delle segnalazioni pervenute e alle attività istruttorie effettuate.

Di conseguenza è semplicistico ed erroneo valutare il carico di lavoro delle Procure Minori solo sui dati penali, che sono effettivamente stabili o in calo anche- io credo- per merito dell’attività civile di prevenzione del disagio sempre più frequentemente posta in essere con anticipo rispetto all’età imputabile proprio su impulso delle Procure Minori, investite delle segnalazioni civili relative a minori infra-quattordicenni e non ancora imputabili.

Dunque può accadere che una prassi, quella delle attività preventive, che si è dimostrata in concreto virtuosa e utile, possa non essere letta nel suo significato più profondo, e possa finire per penalizzarci, se interpretata come mera diminuzione numerica del carico di lavoro solo penale, ove visto in modo avulso dal contesto. Diminuzione che invece può essere strettamente connessa ad un tempestivo lavoro preventivo di presa in carico e cura, ad esempio, dei minori infra-quattordicenni trasgressivi spesso segnalati direttamente dalle scuole o dai loro stessi genitori.

Peraltro il “trend” delle segnalazioni civili in continua crescita dimostra che il lavoro di costante stimolo e implementazione culturale dedicato al contrasto all’abuso e al maltrattamento di minori svolto dalle Procure Minori con le Procure Ordinarie, le Forze dell’Ordine, la Scuola, i Servizi Ospedalieri di Pronto Soccorso, i Servizi

Sociali e Sanitari, concretizzatosi in numerosissime occasioni formative e specializzanti, ha dato i frutti sperati .

Non va dimenticato inoltre che molte delle segnalazioni trovano una definizione di “Non Luogo a Provvedere” non immediata, ma dopo un lungo e complesso lavoro di coordinamento dei Servizi preposti alla costruzione di un progetto condiviso per il conseguimento del benessere del minore, con successiva verifica della collaboratività dei genitori. Attività che necessita di tempi non rapidissimi per avere una qualche efficacia.

La tempestività delle segnalazioni è pure frutto di un lavoro “culturale” che le Procure Minori hanno impostato con i Servizi , nell’esclusivo interesse dei minori e della prevenzione del disagio in senso lato.

Di una impostazione del lavoro non improntata solo allo smaltimento formale delle pratiche, ma connotata da una precipua attenzione alle finalità, certamente non solo statistiche , ma etiche e legate al valore intrinseco del nostro intervento giurisdizionale , credo che gli Uffici Minorili possano dirsi soddisfatti.

E’ ovvio che per ottenere una attività sinergica su più fronti nell’interesse dei minori da tutelare molto tempo è speso in attività formative, di confronto e raccordo con gli Enti territoriali, le Scuole, le FFOO, i Pronti Soccorso degli Ospedali etc con i quali “FARE RETE”.

Non va dimenticato poi che il PMM deve, in ossequio all’art.9 L.184/83, effettuare i controlli sulle comunità, strutture e case famiglia del distretto che ospitano minori. Si tratta di una attività di grande significato, se si pensa alla mole di denaro pubblico che viene movimentata e alla necessità che sia ben speso ad effettivo ed esclusivo vantaggio di minori in difficoltà.

Purtroppo solo in alcune regioni esiste una positiva e collaudata collaborazione fra Procura Minori ed enti territoriali, che rende più semplice anche il solo “censimento “ delle Comunità, soggette ad aperture e chiusure o cambi di denominazione spesso neppure comunicati alla Procura Minori che deve controllare.

A volte i risultati dipendono anche dalla capacità di collaborazione e dialogo dei Procuratori con gli Enti territoriali.

Importante certamente è stato il lavoro con il Garante Nazionale per censire i minori fuori famiglia, utilizzando proprio le schede che afferiscono alle Procure Minori.

Tali controlli si estrinsecano, da un lato ,nella acquisizione semestrale dalle comunità, e nella loro valutazione, delle schede concernenti i minori collocati fuori dalla famiglia in strutture di vario genere e ,dall’altro, nelle ispezioni in loco.

Si tratta di un lavoro assai impegnativo finalizzato ad accertare che non vi siano minori “dimenticati” in comunità senza un progetto per la loro esistenza futura e quindi abbandonati, in base alla finalità di cui al citato art.9.

Ma il controllo si estende, (come già era per il controllo del Giudice Tutelare, soppresso ma mai ufficialmente sostituito), anche all'idoneità complessiva delle strutture, sia sotto il profilo educativo che igienico-sanitario, al fine di evitare che i minori siano collocati in luoghi assolutamente inadatti . Controllo tanto più necessario con l'arrivo continuo di numeri elevatissimi di minori stranieri non accompagnati che rischiano di essere collocati in modo improvvisato e raffazzonato, quasi avessero meno diritti degli altri.

Occorre pertanto verificare che le strutture di accoglienza per minori funzionino in modo adeguato sia quanto alla dotazione e capacità del personale, sia quanto all'esistenza di un progetto educativo valido, sia rispetto alla razionalizzazione della spesa dell'Ente pubblico.

Ogni Procura Minori si è organizzata in base alle risorse disponibili da implementare con altre reperibili sui territori , spesso tuttavia assolutamente inesistenti.

Le ispezioni sono effettuate a campione o dal PMM personalmente e/o dalla PG all'uopodelegata, talora di concerto con appartenenti ai servizi locali.

E' un lavoro assolutamente assorbente e costoso in termini di tempo ed energia dedicata- se svolto in modo non meramente formale - che nuovamente non ha trovato finora collocazione appropriata nelle statistiche, ma che riveste estrema importanza al fine di evitare abusi- che purtroppo esistono- e che andrebbe implementato anche con l'attribuzione di specifiche risorse dedicate (Procuratori Onorari?).

### **Ruolo Penale del PMM**

Quanto alla giustizia penale minorile è noto come la legge imponga di lavorare per il recupero del minore e non per la sua punizione in tempi assai celeri tali da non pregiudicarne il percorso evolutivo. Sono considerati inutili e forse anche dannosi interventi penali a troppi anni di distanza dai fatti, una volta ampiamente raggiunta la maggiore età da parte del giovane e spesso per fortuna uno stile di vita non più trasgressivo.

In modo del tutto differente da quanto è stabilito nel processo penale ordinario , il principio della "residualità della punizione" sorregge l'intero sistema processuale minorile ( cfr riduzione delle ipotesi e dei tempi di durata delle misure cautelari, riduzione della pena in caso di condanna, maggiore limite di applicabilità della sospensione condizionale della pena, applicabilità di istituti che non esistono nel processo penale ordinario : perdono giudiziale, immaturità per minore età, irrilevanza del fatto )

La doppia competenza civile e penale del PMM consente di intervenire su più fronti parallelamente, ricorrendo al Tribunale per i minorenni per l'adozione di provvedimenti a tutela dell'indagato inserito in famiglia maltrattante, innescando percorsi di mediazione che spostino la riparazione dell'offesa dal



circuito penale processuale ad un contesto più utile sia per la persona offesa che per il minore indagato, con evidenti vantaggi in termini di prevenzione di condotte socialmente riprovevoli.

Il processo penale minorile consente quei “dirottamenti” dalla giustizia penale a quella civile che spesso hanno valenze educative e di recupero certamente più pregnanti.

Il minore per sua stessa natura agisce d’impulso o su forte spinta di correi maggiorenni e di frequente non ha ancora una identità criminale introiettata in ossequio a scelte familiari pluri-generazionali.

I nostri minori imputati sono persone fortemente immature, con capacità cognitive non sempre brillanti, spesso privi di riferimenti familiari forti, capaci di guida e contenimento, ragazzi che mostrano grande difficoltà ad accettare e superare in modo non dirompente le frustrazioni legate all’esistenza e raramente capaci di rappresentarsi le effettive conseguenze dei loro gesti.

Ecco perché la gestione parallela di penale e civile che il legislatore del 1988 ci ha dato si è rivelata di grande utilità rispetto alla natura preventiva e rieducativa del processo.

Questo approccio alla criminalità minorile ha prodotto una fortissima riduzione della recidiva, (specie se confrontato con quello degli adulti) restituendo speranza al ragazzo che ha sbagliato, garantendogli, forse per la prima volta nella sua esistenza, la possibilità di sperimentare attività costruttive che gli regalano un ritorno di immagine positiva di sé stesso, per il mantenimento della quale vale la pena di impegnarsi, ritorno che mai si raggiungerebbe con la sola reclusione o repressione.

I minori detenuti a seguito di condanne in tutta Italia sono circa 450, contro i 17.000 seguiti sul territorio dai servizi.

Di questi 450 il 90% sono stranieri, ragazzi privi di riferimenti familiari o di reti di sostegno che non hanno potuto o saputo avvalersi dei numerosi percorsi deflattivi (si tratta spesso di rom e ragazzi nordafricani), mentre le denunce penali al contrario attengono per due terzi a ragazzi italiani e solo per un terzo a stranieri.

Questi ultimi restano in carcere più degli altri non perché più pericolosi ma perché più soli.

## **Conclusioni**

Alla luce delle osservazioni sin qui percorse, mi sento di ribadire con forza la necessità che le funzioni di PM minorile restino esercitabili dai magistrati dell’ufficio

in via assolutamente esclusiva, con autonomia di risorse di personale togato, di Polizia Giudiziaria e di personale amministrativo, magari anche con l'affiancamento di Procuratori Onorari, considerato che le piante organiche attuali sono state approntate e decise quando le Procure Minori non svolgevano attività civile se non in minima parte.

Abbiamo visto come l'attività delle Procure Minori NON sia affatto sovrapponibile a quella delle Procure Ordinarie, prima di tutto per la filosofia sottesa agli interventi di natura penale e civile che vanno messi in campo.

L'ottica della Procura Ordinaria è di tipo repressivo e punitivo (la mole della recidiva degli adulti è la prova di un sistema che non paga), mentre la filosofia del PMM è di comprensione delle fragilità e utilizzo del processo penale o civile in funzione di aiuto alla crescita del minore. E' una filosofia del benessere e non della repressione/punizione.

La soppressione della Procura Minori e la sua trasformazione in "Gruppo specializzato della Procura Ordinaria" non esimerebbe i PMM (come accade addirittura pure per i componenti della DDA) dalla necessità di occuparsi anche di altro, in base alle decisioni di un Procuratore della Repubblica non specializzato, preoccupato del funzionamento di un ufficio che ha finalità e metodi del tutto diversi, spesso in carenza di organico, e che finirebbe inevitabilmente per sottrarre risorse ai "minorili".

Non è peraltro dato pensare di poter lavorare alcune ore del giorno, o alcuni giorni della settimana, rincorrendo la punizione degli adulti colpevoli di reati svariati e al contempo occupandoci di tutela, protezione e recupero in un'ottica minorile. Chi ha pensato ciò ignora semplicemente il nostro lavoro.

Al momento il turno esterno del PM Minori si svolge per un periodo di una settimana consecutiva, notte e giorno, durante il quale si passa - a titolo esemplificativo- da un parere alle FFOO sull'arresto in flagranza di un minore, alla gestione della conflittualità familiare su richiesta delle FFOO intervenute per una lite violenta in famiglia, alla collocazione di un minore trovato per la strada da solo in ore notturne, al parere al sanitario dell'ospedale rispetto agli interventi sanitari da mettere in campo in assenza di genitori reperibili, al consiglio al SS sulla segnalazione da fare o meno, alla gestione del minore straniero non accompagnato, alla collocazione di un minore abusato con il necessario raccordo con i colleghi della Procura Ordinaria e altre questioni di norma non prevedibili, per le quali occorre flessibilità e duttilità e una preparazione specifica che non si apprende dai testi, ma dall'esperienza costante e quotidiana sul campo.

Come si vede è ben diverso dal turno esterno di un PM ordinario, che tratta in prevalenza di morti e di arresti.

Perché il turno sia utile a coloro che richiedono la consulenza del PMM, occorre che il PMM sia specializzato e formato, che conosca il funzionamento dei servizi e le loro esigenze, che sappia comprendere come va trattato un minore che non è un adulto, che disponga di competenze penali, civili ed amministrative.

Credo pertanto che i Pubblici Ministeri ordinari sarebbero in grave difficoltà a trattare le materie che ho poc' anzi sommariamente delineato.

Va detto peraltro che tutti i PM di una Procura Ordinaria, indipendentemente dal Gruppo di appartenenza (compresa la DDA) svolgono turni esterni e partecipano a udienze ordinarie, un simile impegno in aggiunta al lavoro minorile, penale e civile che ho cercato di descrivere, sarebbe impossibile da gestire.

Si ricordi inoltre che sia il penale che il civile minorile avrebbero provenienza distrettuale.

Peraltro i PM ordinari, anche se appartenenti a gruppi specializzati diversi, applicano le stesse regole processuali per ogni processo penale trattato, mentre è noto che il processo penale minorile presenta una struttura anche processuale, del tutto particolare e propria.

L'accorpamento alla Procura Ordinaria della PMM, specie con un concorso interno per l'assegnazione al nuovo Gruppo, causerebbe disagi e disservizi, significherebbe lo scomparire della cultura minorile, schiacciata dalle esigenze di efficienza di uffici di Procura Ordinaria, più grandi, già assai gravati dalla lotta alla criminalità, che di fronte alle nuove risorse minorili disponibili, giocoforza contribuirebbero ad omologarle, con buona pace dei diritti dei minori e delle direttive europee in punto specializzazione.

Poiché l'esigenza di specializzazione e di trattazione esclusiva è stata considerata di rilevante importanza nell'ambito della sezione giudicante di cui all' "emendamento Ferranti", occorre che analoga valutazione si faccia per l'organo requirente : organo che riceve, filtra e istruisce le segnalazioni al fine di inoltrare al Tribunale specializzato i ricorsi relativi alle reali e più gravi situazioni di pregiudizio per i minori.

Una carenza di competenza e di esclusività delle funzioni dell'organo requirente finirebbe per avere due possibili conseguenze, entrambe negative, sull'attività dei giudicanti: in un primo caso, oberati da incombenze svariate non solo minorili, i PMM finirebbero per trascurare l'approfondimento delle segnalazioni civili che potrebbero paradossalmente essere tutte trasmesse senza alcun filtro alla Sezione specializzata Distrettuale. Ciò accadeva prima della modifica dell'art.111 Cost.,

In tal modo si inonderebbero le sezioni dei Tribunali di vicende talvolta anche bagatellari e pertanto, gravando di fascicoli il giudicante, non gli si consentirebbe di trattare con la dovuta attenzione le vicende più gravi e spinose, con immediato peggioramento degli arretrati, con la paralisi del giudicante e la mancata sollecita tutela dei soggetti deboli.

Diversamente, cosa che potrebbe ben accadere, il PMM non avrà il tempo di valutare e approfondire le segnalazioni che verranno trattate in modo superficiale (come fa ora il PM ordinario con gli affari civili di sua competenza) e subito archiviate anche in presenza di situazioni pregiudizievoli al minore, semplicemente “non viste”.

In questo modo in luogo di creare una corsia preferenziale per i minori in difficoltà, o la sezione specializzata giudicante rischia di essere affossata di questioni che un PM non esclusivo non è stato in grado di apprezzare nella loro portata o può venire negato un intervento al contrario molto necessario, sempre a causa della quantità di lavoro non omogeneo che un PM distratto si troverebbe a dover svolgere.

Con danno grave ,al minore ora, e alla collettività poi, una volta che quel minore non tutelato sarà cresciuto e diventerà un adulto problematico.

Affinchè quindi la specializzazione non resti solo sulla carta o una petizione di principio che di fatto, almeno per quanto concerne i compiti della Procura Minori, integrerebbe un peggioramento dell'esistente, occorre pensare alle modalità concrete di attuazione delle norme.

Forse una strada potrebbe essere quella di creare Uffici di Procura autonomi, (Ufficio del Pubblico Ministero Distrettuale per i minori, la famiglia e la persona ?) istituiti presso le Sezioni distrettuali di tribunale competenti per i minori, la famiglia e le persone che, pur capeggiati da un Procuratore aggiunto, siano formati da un organico predeterminato e scelto a seguito di concorso dal CSM (come i giudici della sezione lavoro) e dedicato in via esclusiva alla materia minorile.

In ogni caso senza una gestione razionale e completa delle difficoltà attuative, la riforma rischia di creare ulteriori disservizi e certamente malcontento non solo degli operatori , ma anche di coloro che con la giustizia minorile da sempre lavorano, servizi, associazioni, scuole etc., soprattutto senza superare la frammentazione, anzi per quanto riguarda le Procure , aumentando gli spazi di confusione, e rallentando la ineliminabile e fondamentale tutela dei diritti delle persone minorenni.

**OSSERVAZIONI SUL DDL S. 2284 DELL'UNIONE DELLE  
CAMERE PENALI ITALIANE**

La presente nota, elaborata dalla Giunta dell'Unione delle Camere Penali italiane, si limita a valutare, con estrema sintesi, gli aspetti della riforma relativi al processo penale minorile, inevitabilmente investito dalle ricadute delle trasformazioni di tipo ordinamentale ed organizzativo dei Tribunali per i Minorenni e delle Procure istituite presso i suddetti Tribunali, senza ovviamente interloquire (nel rispetto delle specializzazioni) sugli ulteriori profili della riforma che riguardano le più complesse e spinose tematiche civilistiche ordinamentali e processuali.

La sostanziale soppressione dei suddetti Uffici, prevista dall'art. 1 n. 2 della Delega, ed il loro accorpamento ai Tribunali ordinari (art. 1 n. 3 della Delega) pone, infatti un problema che certamente trascende i profili organizzativi e le finalità di redistribuzione e razionalizzazione delle competenze che giustifica l'intera riforma, venendo ad incidere sulle intrinseche peculiarità del processo penale minorile e sulla sua intera "cultura".

Come si è più volte ricordato, ogni riforma della materia penale minorile non potrà prescindere dalla tutela dei valori della specializzazione e della esclusività.

La centralità della specializzazione è stata più volte ribadita, sul fronte interno, dalla stessa Corte costituzionale, la quale ha affermato che tale valore deve ritenersi prevalente ad ogni altra esigenza di economia processuale (Corte cost. sent. n. 1 12.1.2015 e sent. n. 194 del 24.9.2015).

In ambito sovranazionale il valore della specializzazione è stato da tempo ribadito dalle "linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore" (adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17.11.2010) nonché dalla "Convenzione sui diritti del fanciullo", la quale impegna gli Stati aderenti alla promozione ed

istituzione di autorità e giurisdizioni specializzate per le persone minori, soprattutto in ambito penale (art. 40 quarto comma), nonché la Direttiva n. 20 del 1987 che impone la "separazione dalla giurisdizione degli adulti" da quella minorile.

Deve inoltre evidenziarsi come il valore della specializzazione non possa che coniugarsi con il valore della autonomia in quanto un organo specializzato che non possa disporre autonomamente delle proprie risorse e che venga in tensione con le esigenze organizzative ed operative di altri uffici (di maggiori dimensioni e di ben più ampie competenze) rischia di subire una evidente torsione ed un depauperamento della sua esclusività<sup>1</sup>.

Come rilevava qualche anno fa un eminente studioso del processo penale minorile (G. Giostra) “la giustizia minorile nella geografia giurisdizionale si costituisce come una regione autonoma”, e tale autonomia nella sua effettività ed esclusività, costituisce l’unico presidio del delicatissimo oggetto (il fanciullo e l’adolescente) di quella specifica giurisdizione.

1 Non può non sottolinearsi come la specializzazione non possa in alcun modo intendersi in senso nominalistico, affidando cioè alla sola assegnazione degli incarichi il ruolo di specializzare gli operatori, dovendosi piuttosto operare inversamente facendo sì che la specializzazione si collochi all’inizio e quale premessa del percorso operativo. Consapevoli di questo limite che ha, negli anni caratterizzato il percorso formativo della Magistratura minorile, non possiamo, tuttavia, non rilevare come la mancata modificazione di questo meccanismo verrebbe ad accentuare ancor di più il fenomeno dell’ “appiattimento” della cultura dei minori sui canoni operativi del processo ordinario.

Tale autonomia e tale specificità si riflettono anche nel fatto che mentre il processo nei confronti degli adulti svolge una funzione essenzialmente cognitiva di accertamento delle responsabilità, il processo minorile si pone a sua volta come strumento di recupero e di rieducazione, attraverso meccanismi volti ad evitare il processo stesso.

Tale singolarità colora l’intera struttura di una cultura non omologabile a quella di altre strutture giudiziarie, di talché la perdita di autonomia gestionale del Tribunale, ridotto a “sezione specializzata” ad immagine di quella del giudice del lavoro (così come si legge nella Relazione che accompagna il DDL), opera una oggettiva dispersione e dequalificazione, e comunque un grave impoverimento, di quella preziosa cultura minorile.

Si consideri come la stessa Relazione alla legge delega faccia espresso riferimento alla “necessità di specializzazione del giudice che si occupa del minore che delinque, sulla base di un procedimento che persegua i fini della sua rieducazione e del suo reinserimento sociale” ricordando come tale necessità sia stata “ripetutamente affermata dalle convenzioni internazionali” (p. 42). E che pur a fronte di tale necessità, si sia ritenuto che “lasciare ai tribunali per i minorenni le sole competenze penali determinerebbe un’inefficiente utilizzazione delle risorse materiali e umane, in quanto

costringerebbe al mantenimento di un numero elevato di magistrati (stante il regime delle incompatibilità dei processi penali), con la relativa dotazione delle cancellerie, per far fronte a modesti carichi” (Id.).

Risulta evidente come, pur dando per scontato il danno inevitabilmente derivante al minore dalla soppressione dei tribunali specializzati, si sia inteso erroneamente porre su di un medesimo piano le esigenze del rispetto del minore e le esigenze di economia, dimenticando che sotto un profilo costituzionale non è possibile operare un simile bilanciamento.

Risulta evidente il rischio che la sottrazione della autonomia organizzativa e finanziaria del Tribunale (in quanto ridotto a “sezione specializzata”) privi i magistrati addetti alla giudicante di quella necessaria “autonomia giudiziaria e culturale” che deve caratterizzare la giurisdizione minorile, e che la stessa magistratura requirente, una volta privata della sua “esclusività” possa inevitabilmente essere oggetto di una commistione/contaminazione che cancelli la specialità dell’approccio minorile e che deformi, attraverso una interpretazione, non solo normativa ma anche culturale e di “ruolo”, al ribasso, la tipicità di quel delicatissimo settore della giustizia. Non vogliamo che dietro il necessario obiettivo della semplificazione, ottimizzazione ed efficientizzazione degli uffici giudiziari e del riequilibrio delle competenze del settore della persona e della famiglia, agisse – come in altri campi del diritto penale è accaduto - una mortificazione delle esigenze di dignità dell’imputato, che allorquando incarnato nella persona di un minore, diverrebbe una lesione tanto irreversibile quanto ingiustificabile.

Si consideri, in proposito, come per le Procure (ex minorili) non sia stato predisposto alcun apposito meccanismo di esclusività, che è previsto invece dall’art. 9 DDL per i magistrati del tribunale “assegnati in via esclusiva alle sezioni specializzate” (“per la persona, la famiglia e i minori”), con il conseguente rischio di trasmigrazione dei sostituti procuratori (“assegnati di diritto alle procure della Repubblica del luogo nel quale ha sede la Corte di Appello”) da una competenza all’altra.

Un simile trasferimento di fatto, da una attività riguardante indagini di criminalità organizzata, o crimini violenti commessi da adulti, ad una attività relativa ad un minore non garantisce affatto la tutela dei preminenti interessi tutelati dalla Costituzione e coltivati dalla legge, dall’ordinamento e dalle convenzioni. Non può non segnalarsi, dunque, il conseguente pericolo che la Procura Minorile, in conseguenza della assegnazione dei pubblici ministeri non “in via esclusiva” alle Procure presso i Tribunale ordinari, subisca un evidente inevitabile spinta verso la “promiscuità”, un pericolo che aumenta in considerazione delle note difficoltà organizzative e delle carenze degli organici<sup>2</sup>.

Altrettanto preoccupante è la confluenza delle sezioni di PG nei “gruppi specializzati” presso le procure dei Tribunali ordinari (Art. 1 n. 6) della Delega), in quanto anche tale accorpamento espone la sensibilità maturata nel tempo dai singoli operatori di tali sezioni ad una pericolosa sovrapposizione di culture e di approcci, con la conseguente perdita di quella preziosa specificità esperienziale.

Non può non rilevarsi, in proposito, come proprio la fase delle indagini, che vede i pubblici ministeri ed il personale di PG delle Sezioni entrare per primi a contatto con i minorenni, debba essere preservata da possibili inopportune declinazioni del ruolo in senso repressivo, non potendosi immaginare che un sistema che tende a preservare il minore dal cd. “ circuito penale”, faccia subire allo stesso l’impatto con i modi delle procure ordinarie e delle sezioni di PG non dotate della sensibilità e della cultura che maturano proprio in ambienti esclusivi e separati. L’idea che la cultura minorile possa sopravvivere alla contaminazione da parte degli uffici ordinari, all’interno dei quali i tribunali e le procure dovrebbero essere inseriti, nasce da una erronea ricognizione ed interpretazione di elementari meccanismi sociologici, in base ai quali se due culture, una “debole” (nella quale prevale su ogni altra esigenza la tutela del soggetto minorile) e l’altra “forte” (nella quale le istanze securitarie vengono fatte prevalere su ogni altra esigenza), vengono in contatto è sempre la cultura più debole a soccombere.

Roma, 16 gennaio 2017

<sup>2</sup> Tale preoccupazione, come è noto è stata espressa da altre associazioni specialistiche (Unione Camere minorili) e dalla stessa magistratura minorile, in diverse sedi, nonché nell’ambito della stessa Relazione di minoranza (a firma del Relatore Colletti) in data 2 marzo 2015.



# **CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI CONSULENTI DEL LAVORO**

## **DELEGA AL GOVERNO RECANTE DISPOSIZIONI PER L'EFFICIENZA DEL PROCESSO CIVILE LE PROPOSTE DEI CONSULENTI DEL LAVORO**

### **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Ministro della giustizia (ORLANDO) di concerto con il Ministro dell'economia e delle  
finanze (PADOAN)**

**approvato dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2016 Trasmesso dal Presidente della Camera dei  
deputati alla Presidenza l'11 marzo 2016**

### **Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile**

\*\*\*

Si analizza il seguente articolo, al fine di armonizzare lo stesso con la normativa esistente in materia di deflazione del contenzioso lavoristico.

L'art. 1, comma 2, lett. a, punto 10 del Disegno di legge menzionato prevede:

”10) fermo restando quanto disposto dall'articolo 412-ter del codice di procedura civile, prevedere che sia possibile, per le controversie di cui all'articolo 409 del medesimo codice, ricorrere anche alla negoziazione assistita disciplinata dal capo II del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, senza che la stessa costituisca condizione di procedibilità dell'azione...”

La norma non è coerente con l'attuale sistema di tutela nell'ambito della normativa lavoristica, in quanto viola il principio di terzietà, che deve appartenere al soggetto che sancisce la regolarità delle transazioni e conciliazioni in materia di lavoro.

Infatti, il disegno di legge in commento prevede l'estensione della negoziazione assistita anche alla materia del lavoro, senza apparentemente introdurre modificazioni all'articolo 2113 del codice civile che, come noto, regola la materia delle rinunce e delle transazioni in materia del lavoro ed in particolare l'annullabilità delle medesime laddove non vengano concluse nelle cd. sedi protette.

Al riguardo, corre l'obbligo di sottolineare che la finalità della previsione civilistica, introdotta oramai quarant'anni orsono con la riforma del processo del lavoro del 1973, è proprio quella di consentire la verifica tangibile della genuina volontà del lavoratore di disporre dei propri diritti.

La tutela dei diritti sia disponibili sia indisponibili non può che essere affidata a chi detiene la terzietà. Le sedi protette, previste dall'art. 2113 c.c., tra le quali vanno annoverate anche le Commissioni di Certificazione, Conciliazione e Arbitrato, hanno tutte le caratteristiche per garantire questa tutela, avendo come propria caratteristica quella della “terzietà”, che invece, verrebbe meno se si desse continuazione al di sedi legge in commento.

Infatti, soltanto commissioni, composte da soggetti terzi, possono consentire il giusto sviluppo della libera volontà delle parti di concludere accordi transattivi, garantendo ad un tempo sia i lavoratori sia i datori di lavoro.

Art. 1, comma 2, lett. a, n. 1

Preciso di ritenere gli artt. 185 e 185-b/s c.p.c. norme in sé molto preziose, e non sono contrario in linea di principio al loro potenziamento. Formulo tuttavia parere negativo in relazione all'opportunità di prevedere normativamente che il (solo) rifiuto della proposta transattiva del giudice possa costituire comportamento valutabile ai fini del giudizio: da un lato, esiste già, nell'art. 91 c.p.c, la possibilità che il giudice tenga conto d'un simile rifiuto ai fini delle spese, il che è plausibile; dall'altro, vi è la previsione generale dell'art. 116, comma 2°, c.p.c, che consente al giudice di trarre argomenti di prova dal contegno delle parti nel processo, e dunque verosimilmente pure dall'atteggiamento che esse tengano in sede di tentativo di conciliazione; di più non mi pare davvero occorra (e, osservo, non si capisce perché il giudice dovrebbe poter valutare ai fini del giudizio solo il rifiuto di conciliare, secondo quanto disporrebbe la nuova norma, e non invece, ad es., l'anomala disponibilità ad accettare transazioni anche molto penalizzanti, che in pratica potrebbe costituire indizio della consapevolezza della temerarietà della propria posizione). Quanto alla mancata comparizione delle parti invitate a presenziare personalmente, essa è già valutabile come argomento di prova a' sensi dell'art. 116 c.p.c, sì che anche sotto tale profilo la modifica sarebbe inopportuna.

Esprimo parere positivo, per contro, in relazione alla possibilità che il processo verbale di conciliazione costituisca titolo idoneo alla trascrizione, ma segnalo le ovvie difficoltà tecniche che potrebbe comportare la redazione apud iudicem, senza l'intervento di un notaio, di un atto di contenuto idoneo ad essere trascritto.

Art. 1, comma 2, lett. a, n. 2

Esprimo parere negativo. La norma è inidonea a fungere da principio o criterio direttivo a' sensi dell'art. 76 Cost, perché troppo generica e priva di reale contenuto precettivo.

Art. 1, comma 2, lett. a, nn. 3-9

Mi pare questo il «cuore» del disegno di riforma. Preciso che l'idea di istituire due diversi riti di cognizione - uno con minori incumbenti processuali in termini di udienze e scambio di atti difensivi, destinato alla decisione del giudice monocratico, e l'altro con maggiori incumbenti processuali, strutturato sulla dicotomia giudice istruttore-collegio - mi trova in astratto cautamente favorevole. Credo però che, in concreto, ciò sia inopportuno nella presente fase storica perché, almeno sulla carta, il nostro rito ordinario di cognizione è già sufficientemente concentrato. Piuttosto occorrerebbe combattere l'abitudine, tuttora frequente presso molti uffici, di fissare un'udienza ad hoc per la discussione dei mezzi di prova, dopo lo scambio delle

memorie ex art. 183, comma 6°, c.p.c, ciò che non è previsto dalla legge e fa perder del tempo; e, ancora di fissare un'udienza ad hoc per la precisazione delle conclusioni, anziché invitare le parti a precisarle nell'udienza in cui si chiude l'istruzione, o in cui la si giudica superflua, come dovrebbe già accadere a tenore di codice (arg. ex artt. 80-bis disp. att. c.p.c, 187-189 c.p.c). Una modifica utile, a mio parere, sarebbe quella di intervenire sull'art. 183, comma 6°, c.p.c, che genera molte difficoltà, semplicemente prevedendo che (ferme le preclusioni già stabilite dagli artt. 163,164,167 e 183, commi 1°-5°) sia di volta in volta il magistrato, sentite le parti e ove possibile d'accordo con esse, ad assegnare alle medesime, a seconda delle esigenze e delle complessità del caso, uno o più termini perentori (magari di durata complessivamente non superiore agli attuali 80 giorni) per il deposito di memorie, oltre i quali ogni ulteriore deduzione assertiva ed istruttoria dovrà intendersi preclusa, salve beninteso le regole in tema di remissione in termini.

Art. 1, comma 2, lett. b, n. 1

Esprimo parere cautamente negativo. La norma ambisce a rifondare il sistema dei termini per impugnare, che da tempo contempla, in Italia, un'alternativa tra un termine più lungo ed uno più breve, introducendo un unico termine di misura intermedia. L'introduzione avrebbe l'effetto di mutare un meccanismo molto «liberale» e ben conosciuto e «rodato» presso gli operatori, sostituendolo con uno assai più rigido. Il sistema in vigore, infatti, soddisfa sia l'esigenza della parte soccombente che vuole accelerare l'impugnazione (la quale può impugnare immediatamente), sia l'esigenza della parte vittoriosa che vuole accelerare la formazione del giudicato (la quale può, notificando la sentenza, far decorrere il termine breve per l'impugnazione); il nuovo sistema, invece, introducendo un unico termine, di maggior durata del termine breve attuale, non ostacolerebbe, è vero, la prima di queste due esigenze, ma soddisferebbe assai meno la seconda.

Art. 1, comma 2, lett. b, n. 2

Esprimo parere negativo. Negli ultimi anni è stato fatto un grande sforzo di riduzione dell'ampiezza della cognizione del giudice d'appello. Gli studiosi sono pressoché unanimi nel ritenere che si sia esagerato, con potenziale danno dell'equilibrio, della coerenza, della ponderatezza e della giustizia delle decisioni. In ragione di ciò, ritengo che la collegialità, almeno nella fase di decisione dinanzi alle corti d'appello, debba esser preservata.

Art. 1, comma 2, lett. b, n. 3

Esprimo parere positivo. Mentre credo che la collegialità vada mantenuta in sede di decisione, sembra ben possibile che le attività di trattazione (dichiarazioni di contumacia, incidenti relativi alla regolarità delle notificazioni, fors'anche pronunce d'inibitoria e cautelari ecc.) e quelle di istruzione, ivi compresa la pronuncia dell'ordinanza di ammissione dei mezzi di prova, siano affidate ad un unico

consigliere relatore, come d'altronde è avvenuto per lungo tempo in passato (segnalo che la norma, per come è formulata, pare trascurare l'eventualità che il consigliere relatore disponga l'assunzione di mezzi di prova erroneamente non assunti in primo grado, ovvero la rinnovazione dei medesimi: sarebbe utile un'integrazione sul punto).

Art. 1, comma 2, lett. b, n. 4

Non mi pronuncio. Preciso che, come la maggior parte della dottrina in materia, sono profondamente contrario al meccanismo del filtro in sé e ritengo ne occorra senz'altro l'abrogazione.

Art. 1, comma 2, lett. b, n. 5

Esprimo parere negativo, salvi i cauti rilievi svolti più avanti, a proposito dell'art. 1, comma 2, lett./ in tema di eccezione di giurisdizione interna.

Art. 1, comma 2, lett. e, n. 1

Esprimo parere positivo in relazione alle previsioni di «riordino» delle disposizioni dell'arbitrato

societario nel senso indicato.

Esprimo parere positivo in relazione alla disciplina espressa del meccanismo della translatio iudicii, già oggetto di una sentenza della Corte costituzionale.

Esprimo parere negativo, per difetto di sufficiente specificità, in relazione alle deleghe volte a «potenziare l'istituto dell'arbitrato» ed a «razionalizzare la disciplina dell'impugnativa del lodo arbitrale».

Esprimo parere negativo. La norma è inidonea a fungere da principio o criterio direttivo a' sensi dell'art. 76 Cost, perché troppo generica: non vi si precisano né i riti speciali i cui termini e le cui modalità introduttive dovrebbero esser uniformate, né il modello cui l'uniformazione dovrebbe ispirarsi.

Art. 1, comma 2, lett.f

Esprimo parere cautamente positivo in relazione ad un intervento del genere, limitato alle questioni di giurisdizione interna. Il rilievo del difetto di giurisdizione, d'ufficio o ad istanza di parte, potrebbe esser espressamente limitato al solo giudizio di primo grado. Il giudice d'appello potrebbe allora riesaminare la questione, solo se investito di uno specifico motivo di impugnazione sul punto (è d'altronde in questa direzione che si muove da tempo la giurisprudenza della Corte di cassazione). Sul punto, in sede di legislazione delegata, potrebbe valer la pena di precisare anche se l'impugnazione per motivi di giurisdizione sia ancora possibile, se la sentenza di primo grado, in mancanza di eccezioni delle parti, abbia deciso nel merito senza pronuncia esplicita sulla giurisdizione (e sarebbe ragionevole, a quel punto, una precisazione in senso negativo).

Art. 1, comma 2, lett. g

Preciso di essere in linea di principio favorevole alla introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte. Poiché però essa richiederebbe un notevole mutamento culturale da parte del ceto forense, sono profondamente convinto che il passaggio debba avvenire in modo cauto e graduale: ad es., prescrivendo che gli atti introduttivi e le comparse conclusionali che eccedano una certa lunghezza rechino una sintesi alla fine; ovvero lasciando al giudice la possibilità, ove in qualsiasi stato del processo lo ritenga utile, di assegnare alle parti un breve termine per il deposito di un atto riepilogativo sintetico, fissandone requisiti di contenuto e misure quantitative. In nessun caso, peraltro, la sinteticità dovrebbe essere requisito di ammissibilità della domanda giudiziale o di utilizzabilità dell'atto; della violazione del principio di sinteticità si terrebbe invece conto nella pronuncia in tema di spese.

Art. 1, comma 2, lett. i-1

Esprimo parere cautamente negativo. Il nostro ordinamento dispone già, agli artt. 91, 92, 94 e 96 c.p.c, di strumenti idonei, ove applicati con serietà e coerenza, a largamente dissuadere le parti da azioni o resistenze temerarie o gravemente colpose. Inasprire ulteriormente tali strumenti comporterebbe, a mia opinione, l'eccessiva compressione del diritto di agire e difendersi in giudizio delle parti medesime.

Piuttosto, sarebbe opportuno precisare che la pronuncia di condanna prevista dall'art 96, comma 3°, se la si voglia mantenere, sia applicabile solo in caso di azione o resistenza con dolo o colpa grave (attualmente, la pronuncia pare invece inopportunamente svincolata da questo requisito soggettivo): con questa secondo me imprescindibile precisazione, l'aggiunta della previsione di uno spazio edittale tra un importo minimo ed un importo massimo potrebbe poi effettivamente costituire un miglioramento della disciplina attuale.

Art. 3

Esprimo parere positivo.

Art. 5

Esprimo parere prudenzialmente negativo. L'idea in astratto è buona, ma, nella prassi, è notoriamente frequente l'invio di fatture non registrate in contabilità a scopo sostanzialmente «intimidatorio»: il sostituire l'estratto autentico con una forma di «autocertificazione», la cui sanzione penale in caso di falsità è di incerta deterrenza, potrebbe dunque esser scelta rischiosa.

\*

Tengo a precisare di non aver osservazioni in merito alle altre norme del disegno di legge, perché di carattere strettamente organizzativo, o perché attinenti ad argomenti che esulano dal mio campo di studi (il diritto processuale civile), o ancora perché, pur inerendo ad esso, richiederebbero da parte mia riflessioni, studi e ricerche più

approfondite, che non ho avuto la possibilità di svolgere.

Tengo inoltre a precisare che dall'introduzione delle novità che ho valutato favorevolmente, non vi è comunque purtroppo da attendersi significativi miglioramenti in termini di efficienza del processo civile. Credo anzi che debba esser riconsiderata l'idea, che pare per il legislatore degli ultimi ventanni divenuta una sorta di «chiodo fisso», secondo cui i problemi della giustizia civile possano esser risolti a costo zero intervenendo sulle norme del codice di procedura, perché ciò, allo stato, pare purtroppo vero solo in piccolissima parte; mentre non è dubbio che la stabilità del dato normativo del processo costituisca in sé un valore da non trascurare del tutto. Alcune ben note esperienze recenti dimostrano che, in questi anni, i migliori risultati in termini di efficienza non sono dipesi dall'introduzione di questa o quella modifica del codice, bensì dalle prassi organizzative di alcuni uffici giudiziari, per vero anch'esse a costo zero o assai ridotto, in punto di analisi dei flussi giudiziari interni per quantità e tipologia, più razionale distribuzione ed organizzazione dei carichi giudiziari, più stringenti controlli dei dirigenti degli uffici giudiziari sui tempi di gestione delle cause. Vi è anzi, sotto questo profilo, da guardare con attenzione e con relativa fiducia a programmi come il ed. «programma Strasburgo 2», di recente avviato dal Ministero, che muove, mi sembra, nella giusta direzione e v'è da augurarsi possa costituire un buon viatico per il progressivo diffondersi di prassi vieppiù virtuose.

Ringrazio per il cortese invito e formulo doverosi ossequi.

Milano-Parma-Roma, 16 gennaio 2017

(Prof. Alberto Romano)

## ASSOCIAZIONE NAZIONALE CAMERA PENALE MINORILE

### AVV. COVELLI - Presidente Associazione Nazionale Camera Penale Minorile

Ecc.mo Sig. Presidente, Ecc.mi Senatori Componenti la Commissione Giustizia, mi sia in primo luogo consentito, quale Presidente dell'Associazione Nazionale CAMERA PENALE MINORILE, porgere il più vivo ringraziamento, mio e degli iscritti, per aver concesso l'odierna audizione.

Il Disegno di Legge n°2284 risponde positivamente a due esigenze largamente condivise dalla Magistratura, dall'Avvocatura e dagli operatori del settore Minori - Famiglia:

1. superare la tripartizione delle competenze tra Tribunale ordinario, Tribunale per i minorenni e Giudice Tutelare, che aggrava il lavoro degli uffici giudiziari e penalizza le parti;
2. assicurare anche al procedimento civile in materia di minori e famiglia una procedura parametrata sul modello costituzionale del giusto processo, abbandonando il rito della volontaria giurisdizione e garantendo alle parti la terzietà del giudice, il diritto al contraddittorio, il diritto alla prova e la ragionevole durata.

Ciò spiega perché le maggiori associazioni forensi del settore (A.I.A.F., A.M.I., Unione Nazionale Camere Minorili, Camere Minorili Cammino), alle quali risultano iscritti in maggioranza avvocati civilisti, abbiano quasi all'unanimità approvato la riforma in esame.

Tuttavia l'**Associazione Nazionale Camera Penale Minorile**, composta esclusivamente da penalisti minorili, deve sottolineare la necessità di contemperare le due esigenze di cui sopra con l'effettiva tutela del minore deviante o del minore autore o vittima di reato. Tutela allo stato affidata agli attuali Tribunali per i Minorenni, ai quali è attribuita, per tali scopi, in aggiunta alla competenza civile, quella amministrativa e quella penale.

Trattasi di esigenze imposte non solo dal nostro ordinamento costituzionale, che fa carico al legislatore ordinario di proteggere la gioventù, ma anche dagli obblighi internazionali sottoscritti dall'Italia, in primo luogo dalla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, che all'art. 5 impone agli Stati - parte di adottare ogni decisione nell'interesse dei minori.

Il Disegno di legge, così come articolato, non pone grandi problemi in relazione al settore giudicante, in quanto le sezioni specializzate, da istituire a livello distrettuale, saranno costituite e funzioneranno in materia penale secondo la disciplina dettata dal D.P.R. 448/88.

**Il vero nodo da sciogliere è costituito dalla disciplina prevista per la Magistratura requirente.**

*La soppressione delle Procure autonome minorili, sostituite da Sezioni specializzate nell'ambito della Procura ordinaria, con un Aggiunto che coordini alcuni Sostituti, per il principio gerarchico che disciplina l'organizzazione delle Procure, non potrebbe garantire ai minori la speciale tutela prevista dalla Costituzione. Non essendo possibile prevedere per tali sezioni, sempre per il principio gerarchico, l'esclusività delle funzioni, il Sostituto Procuratore di turno, proveniente dalla D.D.A. o dal Settore reati finanziari, da quello della Pubblica Amministrazione, o da qualunque altro settore, si troverebbe ad istruire un procedimento penale minorile, che richiede modalità e tecniche completamente diverse.*

**E' appena il caso di ricordare che la Corte Costituzionale, con la sentenza n°49 del 1973, ha chiaramente stabilito che il Pubblico Ministero Minorile deve subordinare l'esercizio dell'azione penale al dovere di recupero e di riposizionamento sociale del minore imputato; trattasi di un obbligo cogente in attuazione, ripetersi, dei principi costituzionali e dei vincoli internazionali, che richiede una sensibilità diversa, che il Pubblico Ministero in servizio presso la Procura ordinaria non possiede.**

*Ad esempio, mentre il P.M. della D.D.A. deve tendere alla neutralizzazione dell'imputato associato alla criminalità organizzata e socialmente pericoloso, il P.M. minorile deve egli stesso prospettare al Giudice le vie di fuga dal processo (irrilevanza del fatto, messa alla prova) o di rinuncia alla condanna (perdono giudiziale) per garantire il recupero del minore.*

D'altronde nello stesso settore civile il P.M.M., che ha competenza promiscua, è attore, nel momento in cui deposita ricorsi per la declaratoria dello stato di abbandono o di adottabilità o per la limitazione o la perdita della responsabilità genitoriale, competenze che il Procuratore della Repubblica ordinario assolutamente non possiede.

**Occorre dunque trovare una soluzione mediativa tra le opposte esigenze.**

Di certo la soluzione ottimale sarebbe lo stralcio dal disegno di legge della disciplina dei Tribunali minorili, lasciando in vita gli stessi, con le sole competenze in materia penale ed amministrativa.

Tale soluzione è adottata dalla maggior parte dei paesi europei e consentirebbe di salvaguardare la specificità del processo penale minorile e di offrire un'adeguata tutela al minore autore di reato.

Tuttavia noi ci rendiamo conto che tale soluzione richiederebbe un impiego di risorse umane e materiali che, nell'attuale situazione economica, il nostro Paese non può permettersi.

Vero è che notevoli risparmi potrebbero essere realizzati col ridurre il numero dei Tribunali per i minori (attualmente 29) accorpando quelli più vicini e con minor carico di lavoro; un altro risparmio potrebbe essere ottenuto riducendo il numero dei Giudici Onorari.

Tuttavia noi ci rendiamo conto che tale soluzione ottimale è allo stato di difficile realizzazione.

**La nostra Associazione ritiene, per conciliare tutte le esigenze, mutuabile la**



**struttura del Tribunale di Sorveglianza, così come suggerito anche dal parere del C.S.M. del 13 Luglio 2016.**

**Il Tribunale di Sorveglianza è notoriamente costituito a livello distrettuale da organo collegiale e, a livello circondariale, da Magistrati di Sorveglianza. Analogamente si auspica la costituzione dei TRIBUNALI DELLE PERSONE, DEI MINORI E DELLA FAMIGLIA, con sezioni circondariali aventi competenza in materia civile ordinaria (attuale competenza del Tribunale ordinario e del Giudice Tutelare) e dalla sezione distrettuale, costituita nelle attuali forme, alla quale venga attribuita *in via esclusiva* la competenza degli attuali Tribunali minorili in materia civile, penale ed amministrativa. Presupposto irrinunciabile per l'adeguata tutela dei minori è la costituzione di autonome Procure presso i costituendi Tribunali delle persone, dei minori e della famiglia, per consentire l'esercizio dell'azione penale temperato con le esigenze di tutela e recupero dei minori.**

Prendendo a base la struttura dell'attuale Tribunale di Sorveglianza, si possono soddisfare le seguenti fondamentali esigenze:

1. il mantenimento dell'autonomia degli istituendi Tribunali, che garantisce l'effettiva tutela del minore e la prosecuzione dell'elaborazione giurisprudenziale, che ha caratterizzato il settore minorile al punto da introdurre nel processo a maggiorenni fondamentali istituti quali la messa alla prova e l'irrelevanza del fatto;
2. nello stesso tempo, l'aggancio degli istituendi Tribunali, come il Tribunale di Sorveglianza ai Tribunali ordinari, consentirà notevoli risparmi, sia a livello di risorse umane che materiali (anche se i locali, in ottemperanza al disposto dell'art. 13 D.P.R. 448/88, che tutela la riservatezza del minore, dovranno essere necessariamente costituiti da ambienti separati).

Con perfetta osservanza

Un saluto al Presidente e a tutti gli onorevoli senatori presenti.

Ringrazio la Commissione per quest'invito nell'auspicio di apportare spunti di riflessione utili in merito al disegno di legge n. 2284 nel testo già approvato dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2016 e attualmente all'esame del Senato.

Trova certamente condivisibile l'obiettivo del disegno di legge rivolto al raggiungimento della "unificazione delle competenze", della "uniformità dei riti" e delle "garanzie processuali omogenee" in una materia in cui ampia è la frammentazione di competenze tra Tribunali per i minorenni e Tribunali ordinari.

Tuttavia il disegno di legge, come strutturato, incide profondamente sugli aspetti ordinamentali del sistema di protezione giudiziaria dei soggetti minori di età nel senso che prevede di istituire presso i Tribunali ordinari e presso le Corti di appello le sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori, **sopprimendo il Tribunale per i Minorenni e l'Ufficio del Pubblico Ministero presso il Tribunale per i minorenni.**

Questa scelta crea profonde preoccupazioni fra tutti gli operatori che a vario titolo lavorano nella Giustizia Minorile.

Si impongono, infatti, alcune riflessioni critiche sull'articolato di delega attualmente all'esame del Senato al fine di offrire un contributo di analisi e proposta per una riforma della giurisdizione in grado di assicurare una tutela efficace dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

- In particolare, grazie ad un emendamento che del tutto a sorpresa la Commissione Giustizia della Camera ha votato nel gennaio dello scorso anno è stata, inspiegabilmente, abbandonata la proposta iniziale del governo di istituire un Tribunale e un Ufficio di Procura specializzato ed autonomo, che accorpasse in sé tutte le competenze in materia di persona, famiglia e minorenni, sebbene tale proposta, già avanzata in entrambi i rami del Parlamento, fosse stata condivisa da un'ampia parte dell'avvocatura specializzata e da tutti gli organismi di protezione dell'infanzia. Si è invece optato per il trasferimento di tutte le delicatissime competenze di cui si occupa la Giustizia Minorile dentro la macchina già congestionata dei Tribunali Ordinari **con l'introduzione di Sezioni specializzate presso il Tribunale ordinario** di tipo circondariale e di tipo distrettuale, solo queste ultime istituite presso le sedi di Corti di Appello con le competenze esclusive già del Tribunale per i minorenni **e di gruppi specializzati presso le Procure ordinarie.**

E' come se si decidesse di chiudere tutte le pediatrie e far curare i bambini in Ospedali non specializzati e che non hanno neanche i posti letto per ricoverarli.

Eppure la Giustizia per bambini e adolescenti si occupa del loro disagio, dei maltrattamenti subiti, delle relazioni familiari difficili, del loro recupero quando sbagliano.

Come non considerare la “lunghezza” dei tempi della Giustizia Ordinaria: per un bambino, che sta subendo maltrattamenti o grave trascuratezza, dover attendere tempi lunghi prima di essere protetto è un lusso che non può permettersi.

Così come un adolescente autore di reato non può essere giudicato quando ormai è adulto.

Peraltro questo provvedimento arriva proprio mentre il nostro Sistema di tutela dei Minorenni riceve i maggiori attestati di stima all'Estero e l'Europa ha recentemente varato il “[Giusto processo penale minorile Europeo](#)”, con il quale impone agli Stati membri di adeguarsi alla Giustizia Minorile Italiana.

Così come è **da anni che molte autorevoli voci suggeriscono alla Giustizia degli adulti di ispirarsi a quella dei Minorenni**: quest'ultima è educativa, riparativa, vanta successi significativi, tanto da essere studiata a livello internazionale.

Ed, invero, alcuni recenti interventi legislativi sembravano andare in questa direzione: pensiamo all'introduzione per gli adulti degli istituti della *Irrilevanza penale del fatto* e della *Messa alla Prova* (che sono stati introdotti nell'Ordinamento ad attestazione della volontà del Legislatore di estendere agli adulti interventi che ha dato positivi risultati con i minorenni).

- Proseguendo nella disamina dell'articolato di legge, **per quanto riguarda il settore giudicante** va rilevato che seppure l'assetto normativo ha il merito di aver posto attenzione ad alcuni aspetti essenziali per la specializzazione, nel mantenere la competenza a livello distrettuale della materia del pregiudizio (limitazione e decadenza dalla responsabilità genitoriale), **nel prevedere che i magistrati addetti alla sezione distrettuale esercitino le loro funzioni in via esclusiva** con garanzie che sembra saranno analoghe a quelle previste per la sezione lavoro e nel mantenere per la sezione distrettuale la composizione mista, giudicata più volte imprescindibile dalla Corte Costituzionale per la specializzazione della giustizia minorile. Tuttavia si pongono **nel contempo gravi e non trascurabili aspetti** problematici in termini di ricaduta **ordinamentale**.

In particolare si verificherebbe una oggettiva ed evidente **disparità di trattamento** tra i giudici delle sezioni specializzate circondariali e i giudici della sezione specializzata distrettuale, seppure **componenti tutti dell'unico**

Tribunale della famiglia e della Persona secondo la chiara previsione di cui all'art. 1 del disegno di legge governativo.

Disparità di trattamento perchè mentre ai **giudici della sezione specializzata distrettuale** viene espressamente garantita a norma **dell'art. 1 lett. B 9)** l'assegnazione in via esclusiva alla sezione specializzata, analoga disposizione **non** è stata **prevista per i giudici delle sezioni circondariali**.

Ma allora quello stesso Tribunale della famiglia (cfr. art. 1) avrà giudici "specializzati" di serie A e altri di serie B?

- Anche l'iniziale obiettivo di superamento della frammentazione delle competenze deve considerarsi mancato sul nascere. Nulla nei fatti cambierà giacchè **la frammentazione delle competenze permarrà** e non più tra TM e TO, ma **tra sezione specializzata distrettuale e sezioni specializzate circondariali**, specie ove si consideri **che l'art. 7.2)** attribuisce espressamente alla competenza esclusiva della sezione distrettuale tutte le questioni di responsabilità genitoriale ex artt. 330, 332 e 333 c.c. anche in pendenza di separazione e divorzio dinanzi alla sezione circondariale. Tutto questo con buona pace per l'auspicata concentrazione delle tutele.
- Sotto il profilo delle competenze rigorosamente penali **si elimina** per la cittadinanza tutta e soprattutto per quella giovanile **un presidio immediatamente e plasticamente percepibile di legalità attiva**. Questo dato, in un momento storico di grave e diffuso disorientamento educativo, è di assoluto e non trascurabile rilievo già in via generale ma vieppù per quanto riguarda, in particolare, i contesti territoriali del Meridione d'Italia, in cui elevata e recrudescente è la densità criminogena minorile per la presenza contaminatrice della criminalità organizzata, che incide pesantemente proprio sulla **insorgenza e sullo sviluppo dei gravissimi fenomeni di criminalità minorile**.
- Per quanto riguarda il settore inquirente/requirente, l'abolizione della Procure minorili prospetta ulteriori e ancor più rilevanti criticità. E' infatti estremamente importante in tale delicato settore mantenere l'esclusività delle funzioni e l'autonomia gestionale e organizzativa dell'Ufficio del **Pubblico Ministero Minorile**, il cui insostituibile ruolo propulsivo nelle materie sia penali che civili - per la portata riparativa e rieducativa del processo penale minorile e, soprattutto, per la peculiare attribuzione in ambito civile della legittimazione attiva a tutela della persona di minore età - non può essere svolto, come invece prevede il progetto di riforma, da gruppi specializzati presso le Procure Ordinarie. L'organizzazione di tali gruppi, in ragione del rapporto gerarchico vigente in tali Uffici, finirebbe per dipendere dalla discrezionalità dei Capi di Uffici, rischiando di trovarsi soffocata da esigenze del tutto estranee alla tutela dell'infanzia. La mancata previsione della esclusività delle funzioni comporterebbe infatti che i magistrati componenti dei gruppi specializzati - in aggiunta ai compiti di tutela dei bambini e degli

adolescenti - dovrebbero svolgere anche funzioni penali ordinarie, in processi contro adulti ispirati a una logica inquirente del tutto diversa nelle finalità e nell'approccio.

**Tanto premesso**, a fronte delle evidenziate disfunzionalità, auspico che nel corso dei lavori parlamentari vengano introdotti adeguati rimedi ad una proposta che, nel sopprimere uffici altamente specializzati, rischia seriamente di depauperare la cultura della giurisdizione minorile ed in modo consequenziale, l'intero apparato dei servizi sociosanitari che collaborano con gli Uffici Minorili.

Ed in particolare una più approfondita revisione, sempre nel senso della unificazione delle competenze giudiziarie in materia, dovrebbe prevedere che l'intero arsenale dell'intervento giudiziario in relazione ai diritti del minore - **comprensivo di tutte le attuali competenze dei TM e dei TO in materia minorile e di relazioni familiari** - venga **riunito in capo ad una unica, autonoma Autorità Giudiziaria competente per tutti gli aspetti, di natura civile e penale, che lo riguardano** con la conseguente, effettiva, concreta attuazione di un autonomo Tribunale della Famiglia che, accorpando tutte le competenze attualmente frammentate, realizzerebbe una reale ed efficiente concentrazione delle tutele, anche in termini di velocizzazione dei tempi di risposta della giustizia.

Tale suggerimento emendativo è diretto a proporre la creazione di un complessivo **Organismo Giudiziario unico e separato** con propria autonomia gestionale in un settore di elevata specializzazione, di competenza territoriale distrettuale, in grado di offrire un intervento di prossimità indispensabile in contesti di estrema sensibilità sociale.

In questa direzione è ipotizzabile la possibilità di mutuare la struttura del Tribunale di Sorveglianza strutturato con una sua specificità sia sul versante dei membri sia sul versante dell'organizzazione territoriale, **scelta adottabile senza oneri di spese se preceduta da un'analisi dei flussi di lavoro e delle caratteristiche dei territori in modo da distribuire in forma adeguata le risorse disponibili**.

In linea con i pareri espressi dal CSM in data 13/07/2016 e dal Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza in data 30/08/2016, la indicata soluzione – accompagnata dalla previsione di mantenimento della Procura Minorile separata da quella ordinaria - consentirebbe di salvaguardare **l'Unicità delle Funzioni e dell'Ufficio**, la prossimità nei territori, la integrale specializzazione di tutti coloro che vi operano, ivi compresi i giudici onorari la cui portata quantitativa ritengo vada ridotta con la previsione di collegi composti sia per il penale che per il civile da tre componenti, due togati ed un solo onorario (e non più da 2 togati e 2 onorari).

In altri termini, questo modello attuerebbe l'obiettivo primario di una riforma in piena sintonia con il rispetto di principi di ordine costituzionale e delle convenzioni internazionali sulla protezione dell'infanzia recepite nelle Linee Guida del Consiglio d'Europa in materia di giustizia a misura di minore adottate dal Comitato dei Ministri il 17/10/2010 che, al punto 4, prevedono *“una giustizia accessibile, adatta all'età del*

*bambino, rapida, diligente, adatta alle esigenze e ai diritti del bambino, orientata verso di loro, rispettosa dei diritti del bambino, compreso il diritto alle garanzie procedurali, il diritto a partecipare e a comprendere il procedimento, il diritto al rispetto della vita privata e familiare e il diritto alla integrità e alla dignità”.*

Certamente l'unificazione delle competenze è necessaria.

Ma non si vede davvero perché non possano realizzarsi questi uffici autonomi e si opti invece per una “soppressione” del Tribunale dei Minori e della Procura Minorile con una scelta di sapore “regressivo” e di riduzione del settore della giurisdizione familiare e minorile **nell'angusto e asfittico spazio di “sezioni” per l'attività giudicante e di “gruppi di lavoro” per quella requirente.**

E tutto ciò proprio quando la complessità delle questioni in materia familiare e minorile scontra oggi una difficile realtà socio-finanziaria e trasformazioni epocali in cui i minorenni sono fra i primi a pagare le conseguenze drammatiche che derivano dalla crisi economica e dai fenomeni migratori in atto.

Ed è ormai abbastanza chiaro come per i prossimi anni i problemi legati all'immigrazione saranno di particolare rilievo nel nostro Paese.

Del resto, è sotto gli occhi degli addetti ai lavori che già in questi ultimi dieci, venti anni, i Tribunali per i minorenni, soprattutto di alcune Regioni d'Italia, sono progressivamente diventati sempre più Tribunali degli e per gli immigrati: nel settore civile numerosi i ricorsi per situazioni familiari pregiudizievoli che riguardano famiglie di immigrati, con problemi di integrazione, di maltrattamenti, di mancato riconoscimento dei diritti delle donne e dei figli, violenza, abuso di alcol, difficoltà relazionali, lavorative, economiche; nel settore amministrativo - tramite un'interpretazione estremamente estensiva della Corte di Cassazione Sez Unite dell'art. 31 TU sull'immigrazione - viene regolarizzata, previ accertamenti di polizia e del SS, la presenza in Italia dei nuclei familiari stabili ed idonei che hanno figli minori; sotto il profilo penale (al Gip Gup Dibattimento e Sorveglianza) la giustizia minorile in maniera significativa si occupa dei casi dei problemi di devianza di giovani immigrati di prima e di seconda generazione, questi ultimi in progressivo aumento proprio nei tipici reati di strada e di onore; così come cominciano ad evidenziarsi problematicità nelle dinamiche interne nell'ambito carcerario.

Fenomeni tutti che richiedono massima sensibilizzazione nella valutazione e nella predisposizione dei progetti di recupero, di integrazione, di sostegno.

Ebbene proprio per questi motivi e proprio in questo momento storico è assolutamente necessario prevedere un rafforzamento di questo comparto della Giurisdizione, laddove con questo impianto normativo si rischia di perdere tutto quanto è stato costruito in tanti anni di attività, in nome di una riorganizzazione della giustizia che così purtroppo dimentica il minore e i suoi diritti.

Il settore minorile è determinante per la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza

ed è strategico per il futuro del Paese.

Se dunque si ritiene di assicurare alla Giustizia Minorile modalità migliori per interventi giudiziari che vadano in una direzione di perfezionamento, si può certamente organizzare valorizzando l'esistente anziché eliminando esperienze che sicuramente rappresentano indiscutibili punti di forza nel generale panorama del servizio Giustizia.

Ringrazio per l'attenzione.

*Perché no alla soppressione del Tribunale per i minorenni*

Ecc.mo Sig. Presidente, Ecc.mi Senatori Componenti la Commissione Giustizia, non mi pare auspicabile in un momento di diffuse incertezze in ordine alla tutela delle prerogative individuali, in vari settori dell'esperienza umana, che esse vengano pregiudicate anche e soprattutto all'interno del processo penale minorile con l'abrogazione delle **Procure autonome minorili**, sostituite da Sezioni specializzate nell'ambito della Procura ordinaria. Il principio gerarchico, che disciplina l'organizzazione delle Procure, non potrebbe garantire ai minori la speciale tutela prevista dalla Costituzione. Si perderebbe, in tal modo, l'esclusività delle funzioni.

Mi chiedo allora a chi spetti la tutela dell'inderogabilità del diritto all'educazione.

Per l'opinione pubblica la risposta è scontata (: spetta al giudice!), ma essa vale fino ad un certo punto, incidendo fortemente il fattore dell'**organizzazione della funzione giurisdizionale in nome dell'efficienza**.

Da qui un'ulteriore domanda. Può ritenersi conforme a Costituzione un'organizzazione della giustizia, che sacrifichi le ragioni di specializzazione del Tribunale per i minorenni al fine del raggiungimento dell'efficienza del processo civile?.

Eppure è evidente la profonda distonia di **oggetto**, di **contenuto**, di **finalità** e di **ratio**; è evidente la disomogeneità teleologica, non attenuata dall'ambizione di istituire il tribunale della famiglia e della persona: **le attribuzioni di questa nuova istituzione sarebbero comunque generalizzate, aspecifiche rispetto ai bisogni differenziati**, che si rinvengono **negli artt. 2, 3, 29, 30, 31, 34, 37 e 48 Cost.**, cioè nei principi costituzionali che si estendono al minore e con essi nei diritti dell'indagato e/o dell'imputato, o, all'opposto, della vittima del reato.

Lungo **la linea costituzionale del diritto all'educazione**, i rilievi privatistici della condizione minorile si intrecciano con i profili pubblicistici dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, manifestando il disegno dei padri costituenti, volto **all'integrazione** del minore che delinque nella società. Il termine **educazione** acquista una



pregnanza semantica, rivestendosi di connotati che vanno ben oltre il concetto di istruzione; esso rinvia ad una situazione soggettiva la cui complessità è connaturale all'evoluzione dello stesso *status*, svelando il valore di sintesi delle necessità strumentali sia alla valorizzazione delle grandi potenzialità che caratterizzano il minore, sia al suo inserimento in una collettività, sempre più articolata e variegata.

Mantenere alta la tenuta di questi valori è la sfida alla quale non può sottrarsi il giurista, soprattutto quando il minore entra nel circuito penale.

D'altra parte, giova ricordare che il Tribunale per i minorenni fu istituito – come si legge nella relazione del Consiglio superiore della magistratura del 1971 sullo stato della giustizia – «proprio perché si ritenne che il minore, spesso portato al delitto da complesse carenze di personalità dovute a fattori familiari, ambientali e sociali, dovesse essere valutato da giudici specializzati che avessero strumenti tecnici e capacità personali particolari per vagliare adeguatamente la personalità del minore al fine di individuare il trattamento rieducativo più appropriato».

E quest'ordine di idee è presente in molteplici e risalenti pronunce della Corte costituzionale (n. 25 del 1964; n. 25 del 1965, n. 46 del 1978, nn. 16 e 17 del 1981; n. 222 del 1983, n. 143 del 1996), che hanno avuto il merito di 'tipizzare' la giurisdizione minorile non come mera funzione di raccordo delle nuove istanze di tutela dei diritti del minore, ma come funzione **la cui specificità si coglie sul versante della vicenda penale**, dove **l'interazione, tra le attività del pubblico ministero, del difensore e del giudice, pone il 'vissuto' del minore sotto la lente di ingrandimento, segnando l'inizio del percorso di responsabilizzazione**, finalizzato ad **anticipare nel processo aspetti di integrazione sociale** o, comunque, di **non ulteriore desocializzazione**. Si tratta unicamente dei **contenuti positivi della prevenzione speciale**, che rappresentano soltanto il referente assiologico dell'azione di tutela del minore autore di reato, azione affidata necessariamente a soggetti con particolari competenze.

La Corte non si è mai discostata da quest'impostazione, pervenendo da ultimo al riconoscimento **dell'inderogabilità del diritto all'educazione**. In particolare, nella sentenza n. 1 del 2015 si precisa che il principio costituzionale espresso dall'art. 31 comma 2 Cost., «richiede l'adozione di un sistema di giustizia minorile caratterizzato dalla specializzazione del giudice, dalla prevalente esigenza rieducativa, nonché dalla necessità di valutazioni, da parte dello stesso giudice, fondate su prognosi individualizzate in funzione

del recupero del minore deviante».

L'asserzione conferma, ancora una volta, la struttura complessa e differenziata del rapporto di diritto penale, che considera il trattamento del minore all'apice dei valori in gioco. Si resta però all'interno dei principi del giusto processo perché lo scopo è l'accertamento di un fatto penalmente rilevante; tali principi sono imposti anche ai magistrati laici, che coadiuvano i togati nell'esercizio della funzione giurisdizionale, proprio per assicurare l'integrazione dei saperi ovvero **le conoscenze tecniche necessarie all'osservazione della personalità, nonché all'individuazione del trattamento e delle sue modalità.**

La funzione cognitiva del processo si dispiega all'interno della successione teleologica degli atti in cui interagiscono **misure processuali ed esigenze pedagogiche, senza sacrificare le prime alle seconde e senza trasformare gli indizi di reato in un giudizio sommario di responsabilità. In buona sostanza, il processo è il luogo dell'accertamento in cui, attraverso la partecipazione del minore, si avvia il percorso di emancipazione dalle scelte di devianza.** Il trattamento endoprocedimentale, tuttavia, non può imporsi coattivamente: non sul piano della legittimità per il rispetto della dignità e dell'autonomia individuale; non sul piano dell'efficacia perché l'imposizione ne minerebbe la riuscita, per la quale è indispensabile la volontaria ed attiva adesione del soggetto.

**Il valore di sintesi del diritto all'educazione 'piega' le strutture,** riversandosi nelle sequenze del procedere, ora come elemento condizionante l'applicazione concreta delle norme processuali e di taluni provvedimenti (artt. 1 comma 1; 20 comma 1; 21 comma 3; 22 comma 1; 30 comma 2 d.P.R. n. 448 del 1988); ora come esigenza di non interruzione dello sviluppo educativo in atto (art. 19 comma 2 d.P.R. n.448 del 1988); ora come situazione pregiudicata dall'ulteriore corso del procedimento o da specifici moduli procedurali (artt. 25 comma 2 ter; 27 comma 1 d.P.R. n. 448 del 1988). Ritorna qui la validità di quell'opzione di politica criminale fondata sulla consapevolezza che la devianza giovanile sia strettamente connessa alla necessità che lo sviluppo psico-fisico non debba essere 'contaminato', né addirittura interrotto da cause esogene che possano esercitare sul soggetto, ancora immaturo, influenze determinanti la volontà di agire.

Restano, però, distinti i diversi ambiti della pienezza dei diritti procedurali, delle esigenze dell'accertamento del fatto e delle soluzioni orientate al recupero del giovane imputato.

Dunque, la giurisdizione minorile ha tratti peculiari determinati sia dal soggetto che la 'subisce' sia dall'adozione di strumenti *lato sensu* 'solidaristici', dipendenti dalla complessa funzione a cui è chiamato ad assolvere quel tipo di processo. Ne consegue che il Tribunale per i minorenni è l'istituto necessario alla protezione della gioventù, di cui la Repubblica si è impegnata a favorirne lo sviluppo ed il funzionamento, ai sensi dell'art. 31 comma 2 Cost. Esso è il simbolo istituzionale della preminenza dell'interesse del minore, non oggetto di una tutela eventuale, ma **soggetto di diritti**, e tra questi anche il diritto ad un organo giurisdizionale specializzato, composto da magistrati ed esperti in piena coerenza con il valore di sintesi del diritto all'educazione, costituzionalmente sancito e rafforzato dagli strumenti internazionali.

Se condividiamo questa premessa non possiamo non ritenere che la disposizione di cui all'art.1 lett. b) del disegno di legge n. 2953 sia in profonda dissonanza con la normativa costituzionale e, in particolare, con l'art. 31 comma 2 Cost., nella parte in cui delega il Governo ad emanare un decreto legislativo per la soppressione del tribunale per i minorenni e dell'ufficio del pubblico ministero presso tale tribunale. La soluzione sarebbe lo stralcio dal disegno di legge della disciplina dei Tribunali minorili, lasciando in vita gli stessi, con le sole competenze in materia penale ed amministrativa.

Diversamente, la scomparsa del Tribunale per i minorenni segnerebbe una contrapposizione insanabile tra forze ordinamentali che si muovono in senso opposto, basti pensare alla direttiva 2016/800/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali, direttiva che appare modellata sui profili della giustizia penale minorile italiana.

L'evidente esemplificazione è offerta dall'articolo 7, che eleva a presupposto cardine del modello europeo il diritto ad una valutazione accuratamente individualizzata, necessaria al fine di risalire alle specifiche esigenze del minore in materia di protezione, istruzione, formazione e reinserimento sociale.

In buona sostanza, l'art.7 traspone il principio del superiore interesse del minore in una norma di più immediata precettività secondo cui la valutazione non è solo volta ad approfondire i precedenti del minore, le sue condizioni di vita e le circostanze nelle quali è stato commesso il reato, come adempimento propedeutico all'emanazione di provvedimenti da parte dell'autorità giudiziaria, ma è volta essenzialmente a vagliare la personalità e maturità del minore, la sua situazione economica, sociale e familiare, nonché la sua

vulnerabilità.

Dall'atto della valutazione si originano sia il programma processuale, a partire dall'accertamento sulla sussistenza della capacità d'intendere e di volere, sia il programma di formazione volto ad individuare le risposte che meglio possano favorire lo sviluppo della personalità del giovane autore ed il suo reinserimento sociale. Non a caso, esso costituisce il presupposto per: *a)* determinare misure specifiche a beneficio del minore; *b)* valutare l'adeguatezza o l'efficacia di eventuali misure cautelari rispetto al minore; *c)* assumere decisioni o linee d'azione anche in sede di pronuncia della sentenza. La valutazione deve, in ogni caso, essere condotta da personale qualificato, con metodo multidisciplinare e, ove opportuno, con il coinvolgimento del titolare della responsabilità genitoriale o di altro adulto idoneo.

Sono palesi le assonanze con l'art. 9 d.P.R. n. 448 del 1988, cioè, con l'accertamento della personalità, volto all'acquisizione, da parte del pubblico ministero minorile e del giudice, degli elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali per stabilire l'imputabilità ed il grado di responsabilità e per valutare la rilevanza sociale del fatto, nonché le misure più adeguate alla storia del minore.

Nella Direttiva ritorna anche il tema del carcere come *ultima ratio*, delle misure alternative alla detenzione, della formazione specifica, attestando il riconoscimento del principio del superiore interesse del minore sul versante della giustizia minorile europea.

Si affermano, quindi, nel contesto europeo le connotazioni più forti dell'operato del nostro Tribunale per i minorenni e ciò accade proprio quando il Senato è chiamato ad approvare la soppressione della più alta Istituzione specializzata nella tutela dell'interesse superiore del minore autore di reato.

Allora va posto nel debito risalto il fatto che la premessa per ogni azione di riforma va ricercata all'interno della nostra Costituzione, punto di unificazione e di completamento delle dinamiche e dei processi di trasformazione, data l'attitudine dei suoi principi 'a fare sistema'. E su questo terreno va misurata la tenuta dei diritti fondamentali a fronte degli esiti connessi alle opzioni politiche sperimentate o da sperimentare.

Con viva deferenza,  
Prof.ssa Clelia Iasevoli

**AVV. ANNA TERESA DIANESE - ADA – Associazione Donne  
Avvocato**

Audizione ADA presso la Commissione Giustizia Senato- 10 gennaio 2017

ADA – Associazione Donne Avvocato – fu costituita in Vicenza nel 1991 su iniziativa di una ventina di donne avvocato le quali, dopo essersi organizzate proprio per studiare in gruppo la riforma del codice di procedura civile, sentivano pressante la necessità di elaborare assieme percorsi di formazione, aggiornamento ed informazione pratica per ottimizzare le rispettive conoscenze e competenze e favorire lo svolgimento della professione forense.

Lo Statuto all'art. 5 precisa che la finalità dell'Associazione è *la promozione della formazione professionale forense e l'organizzazione di attività culturali, giuridiche e di servizi diretti a garantire ed assicurare alle associate l'esercizio ottimale della professione forense anche mediante iniziative aperte a terzi. L'Associazione è improntata a principi di solidarietà e non ha scopo di lucro.*

Il lavoro si svolge mediante incontri a cadenza quindicinale denominati “*quid – o quiz juris*” nel corso dei quali si affrontano sia tematiche strutturate su eventuali novità legislative, sia le difficoltà pratiche, sia ci si scambia i diversi orientamenti emersi nello svolgimento dell'attività d'udienza, o le novità tanto giurisprudenziali locali tanto della gestione concreta dei rapporti con il sistema giustizia (cancellerie - ufficiali giudiziari - servizi sociali) –

ADA partecipa attivamente alla programmazione di eventi formativi aperti a tutti e alla redazione di protocolli d'intesa - (mediazione etc) –

Nell'ambito dell'aggiornamento è emerso l'interesse per parte della disciplina prospettata dal DDL n. 2284 del marzo 2016, recante modifiche al Codice di Procedura Civile, in quanto da sempre le associate ADA auspicano il superamento dell'attuale distribuzione frammentata di competenze tra Tribunale ordinario – Giudice Tutelare e Tribunale dei Minori.

Per tal motivo è di primaria importanza che un DDL che preveda la delega al Governo per l'Istituzione del Tribunale per la Famiglia e la Persona (art. 1 lett b) DDL ) non manchi l'obiettivo principale che sta a cuore agli operatori vicini ai cittadini: ossia di raggiungere la massima efficienza nello strumento di lavoro, che non debba ulteriormente scontare lacune, disagi e aporie di sistema che sinora hanno comportato enormi sprechi di risorse umane, intellettuali, relazionali e di tempo, ed intrappolato le persone, e i loro difensori, nelle maglie di un rito che sfuggiva alla pienezza del contraddittorio per attardarsi in prassi e metodi spesso connotati da profili tipici di un processo inquisitorio.

ADA ha chiesto di essere sentita precipuamente in merito al tema dell'abolizione del Tribunale dei Minorenni.

Ci siamo incontrate per confrontarci, constatando che tutte (una quarantina di associate) condividiamo un giudizio favorevole all'abolizione, per lo meno per il civile, del Tribunale dei minorenni, da sostituire con la creazione di sezioni specializzate per le questioni riguardanti la famiglia e le persone nei Tribunali territoriali o meglio in ambito circondariale.

Non siamo d'accordo nell'attribuzione di alcuni procedimenti tra i quali in particolare i procedimenti "*de potestate*" prevista all'art. 1 lett b) n. 8 - con riferimento agli artt. 330 – 332 – 333 del Codice Civile, oltre a quelli per l'adozione e l'affido a Sezioni specializzate distrettuali.

Nonostante la ricerca scevra da possibili pregiudizi, guidate dall'esperienza e dal confronto schietto coi principi generali (anche di ordine sovranazionale) regolanti la materia, non abbiamo rintracciato alcun valido motivo di fatto o pratico, oppure di diritto sostanziale o processuale che possa giustificare la opzione che esclude che anche tali procedimenti vengano trattati nel tribunale circondariale.

Trattandosi di procedimenti ove le parti vengono sentite personalmente, e per i quali fondamentale è la collaborazione attiva e proficua coi Servizi Sociali, psicologi, assistenti sociali ed operatori di mediazione familiare, riteniamo indispensabile anche per tali processi l'applicazione del **PRINCIPIO DI VICINANZA del Giudice alla residenza dei minori coinvolti**.

Principio affermato da tutti i più recenti trattati internazionali in tema di tutela dei minori, e recepito con sempre maggior capillarità nel nostro ordinamento, proprio per garantire l'accesso delle diverse persone coinvolte e precipuamente del minore al Giudice territorialmente più vicino.

L'attuale distribuzione di competenze, infatti, relega ad esempio il contributo dei Servizi Sociali ad interventi scritti con cui essi relazionano il magistrato ed il PM, con insuperabile sinteticità e astrattezza sulle situazioni umane oggetto di osservazione o segnalazione.

Se il Giudice fosse quello circondariale potrebbero utilmente tenersi invece dei confronti in pieno contraddittorio con le parti e i loro difensori innanzi il Giudice medesimo, confronti nell'ambito dei quali gli operatori dei Servizi Sociali potrebbero diffondersi in spiegazioni più aderenti a quanto emerso nei contatti con i soggetti, o potrebbero esser interrogati per chiarire o approfondire aspetti che spesso le relazioni scritte non possono rispecchiare o riprodurre.

Inoltre è auspicabile anche dal punto di vista pratico , poiché le famiglie potenzialmente oggetto di tali provvedimenti sono per lo più quelle maggiormente disagiate sia culturalmente che economicamente, e per esse sobbarcarsi un viaggio per raggiungere un ambiente estraneo quale la Sezione Specializzata Distrettuale o la Corte è spesso estremamente faticoso e destabilizzante.

\*\*\*\*

Un secondo cenno va al RITO previsto dai numeri 13 ss- dell'art. 1 lett b)

Si apprezza che il rito dovrà esser improntato a criteri di *tendenziale uniformità, speditezza e semplificazione*.

Si apprezza che l'*attenzione specifica vada incentrata sul minore* e che venga sottolineata la *garanzia del contraddittorio*.

Si apprezza anche grandemente che debbano esser *valorizzati i poteri conciliativi del Giudice* col ricorso alla *mediazione familiare*.

Si osserva allora come risulti contraddittorio alla luce di tale impostazione programmatica prevedere che le parti debbano effettuare una completa articolazione delle domande e – ai sensi del 13.1.2. - dei mezzi istruttori sin dall'atto introduttivo.

È noto a tutti gli operatori del diritto che – anche per chi non pratici sistematicamente il diritto conciliativo – quando è possibile, è preferibile iniziare il processo con approccio morbido che non metta in campo tutti i profili di disputa, i dissapori e tutti gli aspetti conflittuali, nonché tutte le difficoltà della vita familiare, proprio per favorire l'eventuale conciliazione.

Un atto introduttivo dove vadano articolati anche tutti i mezzi istruttori rischia di rivelarsi uno strumento inibitore di potenziale conciliazione e mediazione, fattore che chiude i possibili spiragli di conciliazione, che alimenta la conflittualità esasperandola e precludendo il lavoro di ricerca di spazi di intesa attorno a temi minimi, esistenzialmente essenziali, sui quali si possa mettere tra parentesi quanto ferisce e divide; i mezzi istruttori attizzano e rinfocolano il reciproco malanimo, creano spaccature anche con eventuali testimoni indicati, e depotenziano ciò che favorirebbe l'intento di muovere dei passi verso un terreno di non belligeranza.

Perciò si chiede che – ferma la necessità di supportare le deduzioni di cui al ricorso con un minimo di impianto probatorio tale da renderle attendibili – non venga articolato un processo sullo stile del processo del lavoro, proprio perché le relazioni familiari sono assai più fluide e delicate, aspirano a trovare un riassetto non conflittuale, ma comunque a continuare: l'esperienza insegna che il tempo che passa sana molte ferite e rende superflue o sterili alcune attività istruttorie che all'inizio della vicenda processuale potevano essersi preventivate.

**Riteniamo importante la centralità della figura del magistrato togato che segue i casi di famiglia, e in particolare dei minori, magistrato** che deve avere una formazione specifica nella materia in tutte le sue implicanze umane metagiuridiche.

Auspichiamo in definitiva che quanto previsto nell'attuale testo venga modificato sia sulla competenza sia sul rito.

Quanto al primo aspetto, nel senso che **anche i procedimenti de potestate vengano attribuiti al giudice territorialmente più vicino, con accentramento in capo a giudice** circondariale di tutte le materie,

possibilmente anche dei procedimenti di adozione e di supervisione su affidamenti (L. 184 del 1983).

Ciò in ossequio agli innumerevoli profili di tutela cui è funzionale l'osservanza **del principio di vicinanza del giudice naturale all'ambiente di vita del minore**, legato alla necessità di conseguire la massima conoscenza del caso umano ed efficienza da parte di tutti gli operatori coinvolti, tenendo presente l'opportunità di facilitare tanto l'accesso delle famiglie -soprattutto le più deboli - quanto l'aderenza al contesto e la diretta facilitazione di consultazione (con audizioni in contraddittorio) di Servizi Sociali competenti da parte del giudice.

Quanto al secondo aspetto, prevedendo decadenze istruttorie per le parti del processo contenzioso solo una volta esperita la prima udienza, attuati seri e concreti tentativi di conciliazione ed esperiti percorsi di mediazione familiare cui il Giudice sia abilitato ad avviare le parti.

**Riteniamo importante riferire una considerazione sul processo telematico e sulle notifiche via PEC.**

Abbiamo constatato, in base alla nostra esperienza, che attualmente sia il processo telematico che le PEC sono in fase di collaudo, sperimentale e si verificano parecchi problemi, quali atti inviati regolarmente ma non ricevuti dalla cancelleria, PEC che non arrivano, sistema non operativo per giorni per aggiornamenti.

**In questa fase non si può abolire il cartaceo, occorre mantenere un “ doppio binario”, e in particolare la possibilità di notificare gli atti in forma cartacea e tramite Ufficiali Giudiziari-**

Grate dell'opportunità di esporre le nostre osservazioni, confidiamo che i suggerimenti dettati dall'esperienza di chi si pone accanto alle persone nelle fasi critiche della vita familiare per accompagnarle a trovare il migliore riassetto possibile delle proprie relazioni ferite possano gettare luce sul nuovo assetto giuridico e procedimentale che si intende tracciare per dare giustizia in questo delicatissimo e travagliato settore della vita dei cittadini che richiede un investimento supplementare di sensibilità ed accortezza proprio nella tutela di soggetti particolarmente deboli.



**AIAF ASSOCIAZIONE ITALIANA AVVOCATI PER LA  
FAMIGLIA E PER I MINORI**

<p><b>DOCUMENTO APPROVATO DAL CONSIGLIO DIRETTIVO NAZIONALE DEL 21.01.2017</b></p>
--

**DDL 2284-DELEGA AL GOVERNO RECANTE DISPOSIZIONI PER  
L'EFFICIENZA DEL PROCESSO CIVILE**

In premessa si rileva che, nonostante le affermazioni di principio, il DDL 2284 all'esame del Senato:

- **non abolisce affatto, nella sostanza, il Tribunale per i minorenni** ma lo ripropone, con altro nome e con una competenza ampliata, attribuendo alla Sezione distrettuale, "ex Trib. Min.", tutti i giudizi *de potestate*, così segnando un netto passo indietro rispetto all'attuale interpretazione dell'art. 38 disp. att. c.c.;
- **non garantisce il principio di concentrazione delle tutele**, mantenendo il **doppio binario di giurisdizione** per le questioni che riguardano i minori;
- **non istituisce il Giudice di "prossimità"** nella materia delle relazioni familiari, in contrasto con la normativa sovranazionale;
- **non garantisce l'effettiva specializzazione** dei Magistrati giudicanti, considerato che la funzione sarà esercitata in via solo tendenzialmente esclusiva;
- **prevede** il mantenimento nei Collegi Giudicanti degli esperti, **in contrasto con il principio costituzionale del giusto processo**;
- **attribuisce** al Giudice un potere discrezionale assoluto nella regolazione del processo e nel "permettere" l'esercizio del diritto di difesa senza che a ciò faccia da contraltare il raggiungimento di alcun obiettivo meritevole, anche in questo caso violando i principi del giusto processo;
- **non garantisce** in alcun modo celerità delle decisioni, efficienza del sistema e tutela effettiva dei diritti;
- pur auspicando un rito uniforme, in realtà **prefigura due riti completamente diversi** tra la sezione distrettuale e quella circondariale

Al fine di superare tali criticità, l'AIAF

**PROPONE**

**L'abolizione del Tribunale per i minorenni e l'istituzione del Tribunale circondariale per la famiglia e i minori**, al quale attribuire la competenza per tutti i procedimenti delle relazioni familiari, compresi i procedimenti de potestate.

Potrebbero restare di competenza delle sezioni distrettuali la sola materia penale e quella "**amministrativa**"; AIAF ritiene più coerente l'attribuzione

al Giudice circondariale anche dei procedimenti di adozione, ma si dichiara disponibile a che sia attribuita competenza a decidere sugli stessi **al Tribunale distrettuale**.

\*.\*.\*

Si propone altresì di **introdurre, già nella legge delega, la previsione che alle Sezioni Specializzate, nonché, in via transitoria e in attesa dei decreti legislativi, ai Magistrati attualmente adibiti alle relative funzioni non si applichi il limite decennale** di cui al DLGS 160/2006 e successive modifiche nonchè dal Reg. CSM, 13 marzo 2008, all'evidente fine di non disperdere le competenze e le professionalità accumulate proprio dai magistrati più esperti nel settore.

\* \* \*

**Quanto al rito**, ribadito che esso debba essere delineato in modo **uniforme** per tutti i procedimenti di competenza delle sezioni specializzate, e che debbano essere garantite, da un lato la celerità della trattazione, in ragione dell'urgenza propria della materia, e, dall'altro, la tutela del contraddittorio, in ragione della rilevanza costituzionale degli interessi in gioco,

#### **PROPONE IL SEGUENTE MODELLO**

- 1) Modifica dell'art. 50 bis c.p.c. e competenza generale del Giudice monocratico circondariale per tutti i procedimenti del libro I c.c., L. 76/16 (comprese le convivenze) e di tutti i procedimenti in materia familiare.
- 2) Competenza della Sezione Distrettuale in composizione collegiale integrata (due giudici togati, un esperto) solo per i procedimenti penali e quelli "amministrativi" (ed, eventualmente, per i procedimenti di adozione). Esclusione di ogni delega alla trattazione e istruzione ad opera dell'esperto.
- 3) Proposizione dell'azione tramite ricorso senza alcuna preclusione di merito o istruttoria. Obbligo di notifica entro 20 giorni dalla comunicazione del decreto di fissazione udienza; termine minimo a comparire di 40 giorni dalla notifica; termine di costituzione per il convenuto entro 10 giorni dall'udienza.
- 4) Obbligo di ascolto del minore con limiti e modalità attualmente previste dalla legge, con obbligo di videoregistrazione qualora i difensori siano assenti. Nomina- da parte del giudice competente per il procedimento- del curatore speciale del minore, da scegliersi tra Avvocati specializzati in diritto di famiglia, solo in caso di conflitto di interessi tra minore e genitori e in tutti i procedimenti *de potestate*.
- 5) Emissione di pronuncia sullo status (separazione, divorzio, scioglimento unione) alla prima udienza, ex art. 281 sexies c.p.c.

e in forma monocratica, salva motivata opposizione; contestuale emissione di ordinanza per i provvedimenti provvisori reclamabili in Corte d'appello ex art. 708 c.p.c. IV co., prevedendo espressamente che si tratti di impugnazione piena.

- 6) Previsione di un giudizio a “*cognizione piena*” solo su istanza di una delle parti, sul modello di cui all’art. 669 octies c.p.c., da proporre mediante ricorso da depositare entro 60 giorni dalla comunicazione del provvedimento provvisorio (o dalla comunicazione del provvedimento di reclamo). Con il ricorso dovranno essere proposte le domande “*tipiche*” (addebito, responsabilità genitoriale, contributi economici) e potranno essere proposte le c.d. domande connesse (risarcimento del danno endofamiliare, domande restitutorie, divisione della comunione). Nell’atto introduttivo dovranno essere introdotte tutte le difese e le istanze istruttorie, a pena di decadenza. Alla prima udienza potranno essere formulate le domande riconvenzionali e le istanze a prova contraria.
- 7) In assenza di proposizione del giudizio a cognizione piena, i provvedimenti provvisori assumono carattere di definitività (ferma la loro modificabilità secondo il principio del *rebus sic stantibus*).
- 8) In pendenza del termine di cui al punto 6, le parti hanno facoltà di proporre ricorso congiunto, ove raggiungano un accordo dal contenuto differente rispetto al provvedimento.
- 9) Modificabilità dei provvedimenti provvisori ad opera del Giudice della cognizione piena; reclamabilità, sul modello di cui all’art. 669 terdecies c.p.c., delle ordinanze di modifica o revoca.
- 10) Eliminazione delle memorie ex art. 183 VI comma c.p.c.
- 11) Eliminazione dell’udienza di precisazione delle conclusioni. All’ultima udienza istruttoria il Giudice trattiene la causa in decisione concedendo alle parti: termine di 20 giorni per il deposito in via telematica di foglio di precisazione delle conclusioni; successivo termine di 40 giorni per il deposito di comparsa conclusionale; successivo termine di 20 giorni per le repliche. Mantenimento, *mutatis mutandis*, dell’obbligo di discussione orale, ex art. 275 comma 2 c.p.c.
- 12) Appello tramite ricorso, con disapplicazione espressa degli artt. 342, 348 bis c.p.c.; applicazione dell’art. 345 c.p.c., fermi i poteri ufficiosi del Giudice e le sopravvenienze; termini perentori per la costituzione del convenuto e l’appello

incidentale; udienza di discussione collegiale, eventuale istruttoria e decisione senza difese scritte.

- 13) Ricorribilità in Cassazione di tutti i provvedimenti.
- 14) Incompatibilità, sul modello di quanto previsto per i GOT, tra incarichi di CTU e incarichi di CTP.
- 15) Esclusione di ogni incarico di carattere valutativo al Servizio Sociale all'interno del Giudizio.
- 16) Procedure consensuali senza obbligo di comparizione parti. Obbligo dell'assistenza di almeno un difensore.
- 17) Modello unico di "garanzie": eliminazione dell'art. 156 comma VI c.p.c. e dell'art. 3 L. 219/12; estensione del modello di cui all'art. 8 L. 898/70 per tutti gli assegni (coniuge, ex coniuge, unito, alimentare per il convivente, prole) con previsione che il terzo sia tenuto a versare al creditore un importo pari a quanto dovuto dal debitore principale, sino all'80% di quanto il terzo deve al debitore.
- 18) Esecuzione: Disapplicazione dell'art. 545 c.p.c. commi 3, 4,5,6,7,8,9.

Da ultimo si segnala anche la pericolosità del **reingresso nel processo** (art. 1 sub. B n. 13) della mediazione familiare (che dovrebbe restarne fuori) e un ampliamento dei poteri conciliativi del giudice. L'AIAF ha sempre sostenuto la validità e utilità degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, ma nel rispetto delle regole: attribuire al medesimo giudice che poi pronuncerà la sentenza ampi poteri conciliativi e possibilità di far ricorso alla mediazione familiare, è contrario ai principi del giusto processo costituzionalmente garantito. La conciliazione e la mediazione devono essere demandate ad altri organi non demandati a giudicare.

\* \* \*

**L'AIAF auspica che la Commissione Giustizia del Senato voglia prendere in considerazione il modello qui proposto, che avrebbe l'indubbio pregio di deflazionare il contenzioso e razionalizzare le risorse attualmente esistenti consentendo così alla Magistratura di impegnare le proprie energie nei soli contenziosi che realmente lo meritano, e garantirebbe finalmente ai cittadini un sistema di giustizia efficiente e pienamente tutelante dei diritti di rango costituzionale.**

## 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](http://www.minoriefamiglia.it)

### 1. Premessa

Il disegno di legge approvato dalla Camera non realizza l'obiettivo di concentrare le competenze minorili e familiari innanzi a uno stesso giudice, mantenendone la frammentazione, e si risolve in una penalizzazione della giustizia minorile, con una sottrazione di specializzazione e di risorse che indebolirebbe gravemente il sistema di protezione dell'infanzia, strategico per il futuro del paese.

Il Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, nelle ultime osservazioni sull'attuazione della Convenzione per i Diritti del Fanciullo, ha espresso grande preoccupazione sulle risorse riservate alla tutela dell'infanzia nel nostro paese, raccomandando all'Italia di garantire che nell'attuale situazione finanziaria tutti i servizi per i minori siano protetti dai tagli (paragrafo 15 delle osservazioni conclusive) e invitandola a destinare al sistema di giustizia minorile risorse umane, tecniche e finanziarie adeguate (vedi il paragrafo 78).

L'appello che si rivolge al Parlamento di non approvare questa riforma trova conforto nelle generali e convergenti valutazioni negative espresse - oltre

che dalle moltissime associazioni che si dedicano alla tutela dell'infanzia - anche dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (che ne ha sottolineato le numerose e gravi criticità, auspicando la realizzazione di un sistema di tutela con competenze esclusive in favore delle persone di minore età), dal Consiglio Superiore della Magistratura (che con delibera del 13 luglio 2016 adottata all'unanimità ha evidenziato le gravi disfunzioni che si determinerebbero se gli uffici minorili fossero soppressi e assorbiti negli uffici ordinari), dall'A.N.M. (che il 25 febbraio 2016 ha sottolineato l'esigenza di mantenere un ufficio autonomo specializzato in materia minorile in sede distrettuale a garanzia di un intervento giudiziario unitario e specializzato), dalle associazioni forensi specializzate civiliste (che indicano anch'esse un modello di tribunale autonomo, opponendosi all'assorbimento degli uffici minorili negli uffici ordinari) e da ultimo, con particolare forza, anche dalle associazioni forensi penalistiche, non interpellate nei lavori della Camera a causa dello stampo originario del disegno di legge (cui erano estranei mutamenti ordinamentali, avendo ad oggetto solo modifiche al processo civile, come ancora riportato nel titolo del disegno di legge).

## 2. La scomparsa del pubblico ministero minorile

Devastanti sarebbero le novità per le Procure Minorili, non essendo stata neanche prevista l'esclusività nell'esercizio delle relative funzioni, con la conseguenza che gli stessi magistrati tratterebbero contemporaneamente processi ordinari (di stampo penalistico e repressivo), che hanno obiettivi profondamente diversi da quelli tipici delle procure minorili (di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, sia nel vasto campo della tutela civile, sia nel penale, ove la dimensione rieducativa è presente fin dall'inizio del processo).

La costituzione di “gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori” non garantisce l'esclusività delle funzioni dei magistrati e pone le premesse concrete di una dispersione della specializzazione: l'esperienza dice chiaramente che ogni previsione di ‘flessibilità’ nell'esclusività delle funzioni distoglierebbe i magistrati requirenti minorili dalla funzione fondamentale che sono chiamati a svolgere e che - a differenza della DDA - non è riconducibile alle finalità proprie dell'attività svolta dalla procura ordinaria.

Con un risultato paradossale, proprio durante la pendenza dei termini fissati all'11 giugno 2019 per il recepimento della Direttiva (UE) 2016/800 sulle «*garanzie procedurali per i minori indagati o imputati*», lo Stato italiano, impegnato come Stato membro ad «*adottare misure appropriate per garantire che i giudici e i magistrati inquirenti che si occupano di procedimenti penali riguardanti minori abbiano una competenza specifica in tale settore*» (63° considerando e art. 20 della Direttiva), approverebbe una riforma ordinamentale destinata a indebolire gravemente le «*competenze specifiche*» della magistratura minorile, in specie quella inquirente, che hanno costituito un modello di riferimento culturale qualificato anche nel corso dei lavori di elaborazione della Direttiva.

Per altro la riforma si tradurrebbe non solo nella perdita di specializzazione, ma anche in una soluzione diseconomica e destinata ad incrementare i costi di funzionamento del sistema giudiziario nel suo complesso.

Infatti, ogni anno alle procure minorili pervengono decine di migliaia di segnalazioni dai servizi, dalle forze dell'ordine, gli ospedali, le scuole, le associazioni di volontariato e da semplici cittadini, nelle quali vengono rappresentati elementi di pregiudizio per bambini e adolescenti, connessi a carenze genitoriali di tipologia e gravità assai diverse.

L'esercizio dell'azione civile delle procure minorili è così preceduta da una fondamentale attività di interlocuzione con i servizi e da una conseguente opera di filtro, che in molti casi consente di evitare l'intervento giurisdizionale, riservandolo ai casi nei quali è realmente necessario (e facendo così risparmiare sugli oneri connessi al patrocinio a spese dello Stato).

Non ci si rende conto, per di più, che l'abbandono del processo

inquisitorio civile minorile in favore di un processo fra parti che rispetti i principi del giusto processo, impone un potenziamento del ruolo e delle capacità di funzionamento della parte pubblica anche dopo l'avvio del procedimento, senza la quale l'ufficio giudicante non può assumere un carattere di terzietà, come invece viene da tutti richiesto.

### 3. La sottrazione di risorse e la perdita dell'autonomia e della rappresentanza

Con l'abolizione dei tribunali e delle procure minorili - e la creazione di 'sezioni distrettuali' dei tribunali ordinari e di 'gruppi specializzati' all'interno delle procure ordinarie - il Ministero di Giustizia perderebbe ogni controllo sulle risorse destinate alla giustizia minorile (personale, locali), che passerebbero nella libera disponibilità dei dirigenti dei tribunali e delle procure ordinarie.

Si rinunzierebbe a intervenire centralmente nella distribuzione e nella razionalizzazione delle risorse destinate alla giustizia minorile, consegnate indiscriminatamente alle logiche della giustizia ordinaria, nelle quali prevarrebbero le istanze di smaltimento dell'arretrato dei processi ordinari, compromettendo in concreto la necessità di intervenire in modo tempestivo ed efficace nella protezione dell'infanzia.

Altra conseguenza estremamente dannosa sarebbe la perdita dell'autonomia organizzativa dei Dirigenti degli Uffici e della rappresentanza esterna nei confronti degli enti locali e dei servizi sociosanitari, con i quali la giustizia minorile interloquisce continuamente anche mediante la stipula di protocolli, per adottare modelli operativi funzionali ed efficaci nelle diverse realtà territoriali.

I servizi hanno subito in questi anni tagli molto pesanti alle risorse da destinare alla protezione dell'infanzia, e l'indebolimento del ruolo chiave dell'autorità giudiziaria minorile pregiudicherà ulteriormente il sistema, comportando di fatto che i diritti dei bambini e degli adolescenti - sempre più declamati dalle fonti sovranazionali e dal Parlamento - non potranno spesso essere tutelati in concreto, come invece richiesto non solo dal Comitato Onu sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, ma anche dalla CEDU, che ha più volte ribadito, al di là del contenuto formale dei provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile, l'esigenza di controllarne la tempestiva e compiuta esecuzione da parte dei servizi.

### 4. Le alternative

L'A.I.M.M.F. ribadisce quanto ha più volte sottolineato, in linea con l'approfondita delibera adottata all'unanimità dal Consiglio Superiore della Magistratura il 13 luglio 2016.

Sente il dovere in primo luogo, anche in relazione al contenuto di altre audizioni, di sottolineare che i profili psicologici, pedagogici, sociologici – che caratterizzano nella giustizia minorile ogni singola situazione in cui è in gioco il pregiudizio di un bambino – sono sempre imprescindibili per la decisione (a differenza di quanto accade nel diritto di famiglia, in cui rilevano solo per alcune cause), ed è pertanto fondamentale che il collegio sia integrato con la componente onoraria, come ha affermato molte volte la Corte Costituzionale, fino alla recente sentenza n. 1 del 2015, che con pronuncia dichiarativa di incostituzionalità ha ancora una volta ribadito che l'interesse del minore *'trova adeguata tutela proprio nella particolare composizione del giudice specializzato'* e che tale composizione è prevista *'per garantire decisioni attente alla personalità del minore e alle sue esigenze formative ed educative'*.

Si tratta di un riconoscimento che nella giurisprudenza costituzionale è ormai da tempo consolidato e non limitato al solo settore penale, come ha chiarito la Corte nella sentenza n. 222 del 1983 secondo cui *«il tribunale per i minorenni, considerato nelle sue complessive attribuzioni, oltre che penali, civili e amministrative, ben può essere annoverato tra quegli istituti dei quali la Repubblica favorisce lo sviluppo ed il funzionamento»*.

Per il resto, l'unificazione delle competenze fra il settore minorile e quello familiare e il superamento di ogni frammentazione può essere realizzata solo

mediante uffici specializzati autonomi, secondo la logica ordinamentale del Tribunale di Sorveglianza, che coniuga la specializzazione con la prossimità e che può essere attuata in concreto considerando l'analisi dei flussi di lavoro e le caratteristiche dei territori, in modo da distribuire in modo adeguato le risorse disponibili.

Tale obiettivo è adeguatamente perseguito col sistema tracciato dal disegno di legge n. 1238, d'iniziativa dei senatori Lumia, Casson, Capacchione, Cucca, Filippin, Ginetti e Lo Giudice, dal titolo *"Istituzione del tribunale per la persona e le relazioni familiari, nonché delega al Governo per l'organizzazione dei relativi uffici"* che prevede, per un verso, che il tribunale abbia sede nei circondari o nei *'gruppi di circondari'* individuati nei decreti legislativi (art. 1) mentre le udienze possano essere tenute in sedi distaccate (art. 5) e individua in modo analitico, per altro verso, 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).

Se non ricorrono le condizioni economiche e/o politiche per realizzare un tale ufficio autonomo, va invece salvaguardata l'autonomia dei Tribunali e delle Procure Minorili - e con essa il valore dell'esclusività delle funzioni nei procedimenti di protezione più delicati e complessi - regolando i rapporti tra tribunale della famiglia e tribunale minorile (la cui coesistenza non è mai stata criticata né dalla CEDU né dalla Comitato



ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza), attuando gli interventi necessari ad affrontare le criticità esistenti:

\*) ridefinire i criteri di competenza in materia di responsabilità genitoriale in pendenza di giudizio di separazione o di divorzio, in modo da superare l'improvvida e inintelligibile formulazione dell'art. 38 disp. att. c.c. (frettolosamente approvata alla fine della scorsa legislatura), che è causa di ostacoli e incertezze, e in taluni casi di veri e propri vuoti di tutela;

\*) attribuire ai tribunali minorili l'intero complessivo settore dei minori stranieri non accompagnati, che per le sue caratteristiche impone un intervento unitario del giudice specializzato (ed è invece attualmente frammentato, prevedendo la competenza del Tribunale per i Minorenni per la ratifica delle misure di accoglienza, ai sensi dell'art.19 comma quinto del D. Lgs. n.142/2015 di recepimento della Direttiva (UE) 2013/33 in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, mentre la nomina del tutore è competenza dei giudici tutelari del territorio, con le disfunzioni connesse al fatto che i medesimi giudici si occupano oggi in grande prevalenza di materie ordinarie, del tutto disomogenee). La questione assume particolare rilievo ove si consideri che è attualmente all'esame del Senato la proposta di legge AS 2583 «Protezione dei minori stranieri non accompagnati» già approvata dalla Camera, mentre in sede europea già sono in discussione proposte di ulteriore modifica della Direttiva

finalizzate tra l'altro a rafforzare le tutele dei msna (cfr. Com (2016) 465 final del 13 luglio 2016);

\*) definire le regole processuali per i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale ex art. 330 e 333 c.c. e per quelli relativi ai figli nati fuori dal matrimonio, secondo i principi del giusto processo e criteri di semplificazione e flessibilità, ivi compresa l'esecuzione dei provvedimenti, valorizzando i risultati del tavolo di lavoro promosso dall'AIMMF nel 2016, al quale hanno partecipato l'ANM e le associazioni forensi specializzate.

## 5. In conclusione

L'A.I.M.M.F. ribadisce la necessità di evitare di porre in essere trasformazioni ordinamentali che, al di là delle etichette, comprometterebbero in concreto la specializzazione e l'efficacia dell'intervento dell'autorità giudiziaria nella protezione dell'infanzia, in un momento storico in cui i minorenni sono i primi a pagare le conseguenze drammatiche che derivano dalla crisi economica, dall'immigrazione e dai tagli alla spesa pubblica negli enti locali.

E proprio mentre l'Europa - con la recente approvazione della direttiva sulle garanzie procedurali per i minori penalmente indagati - assume come propri i valori ai quali si ispira il nostro attuale ordinamento

e ribadisce la necessità di potenziare la specializzazione dell'intervento giudiziario minorile, evidenziandone la funzione preventiva e la specificità rispetto alla giustizia ordinaria.

Non è possibile riformare in modo sbrigativo l'ordinamento giudiziario in un settore fondamentale - che ha quasi un secolo di vita e di studi - occupandosene insieme ad argomenti di tipo processuale del tutto diversi, che hanno inevitabilmente fagocitato la discussione e mortificato il necessario approfondimento su possibili interventi alternativi.

Roma, 18 gennaio 2017

Il Segretario Generale  
Susanna Galli

Il Presidente  
Francesco Micela

## **PROF. MARIO SERIO - Università di Palermo**

- 1) Quanto al Tribunale delle imprese sarebbe preferibile prevedere l'esclusività delle funzioni per i Giudici che ne fanno parte nonché la necessità della loro assegnazione da parte del CSM in seguito ad apposito concorso ( come per le sezioni lavoro di 1° e 2° grado);
- 2) Quanto al processo di cognizione di 1° grado ed alla correlata previsione della negoziazione assistita anche per i procedimenti in materia di lavoro sarebbe preferibile considerare la stessa come condizione di procedibilità;
- 3) Quanto al giudizio d'appello sarebbe preferibile, data l'esperienza negativa, sopprimere il filtro d'inammissibilità di cui all'art. 348 bis c.p.c.;
- 4) Sembra si possa porre una questione di legittimità costituzionale, per la difficoltà di accesso alla Giustizia, con riferimento alla modifica dell'art. 91 c.p.c. che prevede una condanna pecuniaria del soccombente-litigante temerario anche a favore della Cassa delle ammende;
- 5) In relazione alla proposta modificazione, al fine di rendere più efficiente il sistema giudiziario, dell'art. 37 del d.lgs 98 del 2011 in materia di programmi di gestione sarebbe utile aumentare le competenze dei Consigli Giudiziari, rendendo immediatamente esecutivi i loro pareri unanimi ,riservando al CSM la competenza ad approvare i programmi sui quali sia mancata l'unanimità dei Consigli Giudiziari e quella di fissare entro il 31 ottobre di ogni anno i criteri generali per la relativa formazione;
- 6) Ancora con riferimento al processo di cognizione di 1° grado occorrerebbe determinare con maggior precisione le materie rispetto alle quali vige la riserva di collegialità;
- 7) La modifica dell'art. 648 c.p.c. sembra inutile alla luce dell'intervenuta approvazione delle disposizioni di cui al d.l. 59 del 2016.

Roma, 18 gennaio 2017

Professor Avvocato Mario Serio

1. In termini generali, valutando il complesso delle norme contenute nel Disegno di legge n. 2284, quasi tutte dirette esclusivamente ad introdurre riforme sul piano strettamente normativo, non si è tenuto conto del DELUDENTE IMPATTO dei ripetuti interventi di novellazione del c.p.c. (che si sono succeduti da alcuni decenni) sulla crisi del processo civile e, comunque, della ormai diffusa consapevolezza della assoluta insufficienza della sola riforma delle regole del processo ai fini del recupero di efficienza del processo civile.

Ogni tentativo di **migliorare l'efficienza e la qualità del servizio giustizia**, non soltanto riducendo la eccessiva e «non ragionevole» durata del processo, ma **ANCHE RECUPERANDO LA CREDIBILITÀ COMPLESSIVA DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE E LA FIDUCIA DEI CITTADINI NELLA GIUSTIZIA CIVILE**, corre il rischio di rivelarsi vano in mancanza di un organico e generale disegno riformatore, che deve essere in grado di prevedere drastici e ben più complessi interventi di carattere ordinamentale (e non soltanto sul fronte della magistratura e dell'avvocatura) e dell'organizzazione giudiziaria.

In particolare:

(i) mancano principi delega sui **profili organizzativi finalizzati o comunque collegati all'efficienza del processo**.

Si pensi, ad esempio, ai poteri organizzativi dei capi degli uffici giudiziari (nei grandi uffici giudiziari da attribuire in via esclusiva, operando una separazione tra “affari civili” e “affari penali”) e dei presidenti di sezione sulle modalità di svolgimento delle udienze (numero e tipologia delle cause ecc.) e sui relativi orari, sul controllo di produttività dei magistrati, sul rispetto (e comunque sulla conoscenza) dei principi di “diritto vivente”; all'obbligo (e non semplice potere) di adeguamento dei ruoli (e, in genere, delle risorse umane) e delle competenze tabellari in

base al mutamento dei flussi di cause.

(ii) mancano principi di delega in generale sulle **regole di incompatibilità del giudice civile**, nonché sulla (auspicabile) **riforma e comunque adeguamento al mutato contesto anche sociale dei motivi di astensione (obbligatoria e facoltativa) e di ricusazione DEL GIUDICE E DEGLI AUSILIARI DEL GIUDICE**, che devono meglio garantire la **terzietà ed imparzialità del giudice**, nonché delle **regole del procedimento**.

(iii) mancano principi di delega **sull'obbligo di pubblicità e trasparenza di tutti gli incarichi e/o nomine giudiziarie** (dalle nomine dei consulenti tecnici d'ufficio alla designazione degli arbitri), da rendere pubblici anche a mezzo la divulgazione su internet dei relativi elenchi.

In questo senso dovrebbe essere generalizzato il “meccanismo di distribuzione degli incarichi relativi alle consulenze tecniche d'ufficio” previsto dal principio 13.1.6. limitatamente ai processi di separazione e divorzio.

(iv) mancano principi di delega sul “completamento” dell'attuazione del principio nomofilattico **nei rapporti tra giudici di merito e principi formulati dalla Corte di Cassazione**, sul modello dell'art. 374, comma terzo, c.p.c., sui rapporti tra sezioni semplici e sezioni unite (in base al quale la sezione semplice è tenuta ad applicare i principi di diritto formulati dalle Sezioni Unite; se la sezione semplice ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle Sezioni Unite, deve rimettere a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del ricorso, allo scopo di evitare la formazione di contrasti interni alla Corte, rafforzando, in tal modo, la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione).

Questa previsione rafforzerebbe sensibilmente il PRINCIPIO DI PREVEDIBILITÀ DELLA DECISIONE GIUDIZIARIA (resa dai giudici di merito),

che costituisce un pilastro del principio di certezza del diritto, e potrebbe orientare anche la nuova disciplina SULL'ABUSO DEL PROCESSO, nel senso di "responsabilizzare" la classe forense impegnandola nella conoscenza dei principi di diritto vivente vigenti all'epoca di instaurazione del processo.

(v) DA GENERALIZZARE è, invece, il principio relativo all'obbligo di partecipare ad attività formative organizzate dalla Scuola Superiore della Magistratura, che il punto 20) limita ingiustificatamente ai magistrati delle sezioni specializzate.

**2.** Con riferimento al PROCESSO DI COGNIZIONE DI PRIMO GRADO, i principi di delega contenuti nel Disegno di legge, nell'assumere quale unico modello generale di riferimento il "rito semplificato di cognizione", sono il frutto di una chiara scelta a favore di un modello di forte semplificazione incentrato sull'incremento dei poteri officiosi e discrezionali del giudice.

Se questa scelta può trovare giustificazione per la gran parte delle controversie (cioè, quelle controversie che non presentano particolari complessità), non si giustifica analoga scelta per tutte le controversie, in specie per quelle che presentano aspetti di complessità.

**Il processo di primo grado a cognizione piena** deve essere caratterizzato dalla TENDENZIALE PREDETERMINAZIONE LEGALE DELLE FORME E DEI TERMINI, nonché da una simmetrica corrispondenza dei poteri-doveri e delle facoltà processuali delle parti e del giudice.

**NON PUÒ, PERTANTO, AMMETTERSI LA DISCREZIONALITÀ, PRESSOCCHÈ TOTALE, DEL GIUDICE NEL FISSARE TERMINI PERENTORI PER LA PRECISAZIONE E LA MODIFICAZIONE DELLE DOMANDE, DELLE ECCEZIONI E DELLE CONCLUSIONI, NONCHÉ DEI MEZZI DI PROVA: ciò comporterebbe che l'intero sistema delle preclusioni (sia sul *thema decidendum* sia sul *thema probandum*) sarebbe rimesso alla decisione, CASO PER CASO, del giudice.**

**2.1.** Il principio di delega sub 3), relativo alla modifica dei casi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, nel richiamare la “oggettiva complessità giuridica” e la “rilevanza economico sociale delle controversie”, appare eccessivamente generico e non tiene conto che la “oggettiva complessità giuridica” può verificarsi **anche nel corso del processo** (a seguito di domande riconvenzionali, chiamate di terzo ecc.).

**3.** Con specifico riferimento all’art. 3, che reca una proposta di modifica dell’art. 648 c.p.c., non si tiene conto della necessità di intervenire più in generale sul tema della concessione e soprattutto della revoca (e non solo sospensione, come oggi previsto dall’art. 649 c.p.c.) della provvisoria esecutorietà del decreto ingiuntivo, quando questa sia stata disposta **nella fase senza contraddittorio**.

Per assicurare il pieno rispetto della garanzia costituzionale del contraddittorio e, più in generale, del diritto di difesa, non è sufficiente la sola previsione della possibilità che il contraddittorio sia comunque instaurato in forma differita (con l’opposizione a decreto ingiuntivo), ma è necessario che la legge appresti, una volta che questo sia stato attuato, gli STRUMENTI PROCESSUALI IDONEI AD OTTENERE LA TOTALE, IMMEDIATA CADUCAZIONE DI TUTTI GLI EFFETTI DEL PROVVEDIMENTO EMESSE SENZA CONTRADDITTORIO, MA, IN IPOTESI, IN VIOLAZIONE DELLE REGOLE SOSTANZIALI E PROCESSUALI DEL PROCEDIMENTO. Ogni deroga alla pronuncia senza contraddittorio **può essere oggi costituzionalmente legittima solo se e a condizione che il provvedimento pronunciato *inaudita altera parte* possa essere non solo sospeso nei suoi effetti o anche modificato, ma anche integralmente revocato a seguito dell’instaurazione, differita, del contraddittorio, all’esito, cioè, delle difese che il soggetto passivo svolge all’atto della sua costituzione in giudizio.**

In questo senso si potrebbe valutare l’introduzione di un principio che, modificando l’attuale testo dell’art. 642 c.p.c., preveda

**che L'ATTRIBUZIONE DA PARTE DEL GIUDICE DELLA PROVVISORIA ESECUZIONE AL DECRETO INGIUNTIVO (CHE COMPORTA LA POSSIBILITA' DI ISCRIVERE IPOTECA LEGALE) AVVENGA SOLO NEL CONTRADDITTORIO DELLE PARTI.**

**4.** I principi di delega relativi **all'esecuzione forzata** riproducono, pressochè integralmente, principi giurisprudenziali ormai consolidati a livello di “diritto vivente”, anche se vi sono questioni e, più in generale, situazioni che necessiterebbero di una rinnovellata valutazione in sede politica, tanto più necessaria data l'ampiezza della proposta riforma del codice di procedura civile.

Alcuni esempi:

a. il principio *d) 8* richiama la giurisprudenza che ritiene necessario il pignoramento per l'intero dell'immobile in comunione legale, con restituzione al coniuge non debitore della metà del controvalore del bene al loro delle spese di liquidazione: questa soluzione può e deve essere oggetto di riconsiderazione in particolare per gli appartamenti che costituiscono “PRIMA CASA”, per i quali dovrebbe essere valutata una **maggiore tutela del coniuge non debitore** (ad esempio, dando la possibilità anche a quest'ultimo di assumere iniziative per l'estinzione del debito prima di subire il pignoramento).

b. il principio *d) 5* richiama sostanzialmente il contenuto dell'art. 614 bis c.p.c. in materia di misure coercitive “indirette” (che ha sino ad oggi trovato limitata applicazione): **si potrebbe pensare di attribuire il potere di disporre queste misure ANCHE AL GIUDICE DELL'ESECUZIONE, quale organo chiamato a dare attuazione al titolo esecutivo (e ad eliminare gli eventuali ostacoli frapposti dal debitore appunto in sede esecutiva).**

c. si parla di rideterminare il “ruolo” dell'ufficiale giudiziario senza una



previa individuazione del relativo status giuridico.

Occorre, poi, valutare i seguenti, ulteriori spunti di riflessione:

d. manca uno o più principi di delega sul titolo esecutivo in generale, in particolare sul principio di integrazione extratestuale del titolo esecutivo introdotto dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (sent. 2 luglio 2012, n. 11067);

e. mancano principi organici sull'esecuzione in forma specifica (per obblighi di consegna, rilascio, fare e non fare);

f. il principio *d) 4* parla di incrementare di tre volte la somma da parte del terzo pignorato, senza altri riferimenti più generali al modello di espropriazione presso terzi;

g. mancano principi sul “coordinamento” dei poteri di sospensione da parte del giudice della cognizione e del giudice dell'esecuzione (e dell'opposizione a precetto).

Roma 23 gennaio 2017

## **DOTT.SSA GLORIA SERVETTI - Presidente Corte d'Appello di Trento**

### **1. Le premesse normative e giurisprudenziali.**

Nel Disegno di legge di riforma approvato dalla Camera lo scorso marzo viene perseguito l'obiettivo, già presente in precedenti proposte poi abbandonate, di riunire davanti a un unico giudice i procedimenti in materia di Famiglia, Minori e Persone, siccome tutti richiedenti una forte *specializzazione* dell'organo giudicante e, come indispensabile corollario, l'esercizio *in via esclusiva* delle relative funzioni. Non più, peraltro, attraverso la previsione di un nuovo Tribunale della Famiglia e delle Persone, in precedenza oggetto di valutazioni positive provenienti da diverse associazioni e aree di operatori del settore minorile, ma con la realizzazione di *sezioni specializzate*, circondariali e distrettuali, presso i Tribunali ordinari e con abolizione dei Tribunali e delle Procure per i Minorenni, aventi competenza distrettuale, forte specializzazione e composizione sempre allargata ai laici grazie alla partecipazione di esperti in qualità di giudici onorari, secondo l'originario modello del R.D. n. 1404/1934, convertito con modificazioni dalla legge n. 835 del 1935.

La finalità di unificazione sottesa all'intervento legislativo è da pienamente condividersi, non solo sul piano dell'opportunità ma addirittura su quello della sua ormai improcrastinabile necessità.

Infatti, la riscrittura dell'art. 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile ad opera della legge n. 219/2012 ha comportato, attraverso una difficile e controversa lettura della non felice architettura del testo normativo, una forte "attrazione" al giudice ordinario di istituti in precedenza riservati alla competenza funzionale del tribunale per i minorenni, recependo i suggerimenti, se non gli aneliti, di larga parte del Foro specializzato che aveva negli anni maturato una sorta di pregiudiziale avversione nei confronti dei tribunali minorili, accusati (con quale fondamento o meno qui non interessa) di scarsa considerazione degli essenziali principi processuali del contraddittorio, di modalità di trattazione dei procedimenti ancora caratterizzate da massima officiosità e talvolta persino da segretezza, di estrema e indeterminata dilatazione dei tempi processuali, tutto ciò in sostanziale violazione dell'ormai generalmente acquisito principio del "giusto processo". L'intervento di cui alla citata legge n. 219/2012 (completato con il D.lgs. n. 154/2013) ha, così e tra l'altro, condotto alla competenza del tribunale ordinario i giudizi aventi ad oggetto la regolamentazione

dell'affidamento dei figli nati fuori dal matrimonio, siccome in tutto finalmente parificati a quelli che erano considerati "legittimi", e ha altresì dato vita a quella che è stata individuata come *competenza per attrazione*: pendente un giudizio di separazione personale, di cessazione degli effetti civili o scioglimento del matrimonio e di regolamentazione dell'affidamento di figli minori "non matrimoniali" (come per brevità definiti da uno dei primi commentatori), il tribunale ordinario è competente per i provvedimenti di cui agli artt. 333 c.c. e seguenti nonché, secondo i più recenti movimenti giurisprudenziali, anche in tema di declaratoria di decadenza dalla responsabilità genitoriale, a mente dell'art. 330 c.c.

Il nuovo dettato normativo, affatto limpido per come strutturato, ha dato luogo a non poche perplessità interpretative e applicative ma alla data attuale, grazie all'intervento nomofilattico della Corte di legittimità, possono dirsi sufficientemente delineati i confini di competenza tra i due Uffici, con il riconoscimento di una legittima attrazione a tutto favore del giudice ordinario.

Valga per tutte rammentare Cass. Sez. VI, Ord. n.1349 del 26/01/2015, secondo la quale "*L'art. 38, primo comma, disp. att. cod. civ. (come modificato dall'art. 3, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219, applicabile ai giudizi instaurati a decorrere dall'1 gennaio 2013), si interpreta nel senso che, per i procedimenti di cui agli artt. 330 e 333 cod. civ., la competenza è attribuita in via generale al tribunale dei minorenni, ma, quando sia pendente un giudizio di separazione, di divorzio o ex art. 316 cod. civ., e fino alla sua definitiva conclusione, in deroga a questa attribuzione, le azioni dirette ad ottenere provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale, proposte successivamente e richieste con unico atto introduttivo dalle parti (così determinandosi un'ipotesi di connessione oggettiva e soggettiva), spettano al giudice del conflitto familiare, individuabile nel tribunale ordinario, se sia ancora in corso il giudizio di primo grado, ovvero nella corte d'appello in composizione ordinaria, se penda il termine per l'impugnazione o sia stato interposto appello*". Va segnalato che la Corte, nel contesto dell'articolata motivazione, ha precisato "*la ricomprensione nella competenza del giudice ordinario dell'azione volta a richiedere un provvedimento limitativo o ablatorio della potestà (recte: responsabilità) proposta da una delle parti del giudizio pendente relativo alla separazione personale delle parti*" nonché "*la competenza del tribunale ordinario nelle condizioni indicate in tutte le ipotesi di proposizione di domande nelle quali si richiedono sia provvedimenti ex art. 330 c.c. che ex art. 333 c.c., ovvero domande connesse soggettivamente ed oggettivamente*".

Tale linea risulta oggi consolidata, come si evince dalla più recente Cass. Sez. VI, Ord. n. 10365 del 19/05/2016, secondo la quale "*La "vis attractiva" del tribunale ordinario relativamente ad un ricorso ex art. 333 c.c. opera, ai sensi dell'art. 38,*

*comma 1, disp. att. c.c., come modificato dalla l. n. 219 del 2012, anche in pendenza di un giudizio di modifica delle condizioni di separazione riguardanti la prole, a ciò non ostando la diversità di ruolo del P.M. nei due procedimenti (ricorrente in quello minorile ed interventore obbligatorio nell'altro), atteso che una diversa opzione ermeneutica, facente leva sul solo tenore letterale della citata disposizione, ne tradirebbe la "ratio" di attuare, nei limiti previsti, la concentrazione delle tutele onde evitare, a garanzia del preminente interesse del minore, il rischio di decisioni contrastanti ed incompatibili, tutte temporalmente efficaci ed eseguibili, rese da due organi giudiziari diversi".*

Allo stato della vigente normativa appare, quindi, chiaro come già il legislatore del 2012 (l. n. 219) e del 2013 (D.lgs. n. 154) abbia inteso promuovere un percorso volto alla tendenziale unificazione delle competenze funzionali a tutto favore del tribunale ordinario, pur conservando quella del giudice minorile in assenza dell'operatività del richiamato principio di attrazione.

Tutto ciò non ha, del resto, eliminato possibili residui contrasti, rimanendo, in sede di applicazione, talvolta labile il confine tra le due competenze e non mancando casi in cui, per l'antecedente instaurazione di un procedimento in tema di responsabilità, il giudice della separazione si vedrebbe sottratto il potere di statuire sull'affidamento, con la conseguenza che non di rado l'iniziativa di parte ex art. 333 c.c. innanzi al T.M. è oggetto di rinuncia allorché venga, nelle more del procedimento, instaurato giudizio di separazione, divorzio o ex art. 316, IV comma, 337 ter c.c., e ciò al fine di "trasferire" legittimamente anche il contenzioso avente ad oggetto istanze limitative o ablativo della responsabilità genitoriale alla cognizione del giudice ordinario.

In via di sintesi può, allora, oggi affermarsi come negli ultimi anni il legislatore e la giurisprudenza anche di legittimità si siano mossi nella direzione di una progressiva concentrazione di competenze in capo al giudice ordinario, opzione che – qui si ritiene – ha trovato l'apprezzamento del Foro specializzato che ha riconosciuto con favore l'applicazione, in materia, dei principi processuali del "giusto processo" e una maggiore attitudine alla trattazione dei profili economico patrimoniali che il più delle volte contraddistinguono tutti i procedimenti in materia di famiglia: non deve, infatti, dimenticarsi che ormai da tempo la conflittualità familiare si incentra sulle questioni economiche, come già sottolineato nel contesto della c.d. Relazione Lipari al Senato in occasione della Novella n. 74/1987 che ha interessato il procedimento divorzile.

I dati statistici confermano, a far tempo dal gennaio 2013, un incremento nei tribunali ordinari dei procedimenti, sia consensuali che contenziosi, volti alla regolamentazione dell'affidamento (e delle questioni accessorie) della prole nata fuori dal matrimonio, rispetto al periodo in cui era vigente la competenza del giudice

minorile: il dato può essere letto come espressione della maggiore adesività dei cittadini, e dei legali, alla giurisdizione ordinaria in una materia che, in buona sostanza, ha natura e contenuti del tutto analoghi a quelli propri dell'unione matrimoniale in crisi.

Questo percorso, faticosamente iniziato e portato avanti, non può essere interrotto e non ammette, per non compromettere la credibilità degli interventi già attuati, scelte di compromesso che sarebbero destinate a creare nuove perplessità e disfunzioni.

Del resto, la specializzazione del giudice non è data dal suo inserimento in un ufficio denominato in un modo piuttosto che in un altro ma dal *percorso di formazione* maturato e dall'esercizio di determinate *funzioni giurisdizionali in via esclusiva*, con un coinvolgimento inarrestabile, e per questo proficuo, che si fonda sull'attitudine personale e sulla piena conoscenza dei principi e delle finalità proprie del settore.

## **2. I punti di criticità.**

**Art. 1- Comma 1.** Il Disegno di legge riprende, in modo terminologicamente improprio, la nozione di Tribunale della Famiglia e della Persona propria di precedenti proposte di intervento legislativo, creando una inutile confusione concettuale, dal momento che oggi si prevede non un Ufficio autonomo bensì una Sezione specializzata all'interno del tribunale ordinario. Lo conferma il punto 4) della *lettera b)* che nella sua ultima parte stabilisce che sia il presidente del tribunale, con provvedimento di organizzazione tabellare, a designare “il presidente titolare della sezione”, il che all'evidenza, sottraendo detta nomina al C.S.M., esclude che possa trattarsi di un Ufficio giudiziario autonomo.

**Lettera b).** Nel prevedere, unitamente alla soppressione dei tribunali per i minorenni che oggi hanno competenza distrettuale, la costituzione di Sezioni specializzate, il legislatore opera una ripartizione tra “*sezioni specializzate circondariali*” (da intendersi, quindi, presso ciascun tribunale) e “*sezioni specializzate distrettuali*” (presso le corti di appello e le sezioni distaccate di corte, che sono tre in tutto il territorio nazionale), specificando che l'attività di quelle distrettuali debba essere “esercitata in ambienti e locali separati” per garantire migliore tutela ai minori di età e alle esigenze derivanti dalla natura dei procedimenti: quest'ultima separazione logistica e ambientale sembra, in realtà, lasciare piuttosto trasparire la necessità di non rilasciare edifici già destinati agli uffici giudiziari in prospettiva di soppressione e di non affrontare nuove problematiche inerenti alla distribuzione degli spazi a disposizione, come noto ormai da tempo, e ancora oggi, carenti.

All'evidente fine di non disperdere competenze acquisite e di procedere a un immediato

ricollocaimento della magistratura minorile, al **punto 3)** della *lettera b)* si prevede che i magistrati “addetti” ai tribunali per i minorenni, compresi gli onorari, e ai relativi uffici del pubblico ministero siano “di diritto” assegnati, rispettivamente, ai tribunali e alle procure della Repubblica del luogo nel quale ha sede la corte di appello, il che significa – se ben si comprende – che i giudici del soppresso T.M. andranno a costituire la sezione specializzata *distrettuale*, salvo ovviamente il diritto di richiedere un trasferimento ad altro ufficio o l’assegnazione a diverso incarico ove ne ricorrano le condizioni (di legge e dunque generali).

A mente del **punto 8)**, queste sezioni *distrettuali* avranno competenza per tutti i procedimenti previsti dalla l. n. 184/1983, dagli artt. 333, 332 e 330 c.c., dalla normativa in tema di minori stranieri non accompagnati e per ogni altro procedimento “attualmente attribuito al tribunale per i minorenni in materia penale, civile e amministrativa”: ciò significa che la sezione specializzata *distrettuale* non sarà altro che una replica, quanto a struttura e competenze nonché, con ogni probabilità, localizzazione della sede, dell’attuale tribunale per i minorenni, dal momento che, almeno inizialmente, vi saranno assegnati gli stessi giudici, onorari compresi, e i confini della competenza funzionale saranno del tutto sovrapponibili a quelli delineati dalla recente riscrittura dell’art. 38 *disp. att. c.c.*

Una simile opzione legislativa, almeno per quanto riguarda i procedimenti ex artt. 333 e 330 c.c., non aiuterà affatto a superare le discrasie e le difficoltà proprie della situazione attuale delle quali si è qui trattato in precedenza, tanto che sono destinate a permanere inalterate le incertezze derivanti (alla luce della più volte citata nuova formulazione dell’art. 38 *disp. att. c.c.*) dall’operatività della c.d. competenza per attrazione riconosciuta al tribunale ordinario.

Permarrebbe, infatti, l’insita contraddizione consistente nel fatto che provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale sono, pendente separazione o divorzio o giudizio ex art. 316 IV comma c.c., attribuiti al giudice ordinario togato appartenente alla *sezione specializzata circondariale* e, se promossi in via autonoma, alla *sezione specializzata distrettuale* che ha composizione allargata agli onorari e sede nel capoluogo del distretto (nonché nel luogo in cui siano presenti le sezioni distaccate di corte d’appello, ovvero Taranto, Sassari e Bolzano).

Non si avrebbe dunque, e in altre parole, alcun superamento delle problematiche attuali, del tutto identiche anche considerando che le sezioni distrettuali devono avere sede in locali e ambienti separati: ma, a ben vedere, nessuna ragionevolezza può essere riconosciuta a una opzione riformatrice che veda lo stesso istituto (es. la declaratoria di decadenza dalla responsabilità genitoriale, di cui all’art. 330 c.c.) ricadere nell’alveo della competenza di giudici anche strutturalmente diversi solo per effetto della

pendenza o meno di un procedimento “ordinario”, soluzione, questa, che, pur vigente nell’attualità, non sembra del tutto indenne da sospetti di incostituzionalità oltre che di palese irragionevolezza sostanziale e sistematica.

L’esperienza diretta all’interno degli uffici giudiziari anche minorili pone, inoltre, in evidenza come l’apporto derivante dal diverso “sapere” specialistico dei giudici onorari sia, particolarmente se non esclusivamente, significativo in tema di procedimenti di adozione, nazionale e internazionale, di declaratoria dello stato di adottabilità, di procedimenti penali e amministrativi relativi a minori: e, del resto, anche la Corte di legittimità non ha avuto esitazione a riconoscere come, per quanto riguarda i procedimenti limitativi o ablativi della responsabilità, sia del tutto idonea e adeguata la specializzazione del giudice ordinario, purché – sento di dover aggiungere – di vera specializzazione si tratti.

Quindi, in via di sintesi, la neocostituzione di “*sezioni specializzate circondariali*” ben potrebbe giustificare di ricondurre alla relativa competenza funzionale i procedimenti ex artt. 330, 332 e 333 c.c., così garantendo a questi ultimi, e finalmente, un unico giudice sempre competente: quanto a dire, sia con riguardo a un’autonoma instaurazione sia nella pendenza di un giudizio separativo, divorzile o di affidamento ex art. 316 c.c., senza più dover fare ricorso al criterio dell’attrazione.

Né con questa soluzione si verrebbe a escludere la valenza innovativa della Riforma, atteso che la portata più significativa dell’intervento va individuata nella obbligatoria “specializzazione” della magistratura che si occupa di famiglia, minori e persone, superando, anche per gli uffici medio piccoli, la tanto contestata promiscuità di funzioni. A ciò consegue che, in realtà, il nodo cruciale della prospettiva di riforma vada individuato, sul piano ordinamentale, nella concreta possibilità di garantire detta specializzazione in Uffici di piccole dimensioni, nei quali l’esercizio in via esclusiva delle funzioni deve confrontarsi con l’entità tanto dell’organico quanto del contenzioso.

**Punto 9) lettera b).** Proprio questa esigenza di specializzazione, da risalente tempo avvertita, viene tuttavia nel Disegno di legge irrimediabilmente compromessa dalla previsione che solo le *sezioni specializzate distrettuali* siano istituite “sul modello della sezione lavoro” (il che, oltre alle funzioni esclusive, comporta l’assegnazione a seguito di concorso bandito dal C.S.M. e l’insussistenza del divieto di permanenza ultradecennale), nel mentre i magistrati della *sezione specializzata circondariale* non sarebbero parimenti garantiti, avvenendo la loro assegnazione a seguito di concorso meramente interno e, conseguenza di maggiore gravità, vedendo vanificata la loro maturata specializzazione una volta decorso il decennio di permanenza.

Proprio questo fattore ha negli anni creato una pesante mortificazione e perdita di un gran numero di competenze maturate nell’esercizio di delicate funzioni giurisdizionali,

per le quali alla conoscenza degli istituti devono necessariamente accompagnarsi l'apprendimento di tecniche di mediazione, la familiarità con l'approccio psicologico, la capacità di continuativa interazione con i servizi sociali del territorio ecc. Questa deve essere l'occasione per superare tale *handicap* ordinamentale e finalmente *garantire che la specializzazione sia realmente tale*, a tutto campo e senza immotivati arresti, così come, peraltro, già avviene per i giudici che del diritto del lavoro abbiano fatto l'oggetto della loro progressiva professionalità.

Per realizzare, dunque, quella specializzazione che integra il pilastro portante della Riforma, è assolutamente necessario che la destinazione dei giudici anche alle sezioni *circondariali* avvenga secondo le modalità proprie delle sezioni lavoro.

Né si deve trascurare il fatto che, riversandosi tutti i giudici già appartenenti ai soppressi tribunali minorili nella composizione delle sezioni specializzate *distrettuali*, si verrebbe a realizzare una finanche pericolosa continuità di esercizio nelle funzioni per magistrati che talvolta non si sono mai affacciati alla giurisdizione ordinaria e non ne hanno, pertanto, recepito e sperimentato le peculiarità che oggi devono essere patrimonio di tutta la giurisdizione, quali la priorità delle norme processuali e il generale elettivo rispetto dei principi del giusto processo. E proprio per questa ragione, sia consentito muovere una sommessa critica allo spirito eccessivamente "conservativo" che pare connotare l'impianto della Riforma.

**Punto 10) lettera b).** Per quanto attiene alle corti di appello (e alle esistenti loro sezioni distaccate) viene prevista la costituzione di sezioni parimenti specializzate per la trattazione delle impugnazioni contro i provvedimenti emessi tanto dalle sezioni *circondariali* quanto da quelle *distrettuali*. Nulla si dice in merito alla loro composizione ma appare ragionevole una precisazione che veda una duplice composizione interna: solo togata nel primo caso, allargata ai consiglieri onorari nel secondo. La norma non è, infatti, chiara sul punto e sembra essenziale fugare ogni dubbio relativo all'eventuale stabile e generale sua composizione allargata e mista (come per le sezioni distrettuali di primo grado, prevista sub 12).

**Punto 4) lettera b).** Sempre con riguardo a questioni ordinamentali, desta perplessità in quanto affatto chiara la disposizione di cui al punto 4) laddove è previsto che "... i presidenti dei T.M. sono assegnati ai tribunali del luogo nel quale ha sede la corte d'appello..., con le funzioni di presidente della sezione specializzata" (da intendersi, anche se non si indica espressamente, come *distrettuale*), mentre nell'ultima parte della stessa disposizione si stabilisce che sia "il presidente del tribunale, con provvedimento di organizzazione tabellare, a designare il presidente titolare della sezione": infatti, per effetto della soppressione degli uffici minorili, i relativi presidenti sono "direttivi perdenti posto" e diventerebbero dei semidirettivi che, da un lato, sembrano tali di



diritto ma, dall'altro, passibili di valutazione da parte del presidente del tribunale a seguito di concorso interno (desumibile dal richiamo al provvedimento di organizzazione tabellare e dall'utilizzo del verbo "designa", che pare sottendere un'espressione di discrezionalità).

Sarebbe forse più opportuno prevedere, con formulazione espressa e meno confusiva, che i direttivi minorili siano assegnati *tout court* come presidenti della "sezione specializzata distrettuale", per via dei compiti in larga parte analoghi a quelli svolti in precedenza, e che sia stabilita una presidenza autonoma per la "sezione specializzata circondariale" presente in tutti i tribunali, compresi quelli del luogo in cui ha sede la corte d'appello. Negli uffici di grandi dimensioni appare, del resto, eccessivamente gravoso il compito organizzativo di entrambe le sezioni (circondariale e distrettuale) affidato a un unico semidirettivo, stante il numero dei magistrati, del personale amministrativo di necessario supporto e dell'estrema varietà delle materie di competenza (ad esempio, a Milano si avrebbero assegnati complessivamente oltre 30 magistrati, oltre ai giudici onorari). A contrario, è lecito domandarsi come sia in concreto possibile prevedere la costituzione di una sezione autonoma, dotata dunque di un presidente, in tribunali medi e piccoli, salvo avvalersi (con previsione tabellare) in queste ipotesi di una stabile componente onoraria (giudice onorario di pace, figura generale che ha accorpato i precedenti got alla stregua della Riforma della magistratura onoraria avviata con la legge delega 28 aprile 2016, n. 57).

Affatto minori perplessità destano le disposizioni inerenti all'ufficio del pubblico ministero, in conseguenza della prevista soppressione delle Procure della Repubblica per i Minorenni, dotate di specializzazione e competenza distrettuale. Anche con riguardo agli uffici requirenti viene previsto un "recupero" delle competenze acquisite attraverso la destinazione *ex lege* dei magistrati alle Procure del luogo in cui hanno sede le corti d'appello o le loro sezioni distaccate, il che – seguendo un'interpretazione analoga a quella dianzi formulata con riguardo alla componente giudicante – vorrebbe significare la creazione di un settore della Procura ordinaria a competenza distrettuale, più o meno simile alla D.D.A. Ma questa non sembra essere l'univoca volontà del legislatore, dal momento che il procuratore dei minorenni dovrebbe acquisire le funzioni di "procuratore aggiunto per il coordinamento del gruppo specializzato in materia di persona, famiglia e minori", il che presuppone che sia il medesimo incardinato nella Procura ordinaria, che è circondariale, al cui vertice si ha un procuratore che non vanta, né in quanto tale può vantare, alcuna specializzazione in materia. Certamente, da un lato, la prevista creazione di un c.d. *pool* o dipartimento specializzato all'interno della Procura ordinaria ben può conciliarsi con l'istituzione delle "sezioni specializzate circondariali" grazie alla coincidenza dell'ambito di

competenza territoriale ma, dall'altro, non pare garantire pienamente la chiarezza del rapporto tra ufficio requirente e sezione specializzata *distrettuale*. Occorrerebbe, in via di minima ipotesi, sin dall'origine prevedere che presso la Procura ordinaria del luogo in cui ha sede la corte d'appello siano realizzate, sotto il governo di un unico procuratore aggiunto, due strutture ben delineate: l'una destinata, quale requirente, a interagire con la sezione circondariale, l'altra con funzioni elettivamente distrettuali, con una ripartizione interna delle risorse che tenga conto dei carichi connessi alle rispettive competenze.

**Punto 6) lettera b).** Qualche maggiore riflessione sembra parimenti richiedere la previsione di cui al punto 6), in forza della quale i nuclei di p.g. attualmente presenti vengono assegnati alla Procura presso il tribunale nel quale sono istituite le sezioni specializzate *distrettuali*, in quanto si verrebbe così, ancora una volta, a solo ricostituire – all'interno della procura ordinaria – una struttura del tutto coincidente con la Procura minorile soppressa. Tale opzione comporta, peraltro, la perdita dell'occasione di dotare anche le Procure circondariali di una quota di p.g. dedicata alla materia familiare, esigenza da tempo avvertita dai giudici ordinari per la stessa competenti (in particolare, nell'ambito dei procedimenti di separazione, divorzio e affidamento di minori non matrimoniali, nonché in quelli tutelari).

### **3. Il tentativo di unificazione procedimentale.**

Senza altro apprezzabile, e da coltivare con attenzione, l'opzione legislativa intesa alla massima (possibile) uniformità di norme processuali nei procedimenti c.d. familiari (dal punto 13.1 a seguire), accogliendo una forte istanza proveniente tanto dalla magistratura quanto da tutti gli organismi dell'avvocatura specializzata nonché dalla più attenta dottrina.

Ciò premesso, sembra rispondente all'obiettivo la scelta di individuare nel *ricorso* la forma dell'atto introduttivo nei giudizi di separazione, divorzio e affidamento di prole nata fuori dal matrimonio, solo sottolineando l'omissione di quelli aventi a oggetto le relative modifiche (art. 710 c.p.c. e art. 9 l. div.), i quali continuerebbero a fruire del rito camerale (collegiale) puro: può trattarsi di una scelta consapevole, e invero non del tutto infondata, ma un dubbio interpretativo potrebbe insorgere in sede di decreti attuativi e di successiva applicazione.

Al punto **13.1.3**) viene individuata, per la prima fase, la competenza del presidente (o di un suo delegato) della sezione specializzata *circondariale o distrettuale*, il che non sembra del tutto chiaro, dal momento che la competenza funzionale per le materie indicate è riservata alla sezione *circondariale* e la formulazione potrebbe lasciare

invece intendere che la sezione specializzata distrettuale (che viene istituita nel luogo in cui ha sede la corte d'appello) “assorbe” al suo interno quella circondariale: ma questo non può essere, atteso che il punto 12) prevede per le distrettuali una composizione c.d. allargata, già prevista dalla l. n. 835 del 1935 per i tribunali dei minorenni qui soppressi. Così, tentando una lettura coordinata delle nuove disposizioni, si verrebbe a integrare una competenza c.d. mista per i procedimenti di separazione, divorzio e affidamento ex art. 316 c.c. del tutto nuova, irrazionale e persino contraria tanto all'intento di snellimento e velocizzazione dei procedimenti quanto allo spirito unificante dell'intera Riforma.

**Punto 13.1.3. lettera b).** A prima vista funzionale deve essere valutata la possibilità per il presidente – qualora non ritenga necessaria ulteriore istruttoria – di invitare le parti a concludere e senz'altro rimettere la causa al collegio per la decisione, con o senza assegnazione di termini per la presentazione di memorie conclusionali. Deve essere considerato che in questa ipotesi sarà inevitabilmente il presidente ad assumere la veste di relatore in camera di consiglio e di estensore della sentenza, sempre che il collegio non ritenga, per converso, necessario procedere a una fase istruttoria, andando di contrario avviso al presidente. Sarà, allora, possibile rimettere la causa in istruttoria e, soprattutto, potrà essere il collegio a nominare il giudice istruttore oppure questa funzione sarà ancora dello stesso presidente? Se si profila quantomeno anomala la nomina del giudice istruttore da parte dell'organo collegiale, allo stesso tempo potrebbe rivelarsi disfunzionale una concentrazione delle rimessioni sulla figura del presidente, sia per ragioni di opportunità sia per profili organizzativi interni e direttamente inerenti ai carichi dei ruoli.

**Punto 13.1.4 lettera b).** La previsione dell'immediata reclamabilità dei provvedimenti provvisori presidenziali innanzi alla corte d'appello risponde, invece, alla *ratio* sottesa all'attuale art. 708, comma quarto, c.c. introdotto con l. n. 54/2006, oggi non applicabile ai procedimenti di affidamento dei minori non matrimoniali in base alla vigente normativa (rito camerale collegiale, senza alcuna fase preliminare).

**Punto 13.1.7 lettera b).** Quanto indicato al punto in questione consente alle parti di richiedere (al presidente) la pronuncia della *sentenza parziale* di separazione o divorzio sin dalla prima udienza, all'esito dell'adozione dei provvedimenti provvisori, con il potere (ma, forse, il dovere) per il giudice di emettere la sentenza in forma monocratica: l'opzione normativa sembra comportare, ancora una volta, una forte concentrazione sulla figura del presidente il quale diverrebbe l'estensore di tutte le sentenze parziali ove richieste dalle parti, salvo che come “prima udienza” venga intesa quella innanzi al nominato giudice istruttore, con una reviviscenza della natura bifasica del procedimento e, quantomeno all'apparenza, in contrasto con il dettato letterale della nuova

disposizione. E, del resto, poiché la richiesta va avanzata al presidente e la competenza è, in via d'eccezione, monocratica, pare lecito desumere che l'emanazione della sentenza parziale proprio al presidente sempre compete.

Una valutazione largamente positiva deve, per contro, essere effettuata con riguardo all'intento di regolamentare in termini uniformi i procedimenti di separazione e divorzio consensuali e di quelli proposti con ricorso congiunto in tema di affidamento di minori nati fuori dal matrimonio: introduzione con unico ricorso, comparizione innanzi al presidente della sezione specializzata (però, anche qui, *circondariale* e non distrettuale), rimessione all'esito al collegio per "l'omologazione" delle condizioni proposte dalle parti: indubbio è lo snellimento della procedura, dal momento che non è più prevista l'emanazione di una sentenza o di un decreto (rispettivamente per il divorzio e gli affidamenti), ma solo l'estensione a tutti i procedimenti della più celere modalità di definizione attraverso omologazione. L'innovazione presuppone, peraltro, uno sforzo organizzativo di non poco conto sia con riguardo ai calendari delle udienze sia con riferimento alle attività di supporto che sarà il personale amministrativo chiamato a fornire quanto alla predisposizione dei decreti di omologazione, numerosissimi nei tribunali di maggiori dimensioni: l'obiettivo di snellimento e di accelerazione è, comunque, senza dubbio prioritario e i risultati positivi che potranno essere raggiunti possono presumersi superiori agli sforzi necessari all'attuazione delle nuove disposizioni.

Nettamente di maggiore importanza, e criticità, è la parte della delega inerente al rito uniforme da adottare per i procedimenti previsti dagli artt. 330, 332 e 333 c.c. che – si ricordi – sono nel Disegno di legge riservati alla competenza della *sezione specializzata distrettuale* (opzione già in precedenza criticata) che opera in composizione collegiale allargata: da un lato, è positivo che venga salvaguardata una forte possibilità di intervento del P.M. specializzato (anche se non si comprende se permanga la sua legittimazione attiva alla proposizione del ricorso) e che sia introdotta la legittimazione "della persona stabilmente convivente con il minore", dall'altro desta perplessità il **punto 13.3.1.5.**) che dispone l'applicazione delle norme proprie del c.d. procedimento *cautelare uniforme* "ai provvedimenti urgenti", atteso che non si comprende da quale autorità possano essere emessi, ovvero se dal presidente, da un giudice comunque monocratico o dall'organo collegiale, con indubbe ripercussioni sull'individuazione della competenza in tema di reclamo (non la corte d'appello, comunque, atteso che il c.d. cautelare uniforme trova la sua articolazione solo all'interno dell'ufficio di primo grado).

Più modesti rilievi, invece, per quanto attiene alla previsione di cui al **punto 16)**, secondo la quale nelle Procure presso i tribunali in cui sono istituite le *sezioni*

*specializzate distrettuali* devono essere costituiti “gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori” e deve essere demandata al C.S.M. la nomina del relativo procuratore aggiunto (benché il punto 4), si noti, disponga l’assegnazione *ex lege* del procuratore minorile alla Procura ordinaria con funzioni di aggiunto, sì che quanto qui disposto sembra poter valere solo una volta avutasi la vacanza), mentre nelle Procure presso i tribunali dove sono costituite le *sezioni specializzate circondariali* (nonché presso le Procure generali) uno o più magistrati con competenze specialistiche devono essere individuati nell’ambito del programma di organizzazione dell’ufficio. Va da sé, inoltre, che l’organico delle Procure destinate a lavorare con le sezioni *distrettuali* dovrà essere di consistenza proporzionale all’estensione del territorio di inerenza e anche all’entità dell’organico della sezione giudicante che, per di più, avrà competenza tanto civile quanto penale.

Una valutazione positiva si deve, infine, esprimere relativamente alla valorizzazione (**punto 19**) della pregressa specializzazione e attitudine dei magistrati, aspiranti all’assegnazione alle sezioni specializzate giudicanti e alla trattazione degli affari di famiglia all’interno delle Procure, e alla obbligatorietà della partecipazione (almeno) annuale ai corsi di formazione organizzati dalla S.S.M.; una certa perplessità genera, invece, la usuale clausola di invarianza finanziaria (**punto 21**) quanto alle dotazioni organiche, “adeguandole alle nuove competenze, nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”, poiché sarebbe stato auspicabile garantire l’attuazione del nuovo assetto con un organico realmente proporzionato al carico dei flussi nell’attualità e non rischiare l’avvio della riforma, già di per sé densa di non poche difficoltà, con risorse oggi, almeno in molte realtà territoriali, già inadeguate.

*Gloria Servetti*

Presidente della Corte di Appello di Trento

## **AVV. ALDO BOTTINI - Presidente AGI (Associazione Giuslavoristi Italiani)**

Si sintetizzano, qui di seguito, le considerazioni espresse da AGI nel corso della audizione informale in sede di Ufficio di Presidenza di codesta Commissione giustizia tenutasi martedì 10 gennaio 2017, alle ore 14, nell'ambito dell'esame del disegno di legge n. 2284 in materia di modifiche al codice di procedura civile.

### **La negoziazione assistita nelle controversie di lavoro**

Come è noto, l'avvocatura tutta ha salutato con favore l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto della negoziazione assistita ad opera del Decreto legge 132/2014, quale misura alternativa alla giurisdizione che valorizza il ruolo e le competenze degli avvocati nella risoluzione stragiudiziale delle controversie ed efficace strumento di deflazione del contenzioso giudiziale e del suo arretrato.

È altrettanto noto che l'originario testo del decreto estendeva la negoziazione assistita alla materia del lavoro, prevedendo che anche gli accordi raggiunti nell'ambito di tale procedura, che si svolge con l'essenziale assistenza data alle parti contrapposte dai rispettivi avvocati (garanzia di autenticità e libertà del consenso espresso dalle parti, e soprattutto del lavoratore), potessero godere della stessa stabilità ed inoppugnabilità che caratterizzano gli accordi raggiunti nelle altre sedi cd. "protette" previste dall'art. 2113 cod.civ. (commissione conciliativa sindacale, Direzione Territoriale del Lavoro, sede giudiziaria, commissione di certificazione, collegio arbitrale).

In sede di conversione del Decreto legge, la materia del lavoro è stata espunta dal campo di applicazione della negoziazione assistita, nonostante l'avvocatura tutta, e non solo quella giuslavoristica, avesse chiesto con forza il mantenimento del testo originario.

Il Congresso Nazionale Forense, massima assise dell'avvocatura, riunito proprio in quei giorni a Venezia, aveva infatti approvato l'11 ottobre 2014 una mozione del seguente tenore:

*"Il Congresso chiede che il Parlamento mantenga il testo delle norme sulla negoziazione assistita quale risulta dal DL 132/2014, in particolare non consentendo la modifica delle norme stesse che esclude la materia del lavoro dall'ambito di operatività della procedura"*

L'esclusione delle controversie dalla negoziazione assistita, oltre a far torto all'avvocatura (ritenuta forse meno tutelante per le parti di un sindacalista o di un funzionario della DTL?) si pone in stridente contrasto con gli obiettivi di semplificazione e riduzione dei costi della giustizia che hanno informato ieri il Decreto sulla degiurisdizionalizzazione ed informano oggi il disegno di legge delega sulle modifiche al codice di procedura civile.

Gli avvocati infatti da sempre, nella materia del lavoro, trattano la composizione delle controversie e negoziano transazioni, in misura peraltro assai superiore rispetto ad altre materie, sia per la natura stesse delle controversie sia per l'incentivo dato dalla maggior celerità nella soluzione del conflitto rispetto ai tempi non sempre brevi del processo del lavoro.

Senonchè poi gli avvocati devono far "ratificare" gli accordi in una delle sedi deputate a conferire all'atto transattivo l'inoppugnabilità di cui all'art. 2113 cod.civ.

È evidente che questo inutile passaggio, che nel maggior parte dei casi si traduce in una mera formalità (limitandosi la commissione conciliativa di turno ad una semplice presa d'atto dell'accordo raggiunto dalle parti assistite dagli avvocati) comporta un inutile dispendio di tempo e di denaro per le parti, che non può certo trovare ragione in una presunta minore capacità dei due avvocati delle parti di assolvere alle ragioni di tutela che stanno alla base della norma codicistica e che si pone in contrasto con gli obiettivi di semplificazione delle procedure perseguiti dal legislatore della riforma.

Nè l'esclusione si giustifica con riferimento alla natura dei diritti previsti dalla legislazione giuslavoristica.

Al riguardo va ricordato, ad evitare ogni possibile confusione, che i diritti qualificati come indisponibili dal nostro ordinamento (art. 1966 cod.civ), non potendo formare oggetto di transazione a pena di nullità della medesima, sono già espressamente esclusi dalla possibilità di formare oggetto della negoziazione assistita (art. 2, lettera b) del DL 132/2014).

La categoria dei diritti indisponibili non è peraltro specifica del diritto del lavoro, comprendendo, ad esempio, diritti non ancora maturati, diritti di terzi e diritti assistiti da peculiari caratteristiche (diritti di stato, di cittadinanza, etc.). Nel diritto del lavoro i diritti di cui il lavoratore non può (in alcun modo) disporre sono essenzialmente quelli futuri, non ancora entrati a far parte del suo patrimonio. E questi diritti, appunto in quanto indisponibili, non possono formare oggetto di transazione in nessuna sede, neppure in quelle già oggi riconosciute idonee a conferire carattere di definitività alle rinunzie e transazioni del lavoratore (art. 2113 cod.civ.).

L'estensione della negoziazione assistita alle controversie di lavoro non potrebbe, dunque, in alcun modo pregiudicare i diritti indisponibili del lavoratore, così come non sono attualmente pregiudicati da tale istituto i diritti indisponibili in altri ambiti del diritto.

Il lavoratore invece può disporre dei diritti, pur derivanti da norme inderogabili dell'ordinamento, che siano già entrati a far parte del suo patrimonio ma i relativi atti dispositivi (rinunzie e transazioni) sono impugnabili nel termine di sei mesi (dalla cessazione del rapporto o dalla transazione, se successiva) a meno che non siano raggiunti in una delle sedi "protette" elencate nell'art. 2113 cod.civ. (ad oggi cinque, non necessariamente "pubbliche").

Quello che si chiede è semplicemente che la negoziazione assistita da avvocati sia parificata a quella che si svolge in altre sedi in cui oggi possono essere raggiunte transazioni valide e non più impugnabili. È persino superfluo ricordare che l'assistenza di un avvocato, la cui funzione sociale è riconosciuta dalla costituzione, professionista iscritto ad un albo, tenuto al rispetto di un codice deontologico, soggetto a controllo disciplinare e obbligatoriamente assicurato contro i danni eventualmente arrecati alla parte assistita nello svolgimento del suo mandato, offre al lavoratore garanzia di tutela non certo minore di un sindacalista o di un funzionario ministeriale e garantisce appieno i requisiti di genuinità e libertà della volontà eventualmente dismissiva manifestata dal lavoratore che la norma richiede.

AGI, in conclusione, chiede che venga mantenuta la disposizione del Disegno di legge oggi in esame avanti codesta Commissione già approvato dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2016 che delega il Governo ad emanare norme che prevedano che sia possibile, per le controversie di lavoro, ricorrere anche alla negoziazione assistita (art. 2, secondo comma, punto 10).

Il testo esitato dalla Camera, ad avviso di AGI, merita di essere approvato senza modifiche, anche laddove precisa che restano ferme le altre forme di valida conciliazione delle controversie ("fermo restando quanto disposto dall'art. 412-ter del codice di procedura civile") e che la negoziazione assistita non costituisce condizione di procedibilità dell'azione.

L'approvazione di tale disposizione è sollecitata ancora una volta dall'avvocatura tutta: il XXXIII Congresso Nazionale Forense, riunito a Rimini dal 6 all'8 ottobre 2016, ha approvato una mozione in tal senso, al fine di offrire ai lavoratori e ai datori di lavoro la possibilità di utilizzare lo strumento della negoziazione assistita che, valorizzando il ruolo degli avvocati delle parti, incentivi e semplifichi la risoluzione stragiudiziale delle controversie (il testo della mozione è qui allegato).

### **L'abrogazione del cd. Rito Fornero per l'impugnazione dei licenziamenti.**

Il Disegno di legge, all'art. 2, prevede l'abrogazione del procedimento speciale previsto dalla legge 92/2012 (cd. Legge Fornero) per l'impugnazione dei licenziamenti rientranti nel campo di applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

L'articolo riprende alla lettera una proposta avanzata congiuntamente già nel 2013 da AGI e Associazione Nazionale Magistrati.

Tale proposta recepiva il giudizio negativo comune a tutti gli operatori, giudici e avvocati, circa gli effetti prodotti dal nuovo rito speciale introdotto dalla legge 92/2012.

Il nuovo rito infatti aveva sin da subito generato innumerevoli problemi interpretativi ed applicativi, appesantendo il funzionamento della giustizia con intricate questioni processuali, alle quale erano state date soluzioni difformi tra loro a seconda delle sedi giudiziarie, con applicazione quindi disomogenea sul territorio nazionale, consacrata in veri e propri "editti" tra loro contrastanti emanati da molti tribunali.

Per non dire dei problemi, anche organizzativi, creati dall'introduzione, sostanzialmente, di un grado/fase di giudizio in più.

Se quindi già allora l'abrogazione del rito speciale si presentava come opportuna, oggi lo è ancora



di più.

Dopo l'entrata in vigore del DLgs. 4 marzo 2015 n. 23, al licenziamento dei lavoratori assunti dopo il 7 marzo 2015 non si applica il rito previsto dalla legge 92/2012.

Si è dunque venuta a creare una situazione in cui per l'impugnazione del licenziamento vi sono riti diversi a seconda della data di assunzione del lavoratore, con la conseguenza che per licenziamenti intimati per le medesime ragioni (si pensi ad esempio ad un licenziamento collettivo) si deve far ricorso a procedimenti introdotti con riti diversi.

L'esigenza di celerità, che era stata alla base dell'introduzione del nuovo rito, è adeguatamente presidiata dal mantenimento della disposizione che riserva specifici giorni di udienza alla trattazione delle cause di licenziamento, sulla cui osservanza i dirigenti degli uffici giudiziari sono chiamati a vigilare.

Del resto il processo "ordinario" del lavoro introdotto nel 1973 costituisce un collaudato e valido modello processuale, che, ove correttamente applicato e supportato con le necessarie misure organizzativa, ha tutte le caratteristiche per garantire la celerità della definizione delle controversie, come di fatto avviene in alcune sedi giudiziarie.

Tra tali caratteristiche spiccano l'oralità, la concentrazione e l'immediatezza della discussione, il contatto diretto con il magistrato.

Opportune appaiono infine anche le disposizioni in materia di licenziamenti discriminatori (comma 5) e licenziamento del socio di cooperativa (comma 6), che risolvono questioni interpretative su cui si sono verificati contrasti giurisprudenziali.

In conclusione AGI ritiene che l'intera disposizione del Disegno di legge sia meritevole di approvazione.

Avv. Aldo Bottini  
Presidente AGI

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. La struttura presente della legge delega. I criteri così specifici già pronti per essere approvati come modifiche alla legge vigente, senza necessità della delega. Sulla necessità di ristabilire la priorità dei poteri legislativi nella formazione della legge processuale. Del rischio di una occasione perduta - 3. Con riferimento alla disciplina del tribunale delle imprese. - 4. Con riferimento al tribunale della famiglia e della persona. - 5. Con riferimento al processo di cognizione di primo grado. - 6. Con riferimento al giudizio di appello. - 7. Con riferimento al giudizio di cassazione. - 8. Con riferimento all'esecuzione forzata. - 9. Con riferimento alla tutela cautelare. - 10. Quanto al criterio di sinteticità degli atti. -11. Quanto all'adeguamento delle norme processuali all'introduzione del processo civile telematico. – 12. La disciplina delle spese. 13. La formazione dei laureati in giurisprudenza presso la corte di cassazione. 14. Le disposizioni in materia di lavoro 15. Proposta di legge delega integrata e modificata.

#### *1. Premessa*

Illustre Presidente e illustri componenti della commissione Giustizia del Senato, ringrazio per l'onore concessomi nel convocarmi avanti a Voi. Questa audizione è tesa a fornire elementi di riflessione su un progetto di legge delega approvato dalla Camera dei deputati ed oggi sottoposto alla Vostra attenzione; progetto che ho avuto modo di conoscere nel suo iter parlamentare, essendo stato richiesto come esperto già il 22 giugno 2015 davanti alla commissione Giustizia della camera dei deputati.

#### **COSA AVEVO SCRITTO IN QUELLA CIRCOSTANZA.**

Illustre Presidente, e Illustri componenti della Commissione Giustizia, ringrazio per l'onore concessomi nel convocarmi a questa audizione.

Onorevoli membri della Commissione Giustizia della Camera, la situazione in cui siete chiamati a legiferare è, per la prima volta da tanti anni a questa parte, o forse per la prima volta *tout court*, inedita.

Alcune recenti riforme già approvate, dalla pur parziale revisione della geografia giudiziaria di primo grado, all'avvio con successo del processo telematico, all'istituzione dell'ufficio del giudice, hanno dato ed ancor più daranno risultati nel complesso positivi.

Altre riforme essenziali, ad esempio la ridefinizione di compiti e *status* dei giudici onorari, sono già all'attenzione della commissione giustizia del Senato.

Altre, come il reclutamento di 400 giudici straordinari per contribuire allo smaltimento del contenzioso che grava sulle corti d'appello, sono state adottate e stanno per essere applicate.

Più importante di tutto; il contenzioso civile “in entrata”, almeno per i giudici di primo grado e per le corti di appello, è drasticamente in calo<sup>1</sup>.

Sarebbe utile, forse indispensabile, chiarire le cause di questa compressione della domanda di giustizia, ma la sintesi cui intendo connotare questo mio intervento lo impedisce.

Rimane invece, per la prima volta la concreta possibilità che, in un arco di tempo medio-breve, con il decisivo ausilio di una innovativa ed ambiziosa legge delega, i mali della giustizia, in termini della durata irragionevole se non anche della qualità delle decisioni, possano definitivamente essere superati.

Un risultato straordinario, impensabile, che con il vostro decisivo aiuto e con la vostra lungimiranza è davvero a portata di mano.

Necessita soltanto coraggio, innovazione, ed ambizione.

Da questo punto di vista, il progetto a Voi sottoposto manifesta alcuni tratti di estremo interesse, e non potrebbe essere diversamente alla luce della straordinaria capacità e personalità del Presidente Berruti e dei componenti della Commissione, unito però talora a soluzioni che non ritengo si debbano condividere e adottare, e, più in generale, non sufficientemente “temerario” ed “ambizioso”.

Occorre di più, da parte vostra; spero di potere contribuire a spingervi a seguire strade ancora più proficue.

## COSA SCRIVO ORA

Onorevoli Senatori, lo stato dell'arte in cui siete chiamati a legiferare è mutato, e non poco, in questi 18 mesi.

Si conferma il calo drastico della domanda di giustizia; anzi, per la Corte d'Appello, la riduzione nell'ultimo anno delle nuove controversie è stata superiore al 10%.; oggi, l'indice di litigiosità civile del nostro paese è ormai al di sotto della media dei paesi che aderiscono alla CEPEJ, un risultato clamoroso se si pensa che nel 2008 effettivamente l'Italia era al 4 ° posto tra i Paesi più litigiosi. In conseguenza, lo stesso arretrato quanto ai giudizi di primo e secondo grado, seppur troppo lentamente, si sta riducendo. C'è francamente di che essere preoccupati (piuttosto che soddisfatti), per chi sa che questo calo non è affatto figlio del successo delle ADR, o di un miglioramento della qualità delle leggi ecc....ma piuttosto di una crisi montante che rende non sostenibile l'accesso alla giustizia con i relativi costi per una fascia non indifferente della popolazione, unito ad una mancanza di fiducia nella attività

1 Secondo i dati del Ministero della Giustizia, e ad eccezione dei ricorsi per cassazione, il contenzioso “in entrata” in materia civile è da alcuni anni in calo, e addirittura ad esempio nel gennaio 2015 il numero delle iscrizioni a ruolo di nuovi affari civili si sarebbe ridotto del 20% rispetto al gennaio 2014, addirittura con un calo del 40 % per i giudizi in materia di separazione e divorzio.

giurisdizionale pubblica che allontana il cittadino dalla tutela offerta.

Il processo è assai mutato, a sua volta. Abbiamo assistito, in questo biennio, allo sviluppo del processo telematico che, pur se con innegabili difficoltà, sta dando effettivamente dei risultati positivi.

Anche il panorama normativo o para normativo processuale è radicalmente cambiato.

Il processo di cassazione è stato nell'ottobre 2016 quasi integralmente riscritto, così da rendere già vecchia la parte della riforma di legge delega che si occupa di questo mezzo di impugnazione; e così anche per il processo esecutivo, chiamato a fare i conti con una degiurisdizionalizzazione a vantaggio dei creditori "forti" introdotta nel maggio del 2016 che rende inattuali molte delle disposizioni indicate nella legge delega.

Legge delega, peraltro, che oggi è assai diversa da quella presentata l'11 marzo 2015 dal Governo. Il passaggio parlamentare la ha stravolta; anche a prescindere dal fatto che sia stata migliorata o peggiorata, rimane per certo che la stessa è stata orbata, sia per la parte che riguarda il tribunale delle imprese che per la parte che attiene al processo di cognizione ed alle impugnazioni, della quasi totalità dei profili realmente innovativi che erano stati indicati nel progetto.

Cosa rimane, dunque, adesso? Francamente, molto poco, troppo poco.

Se si prescinde da un coraggioso e certo importante tentativo di riscrivere le regole ordinamentali e processuali di un aspetto fondamentale del vivere sociale, con le nuove regole dedicate al tribunale specializzato della famiglia e della persona, e da una ampia pagina relativa alla ulteriore implementazione del processo telematico, il resto della proposta di legge delega è francamente deludente.

Talora inefficace, talaltra francamente dannoso, tanto da auspicare che non venga alla luce, così da lasciare al calo della domanda di giustizia il compito di ridurre a tempi ragionevoli la durata dei processi, evidentemente peraltro l'unico scopo di una riforma che non tenta neanche di migliorare la qualità dell'istruttoria e delle decisioni, ma anzi promuove e accetta soluzioni che ignorano, ma anzi peggiorano talora sacrificano, questi obiettivi, senza peraltro riuscire a disegnare processi più rapidi.

Nulla o quasi, nella legge delega, in riferimento a ambiti giurisdizionali fondamentali e bisognosi di restyling, come la fase cautelare; se possibile, addirittura dannose le previsioni in materia di cognizione sia nel primo grado che nelle impugnazioni.

Il Parlamento, così, evitando di innovare decisamente con la legge delega in esame, più o meno consapevolmente, tra l'altro, abdica al suo ruolo fondamentale di chi indica le norme da seguire; si abbandona così, alle evoluzioni giurisprudenziali, senza avere la forza e la capacità di determinare il cambiamento. Inutile, allora, poi, lamentare il debordare della giurisprudenza in ambiti più propriamente da riservare alla decisione del legislatore, se è proprio il legislatore che si

dimostra nella migliore delle ipotesi disattento e disinteressato.

Ed allora, è davvero necessario avere la forza di porsi degli obiettivi ambiziosi, di ridisegnare pur all'interno dell'attuale sistema il perimetro e l'oggetto dell'intervento (inserendo principi o criteri direttivi in linea con l'attuale sentire, recuperandoli talora anche da precedenti esperienze e proposte, e dunque certamente pronti per una immediata e positiva attuazione e poi applicazione nella vita reale dei giudici e degli avvocati). Altrimenti, francamente, lo ripeto con forza, è davvero meglio lasciare tutto come è, ed evitare una pseudoriforma che provocherebbe solo ritardi e confusione, limitando il vostro esame e l'approvazione solo alla adozione delle modifiche sul tribunale specializzato della famiglia ed al processo telematico. Bisogna invece, onorevoli Senatori, che voi con orgoglio decidiate di intervenire, se non con una radicale riscrittura del codice di procedura civile e della legge sull'ordinamento giudiziario<sup>2</sup> (come pure sarebbe auspicabile), quantomeno con un intervento deciso. Di qui, la mia scelta di procedere non solo con un esame delle varie proposte contenuta nella delega, ma di offrire infine una riscrittura della delega con la introduzione di differenti proposte e soprattutto con la proposta di ulteriori criteri direttivi che possano davvero incidere sulla migliore qualità del processo civile. Per contribuire a permettere al Parlamento di varare una legge delega che incida positivamente insieme sulla tutela del ciclo economico e dei diritti fondamentali della famiglia e della persona, ridisegnando con efficacia la tutela dei migranti. E che provveda a migliorare il processo italiano, e le norme sull'ordinamento e sulla geografia giudiziaria, contribuendo decisamente a risolvere in tempi medio-brevi

<sup>2</sup> Nelle mie osservazioni rese avanti alla Camera dei deputati, avvertivo che: "2. *Tra restyling e nuova scrittura delle leggi fondamentali* Sono in sintesi possibili almeno due differenti approcci.

1) Il primo più radicale, ed al quale va la mia ragionata preferenza.

Una nuova scrittura delle leggi fondamentali.

La legge sull'ordinamento giudiziario e il codice di procedura civile.

Intervenire, invece, per l'ennesima volta su tessuti normativi ormai logori rischia di non produrre tutti i benefici effetti di una riscrittura radicale.

La soluzione non sarebbe per nulla eversiva; ricordo che, nel 2009, una ambiziosa legge delega affidò al legislatore delegato il compito di scrivere, in buona sostanza, "per la prima volta" il codice del processo amministrativo. Un nuovo codice di procedura civile (e coerenti regole dell'ordinamento giudiziario) potrebbe così, tra l'altro, essere da principio ispirato anche alle prospettive dell'organizzazione delle risorse della amministrazione della giustizia, ed al canone di proporzionalità, di cui alla *Rule* n. 1 delle *Civil Procedure Rules* dell'ordinamento inglese, laddove si avverte che trattare una causa secondo giustizia, pretende tra l'altro "attribuire ad essa una quota appropriata delle risorse del giudice, tenendo conto della necessità di riservare le risorse agli altri casi", e che il dispendio di risorse sia proporzionato alla controversia di cui si discute.

E ripensato radicalmente sulla base delle attuali dinamiche del processo, che, elemento sintomatico, sono oggi praticamente quasi integralmente oggetto di una totale telematizzazione dell'attività di tutti i soggetti del processo; tale, ad esempio, da fare ripensare alla stessa funzione dell'udienza civile, ed alla possibilità, per talune materie, alla costruzione di un processo interamente telematico senza la stessa previsione, se non eventuale, di udienze avanti al giudice.

2) Seconda opzione. Se poi non si volesse raggiungere questo obiettivo, sarà necessario intervenire con maggiore determinazione e decisione sull'attuale tessuto normativo; un tessuto normativo, va detto, che ad oggi, consente, inalcune realtà, uno smaltimento dei giudizi di primo grado in un tempo ben inferiore all'anno (e ciò, a dimostrazione che anche le attuali regole, se ben applicate, possono assicurare rapidità nelle decisioni), ma che naturalmente può sempre essere decisamente migliorato, sia per la legge processuale che per le disposizioni in tema di ordinamento giudiziario. Una scelta simile, in linea con quella che è l'impostazione dell'attuale proposta di legge delega, ha dalla sua, tra le altre, almeno due elementi assai convincenti.

In primo luogo, rende rapido il lavoro del legislatore delegato, che potrebbe esitare uno o più decreti legislativi in tempi rapidissimi, e comunque concludere il lavoro davvero "ad horas".

Inoltre, sarebbe più facilmente digeribile dagli operatori pratici del diritto; se ben steso, ingenererebbe meno incertezze applicative rispetto ad un testo radicalmente nuovo, e potrebbe rischiare assai meno di provocare crisi di rigetto nei soggetti chiamati a applicare le disposizioni rinnovate (...delle nuove riforme, solo quelle "dal basso" sono state adottate con convinzione da giudici e avvocati, penso alle vendite immobiliari; le altre sono state rifiutate).

davvero il problema dell'arretrato e della lunghezza dei tempi processuali senza però incidere negativamente sui diritti di difesa e sulla qualità delle decisioni.

Lo ribadisco con decisione; proprio nella redazione della legge processuale è necessario che il legislatore consapevolmente disponga sull'applicazione di alcuni principi, e prenda chiaramente posizione nella stesura delle norme indicando così quali, in questo momento, debbano prevalere sugli altri, quando la contemperazione appaia ardua (è il legislatore che oggi deve dirci se i diritti di contraddittorio e difesa, se la certezza delle regole e delle garanzie di una corretta decisione debbano o no essere soprafatte da esigenze di economia dei giudizi); un compito essenziale sempre, ma a maggior ragione oggi dato il numero certamente eccessivo degli avvocati, che trovano certo maggiore facilità nello svolgimento del proprio lavoro (la tutela dei diritti del cittadino) se possono contare su disposizioni legislative chiare, mentre faticano a prendere le misure a evoluzioni giurisprudenziali di cui talora (certo appunto anche per colpevole impreparazione) faticano ad avere tempestiva conoscenza..

*2. La struttura presente della legge delega. I criteri così specifici già pronti per essere approvati come modifiche alla legge vigente, senza necessità della delega. Sulla necessità di ristabilire la priorità dei poteri legislativi nella formazione della legge processuale. Del rischio di una occasione perduta.*

Una notazione sulla struttura della legge delega.

Iniziamo dalla legge delegata presentata all'esame della Camera dei deputati: nella proposta di legge delega governativa n. 2953 presentata si manifestavano talora alcune indicazioni invero alquanto generiche, che avrebbero potuto essere oggetto di letture diverse da parte del legislatore delegato. Ne erano esempio alcuni proposti criteri direttivi quanto al processo di cognizione, le cui attuali finalità si comprendevano pienamente solo attingendo alla relazione di accompagnamento. Al tempo stesso, alcune notazioni di grande interesse riferite alla disciplina processuale, ma anche a utili modifiche nell'ordinamento giudiziario, erano riservate esclusivamente alla relazione introduttiva, e non trasfuse nei criteri direttivi proposti per l'adozione al parlamento.

Questo andamento della legge delegata è stato solo in parte cambiato nella proposta assai modificata approvata nel marzo 2016 dalla Camera dei deputati.

Voglio proporre una duplice considerazione, che trascende dal profilo costituzionale della potenziale lesività per genericità della legge delega (art. 76 cost.); così operando, per alcune parti della proposta di legge delega il parlamento si spoglierebbe del suo compito di realmente indicare al legislatore delegato criteri e finalità da perseguire, lasciando un margine troppo ampio; per altri parti della legge delega, invece, la portata dei criteri appare puntuale, e sembra escludere che gli stessi poi potranno essere integrati con alcune considerazioni ulteriori nei decreti delegati (salvo incorrere nell'eccesso di delega), per introdurre le integrazioni pur rilevate nella relazione introduttiva.

La stessa proposta di legge delega, del resto, si compone di 5 articoli, ed è forse improprio indicare pertanto il disegno di legge come una legge delega; lo è, certamente, per gli artt. 1 e 2. Ma, per gli artt. 3,4,5, si tratta di una proposta di legge immediatamente applicativa, che comprende anche modifiche al codice di procedura civile.

Non tutto, dunque, è legge “delega”; ma, in realtà ciò di cui dovremmo riflettere è se davvero tutti i contenuti oggi nella delega siano ivi proficuamente “appostati”, o invece non li si possa immediatamente adottare come disposizioni legislative di immediata applicazione; che sia così, non appare dubbio, se si pensa come in materia di esecuzione forzata il maggio 2016, e di processo di cassazione l’ottobre 2016, siano state approvate due leggi che utilizzano in massima parte i contenuti della legge delega, ma che sono leggi che sono già entrate in vigore senza bisogno dei decreti delegati.

Sarebbe, o sarebbe stato se non vorrete modificare l’impianto, trasformare alcuni principi direttamente in disposizioni immediatamente precettive. Inoltre, quanto alla parte da riservare alla legge delega, propongo, invece, di strutturarne in modo ben più analitico i principi e criteri direttivi, così mantenendo a Voi, onorevoli Senatori, l’onore e l’onere di caratterizzare pienamente il senso della riforma.

### *3. Con riferimento alla disciplina del tribunale delle imprese*

La proposta di legge delega del governo ha sul punto dei tratti di indubbio interesse. Inoltre, appare facilmente ed autonomamente immediatamente esitabile con un apposito decreto legislativo.

Devo tuttavia sottolineare la mia perplessità all’idea di qualificare come specializzate le nuove «sezioni per l’impresa e il mercato». Ciò potrebbe, invero, determinare, anche nell’ambito dello stesso tribunale in cui vengono istituite, il sorgere di questioni di competenza che non potranno che rallentare l’*iter* procedimentale. Meglio, dunque, sarebbe considerare dette sezioni come semplici sezioni interne del tribunale ordinario. Il che significherebbe che le eventuali problematiche, interne al medesimo ufficio giudiziario, relative alla individuazione della sezione competente costituiranno questioni involgenti criteri di mera ripartizione interna delle controversie.

Manterrò comunque nei criteri il riferimento alla sezione specializzata, poiché intendo limitare le mie proposte di modifica solo a quanto ciò sia strettamente necessario.

La proposta governativa, poi, si caratterizza per il deciso ampliamento delle competenze delle sezioni per l’impresa e il mercato. Per numero di nuove cause da assegnare, in particolare con l’attribuzione al tribunale delle imprese delle questioni societarie in materia di società di persone; è tuttavia opportuno rivedere, per questa materia, il criterio di determinazione del contributo unificato, specificando la non applicabilità del raddoppio del contributo unificato di cui all’art. 13, comma 1 *ter*, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, così da evitare che la riforma gravi eccessivamente sulle società di persone e che, irragionevolmente nella maggior parte dei casi, una causa societaria relativa ad una società di persone abbia lo stesso costo di una riguardante una società di capitali.

Tuttavia, non limitare la competenza alla disciplina societaria, e dei diritti di invenzione, marchio, brevetto, ma aggiungere altre materie fa correre il rischio che la specializzazione auspicata sia difficile da raggiungere, e determini invece una involontaria “despecializzazione”<sup>3</sup>.

Manifesto una assoluta contrarietà all’art. 1, comma 1, lett. a), n. 1, della proposta di legge delega laddove espressamente prevede di mantenere invariato il numero delle 21 sezioni per l’impresa e per il mercato. Serve una legge delega più ambiziosa.

Che non nasconda le attuali difficoltà delle sezioni, con i giudici costretti ad affrontare, nella maggioranza delle 21 sezioni, un carico di lavoro di giudizi di altre materie che impediscono

l'efficace funzionamento di queste sezioni.

Siamo, anche qui, franchi ed ambiziosi; se vogliamo un tribunale delle imprese che decida in materia davvero rapida ed al tempo stesso con decisioni di alto livello, siamo ancora lontani dall'obiettivo. Per raggiungerlo, serve che le sezioni siano dedicate "esclusivamente" a decidere le controversie della sezione. Non occorre sperimentare, basta guardare l'esistente. Un tribunale che funziona bene è la sezione di Napoli, che ha un carico esclusivo in materia. Come si possa, invece, pretendere la medesima qualità e rapidità da giudici "promiscui", è domanda retorica; non si può. Il tribunale delle imprese di Catania, ad esempio, ha alcuni giudici di grande qualità; ma non è sufficiente, se a questi magistrati si chiede comunque di decidere in materia bancaria, o su controversie fallimentari.

Si deve prevedere come criterio direttivo che i giudici del tribunale delle imprese debbano esclusivamente occuparsi delle controversie assegnate alla sezione. Il punto è semplice; bisogna davvero vedere se alla specializzazione ci si crede oppure no; se sì, il legislatore non ha a mio avviso altra strada che non sia quella di imporre come criterio direttivo che, attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione, si assicuri l'esercizio in via esclusiva delle funzioni attribuite alle sezioni specializzate. Inoltre, appare indispensabile inserire anche presso le corti di Appello chiamate a decidere in secondo grado le impugnazioni sui provvedimenti dei tribunali specializzati delle sezioni allo stesso modo connotate, riservandone la partecipazione a componenti da adibire in esclusiva o quantomeno in prevalenza alla sezione specializzata. È certo possibile che l'attribuzione esclusiva conduca, alla luce del numero attuale delle sezioni, ben 21, a costruire dei ruoli troppo leggeri per questi giudici: in questo caso, l'unica soluzione accettabile sarà procedere alla riduzione delle sedi dei tribunali che contengono una sezione dedicata alle imprese. È allora indispensabile procedere ad una ricognizione statistica del numero di giudizi nelle materie assegnate alla competenza delle sezioni anche tenendo naturalmente conto delle nuove attribuzioni. E, al termine di questa ricognizione, decidere quante sezioni debbano rimanere, e dove.

Dunque, se opportuno, agendo con due decreti delegati; il primo immediato, con le norme di procedura; il secondo, successivamente, sulla revisione sul punto della geografia giudiziaria, alla luce della esclusività da assegnarsi ai giudici di queste sezioni.

I principi di legge delega del governo, infine, non prevedono particolari accorgimenti processuali sul tribunale delle imprese<sup>4</sup>; sul punto, anticipo che, nei principi direttivi riservati al processo cautelare, proporrò che il giudice della cautela in corso di causa possa decidere di trasformare il procedimento cautelare in processo ordinario concludendo con una sentenza di primo grado, e così accelerando i tempi processuali e alleviando il peso di una spesso inutile duplicazione delle decisioni. Ritengo che questa soluzione, già adottata nell'ormai abrogato rito commerciale<sup>5</sup>, determinerà un notevole beneficio in termini di tempi e di costi proprio per tutte quelle cause in materia di impugnazione di atti societari, il più delle volte caratterizzate da un istruttoria inesistente o solo documentale, che pertanto potrebbero essere oggetto di immediata decisione.

<sup>3</sup> In argomento, nell'iter avanti alla Camera dei deputati si è ritenuto di eliminare il criterio direttivo che attribuisce alla competenza del tribunale delle imprese "le controversie in materia di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario, oltre quelle previste dall'articolo 3, comma 2, lettera f), del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, e successive modificazioni". Come avevo sottolineato alla Camera "detta attribuzione sembra giustificarsi non in ragione della natura delle controversie, ma solo per l'eventuale rilevante valore economico delle stesse o per la natura pubblica di una delle parti, salvo a ritenere che l'auspicata maggiore rapidità del tribunale delle imprese sia la ragione alla base dell'affidamento di questioni che l'ordinamento ritiene debbano avere una corsia preferenziale". L'esclusione della materia mi sembra, dunque, forse la soluzione migliore.



Il maggior numero di controversie assegnate alle sezioni per l'impresa e il mercato induce a interrogarsi sulla disciplina della connessione in materia. Vanno esaminate le questioni configurabili allorché la causa devoluta alla competenza della sezione per l'impresa e il mercato sia oggettivamente connessa con una causa soggetta alla cognizione di un diverso tribunale ordinario. Le strade che il legislatore potrebbe seguire relativamente alla individuazione dei criteri di risoluzione di dette questioni sono diverse. La più semplice consiste nel non intervenire e nel lasciare ai criteri di cui all'art. 40, comma 1, c.p.c. il compito di regolamentare - attribuendo prevalenza al giudice preventivamente adito - le possibili fattispecie di connessione *de quibus*. Va tuttavia tenuto in conto che, secondo un orientamento giurisprudenziale, il criterio della prevenzione non potrebbe trovare applicazione in presenza di controversie devolute per materia (quali sono quelle attribuite alle nuove sezioni dal disegno di legge in discussione) o per territorio inderogabile ad un determinato giudice. Al fine di eliminare ogni dubbio ermeneutico in merito all'impatto della connessione sul regime della competenza ed allo scopo di evitare con certezza (non lasciando, dunque, alla giurisprudenza eccessivi margini di interpretazione) non solo che la sezione per l'impresa e il mercato venga spogliata della causa di propria competenza, ma anche ogni possibile rallentamento di quest'ultima, si potrebbe allora prevedere, nella materia *de qua*, un divieto esplicito di modifica della competenza per ragioni di connessione. È chiaro, però, che impedendo in via assoluta il *simultaneus processus* ci si espone talvolta al rischio, assolutamente da evitare nell'ottica di velocizzazione perseguita nel disegno di legge, di sospensione *ex art. 295 c.p.c.* della causa devoluta alla sezione per l'impresa e il mercato, allorché la causa di competenza del tribunale ordinario risulti pregiudiziale rispetto a quella appunto devoluta alla sezione per l'impresa e il mercato. Ciò potrebbe anche indurre ad intervenire con una esplicita previsione che vieti, in queste fattispecie, la sospensione del processo per pregiudizialità. Soluzione, questa, obiettivamente molto forte, ma già seguita in passato (seppur con riferimento ad ipotesi di pregiudizialità amministrativa) dal legislatore in materia di pubblico impiego privatizzato (articolo 63, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001: "Sono devolute al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, ad eccezione di quelle relative ai rapporti di lavoro di cui al comma 4, incluse le controversie concernenti l'assunzione al lavoro, il conferimento e la revoca degli incarichi dirigenziali e la responsabilità dirigenziale, nonché quelle concernenti le indennità di fine rapporto, comunque denominate e corrisposte, ancorché vengano in questione atti amministrativi presupposti. Quando questi ultimi siano rilevanti ai fini della decisione, il giudice li disapplica, se illegittimi. L'impugnazione davanti al giudice amministrativo dell'atto amministrativo rilevante nella controversia non è causa di sospensione del processo").

<sup>4</sup> Sotto questo punto di vista, viene espunta dalla legge delega approvata quello che era certo l'aspetto più innovativo e radicale che invece la legge delega presentava, ovvero una innovativa forma di individuazione di soggetti chiamati ad integrare le competenze non strettamente giuridiche e pure necessarie a decidere con cognizione le controversie: "...prevedere presso ciascuna sezione l'istituzione di un albo di esperti nelle materie della ragioneria, della contabilità, dell'economia e del mercato, con possibilità di iscrizione anche di dipendenti della Banca d'Italia e di autorità indipendenti; prevedere che il presidente della sezione, fatta salva la possibilità di nominare un consulente tecnico d'ufficio, designi uno o più esperti, a supporto conoscitivo e valutativo del collegio giudicante relativamente alle materie diverse da quelle giuridiche; prevedere che detti esperti possano essere ascoltati nell'udienza pubblica in contraddittorio con le parti...".

<sup>5</sup> Si veda l'art. 24 D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 5.

Una diversa strada, meno impervia, conduce alla modifica dell'art. 40, comma 1, c.p.c., con la esplicita previsione del potere attrattivo della causa di competenza della sezione per l'impresa e il mercato nei confronti della causa di competenza del tribunale ordinario o del tribunale fallimentare o del lavoro (e ciò allo scopo di evitare ogni possibile rischio di spostamento di competenza che spogli della *potestas iudicandi* la sezione per l'impresa e il mercato). Tale scelta, che prevede l'attrazione delle domande connesse al tribunale delle imprese, comporta, però, come è evidente, un forte rischio di appesantimento del giudizio. Rimane tuttavia l'esigenza di attribuire al legislatore delegato l'onere di intervenire sulla disciplina di cui all'art. 40 c.p.c. per provvedere ad una chiara disciplina della connessione, che eviti inutili e dannose perplessità applicative.

### **Criteri direttivi suggeriti:**

L'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1, va così sostituito:

prevedere che i giudici assegnati a tali sezioni svolgano esclusivamente le funzioni all'interno delle stesse; rivedere il numero delle attuali sezioni per l'impresa in modo da consentire un ottimale carico di lavoro"; prevedere l'istituzione di sezioni specializzate presso le corti di Appello competenti per la decisioni dei giudizi di secondo grado avverso le decisioni delle sezioni per l'impresa di primo grado.

L'art. 1, comma 1, lett. a), n. 2.5, va così sostituito:

2.5) "Le controversie di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, e successive modificazioni, relative a società di persone, con la esplicita previsione dell'esclusione del raddoppio del contributo unificato di cui all'art. 13, comma 1 *ter*, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115";

Va inoltre aggiunto il seguente criterio direttivo; 2.6) disciplinare la disciplina della connessione riformulando l'art. 40 c.p.c.; precisando l'inderogabilità della competenza della sezione specializzata del tribunale delle imprese per le materie attribuite, definendo con precisione l'eventuale attrazione delle domande connesse a quelle di competenza della sezione specializzata del tribunale delle imprese.

Restano invariati tutti gli altri criteri direttivi indicati nel disegno di legge delega approvata dalla camera dei deputati.

#### *4. Con riferimento al tribunale della famiglia e della persona*

Una breve premessa: non prenderò posizione sulle scelte della proposta di legge delega, che fanno riferimento alla distribuzione delle controversie tra il tribunale della famiglia e della persona ed il tribunale dei minorenni. Si tratta di una questione di particolare delicatezza sulla quale non ho idee sufficientemente definite; non si formuleranno sul punto proposte della modifica dei criteri direttivi. Rilevo soltanto come potrebbe forse essere coerentemente più opportuno trasferire alle competenze dell'istituenda sezione specializzata anche ulteriori ambiti, quali la responsabilità da condotte endofamiliare e del sistema risarcitorio ad esso relativo, e come altresì sarebbe coerentemente opportuno assegnare all'istituenda sezione anche la competenza a decidere di tutti i problemi in tema di convivenza di fatto, regolata o non dalla legge 20 maggio 2016 n.76. Infine, appare opportuno valutare quali debbano eventualmente essere i rapporti tra controversie connesse di diversi riti e materie, riservando la possibilità al legislatore delegato di intervenire sulla disciplina della cognizione di cui all'art. 40 c.p.c. Le riflessioni sintetiche che seguono saranno rivolte alle controversie con gli stranieri in tema di immigrazione.

Sul punto, formulo un mio suggerimento, cui credo fortemente: sarebbe altresì auspicabile attribuire alla competenza delle nuove sezioni specializzate, tutte le controversie in materia di immigrazione, devolute alla giurisdizione ordinaria, al fine di dare maggiore coerenza e razionalità alla disciplina. Mi riferisco alle controversie in materia di riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale dei cittadini comunitari e dei loro familiari (art. 16 d.lgs. 150/2011), ai procedimenti avverso l'espulsione del cittadino extracomunitario (art. 18 d.lgs. 150/2011), ai procedimenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale del cittadino comunitario (art. 17 d.lgs. 150/2011), alle controversie in materia di ricongiungimento familiare (art. 20 d.lgs. 150/2011), ai procedimenti in materia di convalida del provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera o trattenimento presso i centri di identificazione ed espulsioni. Tali controversie sono oggi distribuite, in modo alquanto illogico, tra la competenza del giudice di pace per i cittadini non appartenenti ai Paesi membri e del tribunale per i cittadini europei, e con riti non perfettamente omogenei.

Meglio attribuirle alla competenza delle sezioni specializzate ; circondariali, e non distrettuali, per non gravare troppo quest'ultima si propone poi per tutte queste controversie l'attribuzione del rito della camera di consiglio (art. 737-742 c.p.c.), privo delle preclusioni e formalità degli atti introduttivi del giudizio, poco compatibili con procedimenti in cui talora la parte ricorrente può stare in giudizio personalmente e la pubblica amministrazione tramite i funzionari, onde consentire tra l'altro al giudice di intervenire d'ufficio con la richiesta di informazioni *ex art. 738 c.p.c.*

#### **Criteri direttivi suggeriti:**

Modificare l'art. 1 lettera b, punto 7. 1., aggiungendo una parte in fine: i giudizi sulla responsabilità da condotte endofamiliare e del sistema risarcitorio ad esso relativo, e i giudizi che a vario titolo ineriscono a questioni sulla convivenza di fatto, regolata o non dalla legge 20 maggio 2016 n.76.

Introdurre l'art. 1 lettera b, punto 7. 4

7.4) “le controversie relative al riconoscimento dello *status* di rifugiato e alla protezione internazionale disciplinate dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, nonché dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale dei cittadini comunitari e dei familiari di cui al d.lgs 6 febbraio 2007, n. 30, ed all'art. 16 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di allontanamento dal territorio nazionale dei cittadini comunitari e dei loro familiari di cui al d.lgs 6 febbraio 2007, n. 30, ed all'art. 17 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di espulsione dei cittadini extracomunitari di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ed all'art. 18 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di ricongiungimento familiare e permesso di soggiorno per motivi familiari di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ed all'art. 20 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di convalida del provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera o trattenimento presso

i centri di identificazione ed espulsione di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ed all'art. 34, co. 19, lett. a) e d), del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150; Prevedere espressamente che tutte le richiamate controversie siano trattate e decise con le forme e le regole del rito in camera di consiglio di cui agli articoli 737-742 c.p.c.”.

Modificare l'art. 1 lettera b, punto 8, espungendo “oltre ai minori stranieri non accompagnati e a quelli richiedenti protezione internazionale”.

Tutti gli altri criteri direttivi restano invariati.

##### 5. *Con riferimento al processo di cognizione di primo grado*

La proposta di legge delega del governo, nella originaria versione proposta all'esame della Camera dei deputati, è stata da me decisamente criticata; registro con soddisfazione pertanto, che il disegno di legge delega approvato dalla Camera lo abbia abbandonato.

Nella mia relazione avanti alla commissione giustizia della Camera auspicavo, invece, di impostare criteri e principi direttivi altrettanto coraggiosi ed ambiziosi, ma più simili alle attuali regole e dunque più facilmente immediatamente adottabili dai pratici, che riducano drasticamente i tempi richiesti dall'attuale codice di procedura civile, renda più elastico nel rispetto dei diritti della parte il processo, e sia teso a raggiungere in tempi davvero rapidi la decisione della controversia con un provvedimento motivato.

Suggerivo l'adozione di un diverso criterio direttivo, che elimini la bipartizione tra processo ordinario e processo sommario, che preveda la drastica riduzione dei termini minimi a comparire *ex art. 163 bis* c.p.c.; riduzione che velocizzerebbe l'*iter* procedimentale senza compressione del diritto di difesa delle parti. Ancora, propongo di attribuire al giudice una ulteriore facoltà, ovvero di garantire la

concessione dei tre termini di cui all'art. 183 c.p.c., non più in maniera rigida, 30+30+20, ma graduandone la durata entro un *range*, a seconda della prospettata difficoltà della controversia.

Questa soluzione, unita agli ulteriori principi direttivi che seguono, consentirà l'adozione di un processo elastico, destinato a chiudersi alla prima udienza o in un tempo assai breve, e privo di alcun tempo morto, se non quelli indispensabili per la tutela del contraddittorio e dei diritti di difesa delle parti.

Parti, assistite da avvocati cui il nuovo processo chiederà un maggiore impegno; ma che, io credo, saranno meno “arrabbiati” a fornire, se a questa soluzione si contrappone l'adozione di un modello rigido con proposte risolutive immotivate del giudice della controversia.

Con una prima fase del processo con termini così ridotti, viene probabilmente meno la necessità del processo sommario *ex art. 702 bis* ss. c.p.c. quale rito alternativo alla cognizione ordinaria; e, conseguentemente, anche di tutte le inutili complicazioni oggi date da un processo sommario che può trasformarsi in ordinario, e viceversa.

L'esigenza tuttavia di non operare eccessivi stravolgimenti nelle prassi operative mi suggerisce di non inserire l'abrogazione del processo sommario tra i criteri direttivi che oggi propongo.

Mantengo integralmente la mia opinione, che ha il pregio di rappresentare una soluzione facilissima per il giudice e gli avvocati, che sarebbero chiamati a modificare virtuosamente le proprie abitudini, senza tuttavia correre il rischio di stravolgere il proprio *modus operandi*.

Aggiungo, ancora; se invece si volesse imporre una accelerazione ancora più decisa al processo (a scapito tuttavia di un fisiologico ulteriore momento di riflessione che io credo sia opportuno assicurare nella fase introduttiva), anche in questo caso abbiamo già la risposta; si tratta del processo del lavoro che, in realtà assistite da un numero ragionevole di cause sul ruolo di ogni giudice, come oggi a Milano, consente decisioni in media dopo 8 mesi dal deposito del ricorso introduttivo.

La soluzione adottata, invece dalla Camera dei deputati è, francamente, oggi, la peggiore possibile; dei quattro archetipi principali che popolano le aule di giustizia civili, rito ordinario, lavoro, camerale, sommario, sembra essersi scelta la soluzione meno adatta. In pratica, il processo civile ordinario si fa in due; quello monocratico si affida al rito sommario, quello collegiale al rito ordinario. Per come disegnato, un doppio errore.

a) L'errore della scelta del rito sommario, per come disegnato dalla Camera. In buona sostanza, il rito meno praticato, e più criticato, il sommario appunto, si eleva a sistema. E' ovvio, se una cosa non funziona, generalizziamola; c'è di che restare basiti.

In buona sostanza, si lascia al giudice in prima udienza una totale libertà di regolamentare il processo; in ossequio al principio, falso come Giuda, che i difensori siano solo responsabili con condotte non virtuose dei ritardi del processo. Ora, con le attuali regole, io insegno che il processo civile non ama le sorprese, e che pertanto ad ogni novità, anche quelle introdotte dal giudice, si consente sempre alle parti di replicare; e mi convince, e credo sia la soluzione che consente di ottenere risultati migliori (specialmente, in tutta franchezza, perché l'elevato numero e la complessiva preparazione di giudici e avvocati consiglia di lasciare a tutti un poco più di tempo per riflettere e non sbagliare). Ma pazienza, insegnerò invece che nel processo civile che viene tutto è lasciato all'arbitrio. E vi sia chiaro almeno, onorevoli Senatori, che state attribuendo un potere che sono proprio i giudici per primi e logicamente, a non volere; parlo, naturalmente, dei giudici sul campo, dei got, dei mot, dei giudici giovani, ma anche di quelli esperti, che ben comprendono che con le nuove regole saranno chiamati nelle fasi introduttive del giudizio, con più fascicoli sul tavolo e in condizioni spesso non ottimali, a dovere diversificare da causa a causa, dovendosi confrontare in udienza con avvocati per cui la propria causa sarà la più importante di tutte, con una serie di confronti defatiganti di cui, onestamente, nessuno avverte la necessità. E destinati a lasciare comunque una scia di polemiche sul processo che non aiuta, e che vede a rischio l'autorevolezza del giudice senza reali utilità per la procedura. E' una deformalizzazione forse più vicina, in realtà, al modello camerale, da non demonizzare certamente, ma francamente da non esportare ad ogni controversia. Spero sinceramente che possiate rimediare ad un simile grossolano errore, che davvero non ridurrebbe neanche i tempi processuali, infine, ma aumenterebbe inutilmente le discussioni su aspetti sempre più lontani dal diritto sostanziale, cui invece le attenzioni dovrebbero essere riservate.

b) Nella proposta di legge delega approvata dalla Camera ed oggi sottoposta alla vostra attenzione, poi, si mantiene il rito ordinario oggi vigente, che viene riservato esclusivamente ai giudizi sottoposti al giudizio collegiale in 1° grado; si tratta, anche in questo caso, di una soluzione errata, specialmente nel momento in cui non si introducono comunque nel rito collegiale quegli

elementi di elasticità, che viceversa ho affermato prima essere necessari per adeguare quell'architettura ai casi concreti di volta in volta da giudicare. Mi lasciano, ancora, perplessi, invece gli aggiustamenti (comunque insufficienti) al giudizio avanti al collegio di cui all'art. 2. a.8, specialmente quando si precisa quasi non più una facoltà, ma addirittura un onere di rimessione in decisione delle questioni a carattere preliminare quando essere possono definire il giudizio; una soluzione errata, che rischierebbe di ampliare i tempi processuali ingiustificatamente, mentre appare felice la soluzione attualmente in vigore di riservare la rimessione immediata in decisione solo nelle circostanze in cui il giudice lo valuti opportuno, ritenendo seria la questione preliminare.

Quanto all'art. 2 a.1. , ovvero alla supposta valorizzazione della portata del tentativo di conciliazione, notavo che esisteva un gap tra il generico contenuto del criterio direttivo della legge delega e il contenuto della relazione illustrativa della proposta di legge delega, e rivolgevo le mie critiche a quest'ultima. Le ripropongo integralmente. Quanto adesso al secondo criterio direttivo indicato nella proposta di legge delega lo valuterò ora facendo riferimento alla relazione illustrativa, da cui si desume la proposta introduzione di una obbligatoria e non motivata proposta conciliativa in prima udienza basata su una valutazione prognostica della lite allo stato degli atti, prima del giudizio di ammissibilità delle prove.

La lettera della legge delega va precisata, pur accogliendo lo spunto di valorizzare il ruolo del giudice nel contribuire alla soluzione anticipata della controversia; in molti casi, specie quando sia in previsione una istruttoria lunga e complessa, appare davvero inopportuno prevedere obbligatoriamente una proposta conciliativa o peggio una valutazione prognostica da parte del giudice istruttore, salvo ipotesi particolari da rimettere alla saggia e prudente valutazione del giudice istruttore (quando invece la causa sia matura per la decisione, più che un giudizio prognostico sarebbe il caso di provvedere ad una decisione immediata con provvedimento motivato).

Va precisato, allora, che il giudice avrà la facoltà, e non l'obbligo, di proporre una proposta di soluzione immediata della controversia. In tutta franchezza, se l'obiettivo implicito del criterio fosse quello di imporre al giudice di conoscere la causa fin dalla prima udienza, sarà meglio trovare delle soluzioni meno invasive e pericolose per raggiungerlo.

Ritengo peraltro preferibile che nella delega si specifichi se la valutazione prognostica del giudice debba o no essere accompagnata da motivazione, seppur succinta.

E ritengo che la proposta alle parti debba essere motivata; la motivazione garantisce che il giudice si confronti con i precetti legislativi, e ne consente un efficace controllo dell'operato; una garanzia minimale, che certo rallenterà il lavoro del giudice, ma che credo assolutamente ineliminabile per una proposta che, i pratici sanno, eserciterà una forza coercitiva notevole per le parti in causa. Ineliminabile, allo stato attuale, anche per quella maggiore qualità della decisione che la motivazione spesso comporta se è vero che spesso il giudice testa la validità delle decisioni in prima battuta ricavate proprio attraverso il controllo che ne fa scrivendone le ragioni in motivazione, e cambiando il dispositivo quando così si avveda della insostenibilità della decisione che si era prima ritenuta valida.

Infine, il criterio oggi proposto dalla nuova legge delega governativo in tema di immediata proposta prognostica obbligatoria e non motivata, è un criterio che richiede una qualità davvero elevata dei giudici chiamati ad adottarlo.

Sarò franco; se il giudice istruttore fosse sempre quella splendida figura di magistrato del Presidente Berruti, la mia valutazione sarebbe diversa; ma così, oggi, non è. Non tutti i giudici onorari, non tutti i giovani magistrati, non tutti i giudici togati hanno quella maturità e quella serena autorevolezza che sembrano un requisito scontato per il processo proposto nella relazione

introduttiva. Né si può pretendere con un tratto di penna di cambiare la mentalità di tanti bravi magistrati che ritengano di essere pronti alla decisione solo al termine dell'esame della controversia; che certo possono essere accompagnati ad un maggior uso dei tentativi di soluzione già all'inizio della causa, ma cui simili soluzioni non debbono essere imposte.

Lasciamo allora che il giudice proponga una soluzione conciliativa o prognostica solo quando ritenga di essere in condizioni e ritenga opportuno farlo; e obblighiamolo, quando sia fondata su un giudizio sulla controversia, in questi casi alla motivazione. Non carichiamo il magistrato di primo grado di responsabilità eccessive, che oggi rischierebbero di ritorcersi come un boomerang sulla credibilità della classe dei giudici, che verrebbero accusati dalla parte soccombente di parzialità e di mancato esame della controversia, senza potersi difendere proprio con la motivazione, che è il vero scudo del magistrato decidente.”

Mantengo naturalmente le mie considerazioni, aggiungendone di ulteriori rispetto ai due nuovi elementi che sono stati introdotti nella proposta approvata.

Il primo è condivisibile, ovvero che il processo verbale di conciliazione costituisca titolo idoneo alla trascrizione ove contempli vicende traslative, costitutive o modificative di diritti reali immobiliari.

Del tutto inaccettabile il secondo, che afferma (incredibilmente) che “la mancata comparizione personale delle parti o il rifiuto della proposta transattiva o conciliativa del giudice, senza giustificato motivo, costituiscano un comportamento valutabile dallo stesso ai fini del giudizio”, se comprendo, dunque, non accettare la proposta transattiva del giudice, senza darne adeguata spiegazione, potrebbe ora condurre, non più a soltanto a conseguenze sul piano delle spese, ma addirittura potrebbe determinare la soccombenza nella controversia. L'affermazione mi sembra francamente talmente assurda da fare fatica ad argomentare in senso contrario; cosa ne è dell'art. 24 cost., del fine della giurisdizione nella ricerca della retta applicazione del diritto sostanziale al caso in specie, di tutti i canoni del giudizio che ci hanno sempre sorretto. Davvero qualcuno può pensare di indirizzare una decisione del giudice per punire chi non abbia ritenuto di spiegare (convincentemente) perché non intende accettare una proposta transattiva? Si comprende come la sovraesposizione del giudice potrebbe negativamente incidere sulla generale percezione della sua figura nell'intero contesto, se dalla proposta autorevole si dovesse giungere a qualcosa che assomiglia ad una coercizione ad accogliere forzatamente la valutazione? Ma davvero l'utente giustizia, che paga le spese se perde il giudizio, deve temere di chiedere al giudice di pronunciare una decisione al termine del processo, con una motivazione in cui spieghi le ragioni della propria decisione? Io credo che sarebbe un errore anche solo spendere ulteriori parole per bocciare una simile proposta.

La decisa rivitalizzazione dell'istituto delle proposte alternative di chiusura della controversia ad opera del giudice legittima un riflessione critica sulle A.D.R. oggi imposte nel nostro processo.

In questo quadro, assolutamente disarmoniche mi sembrano le vigenti previsioni che, con riferimento a determinate categorie di controversie, qualificano come “obbligatoria condizione di procedibilità” l'esperimento di ADR (il riferimento è soprattutto, alla mediazione ed alla negoziazione assistita). Si tratta, invero, di procedimenti stragiudiziali, non solo spesso deludenti sotto il profilo degli esiti registrabili, ma anche particolarmente macchinosi, oltre che poco appetibili e, come si vedrà, spesso causa di un inaccettabile allungamento dei tempi necessari per approdare alla decisione giurisdizionale.

La scelta migliore sarebbe, a mio avviso, una radicale revisione delle forme di tentativo obbligatorio di conciliazione diretto da un terzo (il mediatore) o dalle stesse parti tramite i propri avvocati (negoziazione assistita). Ritengo però di non farne principio di legge delega oggi, sperando che

l'esito del monitoraggio delle procedure di mediazione obbligatoria (*ex art. 5, comma 1 bis*, del decreto legislativo 28 del 2010; comma inserito dall'articolo 84, comma 1, lettera b, del D.L. 21 giugno 2013, n. 98) e di negoziazione assistita (*ex art. 11 del decreto legge 132 del 2014, convertito dalla legge 162 del 2014*) conduca presto ad una rinnovata riflessione che sfoci in un prossimo futuro in un radicale ripensamento sul tema da parte del legislatore. Tuttavia, in una più limitata ottica di rivisitazione del quadro normativo oggi esistente (ossia il parametro all'interno del quale le mie proposte si muovono), e senza dunque stravolgere l'attuale quadro normativo, al fine di risolvere le principali criticità che si sono sin da subito appalesate agli occhi dell'interprete, mi limiterò a suggerire due modifiche del sistema. Una riguardante il procedimento di mediazione e la negoziazione assistita, l'altra concernente esclusivamente la negoziazione assistita. La prima.

Relativamente alle materie per le quali è previsto ed imposto il preventivo esperimento di una fase di mediazione o di negoziazione assistita, il legislatore non ha preso in considerazione la possibilità di un eventuale cumulo successivo di domande generabile dalla proposizione di una domanda riconvenzionale o di una *reconventio reconventionis*, dalla proposizione di una domanda da parte dell'interveniente volontario principale o litisconsortile, dall'intervento del litisconsorte necessario pretermesso, dalla chiamata del terzo, dall'ordine di integrazione del contraddittorio *ex art. 102 c.p.c.* E ciò qui rileva in quanto, ad oggi, il sistema sembra imporre lo svolgimento di una fase di mediazione o di negoziazione per ogni domanda, anche se proposta all'interno del medesimo giudizio. Ne consegue che, svolto il tentativo di conciliazione relativo alla domanda principale in origine proposta, ad ogni nuova domanda successiva dovrà corrispondere una nuova fase di mediazione o negoziazione. Evidente è, dunque, il rischio di proliferazione di tentativi di conciliazione all'interno del processo. Proliferazione che, ineluttabilmente, determinerà una segmentazione ed un rallentamento dell'*iter* procedimentale contrastanti con il principio della ragionevole durata del processo. E che deve essere scongiurato per via legislativa. La seconda.

A differenza di quanto previsto per la mediazione, l'art. 5 del decreto legge 132 del 2014, convertito dalla legge 162 del 2014 nulla dice in merito ai procedimenti esecutivi attivabili sulla base dell'accordo raggiunto al termine della fase di negoziazione assistita. Detta norma, al primo comma, si limita, invero, a stabilire che l'accordo che compone la controversia costituisce titolo esecutivo e per l'iscrizione di ipoteca giudiziale. E ciò, tenuto conto che l'accordo potrebbe venire assimilato alla scrittura privata autenticata (e dunque potrebbe essere ritenuto idoneo a fondare solo una esecuzione per espropriazione), non solo diminuisce il tasso di appetibilità dell'istituto, ma determinerà anche il sorgere di questioni ermeneutiche che inevitabilmente impatteranno sui ruoli dei giudici. Si suggerisce, quindi, di prevedere, al pari di quanto stabilito per la mediazione, che l'accordo *de quo* abiliti alla attivazione non solo dell'esecuzione per espropriazione, ma anche dell'esecuzione per consegna e rilascio e dell'esecuzione degli obblighi di fare e non fare.

La proposta di legge delega approvata alla Camera dei deputati ha espunto il terzo principio direttivo contenuto nella proposta di legge delega governativa, che prevedeva l'anticipazione della efficacia ed esecutività di tutte le sentenze di primo grado, si osserva quanto segue. In argomento, così argomentavo:

“Con riferimento alle pronunzie costitutive e di accertamento, la scelta del criterio direttivo che estende l'immediata efficacia anche alle sentenze costitutive e di mero accertamento sembra da riconsiderare quantomeno in termini così assoluti. Una simile soluzione non convince sia per gli effetti di incertezza sulla stabilità di molteplici categorie di rapporti sostanziali (contratti, matrimoni, eccetera) dedotti in giudizio sia per una altrettanto inaccettabile situazione di irreversibilità degli effetti prodotti da statuizioni non ancora munite del crisma della



incontrovertibilità. Peraltro, alcuni importanti effetti delle predette sentenze costitutive e di accertamento potrebbero già essere garantiti per altra via, attraverso una corretta utilizzazione dello strumento cautelare.

Se la scelta del legislatore è comunque quella di intervenire ampliando la platea delle pronunzie immediatamente efficaci, sarebbe il caso che tale intervento sia mirato e si espliciti, già a livello di diritto sostanziale, attraverso una precisa indicazione delle fattispecie idonee ad essere provvisoriamente regolate da pronunzie di accertamento e costitutive non ancora passate in giudicato. Sarebbe, cioè, il caso che sia il legislatore ad indicare espressamente quali sentenze di mero accertamento e costitutive siano immediatamente esecutive e quali no.”

Ritengo che questa sia la soluzione preferibile, piuttosto che espungere tout court il principio direttivo che era stato proposto, e così agirò adottando i conseguenti criteri direttivi nella mia proposta.

E' aggiunta infine, all'art. 2 lett. a. 10, un criterio che fa riferimento al processo del lavoro, che consente per le controversie di cui all'art. 409 c.p.c. di avvalersi dell'istituto della negoziazione assistita (con l'ausilio degli avvocati) per concludere una conciliazione; si tratta di una soluzione che era già stata introdotta nel decreto legge con cui è stata introdotta la negoziazione assistita, ed espunto nella trasformazione in legge, preferendosi evidentemente le maggiori cautele per i lavoratori date dalle forme tradizionali di conciliazione in sede lavoristica; ritengo che la nuova soluzione sia da approvare, pur se con la consapevolezza della minor protezione che da ciò può discenderne.

### **Proposta di ulteriori criteri direttivi**

Rilevo la necessità, se si vuole davvero raggiungere l'obiettivo di una giustizia più rapida senza compromettere la qualità della decisione, di aggiungere altri criteri direttivi alla legge delega, così da consentire al legislatore delegato di intervenire con efficacia anche almeno sui più importanti ed ulteriori aspetti del processo civile di cognizione che necessitano di un deciso *restyling*.

Sempre nell'ottica, lo rammento, di adottare proposte di riforma pur sempre nell'ambito delle attuali scelte di fondo del codice di procedura civile, senza radicali rivisitazioni (anche laddove a mio avviso la situazione sarebbe matura per soluzioni ben più innovative ed efficaci), e nell'ottica principale di evitare inutili tempi morti nello svolgimento del processo.

Propongo così di intervenire in materia di giurisdizione, pur mantenendo l'attuale assetto con al vertice la Corte di cassazione (soluzione tuttavia ormai in prospettiva necessariamente da superarsi con la creazione di un organo *super partes*, o con l'unificazione delle giurisdizioni); in modo da rivedere i criteri di attribuzione tra la giurisdizione ordinaria e quella amministrativa, così da ridurre le ipotesi di incertezza; se è vero che certo i conflitti sorgono per la fisiologica tendenza di entrambi gli ordinamenti di dare una lettura estensiva del proprio raggio d'azione, è anche vero che le disposizioni legislative in argomento potrebbero essere comunque più precise, procedendo alla modifica dell'art. 133 del codice del processo amministrativo, così da limitare sentenze sul processo e ridurre i regolamenti di giurisdizione, sgravando così anche il peso della Corte di cassazione.

Si propone di adottare, *mutatis mutantis*, la stessa dizione adottata dalla legge delega 44 del 2009 per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, all'art. 44, comma 2, lettera b, n. 1: “riordinare le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice civile, anche rispetto alle altre giurisdizioni”.

In un'ottica di velocizzazione del giudizio di primo grado e di alleggerimento delle competenze della Corte di cassazione, si propone di eliminare il regolamento di competenza d'ufficio di cui all'art. 45 c.p.c. Tale eliminazione, peraltro, non comprimerebbe la posizione delle parti, le quali, ove non convinte della declinatoria di competenza resa dal giudice adito, hanno sempre la possibilità di impugnare detta statuizione con il regolamento necessario *ex art. 42 c.p.c.*

Occorre anche rivisitare le materie di competenza, attribuendo al legislatore delegato il potere di ampliare anche la competenza per valore del giudice di pace, fissando dei criteri di massima, entro i quali affidare il compito al legislatore delegato. Un ampliamento da svolgersi "a tavolino", avuto riguardo agli esiti dell'attuale legge di riforma della magistratura onoraria, e di una attenta indagine statistica, demandata a maggior ragione al legislatore delegato. Si tratta di una modifica essenziale, per le sue dirette positive influenze specialmente sul carico di lavoro del giudice oggi più oberato, la corte d'appello. Le cause traslate dal tribunale alla competenza del giudice di pace saranno oggetto di appello avanti al tribunale e non più avanti alla corte di appello, con una drastica riduzione del carico di lavoro della Corte, ovvero dell'organo che oggi più necessita di essere sgravato da un carico altrimenti insostenibile, e che questa legge delega dovrà contribuire decisamente ad abbattere. Si tratta di un metodo francamente rozzo, ma di sicuro successo e di semplice applicazione; trasportare un certo numero di controversie, tanto in primo che in secondo grado, da un organo più oberato ad un organo più "leggero", così da potere ridurre il numero delle cause "in entrata" per il tribunale e soprattutto per la corte d'appello, e di potere conseguentemente aggredire con efficacia l'arretrato. In argomento, voglio specificare come la soluzione proposta non è adottata a cuor leggero. Sono consapevole della delicatezza della proposta che prevede di eliminare in primo grado la conoscenza di un giudice togato a controversie che sembrano bagatellari secondo un criterio meramente statistico, ma che invece possono avere un'importanza economica importante per il cittadino "medio", soggetto cui deve tendere l'attenzione del Parlamento; ma credo debba considerarsi anche l'importanza per la parte di ottenere una giustizia in tempi più brevi con la soluzione proposta, tanto in primo che ancor più in secondo grado, fermo restando, però, che comunque in grado d'appello la parte avrà la possibilità di rivolgersi al tribunale.

Nella trattazione di primo grado, oltre ai principi direttivi prima enucleati, ne vanno inseriti alcuni altri che contribuiscono a raggiungere gli obiettivi prefissi.

Va integrato, allora il principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c., eliminando un elemento di attuale profonda incertezza, specificando che la parte costituita sia tenuta a contestare le allegazioni avversarie nella prima difesa successiva.

La legge delega non tratta in alcun modo della fase istruttoria del processo. È un errore, in particolare se si guarda alla riforma sotto il profilo della necessità di ridurre i tempi del processo. Si suggerisce quindi l'adozione di un criterio direttivo sulla testimonianza assunta al di fuori del processo prima dell'inizio del giudizio, meglio ancora, sotto il profilo della valutazione, se assunta a breve distanza di tempo del fatto da testimoniare, contemperando le esigenze di contrazione dei termini con il diritto di difesa e di non inquinamento della prova. La testimonianza fuori dal processo, proposta nel dl 132/2014 ma poi espunta nella legge 162/2014 va dunque "ripescata", pur se con tutt'affatto diversa formula normativa, che precisi le indefettibili modalità di assunzione della deposizione, e di registrazione della stessa; garantendo comunque al giudice istruttore la possibilità di decidere di assumere, davanti a se nel contraddittorio tra le parti, la testimonianza preprocessuale prima assunta dalla parte.

Va poi inserito un criterio direttivo sulla disciplina dell'intervento (già talora ricavato in giurisprudenza), modificando l'art. 269 c.p.c., nel senso di onerare il giudice istruttore a valutare

l'ammissibilità della richiesta del convenuto di provvedere alla chiamata di un terzo, negandola nelle ipotesi di manifesta infondatezza della proposta.

Va poi ripensata, anche in via legislativa (stante l'evoluzione giurisprudenziale in materia), la necessità che il processo sulla causa pregiudicata rimanga sospeso, *ex art. 295 c.p.c.*, fino al passaggio in giudicato della pronuncia sulla causa pregiudiziale, attribuendo al giudice adito per la causa pregiudicata il potere di decidere, alla luce della natura dei giudizi pendenti, sulla “durata” della sospensione dopo la decisione in primo grado sulla causa pregiudicante.

È necessario ancora adeguare anche l'istituto della contumacia; la proposta di legge delega ha scelto di non seguire le indicazioni della commissione Vaccarella, che si era spinta a inferire decisi elementi di non contestazione nella scelta di non costituirsi, come già del resto aveva fatto la ora abrogata e sul punto dichiarata incostituzionale disciplina del processo societario.

L'ottica delle proposte di introduzione di criteri direttivi che suggerisco di adottare in questa legge delega, lo rammento, vuole tendenzialmente prediligere il rispetto di canoni oggi tendenzialmente condivisi dalla comunità dei pratici; si eviterà così di proporre versioni radicalmente innovative dell'istituto. Tuttavia, la disciplina della contumacia va comunque anche se più moderatamente rivisitata per permetterne un più moderno temperamento con il principio della durata ragionevole del processo. In argomento, riterrei, per tutte le ipotesi in cui sia assai probabile che la contumacia sia volontaria, ovvero con la esclusione delle ipotesi di cui agli articoli 140 e 143 c.p.c., di onerare la parte che decida di restare contumace di fornire comunque un indirizzo PEC al fine di facilitare e velocizzare la notificazione e comunicazione degli atti *ex art. 292 c.p.c.*, che altrimenti non andranno notificati, precisando che il convenuto dovrà essere avvertito di questo onere a pena di nullità dall'atto di citazione. Quanto alla fase decisoria si propone di intervenire, valorizzando il processo telematico, sull'istituto della precisazione delle conclusioni, e sullo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica; eliminando la necessità dell'udienza, laddove il giudice non voglia decidere *ex art. 281 sexies*, o la parte non richieda la discussione orale.

Ciò quindi può significare che per cause ritenute dal giudice senza istruttoria o documentali, la decisione potrà essere presa con una sola udienza.

Si propone ancora di estendere la facoltativa adozione dell'*art. 281 sexies c.p.c.* anche ai giudizi collegiali di primo grado ( questo criterio è stato già meritoriamente introdotto nelle modifiche approvate dalla camera dei deputati alla legge delega). Più in generale, appare opportuno cercare di promuovere questa forma di decisione, che rende più rapido il processo, e allevia il peso del giudice con una motivazione davvero stringata; in argomento, uno dei motivi di critica per questa forma decisoria attiene alla difficoltà per taluno di stendere la motivazione in udienza per la immediatezza richiesta, unito alla spesso ritenuta inutilità della discussione orale, quando il giudice in pratica si presenta con una decisione già scritta proprio per l'esigenza di depositare immediatamente la decisione. Onde eliminare queste difficoltà applicative, si propone di consentire al giudice di depositare la decisione anche entro 10 giorni dall'udienza.

### **I seguenti criteri sostituiscono quelli indicati dal disegno di legge delega**

I criteri direttivi che di seguito si suggeriscono sostituiscono integralmente i criteri relativi al giudizio di cognizione di primo grado contenuti nell'attuale disegno di legge:

- 1) riordinare le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice civile, anche rispetto alle altre giurisdizioni;
- 2) modificare l'art. 7, comma 1, c.p.c., aumentando la competenza per valore del giudice di pace sulle controversie (non attribuite dalla legge alla competenza di altro giudice) relative a beni mobili;
- 3) modificare l'art. 7, comma 2, c.p.c., aumentando la competenza per valore del giudice di pace

- sulle controversie (non attribuite dalla legge alla competenza di altro giudice) ivi previste;
- 4) eliminare il regolamento di competenza d'ufficio di cui all'art. 45 c.p.c.;
  - 5) integrare il principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c., specificando che la parte costituita sia tenuta a contestare le allegazioni avversarie nella prima difesa successiva; con la specificazione che l'atto introduttivo del giudizio contenga l'avvertimento dell'onere di contestazione del convenuto;
  - 6) modificare la disciplina dei termini per comparire di cui all'art. 163 *bis* c.p.c. prevedendo una decisa riduzione degli stessi;
  - 7) modificare l'art. 183, comma 6, c.p.c., attribuendo al giudice istruttore la possibilità di graduare, a seconda della complessità della lite e dell'istruzione probatoria, la durata dei tre termini previsti in detta norma in misura non superiore agli attuali (30+30+20) e non inferiore a 10 giorni;
  - 8) abrogare l'art. 183 *bis* c.p.c.;
  - 9) prevedere all'art. 185 *bis* che il giudice possa, con ordinanza motivata, formulare un'ipotesi di soluzione della controversia basata su una prognosi allo stato degli atti, con la specificazione che l'ordinanza non possa, comunque, costituire motivo di astensione o ricusazione né vincolo per la decisione del giudice; prevedere che il processo verbale di conciliazione costituisca titolo idoneo alla trascrizione ove contempli vicende traslative, costitutive o modificative di diritti reali immobiliari o mobiliari con iscrizione in pubblici registri.
  - 10) modificare la disciplina sulla prova testimoniale prevedendo: a) la possibilità per i difensori delle parti di raccogliere, fuori dal processo, dichiarazioni testimoniali con modalità idonee a garantire la genuinità delle stesse; b) che tutte le dichiarazioni vadano verbalizzate ed audioregistrate; c) che il verbale vada sottoscritto dal testimone; d) che la sottoscrizione del testimone vada autenticata dal difensore; e) che al testimone vadano rappresentate le responsabilità conseguenti alle eventuali false dichiarazioni; f) che il testimone possa liberamente rifiutarsi di deporre davanti al difensore; g) che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, la prova testimoniale del dichiarante;
  - 11) modificare l'art. 269 c.p.c., onerando il giudice istruttore a valutare l'ammissibilità della richiesta del convenuto di provvedere alla chiamata di un terzo e concedendo a detto giudice il potere di negarla nelle ipotesi di manifesta infondatezza della proposta;
  - 12) prevedere la generalizzata possibilità anche per le cause di competenza del collegio che il giudice decida ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c.;
  - 13) prevedere che il giudice chiamato a decidere ai sensi dell'art. 281 *sexies* possa anche depositare la decisione entro 10 giorni dalla udienza di discussione;
  - 14) per le ipotesi in cui il giudice non proceda ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c., eliminare espressamente l'udienza di precisazione delle conclusioni e prevedere che, ritenuta la causa matura per la decisione, il giudice conceda, anche telematicamente, alle parti:
    - a) un termine per la precisazione delle conclusioni da effettuarsi mediante deposito telematico di un atto;
    - b) contestualmente i termini ordinari o abbreviati per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica;
  - 15) modificare l'art. 292 c.p.c., prevedendo che l'ordinanza con cui il giudice abbia eventualmente formulato un'ipotesi di soluzione della controversia basata su una prognosi allo stato degli atti sia notificata al contumace;
  - 16) modificare l'art. 295 c.p.c., attribuendo al giudice adito per la causa pregiudicata il potere di

decidere, alla luce della natura dei giudizi pendenti, sulla “durata” della sospensione dopo la decisione in primo grado sulla causa pregiudicante;

17) per tutti i casi di contumacia, con la esclusione delle ipotesi di cui agli articoli 140 e 143 c.p.c., prevedere che la parte contumace debba fornire comunque un indirizzo PEC a cui andranno notificati e comunicati gli atti *ex art. 292 c.p.c.*; prevedere che in mancanza di comunicazione dell'indirizzo PEC detti atti vadano notificati in cancelleria; prevedere che l'atto di citazione debba, a pena di nullità, contenere l'avviso che, in caso di mancata comunicazione della PEC, gli atti *ex art. 292 c.p.c.* andranno notificati in cancelleria;

18) attribuire al legislatore delegato il compito di individuare specificamente le ipotesi e le materie in cui le sentenze di accertamento e quelle costitutive producono effetti prima del passaggio in giudicato;

19) modificare il decreto legislativo 28 del 2010 ed il decreto legge 132 del 2014, convertito dalla legge 162 del 2014, sancendo espressamente la mera facoltatività, nell'ambito del medesimo giudizio, dello svolgimento di ulteriori fasi di mediazione o di negoziazione assistita legate ad un cumulo successivo di domande rientranti tra quelle soggette a mediazione obbligatoria o a negoziazione assistita obbligatoria;

20) modificare l'art. 5 del decreto legge 132 del 2014, convertito dalla legge 162 del 2014, prevedendo espressamente che l'accordo raggiunto in sede di negoziazione assistita costituisca titolo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione per consegna e rilascio e per l'esecuzione degli obblighi di fare e non fare.

Si propone di mantenere i criteri di cui agli attuali art. 2 lett. a n.3 e n.10 della legge approvata alla Camera dei deputati

#### *6. Con riferimento al giudizio di appello*

Dissentito da alcune delle considerazioni che permeano il progetto di legge delega approvato dalla Camera dei deputati per il giudizio di appello. Le modifiche proposte dalla legge delega originariamente presentata alla Camera si spingevano fino al punto di prevedere nel giudizio di secondo grado il divieto di “nuove deduzioni difensive”. Questa superfetazione, almeno, è stata eliminata dal progetto approvato dalla Camera dei deputati, insieme alla prospettazione di un diverso modo di provvedere alla redazione dell'atto di appello.

Ma non ritengo affatto che i criteri direttivi approvati dalla Camera dei deputati possano migliorare il giudizio di appello, e ne proporrò una radicale revisione.

Considerazioni ordinarie sulla individuazione del giudice dell'appello in chiave decisamente deflattiva dei giudizi avanti alla corte d'Appello

Il problema del giudizio di appello, oggi, prima ancora che in termini generali, va affrontato sul diverso piano degli organi chiamati a garantire questa tutela. Una tutela che il tribunale riesce, pur se con difficoltà a smaltire per le cause d'impugnazione avverso le sentenze del giudice di pace.

Ma che vede la corte d'appello alle prese con un gravissimo arretrato, che si inizia solo adesso a smaltire. Trattiamo, dunque, di questo, per vedere come risolvere rapidamente il problema; una soluzione oggi a portata di mano, se si adotteranno decisamente i criteri direttivi che passo a esporre.

Per questo obiettivo sarà certo utile la avvenuta presa di servizio dei 400 giudici ausiliari di Corti d'Appello reclutati per un triennio ai sensi del D.M. Giustizia 21 luglio 2014.

Ma per eliminare davvero l'arretrato della corte, è indispensabile agire con decisione sulle cause “in entrata”, così da consentire alle corti di potere definire rapidamente le controversie “incagliate”.

E certo assai utile sarà ciò che ho già proposto per il giudizio di primo grado; un aumento delle competenze del giudice di pace, che sottrarrà controversie alla cognizione del tribunale in primo grado; e, conseguentemente, alla cognizione della corte di appello in secondo grado, posto che l'organo di impugnazione diviene il tribunale.

Ma ancora non basta, e se si vuole davvero eliminare in tempi brevi il numero enorme di controversie in attesa di decisione bisogna prendere altre determinazioni. Propongo, pertanto, l'adozione di una delega assai più ambiziosa, con più macroindicazioni, da calare se opportuno in differenti decreti legislativi, onde adottare immediatamente le indicazioni di carattere processuale modellando nel frattempo le modifiche ordinamentali;

a) attribuire al legislatore delegato il compito di rivedere la geografia giudiziaria delle Corti d'Appello, posto che l'attuale regime con ben 26 presidi di secondo grado, sparsi per di più in modo incredibilmente disomogeneo sul territorio, è ovviamente da cambiare con una netta riduzione delle Corti, ed una diversa distribuzione dei territori e dei tribunali assegnati. Questo darà effetti limitati sulla riduzione del numero dei giudizi di secondo grado, ma contribuirà ad una maggiore specializzazione nelle sezioni delle corti, conducendo a risultati migliori. Che, probabilmente, in virtù della maggiore qualità delle decisioni di secondo grado, potranno condurre ad una diminuzione, invece, dei ricorsi per cassazione. Certo, valutando i profili del processo penale, con soluzioni che tengano conto sia delle esigenze penali che di quelle civili, data la natura “promiscua” delle corti;

b) attribuire al legislatore delegato il compito di individuare determinate materie da decidere con un unico grado di merito (data la non costituzionalità del doppio grado di giurisdizione nel nostro ordinamento), individuando percorsi eccezionali sottoposti al certiorari del giudice di secondo grado per il riesame nel merito. Una soluzione, tuttavia, da limitare a poche e ragionate fattispecie, per evitare il rischio di un aumento corrispondente del carico di lavoro della corte di cassazione;

c) attribuire le impugnazioni dei lodi arbitrali al tribunale del capoluogo distrettuale in composizione collegiale quale giudice di unico grado, in luogo della corte di appello. Mantenendosi così la specialità nell'organo decidente, ma assegnandola ad un organo meno oberato; attribuire al legislatore delegato la facoltà di legiferare in conformità per alcune delle altre materie in cui la corte d'Appello opera quale giudice unico;

d) attribuire alla competenza, in unico grado, del tribunale in composizione monocratica delle controversie in materia di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo (legge 89 del 2001), invece che al Presidente della corte d'Appello; con l'indicazione della competenza ad un capoluogo distrettuale (da individuare, tra gli altri tribunali di capoluogo distrettuale, secondo i criteri che il legislatore delegato riterrà più idonei, e che potrebbero condurre anche ad una compressione delle sedi competenti) diverso dal distretto in cui la decisione “in ritardo” è stata pronunciata;

e) individuare uno o più criteri limitati solo allo smaltimento dell'arretrato; ad esempio, l'attribuzione di un giudice unico di corte d'appello per la soluzione di un certo numero di controversie, individuate con riferimento al criterio del valore e della materia per le controversie sul ruolo da più di due anni; una soluzione proposta dal Ministero, e poi frettolosamente ritirata, che va invece attentamente riconsiderata;

Sotto questo importante profilo, registro con soddisfazione l'introduzione nella proposta di riforma approvata dalla Camera (e non presente nella proposta di legge Governativa) di un principio direttivo che accoglie quanto ora proposto, anzi, in termini ancora più decisi, assegnando al legislatore delegato all'art. 2 .b. 2. il compito di individuare le materie (tenuto conto della ridotta complessità giuridica e della contenuta rilevanza economico sociale della controversia, che ritenga forse avrebbe meglio legittimato un rinvio anche al meccanismo del valore oltre che della materia) relativamente alle quali la corte di appello giudicherà in composizione monocratica.

f) prevedere che l'appello avverso le sentenze rese dal tribunale sulle controversie in materia di condominio sia attribuito alla competenza del medesimo tribunale in composizione collegiale, senza naturalmente la partecipazione di chi abbia deciso il primo grado (alla stregua del meccanismo ricavato per il reclamo cautelare dall'art. 669 *terdecies* c.p.c.). Le controversie condominiali – oggi decise in primo grado dal giudice di pace o dal tribunale – avranno così un unico giudice di secondo grado: il tribunale appunto. E, soprattutto, si sgraverà la corte di appello da un rilevante numero di controversie da trattare.

Quanto poi al processo di secondo grado, bisogna fare sì che almeno tendenzialmente esso, pur nella indispensabile contemperamento di interessi possa:

- delineare un'impugnazione che assicuri di approdare ad un esito processuale il più possibile vicino alla verità sostanziale.

Bisogna dunque provvedere con tempestività nell'eliminare recenti modifiche della disciplina dell'appello che hanno ricevuto la quasi unanime critica di dottrina e giurisprudenza; così, è indispensabile agire per abrogare l'istituto dell'inammissibilità dell'appello con conseguente ricorso in cassazione della sentenza di primo grado, e l'introduzione nel nostro processo dell'istituto della "doppia conforme", come ben indicato nel progetto delega governativo (art. 348 *bis* e *ter* c.p.c.).

Ed è saggio intervenire nuovamente sul regime delle preclusioni ritornando alla precedente disciplina.

Intervenire, valorizzando il processo telematico, sull'istituto della precisazione delle conclusioni, e sullo scambio delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, come già proposto per il giudizio di primo grado.

E attribuire al legislatore delegato lo spazio per ridefinire e ulteriormente circoscrivere i casi in cui si debba procedere non alla decisione di merito ma alla rimessione della controversia in primo grado.

A queste considerazioni si ispirano i criteri direttivi che suggerirò.

Questi, evidentemente, sono integralmente alternativi ai criteri invece oggi proposti alla vostra attenzione, che contesto fermamente, per le ragioni che seguono.

a) Il primo criterio adottato dalla Camera ha una natura a prima vista acceleratoria. Si stabilisce infatti di "prevedere che i termini per esperire tutti i mezzi di natura impugnatoria, anche diversi dall'appello, decorrano dalla comunicazione del testo integrale del provvedimento, da effettuare anche nei confronti della parte non costituita, abrogando le disposizioni che fanno decorrere dalla pubblicazione del provvedimento il termine di decadenza dall'impugnazione e con possibilità di modificare i termini attualmente previsti in misura non superiore a novanta giorni

dalla comunicazione medesima". In realtà, il nuovo assunto sembra inutile per certi versi, se non addirittura pericoloso.

Quando infatti si abroga il termine lungo dalla pubblicazione della sentenza, e si fa decorrere il termine di impugnazione (esclusivamente?) dalla comunicazione della sentenza, si corre il rischio che, quando la comunicazione al contumace non fosse possibile (se non con le forme del 143 c.p.c., e relative complicazioni), in pratica il risultato sarebbe di rendere più difficile ancora il passaggio in giudicato della sentenza, oltre poi ad un'attività, la notificazione della comunicazione, ulteriore che francamente non si capisce perché aggiungere in una riforma che tende naturalmente invece a rendere più agile e meno faticoso per gli uffici la gestione del processo. Perplessità anche sulla proposta riduzione dei termini per l'impugnazione; il sistema vigente consente già di ridurre il grado di incertezza a trenta giorni per il vincitore che decida di notificare la sentenza alla controparte, mentre il termine attuale di sei mesi è dunque riservato esclusivamente al caso in cui nessuna delle parti manifesti la necessità di una determinazione più rapida; e considerando che nel processo civile si tratta di un processo di parti, nella stragrande maggioranza dei casi su diritti disponibili, non si vede perché modificare l'attuale assetto.

b) Quanto all'attribuzione della istruzione della causa al giudice relatore, va rammentato come già adesso l'esperimento della prova ai sensi dell'art. 350 c.p.c. possa essere riservato ad un giudice monocratico dal collegio; la riforma tende, invece, a trasformare il giudice relatore nel giudice istruttore di primo grado. Si tratta, io ritengo, di una esagerazione financo controproducente, che riterrei opportuno evitare.

c) Nella versione della legge delega introdotta all'esame della Camera dei deputati, meritoriamente si abrogavano le disposizioni sull'inammissibilità di cui all'art. 348 bis e ter c.p.c.. Si tratta di norme di recente introduzione, quasi unanimemente criticate, male applicate, foriere di problemi più che di soluzioni, e di incerta applicazione giurisprudenziale, tanto da aver sollecitato già il perplesso intervento delle Sezioni Unite della Cassazione. Se a ciò si aggiunge che già oggi invece il giudice unico o il collegio in sede di impugnazione può emettere sentenza in prima udienza ex art. 281 sexies, ed ivi se necessario rinviando per la motivazione alla sentenza di primo grado, si comprende la ragionevolezza della proposta abrogazione. Ma no; il testo approvato dalla Camera dei deputati, invece, non solo non abroga un istituto nefasto, ma ne fa quasi il perno della fase di secondo grado, non ci sono parole.

d)

### **I seguenti criteri sostituiscono quelli indicati dal disegno di legge delega**

Tenendo presente l'impianto oggi previsto dalla legge delega, si propongono i seguenti criteri direttivi, che sostituiscono integralmente quelli indicati nel disegno di legge delega:

*b) quanto al giudizio di appello:*

- 1) rivedere la geografia giudiziaria delle Corti d'Appello in un'ottica di decisa riduzione del numero delle stesse;
- 2) attribuire le impugnazioni dei lodi arbitrali al tribunale del capoluogo distrettuale in composizione collegiale quale giudice di unico grado; determinare se altre controversie assegnate alla competenza della corte d'appello in unico grado debbano essere attribuite alla competenza del tribunale del capoluogo distrettuale;
- 3) attribuire alla competenza, in unico grado, del tribunale del capoluogo distrettuale (da individuare, tra gli altri tribunali di capoluogo distrettuale, secondo i criteri che il legislatore delegato riterrà più idonei) in composizione monocratica le controversie in materia di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo;



- 4) prevedere che l'appello avverso le sentenze rese dal tribunale sulle controversie in materia di condominio sia attribuito alla competenza del medesimo tribunale in composizione collegiale, senza la partecipazione di chi abbia deciso il primo grado;
- 5) razionalizzazione della disciplina della forma dell'atto introduttivo;
- 6) riformulare nel seguente modo il terzo comma dell'art. 345 c.p.c.: “Non sono ammessi nuovi mezzi di prova, e non possono essere prodotti nuovi documenti salvo che il collegio non li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile. Può sempre deferirsi il giuramento decisorio”;
- 7) per le ipotesi in cui il giudice non proceda ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c., eliminare espressamente l'udienza di precisazione delle conclusioni e prevedere che, ritenuta la causa matura per la decisione, il giudice conceda, anche telematicamente, alle parti: a) un termine per la precisazione delle conclusioni da effettuarsi mediante deposito telematico di un atto; b) contestualmente i termini ordinari o abbreviati per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica;
- 8) abrogare gli artt. 348 *bis* e *ter* c.p.c.

Non rimane alcuno tra i criteri adottati dalla attuale legge delega

#### *7. Con riferimento al giudizio di cassazione*

I criteri direttivi proposti nella proposta di legge delega non sono stati toccati nel corso dell'esame avanti alla Camera dei deputati<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Reitero pertanto le mie osservazioni.

“Le soluzioni prospettate dalla proposta di legge delega governativa oggi in esame sembrano in complesso positive.

Quanto alla proposta di modifica della forma di decisione dei procedimenti camerale: personalmente, rimpiangerò il

Lo stato dell'arte, tuttavia, è stato da poco stravolto nell'ottobre 2016 con una legge ad hoc che ha già provveduto a riformare il processo avanti alla corte di Cassazione: il legislatore, tuttavia si è lasciato “prendere la mano”, ed ha superato i già coraggiosi confini tracciati nei criteri direttivi, per spingersi verso traguardi francamente eccessivi; mentre il criterio direttivo limitava la riforma del procedimento in camera di consiglio ai giudizi avanti alla “sesta sezione”, la riforma approvata in pratica estende questo nuovo procedimento alla quasi totalità dei giudizi, anche alla stragrande maggioranza di quelli condotti avanti alle sezioni semplici.

Propongo onorevoli Senatori, di provvedere immediatamente ad un parziale mutamento di rotta; reintrodurre la disciplina della camera di consiglio con la prrelazione non più avanti alla sesta sezione, ma quantomeno avanti ai giudizi di fronte alle sezioni semplici, prevedendo tuttavia la forma della sentenza e non della ordinanza per tali decisioni. Si propone, ovrerosia, di articolare in tre diversi procedimenti il giudizio di cassazione. Un giudizio camerale con chiusura con ordinanza davanti alla sesta sezione; un giudizio camerale con chiusura con sentenza e notifica della relazione prima della decisione davanti alle sezioni semplici; un giudizio con udienza pubblica in circostanze particolari davanti alle sezioni semplici e alle sezioni unite. Si propongono, ancora, ulteriori criteri direttivi che possano provvedere a correggere alcuni aspetti della nuova disciplina introdotta nell'ottobre 2016 e che si rivelano semplicemente errati (modificare l'art. 380 bis nuova

formulazione nella parte in cui in alcune ipotesi impone alla sesta sezione di rimettere la causa all'udienza pubblica quando rimette la controversia alle sezioni semplici, senza permettere sempre alla sezione semplice di scegliere come decidere); inoltre, alla luce della particolare importanza nomofilattica attribuita di fatto alle decisioni con udienza pubblica, appare opportuno suggerire l'introduzione, solo per quei giudizi, dell'*amicus curiae*, così da favorire una decisione arricchita dagli ampi spunti ricostruttivi dai partecipanti al processo.

### **Quanto alle proposte modifiche processuali. Ulteriori criteri direttivi.**

Una prima considerazione: il numero dei ricorsi in Cassazione, almeno fino al 2014, è rimasto costante nonostante il raddoppio del contributo unificato, e la modifica in

criterio di decisione "partecipata" oggi previsto dall'art. 380 *bis* c.p.c., e che il disegno di legge delega proposto dal governo alla vostra attenzione propone di rivedere drasticamente. Ritengo che la relazione scritta del giudice relatore rappresenti una ottima base sia per le difese delle parti che per la proficua discussione del collegio dei giudici in camera di consiglio. Così come mi lascia perplesso la decisione per tali processi di escludere in tutte le ipotesi di giudizio camerale la discussione orale.

Comprendo però che la soluzione proposta realizza una decisa accelerazione, in sintonia con quanto già previsto nel processo penale di cassazione; ed è comprensibile accettarla in questo momento (salvo rivederne i meccanismi quando l'arretrato sarà smaltito).

Così, vanno approvati i criteri direttivi volti alla razionalizzazione della formazione dei ruoli secondo la rilevanza delle questioni, l'adozione ove possibile dei modelli sintetici di motivazione, la previsione di una più razionale utilizzazione dei magistrati addetti all'ufficio del massimario e del ruolo.

Propongo di mantenere i criteri proposti dalla legge delega, introducendone alcuni ulteriori, spesso traendoli proprio dalla relazione introduttiva della legge delega, e tuttavia non trasfusi nei criteri direttivi".

senso tendenzialmente restrittivo del motivo di impugnazione di cui all'art. 360 n. 5 c.p.c.. Se ne potrebbe inferire anche una certa fisiologia del numero dei nuovi ricorsi, forse anche alla luce di una qualità delle decisioni di secondo grado che è bene lasciare al riesame della cassazione senza individuare meccanismi di forzosa riduzione di quella che appare una seria richiesta di giustizia, fatti salvi alcune deprecabili ipotesi che vanno sanzionate ai sensi dell'art. 96 comma 3 c.p.c. E ricavare anche che rendere più difficile la redazione del ricorso, o ridurre i motivi di impugnazione (ciò che si è tentato di fare ad opera del legislatore o dalla giurisprudenza della Suprema Corte), non impatta in modo rilevante sul numero delle nuove controversie.

Da questo punto di vista, assai più produttivo appare, allora agire in chiave normativa sulla struttura degli atti introduttivi, così da favorirne una stesura più agevole, una maggiore efficacia e sintesi, con positive refluenze tanto sulla qualità della decisione che sulla economia dei giudizi.

Si tratta di "tranquillizzare" il difensore, come già indicato nella relazione introduttiva del progetto di legge delega governativo, specificando che con riferimento all'ipotesi di ricorso per cassazione che censuri un vizio sotto prospettive diverse e con il contemporaneo richiamo di più motivi di ricorso, escludere che detto richiamo possa comportare *sic et simpliciter* una declaratoria di inammissibilità; declaratoria che potrà essere pronunciata solo in presenza di mescolanza e sovrapposizione di motivi di impugnazione del tutto eterogenei; più in generale valutare se la sanzione di inammissibilità di cui all'art. 366 c.p.c non debba "degradare" al vizio di nullità.

Si propone l'inserimento come criterio direttivo, con qualche modifica, di uno spunto già contenuto nella relazione di accompagnamento al disegno di legge e non trasfuso nei criteri direttivi della

legge delega, quanto alle modalità di redazione del ricorso di cassazione, in coerenza con le considerazioni di cui alla lettera inviata dal presidente della corte di cassazione al presidente degli avvocati, ed oggi trasfuso nel protocollo siglato dalla Presidenza della Corte di Cassazione e l'A.N.F. in ordine ai criteri di redazione del ricorso in cassazione. Con riferimento all'ipotesi di ricorso per cassazione che censuri un vizio della sentenza sotto prospettive diverse e con il contemporaneo richiamo di più ragioni di doglianza inserite all'interno di uno stesso motivo di ricorso, appare utile inserire un criterio direttivo che elimini il rischio di una declaratoria di inammissibilità fondata sulla mera circostanza costituita da detto contemporaneo richiamo di più motivi di contestazione all'interno dello stesso motivo di ricorso, salvo la assoluta eterogeneità delle ragioni inserite all'interno di uno stesso motivo di ricorso.

In riferimento poi ai motivi di ricorso, si condividono le considerazioni della relazione introduttiva, volte a reintrodurre il sindacato sulla motivazione omessa insufficiente, contraddittoria, ai sensi del previgente art. 360 n. 5 c.p.c.

La tutela dello *ius litigatoris*, vorrei dire, non è una sorta di “accidente” per la corte di cassazione; ma è, oltre tutto, anche questo il vero scudo alla attribuzione della funzione nomofilattica alla corte di legittimità. Se mancasse, potrebbe essere più che lecito chiedersi perchè attribuire a questo organismo questo importante compito, e non piuttosto a un gruppo di professori, o di giuristi-politici....

Quanto al deposito del ricorso e del fascicolo di parte, si propone ancora di precisare all'art. 372 c.p.c. che tra i documenti che possono essere prodotti per la prima volta in cassazione debbono essere compresi anche quelli che testimoniano il sopravvenuto passaggio in giudicato di altra decisione, ipotesi, come indicato dalla Commissione Vaccarella e dalla relazione introduttiva della legge delega, particolarmente nei giudizi tributari, dove l'esigenza di impugnare più atti tra loro connessi non di rado consente il formarsi del giudicato su questioni pregiudiziali che tuttavia non può essere fatto valere nei giudizi aventi ad oggetto atti dipendenti che pendono in Cassazione se non si consente la produzione della sentenza.

Sempre come già indicato dalla commissione Vaccarella e nella relazione introduttiva della legge delega, si propone la modifica dell'art. 392 c.p.c., prescrivendo che la citazione a comparire avanti al giudice del rinvio sia notificata al difensore della parte piuttosto che alla parte personalmente.

Ad avviso di chi scrive, preferibile sarebbe, inoltre, l'eliminazione del c.d. “filtro” in Cassazione (art. 360 *bis* c.p.c.).

Infine, quanto alla impugnabilità della sentenza di cassazione, va poi colmata una lacuna che caratterizza il sistema delle impugnazioni proponibili avverso le decisioni di merito della cassazione, prevedendo la censurabilità di dette decisioni anche ai sensi dell'art. 395, n. 5, c.p.c.

Appare, infine, necessario, dal punto di vista sistematico, intervenire sull'art. 373 c.p.c., prevedendo la possibilità che anche la “semplice” esecutività della sentenza del giudice di secondo grado possa essere sospesa (esigenza, questa, che apparirebbe ancor più netta, qualora il legislatore riconoscesse la provvisoria esecutività delle sentenze di accertamento e costitutive). Attualmente infatti la lettera dell'art. 373 c.p.c. sembrerebbe consentire solo la sospensione della esecuzione di pronunzie di carattere condannatorio.

Una ulteriore considerazione va riservata alla figura del pubblico ministero nel giudizio di cassazione, già ridimensionata in recenti modifiche della disciplina; se è certo deleterio continuare ad intervenire normativamente su questa figura, potrebbe tuttavia essere opportuno un definitivo ripensamento, che preveda la necessaria

partecipazione del p.m. solo nei casi in cui la partecipazione è obbligatoria nei giudizi di merito.

Lodevole è l'attribuzione nella delega di criteri che consentiranno al legislatore delegato di incidere su importanti aspetti organizzativi, in senso migliorativo.

Le modifiche proposte, tuttavia, non sono dirette, se non in minima misura, ad incidere sull'enorme arretrato che grava sulla Suprema Corte.

E tuttavia, sempre in ragione dell'elevatissimo arretrato che grava sulla corte di cassazione, e del lungo tempo che talora trascorre oggi dal deposito del ricorso e la decisione del ricorso, appare opportuno verificare se persista o no l'interesse alla pronuncia della cassazione; è opportuno chiedere ai difensori delle parti di manifestare l'interesse alla pronuncia con una istanza di prosecuzione del ricorso entro un termine perentorio, e se nessuna delle parti ottempererà, il ricorso sarà dichiarato improcedibile.

Ma tuttavia bisogna davvero cambiare i criteri di assegnazione, attribuendo una priorità alle cause più importanti, come del resto è affermato già nella relazione al disegno di legge delega; posto che l'art. 111 Cost. esclude la soluzione più ragionevole, ovvero direttamente escludere determinate controversie di valore non rilevante dalla cognizione della Corte di cassazione.

Si riporta quanto la relazione assume; "imporre che la formazione dei ruoli venga effettuata non tanto e non solo in considerazione dell'anzianità delle cause, ma della loro rilevanza economica, sociale e comunque nomofilattica, per evitare che nell'attesa si consolidino correnti giurisprudenziali inutilmente costose".

Questo intervento è di capitale importanza.

Si pensi ad esempio alla sezione tributaria, la sezione più oggetto di assalto; quello che si vuole dire è che il ricorrente in cassazione, sia la parte privata che l'ufficio, hanno già avuto due gradi del giudizio, oggi addirittura con organi collegiali, per discutere di una controversia; se la somma non è rilevante, la pretesa del terzo grado è giusto che non consenta di fare perdere del tempo per rispondere alle istanze di soggetti che hanno diritti che necessitano maggiormente di una attenzione immediata. Questo, allo stato attuale dell'arretrato della cassazione, produrrà su questi ricorsi un ritardo di anni ed anni per la decisione. Soluzione, questa, che, oltre a permettere una più rapida soluzione delle controversie più rilevanti, potrebbe anche produrre.

indirettamente un forte effetto deflattivo, alla luce del fatto che il ricorrente, consapevole del fatto che il proprio ricorso su questioni di scarsa importanza sarà trattato a distanza di anni, potrebbe anche essere indotto a non impugnare (ammesso naturalmente che non impugni esclusivamente per tenere viva la controversia aspettando l'ennesimo condono).

Si propone, ancora, di intervenire con misure specifiche sul numero dei giudici di cassazione addetti alle sezioni civili.

Appare comunque indispensabile una misura di reclutamento straordinario e temporaneo per smaltire l'arretrato, in particolare della sezione tributaria della Corte di cassazione, utilizzando i consiglieri di cassazione oggi in pensione da non più di un biennio.

#### **I criteri direttivi:**

- 1) reintrodurre all'art. 360 n. 5 c.p.c. il sindacato sulla omessa, insufficiente, contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettato dalle parti o rilevabile d'ufficio;
- 2) prevedere all'udienza la necessaria partecipazione del pubblico ministero solo nelle ipotesi in cui la partecipazione sia obbligatoria nei giudizi di merito;

3) imporre che la formazione dei ruoli venga effettuata non solo in considerazione dell'anzianità delle cause, ma della loro rilevanza economica, sociale e anche nomofilattica;

4) ritenere valido un motivo di ricorso al cui interno si censuri un vizio della sentenza sotto prospettive diverse attraverso il contemporaneo richiamo di più ragioni di doglianza; escludere che detto richiamo possa comportare *sic et simpliciter* una declaratoria di inammissibilità, se non in presenza di mescolanza e sovrapposizione di ragioni di impugnazione del tutto eterogenee;

5) precisare che “la specifica indicazione degli atti processuali, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi su cui il contratto si fonda” di cui all'art. 366 c.p.c. deve riferirsi esclusivamente alla necessità di indicare il luogo della produzione del documento”;

6) specificare all'art. 372 c.p.c. che tra i documenti che possono essere prodotti per la prima volta in cassazione debbono essere compresi anche quelli che testimoniano il sopravvenuto passaggio in giudicato di altra decisione;

7) eliminare il c.d. “filtro” in Cassazione con soppressione delle ipotesi di inammissibilità di cui all'art. 360 *bis* c.p.c.;

8) prevedere la revocazione delle decisioni di merito della Corte di cassazione anche ai sensi dell'art. 395, n. 5, c.p.c.;

9) modificare dell'art. 392 c.p.c., prescrivendo che la citazione a comparire avanti al giudice del rinvio sia notificata al difensore della parte piuttosto che alla parte personalmente;

10) modificare la rubrica e il primo comma dell'art. 373 c.p.c. in questo modo: «Sospensione dell'esecutività e dell'esecuzione. Il ricorso per cassazione non sospende l'esecutività e l'esecuzione della sentenza. Tuttavia il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte, e qualora dall'esecutività e/o dalla esecuzione possa derivare grave e irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecutività e/o l'esecuzione siano sospese o che sia prestata congrua cauzione»;

11) Prevedere un reclutamento straordinario per tre anni di consiglieri della cassazione in pensione da non più di un biennio, da applicare alle controversie di maggiore anzianità di ruolo.

12) In ordine ai criteri di redazione del ricorso in cassazione. Prevedere l'ammissibilità del motivo di ricorso che insieme censuri un vizio della sentenza sotto prospettive diverse e con il contemporaneo richiamo di più ragioni di doglianza, salva la assoluta eterogeneità delle ragioni ivi inserite.

13) Introdurre all'art. 380 bis 1. c.p.c. l'onere per il relatore di comunicare alle parti una relazione con la concisa esposizione delle ragioni che possono giustificare la pronuncia in camera di consiglio; prevedere un successivo termine per le parti per depositare memorie. Prevedere la forma della sentenza per il provvedimento che chiude il giudizio avanti alle sezioni semplici.

14) Modificare l'art. 380 bis c.p.c. nella parte in cui in alcune ipotesi impone alla

sesta sezione di rimettere la causa all'udienza pubblica quando rimette la controversia alle sezioni semplici; prevedere che sia sempre la sezione semplice cui la causa è rimessa a scegliere come decidere.

15) Disciplinare per i ricorsi soggetti alla trattazione in udienza pubblica la figura dell'*amicus curiae*.

Eliminare tutti i criteri direttivi oggi previsti dalla legge delega.

#### 8. *Con riferimento all'esecuzione forzata*

Questa parte della legge delega ha subito una radicale revisione nel progetto approvato dalla Camera dei deputati, ed oggi sottoposto alla vostra attenzione.

Originariamente, il progetto di legge governativo non si occupava quasi del processo di esecuzione forzata<sup>7</sup>. Ciò appariva comprensibile: la materia della esecuzione forzata era stata di recente oggetto di cambiamento, prima con il decreto legge 132 del 2014, convertito dalla legge 162 del 2014, e più recentemente con il decreto legge 83 del 2015, successivamente convertito con l. 6 agosto n.132 del 2015.

Queste riforme hanno introdotto modifiche incisive, che spaziano dal pignoramento presso terzi, alla ricerca telematica dei beni da pignorare, che aprono alla possibilità di dichiarare d'ufficio l'estinzione del processo ecc.; e giungono fino alla decisa rivisitazione delle modalità di vendita dei beni da espropriare.

La Camera dei deputati ha manifestato tuttavia un diverso parere, introducendo radicali ulteriori modifiche al tessuto normativo delle esecuzioni civili, nell'approvare la legge delega oggi all'attenzione del Senato.

La situazione, poi, è ulteriormente mutata dopo l'approvazione della legge delega di cui al marzo 2016, per via delle ulteriori riforme della materia della esecuzione civile in forza del d.l. 3 maggio 2016 n.59, convertito in legge 30 giugno 2016 n.119. I criteri direttivi proposti ed approvati dalla Camera dei deputati devono dunque fare i conti con il quadro normativo successivamente modificato.

Pertanto sono ormai inutili ed a rigore andrebbero eliminati i criteri direttivi di cui ai punti 10,11,12, perché in buona sostanza già trasfusi nell'attuale codice di procedura civile agli articoli, 560, 590 bis, 615 c.p.c.

Inoltre, anche i criteri direttivi di cui ai punti 2 e 9 fanno riferimento a fattispecie legali successivamente modificate dal d.l. 59/2016 agli art. 532 e 560 c.p.c.; in questi

<sup>7</sup> se non per disporre una modifica in particolare del rito delle opposizioni esecutive, da attuare con il rito sommario, ed un ampliamento dell'ambito di applicazione delle misure coercitive indirette di cui all'art. 614 *bis* c.p.c. Quanto al primo profilo, La proposta di legge presentata alla camera dei deputati prevedeva la modifica del rito delle opposizioni esecutive, assegnandovi il rito del procedimento sommario di cui all'art. 702 bis; la disposizione, è stata correttamente soppressa, considerato il cambiamento della disciplina del procedimento ordinario in senso più semplificato (dunque coerente con le esigenze di rapidità della parentesi cognitivo in una esecuzione che si spera rapida).

casi, tuttavia la trasposizione dal criterio direttivo all'articolo di legge per come modificato non è assoluta, poiché i nuovi articoli differiscono parzialmente dai criteri. In buona sostanza, all'interno comunque di disposizioni che favoriscono comunque una più facile commercializzazione dei beni da espropriazione, indirettamente dunque con il maggiore sacrificio del debitore espropriato, i nuovi articoli 532 e 560 evitano di portare alle estreme conseguenze la portata dell'espropriazione, mantenendo una minima tutela dell'espropriando. A voi, onorevoli Senatori, la valutazione di cosa prediligere.

Suggerisco, infine, in coerenza con l'impianto delle modifiche proposte, di introdurre al criterio direttivo d) 7 una ipotesi di estinzione del reato di sottrazione del veicolo sottoposto a sequestro o pignoramento nel caso di pagamento del credito per cui si procede.

L'occasione della delega è poi propizia per estendere il margine di applicabilità dell'istituto delle misure coercitive indirette di cui all'articolo 614-*bis* del codice di procedura civile, come proposto nella legge delega governativa; ne va tuttavia espressamente estesa l'applicabilità anche in tutte le controversie di lavoro subordinato pubblico e privato, nelle sole ipotesi in cui sia ancora prevista la reintegrazione obbligatoria, specificando, salvo possa apparire troppo ovvio, che le somme saranno destinate alla parte richiedente. Si propone l'adozione di ulteriori criteri direttivi

L'occasione della delega è altresì utile per chiarire definitivamente che le prestazioni a cui è tenuto il datore di lavoro pubblico, anche a seguito di statuizioni giurisdizionali, costituiscono obblighi fungibili. Ciò eliminerà ogni dubbio in merito alla eseguibilità coattiva delle pronunzie rese nei confronti di detto datore di lavoro. Ed al tema dell'esecuzione nei confronti della pubblica amministrazione è ricollegato il criterio direttivo suggerito che riconosce espressamente, attraverso la modifica dell'art. 612 c.p.c., la possibilità per il giudice dell'esecuzione di disporre, nei limiti della giurisdizione ordinaria, l'esecuzione degli obblighi di fare e non fare anche mediante la nomina di commissari *ad acta*. L'idea è, dunque, quella di eliminare, anche in via legislativa, ogni possibile barriera che possa ostacolare, nell'ambito delle controversie con parte pubblica, una piena estrinsecazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale; eliminazione, peraltro, già effettuata, in via ermeneutica, dalla dottrina.

In un'ottica di valorizzazione del principio di ragionevolezza volta a riconoscere pari dignità alla giurisdizione ordinaria ed a quella amministrativa e di valorizzazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, si propone poi di modificare l'art. 112 del codice del processo amministrativo, prevedendo che anche le sentenze civili non ancora passate in giudicato ma esecutive e tutti gli altri provvedimenti esecutivi, comprese le misure cautelari, resi dal giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione possano essere eseguiti con le forme del giudizio di ottemperanza. Appare ancora opportuno, onde favorire effettività della tutela e ridurre il rischio di ingiustificate reiterazioni di giudizi, precisare che il giudice chiamato a decidere nell'opposizione a precetto possa sospendere l'efficacia esecutiva del titolo esecutivo, ma anche l'esecuzione forzata se nel frattempo già iniziata.

**I seguenti criteri direttivi suggeriti sostituiscono quelli indicati nel disegno di legge delega:**

L'art. 1, comma 2, lett. d, n. 2, va così riformulato:

1) "ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto delle misure coercitive indirette di cui all'articolo 614-*bis* del codice di procedura civile, mediante la previsione della possibilità, per la parte vittoriosa, di chiedere al giudice la fissazione della somma dovuta dalla parte soccombente, a causa della mancata o ritardata esecuzione dell'ordine giudiziale, in presenza di qualunque provvedimento di

condanna, indipendentemente dal carattere fungibile o infungibile dell'obbligazione a cui esso si riferisce, ed anche in tutte le controversie di lavoro subordinato pubblico e privato, nelle ipotesi in cui sia ancora prevista la reintegrazione obbligatoria”;

2) aggiungere un ulteriore comma all'art. 614 *bis* così formulato: “Le prestazioni a cui è tenuto il datore di lavoro pubblico, anche a seguito di statuizioni giurisdizionali, costituiscono obblighi fungibili”;

3) modificare l'art. 612 c.p.c., prevedendo, nell'ambito delle controversie che vedono come parte una o più pubbliche amministrazioni, la possibilità per il giudice dell'esecuzione di disporre, nei limiti della giurisdizione ordinaria, l'esecuzione degli obblighi di fare e non fare nei confronti della pubblica amministrazione anche attraverso la nomina di commissari *ad acta*;

4) modificare l'art. 112 del codice del processo amministrativo, prevedendo che anche le sentenze civili non ancora passate in giudicato ma esecutive e tutti gli altri provvedimenti esecutivi, comprese le misure cautelari, resi dal giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione possano essere eseguiti con le forme del giudizio di ottemperanza;

5) precisare che il giudice chiamato a decidere nell'opposizione a precetto possa sospendere l'efficacia esecutiva del titolo esecutivo, ed anche l'esecuzione forzata se nel frattempo già iniziata.

6) Introdurre al criterio direttivo d) 7 una ipotesi di estinzione del reato di sottrazione del veicolo sottoposto a sequestro o pignoramento nel caso di pagamento del credito per cui si procede.

Abolire i criteri direttivi 2,9, 10, 11, 12.

#### 9. Con riferimento alla tutela cautelare

Nulla dice il disegno di legge delega governativo in merito al procedimento cautelare.

A mio avviso, è però necessario che la legge delega formuli alcuni criteri direttivi in questa materia come corollario essenziale per l'efficienza del processo civile.

In primo luogo appare utile superare il principio che il giudice di pace non debba pronunciare in via cautelare. In un'ottica di allargamento delle competenze di quest'ultimo con contestuale alleggerimento dei ruoli del giudice togato di primo grado, coerente sembra l'attribuzione al giudice di pace del potere di erogare tutela cautelare nell'ambito delle controversie allo stesso devolute in sede di merito. Il passo non sembra, peraltro, particolarmente azzardato, ove si consideri che anche, in queste ipotesi, “l'ultima parola” in fase cautelare andrà riconosciuta, in sede di reclamo, sempre al giudice togato, e precisamente al tribunale in composizione monocratica. Riprendendo quanto proposto nel progetto Vaccarella, e già adottato nell'abrogato processo commerciale ed oggi nel processo amministrativo, si reputa utile prevedere la possibilità che, presentata una istanza cautelare in corso di causa, il giudice cautelare, ove ritenga già matura la causa nel merito, decida invece direttamente con sentenza la controversia dopo aver messo le parti nella condizione di svolgere le proprie deduzioni. Questa soluzione consente di eliminare inutili duplicazioni di tutele quando il giudice abbia già in mano tutti gli elementi per decidere; consente un risparmio di tempi e di costi per la singola causa e in generale per il sistema processuale.

Sotto altro profilo, e solo allo scopo di individuare, in via legislativa e senza margini di dubbio, le misure cautelari idonee a mantenere efficacia anche in caso di mancato inizio del giudizio di merito o di estinzione dello stesso, si propone poi una modifica dell'art. 669 *octies*, comma 6, c.p.c.

Al pari di quanto suggerito nelle pagine precedenti con riferimento all'articolo 612 c.p.c., e dunque



allo scopo di eliminare, anche in via legislativa, ogni possibile barriera che possa ostacolare, nell'ambito delle controversie con parte pubblica, una piena estrinsecazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, si propone, inoltre, di riconoscere la possibilità per il giudice cautelare di disporre, nei limiti della giurisdizione ordinaria, l'attuazione, nei confronti della pubblica amministrazione, degli obblighi di fare e non fare anche mediante la nomina di commissari *ad acta*.

Una limitata modifica deve pure riguardare l'istituto del reclamo cautelare. Nello specifico, si tratta di modificare l'art. 669 *terdecies* c.p.c., eliminando la parte in cui si subordina la sospensione dell'esecuzione del provvedimento cautelare reclamato al ricorrere di "motivi sopravvenuti". Il riferimento ai "motivi sopravvenuti" non solo restringe eccessivamente l'ambito di operatività dello strumento inibitorio in una fase processuale particolarmente delicata, ma appare, inoltre, disarmonico rispetto a tutte le altre forme di inibitoria, potendo, pertanto, essere eliminato senza grandi rimpianti. Ulteriore modifica che si suggerisce riguarda i provvedimenti d'urgenza *ex* art. 700 c.p.c. Si tratta di una modifica che concerne l'ambito di operatività degli stessi che ne specifica lo spazio di azione in riferimento alle azioni di mero accertamento e costitutive, riconoscendo esplicitamente la possibilità del giudice cautelare di adottare, misure condannatorie anche non strettamente anticipatorie degli effetti delle decisioni di merito.

#### **Questi i criteri direttivi suggeriti:**

- 1) Eliminare il divieto per il giudice di pace di adottare provvedimenti cautelari, e prevedere che il reclamo avverso i relativi provvedimenti sia attribuito alla competenza del tribunale in composizione monocratica;
- 2) inserire il seguente secondo comma all'art. 669 *sexies* c.p.c.: "Tuttavia, in caso di domanda cautelare presentata in corso di causa, il giudice, se ritiene che la causa sia matura per la decisione di merito senza che siano necessari ulteriori atti di istruzione, ne dà comunicazione alle parti invitandole a discutere la causa nella stessa udienza ovvero, se richiesto da una parte, in altra immediatamente successiva, e decide con sentenza a norma dell'articolo 281 *sexies*";
- 3) riformulare l'art. 669 *octies*, comma 6, c.p.c., prevedendo espressamente che: "Le disposizioni di cui al presente articolo e al primo comma dell'articolo 669 *novies* non si applicano ai provvedimenti cautelari, anche d'urgenza, idonei ad anticipare gli effetti della sentenza di merito, previsti dal codice civile o da leggi speciali, nonché ai provvedimenti emessi a seguito di denuncia di nuova opera o di danno temuto ai sensi dell'articolo 688, ma ciascuna parte può iniziare il giudizio di merito;
- 4) "modificare l'art. 669 *duodecies* c.p.c., prevedendo, nell'ambito delle controversie che vedono come parte una o più pubbliche amministrazioni, la possibilità per il giudice cautelare di disporre, nei limiti della giurisdizione ordinaria, l'attuazione dei provvedimenti, aventi ad oggetto obblighi di fare o non fare, resi nei confronti della pubblica amministrazione anche attraverso la nomina di commissari *ad acta*";
- 5) modificare l'art. 669 *terdecies* c.p.c., eliminando la parte in cui si subordina la sospensione dell'esecuzione del provvedimento cautelare al ricorrere di "motivi sopravvenuti";
- 6) modificare l'art. 700 c.p.c., prevedendo espressamente la possibilità di chiedere ed ottenere una misura d'urgenza con effetti condannatori anche non anticipatori a garanzia di posizioni giuridiche tutelabili con azioni di accertamento o costitutive.

#### 10. *Quanto al criterio di sinteticità degli atti*

Il progetto di riforma presentato dal governo lodevolmente indica l'introduzione del principio di sinteticità degli atti processuali.

Disposizione che potrebbe trovare spazio già nell'art. 121 c.p.c., laddove si potrebbe prevedere che le parti ed il giudice devono redigere gli atti in maniera sintetica.

Il principio direttivo sembra indicare tuttavia qualcosa di più al legislatore delegato, nell'espressione "da attuarsi anche nell'ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi", che possono credo essere intesi anche come onere di indicare dei limiti cartacei da non oltrepassare per ogni o determinate categorie di atti; soluzioni non auspicabili, forse, comunque semmai da costruirsi, come recentemente disposto in un particolare ambito del processo amministrativo, con la possibilità per la parte di richiedere di potere utilizzare un numero superiore di pagine per la redazione dell'atto prima della stesura. Si tratta dunque, onorevoli Senatori, di un principio di particolare portata, che è stato proprio adesso adottato nel processo amministrativo; individua limiti di pagine da rispettare nella redazione degli atti, ecc...importa potenzialmente, in pratica, un radicale stravolgimento nella prassi quotidiana, di cui è bene essere consapevoli quando si consente al legislatore delegato di potere così liberamente agire.

Da questo punto di vista, suggerisco di circoscrivere il criterio direttivo, stabilendo che il mancato rispetto del principio di sinteticità possa condurre a conseguenze esclusivamente sotto il profilo della condanna alle spese giudiziali.

### **Criterio direttivo suggerito**

g) Introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice, da attuarsi anche nell'ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi, con la previsione di sanzioni per la violazione di detto principio limitate esclusivamente alla previsione del pagamento di una somma in misura comunque mai superiore al 50% di quanto previsto per l'iscrizione a ruolo della controversia.

### *11. Quanto all'adeguamento delle norme processuali all'introduzione del processo civile telematico ed alla disciplina delle notificazioni*

Il processo telematico è obbligatorio già per buona parte della giurisdizione. Ed è probabile che anche per lo studioso di diritto processuale civile sia indispensabile un salto di qualità nell'approccio al fenomeno, che non rappresenta solo una nuova veste degli atti di parti e del giudice, ma ne altera l'essenza. E pretende non meri aggiustamenti, ma una nuova disciplina; l'adozione dei criteri direttivi proposti nella proposta di legge delega oggetto della Vostra attenzione consentirà probabilmente un deciso passo avanti, con proposte di soluzioni, anche in tema di rimessioni in termini, che potrebbero soddisfare esigenze di adeguamento delle regole processuali queste nuove dinamiche oggi assai pressanti.

Nei criteri direttivi che fanno riferimento al processo telematico, sono iscritti, tuttavia, ulteriori criteri che, oltre a non essere in argomento, si rivelano potenzialmente dannosi; così, propongo la soppressione dei criteri direttivi h 22, 23, 24. Se è condivisibile "spingere" sempre più verso l'obbligatorietà delle notificazioni telematiche anche per gli atti introduttivi del giudizio, non altrettanto si può condividere l'introduzione di una maggiore difficoltà delle notificazioni dell'atto introduttivo della controversia a soggetti cui non si possa notificare in via tematica, o l'introduzione di una compressione dell'utilizzo dell'ufficiale giudiziario in tali ipotesi, a favore del servizio postale<sup>8</sup>.

## **Criteri direttivi suggeriti**

Abolizione dei criteri direttivi h 22,23,24.

### *12. La disciplina delle spese.*

Alla lettera i e l, la legge delega approvata alla Camera detta disposizioni che incidono sulla disciplina delle spese del processo. Il primo criterio direttivo è condivisibile; propone una modifica dell'art. 96 comma 3° c.p.c., specificandone l'applicabilità solo ai danni del soccombente in malafede, e circoscrivendo ragionevolmente l'entità della somma da corrispondere. Lo manterrei, pertanto, pur

Quanto invece alle notifiche alla parte contumace nel corso del processo, v. al criterio direttivo ...da me proposto. riducendone l'entità.

Va invece semplicemente abbandonato il criterio di cui alla lettera l; francamente, visto anche che il risultato di ridurre un contenzioso eccessivo in entrata può già dirsi raggiunto<sup>9</sup>, appare inutile insistere nel tentativo di imporre ulteriori balzelli alla parte soccombente del processo, già gravata dal pagamento delle spese di iscrizione a ruolo, di registro, delle spese legali della controparte, dei costi istruttori, delle ulteriori somme di cui all'art. 96 c.p.c.. Basta, per favore, basta.

## **Criterio direttivo suggerito**

i) All'art. 96, terzo comma, del codice di procedura civile, prevedere che nella determinazione della somma ivi prevista il giudice, nel caso in cui la parte soccombente abbia agito o resistito con mala fede, condanni la medesima parte soccombente al pagamento di una somma in favore della controparte, determinata fino al doppio delle spese legali liquidate.

Abolire il criterio direttivo l

### *13 . La formazione dei laureati in giurisprudenza presso la corte di cassazione*

La proposta di legge delega aveva individuata un ulteriore percorso formativo dei laureati avanti alla corte di cassazione alla lettera m.

Anche questo criterio è ormai superato alla luce della successiva approvazione della legge 25 ottobre 2016 n.197, che ha in pratica già adottato questa modifica.

Abolire il criterio direttivo m

### *14. Le disposizioni in materia di lavoro*

Nella proposta approvata dalla camera dei deputati sono inseriti gli art. 2-3-4-5, che sono disposizioni immediatamente applicative, e che esulano dalla legge delega. In particolare l'art. 2 è dedicato al processo del lavoro, marginalmente interessato precipuamente per le controversie in tema di licenziamento.

Sul punto, ritengo di proporre una modifica del n. 5 dell'art. 2, che dispone: "Le azioni di nullità dei

licenziamenti discriminatori, ove non siano proposte con ricorso ai sensi dell'articolo 414 del codice di procedura civile, sono introdotte, ricorrendone i presupposti, con i rispettivi riti speciali di cui agli art. 38 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006 n. 198, e 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150. La proposizione dell'azione, nell'una o nell'altra forma, preclude la possibilità di agire successivamente in giudizio con rito diverso”.

#### V. al par.1

La disposizione si propone lodevolmente di risolvere un problema dato dalla stratificazione temporale e caotica di distinte discipline legislative in materia di tutela antidiscriminatoria. Alla disciplina dettata in materia di discriminazione di genere (L. 125/1991) è infatti seguita quella in tema di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali e religiosi (art. 43-44 Testo unico sull'immigrazione-D.l.gs. 25/07/1998 n° 286), cui è poi succeduta la disciplina a tutela della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (D.lgs. n. 215/2003) e quella a tutela delle discriminazioni sul lavoro, fondate sulla religione, convinzioni personali, orientamento sessuale, età e disabilità (D.lgs. n. 216/2003), in attuazione delle direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE; e poi, il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna (D.lgs. n. 198/2006), la legge per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni (L. n. 67/2006) e la disciplina in tema di parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi (D.lgs n. 196/2007), in attuazione della direttiva 2004/113/CE. A questo assetto normativo piuttosto disorganico si è aggiunta la disciplina dettata dall'art. 28 del d.lgs. 150/2011 che ha previsto come rito speciale antidiscriminatorio il rito sommario di cognizione (con talune peculiarità) per tutte le controversie in materia discriminazione, eccetto per quelle fondate sul sesso (sottoposte invece al diverso rito speciale di cui all'art. 38 del codice pari opportunità), e poi la legge n. 92 del 28 giugno 2012 che ha introdotto un ulteriore rito per l'impugnazione del licenziamento discriminatorio.

Si sono così venuti a sovrapporre regimi diversi per la tutela avverso il licenziamento discriminatorio, che non hanno certo contribuito alla chiarezza della disciplina in quest'ambito: da una parte, il regime di cui all'art. 38 del codice delle pari opportunità, in caso di licenziamento fondato sul sesso, e il rito speciale di cui all'art. 28 per gli altri fattori discriminatori come la religione, la razza, la disabilità etc; dall'altra, il rito Fornero, che peraltro non contemplava le garanzie processuali di matrice comunitaria per le vittime di discriminazioni (per esempio, in tema di onere della prova e di legittimazione ad agire degli enti collettivi). E sullo sfondo, l'incertezza circa la possibilità per il lavoratore licenziato per ragioni di natura discriminatoria di optare per il rito ordinario del lavoro.

La nuova disposizione tende dunque a fare chiarezza sulle modalità da utilizzare per impugnare il licenziamento discriminatorio, tuttavia, non appare esaustiva, e per certi versi non è in perfetta linea con le indicazioni provenienti dalle Istituzioni europee che pretendono la semplicità e la chiarezza per la tutela del lavoratore discriminato. In più, il mantenimento di un molteplicità di potenziali rimedi processuali, ancorché adesso espressamente assistito da un criterio di alternatività, sarebbe più proficuamente superato dalla costruzione di un unico procedimento per tutte le tutele avverso le discriminazioni, e indipendentemente dal motivo (sesso, convinzioni personali, razza, religione, età, orientamento sessuale o disabilità) sui si fonda la discriminazione. Le diverse direttive comunitarie richiedono peraltro agli Stati membri di disporre mezzi adeguati di protezione legale al fine di

assicurare un livello più efficace di protezione; l'esistenza invece di meccanismi processuali diversi può rendere meno agevole l'accesso alla giustizia dei soggetti discriminati e costituire un ostacolo alla efficace tutela di soggetti vulnerabili e quindi all'effettività stessa della disciplina antidiscriminatoria. La previsione di un unico modello processuale è, del resto, la linea quasi unanime adottata negli altri paesi europei, che insegnano appunto una unica forma di tutela processuale per queste così delicate fattispecie.

Oltretutto, va considerato che spesso più fattori discriminatori si presentano insieme nella medesima fattispecie (discriminazione multipla), come ad esempio genere e razza, genere e religione, disabilità e genere, etc.; in tal caso il lavoratore discriminato a causa di più fattori si ritrova a dover scegliere se avviare il procedimento previsto dall'art. 38 per la parità di genere o il procedimento di cui all'art. 28 d.lgs. 150/2011 per gli altri fattori.

Rilevo pertanto che sarebbe più opportuno eliminare il numero 5 dell'art. 2 ed inserire invece nella legge delega un altro criterio direttivo che abbia ad oggetto il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di discriminazione, nel quale devono essere riunite e coordinate tra loro le disposizioni vigenti per la prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione fondata sul sesso o su altro elemento di differenziazione contemplato dalla legge, apportando, nei limiti di detto coordinamento, le modifiche necessarie per garantire la coerenza logica e sistematica della normativa.

Infine ritengo auspicabile per tutte queste controversie l'attribuzione del rito della camera di consiglio (art. 737-742 c.p.c.), privo delle preclusioni e formalità degli atti introduttivi del giudizio, poco compatibili con procedimenti in cui la parte ricorrente può stare in giudizio personalmente.

#### **Criterio direttivo suggerito:**

- 1) prevedere un unico modello processuale per le controversie in materia di discriminazione di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, quelle di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, quelle di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, e quelle di cui all'articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, quelle di cui all'art. 38 del codice delle pari opportunità;
- 2) prevedere espressamente che tutte le richiamate controversie siano trattate e decise con le forme e le regole del rito in camera di consiglio di cui agli articoli 737-742 c.p.c.
- 3) riordinare la disciplina in materia di legittimazione ad agire; individuando in particolare i soggetti legittimati ad agire nei casi di discriminazione collettiva.

#### *15. Proposta di legge delega integrata e modificata*

Propongo il testo seguente così, come modificato e integrato per l'approvazione al Senato della Repubblica

## Disegno di legge 2284

### Art. 1.

#### (Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti l'integrazione della disciplina del tribunale delle imprese e l'istituzione del tribunale della famiglia e della persona, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) quanto alla disciplina del tribunale delle imprese:

1) prevedere che i giudici assegnati a tali sezioni svolgano esclusivamente le funzioni all'interno delle stesse; rivedere il numero delle attuali sezioni per l'impresa in modo da consentire un ottimale carico di lavoro; prevedere l'istituzione di sezioni specializzate presso le corti di Appello competenti per la decisioni dei giudizi di secondo grado avverso le decisioni delle sezioni per l'impresa di primo grado

2) razionalizzazione della disciplina della competenza per materia, comprendendovi:

2.1) le controversie in materia di concorrenza sleale, ancorché non interferenti con l'esercizio dei diritti di proprietà industriale e intellettuale;

2.2) le controversie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa illecita, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, e successive modificazioni;

2.3) le azioni di classe;

2.4) le controversie riguardanti gli accordi di collaborazione nella produzione e nello scambio di beni o servizi, relativi a società interamente possedute dai partecipanti all'accordo, di cui all'articolo 2341-bis, terzo comma, del codice civile;

2.5) le controversie di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, e successive modificazioni, relative a società di persone, con la esplicita previsione dell'esclusione del raddoppio del contributo unificato di cui all'art. 13, comma 1 *ter*, D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115;

2.6) disciplinare la disciplina della connessione riformulando l'art. 40 c.p.c.; precisando l'inderogabilità della competenza della sezione specializzata del tribunale delle imprese per le materie attribuite, definendo con precisione l'eventuale attrazione delle domande connesse a quelle di competenza della sezione specializzata del tribunale delle imprese;

3) prevedere la rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate e dei tribunali ordinari, adeguandole alle nuove competenze, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione dei medesimi tribunali, senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; prevedere che successive modificazioni delle relative piante organiche del personale di magistratura e amministrativo siano disposte, fermi restando i limiti complessivi delle rispettive dotazioni organiche, con decreti del Ministro della giustizia;

*b)* quanto al tribunale della famiglia e della persona:

1) istituire presso i tribunali ordinari e presso le corti di appello e sezioni distaccate di corte di appello le sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori, di cui ai numeri 7) e 8), assicurando che l'attività delle sezioni specializzate distrettuali sia esercitata in ambienti e locali separati, adeguati ai minori di età e alle esigenze che derivano dalla natura dei procedimenti attribuiti alla sezione a norma del citato numero 8);

2) sopprimere il tribunale per i minorenni e l'ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni, operando le conseguenti necessarie abrogazioni e modifiche delle disposizioni vigenti;

3) prevedere che i magistrati, anche onorari, addetti ai tribunali per i minorenni e agli uffici del pubblico ministero presso i predetti tribunali siano di diritto assegnati, rispettivamente, ai tribunali e alle procure della Repubblica del luogo nel quale ha sede la corte di appello o la sezione distaccata della corte di appello a cui sono attribuite le funzioni in seguito alla soppressione ai sensi del numero 2), salvo il diritto, ove già maturato alla data di entrata in vigore delle norme di attuazione, di proporre domanda di trasferimento ad altro ufficio o di assegnazione ad altro incarico;

4) prevedere che i presidenti dei tribunali per i minorenni e i procuratori della Repubblica presso i predetti tribunali siano assegnati, rispettivamente, ai tribunali e alle procure della Repubblica del luogo nel quale ha sede la corte di appello o la sezione distaccata della corte di appello a cui sono attribuite le funzioni in seguito alla soppressione ai sensi del numero 2), con le funzioni di presidente della sezione specializzata per la persona, la famiglia e i minori e di procuratore aggiunto per il coordinamento del gruppo specializzato in materia di persona, famiglia e minori; prevedere che il presidente del tribunale, con provvedimento di organizzazione tabellare, designi il presidente titolare della sezione;

5) prevedere e disciplinare, anche con la previsione dell'adozione di decreti ministeriali, l'assegnazione del personale amministrativo al tribunale e alla procura della Repubblica presso il tribunale del luogo nel quale ha sede la corte di appello o la sezione distaccata della corte di appello cui sono trasferite le funzioni degli uffici soppressi, e stabilire la disciplina per l'assegnazione delle attrezzature dei tribunali per i minorenni soppressi;

6) prevedere l'assegnazione dei nuclei di polizia giudiziaria, attualmente operanti presso le procure della Repubblica dei tribunali per i minorenni, ai gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori, istituiti presso le procure della Repubblica dei tribunali presso i quali sono istituite le sezioni specializzate distrettuali di cui al numero 8);

7) attribuire in via esclusiva alla competenza delle sezioni specializzate circondariali di cui al numero 1) in primo grado:

7.1) i procedimenti attualmente attribuiti al tribunale civile ordinario in materia di stato e capacità della persona e di rapporti di famiglia, compresi i giudizi di separazione e divorzio, anche quando vi siano figli minori, nonché i procedimenti relativi alla filiazione fuori del matrimonio; i giudizi sulla responsabilità da condotte endofamiliare e del sistema risarcitorio ad esso relativo, e i giudizi che a vario titolo ineriscono a questioni sulla convivenza di fatto, regolata o non dalla legge 20 maggio 2016 n.76.

7.2) i procedimenti attualmente attribuiti al tribunale per i minorenni dall'articolo 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile e dall'articolo 32 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, fatta eccezione per i procedimenti di cui agli articoli 330, 332 e 333 del codice civile, che sono devoluti alle sezioni specializzate distrettuali di cui al numero 8) della presente lettera;

7.3) i procedimenti attualmente di competenza del giudice tutelare, esclusi quelli di cui al numero 8);

7.4) le controversie relative al riconoscimento dello *status* di rifugiato e alla protezione internazionale disciplinate dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, nonché dal decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di riconoscimento del diritto di soggiorno sul territorio nazionale dei cittadini comunitari e dei familiari di cui al d.lgs 6 febbraio 2007, n. 30, ed all'art. 16 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di allontanamento dal territorio nazionale dei cittadini comunitari e dei loro familiari di cui al d.lgs 6 febbraio 2007, n. 30, ed all'art. 17 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di espulsione dei cittadini extracomunitari di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ed all'art. 18 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di ricongiungimento familiare e permesso di soggiorno per motivi familiari di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ed all'art. 20 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150, le controversie in materia di convalida del provvedimento di accompagnamento coattivo alla frontiera o trattenimento presso i centri di identificazione ed espulsione di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, ed all'art. 34, co. 19, lett. a) e d), del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150; Prevedere espressamente che tutte le richiamate controversie siano trattate e decise con le forme e le regole del rito in camera di consiglio di cui agli articoli 737-742 c.p.c..

8) attribuire alla competenza delle sezioni specializzate distrettuali di cui al numero 1) tutti i procedimenti previsti dalla legge 4 maggio 1983, n. 184, e dagli articoli 330, 332 e 333 del codice civile, e ogni altro procedimento attualmente attribuito al tribunale per i minorenni in materia penale, civile e amministrativa, nonché prevedere che i provvedimenti adottati ai sensi degli articoli 330, 332 e 333 siano comunicati al pubblico ministero del tribunale competente per il luogo di residenza di ciascuno dei genitori;



9) istituire le sezioni specializzate distrettuali di cui al numero 1) sul modello della sezione lavoro e prevedere che i magistrati siano assegnati in via esclusiva alle sezioni specializzate di cui al numero 1) istituite presso i tribunali aventi sede coincidente con la corte di appello o con una sezione di corte di appello e che i predetti esercitino le relative funzioni in via esclusiva;

10) prevedere l'istituzione, presso le corti di appello e le sezioni distaccate di corte di appello, di sezioni specializzate per la trattazione dei procedimenti in sede di appello e in sede di reclamo contro i provvedimenti emessi nell'ambito dei procedimenti indicati ai numeri 7) e 8); prevedere che i magistrati ad esse assegnati esercitino le relative funzioni in via esclusiva, ovvero, ove ciò non sia possibile, che tali procedimenti siano comunque assegnati a un collegio specializzato;

II) assicurare alle sezioni specializzate di cui al numero 1) l'ausilio dei servizi alla persona, istituiti o promossi dalla pubblica amministrazione, centrale o periferica, e in particolare dagli enti locali, dalle aziende sanitarie locali nonché da soggetti privati con esse convenzionati, nelle fasi valutativa, di sostegno ed esecutiva dei provvedimenti, nel rispetto del contraddittorio e dei diritti di difesa delle parti;

12) prevedere che le sezioni specializzate di cui al numero 8) operino nella composizione prevista per i tribunali per i minorenni dall'articolo 2 del regio decreto legge n. 1404 del 1934, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 835 del 1935;

13) disciplinare il rito dei procedimenti attribuiti alle sezioni specializzate di cui al numero 1) secondo criteri di tendenziale uniformità, speditezza e semplificazione, con specifica attenzione alla tutela dei minori e alla garanzia del contraddittorio tra le parti, valorizzando i poteri conciliativi del giudice e il ricorso alla mediazione familiare, e in particolare secondo i seguenti criteri:

13.1) dettare una disciplina omogenea per i procedimenti in materia di separazione e divorzio giudiziale e in materia di filiazione fuori del matrimonio, la quale preveda:

13.1.1) introduzione del procedimento con ricorso, prevedendo per la controparte un termine libero a comparire di almeno venti giorni, riducibile, in caso di urgenza, d'ufficio o su istanza di parte;

13.1.2) proposizione delle domande e richieste istruttorie negli atti introduttivi;

13.1.3) svolgimento di una prima udienza davanti al presidente della sezione circondariale o distrettuale di cui al numero 1) o ad altro giudice da lui delegato, il quale ascolta i coniugi o i genitori, ascolta i minori che abbiano compiuto dodici anni o, quando siano capaci di discernimento, anche di età inferiore, eventualmente dispone e acquisisce accertamenti patrimoniali, adotta provvedimenti provvisori e fissa l'udienza per l'assunzione delle prove richieste negli atti introduttivi ed eventualmente precisate all'esito dell'ascolto delle parti e dei minori o, se non ritenga necessaria ulteriore istruttoria, invita le parti a concludere e rimette la decisione al collegio, con o senza la fissazione di termini, secondo la difficoltà del caso, per la presentazione di memorie conclusionali, sentite le parti;

13.1.4) previsione della reclamabilità dei provvedimenti provvisori davanti al collegio della corte di

appello;

13.1.5) previsione della possibilità per il giudice istruttore di farsi assistere da un ausiliario nell'ascolto del minore e di disporre in qualunque momento, sentite le parti, una consulenza tecnica d'ufficio sui minori e sulla capacità genitoriale delle parti, se necessaria;

13.1.6) introduzione di meccanismi di distribuzione degli incarichi relativi alle consulenze tecniche d'ufficio secondo i principi della competenza e della specializzazione e previsione dell'obbligo della videoregistrazione dei colloqui peritali;

13.1.7) previsione della facoltà per le parti di richiedere la pronuncia della sentenza parziale di separazione o divorzio sin dalla prima udienza, all'esito dell'adozione dei provvedimenti provvisori, e previsione del potere per il giudice di emanare tale pronuncia in forma monocratica;

13.1.8) previsione della concentrazione dell'istruzione probatoria e dell'attribuzione al giudice del potere di regolare le forme del contraddittorio preordinato alla decisione;

13.2) dettare una disciplina omogenea per i procedimenti di separazione e divorzio consensuali e per la richiesta congiunta di regolamentazione dell'affidamento e mantenimento dei figli nati fuori del matrimonio, la quale preveda:

13.2.1) l'introduzione del procedimento con ricorso congiunto;

13.2.2) la comparizione davanti al presidente della sezione circondariale o distrettuale di cui al numero 1) o ad altro giudice da lui delegato, il quale valuta i presupposti della domanda e la corrispondenza delle condizioni concordate all'interesse del minore, disponendone l'audizione ogniqualvolta vi sia un dubbio in merito;

13.2.3) la rimessione al collegio per l'omologazione delle condizioni di separazione o di disciplina dell'affidamento e del mantenimento dei figli nati fuori del matrimonio o per la sentenza di divorzio congiunto;

13.3) dettare una disciplina omogenea per i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale di cui agli articoli 330, 332 e 333 del codice civile, nonché per l'esecuzione dei relativi provvedimenti, prevedendo in particolare:

13.3.1) quanto al procedimento in materia di responsabilità genitoriale:

13.3.1.1) nella fase preprocessuale, che i pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio e gli esercenti 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;

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

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

13.3.1.4) una disciplina dettagliata dell'intervento della pubblica autorità e del rapporto di questa con la competente sezione specializzata e con il relativo ufficio del pubblico ministero;

13.3.1.5) l'applicazione ai provvedimenti urgenti, in quanto compatibili, delle disposizioni del procedimento cautelare uniforme;

13.3.1.6) un regime delle impugnazioni che tenga conto della tipologia dei provvedimenti minorili, individuando quelli reclamabili in corte di appello, con riserva di collegialità ai sensi dell'articolo 50-bis del codice di procedura civile, e prevedendo la ricorribilità per cassazione, per violazione di legge, dei provvedimenti che decidono sulla decadenza dalla responsabilità genitoriale;

13.3.2) quanto al procedimento per l'esecuzione dei provvedimenti, una disciplina che individui la competenza, indichi il rito e determini le sanzioni eventualmente applicabili in caso di inosservanza;

13.4) assicurare l'adeguata e specifica considerazione dell'interesse del minore, effettuandone l'ascolto videoregistrato e diretto, nei casi e con i limiti di cui all'articolo 336-bis del codice civile, con l'assistenza di un ausiliario specializzato in psicologia o psichiatria ove il giudice lo ritenga opportuno, nonché assicurare il rispetto delle convenzioni internazionali in materia di protezione dell'infanzia e delle linee guida del Consiglio d'Europa in materia di giustizia a misura di minore;

14) prevedere che le attribuzioni del pubblico ministero nei procedimenti di cui ai numeri 7) e 8) siano esercitate in modo esclusivo o, comunque, prevalente dalla procura della Repubblica presso il tribunale ordinario, garantendo la specializzazione dei magistrati addetti a tali funzioni;

15) attribuire alla competenza delle sezioni specializzate di cui al numero 8) i procedimenti penali di cui all'articolo 9 del regio decreto-legge n. 1404 del 1934, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 835 del 1935;

16) istituire nelle procure della Repubblica presso i tribunali presso i quali sono istituite le sezioni specializzate distrettuali di cui al numero 8) gruppi specializzati in materia di persona, famiglia e minori, secondo il modello previsto dagli articoli 102 e seguenti del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, attribuendo al Consiglio superiore della magistratura il potere di nominare il procuratore aggiunto; prevedere l'individuazione, presso le procure della Repubblica presso i tribunali di cui al numero 7) e presso le procure generali della Repubblica, nell'ambito del programma di organizzazione dell'ufficio, di uno o più magistrati con competenze specialistiche;

17) prevedere che in ambito penale le sezioni specializzate di cui al numero 8) esercitino la

giurisdizione secondo le disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, previamente adeguate alle disposizioni di cui alla presente legge, nella composizione prevista dall'ordinamento giudiziario per le funzioni esercitate dagli organi giudiziari di cui all'articolo 2 delle medesime disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988;

18) fermo restando quanto previsto dall'articolo 10 delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, prevedere la facoltà della parte offesa di partecipare al processo minorile;

19) prevedere che costituisca titolo preferenziale, ai fini dell'assegnazione alle sezioni specializzate e all'ufficio distrettuale del pubblico ministero di cui al numero 16), l'aver esercitato funzioni in materia di famiglia e minori e l'aver partecipato ad attività di formazione, e che i magistrati privi di titoli per pregresse esperienze in materia di famiglia e minori, comunque assegnati alle sezioni specializzate, debbano svolgere corsi di formazione presso la Scuola superiore della magistratura secondo le indicazioni del Consiglio superiore della magistratura;

20) prevedere che i magistrati delle sezioni specializzate civili e penali, i magistrati dell'ufficio distrettuale del pubblico ministero e i magistrati addetti alla trattazione degli affari di famiglia nelle procure della Repubblica siano tenuti a partecipare annualmente a specifiche attività di formazione, organizzate dalla Scuola superiore della magistratura e aventi come obiettivo l'acquisizione di conoscenze giuridiche e di conoscenze extragiuridiche propedeutiche al migliore esercizio delle funzioni di giudice e di pubblico ministero della famiglia e dei minori, di buone prassi di gestione dei procedimenti e di buone prassi per l'ascolto del minore;

21) prevedere la rideterminazione delle dotazioni organiche delle sezioni specializzate circondariali e distrettuali di cui al numero 1) nonché degli uffici del pubblico ministero, adeguandole alle nuove competenze, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione dei medesimi tribunali, assicurando l'esercizio in via esclusiva delle funzioni attribuite alle sezioni specializzate distrettuali di cui al numero 8), senza determinare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; prevedere che successive modificazioni delle relative piante organiche del personale di magistratura e amministrativo siano disposte, fermi restando i limiti complessivi delle rispettive dotazioni organiche, con decreti del Ministro della giustizia;

22) prevedere l'emanazione delle necessarie norme transitorie, di attuazione e di esecuzione, nonché di coordinamento con le leggi in materia di tutela morale, fisica ed economica dei minorenni, e di tutte le altre norme integrative che il nuovo ordinamento renderà necessarie.

2. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti il riassetto formale e sostanziale del codice di procedura civile e della correlata legislazione speciale, mediante novelle al codice di procedura civile e alle leggi

processuali speciali, in funzione degli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile, nel rispetto della garanzia del contraddittorio e dei seguenti principi e criteri direttivi:  
a) quanto al processo di cognizione di primo grado:

- 1) riordinare le norme vigenti sulla giurisdizione del giudice civile, anche rispetto alle altre giurisdizioni;
- 2) modificare l'art. 7, comma 1, c.p.c., aumentando la competenza per valore del giudice di pace sulle controversie (non attribuite dalla legge alla competenza di altro giudice) relative a beni mobili;
- 3) modificare l'art. 7, comma 2, c.p.c., aumentando la competenza per valore del giudice di pace sulle controversie (non attribuite dalla legge alla competenza di altro giudice) ivi previste;
- 4) eliminare il regolamento di competenza d'ufficio di cui all'art. 45 c.p.c.;
- 5) integrare il principio di non contestazione di cui all'art. 115 c.p.c., specificando che la parte costituita sia tenuta a contestare le allegazioni avversarie nella prima difesa successiva; con la specificazione che l'atto introduttivo del giudizio contenga l'avvertimento dell'onere di contestazione del convenuto;
- 6) modificare la disciplina dei termini per comparire di cui all'art. 163 *bis* c.p.c. prevedendo una decisa riduzione degli stessi;
- 7) modificare l'art. 183, comma 6, c.p.c., attribuendo al giudice istruttore la possibilità di graduare, a seconda della complessità della lite e dell'istruzione probatoria, la durata dei tre termini previsti in detta norma in misura non superiore agli attuali (30+30+20) e non inferiore a 10 giorni;
- 8) abrogare l'art. 183 *bis* c.p.c.;
- 9) prevedere all'art. 185 *bis* che il giudice possa, con ordinanza motivata, formulare un'ipotesi di soluzione della controversia basata su una prognosi allo stato degli atti, con la specificazione che l'ordinanza non possa, comunque, costituire motivo di astensione o ricusazione né vincolo per la decisione del giudice; prevedere che il processo verbale di conciliazione costituisca titolo idoneo alla trascrizione ove contempli vicende traslative, costitutive o modificative di diritti reali immobiliari o mobiliari con iscrizione in pubblici registri.
- 10) modificare la disciplina sulla prova testimoniale prevedendo: a) la possibilità per i difensori delle parti di raccogliere, fuori dal processo, dichiarazioni testimoniali con modalità idonee a garantire la genuinità delle stesse; b) che tutte le dichiarazioni vadano verbalizzate ed audioregistrate; c) che il verbale vada sottoscritto dal testimone; d) che la sottoscrizione del testimone vada autenticata dal difensore; e) che al testimone vadano rappresentate le responsabilità conseguenti alle eventuali false dichiarazioni; f) che il testimone possa liberamente rifiutarsi di deporre davanti al difensore; g) che il giudice possa disporre, anche d'ufficio, la prova testimoniale del dichiarante;
- 11) modificare l'art. 269 c.p.c., onerando il giudice istruttore a valutare l'ammissibilità della richiesta del convenuto di provvedere alla chiamata di un terzo e concedendo a detto giudice il potere di negarla nelle ipotesi di manifesta infondatezza della proposta;
- 12) prevedere la generalizzata possibilità anche per le cause di competenza del collegio che il giudice decida ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c.;
- 13) prevedere che il giudice chiamato a decidere ai sensi dell'art. 281 *sexies* possa anche depositare la decisione entro 10 giorni dalla udienza di discussione;
- 14) per le ipotesi in cui il giudice non proceda ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c., eliminare

espressamente l'udienza di precisazione delle conclusioni e prevedere che, ritenuta la causa matura per la decisione, il giudice conceda, anche telematicamente, alle parti:

a) un termine per la precisazione delle conclusioni da effettuarsi mediante deposito telematico di un atto;

b) contestualmente i termini ordinari o abbreviati per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica;

15) modificare l'art. 292 c.p.c., prevedendo che l'ordinanza con cui il giudice abbia eventualmente formulato un'ipotesi di soluzione della controversia basata su una prognosi allo stato degli atti sia notificata al contumace;

16) modificare l'art. 295 c.p.c., attribuendo al giudice adito per la causa pregiudicata il potere di decidere, alla luce della natura dei giudizi pendenti, sulla "durata" della sospensione dopo la decisione in primo grado sulla causa pregiudicante;

17) per tutti i casi di contumacia, con la esclusione delle ipotesi di cui agli articoli 140 e 143 c.p.c., prevedere che la parte contumace debba fornire comunque un indirizzo PEC a cui andranno notificati e comunicati gli atti *ex art. 292 c.p.c.*; prevedere che in mancanza di comunicazione dell'indirizzo PEC detti atti vadano notificati in cancelleria; prevedere che l'atto di citazione debba, a pena di nullità, contenere l'avviso che, in caso di mancata comunicazione della PEC, gli atti *ex art. 292 c.p.c.* andranno notificati in cancelleria;

18) attribuire al legislatore delegato il compito di individuare specificamente le ipotesi e le materie in cui le sentenze di accertamento e quelle costitutive producono effetti prima del passaggio in giudicato;

19) modificare il decreto legislativo 28 del 2010 ed il decreto legge 132 del 2014, convertito dalla legge 162 del 2014, sancendo espressamente la mera facoltatività, nell'ambito del medesimo giudizio, dello svolgimento di ulteriori fasi di mediazione o di negoziazione assistita legate ad un cumulo successivo di domande rientranti tra quelle soggette a mediazione obbligatoria o a negoziazione assistita obbligatoria;

20) modificare l'art. 5 del decreto legge 132 del 2014, convertito dalla legge 162 del 2014, prevedendo espressamente che l'accordo raggiunto in sede di negoziazione assistita costituisca titolo per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione per consegna e rilascio e per l'esecuzione degli obblighi di fare e non fare.

21) modificare i casi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, in considerazione dell'oggettiva complessità giuridica e della rilevanza economico-sociale delle controversie;

22) fermo restando quanto disposto dall'articolo 412-ter del codice di procedura civile, prevedere che sia possibile, per le controversie di cui all'articolo 409 del medesimo codice, ricorrere anche alla negoziazione assistita disciplinata dal capo II del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, senza che la stessa costituisca condizione di procedibilità dell'azione;

*b)* quanto al giudizio di appello:

1) rivedere la geografia giudiziaria delle Corti d'Appello in un'ottica di decisa riduzione del numero delle stesse;

- 2) attribuire le impugnazioni dei lodi arbitrali al tribunale del capoluogo distrettuale in composizione collegiale quale giudice di unico grado; determinare se altre controversie assegnate alla competenza della corte d'appello in unico grado debbano essere attribuite alla competenza del tribunale del capoluogo distrettuale;
- 3) attribuire alla competenza, in unico grado, del tribunale del capoluogo distrettuale (da individuare, tra gli altri tribunali di capoluogo distrettuale, secondo i criteri che il legislatore delegato riterrà più idonei) in composizione monocratica le controversie in materia di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo;
- 4) prevedere che l'appello avverso le sentenze rese dal tribunale sulle controversie in materia di condominio sia attribuito alla competenza del medesimo tribunale in composizione collegiale, senza la partecipazione di chi abbia deciso il primo grado;
- 5) razionalizzazione della disciplina della forma dell'atto introduttivo;
- 6) riformulare nel seguente modo il terzo comma dell'art. 345 c.p.c.: “Non sono ammessi nuovi mezzi di prova, e non possono essere prodotti nuovi documenti salvo che il collegio non li ritenga indispensabili ai fini della decisione della causa ovvero che la parte dimostri di non aver potuto proporli o produrli nel giudizio di primo grado per causa ad essa non imputabile. Può sempre deferirsi il giuramento decisorio”;
- 7) per le ipotesi in cui il giudice non proceda ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c., eliminare espressamente l'udienza di precisazione delle conclusioni e prevedere che, ritenuta la causa matura per la decisione, il giudice conceda, anche telematicamente, alle parti: a) un termine per la precisazione delle conclusioni da effettuarsi mediante deposito telematico di un atto; b) contestualmente i termini ordinari o abbreviati per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica; 8) abrogare gli artt. 348 *bis* e *ter* c.p.c

c) quanto al giudizio di cassazione:

- 1) reintrodurre all'art. 360 n. 5 c.p.c. il sindacato sulla omessa, insufficiente, contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia, prospettato dalle parti o rilevabile d'ufficio;
- 2) prevedere all'udienza la necessaria partecipazione del pubblico ministero solo nelle ipotesi in cui la partecipazione sia obbligatoria nei giudizi di merito;
- 3) imporre che la formazione dei ruoli venga effettuata non solo in considerazione dell'anzianità delle cause, ma della loro rilevanza economica, sociale e anche nomofilattica;
- 4) ritenere valido un motivo di ricorso al cui interno si censuri un vizio della sentenza sotto prospettive diverse attraverso il contemporaneo richiamo di più ragioni di doglianza; escludere che detto richiamo possa comportare *sic et simpliciter* una declaratoria di inammissibilità, se non in presenza di mescolanza e sovrapposizione di ragioni di impugnazione del tutto eterogenee;
- 5) precisare che “la specifica indicazione degli atti processuali, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi su cui il contratto si fonda” di cui all'art. 366 c.p.c. deve riferirsi esclusivamente alla necessità di indicare il luogo della produzione del documento”;
- 6) specificare all'art. 372 c.p.c. che tra i documenti che possono essere prodotti per la prima volta in cassazione debbono essere compresi anche quelli che testimoniano il sopravvenuto passaggio in giudicato di altra decisione;

7) eliminare il c.d. “filtro” in Cassazione con soppressione delle ipotesi di inammissibilità di cui all’art. 360 *bis* c.p.c.;

8) prevedere la revocazione delle decisioni di merito della Corte di cassazione anche ai sensi dell’art. 395, n. 5, c.p.c.;

9) modificare dell’art. 392 c.p.c., prescrivendo che la citazione a comparire avanti al giudice del rinvio sia notificata al difensore della parte piuttosto che alla parte personalmente;

10) modificare la rubrica e il primo comma dell’art. 373 c.p.c. in questo modo: «Sospensione dell’esecutività e dell’esecuzione. Il ricorso per cassazione non sospende l’esecutività e l’esecuzione della sentenza. Tuttavia il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte, e qualora dall’esecutività e/o dalla esecuzione possa derivare grave e irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l’esecutività e/o l’esecuzione siano sospese o che sia prestata congrua cauzione»;

II) Prevedere un reclutamento straordinario per tre anni di consiglieri della cassazione in pensione da non più di un biennio, da applicare alle controversie di maggiore anzianità di ruolo.

12) In ordine ai criteri di redazione del ricorso in cassazione. Prevedere l’ammissibilità del motivo di ricorso che insieme censuri un vizio della sentenza sotto prospettive diverse e con il contemporaneo richiamo di più ragioni di doglianza, salva la assoluta eterogeneità delle ragioni ivi inserite.

13) Introdurre all’art. 380 bis 1. c.p.c. l’onere per il relatore di comunicare alle parti una relazione con la concisa esposizione delle ragioni che possono giustificare la pronuncia in camera di consiglio; prevedere un successivo termine per le parti per depositare memorie. Prevedere la forma della sentenza per il provvedimento che chiude il giudizio avanti alle sezioni semplici.

14) Modificare l’art. 380 bis c.p.c. nella parte in cui in alcune ipotesi impone alla sesta sezione di rimettere la causa all’udienza pubblica quando rimette la controversia alle sezioni semplici; prevedere che sia sempre la sezione semplice cui la causa è rimessa a scegliere come decidere.

15) Disciplinare per i ricorsi soggetti alla trattazione in udienza pubblica la figura dell’*amicus curiae*.

d) quanto all’esecuzione forzata:

1) rendere obbligatoria, salvo che sia pregiudizievole per gli interessi dei creditori o per il sollecito svolgimento della procedura, la vendita dei beni immobili con modalità telematiche, in conformità a quanto previsto dal decreto emanato ai sensi dell’articolo 161-ter delle disposizioni per l’attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368;

2) includere tra i beni mobili impignorabili i beni di uso quotidiano, privi di un apprezzabile valore di mercato, nonché gli animali di affezione o di compagnia, prevedendo che l’impignorabilità, anche nei casi diversi da quello di cui al presente numero, sia rilevabile d’ufficio;

3) individuare il valore del credito azionato nei confronti di una pubblica amministrazione, al di sotto del quale il terzo deve, a norma dell’articolo 546 del



codice di procedura civile, accantonare una somma pari all'importo del credito aumentato di tre volte;

4) ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto delle misure coercitive indirette di cui all'articolo 614-*bis* del codice di procedura civile, mediante la previsione della possibilità, per la parte vittoriosa, di chiedere al giudice la fissazione della somma dovuta dalla parte soccombente, a causa della mancata o ritardata esecuzione dell'ordine giudiziale, in presenza di qualunque provvedimento di condanna, indipendentemente dal carattere fungibile o infungibile dell'obbligazione a cui esso si riferisce, ed anche in tutte le controversie di lavoro subordinato pubblico e privato, nelle ipotesi in cui sia ancora prevista la reintegrazione obbligatoria”;

5) aggiungere un ulteriore comma all'art. 614 *bis* così formulato: “Le prestazioni a cui è tenuto il datore di lavoro pubblico, anche a seguito di statuizioni giurisdizionali, costituiscono obblighi fungibili”;

6) rideterminare il ruolo dell'ufficiale giudiziario quale agente dell'esecuzione coinvolto e motivato all'efficiente gestione del processo esecutivo, mediante:

6.1) la previsione della rotazione, anche obbligatoria, degli incarichi all'interno del singolo ufficio;

6.2) la previsione della redazione dei processi verbali con modalità informatiche, con sottoscrizione mediante l'utilizzo della firma digitale e con l'indicazione degli orari di apertura e chiusura delle operazioni eseguite;

6.3) l'istituzione di un sistema di dichiarazione giurata o solennemente asseverata del debitore sulla composizione del proprio patrimonio, da rendere davanti all'ufficiale giudiziario, la cui mancanza o falsità sia oggetto di fattispecie incriminatrice penale con sanzioni pari a quelle della truffa, con perseguibilità d'ufficio ed estinzione del reato in caso di pagamento del credito per cui si procede;

6.4) l'istituzione di un sistema di constatazioni formali, affidate all'ufficiale giudiziario, in grado di attestare lo stato e le condizioni di cose, luoghi o persone, quali accertamenti finalizzati all'esecuzione di un titolo e idonei a tenere luogo di formali azioni di accertamento o di opposizioni all'esecuzione in ordine alla presenza o meno delle situazioni di fatto legittimanti la successiva esecuzione;

6.5) la regolamentazione della consegna delle chiavi delle serrature sostituite dall'ufficiale giudiziario in occasione degli accessi agli immobili per l'espropriazione mobiliare e, se necessario, per l'esecuzione per rilascio di immobili, prevedendone il deposito in pubblici uffici diffusi sul territorio, quali quelli del comune in cui l'immobile si trova, o presso l'ufficio notificazioni, esecuzioni e protesti (UNEP);

7) in caso di pignoramento dei veicoli, disciplinato dall'articolo 521-bis del codice di procedura civile, prevedere l'iscrizione degli estremi del veicolo in un sistema informatico gestito dal centro elettronico nazionale della Polizia di Stato, con individuazione del soggetto che deve richiedere l'iscrizione; prevedere modalità e tempi per la richiesta di iscrizione e per ogni successiva annotazione o cancellazione; prevedere la procedibilità d'ufficio per il reato di sottrazione di veicolo sottoposto a pignoramento o a sequestro giudiziario o conservativo; prevedere l'estinzione del reato di sottrazione del veicolo sottoposto a sequestro o pignoramento nel caso di pagamento del credito per cui si procede; prevedere che le Forze di polizia debbano consegnare il veicolo immediatamente dopo il controllo all'istituto vendite giudiziarie più vicino al luogo in cui il bene pignorato è stato rinvenuto

o ad un soggetto delegato dal medesimo istituto;

8) introdurre meccanismi di maggiore celerità e tutela dei comproprietari non debitori nei casi di espropriazione di beni indivisi, tra cui l'armonizzazione dei meccanismi di avvio del giudizio di divisione endoesecutiva e la previsione dell'espropriazione dei beni in comunione legale mediante pignoramento dell'intero e restituzione al coniuge non debitore della metà del controvalore del bene, al lordo delle spese di liquidazione;

9) regolamentare le modalità con cui gli interessati a presentare l'offerta di acquisto degli immobili pignorati hanno diritto di esaminare i beni posti in vendita, prevedendo che la richiesta di visita sia formulata mediante il portale delle vendite pubbliche e non possa essere resa nota a persona diversa dal custode, che ha l'obbligo di soddisfarla entro breve termine, e prevedendo che la disamina dei beni si svolga con modalità idonee a garantire la riservatezza dell'identità degli interessati e ad impedire che essi abbiano contatti tra loro;

10) modificare l'art. 612 c.p.c., prevedendo, nell'ambito delle controversie che vedono come parte una o più pubbliche amministrazioni, la possibilità per il giudice dell'esecuzione di disporre, nei limiti della giurisdizione ordinaria, l'esecuzione degli obblighi di fare e non fare nei confronti della pubblica amministrazione anche attraverso la nomina di commissari *ad acta*;

11) modificare l'art. 112 del codice del processo amministrativo, prevedendo che anche le sentenze civili non ancora passate in giudicato ma esecutive e tutti gli altri provvedimenti esecutivi, comprese le misure cautelari, resi dal giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione possano essere eseguiti con le forme del giudizio di ottemperanza;

12) precisare che il giudice chiamato a decidere nell'opposizione a precetto possa sospendere l'efficacia esecutiva del titolo esecutivo, ed anche l'esecuzione forzata se nel frattempo già iniziata.

- Quanto al procedimento cautelare:

1) Eliminare il divieto per il giudice di pace di adottare provvedimenti cautelari, e prevedere che il reclamo avverso i relativi provvedimenti sia attribuito alla competenza del tribunale in composizione monocratica;

2) inserire il seguente secondo comma all'art. 669 sexies c.p.c.: “Tuttavia, in caso di domanda cautelare presentata in corso di causa, il giudice, se ritiene che la causa sia matura per la decisione di merito senza che siano necessari ulteriori atti di istruzione, ne dà comunicazione alle parti invitandole a discutere la causa nella stessa udienza ovvero, se richiesto da una parte, in altra immediatamente successiva, e decide con sentenza a norma dell'articolo 281 sexies”;

3) riformulare l'art. 669 octies, comma 6, c.p.c., prevedendo espressamente che: “Le disposizioni di cui al presente articolo e al primo comma dell'articolo 669 novies non si applicano ai provvedimenti cautelari, anche d'urgenza, idonei ad anticipare gli effetti della sentenza di merito, previsti dal codice civile o da leggi speciali, nonché ai provvedimenti emessi a seguito di denuncia di nuova opera o di

danno temuto ai sensi dell'articolo 688, ma ciascuna parte può iniziare il giudizio di merito;

4) “modificare l’art. 669 duodecies c.p.c., prevedendo, nell’ambito delle controversie che vedono come parte una o più pubbliche amministrazioni, la possibilità per il giudice cautelare di disporre, nei limiti della giurisdizione ordinaria, l’attuazione dei provvedimenti, aventi ad oggetto obblighi di fare o non fare, resi nei confronti della pubblica amministrazione anche attraverso la nomina di commissari ad acta”;

5) modificare l’art. 669 terdecies c.p.c, eliminando la parte in cui si subordina la sospensione dell’esecuzione del provvedimento cautelare al ricorrere di “motivi sopravvenuti”;

6) modificare l’art. 700 c.p.c., prevedendo espressamente la possibilità di chiedere ed ottenere una misura d’urgenza con effetti condannatori anche non anticipatori a garanzia di posizioni giuridiche tutelabili con azioni di accertamento o costitutive

e) quanto ai procedimenti speciali:

1) potenziare l’istituto dell’arbitrato, anche attraverso l’eventuale estensione del meccanismo della translatio iudicii ai rapporti tra processo e arbitrato, e razionalizzare la disciplina dell’impugnativa del lodo arbitrale, nonché riordinare le disposizioni dell’arbitrato in materia societaria mediante: l’estensione dei tipi di società che possono ricorrervi sempreché iscritte nel registro delle imprese; la specifica previsione dell’efficacia della clausola compromissoria anche per i componenti del consiglio di sorveglianza e del consiglio di gestione, per le controversie che abbiano ad oggetto diritti disponibili; la specifica previsione della compromettibilità delle liti aventi ad oggetto le decisioni dei soci e le deliberazioni di ogni organo della società, purché abbiano ad oggetto diritti disponibili; il coordinamento con le disposizioni processuali e societarie e con la competenza territoriale del tribunale delle imprese, in particolare attribuendo il potere di nomina degli arbitri, nel caso previsto dall’articolo 34, comma 2, secondo periodo, del decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 5, al presidente della sezione specializzata in materia di impresa del tribunale competente per il luogo in cui la società ha la sede legale;

2) ulteriore riduzione e semplificazione dei riti speciali, anche mediante omogeneizzazione dei termini e degli atti introduttivi nonché dei modelli di scambio degli scritti difensivi;

f) introduzione di criteri, anche mediante limitazioni temporali, in ordine all’eccepibilità e alla rilevabilità d’ufficio delle questioni di giurisdizione nel processo civile;

g) introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice, da attuarsi anche nell’ambito della tecnica di redazione e della misura quantitativa degli atti stessi, con la previsione di sanzioni per la violazione di detto principio limitate esclusivamente alla previsione del pagamento di

una somma in misura comunque mai superiore al 50% di quanto previsto per l'iscrizione a ruolo della controversia

h) adeguamento delle norme processuali all'introduzione del processo civile telematico, anche modificando il codice di procedura civile, prevedendo altresì:

1) l'adeguamento delle modalità di identificazione e autenticazione degli utenti conformi al sistema pubblico di identità digitale;

2) l'individuazione delle modalità di deposito telematico degli atti processuali e dei documenti;

3) il rilascio dell'attestazione di avvenuto deposito in via automatica da parte del sistema informatico al momento del caricamento degli atti processuali e dei documenti nel sistema medesimo;

4) un sistema di monitoraggio della funzionalità e delle interruzioni del sistema informatico, con automatica rimessione in termini delle parti processuali per l'ipotesi di impossibilità di rispettare i termini processuali generata da mancata funzionalità del sistema informatico del Ministero della giustizia, che non consenta alla parte di caricare gli atti processuali e i documenti nel sistema informatico medesimo;

5) uno schema informatico per la predisposizione degli atti processuali che, ferma restando l'immodificabilità del loro contenuto informativo, consenta: l'agevole fruizione sulla maggior parte degli strumenti informatici indipendentemente dalle dimensioni dell'apparato di visualizzazione; la fruizione attraverso gli apparati informatici ad ausilio delle persone con disabilità; la creazione di collegamenti ipertestuali tra varie parti del testo, con i documenti prodotti, con risorse esterne; l'inserimento di immagini, filmati, tracce sonore;

6) il divieto di sanzioni processuali sulla validità degli atti per il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico dell'atto, quando questo abbia comunque raggiunto lo scopo; l'irrogazione di sanzioni pecuniarie a carico della parte, quando gli atti difensivi, anche se sottoscritti da un difensore, redatti in difformità dalle specifiche tecniche, ledono l'integrità del contraddittorio o rendono inattendibili le rilevazioni statistiche;

7) l'individuazione dei casi in cui il giudice assicura il deposito telematico dei propri provvedimenti, in particolare al fine di consentire le rilevazioni statistiche o per evitare il pericolo di falsificazione dei provvedimenti di autorizzazione al prelievo di somme di denaro vincolate all'ordine del giudice;

8) l'individuazione dei tipi di firma elettronica da utilizzare per la sottoscrizione degli atti processuali e dei documenti;

9) la disciplina delle modalità di tenuta e conservazione degli atti e dei documenti contenuti nel fascicolo informatico, nonché le modalità per accedere al fascicolo e per facilitare il reperimento degli atti e dei documenti nonché delle informazioni ivi contenute;

10) l'introduzione, in via generale, del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice, e la strutturazione di campi necessari all'inserimento delle informazioni dei registri del processo, per assicurare un'agevole consultabilità degli atti e dei provvedimenti informatici;

11) la previsione della visibilità con modalità telematiche del fascicolo d'ufficio al giudice dell'impugnazione, ivi compresi gli atti e i documenti presenti su supporto analogico; la previsione della visibilità con modalità telematiche del fascicolo relativo al decreto ingiuntivo al giudice dell'opposizione, ivi compresi gli atti e i documenti presenti su supporto analogico;

12) la disciplina delle modalità di spedizione e rilascio della copia esecutiva, anche telematica, riservando i relativi compiti al cancelliere, eliminando il divieto di spedizione di più di una copia in forma esecutiva alla stessa parte e prevedendo la possibilità per la parte di procedere esecutivamente in forza di copia munita di attestazione di conformità alla copia esecutiva rilasciata dal cancelliere;

13) l'implementazione dei registri di cancelleria ai fini delle tempestive e compiute rilevazioni statistiche dell'attività giudiziaria;

14) la messa a disposizione da parte del Ministero della giustizia, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di sistemi di riconoscimento vocale e di redazione del processo verbale con modalità automatiche, prevedendo che in tal caso non si proceda alla redazione del processo verbale in altra forma;

15) la messa a disposizione da parte del Ministero della giustizia, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, di attrezzature e sistemi informatici che consentano la partecipazione a distanza all'udienza;

16) che dall'attuazione delle disposizioni di cui ai numeri da 1) a 15) della presente lettera non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Il Ministero della giustizia provvede ai conseguenti adempimenti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

17) che l'indice nazionale di cui all'articolo 6-bis, comma 1, del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, contenga anche i dati identificativi di tutte le imprese e di tutti i professionisti, ivi compresi i recapiti telefonici, prevedendo le opportune disposizioni per porre a carico dei consigli degli ordini o dei collegi professionali e del registro delle imprese l'obbligo di inserire i predetti dati, in tempo reale e con sistemi automatizzati, nonché stabilendo le sanzioni in caso di inadempimento;

18) che, quando il destinatario sia un'impresa o un professionista, l'avvocato effettui obbligatoriamente la notificazione esclusivamente con le modalità di cui all'articolo 3-bis della legge 21 gennaio 1994, n. 53, all'indirizzo di posta elettronica certificata risultante dall'indice nazionale di cui al numero 17) della presente lettera e che allo stesso modo proceda il dipendente di cui la pubblica amministrazione si avvale direttamente per stare in giudizio personalmente;

19) che, in tutti i casi in cui la notificazione all'impresa o al professionista, eseguita con modalità telematiche, non abbia esito positivo per causa imputabile al destinatario, l'atto da notificare sia inserito in un'area web riservata del portale gestito dal soggetto di cui il Ministero dello sviluppo economico si avvale per la gestione dell'indice nazionale di cui all'articolo 6-bis, comma 1, del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82; che all'area web riservata possa accedere esclusivamente il destinatario della notificazione con modalità telematiche; che sia posto a carico del notificante l'obbligo di pagare una somma determinata, tenendo conto degli importi dovuti per la notificazione a norma dell'articolo 140 del codice di procedura civile;

20) che dall'attuazione delle disposizioni di cui ai numeri 17), 18 e 19) non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

21) che le norme attuative della disposizione prevista dal numero 19), per il caso di mancato perfezionamento della notificazione effettuata con modalità telematiche, si applichino anche quando la notificazione dell'atto introduttivo del procedimento è eseguita a cura della cancelleria;

i) All'art. 96, terzo comma, del codice di procedura civile, prevedere che nella determinazione della somma ivi prevista il giudice, nel caso in cui la parte soccombente abbia agito o resistito con mala fede, condanni la medesima parte soccombente al pagamento di una somma in favore della controparte, determinata fino al doppio delle spese legali liquidate.

3. I decreti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati su proposta del Ministro della giustizia, sentite le competenti Commissioni parlamentari. I pareri sono resi nel termine di quarantacinque giorni dall'assegnazione, decorsi i quali i decreti possono essere comunque adottati. Qualora il termine di cui al secondo periodo del presente comma scada nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dall'alinea dei commi 1 e 2 o successivamente, la scadenza di quest'ultimo termine è prorogata di sessanta giorni.

4. Il Governo, con la procedura indicata nel comma 3, entro due anni dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi emanati nell'esercizio delle deleghe e nel rispetto dei pertinenti principi e criteri direttivi di cui ai commi 1 e 2, può adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi.

5. All'attuazione delle disposizioni del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, ivi comprese le risorse finanziarie derivanti dalle autorizzazioni di spesa di cui al decreto legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 132, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. In considerazione della complessità della materia trattata e dell'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari, per ciascuno schema di decreto legislativo, la corrispondente relazione tecnica ne evidenzia gli effetti sui saldi di finanza pubblica. Fermo restando quanto previsto dal comma 1, lettera a), numero 3), e lettera b), numero 21), nonché dal comma 2, lettera h), numeri 16) e 20),

qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione nel loro ambito, si provvede ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

#### Art. 2. (Disposizioni in materia di lavoro)

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi da 48 a 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92, sono abrogate.
2. Alla trattazione dei giudizi nei quali si controverte sulla validità, l'efficacia o la legittimità dei licenziamenti ai sensi dell'articolo 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300, sono riservati specifici giorni nel calendario delle udienze del giudice, che deve trattarli e definirli con particolare speditezza.
3. I dirigenti degli uffici giudiziari vigilano sull'osservanza della disposizione di cui al comma 2.
4. I giudizi già introdotti con ricorso depositato entro la data di entrata in vigore della presente legge sono trattati e definiti secondo le norme di cui all'articolo 1, commi da 48 a 68, della legge 28 giugno 2012, n. 92.
5. Le azioni relative al licenziamento incidente sul rapporto di lavoro subordinato del socio di cooperativa, anche nel caso in cui, con il rapporto di lavoro, venga a cessare quello associativo, sono introdotte con ricorso ai sensi degli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile e sono soggette alle disposizioni di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo.

Proposta di un criterio direttivo da introdurre nella Legge delega:

1) prevedere un unico modello processuale per le controversie in materia di discriminazione di cui all'articolo 44 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, quelle di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, quelle di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, quelle di cui all'articolo 3 della legge 1° marzo 2006, n. 67, e quelle di cui all'articolo 55-*quinquies* del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, quelle di cui all'art. 38 del codice delle pari opportunità; prevedere espressamente che tutte le richiamate controversie siano trattate e decise con le forme e le regole del rito in camera di consiglio di cui agli articoli 737-742 c.p.c.; riordinare la disciplina in materia di legittimazione ad agire; individuando in particolare i soggetti legittimati ad agire nei casi di discriminazione collettiva.

#### Art. 3.

(Modifica all'articolo 648 del codice di procedura civile)

1. Il secondo periodo del primo comma dell'articolo 648 del codice di procedura civile è sostituito dal seguente: «Il giudice deve concedere l'esecuzione provvisoria parziale del decreto ingiuntivo opposto limitatamente alle somme non contestate, salvo che l'opposizione sia proposta per vizi procedurali non manifestamente infondati».

#### Art. 4.

(Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario)

1. All'articolo 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 1, alinea, primo periodo, dopo le parole: «redigono un» è inserita la seguente: «nuovo»;
- b) al comma 1, alinea, primo periodo, dopo le parole: «tributari pendenti» sono aggiunte le seguenti: «, tenendo conto anche dei programmi redatti negli anni precedenti e dei risultati conseguiti»;
- c) al comma 1, lettera a), le parole: «nell'anno in corso» sono sostituite dalle seguenti: «nel quadriennio successivo, con particolare riferimento agli affari civili iscritti da oltre tre anni»;
- d) al comma 2, le parole: «per l'anno precedente» sono sostituite dalle seguenti: «con i programmi redatti negli anni precedenti»;
- e) il comma 3 è sostituito dai seguenti:

«3. Il programma di cui al comma 1 è adottato anche in assenza della determinazione dei carichi di lavoro di cui al comma 1, lettera b).

3-bis. Entro il 31 gennaio di ogni anno i capi degli uffici giudiziari redigono un sintetico resoconto sull'andamento del programma di cui al comma 1 redatto per l'anno precedente. Per gli uffici della giurisdizione ordinaria, al resoconto annuale deve essere allegata la certificazione della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia, contenente la mappa delle pendenze civili ultratriennali, ultraquinquennali e ultradecennali, con relativa incidenza percentuale sulle pendenze totali rilevate al 31 dicembre dell'anno precedente, nonché l'elenco di tutti i procedimenti pendenti da data anteriore al 1° gennaio 2001, distinti questi ultimi tra contenzioso ordinario, procedure fallimentari, esecuzioni immobiliari ed esecuzioni mobiliari»;

- f) dopo il comma 13 è inserito il seguente:

«13-bis. N Per gli uffici della giurisdizione ordinaria il Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, assegna le somme di cui al comma 11 con le seguenti quote, tra loro cumulabili: 40 per cento agli uffici in cui non risulti pendente alcun procedimento civile ultradecennale alla data del 31 dicembre dell'anno precedente; 35 per cento agli uffici in cui i procedimenti ultratriennali per il primo grado o ultrabiennali per il grado di appello siano inferiori al 20 per cento di tutti quelli pendenti alla data del 31 dicembre dell'anno precedente; 25 per cento agli uffici che abbiano ottenuto la riduzione del 10 per cento della pendenza nell'ultimo anno solare. Dai calcoli sono esclusi gli affari concernenti le tutele, le curatele e le amministrazioni di sostegno, qualora i soggetti interessati siano ancora in vita».

#### Art. 5. (Modifica all'articolo 634 del codice di procedura civile)

1. Al secondo comma dell'articolo 634 del codice di procedura civile sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, e la fattura corredata di dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, attestante l'annotazione della stessa nelle scritture contabili del creditore, resa dal medesimo ai sensi



dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 ».

## AIGA ASSOCIAZIONE ITALIANA GIOVANI AVVOCATI

Il disegno di legge delega attualmente all'esame del Senato della Repubblica, rubricato al numero 2284, nel testo già approvato dalla Camera dei Deputato il 10 marzo 2016, propone, all'art. 1, comma 1, lettera b) di istituire, presso i Tribunali ordinari e presso le Corti di appello e sezioni distaccate di Corte di appello, le sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori, con conseguente soppressione del Tribunale per i minorenni e l'ufficio del Pubblico ministero presso il Tribunale per i minorenni.

Secondo l'attuale previsione le competenze degli uffici giudicanti di nuova istituzione saranno differenziate tra Tribunali del distretto di Corte di appello e Tribunali ordinari circondariali, con assegnazione ai primi della trattazione delle materia di cui oggi si occupa il Tribunale per i minorenni, mentre ai secondi verrà devoluto il contenzioso e la volontaria giurisdizione oggi assegnati ai Tribunali ordinari.

Da un esame dei lavori parlamentari si è inteso che la *ratio* della riforma sembra quella di voler ridare compattezza ed unitarietà al sistema giurisdizionale, attraverso la ricongiunzione del plesso minorile a quello ordinario, al fine di evitare una emarginazione funzionale, organica e culturale del servizio giustizia.

All'esito di un primo ciclo di convegni svolti sull'argomento è stato unanimemente sostenuto che sopprimere Tribunali e Procure minorili rischia, col tempo, di erodere un patrimonio professionale e culturale frutto di molteplici anni di specializzazione, esperienza che non merita di essere dispersa.

E' stato accertato, attraverso le dirette testimonianze dei presidenti di Tribunale, che, in assenza di cospicue risorse, l'attuazione della auspicata ricongiunzione del plesso minorile a quello ordinario rischia di divenire un risultato astratto, sia a causa delle enormi difficoltà logistiche presenti sui territori, sia perché non troveranno soluzione quelle problematiche che "muovono dal basso" sulla base dei bisogni dell'utenza, con il concreto rischio di continue disfunzioni del sistema di giustizia minorile.

Sul punto la Corte Costituzionale ha ripetutamente evidenziato la necessità che la giustizia minorile sia dotata di una "particolare struttura in quanto è diretta in modo specifico alla ricerca delle forme più adatte per la rieducazione dei minorenni".

Una delle maggiori complicità legate all'attuale testo della riforma all'esame del Senato, è la mancata risoluzione dei problemi interpretativi che hanno provocato difficoltà di ripartizione delle competenze tra Tribunali ordinari e Tribunali dei Minorenni, che, a seguito della novella, si riproporrebbe in identica maniera nei rapporti tra Tribunale circondariale e Tribunale distrettuale.

L'attuale proposta peraltro rischia di creare una differente specializzazione tra i magistrati operanti nella sezione distrettuale, dove potrebbe essere garantita la loro integrale esclusiva destinazione alla materia, da quelli operanti in sede circondariale, ove sarebbe impossibile garantire una reale ed effettiva specializzazione, atteso che i giudici che vi sono addetti dovranno occuparsi anche di materie diverse, a causa della cronica carenza delle piante organiche.

Medesimo rischio di mancata specializzazione verrà corso per quanto concerne le Procure, laddove i magistrati addetti al settore non potrebbero, in ragione delle funzioni generaliste dell'ufficio di appartenenza, esservi destinati in via esclusiva, tenuto conto che la norma di delega si limita a prospettare la costituzione di *gruppi specializzati* in materia di persona, famiglia e minori senza neppure imporre la specializzazione esclusiva.

La riforma inoltre non tiene in considerazione nemmeno la specialità funzionale e culturale del ruolo e dei compiti della Procura dei Minori, in alcun modo equiparabile e confondibile con quello della Procura ordinaria, vista la funzione dell'ufficio requirente minorile caratterizzato da finalità marcatamente preventive, con poteri in tal senso particolarmente ampi, in stretta connessione con i presidi sociosanitari territoriali e gli operatori sociali;

Se la riforma della giustizia minorile paventata nel DDL non appare pertanto condivisibile, la costituzione di un nuovo Tribunale per la persona, la famiglia e i minorenni appare invece una soluzione pienamente valida, attraverso la quale, a fronte di esigenze di sempre maggior spessore, per scenari interni ed internazionali ormai inscindibilmente connessi, poter tendere ad un salto di qualità all'altezza dei tempi e delle sfide legate alla tutela dei diritti.

E' appena il caso di ricordare che il Plenum del Consiglio Superiore della Magistratura ha approvato, all'unanimità, un parere sul disegno di legge delega che prevede la soppressione dei Tribunali e delle Procure della Repubblica per i Minorenni, soffermandosi sull'importanza e la rilevanza di una materia controversa come quella della giustizia minorile, elaborando una proposta di costituzione del Tribunale autonomo su persone, famiglia e minori, affinché operatori del diritto tra loro diversi, ma affini, possano operare in una struttura unitaria, in cui si realizzi la confluenza e la fusione sia delle competenze che delle professionalità.

Una siffatta proposta dovrebbe prevedere anche la stabilizzazione dei giudici onorari, componente fondamentale del sistema di giustizia minorile, che andrebbe definita con legge al fine di garantire un percorso rigoroso, una certificata qualità delle nomine, la necessaria formazione permanente, nonché i casi di incompatibilità.

Peraltro, gli stessi giudici onorari non laureati in giurisprudenza attualmente in forza nei Tribunali per i minorenni, se trasferiti *tout cour* presso il Tribunale circondariale previsto dal DDL in esame al Senato, proprio per la mancanza del requisito di esclusività denunciato, potrebbero essere utilizzati quali GOT nei giudizi ordinari, con gli ovvi rischi di tenuta del sistema complessivo.

Al fine di una più approfondita disamina dello speciale mondo della giustizia minorile, occorre stralciare la proposta relativa alla soppressione del Tribunale per i minorenni dal più generale progetto di riforma del processo civile oggi in esame al Senato.

\*\*\*\*\*

L'Associazione Italiana Giovani Avvocati auspica possano essere accolte le seguenti raccomandazioni ed emendamenti:

- 1) stralcio dal progetto di ddl della materia riguardante la riforma della giustizia minorile e la soppressione del Tribunale per i Minorenni;
- 2) inserire nella proposta di legge la costituzione del Tribunale autonomo per la persona, la famiglia e i minorenni, che operi quale giudice di primo grado, sia in sede distrettuale che in sede circondariale, con applicazione in via esclusiva a alle materie sottese al suddetto Tribunale;
- 3) inserire nella proposta di legge la costituzione, presso le Corti di Appello e le sezioni distaccate delle Corti, sezioni specializzate per la trattazione, in secondo grado, dei giudizi relativi alle materie deferite al Tribunale autonomo per la persona, la famiglia e i minorenni;
- 4) prevedere nella proposta di legge la suddivisione delle competenze tra sede distrettuale e sede circondariale, tendente al superamento degli attuali problemi di ripartizione delle competenze tra Tribunali ordinari e Tribunali per i Minorenni;
- 5) inserire nella proposta di legge la costituzione di autonoma Procura presso il Tribunale autonomo per la persona, la famiglia e i minorenni, con applicazione in via esclusiva dei magistrati alla trattazione delle materie e funzioni che saranno assegnate al suddetto Tribunale, sia in sede distrettuale che in sede circondariale;
- 6) prevedere nella proposta di legge l'obbligo della formazione permanente per i magistrati, sia giudicanti che requirenti, assegnati alla trattazione delle materie relative ai minori, famiglia e stato della persona;

Roma, 19 gennaio 2017

Il Presidente  
*Michele Vaira*