



FPFP 22005
19-20 maggio 2022
Napoli Castel Capuano

Report del corso La tutela dei diritti della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni: la giurisprudenza italiana e della Corte europea dei diritti dell'uomo. Progetto "Laboratori Strasburgo"

A cura di: Gianluca Grasso, *Componente del comitato direttivo della scuola superiore della magistratura* - Maria Francesca Pricoco, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Messina* - Rossana Taverna, *Ufficio II - Direzione generale degli affari giuridici e legali - Dipartimento per gli affari di giustizia* - Margherita Cardona Albini, *Vice capo del Dipartimento per gli affari di giustizia* - Maria Laura Aversano, *Rappresentanza italiana presso il Consiglio d'Europa* - Valeria Rosetti, *Giudice del Tribunale di Napoli* - Lorenzo D'Ascia, *Avvocato dello Stato*

Roma 2022

Sommario

1. Valutazione di sintesi	3
2. Report del gruppo a) Adozioni e contatti.....	4
3. Report del gruppo b) Diritto di visita in separazioni e divorzi.....	9
4. Report del gruppo c) Diritto di visita nei procedimenti in tema di responsabilità genitoriale	14
5. Programma	17
6. Documenti pubblicati.....	20

1. Valutazione di sintesi

Il corso, di impostazione seminariale, ha conseguito valutazioni molto positive sia con riferimento ai singoli docenti sia nella valutazione complessiva.

Sono stati particolarmente apprezzati i momenti di discussione e di confronto che si sarebbero voluti ancora più ampi. Valutazioni molto positive hanno conseguito anche i gruppi di lavoro, impostati su casi pratici e lo scambio di buone prassi.

Ampio il materiale messo a disposizione

Vi è la richiesta di un maggior numero di momenti di confronto tra colleghi, anche tra legittimità e merito.

Nel complesso, il format (partecipanti selezionati in base alle specifiche funzioni su tutto il territorio nazionale per un coinvolgimento di ogni distretto; laboratorio di discussione) risulta aver superato la sperimentazione.

Il Consiglio d'Europa ha pubblicato una nota ufficiale per segnalare l'evento e la sua riuscita

<https://www.coe.int/en/web/execution/-/execution-by-italy-of-echr-judgments-concerning-respect-for-family-life>

Di seguito vengono riportati i report dei gruppi di lavoro, il programma del corso e la documentazione pubblicata sul sito della scuola.

Sulla formazione della SSM in tema di diritti umani si veda il rapporto di sintesi:

[La Scuola superiore della magistratura e la formazione sui diritti umani](#)

2. Report del gruppo a) Adozioni e contatti

Coordinatori:

Maria Francesca Pricoco, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Messina* - Rossana Taverna, *Ufficio II - Direzione generale degli affari giuridici e legali - Dipartimento per gli affari di giustizia*

Il lavoro del gruppo è stato focalizzato sul tema dell'esecuzione delle sentenze della Corte Edu con particolare riguardo alla questione dell'opportunità del mantenimento di "contatti" del minore in stato di abbandono, accolto a scopo di adozione presso nucleo idoneo, con i genitori e parenti biologici.

Previo riferimento alla Convenzione EDU, con particolare riguardo all'articolo 8 Convenzione, sono stati sottolineati gli obblighi positivi incombenti sulle autorità nazionali in merito al rispetto della vita privata e familiare e, per quanto specificamente richiede il Comitato dei Ministri in formazione diritti umani, le "misure giuridiche adeguate" a disegnare tali obblighi (come anche affermato dalla Cass. Civile, ad es. nella sentenza n. 1476/21) sono state individuate in:

- 1 sviluppo del legame tra genitori e figli (Corte EDU, 2.02.2019, Minervino e Trausi c. Italia; Corte EDU, 13.10. 2015, S. H. c. Italia)

- 2 rapidità (il decorso del tempo nell'attuazione del legame incide negativamente sui rapporti filiali - Corte EDU, 22.06.2017, Barnea e Caldararu c. Italia)

- 3 obbligo «prima di prevedere la soluzione di una rottura del legame familiare... adoperarsi in maniera adeguata per fare rispettare il diritto della madre di vivere con il figlio» (Corte EDU, 21.01.2014, Zhou c. Italia; 13.10.2015, S. H. c. Italia)

Sono stati dunque sottolineati gli aspetti fondamentali della procedura davanti alla Corte, sia nella fase ascendente, quindi quella in cui allo Stato è richiesta una istruttoria, nella fase contenziosa, sia in quella discendente, ovvero quella esecutiva, diretto sviluppo dell'articolo 46 che obbliga lo Stato membro a conformarsi alle sentenze della Corte.

Inoltre, è stato evidenziato quanto indicato dal Comitato dei ministri nella 1428.ma riunione del 9 Marzo scorso, nel corso della quale sono state poste in procedura rafforzata due grandi tematiche, una afferente al gruppo Strumia e l'altro al gruppo Terna e in cui sono stati individuati due punti focali:

1. raccomandazione ad un'applicazione conforme alla Convenzione da parte dei giudici interni, soprattutto di primo grado e di appello

2. incorporazione definitiva della giurisprudenza della Corte, anche attraverso una capillare formazione decentrata, con la finalità di sensibilizzare la giurisdizione, soprattutto nei gradi di merito, sui temi della adozione e dei contatti tra minore e famiglia d'origine.

In relazione alla necessità di pronunciare l'adozione con conseguente distacco del minore dalla famiglia naturale soltanto nei casi eccezionali (individuati dalla Corte come le ipotesi di violenza fisica o psichica e di

totale inadeguatezza dei genitori) i giudici presenti si sono confrontati anche sulle tematiche dell'adozione mite e dell'adozione aperta, cui molti tribunali anche la Cassazione, hanno fatto riferimento di recente.

Al fine di valutare se vi sia effettivamente un problema sistemico nel nostro Paese, nel corso del presente laboratorio, il confronto è stato avviato tenuto conto, anzitutto, della complessità dell'accertamento dello stato di adottabilità vista la difficoltà di individuazione e di ricognizione, sul piano interpretativo, del concetto di abbandono del minore privato di assistenza morale e materiale dai genitori o dai parenti tenuti a provvedervi.

A questo riguardo è stato sottolineato, in primo luogo, che la nozione di stato di abbandono non è definita giuridicamente, non implica un giudizio di colpevolezza, né ha carattere sanzionatorio e viene "misurata" sul miglior interesse della persona di età minore come indicato dall'art. 3 della Conv. di N. Y del 1989 nell'ambito di un iter ispirato all'indirizzo del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010 .

Per costante giurisprudenza della Corte di Cassazione i parametri di valutazione nel corso del giudizio di adottabilità riguardano le progressive fasi di accertamento come di seguito indicate :

- a) *favor* per la crescita del minore nella propria famiglia,
- b) apprestamento di servizi e strumenti di sostegno alla famiglia d'origine,
- c) rigorosa valutazione della impossibilità del nucleo d'origine, per gravità e irrecuperabilità dei fatti acquisiti, di prestare assistenza morale e materiale,
- d) esigenza di bilanciamento (o meglio di compatibilità) tra l'interesse /diritto del minore di crescere in un valido ambiente familiare con l'interesse dei genitori a conservare il legame filiale,
- e) un motivato giudizio prognostico espresso in tempi ragionevoli .

E' dato acquisito, attraverso l'esame delle sentenze di merito e di legittimità, che il procedimento per la dichiarazione di adottabilità, svolto secondo i principi del giusto processo minorile, - dinanzi a un giudice terzo , nel rispetto del diritto del contraddittorio e della difesa di tutte le parti processuali, trattato in tempi ragionevoli e con sentenza con sentenza motivata - richiede una costante integrazione tra giurisdizione e amministrazione in applicazione dei principi degli articoli 30 e 31 della Cost secondo cui " *nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti* " e " *la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi ..e protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo* " .

Tuttavia, a fronte del riconoscimento del diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia (art. 1 , comma 1 della legge n. 184 del 1983), con le conseguenti disposizioni dei giudici di merito rivolte agli organi della pubblica amministrazione al fine di renderlo esigibile, è stata registrata la difficoltà a garantire esaustivi interventi di sostegno al nucleo d'origine, in alcuni casi, per la mancanza di risorse dei servizi incaricati ma , in ogni caso, per una irreversibile e grave incapacità dei genitori a prendersi cura e assistere i propri figli .

L'osservazione della capacità genitoriale è, quindi, un passaggio essenziale per l'accertamento dello stato di adottabilità anche quando vi siano state delle inefficienze dei servizi pubblici nell'attuazione degli interventi amministrativi.

Sul punto è stato rilevato che la Corte Edu nelle sentenze di condanna ha, in più occasioni, richiamato la necessità, per l'accertamento della capacità genitoriale, di procedere attraverso consulenze tecniche d'ufficio al fine di garantire pienamente i diritti processuali dei genitori ritenendo che il procedimento “ *non sia stato condotto in modo tale da tenere debitamente conto di tutti i punti di vista e gli interessi dei ricorrenti* ” (Strand Lobben e altri c. Norvegia , Grande Camera, sentenza 10-9-2019 parr223-225) al fine di esplorare le effettive possibilità di recupero e di esercizio della genitorialità.

A questo proposito, nel corso del laboratorio, è stata posta la questione della possibilità che anche le relazioni degli assistenti sociali e degli operatori sanitari e altri qualificati rapporti informativi , nel rispetto del principio del contraddittorio, possano costituire materiale di valutazione e di esercizio della difesa di tutte le parti processuali (come sancito dalla Corte di Cassazione civile sez. I 15-7-2021 n. 20244, secondo cui le relazioni dei servizi sociali sono indizi sui quali il giudice può fondare il proprio convincimento e sui quali i difensori dei genitori possono controdedurre e offrire prova contraria)

Nonostante ciò è stato osservato che le carenze sul piano delle risorse di aiuto al nucleo d'origine e il presunto mancato rispetto delle garanzie processuali abbia, comunque, determinato le censure da parte della Corte EDU per le cattive prassi e inefficienze nel sistema amministrativo e giudiziario del nostro Paese

Invero, nelle sentenze di condanna che riguardano l'Italia da E.P. c. Italia del 16-1-1999 a D.M. e N. c. Italia del 20-1-2022 , la Corte europea sembra aver focalizzato il contenuto dell'obbligazione positiva dello Stato di attivarsi per la tutela della vita familiare degli individui enfatizzando a priori il legame di sangue e i diritti genitoriali in una logica adultocentrica.

A questo proposito è emerso come i giudici di Strasburgo, secondo una lettura restrittiva dei presupposti per una interruzione definitiva dei rapporti del minore con la famiglia d'origine, hanno espresso favore per le adozioni in casi particolari perché idonee a mantenere un minimo livello di vita familiare tra il minore e la famiglia biologica.

Nel caso Zhou c. Italia il nostro Paese è stato condannato perché le autorità nazionali avrebbero dovuto valutare prioritariamente la possibilità di disporre un'adozione in casi particolari, con il mantenimento dei rapporti di fatto e giuridici con la madre , così come nella sentenza D.M. e N. c. Italia la condanna è stata disposta perché le autorità giudiziarie non hanno motivato, in modo esauriente, la decisione dell'adozione / adozione, ritenuta misura radicale ed estrema e non abbiano prima tentato misure alternative “ *meno pesanti negli effetti* ” (Zhou c. Italia par., 60) .

Allo scopo di riflettere sulla possibilità di “*misure alternative alla adozione piena*” volte ad approfondire l’effettivo diritto della persona minore età minore a mantenere i contatti con i familiari d’origine sono state è stato ricordato che la disciplina minorile prevede :

1) l’adozione piena o legittimante : per effetto dell’adozione l’adottato acquista lo stato di figlio nato nel matrimonio degli adottanti dei quali assume e trasmette il cognome; con l’adozione cessano i rapporti dell’adottato verso la famiglia d’origine , salvi i divieti matrimoniali (art. 27, commi 1 ° e 3° della l. 184 del 1983), che pare venga riservata dalla Corte EDU ai casi gravissimi di maltrattamenti , violenze e abusi ,

2) l’adozione c.d. “mite “: frutto di una interpretazione estensiva della adozione in casi particolari ex art. 44 comma 1° lettera d) della l. 184 nei casi in cui “ *vi sia la constatata impossibilità dell’affidamento preadottivo* “utilizzata per le c.d. situazioni di “semi-abbandono permanente“ ; non interrompe i rapporti giuridici dell’adottato con la famiglia d’origine ,(v. Cass. Civ. sez. I ord. 25 -1-2021 n. 1476), che viene , come detto , preferita dalla Corte EDU perché mantiene i contatti con la famiglia d’origine ;

3) l’adozione aperta : una forma peculiare di adozione piena con caratteri meno rigorosi, connotata dalla possibilità di mantenimento di rapporti di fatto tra il minore e la famiglia d’origine di adozione (v sent.n. 1/ 22della Corte d’Appello di Roma- sezione minori e famiglia- inserita tra il materiale di consultazione)

4) la disciplina dell’articolo 28 , comma 4° della l. 184 secondo cui : “*le informazioni concernenti l’identità dei genitori biologici possono essere fornite ai genitori adottivi , quali esercenti la responsabilità genitoriale su autorizzazione del tribunale per i minorenni, solo se sussistono gravi e comprovate motivi .Il tribunale accerta che l’informazione sia preceduta e accompagnata da adeguata preparazione* . Disciplina quest’ultima che potrebbe consentire la ripresa dei contatti tra il minore e la famiglia biologica con l’accompagnamento dei genitori adottivi nell’esercizio della loro responsabilità genitoriale)

E’ stato osservato che il tema del riconoscimento del diritto della persona di età minore al mantenimento dei contatti con i genitori o parenti biologici riguarda un elevato numero di cause presso la Corte Edu concernenti l’adottabilità e, tra queste, quelle avviate mediante la presentazione di riconcorsi in via d’urgenza, ai sensi dell’art. 39 del regolamento, nelle more del procedimento per dichiarazione di adottabilità prima del passaggio in giudicato della sentenza .

Questa eventualità ha destato molta preoccupazione espressa durante il laboratorio atteso che una decisione della Corte Edu sulla interruzione dei rapporti tra il minore e la famiglia biologica nel corso della causa di merito , sebbene, sotto il profilo formale, non vincoli i giudici territoriali rispetto alla dichiarazione dello stato di abbandono del minore, potrebbe, tuttavia, influenzarne il giudizio (a questo proposito è stato citato il caso A.I. c. Italia . sentenza del 1 -4-2021) . Tra l’altro nella sentenza D.M. e N. c. Italia, già citata, i giudici europei hanno anche sollecitato le autorità interne a riesaminare in tempi brevi il caso per ripristinare i rapporti tra la madre e la figlia , già dichiarata adottabile .

In conclusione il gruppo ha, quindi, manifestato forti perplessità perché, vista la previsione della revocazione delle sentenze civili per sopravvenuta condanna da parte della Corte EDU, inserita nella riforma del processo civile, di cui alla legge n. 206 del 2021 - in corso di esame da parte delle Commissioni ministeriali per approvazione dei decreti attuativi - potrebbe profilarsi l’eventualità che la stabilità del rapporto di filiazione, coltivato all’interno del nucleo adottivo, possa vacillare e cagionare danni e conseguenze negative nel percorso di crescita del minore qualora il “ diritto “ del genitore biologico abbia l’assoluta prevalenza sull’effettivo bisogno del minore di intrattenere rapporti con la famiglia d’origine.

E' stata anche sollevata preoccupazione, nell'ipotesi sopra esposta perché, se pure lo “*status*“ di figlio legittimo del minore adottato con l'adozione piena, pare non possa essere travolto dalla revocazione, essendo stato previsto che comunque vengono fatti salvi “i diritti acquisiti da terzi in buona fede che non hanno partecipato al processo svoltosi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo”, potrebbero determinarsi situazioni in cui possa essere messo in discussione l'iter di adozione del minore con conseguenti provvedimenti del caso senza considerare le ricadute sulla vita del minore stesso.

3. Report del gruppo b) Diritto di visita in separazioni e divorzi

Coordinatori:

Margherita Cardona Albini, Vice capo del Dipartimento per gli affari di giustizia - Maria Laura Aversano, Rappresentanza italiana presso il Consiglio d'Europa

Il gruppo si è interrogato sulle diverse fasi del procedimento di cognizione nelle quali il giudice interviene a regolamentare il diritto di visita e le sue eventuali modifiche.

Di centrale rilievo nel corso della discussione tra i colleghi sono state le prassi attraverso le quali si acquisisce il patrimonio informativo idoneo ad emettere i provvedimenti in questione, l'utilizzo dei servizi sociali e della consulenza tecnica d'ufficio, la figura del curatore speciale ed i casi di allegazione di violenza in sede civile.

Il quadro complessivamente emerso ha evidenziato:

- 1) La disomogeneità sul territorio della qualità dei servizi sociali e quindi la capacità degli stessi di rispondere tempestivamente alle esigenze conoscitive del Tribunale;
- 2) Il positivo utilizzo della figura del curatore speciale e l'esigenza della sua formazione specifica in materia di famiglia;
- 3) La difficoltà con la quale si realizza il collegamento informativo tra il giudice civile e penale ex art. 64 c.p.p. disp. Att. in particolare nei casi di allegazione di violenza di genere e domestica;
- 4) L'esistenza di prassi virtuose volte a realizzare quel circuito informativo necessario a conoscere della vicenda familiare nel suo complesso e ad intervenire in caso di mancata attuazione dei provvedimenti;
- 5) Le criticità nella fase dell'attuazione dei provvedimenti;
- 6) L'esigenza di modernizzare l'approccio alle decisioni in tema di famiglia in funzione di una bigenitorialità concreta e fondata sull'equivalenza dei genitori nella cura e nell'accudimento dei minori.

In particolare, nel corso del confronto attivatosi in sede di laboratorio, alcuni uffici hanno esposto prassi virtuose.

- Acquisizione nella fase preistruttoria di tutte le notizie utili alla ricostruzione della vicenda familiare (acquisizione di documentazione in sede penale se è pendente un giudizio parallelo a quello di separazione o divorzio che possa incidere sulle scelte di affidamento, indagine dei servizi sociali).

In tal modo il Tribunale, già in fase presidenziale, risulta avere un quadro verosimilmente completo della vicenda portata alla sua attenzione. In altri casi, invece, sono state sottolineate le criticità legate all'assenza di risposta da parte dei servizi sociali che hanno necessitato l'utilizzo della CTU per disporre accertamenti di analoga natura.

- Altro tema approfondito nel corso del confronto è stato quello del coordinamento tra uffici come previsto dall'art. 64 disp. Att. del codice di procedura penale.

Gli uffici a confronto hanno convenuto sull'utilità di tale norma di coordinamento per consentire, specie durante la fase presidenziale, la conoscenza completa della vicenda familiare anche attraverso l'acquisizione di elementi di natura penale. In diversi uffici, sono state attivate buone prassi volte

all'attuazione della disciplina in questione attraverso la stipula di protocolli e diverse forme di collaborazione tra uffici che hanno prodotto buoni risultati applicativi.

Si pensi, peraltro, alle diffuse allegazioni nel processo civile di separazione e divorzio di episodi di violenza domestica e di genere.

Alcuni uffici hanno realizzato un collegamento informativo già bidirezionale anticipando di fatto ciò che prevede la legge delega sul punto

Da più parti è stata ravvisata l'esigenza di un coordinamento informatico, così da scongiurare la diffusa inattuazione della disciplina.

Considerato che la mera allegazione in sede civile di simili eventi non potrebbe incidere di per sé sulla decisione in tema di affidamento ed esercizio del diritto di visita, l'acquisizione di documentazione prodotta in sede penale e gli sviluppi del relativo accertamento potrebbero invece essere molto utili a determinare ed orientare le pronunce nel processo di famiglia attraverso l'acquisizione, sin dalle prime battute della cognizione civile, di un patrimonio conoscitivo completo della vicenda familiare.

Sul punto da più parti è emersa l'esigenza di valorizzare in tale direzione il ruolo del Pubblico ministero che si occupa degli affari civili e partecipa ai procedimenti di separazione e divorzio.

- La nomina di una figura sostanziale nel processo simile al curatore speciale per il minore con il ruolo di facilitatore e coordinatore del programma rivolto ai genitori per l'esercizio della potestà genitoriale.

- La delega ai servizi sociali di redigere già un "piano genitoriale", al pari di quanto previsto dall'attuale normativa di riforma.

- La comparizione sempre delle parti.

- Un'organizzazione dell'ufficio tale da consentire che il giudice della separazione segua quel procedimento in tutte le sue fasi fino all'esecuzione, divenendo giudice tutelare con i connessi compiti di vigilanza.

Sul ruolo dei servizi sociali nei procedimenti di separazione e divorzio, è emersa la necessità di avvalersi di tale struttura, anche se spesso non risulta possibile per inefficienza del servizio per carenza di personale o in generale di risorse.

In alcuni territori si è arrivato a parlare di abdicazione dalla funzione del servizio sociale in considerazione dell'assenza totale di risposta alle chiamate da parte del Tribunale. Di qui la scelta di molti collegi di tribunale di procedere spesso a consulenze tecniche d'ufficio in sostituzione per realizzare il medesimo obiettivo. In altre realtà si è nominata una figura sostanziale nel processo simile al curatore speciale per il minore con il ruolo di facilitatore e coordinatore del programma rivolto ai genitori per l'esercizio della potestà genitoriale.

Si tratta, a ben vedere, di una giurisprudenza innovativa che anticipa, anche qui, le intenzioni del legislatore della delega in corso di attuazione in materia di famiglia. Sotto altro profilo si è posto il problema della remunerazione di tali professionisti nei procedimenti di famiglia, ritenendo inopportuno far gravare queste spese sulle parti, queste ultime spesso in conflitto con l'interesse superiore del minore a supporto del quale tali figure vengono nominate. Il pagamento da parte dello Stato di tali figure sarebbe, a dire di molti collegi, più garantista rispetto alle funzioni esercitate nel processo.

La figura del curatore speciale si è rivelata fortemente utilizzata ed apprezzata negli uffici in molte fasi del procedimento, specie in relazione al monitoraggio sul diritto di visita. Si tratta di una figura che in molti casi, come è stato evidenziato nel corso del confronto, è riuscita a facilitare il rapporto tra i genitori. Specialmente in quei casi in cui il minore è affidato al servizio sociale, la figura del curatore speciale svolge

un ruolo importante, decisivo nel miglioramento dei rapporti tra i genitori in funzione del recupero delle capacità genitoriali e quindi della possibilità di sanare la situazione familiare attraverso il suo intervento.

Si è, inoltre, discusso della formazione di tali professionalità che spesso sono gli avvocati del locale consiglio dell'ordine. Pertanto, in alcuni uffici sono state attivate esperienze formative congiunte, realizzati protocolli e realizzate riunioni periodiche per individuare gli avvocati più esperti in materia di famiglia o che avessero già maturato l'esperienza di curatore in altri procedimenti.

Passando alla fase esecutiva dei provvedimenti di affidamento e di esercizio del diritto di visita, alcuni uffici hanno sostenuto l'inefficacia dello strumento dell'art. 709 ter c.p.c.. Altri uffici, invece, ne hanno apprezzato l'utilità specie attraverso l'utilizzo contestuale di quanto previsto ex art 614 bis c.p.c. così da condizionare il comportamento del genitore inadempiente. Gli uffici che hanno ritenuto l'art. 709 ter utile rilevano l'esigenza di far ricorso a tale procedura nel corso del procedimento, con tempestività rispetto al comportamento inadempiente senza attendere che le situazioni ostative all'esercizio del diritto di visita si consolidino nel tempo aggravandosi poi con il rifiuto del minore ad andare con il genitore non collocatario a causa di comportamenti ostruzionistici dell'altro genitore.

Sull'argomento, particolarmente interessante è stata l'esperienza narrata da una collega che, per una precisa scelta tabellare del suo tribunale, vede il giudice della separazione seguire quel procedimento in tutte le sue fasi e fino all'esecuzione divenendo giudice tutelare con i connessi compiti di vigilanza. Questo metodo privilegia la tempestività di intervento e la riduzione dei tempi del processo di famiglia in generale proprio per la profonda e diretta conoscenza del procedimento da parte di un unico giudice per tutte le fasi.

Con riferimento al tema della bigenitorialità, il confronto ha peraltro riguardato, sulla base dell'evoluzione giurisprudenziale relativa ad alcune pronunce della Suprema Corte e della Corte Costituzionale, la sensibilità e l'approccio del giudice alla pronuncia relativa all'affidamento e al diritto di visita.

Dall'esposizione di vari casi pratici è emersa la tendenza a lasciare inalterati gli equilibri domestici e genitoriali di cura e accudimento, spesso presumendo la predisposizione di un genitore rispetto all'altro all'esercizio di tali compiti. All'esito della discussione tutti sono risultati concordi nel ritenere che l'evoluzione sociale del concetto di famiglia deve condurre ad un approccio diverso e culturalmente più moderno e pronto ad attuare l'equivalenza genitoriale in questi compiti essenziali in favore del figlio minore, attraverso l'attuazione concreta e immediata della bigenitorialità.

Commenti a margine dei lavori del Gruppo B sul diritto di visita e possibili linee di azione

In tema di diritto di visita del genitore non collocatario e di attuazione dei provvedimenti giudiziari che lo disciplinano, la Corte EDU ha evidenziato una criticità del sistema nazionale nel garantirne l'effettività.

L'esperienza nazionale, come emersa nel corso della discussione, comunque riferibile ad un più ampio bacino di casi sull'intero territorio nazionale, ha effettivamente posto in luce alcune debolezze del sistema (es le difficoltà nell'attività dei servizi sociali, la limitata efficacia degli strumenti coercitivi, il difficile coordinamento a fini istruttori nei casi di allegazione di violenza), ma ha anche evidenziato l'esistenza negli uffici giudiziari di molte buone prassi, che non solo sembrano andare nella direzione auspicata dalla CEDU ma che, per certi versi, hanno anche anticipato quanto poi è stato previsto nell'attuale riforma del processo della famiglia.

Tali *best practices* sono maturate nella cornice della legislazione vigente, di cui costituiscono, almeno in linea di principio, un'attuazione convenzionalmente orientata e, al tempo stesso, modalità di intervento preventivo di possibili criticità.

Sarebbe, pertanto, utile che le esperienze maturate dagli uffici giudiziari sul territorio circolassero il più possibile tra gli uffici, per diventare un potenziale punto di riferimento per altre realtà giudiziarie ed essere anche ulteriormente sviluppate, e, al tempo stesso, fossero adeguatamente valorizzate dalle istituzioni internazionali come espressione di un sistema nel suo complesso ispirato a principi convenzionali.

Le linee di azione che si possono, dunque, immaginare facendo tesoro di questo dialogo tra prospettiva internazionale e prospettiva nazionale svoltosi nel corso, ed in particolare nel gruppo, potrebbero svilupparsi secondo le seguenti direttrici.

a) piano nazionale

- Una capillare e fluida diffusione delle buone prassi maturate nei vari uffici giudiziari potrebbe essere favorita dall'istituzione di una banca dati nazionale di facile accesso agli operatori, su cui ciascun ufficio possa rappresentare, a beneficio di tutti, le soluzioni disegnate per ovviare ad alcune criticità, come ad esempio protocolli d'intesa, opzioni organizzative, criteri distributivi del lavoro, prassi procedurali, provvedimenti giudiziari e quant'altro sperimentato a fini di una maggiore efficacia ed efficienza di azione.

Un ambiente digitale già conosciuto ed ampiamente utilizzato dai magistrati, come la piattaforma Italgire, certamente favorirebbe il raggiungimento di questo obiettivo. L'imminente istituzione dei referenti per la giurisprudenza di merito (RAM) potrebbe costituire un'occasione di riflessione per immaginare anche le modalità di raccolta di queste informazioni su tutto il territorio nazionale.

- Un' armonizzazione dei metodi di circolazione delle informazioni all'interno degli uffici giudiziari, in particolare tra settore civile e settore penale, per la maggiore completezza possibile dell'istruttoria dei procedimenti in materia di famiglia, è un'esigenza particolarmente avvertita. I riflessi che ne possono conseguire sulla regolamentazione dei rapporti tra tutti i soggetti interessati suggerirebbero, pertanto, di immaginare l'attuazione di soluzioni del tipo indicato dal gruppo di lavoro di un canale informatico di scambio di informazioni, compatibilmente con i limiti procedurali dei procedimenti coinvolti, tra il settore civile ed il settore penale.

- Il rafforzamento di una formazione specifica degli operatori potenziali candidati al ruolo di curatore del minore sembra un passaggio necessario nella misura in cui il ricorso a tale professionalità, già diffuso nel precedente quadro normativo, troverà un ulteriore sviluppo nella prossima riforma.

b) Piano internazionale

-Al fine di veicolare alle istituzioni internazionali informazioni di dettaglio sulle buone prassi in vigore negli uffici giudiziari e su una giurisprudenza di merito che, in assenza del grado di legittimità, non sempre emerge a livello nazionale, la banca dati di cui al punto a) precedente potrebbe certamente essere utile allo scopo al fine di favorire un'ampia rappresentazione, oltre agli specifici aspetti del caso di specie di volta in volta esaminato, del sistema nazionale e delle misure da quest'ultimo messe in campo per prevenire possibili violazioni convenzionali.

- In occasione delle richieste di elementi da parte del Ministero della Giustizia funzionali alle difese del Governo nella fase innanzi alla CEDU o nella fase dell'esecuzione di una sentenza di violazione, una rappresentazione da parte dell'Ufficio giudiziario interessato non solo degli specifici fatti correlati al ricorso in esame ma anche dell'approccio virtuoso generalmente tenuto dall'Ufficio su quello specifico tema al fine di prevenire possibili criticità, ancora meglio se corredato da provvedimenti giudiziari, potrebbe essere

funzionale alla rappresentazione quanto meno di un sistema generale comunque conforme ai principi della Convenzione

4. Report del gruppo c) Diritto di visita nei procedimenti in tema di responsabilità genitoriale

Coordinatori:

Valeria Rosetti, *Giudice del Tribunale di Napoli* - Lorenzo D'Ascia, *Avvocato dello Stato*

Il gruppo di lavoro c) ha affrontato il tema del diritto di visita in relazione ai giudizi de potestate dinanzi al Tribunale per i minorenni ed al Tribunale ordinario.

I Giudici minorili , quando investiti della domanda de potestate , hanno rappresentato le particolare difficoltà di ottenere la spontanea adesione alle indicazioni del SS e del Tribunale soprattutto da parte dei genitori extracomunitari, in ragione della diffidenza nutrita nei confronti dei servizi sociali e delle istituzioni ; tutto ciò spesso comporta:

- una durata del giudizio maggiore rispetto a quella fisiologicamente necessaria per realizzare i progetti di recupero delle competenze genitoriali,
- la conseguente difficoltà di mantenere *viva* la relazione tra il minore ed il genitore, il quale nelle more dal TM spesso è stato sospeso dalla responsabilità genitoriale con collocamento del minore in struttura di accoglienza - ;
- la difficoltà di consentire il diritto di visita del minore, collocato in struttura non sempre facilmente raggiungibile dal genitore *sub iudice*.

I Giudici del TM, in particolare, rappresentavano pertanto la necessità di:

- ricorrere a mediatori culturali;
- elaborare, sull'esempio di quanto già attuato dal TM di Napoli e in via di definizione a Roma, progetti di recupero del genitore nei confronti del quale sia stata avanzata una domanda de potestate; tali progetti a seconda dei casi, non necessariamente devono prevedere il collocamento in struttura di accoglienza del minore , bensì la permanenza del genitore unitamente al minore in una abitazione messa a disposizione (spesso locata) dall'ente secondo un programma di inserimento multidisciplinare ed un percorso di autonomia con spese a carico dell'ente (regione e comune); tali progetti in un arco temporale limitato (un anno-18 mesi) con spese a carico dell'ente, oltre che curare l'inserimento lavorativo del genitore, prevedono percorsi psicologici di potenziamento delle competenze genitoriali e/o di sostegno del minore. Ciò rende possibile, in alcuni casi, evitare la separazione del minore dal genitore e per l'effetto l'interruzione della relazione affettiva, nella consapevolezza che il decorso del tempo rende ardua la ricostruzione di una quotidianità/consuetudine tra il minore ed il genitore. In tali ipotesi inoltre si realizza un sensibile risparmio di spesa in quanto la presa in carico del nucleo, con le predette modalità, ha comunque sempre un costo sensibilmente inferiore rispetto alla retta quotidiana da corrispondere alla struttura di accoglienza del minore.

Criticità emerse:

- Alcuni tribunali per i minorenni definiscono talvolta i procedimenti de potestate anche con un provvedimento di sospensione.
- Appare non condivisibile ciò giacché il provvedimento sospensivo è un provvedimento, per sua natura, *provvisorio/cautelare* destinato a essere sostituito dalla definitiva reintegra nella responsabilità genitoriale o dalla decadenza;

- Pertanto definire il giudizio de potestate con la adozione di un provvedimento di sospensione ed eventualmente la previsione di incontri presso spazio neutro *sine die* o senza alcuna previsione di incontri, rischia di rendere definitivo ciò che non può esserlo, con il rischio di interrompere, *sine die*, la relazione tra il genitore e il minore pur in assenza di un provvedimento ablativo della responsabilità genitoriale; né appare condivisibile la prassi di alcuni TM di rimettere esclusivamente ai servizi sociali - senza alcuna supervisione da parte dell'autorità giudiziaria - l'eventuale verifica dei percorsi finalizzati al recupero delle competenze genitoriali di regola prescritti al genitore contestualmente al provvedimento provvisoriamente limitativo della responsabilità genitoriale.

Molti Giudici minorili hanno quindi rappresentato la necessità di:

- Non definire mai un giudizio de potestate con un provvedimento di *sospensione* dalla responsabilità genitoriale, superando prassi non certo virtuose di molti TM;

- Prevedere sempre udienze interlocutorie di verifica dell'esito dei percorsi disposti in una con l'adozione del provvedimento di sospensione dalla responsabilità genitoriale e contestuale previsione di incontri protetti o un'eventuale diniego di incontri,

- evitare che il decorso del tempo renda difficile il recupero delle relazioni.

Pressoché concordemente tutti i giudici minorili hanno, inoltre, riferito che, nell'ambito del giudizio de potestate, di regola conferiscono una c.t.u. per valutare le competenze genitoriali, fornire indicazioni in ordine alle modalità di incontri, ai percorsi che le parti devono e possono seguire per il recupero delle competenze e il progetto di autonomia .

Solo all'esito della c.t.u. investono i servizi socio-sanitari per l'attuazione dei percorsi individuati dal CTU in modo da garantire *tempi di recupero* del genitore compatibili con i tempi del minore,

I giudici minorili, solo in casi di grave pregiudizio per il minore (ove vi è una prognosi di difficile recuperabilità delle competenze genitoriali) , dispongono anche la sospensione degli incontri tra il minore e il genitore.

I giudici minorili concordano nel ritenere che l'eccessiva discrezionalità operativa trova il suo fondamento nel rito camerale, senza il rigido sistema di decadenza e preclusioni.

In relazione inoltre ai giudizi de potestate davanti al TO, pressoché la quasi totalità dei giudici ordinari (sia quelli in servizio presso Tribunali di grosse dimensioni che di piccole dimensioni) ha invece rappresentato la mancanza di formazione specifica del pubblico ministero presso il tribunale ordinario, il quale, molto raramente, propone il ricorso de potestate nei giudizi separativi/divorzili pur in presenza di condotte pregiudizievoli nei confronti dei figli.

I giudici concordano nel ritenere validi strumenti per garantire il diritto di visita l'ammonizione ex art 709 ter cpc anche d'ufficio e la sanzione pecuniaria ex 614 bis contestualmente alla sentenza definitiva del giudizio (in attesa dei decreti delegati attuativi della riforma Cartabia ferma la imminente entrata in vigore della previsione di cui all'art 33 l 206/21).

Solo ove assolutamente necessario (anche alla luce della recente pronuncia di legittimità 9691/2022), al fine di garantire il recupero della relazione con il genitore non convivente, l'AG dispone il collocamento del minore in struttura di accoglienza, con allontanamento dal genitore *malevolo* , anche con esecuzione forzata tramite uso della forza pubblica , ovvero di personale specializzato (ufficio minori della polizia di stato e/o della polizia municipale) .

I giudici rappresentavano la necessità di garantire interventi incisivi ed urgenti soprattutto per i bambini in tenera età e tutti condividevano le linee guida per la ctu del Tribunale di Milano

In estrema sintesi la criticità maggiore emersa tra i giudici del TO si rileva nella mancata effettiva specializzazione del pubblico ministero il quale, di fatto, non propone che raramente ricorsi de potestate i quali invece, nei casi di opposizione del genitore convivente, consentirebbero al Tribunale la possibilità di intervenire con maggiore incisività e tempestività al fine di ripristinare/garantire il diritto di visita.

5. Programma

Presentazione

La Scuola intende porre particolare attenzione al tema della tutela dei diritti della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni, con particolare riguardo ai profili della adottabilità e affidamento, della tutela di minori vulnerabili, della relazione nonni-nipoti, della sottrazione internazionale, della tutela di minorenni fragili.

Specifici momenti di discussione su tali tematiche sono già previsti nell'ambito dei corsi programmati nel settore famiglia e dei minorenni. Approfondimenti tematici sono inoltre riservati nel contesto dei corsi previsti per i magistrati in tirocinio.

Accanto a queste occasioni di riflessione, la Scuola intende dedicare un seminario specifico ai profili di maggiore criticità riguardanti la mancata adozione da parte delle autorità nazionali del le misure necessarie per favorire il rapporto genitore naturale-figlio, con l'obiettivo di realizzare un momento di dialogo tra esponenti del Consiglio d'Europa, sia della Corte EDU che del Dipartimento delle Esecuzioni del Segretariato, e magistrati che si occupano di famiglia e minori.

Molte sono le sentenze di violazione dell'art. 8 (diritto alla vita familiare) contro l'Italia, tanto che già nella Relazione del Governo al Parlamento sulle esecuzioni delle sentenze CEDU del 2015 si rappresentava la portata delle problematiche evidenziate dalle sentenze CEDU in tema di mancato rispetto della vita privata e familiare.

Si legge nella Relazione che già all'epoca si registrava un aumento delle pronunce sovranazionali che evidenziavano la criticità dell'organizzazione statale che in Italia è preposta, mediante interventi dei servizi sociali e degli organi di giustizia minorile, ad assicurare il mantenimento dei rapporti tra minori e i loro familiari, a facilitare il riavvicinamento in caso di difficoltà o a gestire l'interruzione dei contatti in casi eccezionali, e che, in considerazione della tendenza della giurisprudenza sovranazionale in materia, i rilievi da quest'ultima mossi al complessivo operato dei servizi sociali e della giustizia minorile avevano carattere strutturale e sistemico.

Ancora di recente, in una delle sue ultime decisioni (caso Terna c. Italia del 14.1.2021) è la Corte stessa a statuire espressamente come questo problema debba considerarsi "sistemico" in Italia.

L'ampio progetto di riforma della giustizia civile, avviato dalla Ministra della Giustizia e delineato nei suoi principi regolatori dalla recente Legge di delega n. 206/2021, ha dedicato una particolare attenzione alla materia della famiglia e dei minori, prevedendo, inter alia, la razionalizzazione delle competenze e delle procedure e rafforzando le tutele per i minori anche con riferimento alle esecuzioni dei provvedimenti giudiziari.

È pertanto utile che le due realtà giudiziarie che si confrontano con queste questioni, quella sovranazionale e quella nazionale, talvolta approdando a conclusioni differenti, continuino a dialogare su tali temi per scambiarsi esperienze e costruire insieme soluzioni, nel superiore interesse del sistema convenzionale e di tutti i soggetti coinvolti, in primis dei minori.

In quest'ottica, il seminario intende realizzare un'occasione di conversazione/dialogo in formato di "laboratorio", che potrebbe anche proseguire come "tavolo di lavoro sulle esecuzioni delle sentenze CEDU", dove le due prospettive possano incontrarsi.

Il seminario, che si colloca alla conclusione del semestre di Presidenza italiana del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, vede la partecipazione di magistrati dei Tribunali per i minorenni e delle sezioni famiglia dei tribunali ordinari, della Corte di cassazione e della Procura generale, rappresentanti del Consiglio d'Europa e della Corte europea dei diritti dell'uomo, del Ministero giustizia e dei Servizi sociali.

L'evento, realizzato in dialogo con la Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa, inaugura il progetto "Laboratori Strasburgo", volto a realizzare approfondimenti tematici di tipo seminariale in relazione alle questioni controverse sull'applicazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della tutela dei diritti fondamentali.

Programma

19 maggio 2022

14:30 - Introduzione dei lavori e presentazione del progetto

Gianluca Grasso, componente del comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura

14:45 - La giurisprudenza italiana e della Corte di Strasburgo in tema di tutela dei diritti della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni

Ne discutono:

Raffaele Sabato, Giudice della Corte europea dei diritti dell'uomo

Laura Scalia, Consigliere della Corte di cassazione

Anna Cattaneo, Presidente di sezione del Tribunale di Milano

Matteo Fiori, Giurista del servizio esecuzioni del Segretariato del Consiglio d'Europa

Palmina Tanzarella, Ricercatrice dell'Università Bicocca. Rappresentante per il Ministero della giustizia al comitato interministeriale diritti umani (CIDU)

16:30 - Dibattito guidato: criticità e soluzioni

18:00 - Fine della sessione

20 maggio 2022

9:00 - Divisione dei partecipanti in tre gruppi (tre coordinatori per ciascun gruppo in modo da comprendere sia il lato giurisdizione nazionale sia Strasburgo):

Gruppo a) Adozioni e contatti

Coordinatori:

Maria Francesca Pricoco, *Presidente del Tribunale per i minorenni di Messina - Rossana Taverna, Ufficio II - Direzione generale degli affari giuridici e legali - Dipartimento per gli affari di giustizia*

Gruppo b) Diritto di visita in separazioni e divorzi

Coordinatori:

Margherita Cardona Albini, *Vice capo del Dipartimento per gli affari di giustizia - Maria Laura Aversano, Rappresentanza italiana presso il Consiglio d'Europa*

Gruppo c) Diritto di visita nei procedimenti in tema di responsabilità genitoriale

Coordinatori:

Valeria Rosetti, *Giudice del Tribunale di Napoli - Lorenzo D'Ascia, Avvocato dello Stato*

11:30 - Resoconto in plenaria e dibattito

12:30 - Conclusione dei lavori

6. Documenti pubblicati

Documenti Pubblici

[FPEP22005 Anna Cattaneo Tutela diritti della persona.pdf](#)

[FPEP22005 laura Scalia Affidò figli ricorribilità in cassazione.pdf](#)

[FPEP22005 Laura Scalia La consulenza tecnica di ufficio nei giudizio sui minori.pdf](#)

[FPEP22005 Matteo Fiori CMDH ITA decisione Terna e R.V. marzo 2022.pdf](#)

[FPEP22005 Matteo Fiori Relazione Esecuzione sentenze CEDU.pdf](#)

[Progetto laboratori Strasburgo programma DEF.pdf](#)

Documenti Privati

[FPEP22005 ADANI contre l'ITALIE irric.pdf](#)

[FPEP22005 CALISTI BRUNI ET D'ANGELANTONIO c. ITALIE \(infond\).pdf](#)

[FPEP22005 CASE OF AKINNIBOSUN v. ITALY - \[Italian Translation\] by the Italian Ministry of Justice \(1\).pdf](#)

[FPEP22005 CASE OF BARNEA AND CALDARARU v. ITALY - \[Italian Translation\] by the Italian Ministry of Justice.pdf](#)

[FPEP22005 CASE OF CLEMENO AND OTHERS v. ITALY - \[Italian Translation\] by UFTDU \(Unione forense per la tutela dei dir.pdf](#)

[FPFP22005 CASE OF JESSICA MARCHI v. ITALY \(affid rischio giur\).pdf](#)

[FPFP22005 CASE OF MORETTI AND BENEDETTI v. ITALY - \[Italian Translation\] by the Italian Ministry of Justice.pdf](#)

[FPFP22005 CASE OF PARADISO AND CAMPANELLI v. ITALY - \[Italian Translation\] by the Italian Ministry of Justice.pdf](#)

[FPFP22005 CASE OF S.H. v. ITALY - \[Italian Translation\] by the Italian Ministry of Justice.pdf](#)

[FPFP22005 CASE OF STRAND LOBBEN AND OTHERS v. NORWAY - \[Italian Translation\] by the Italian Ministry of Justice \(3\).pdf](#)

[FPFP22005 CASE OF TERNA v. ITALY - \[Italian Translation\] by the Italian Ministry of Justice.pdf](#)

[FPFP22005 CASE OF ZHOU v. ITALY - \[Italian Translation\] by the Italian Ministry of Justice.pdf](#)

[FPFP22005 D.M. e N. c.Italia.pdf](#)

[FPFP22005 Gruppo B Margherita Cardona Albini Diritto di visita procedimento di cognizione.pdf](#)

[FPFP22005 Gruppo C Valeria Rosetti Diritto di visita.pdf](#)

[FPFP22005 Joelle Long Open records e open adoptions.pdf](#)

[FPFP22005 Lorenzo D'Ascia CASI PRATICI.pdf](#)

[FPFP22005 Maria Aversano Margherita Cardona Albini Casi di studio.pdf](#)

[FPFP22005 Pricoco Maria Francesca I minori in condizioni di abbandono.pdf](#)

[FPEFP22005 ricorso 18549-20 Fiagbe c. Italia.pdf](#)

[FPEFP22005 ricorso70896 17 A.I. c. Italia.pdf](#)

[FPEFP22005 ricorso 82314 17 E.C. c. Italia \(irricev\).pdf](#)

[FPEFP22005 Valeria Rosetti diritto di visita in relazione ai giudizi de potestate .pdf](#)

[FPEFP22005 Joelle Long in morte all'Adozione.pdf](#)