

INIZIATIVA PARLAMENTARE

presentata nella forma generica da Michela Delcò Petralli e cofirmatari "Istituzione di un Tribunale di famiglia"

dell'8 novembre 2011

I. Premesse

Il 1. gennaio 2013 entreranno in vigore le modifiche delle disposizioni sulla protezione degli adulti, sul diritto delle persone e della filiazione (360 ss CC).

In particolare con la riforma del diritto della tutela si è voluto promuovere il diritto di autodeterminazione delle persone, favorire la solidarietà ed i legami famigliari, limitare l'azione dello Stato agli interventi veramente necessari, sostituire le misure standard con un provvedimento unico (la curatela), e dare più protezione alle persone incapaci di discernimento collocate in istituti di cura.

La riforma del diritto federale avrà importanti ripercussioni anche a livello cantonale, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione del settore.

Con la riforma legislativa la competenza in materia di protezione dei minori e degli adulti sarà attribuita a un'unica **autorità cantonale specializzata, interdisciplinare, composta da un collegio decisionale di un minimo di tre membri fra cui un giurista**. I Cantoni potranno scegliere se istituire un'autorità amministrativa o un tribunale.

Infine verranno unificati e sanciti nel Codice civile i principi procedurali essenziali, tra cui l'autorità di ricorso.

Anche il Ticino dovrà adattare la propria organizzazione.

Attualmente l'applicazione del diritto di protezione degli adulti e dei minori è affidato alle 18 Commissioni tutorie regionali (CTR). Alle CTR competono però anche decisioni relative al diritto di filiazione: istituzione di una curatela, privazione della custodia parentale e privazione dell'autorità parentale (art. 308-310 e 312 CC), protezione della sostanza del figlio (art. 318 cpv. 2 e 3, 320 cpv. 2, 322 cpv. 2, nonché 324 seg. CC). A loro compete pure di decidere se prescindere dal consenso del genitore all'adozione (art. 265d CC) e disciplinare il diritto di visita al di fuori di una procedura di protezione dell'unione coniugale o di divorzio (art. 275 CC) nonché modificare, su comune richiesta dei genitori, le misure relative ai figli (art. 134 e 315b CC).

Queste ultime competenze sono forse quelle che hanno creato più contestazioni e dubbi sull'autorevolezza delle CTR e sull'organizzazione del sistema, che ha praticamente messo su due binari, l'uno amministrativo e l'altro giudiziario, problematiche di medesima natura (si pensi al diritto alle relazioni personali dei genitori con i figli a volte di competenza dei tribunali civili a volte di competenza delle CTR).

In Ticino le CTR sono già autorità interdisciplinari come richiesto dal diritto federale, infatti sono composte da tre membri, di cui almeno un giurista (il presidente) e un operatore sociale, sanitario o pedagogico.

Tuttavia l'interdisciplinarietà non basta.

Come già evidenziato da un rapporto del 2008 commissionato dal Consiglio di Stato a Kurt Affolter e Urs Vogel l'attuale organizzazione delle tutele e curatele non potrebbe soddisfare le nuove esigenze imposte dalla revisione del diritto federale.

Il nuovo diritto della tutela punta soprattutto sulla **professionalità e l'indipendenza** delle autorità incaricate della sua applicazione.

I nuovi concetti, l'adozione personalizzata della misura (misure su "misura") e l'aumento delle competenze attribuite alle autorità di applicazione esigono strutture decisionali efficienti e permanenti. Ai membri delle autorità si chiedono estese competenze specialistiche e un impegno lavorativo a titolo principale.

Requisiti che l'attuale organizzazione non soddisfa. Intanto i delegati comunali non hanno una formazione specifica di base, inoltre l'eccessiva frammentazione territoriale dei comprensori di competenza delle CTR ne riduce la forza finanziaria ripercuotendosi negativamente sulle risorse a disposizione delle autorità competenti e impedendo di creare strutture permanenti ed efficienti. Inoltre la divisione in 18 comprensori crea disomogeneità nelle procedure di applicazione del diritto e, a causa dell'esigua quantità di casi per ambito tematico, non consente la formazione e la specializzazione dei membri delle CTR.

Anche il gruppo di lavoro creato dal CdS nel maggio 2009 in vista dell'introduzione del nuovo diritto di protezione degli adulti ha evidenziato le debolezze dell'attuale sistema, ritenendolo inappropriato ad accogliere la revisione del diritto della tutela.

Per questo, nelle conclusioni del rapporto (dicembre 2010), il gruppo di lavoro propone di abbandonare l'attuale organizzazione basata sul modello amministrativo e di adottare la variante del modello giudiziario, poiché fornisce migliori garanzie di autorevolezza verso il cittadino, assicura l'indipendenza dalle istanze politiche e permette di interagire con le altre materie di diritto familiare già trattate nei tribunali civili.

Tra i modelli giudiziari ipotizzabili: tribunale di famiglia, tribunale di protezione e preture, il gruppo di lavoro ha concluso per l'accorpamento alle "preture di tutto il diritto familiare e di protezione, segnatamente estendendo al primo la logica di tribunale pluridisciplinare che il diritto federale prescrive per il secondo".

I sottoscritti deputati concordano con l'abbandono del modello amministrativo ma differiscono dalle conclusioni del gruppo di esperti quanto alla scelta del modello giudiziario proposto.

A parere dei firmatari l'unico modello ipotizzabile è un **tribunale di famiglia**.

II. Le ragioni dell'iniziativa

I sottoscritti concordano con il gruppo di lavoro sulla necessità di accorpare in un'unica istanza giudiziaria sia il diritto della tutela che quello di filiazione e di famiglia, abolendo in tal modo il doppio binario amministrativo/giudiziario, tribunali/CTR, attualmente riservato ad alcune procedure (per esempio alle decisioni sui rapporti personali tra genitori e figli) che regolarmente sono all'origine di proteste e malumori - non del tutto immotivati - da parte dei genitori non coniugati e non affidatari tenuti fuori dalle porte dei tribunali ordinari (Preture).

A nostro parere la soluzione migliore è però quella di istituire il Tribunale di famiglia (per il Sopra e il Sottoceneri), permanente e interdisciplinare, sull'esempio del Canton Argovia e del Canton San Gallo, composto da giuristi e da professionisti con competenze specifiche (psicologi, mediatori, operatori sociali ecc.)

Questa soluzione all'inizio sembrava raccogliere il consenso unanime del gruppo di lavoro, ma poi è stata abbandonata per "non stravolgere" l'attuale sistema giudiziario e svuotare le Preture di gran parte delle loro competenze.

Queste spiegazioni non convincono della bontà della scelta.

In Ticino il Pretore svolge la sua funzione come giudice unico ed è, assieme al giudice di pace, il magistrato che garantisce l'amministrazione della giustizia civile di primo grado. Ad eccezione delle cause portate direttamente in Appello, il Pretore oppure il Pretore aggiunto giudicano tutte le cause civili, per esempio tutte le cause di famiglia, personali, relative ai diritti reali e a tutti i rapporti commerciali, qualsiasi sia il valore di causa.

La mole di lavoro è quindi notevole e la materia è vastissima.

Aggiungere altre competenze a quelle già oggi riservate ai Pretori peggiorerebbe il servizio al

cittadino, soprattutto in materia di diritto della tutela e di diritto di famiglia, ambiti molto delicati dove sono coinvolti i destini ed i sentimenti delle persone.

Come dice bene il Consiglio federale nel messaggio che accompagna la revisione del diritto della tutela, i processi del diritto di famiglia presuppongono nel giudice, oltre ad approfondite speciali conoscenze giuridiche, anche una certa attitudine e formazione psicologica.

Una formazione che necessita di tempo ed esperienza e dell'aiuto di altri esperti, cosa che non è possibile ottenere nell'ambito di tribunali già oberati di lavoro come sono oggi le Preture.

Non va nemmeno dimenticato che lo spirito fondante del nuovo diritto di protezione di adulti e minorenni - in particolare la tutela dei diritti fondamentali e le misure su "misura"¹ - necessita di agire velocemente ma nel contempo obbliga il giudice a dedicare molto tempo allo studio del caso, e a coinvolgere tutte le persone e le istituzioni che potrebbero avere qualcosa da dire. Il nuovo diritto chiede quasi un accompagnamento del destinatario della decisione e obbliga il tribunale a trovare una soluzione condivisa da tutte le parti interessate che devono convincersi della bontà del provvedimento.

Tanto vale allora creare un tribunale specifico per il diritto di protezione degli adulti e dei minorenni e il diritto di famiglia, la cui applicazione è spesso connessa o conseguente alle misure di protezione.

Un Tribunale di famiglia - pluridisciplinare, indipendente e permanente - permetterebbe ai suoi membri di formare un team di lavoro, acquisire un'esperienza vasta ed approfondita sui temi trattati e di ottimizzare il servizio all'utenza creando anche sinergie permeanti ed opportune con la rete degli operatori sociali sul territorio e con tutti i servizi che si occupano di famiglia e di protezione di adulti e minorenni (UFAM, SMP, CPE, servizi sanitari, servizi del dipartimento scuola ed educazione, organismi privati, PAO, fondazioni e associazioni, centri di mediazione, curatori educativi, ecc.).

Già oggi nelle cause di famiglia il Pretore ricorre spesso - a parte alcune restrizioni giurisprudenziali - all'aiuto di esperti. Molto spesso, quando il conflitto tra i coniugi è forte e si ripercuote sui figli, il Giudice invia i coniugi da un mediatore, o chiede accertamenti (p.es. all'Ufficio famiglie e minorenni) oppure commissiona una perizia sulle capacità genitoriali delle parti in causa.

Sono accertamenti che vanno per le lunghe e costano molto denaro (3/4/5'000 franchi per perizia) allo Stato ed al privato cittadino. Capita anche che il Giudice indirizzi le parti alla Commissione tutoria (p.es. per la nomina di un curatore educativo), ribaltando di nuovo sull'amministrativo un problema giudiziario.

Le separazioni sono dolorose! Se i coniugi, oppure i genitori e i figli, fossero già da subito accolti da una struttura professionale, in grado di assorbire da subito le tensioni e di accompagnare le parti verso una risoluzione mediata dei conflitti, si eviterebbe di procrastinare nel tempo situazioni conflittuali acuendo le tensioni e le sofferenze, soprattutto dei figli.

Un sistema fondato sul modello Cochem², per esempio, migliorerebbe la qualità del servizio offerto dallo Stato e farebbe diminuire gli interventi di giudici ed autorità di prima istanza e i reclami e i ricorsi alle autorità superiori. Un innegabile risparmio anche di mezzi finanziari.

¹ Invece di adottare misure standardizzate, l'autorità di protezione degli adulti sarà in futuro chiamata - conformemente al principio di proporzionalità di cui all'articolo 5 Cost. - a prendere provvedimenti su misura, in modo tale da limitare l'assistenza statale a quanto è realmente necessario nel caso concreto (art. 389) (messaggio, pag. 14)

² Il modello Cochem

Da un ventennio nel distretto di Cochem-Zell in Germania viene praticata una forma di stretta collaborazione tra le autorità e i diversi professionisti coinvolti convenzionalmente in procedimenti di separazione e divorzio. I fautori di tale modalità di lavoro, definita "Cochemer Praxis" (conosciuta anche come "modello Cochem") sono: avvocati, consulenti di famiglia e di coppia, operatori in ambito educativo e psicologico, autorità (Tribunale di famiglia), esperti e periti, funzionari di uffici per l'assistenza dei minori, curatori, assistenti sociali ecc. che cooperano in rete e lavorano con l'obiettivo di facilitare e sostenere l'esercizio della piena responsabilità di entrambi i genitori. Per maggiori informazioni: www.ak-cochem.de.

Risparmio finanziario che il Canton Argovia ha già sperimentato.

In questo Cantone l'esperienza ha mostrato che una soluzione come quella auspicata dai sottoscritti ha mostrato indubbi vantaggi non solo per le parti coinvolte, ma anche per tutta la rete dei servizi sociali che sono stati meno sollecitati da problemi rimasti "irrisolti".

In conclusione i sottoscritti deputati chiedono l'istituzione di uno o più tribunali di famiglia affiancati da una nuova camera tutoria e della famiglia del tribunale di appello, da realizzare tramite le leggi cantonali attinenti all'organizzazione giudiziaria (Legge di applicazione e complemento del CCS, Legge sull'organizzazione giudiziaria ed ev. art. 75 Cst.TI).

Michela Delcò Petralli

Beretta-Piccoli - Boneff - Bordoni Brooks - Crivelli Barella -

Del Bufalo - Gysin - Maggi - Malacrida - Quadri - Rückert -

Savoia S. - Storni - Viscardi