

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

SEDE REFERENTE:

Misure contro la durata indeterminata dei processi. C. 3137, approvata dal Senato (<i>Rinvio del seguito dell'esame</i>)	17
Riforma delle professioni regolamentate. C. 503 Siliquini e C. 3581 Lulli (<i>Rinvio del seguito dell'esame</i>)	17

INTERROGAZIONI:

5-04232 Bernardini: Sull'applicazione della legge n. 54 del 2006 in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli	18
ALLEGATO (<i>Testo della risposta</i>)	20

AUDIZIONI INFORMALI:

Audizione di rappresentanti del Consiglio superiore della magistratura, in relazione all'esame delle proposte di legge C. 2984 Vietti e C. 3046 Ferranti, recanti la modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio	18
--	----

SEDE REFERENTE:

Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio. C. 2984 Vietti e C. 3046 Ferranti (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	18
---	----

SEDE REFERENTE

Mercoledì 23 febbraio 2011. — Presidenza del vicepresidente Fulvio FOLLEGOT.

La seduta comincia alle 13.05.

Misure contro la durata indeterminata dei processi. C. 3137, approvata dal Senato.

(Rinvio del seguito dell'esame).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 22 febbraio 2011.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, dopo aver ricordato che nella seduta di ieri si è

concluso il ciclo di audizioni sul provvedimento in esame, nessuno chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Riforma delle professioni regolamentate. C. 503 Siliquini e C. 3581 Lulli.

(Rinvio del seguito dell'esame).

La Commissione prosegue l'esame dei provvedimenti, rinviato il 22 febbraio 2011.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 13.10.

INTERROGAZIONI

Mercoledì 23 febbraio 2011. — Presidenza del vicepresidente Fulvio FOLLEGOT. — Intervengono i sottosegretari di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati e Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 14.30.

5-04232 Bernardini: Sull'applicazione della legge n. 54 del 2006 in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato*).

Rita BERNARDINI (PD), replicando, ringrazia il rappresentante del Governo per la risposta fornita, della quale peraltro non può dichiararsi soddisfatta, poiché basata su dati provenienti dall'ISTAT. Rileva, infatti, come l'Osservatorio nazionale dell'Associazione di associazioni nazionali per la tutela dei minori (ADIANIUM), che ad oggi annovera un campione di 1.020 sentenze provenienti da quasi tutti i tribunali italiani, abbia reso noto come i dati provenienti dall'ISTAT in relazione all'attuazione della legge n. 54 del 2006 sull'affidamento condiviso risultino essere fortemente viziati atteso che, a fronte di un 95 per cento di concessione nominale dell'affidamento condiviso, nel 93 per cento dei casi il « domicilio prevalente » viene stabilito presso la madre e solo nel 2 per cento presso il padre. Ne risulta che nel 90 per cento dei casi la legge n. 54 del 2006 non viene applicata, atteso che i tribunali dispongono l'affidamento condiviso solo formalmente, ma i contenuti delle sentenze (con particolare riferimento ai tempi di permanenza con i figli e alla sostanziale disapplicazione del cosiddetto « mantenimento diretto ») sono ancora quelli tipici del periodo anteriore all'entrata in vigore della citata legge.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.45.

AUDIZIONI INFORMALI

Mercoledì 23 febbraio 2011.

Audizione di rappresentanti del Consiglio superiore della magistratura, in relazione all'esame delle proposte di legge C. 2984 Vietti e C. 3046 Ferranti, recanti la modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio.

L'audizione informale è stata svolta dalle 14.45 alle 15.55.

SEDE REFERENTE

Mercoledì 23 febbraio 2011. — Presidenza del vicepresidente Fulvio FOLLEGOT. — Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Giacomo Caliendo.

La seduta comincia alle 15.55.

Modifica all'articolo 13 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, in materia di attribuzione delle funzioni ai magistrati ordinari al termine del tirocinio.

C. 2984 Vietti e C. 3046 Ferranti.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato il 21 dicembre 2010.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, avverte che l'onorevole Contento ha chiesto di intervenire in merito allo svolgimento dell'audizione appena conclusa, al fine di sottoporre alla Commissione alcune questioni relative all'ordine dei lavori.

Manlio CONTENTO (PdL), dopo aver ringraziato il Vice Segretario generale del Consiglio superiore della magistratura, dottor Marco Patarnello, per l'audizione appena svolta, ritiene che la Commissione debba riflettere su due questioni. La prima riguarda la scelta del Consiglio superiore della magistratura di aver delegato, in sostituzione del Vice Presidente, non un suo componente ma un organo di natura amministrativa; la seconda attiene alla interpretazione restrittiva che il Consiglio superiore della magistratura ha dato alla richiesta di dati ed informazioni della Commissione giustizia, ritenendo che non siano ricompresi quelli relativi all'applicazione dell'articolo 3 del decreto legge n. 193 del 2009, così come modificato dalla legge di conversione n. 24 del 22 febbraio 2010. Rileva che per l'esame delle proposte di legge all'ordine del giorno sia estremamente importante sapere se e in che modo il Consiglio superiore della magistratura abbia applicato la predetta disposizione, con particolare riferimento all'articolo 13 del decreto legislativo n. 160 del 2006. In sostanza l'audizione del Consiglio superiore della magistratura ha un senso se consente di verificare quante e quali siano le sedi scoperte nonché di valutare se a tale scoperta possa rimediare l'applicazione del richiamato articolo 3. Ritiene che le questioni da lui poste e, in particolare, la prima di esse, debbano essere sottoposte all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

Donatella FERRANTI (PD) interviene in replica all'onorevole Contento, non condividendo in alcun modo i rilievi dal medesimo espressi. Per quanto attiene al primo rilievo, ricorda che il Presidente della Commissione giustizia ha rappresentato al Vice Presidente del Consiglio superiore della magistratura la possibilità di

delegare un rappresentante di tale organo in sua vece. Ciò è avvenuto su delibera del Comitato di Presidenza del Consiglio superiore della magistratura. In merito alla seconda questione, ricorda che il dottor Marco Patarnello ha depositato una copiosa documentazione, nella quale sono riportati anche dati statistici, che solo in un secondo momento, proprio per la loro complessità, potranno essere verificati e valutati dalla Commissione. Solo quando la documentazione sarà stata esaminata si potrà valutare la sua eventuale carenza sotto particolari aspetti. Qualora questa dovesse essere verificata, si potrà chiedere una integrazione della documentazione trasmessa.

Conclude manifestando tutta il suo stupore per l'atteggiamento polemico dell'onorevole Contento relativamente all'esame di un provvedimento che lo stesso Ministro della giustizia in più di una occasione ha dichiarato di condividere, come se si trattasse di una proposta della maggioranza. Inoltre, ritiene del tutto ingiustificato attribuire delle responsabilità al Consiglio superiore della magistratura circa una eventuale mancata applicazione di disposizioni legislative, senza tenere conto che tale disapplicazione deriverebbe piuttosto dalle carenze delle stesse disposizioni, le quali non possono che essere attribuite alla responsabilità del Parlamento e, nel caso in esame, della maggioranza.

Fulvio FOLLEGOT, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire e dopo aver assicurato che riferirà al Presidente, onorevole Giulia Bongiorno, le questioni sollevate dall'onorevole Contento, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 16.05.

ALLEGATO

5-04232 Bernardini: Sull'applicazione della legge n. 54 del 2006 in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli.**TESTO DELLA RISPOSTA**

In risposta all'interrogazione dell'On. Bernardini, ritengo opportuno premettere che le informazioni attinenti ai diversi quesiti sollevati sono state acquisite dal competente Ufficio Legislativo di questo Dicastero.

Dall'analisi dei dati diffusi dall'ISTAT il 21 luglio 2010 – relativi alla rilevazione dei procedimenti di separazione e divorzio condotta per l'anno 2008 presso le cancellerie dei 165 tribunali civili – emerge, infatti, che nelle separazioni e nei divorzi si è verificata negli ultimi anni una netta inversione di tendenza per quanto riguarda il tipo di affidamento dei figli minori. A motivo del cambiamento l'entrata in vigore della legge 54/2006 che ha introdotto, come noto, l'istituto dell'affido condiviso. Nel rapporto ISTAT si legge, invero, che: « Gli effetti di questa nuova legislazione sono chiaramente visibili osservando l'andamento nel tempo delle quote corrispondenti alle differenti modalità di affidamento. Fino al 2005, l'affidamento esclusivo dei figli minori alla madre è stata la tipologia largamente prevalente. Nel 2005 nell'80,7 per cento delle separazioni e nell'82,7 per cento dei divorzi i figli minori sono stati affidati alla madre, con percentuali più elevate nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese. La custodia esclusivamente paterna si è mostrata residuale anche rispetto all'affidamento congiunto o alternato, risultando pari al 3,4 per cento negli affidamenti a seguito di separazione e al 5,1 per cento per quelli scaturiti da sentenza di divorzio. A partire dal 2006, in concomitanza con l'introduzione della legge 54/2006, la quota di affidamenti concessi alla madre si è for-

temente ridotta a vantaggio della nuova tipologia di affido condiviso. Il sorpasso vero e proprio è avvenuto nel 2007 (72,1 per cento di separazioni con figli in affido condiviso contro il 25,6 per cento di quelle con figli affidati esclusivamente alla madre) per poi consolidarsi ulteriormente nel 2008 (78,8 per cento di separazioni con figli in affido condiviso contro il 19,1 per cento di quelle con figli affidati esclusivamente alla madre). La quota di affidamenti concessi al padre continua a rimanere su livelli molto bassi. Infine, l'affidamento dei minori a terzi è una categoria residuale che interessa meno dell'1 per cento dei bambini ».

Dall'esame di tali dati emerge una netta inversione di tendenza a favore dell'affidamento condiviso a partire dal 2006, fino a giungere nel 2008 alla rilevante percentuale del 78,8 per cento di separazioni, e del 62,1 per cento di divorzi con figli in affido condiviso. L'esame dei dati non conferma, quindi, quanto indicato nell'interrogazione con riferimento ad una « sostanziale inapplicazione » della nuova forma di affidamento da parte dei Tribunali italiani, che sarebbe concesso in un numero « limitatissimo di casi ».

Non si hanno, invece, rilevazioni statistiche, sui casi di « svuotamento » dell'affidamento condiviso, consistenti nell'introdurre il concetto di « collocazione » dei figli presso uno dei due genitori. L'eventuale individuazione di un genitore « collocatario », presso il quale il figlio minore abbia la propria dimora prevalente, non influisce, tuttavia, sulla distribuzione della responsabilità genitoriale che, nel caso di affidamento condiviso, continua ad essere

equamente distribuita tra i genitori. La previsione di una dimora abituale può scaturire o dallo stesso accordo tra i coniugi (tale modalità di regolamentazione è, infatti, molto spesso presente nelle separazioni consensuali e nelle richieste di divorzio congiunto) o da provvedimenti adottati dal Tribunale che possono rendersi necessari per due ordini di ragioni. La prima ragione è da ravvisare nella necessità che il minore, soprattutto se in tenera età, abbia un preciso punto di riferimento logistico, elemento necessario per un corretto sviluppo psico-fisico. Prevedere, infatti, una pari presenza del figlio nelle abitazioni di entrambi i genitori, implicherebbe un continuo trasferimento del minore, con effetti disorientanti per la sua crescita. Non a caso, è lo stesso legislatore che, disciplinando l'assegnazione della casa coniugale ad uno dei genitori proprio in considerazione del preminente interesse dei figli a conservare la residenza occupata in costanza di matrimonio o di convivenza, riconosce tale esigenza. Nella legge n. 54 del 2006 che disciplina l'affidamento condiviso, sono state introdotte disposizioni in materia di assegnazione della casa coniugale. Tali disposizioni si sarebbero dovute ritenere superflue qualora il legislatore non avesse riconosciuto il diritto del minore a conservare un luogo di residenza, quanto meno « prevalente ».

La seconda ragione che può giustificare il ricorso al « collocamento » prevalente del minore presso uno dei due genitori è da ravvisarsi, nel caso di separazioni o divorzi molto conflittuali, nell'esigenza di attenuare i conflitti attraverso una puntuale disciplina dei rapporti. Se, infatti, come sostenuto dagli interroganti e come ribadito dalla Suprema Corte (cfr. sent. n. 16593 del 18 giugno 2008), la conflittualità tra i genitori non può giustificare il ricorso all'affidamento esclusivo, è pur vero che può rendere estremamente difficile la gestione quotidiana dell'affidamento condiviso. Se i genitori non sono capaci, a causa della conflittualità, di gestire in maniera condivisa i compiti quotidiani di cura del minore, l'intervento del

giudice aiuta a stemperare ed evitare futuri conflitti stabilendo il collocamento prevalente del minore presso uno dei genitori, ovvero disciplinando il regime di incontri con l'altro genitori nel rispetto di un'equa distribuzione delle cure parentali.

Anche la Corte di Cassazione ha esaminato decisioni che hanno disposto l'affidamento condiviso di un minore con collocamento prevalente presso uno dei genitori, stabilendo che in tali ipotesi in tema di mantenimento dei figli ciascun genitore deve provvedere alla soddisfazione dei bisogni degli stessi « in misura proporzionale al proprio reddito e il giudice può disporre, ove necessario, la corresponsione di un assegno periodico, il quale, in caso di affidamento condiviso con collocamento prevalente presso uno dei genitori, può essere posto a carico del genitore non collocatario, atteso il disposto dell'articolo 155 codice civile, nella parte in cui prevede che la determinazione dell'assegno avvenga anche considerando i tempi di permanenza del figlio presso ciascun genitore (cfr. Sez. 1, Sentenza n. 23411 del 4 novembre 2009).

Peraltro, che l'esigenza da ultimo illustrata, di individuare il « domicilio » del minore sia comunemente avvertita, si desume anche dall'analisi della normativa che disciplina la materia nei principali paesi dell'Unione Europea. Dalle informazioni acquisibili sul sito internet della Rete Giudiziaria Europea realizzato dalla Commissione europea, emerge che nella maggior parte degli Stati membri (solo a titolo di esempio si citano Francia, Germania, Belgio, Paesi Bassi, Svezia, Spagna) è previsto che in caso di separazione o divorzio permanga l'affidamento « congiunto » in capo a entrambi i genitori. Tuttavia, quanto alla residenza del figlio – in mancanza di accordo dei genitori – decide il giudice stabilendo, senza modificare l'affidamento condiviso, le modalità di residenza.

Posto, dunque, che la previsione nel provvedimento giudiziale di una residenza prevalente del minore non riduce, né diminuisce i diritti del genitore « non collocatario », tengo a sottolineare che le even-

tuali distorsioni nella corretta applicazione delle norme da parte delle Corti di merito possono essere censurate ricorrendo – nel caso di abusi commessi dal genitore « collocatario » – al procedimento disciplinato dall'articolo 709 *ter* del codice procedura civile.

Ciò detto, non si può non convenire sulla situazione di forte disagio conseguente al collocamento prevalente presso uno dei genitori e non si può, del pari, non

impegnarsi in approfondite riflessioni concettuali. Intendo precisare, infatti, che sui punti di possibile criticità è ferma e costante l'attenzione degli organi competenti e che, proprio in considerazione della estrema sensibilità della materia trattata, non si è mai smesso di ricercare, tra le molteplici soluzioni in astratto perseguibili, le formule più idonee a garantire in concreto la piena applicazione della legge n. 54 del 2006.