

La riforma della giustizia familiare e minorile

di *Maria Francesca Pricoco, Joëlle Long**

1. Questione di tempi

La legge n. 206/2021 e il consecutivo decreto legislativo n. 149/2022 di riforma della giustizia familiare e minorile sono stati presentati dal Governo come un intervento imposto, a costo zero, dall'urgenza di ridurre i tempi della giustizia civile per poter fruire degli ingenti finanziamenti decisi dall'Unione Europea per stimolare la ripresa economica e sociale e promuovere un'Europa più ecologica e digitale (cosiddetto *NextGenerationEU*). Sebbene sia certamente vero che da tempo l'Italia è osservata speciale dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa per l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, in particolare civili, e che l'accesso ai fondi europei ha costituito il propulsore decisivo della riforma, motori diversi e non sempre coordinati tra loro hanno contribuito al risultato finale. Un breve richiamo all'accidentato percorso di elaborazione del testo appare utile per comprendere come la convergenza tra queste diverse anime si sia tradotta in un testo che presenta contenuti eterogenei, di diritto processuale, di ordinamento giudiziario e di diritto sostanziale. Come si vedrà, infatti, l'urgenza di accedere ai fondi europei è stata invocata per realizzare interventi importanti ma che poco avevano a che fare con la celerità delle procedure¹ e che, per la loro valenza strutturale, avrebbero ri-

* Con-direttrici di *Minorigiustizia*. L'editoriale è frutto di una riflessione comune, tuttavia il paragrafo n. 1 è stato scritto da J. Long e il paragrafo n. 2 da M.F. Pricoco.

1. Come ben documentano alcuni dei contributi pubblicati in questo fascicolo le riforme processuali introdotte sembrano produrre un allungamento dei tempi invece di un accorciamento: cfr. C. Castellani, "La giustizia familiare e minorile alla prova dei decreti attuativi", *infra* in questo fascicolo.

chiesto adeguati finanziamenti e un maggiore confronto sui contenuti con la magistratura minorile e con le associazioni a vocazione specifica.

Le origini della presente riforma risalgono al gennaio 2020, quando il Presidente del Consiglio Conte e il Ministro della Giustizia Bonafede presentano un disegno di legge recante “Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie”. L’obiettivo dell’intervento proposto è riassunto nelle battute introduttive della relazione illustrativa: “La stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile rende [...] non più procrastinabile un intervento sul rito civile che possa renderlo più snello e più celere al tempo stesso”. La materia familiare e minorile è assente.

Seguono i mesi difficili della pandemia di Covid-19. Nel dicembre 2020, l’Unione Europea si attiva con uno strumento temporaneo da oltre 800 miliardi di euro, *NextGenerationEU*. Per ricevere i finanziamenti, gli Stati membri dovranno preparare piani nazionali di ripresa considerando le raccomandazioni specifiche per paese sulle politiche economiche, occupazionali e di bilancio formulate dal Consiglio durante il Semestre europeo 2019 e 2020. Tra i punti sui quali si chiede all’Italia di intervenire vi è l’efficienza della giustizia civile e, in particolare, la netta riduzione dei tempi dei processi.

A fine gennaio 2021 si dimette il Governo Conte II. Il 13 febbraio 2021 giura il Governo presieduto da Mario Draghi. Nell’urgenza di dover intervenire con misure incisive che convincano l’Unione Europea, la nuova ministra della Giustizia, Marta Cartabia, sceglie di partire dall’esistente e istituisce una commissione di studio (cosiddetta Commissione Luiso, dal nome del presidente) con il compito di proporre interventi emendativi al disegno di legge n. 1662, già in discussione in Senato. Sorprendentemente, ma in perfetta simmetria con la riscrittura del Piano nazionale di ripresa e resilienza², le proposte di modifica del suddetto disegno di legge, depositate dalla Commissione a fine maggio 2021, dedicano grande attenzione al diritto di famiglia, sostanziale, processuale e ordinamentale.

A giugno 2021 il Governo presenta in Commissione Giustizia al Senato gli emendamenti al disegno di legge n. 1662 accogliendo in gran parte le indicazioni della Commissione Luiso, ma non per esempio la proposta di istituire un tribunale unico per le persone, i minorenni e le famiglie.

2. Nel testo si evidenzia la necessità di estendere la negoziazione assistita alla crisi della famiglia non matrimoniale e poi si afferma, nel quadro di un paragrafo tutto dedicato a modifiche al processo esecutivo funzionali alla ripresa economica, “Infine, si propongono ulteriori interventi nel settore del contenzioso della famiglia. Il Piano intende sciogliere alcuni problemi legati alla compresenza di organi giudiziari diversi e individuare un rito unitario per i procedimenti di separazione, divorzio e per quelli relativi all’affidamento e al mantenimento dei figli nati al di fuori del matrimonio”.

Inaspettatamente, tale istituzione compare invece in un emendamento governativo presentato, alla fine del mese di luglio 2021, dalle senatrici Anna Rossomando (PD) Fiammetta Modena (FI) e Julia Unterberger (Svp).

A settembre 2021 la Commissione Giustizia del Senato approva l'istituzione del tribunale unico, unitamente a numerosi altri emendamenti. Un primo gruppo di emendamenti è riconducibile ai lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (es. accelerazione delle procedure nel caso di allegazioni di violenza, esclusione esplicita di conciliazione e mediazione nei casi di violenza)³. Un secondo gruppo di emendamenti fa proprie le istanze di associazioni di padri separati di rafforzamento della bigenitorialità e contrasto delle cosiddetti “madri malevole”⁴.

Il testo viene approvato prima al Senato e poi alla Camera grazie alla questione di fiducia posta dall'Esecutivo. Contestualmente all'approvazione alla Camera, peraltro, vengono approvati due ordini del giorno che riconoscono l'importanza della collegialità e dell'interdisciplinarietà nelle decisioni giudiziarie sulla valutazione delle competenze genitoriali impegnando il Governo a riconsiderare la configurazione scelta per il nuovo tribunale unico per le persone, minorenni e per le famiglie.

La legge, promulgata il 26 novembre 2021 con il n. 206, contiene deleghe al Governo a emanare decreti attuativi entro ottobre 2022, ma anche modifiche al diritto sostanziale e processuale che sono entrate immediatamente in vigore, cioè senza la necessità di interventi attuativi, dopo una *vacatio* di 180 giorni (dunque il 22 giugno 2022). Tra queste ultime, che sono dunque ormai in vigore da un semestre e rispetto alle quali appare utile effettuare una prima ricognizione circa l'applicazione, si segnalano:

– la riforma del collocamento d'urgenza del minore “in luogo sicuro” (art. 403 cod. civ.)⁵;

3. Per una compiuta analisi dell'attuazione che il decreto delegato n. 149/2022 ha fatto della delega sul punto si rinvia in questo fascicolo al contributo di S. Lorenzino, “Violenza di genere e violenza assistita: cambiamo la prospettiva”.

4. Il riferimento è alle condotte alienanti, denigratorie, ostruzionistiche di un genitore separato portate avanti senza giustificazione, per punire l'ex partner utilizzando quale “arma” la prole. Essendo per ragioni sociali (segnatamente il maggior investimento sui figli durante la convivenza familiare) le madri a occuparsi maggiormente della prole anche dopo la scissione della coppia genitoriale, il fenomeno è stato statisticamente osservato con riferimento essenzialmente alle stesse e descritto appunto con la locuzione “madre malevola”. Per un approfondimento delle norme sulla bigenitorialità cfr. in questo fascicolo P. Lovati, “La bigenitorialità nella riforma della giustizia familiare” e A. Nocco, “Le principali novità di diritto sostanziale per il giudice della famiglia e per il giudice tutelare”.

5. Per l'analisi delle modifiche e una prima panoramica sull'attuazione del nuovo testo si rimanda ai contributi di A. Cordiano, “Il minore esposto a pericoli e abbandono e l'emergenza di provvedere nel riformato art. 403 cod. civ.” e di E. Avezzi e D. Fratta, “La riforma dell'intervento *ex art.* 403 cod. civ.: questioni applicative”, pubblicati *infra* in questo fascicolo.

- l'ulteriore erosione delle competenze del tribunale per i minorenni a favore del tribunale ordinario (art. 38 disp. att. cod. civ.);
- la valorizzazione del curatore speciale (artt. 78 e 80 cod. proc. civ.)⁶;
- l'estensione della negoziazione assistita alle decisioni su affidamento e mantenimento dei figli di genitori non coniugati (prima ingiustificatamente escluse), il mantenimento dei figli maggiorenni economicamente non autosufficienti e la determinazione degli alimenti (art. 6, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132)⁷.

Il successivo decreto legislativo n. 149/2022 ha attuato la delega parlamentare per quanto concerne il processo civile prevedendo poche novità di diritto sostanziale, molti e rilevanti cambiamenti nel diritto processuale civile e un'epocale riforma ordinamentale mediante l'istituzione del nuovo tribunale unico per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

Le modifiche di diritto sostanziale rafforzano ulteriormente il principio della bigenitorialità e la partecipazione del minore alle decisioni che lo riguardano e ampliano le competenze del giudice tutelare in materia di gestione patrimoniale delle tutele⁸.

La più importante riforma processuale nella materia d'interesse è l'introduzione del rito unitario tramite un apposito Titolo IV-*bis* del Libro II del codice di procedura civile, rubricato "Norme per il procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie" (artt. 473-*bis* ss. cod. proc. civ.). La nuova procedura riguarderà le controversie in materia di persone (es. interdizione), di famiglia (es. separazioni, divorzi) e dei minorenni (affidamento dei figli di genitori non coniugati) di competenza del tribunale ordinario, del giudice tutelare (es. amministrazioni di sostegno e tutele) e del tribunale per i minorenni (es. provvedimenti di limitazione e decadenza dalla responsabilità genitoriale)⁹.

6. Si tratta peraltro di norme destinate nel breve periodo a essere modificate. Dal 28 febbraio 2023, infatti, esse saranno abrogate e confluiranno nel nuovo art. 473-*bis*.8 cod. proc. civ. Per una compiuta analisi si rinvia in questo fascicolo al contributo di G. Cesaro, "Il curatore speciale del minore e il curatore del minore: esame delle figure come delineate nella legge n. 206/2021 e nel decreto legislativo n. 149/2022".

7. Per un inquadramento si rinvia a L. Garofalo e G. Trovato, "Gli strumenti alternativi, integrativi e complementari di risoluzione delle controversie in materia familiare", *infra* in questo fascicolo.

8. Per l'identificazione e l'analisi delle novità si rinvia al contributo di A. Nocco, "Le principali novità di diritto sostanziale per il giudice della famiglia e per il giudice tutelare", *infra* in questo fascicolo.

9. Rimarranno esclusi i procedimenti di adottabilità e adozione e quelli relativi all'immigrazione, di competenza delle Sezioni specializzate del tribunale ordinario. Per una panoramica si rinvia al già citato contributo di C. Castellani, "La giustizia familiare e minorile alla prova dei decreti attuativi", *infra* in questo fascicolo.

La riforma ordinamentale e organizzativa è dedicata all'istituzione del nuovo tribunale per le persone, le famiglie e i minorenni¹⁰, cui si affiancherà anche una nuova procura¹¹.

L'entrata in vigore è a "tappe mobili"¹². Il decreto legislativo n. 149/2022, infatti, prevedeva che le norme sostanziali e la maggioranza delle norme processuali di specifico interesse per la materia familiare e minorile entrassero in vigore al 30 giugno 2023 (art. 35). La legge di bilancio 2023 ha tuttavia anticipato l'entrata in vigore al 28 febbraio, parrebbe per non perdere una tranche del finanziamento europeo (art. 1, comma 380, legge 29 dicembre 2022, n. 197). Da ultimo, il cosiddetto decreto milleproroghe ha differito al 30 giugno 2023 l'entrata in vigore del divieto di delegare ai giudici onorari minorili l'ascolto del minorenne e l'assunzione di testimonianze.

2. L'irrinunciabile valore della specializzazione e di una Giustizia "a misura" di minore

Il nuovo sistema giurisdizionale nella materia minorile e familiare, pur nell'unicità del rito e nell'unicità del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, riuscirà a garantire il rispetto dei principi costituzionali e internazionali di una giustizia "a misura" delle persone di età minore?

Su quest'aspetto fondamentale il presente fascicolo, attraverso gli approfonditi e appassionati contributi pubblicati, raccoglie riflessioni e osservazioni che, pur riconoscendo alcuni aspetti positivi della riforma, ci aiutano a valutarne le criticità, i vuoti normativi e di fattibilità.

Invero, l'esame della questione processuale e ordinamentale non può tralasciare il carattere fondamentale della specializzazione che il tribunale unico dovrebbe implementare, mantenere e coltivare allo scopo di giustificare la sua istituzione e la sua stessa specificità, altrimenti priva di senso.

L'analisi complessiva dell'intero impianto della riforma evidenzia, a più livelli, contraddizioni, mancanze, operazioni disfunzionali a un sistema di giustizia effettivamente finalizzato al riconoscimento dei diritti delle persone vulnerabili, e anzitutto delle persone di età minore, e della cura e accompagnamento delle relazioni familiari compromesse da fragilità e incapacità. Per

10. Per un'attenta analisi si rinvia *infra* al contributo di V. Montaruli, "L'istituzione del tribunale unico per le persone, le famiglie e i minori, alla luce del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 di attuazione della legge-delega 26 novembre 2021, n. 206" e al contributo di C. Castelli, "La creazione illusoria del tribunale per le persone, per i minori e per le famiglie".

11. Cfr. in questo fascicolo A. Cau, "Il nuovo ufficio del pubblico ministero presso il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie".

12. Per un'analisi si rinvia a L. Villa, "I tempi e i costi della risposta di giustizia a seguito della riforma del processo civile e ordinamentale".

il recupero delle stesse occorrono interventi e progettualità, attraverso criteri temporali e di metodo, che sfuggono a un iter e a una organizzazione della funzione quale è quella proposta dalla riforma in esame.

Per esempio, sotto il profilo processuale, la nuova disciplina ha posto dei limiti al riconoscimento di diritti fondamentali, quale l'ascolto del minore, in ottemperanza della previsione di cui all'art. 12 della Convenzione di New York del 1989, emarginando modalità adeguate di conoscenza della sua opinione e dei suoi bisogni, già proficuamente sperimentate attraverso prassi virtuose in conformità con la giurisprudenza della Suprema Corte, introducendo sostanziali limitazioni alla possibilità di delega dell'ascolto del minore ai giudici onorari¹³.

Per altro verso, le nuove norme processuali hanno ristretto lo spazio di formazione del libero convincimento del giudice mediante l'abolizione del confronto costruttivo da parte di un giudice collegiale nei giudizi di famiglia in genere, spesso molto delicati, e che necessitano, quanto meno, uno scambio di opinioni tra più togati, ma preferibilmente tra togati e un giudice onorario esperto, nonché, a seguito dell'entrata in vigore delle norme ordinarie, anche nella composizione del giudice per i molteplici procedimenti *de potestate*, assegnati a un giudice monocratico della sezione circondariale, con conseguente perdita della multidisciplinarietà della attuale giurisdizione minorile.

Complessa e non di facile interpretazione la materia dei provvedimenti "indifferibili" e "temporanei e urgenti" come disciplinati nel nuovo rito, atteso che "l'urgenza... costituisce uno degli elementi che connota la tutela giurisdizionale della sfera del minore"¹⁴ attraverso cui, spesso, si snoda lo svolgimento dell'iter giurisdizionale minorile tra rispetto dei principi del giusto processo e il parametro dell'interesse del minore che, dal ritardo della decisione può ricevere ulteriore e, a volte, insanabile pregiudizio¹⁵.

Un accompagnamento professionale dei minori e dei genitori nel corso del processo è quello del servizio sociale in stretta collaborazione con la magistratura specializzata. Le nuove norme hanno valorizzato l'aspetto solidaristico dell'affidamento etero-familiare ma l'introduzione dell'art. 5-bis nella legge n. 184/1983, come previsto dal decreto legislativo n. 149/2022, che disciplina lo strumento dell'affidamento sociale è rimasto, secondo il parere del CNOAS, "un dispositivo poco definito, in quanto nominalmente ambiguo". I professionisti del servizio sociale, nella consapevolezza che l'affidamento abbia un "carattere regolativo" della responsabilità genitoriale limitata per disposizione giudiziale, rappresentano la necessità di condivisione, di una

13. Si rimanda su quest'argomento al contributo di F. Mazza Galanti su "Il diritto del minore all'ascolto; prospettiva giuridica" in questo fascicolo.

14. V. a questo proposito il contributo di U. Zingales, "I provvedimenti 'indifferibili' e 'temporanei e urgenti': natura, stabilità, impugnabilità e attuazione".

15. V. anche su questo tema il contributo di L. Villa sopra citato.

dettagliata indicazione dei poteri del servizio stesso e dei tempi di esecuzione nell'ambito di un progetto esigibile e concordato con il giudice nonché uniformato, quanto più possibile, a criteri omogenei nei diversi territori¹⁶.

I professionisti del servizio sociale sottolineano l'opportunità che le forme o le formalità del rito non impediscano l'avvio e il mantenimento di relazioni di fiducia e costruttive per il superamento delle incapacità o difficoltà dei genitori ritenuti pregiudizievoli nei confronti della prole.

La cura delle relazioni familiari, in un iter che dovrebbe ispirarsi a maggiore flessibilità anche nei giudizi separativi, è prevista nelle nuove norme attraverso gli istituti giuridici della mediazione e della coordinazione genitoriale nei casi possibili. In quest'ambito, particolarmente la coordinazione familiare, nelle situazioni di accesa conflittualità "persistente, pervasiva e intensa", è uno strumento orientato alla riduzione del danno psicologico sui figli "ed è uno spazio processuale, se condotto da specialisti esperti, in cui il bambino è presente nel progetto di adesione al piano e di comprensione degli effetti che tale strumento può assicurare al suo sano sviluppo psico-fisico"¹⁷.

Per quanto riguarda la riforma ordinamentale si ribadisce che l'impianto del tribunale unico nella nuova disciplina è davvero "un esempio di illusorietà riformista"¹⁸ prevedendo un'organizzazione articolata su sedi circondariali e una sede coincidente con il distretto di corte d'appello, il trasferimento di competenze dall'attuale tribunale per i minorenni alle sedi circondariali e un sistema d'impugnazione dei provvedimenti non facilmente gestibile, se previsto "a invarianza finanziaria" e, quindi, mantenendo lo *status quo* sul piano delle risorse dei magistrati, del personale, dei luoghi e degli strumenti operativi in dotazione e dove, in sostanza, la specializzazione in materia di famiglia, minori e persone sarà impossibile da realizzare. Tra l'altro, come precisato dal presidente Castelli, la riforma "comporta molteplici problemi di sinergia organizzativa, di contatto personale, di sostanziale unificazione di realtà e persone diverse" in quanto non affronta in alcun modo il problema dell'edilizia giudiziaria e non prevede una sede unica – come dovrebbe, invece, essere – per consentire l'unicità della funzione disegnata dal legislatore. Così come incerte e, per certi aspetti oscure, sono le previsioni relative alla formazione dell'organico sia dei magistrati che del personale e del ruolo dei presidenti di sezione.

Il funzionamento del nuovo organo giudiziario non può prescindere dalla previsione di un ufficio del pubblico ministero in cui l'attività del settore civile, allo stato, esercitata parallelamente a quella penale, e in molti tribunali minorili è anche diventata la più importante nella consapevolezza che l'esercizio

16. V. il contributo di A. Bartolomei e E. Tognaccini su "Il diritto del minore agli interventi necessari: affidamento solidaristico e/o al servizio sociale (d.l. n. 149 art. 5-bis)".

17. V. il contributo di L. Garofalo e G. Trovato già sopra citato.

18. V. il contributo di C. Castelli sopra citato.

dell'azione civile in materia *de potestate* e, nei casi estremi, anche di adottabilità, costituisce uno strumento per la prevenzione, per la tutela e protezione di molti minori destinati all'inclusione in ambienti devianti e criminali¹⁹.

Nonostante questo la riforma non prevede una disciplina dell'attività investigativa civile. Salvo che per l'art. 473-*bis*, comma 3 introdotto dal decreto legislativo n. 149/2022 che stabilisce i poteri del pubblico ministero nel senso che "acquisisce informazioni, documentazione e dispone accertamenti, avvalendosi della sezione di polizia giudiziaria, dei servizi sociali, sanitari e assistenziali" non vengono indicate tempistiche e modalità d'indagine. Da ciò la criticità della questione quando, con la riforma ordinamentale, l'ufficio del pubblico ministero acquisirà le nuove competenze relative al tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie.

È indubbio che la funzione del pubblico ministero del nuovo tribunale unico necessita, quindi, di una formazione peculiare e una trasmissione d'esperienza e cultura minorile per qualificare un'azione che avrà connotati di ulteriore specializzazione e maggiore complessità.

Pur riconoscendosi alcuni punti di forza della riforma, quale la previsione del rito unico per la trattazione di tutte le tematiche inerenti le persone, i minorenni e la famiglia, accorpandone le relative competenze sussistono importanti criticità. Esse, se non tempestivamente risolte, rischiano di impedire il funzionamento e l'efficacia della giurisdizione disciplinata dalla riforma in atto. Secondo M.C. Gatto (*infra* in questo fascicolo), "la più importante criticità è rappresentata dall'assenza di un processo telematico nel giudizio minorile" con la conseguenza che "il medesimo rito viaggia per alcuni giudici con il telematico e per altri, che si occupano delle stesse materie, sul cartaceo, con l'aggravante che tra loro dovrebbe essere assicurato un continuo scambio di informazioni e di atti (e ciò in attuazione delle previsioni di cui all'art. 38 disp. att. cod. civ.)".

Gli argomenti trattati in questo fascicolo e le riflessioni evidenziate sul piano interpretativo e organizzativo del nuovo sistema giurisdizionale per le persone, per i minorenni e per le famiglie costituiscono un prezioso apporto. Il nostro augurio è che da tali considerazioni possano emergere proposte migliorative per una mutazione, certamente, storica, della giustizia minorile e familiare, ma difficile, incerta e, per molti aspetti, non connotata dalla qualità di un movimento evolutivo e di effettiva crescita della risposta sul riconoscimento dei diritti.

19. V. il contributo di A. Cau sopra citato.