La riforma della giustizia minorile

Intervenire con modifiche “dalla parte dei bambini”

Frida Tonizzo, Maria Ilenia De Meis, | 25 ottobre 2021

Sintesi di una riforma dal contenuto allarmante

Il 21 settembre c.a. il Senato ha approvato il Disegno di legge delega n. 1662, in discussione alla Commissione Giustizia della Camera - C. 3289[note]Atto Camera n. 3289, XVIII Legislatura, *“Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”*.[/note] dal 20 ottobre c.a. (verbale scaricabile qui), relativo alla riforma del processo civile il cui effetto è quello di alterare l’intero sistema processuale e ordinamentale, producendo cambiamenti perentori anche a livello sostanziale nella sfera della giustizia minorile. Il maxi-emendamento è nato con la finalità di realizzare le richieste dell’Unione europea e di rispettare i tempi dettati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il quale dispensa all’Italia 2,3 miliardi di euro per razionalizzare, semplificare e snellire i tempi della giustizia civile del 40 % e quelli della giustizia penale del 25 %[note]Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, maggio 2021.[/note].

La riforma prevede l’istituzione di un Tribunale unico per le persone, per i minorenni e per le famiglie, composto dalla sezione distrettuale, costituita presso ciascuna sede di Corte d’appello o di sezione di Corte d’appello, e da sezioni circondariali costituite presso ogni sede di Tribunale ordinario. L’odierno sistema del Tribunale per i minorenni sarà completamente snaturato poiché si prevede che le decisioni non saranno più assunte da un collegio multidisciplinare, composto da due magistrati togati e due magistrati onorari specializzati in discipline umanistiche. Per come prospettato, infatti, il tribunale in sede distrettuale (ovvero l’attuale Tribunale per i minorenni) avrà competenze in materia penale, di sorveglianza e di adozione, nonché con funzione di giudice d’appello delle decisioni della sezione circondariale e, nello specifico, sarà caratterizzata da una composizione collegiale, ma esclusivamente togata: vale a dire senza integrazione della componente onoraria, con l’eccezione dei procedimenti di competenza esclusiva per i quali è previsto un collegio composto da due magistrati togati e due magistrati onorari. I Tribunali delle sezioni circondariali (gli odierni Tribunali ordinari), invece, si occuperanno di tutte le altre materie riguardanti la famiglia e i soggetti di minore età (con riferimento anche ai procedimenti degli artt. 330-333 c.c., relativi alla tutela del minore mediante interventi limitativi o, in casi più gravi, ablativi della responsabilità genitoriale o dei provvedimenti di allontanamento urgente del minore in base all’art. 403 c.c.) ed avranno una composizione monocratica in cui è prevista, quindi, la presenza unica di un giudice togato[note]Trattasi di un estratto delle modifiche che la riforma comporta.[/note].

I nodi critici: la riforma tutela realmente i più piccoli?

Si tratta di una riforma dall’accento rivoluzionario che, per la parte concernente il sistema minorile, presenta pesanti rischi di svalorizzazione e disinvestimento dell’intero sistema. Di fronte ad una riforma della giustizia minorile dal contenuto così incisivo e decisivo in molti hanno espresso perplessità e preoccupazioni, pur condividendo senza dubbio la necessità di unificare tutta la materia afferente alla tutela e alla protezione minorile e familiare in un unico organo giudicante. Ciò andrebbe infatti nella direzione di superare l’attuale frammentazione delle competenze tra Tribunale ordinario e Tribunale per i minorenni, nonché di garantire una formazione specifica degli operatori stessi, impegnati a prendere decisioni che incidono profondamente nella vita dei minori e delle loro famiglie.

Per l’appunto, da diverso tempo molti operatori del diritto minorile (giudici, avvocati, …) e delle Associazioni e/o Organizzazioni impegnate in questo settore, proponevano un’innovazione del sistema giudiziario minorile che fosse però caratterizzata dal rispetto dei principi della collegialità e della multidisciplinarietà. Invece, se non verrà modificato alla Camera, il Disegno di legge andrà a svalorizzare completamente questi principi, con l’aggravante di essere stato approvato al

Senato in tempi assai brevi, senza alcun reale dibattito, riflessione e confronto di contenuto con tutti i soggetti che quotidianamente e costantemente si occupano delle persone di minore età. Inoltre, si constata la scelta di percorrere una strada che va in direzione nettamente opposta e che non presta attenzione alle istanze sollevate dalle Associazioni competenti del settore (Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia, scaricabile qui, Unione Nazionale Camere Minorili, scaricabile qui) e dalle diverse Organizzazioni di tutela dei diritti dei minori[note]Si vedano in merito i documenti pubblicati da diverse Associazioni (ne citiamo alcuni) "Appello da Associazioni e Coordinamenti"; "Per una riforma della giustizia minorile dalla parte dei bambini"; "Appello sulla riforma del processo civile".[/note], nonché dall'autorevole presa di posizione contraria dell'Autorità Garante Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (lettera scaricabile qui), Carla Garlatti, che ha anche richiamato l'attenzione del Senato sul necessario e dovuto ascolto della sua persona nelle decisioni in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza[note]Art. 3, c. 3, l. 12 luglio 2011, n. 112, *"Istituzione dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 166 del 19 luglio 2011;[/note].

Fa da scenario un momento storico, politico e culturale che promuove il dilagare di coloro che, dietro alla promozione dei diritti dei più piccoli, nascondono in realtà posizioni adultocentriche: le feroci campagne politico-mediatiche, la contingente emergenza sanitaria e il proliferare di pregiudizi susseguitisi ad eventi accaduti negli ultimi anni hanno promosso la diffusione di un maggior senso di diffidenza e di discredito nei confronti dei Servizi e dei giudici, anche onorari, che indebolisce l'intera rete.

La riforma contempla la soppressione dell'odierno sistema del Tribunale per i minorenni, caratterizzato da provvedimenti deliberati sempre da un collegio interdisciplinare, prevedendo invece l'assegnazione delle delicate cause minorili a un giudice monocratico e determinando in questo modo la dispersione del repertorio di conoscenze e specializzazioni maturate nel corso degli anni dai Tribunali per i minorenni. Finora questioni così complesse ed influenti sulla vita del minore coinvolto (allontanamenti, valutazioni/limitazioni/decadenze della responsabilità genitoriale, affidamenti familiari, accoglienza in comunità residenziali, ...) sono state discusse in composizione collegiale in virtù della multidisciplinarietà e della specificità che l'ambito minorile necessariamente richiede. Inoltre, ci si deve chiedere se il giudice monocratico, di prossimità, impegnato in un territorio circoscritto e di fronte a decisioni complesse e determinanti, sarà in grado di assumersi da solo tutte le responsabilità che l'incarico richiede, evitando di essere condizionato da eventuali rischi derivanti anche dall'esposizione mediatica.
Il mantenimento della frammentazione e della separazione delle competenze tra sezione distrettuale e circondariale verrebbe accentuata, altresì, nei casi in cui i provvedimenti subissero modifiche e fossero dunque trasferiti a sezioni distinte: si pensi alle procedure di verifica dello stato di adottabilità, che seguono sovente dei provvedimenti di volontaria giurisdizione nei quali, ad esempio, si dispongono gli affidamenti giudiziali. Pertanto, si andrebbe inevitabilmente a rompere quel necessario raccordo tra le procedure poste a tutela dello stesso soggetto minorenne.
Assegnare a un giudice monocratico le suddette materie potrebbe comportare un aumento spropositato del ricorso alle consulenze tecniche d'ufficio (C.T.U.), che si limitano a ritrarre il quadro familiare del minore: le consulenze "fotografano" la situazione nel momento in cui vengono effettuate, ma i minori e i nuclei familiari oggetto dei provvedimenti necessitano di una presa in carico continuativa da parte dei Servizi socio assistenziali e/o sanitari del loro territorio (che purtroppo già adesso non sempre è adeguata) per superare le difficoltà che hanno portato all'intervento dei giudici minorili. Questo assetto implicherà una dilatazione dei tempi e una maggiorazione dei costi per le famiglie e per l'erario (il riferimento è pur sempre ad un'utenza fragile, connotata da multiproblematicità). Inoltre, è prevedibile un drastico aumento della conflittualità giudiziaria in virtù della facoltà di impugnare qualsiasi provvedimento[note]In base all'art. 1, c. 24, lett. *o*, Ddl A. C. 3289.[/note], comportando un ulteriore allungamento dei tempi delle procedure, anziché la razionalizzazione e/o snellimento delle stesse.
Estremamente preoccupanti sono le previsioni in merito al diritto di ascolto dei minori, sancito dalla normativa vigente in tutti i procedimenti che li riguardano. In alcuni casi lo stesso sarebbe demandato ai giudici onorari[note]Il giudice onorario sarà inserito nell'Ufficio per il Processo: esso, oltre a comporre il collegio nei procedimenti per i quali è prevista la sua presenza e a svolgere le funzioni previste per l'Ufficio del Processo, avrà le seguenti competenze: informazione sulla mediazione familiare, funzione di conciliazione, ausilio all'ascolto del minore e sostegno ai minorenni e alle parti, con attribuzione di ulteriori compiti delegati dal magistrato togato assegnatario del procedimento (vedi art. 1, c. 24, lett. *h* e lett. *i*, Ddl A. C. 3289).[/note] (non più parte del collegio giudicante, ma con funzione meramente ausiliaria al giudice monocratico togato), mentre in altri si sostiene debba avvenire esclusivamente ad opera del giudice togato monocratico, seguendo tempi e modi tipici del mondo adulto. Così facendo, il rischio è di ridurre una funzione molto delicata a una semplice esecuzione formale, esautorandola del suo significativo valore nei procedimenti minorili. Tempo, luogo e linguaggio sono solo alcuni degli elementi indispensabili verso cui rivolgere l'attenzione: non si può ritenere accettabile che un minore dal trascorso doloroso sia in grado di esprimersi

liberamente dinanzi a un giudice estraneo e in un contesto del tutto sconosciuto, quale l'aula di un tribunale, con il rischio di trasformare l'ascolto in un momento di ulteriore sofferenza per lui anziché essere un'occasione per conoscere il suo vissuto e renderlo parte del progetto a sua tutela[note]Se sono presenti ambiguità così rilevanti in merito all'ascolto del minore, lo stesso può dirsi sul diritto di ascolto di tutti gli altri attori potenzialmente coinvolti nel procedimento (ad esempio gli affidatari che, nonostante le resistenze di attuazione, devono essere obbligatoriamente ascoltati in base alla legge n. 173/2015).[/note]. Va evidenziata un'ulteriore, gravissima, criticità nella mancanza di attenzione al miglioramento del sistema vigente e allo stanziamento di risorse aggiuntive, sia economiche che del personale, a causa della presenza della clausola di invarianza finanziaria[note]Vedesi al riguardo le dichiarazioni del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Torino, Emma Avezzù, disponibile a questo link[/note], che renderà estremamente difficoltosa la concreta realizzazione della riforma. Inoltre, le tempistiche di attesa per l'emanazione dei decreti attuativi e la conseguente entrata in vigore della riforma (prevista per il 2024), provocherebbero un sensibile aumento dei tempi nelle decisioni sul futuro dei minori coinvolti, lasciando un settore così delicato in una condizione di stallo. Una situazione simile, ad esempio, si è già verificata con l'emanazione della legge n. 149/2001, la quale aveva istituito il cosiddetto "giusto processo" in materia minorile, entrato in vigore solo nel 2007, dopo sei anni dalla sua emanazione; inoltre, all'art. 40 della stessa, era prevista l'istituzione di una banca dati dei minori dichiarati adottabili e non adottati, oggi non ancora operativa nonostante siano trascorsi venti anni.

Suggerimenti di modifica alla riforma

I nodi critici esaminati permettono di constatare le lacune e le contraddizioni che la riforma porta con sé, certamente contro lo scopo enunciato di potenziamento dell'intero sistema di salvaguardia e promozione dei diritti minorili.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, le Associazioni operanti in questo settore insistono sulla necessità di stralciare dal disegno di legge la parte concernente la giustizia minorile e di realizzare un testo condiviso da tutti i soggetti pubblici e privati impegnati, a vario titolo, in azioni di promozione e tutela dei diritti dei più piccoli.

Per attuare una riforma per i bambini "dalla parte dei bambini" è necessario un impegno volto a promuovere: *(i)* **la formazione dei soggetti pubblici che si occupano di diritto minorile**, mantenendo le figure dei giudici onorari e togati per garantire l'interdisciplinarietà e la specificità del Tribunale per i minorenni; *(ii)* ***la* ricerca, la creazione di banche dati e la comunicazione tra Regioni**, al fine di consentire una comunicazione maggiormente fluida e tempestiva in modo tale da evitare l'apertura di due procedimenti diversi, relativi ad una stessa persona, davanti a due tribunali distinti; *(iii)* **l'implementazione dell'organico e l'informatizzazione degli uffici giudiziari**, per garantire la necessaria connessione tra procedimenti riguardanti i minori e un numero congruo di finanziamenti per ottimizzare l'*iter* processuale.
Contestualmente, emerge la necessità di *(iv)* **stanziare adeguate risorse economiche all'intero sistema, compreso quello dei Servizi sociali** impegnati sia nella prevenzione di interventi giurisdizionali (in casi di vulnerabilità familiare), sia nell'attuazione di provvedimenti emanati dall'autorità giudiziaria a tutela dell'infanzia.
Come sottolineato dall'AIMMF:

> *"nessun organo giudiziario dedicato ai minori e alle loro famiglie può funzionare senza un parallelo rinforzo delle strutture del welfare esteso ad ogni parte d'Italia con una potente iniezione di mezzi e risorse ad un comparto che negli anni è stato sempre più depauperato, trascurato, aggredito e al contrario costituisce la struttura portante e ineliminabile di ogni serio intervento di supporto e sostegno alle famiglie fragili"*.

L'auspicio di tutti i soggetti impegnati "dalla parte dei bambini" è che l'impegno promulgato in questi mesi sia utile per ottenere una riforma che rispetti i principi di specializzazione, collegialità e multidisciplinarietà. Così facendo si potrà realmente parlare di un cambiamento a beneficio dei minori scongiurando il rischio di indebolire un sistema di per sé fragile e delicato.