

Riforma Cartabia, gli effetti sui servizi socio-assistenziali per minori e famiglie

La Riforma della giustizia approvata dal Parlamento riguarda anche la giustizia minorile. Tanti i punti critici della Riforma Cartabia, a scapito della qualità del servizio e della tutela dei minorenni. Tra i nodi più controversi: il collocamento d'urgenza dei minori «in luogo sicuro», la costituzione di un Tribunale unico, con l'abolizione di fatto di quelli per i minorenni e il ruolo dei giudici onorari. Un nuovo impianto normativo su cui ha influito il «clima Bibbiano»

di Joëlle Long

La recente Riforma Cartabia (legge n. 134 del 27 settembre 2021, “Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei pro-

Riforma a pezzi e senza risorse: novità processuali e nell'ordinamento previste a costo zero e l'attuazione della riforma si completerebbe a fine 2024

cedimenti giudiziari”) si inserisce in una stagione di rinnovata attenzione del legislatore italiano per il diritto familiare e minorile. Il Governo ha infatti ritenuto di cogliere l'occasione di un intervento legislativo per l'efficienza del processo civile, necessario per accedere agli ingenti finanziamenti dell'Unione europea per la ripresa economica e sociale post Covid 19, per introdurre da un lato un processo unitario «in materia di persone, minorenni e famiglie» e, dall'altro, un tribunale unico per le

persone, per i minorenni e per le famiglie. In Commissione Giustizia al Senato, il testo è stato ulteriormente modificato in accoglimento di istanze diverse e non sempre coordinate tra loro: un primo gruppo di emendamenti è stato infatti 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 ed esclusione esplicita di conciliazione e mediazione nei casi di violenza); un secondo gruppo di emendamenti faceva proprie le istanze di associazioni di padri separati di rafforzamento della bigenitorialità e contrasto delle cosiddetti «matri malevole».

Riforma «a pezzi». L'ambizione del legislatore è di realizzare una riforma epocale, ma gli strumenti sono spuntati. Fin dalle origini, infatti, era chiara la mancanza di fondi specifici a disposizione. Le novità processuali e ordinamentali sono quindi previste

a costo zero (1). Dal punto di vista interpretativo, poi, contribuisce alla complessità della Riforma il fatto che sia prevista, in modo alquanto farraginoso, a formazione progressiva. Il 22 giugno 2022, infatti, sono entrate in vigore, tra l'altro: la nuova disciplina del collocamento d'urgenza del minore «in luogo sicuro» (articolo 403 del Codice civile), l'ulteriore erosione delle competenze del tribunale per i minorenni a favore del tribunale ordinario (articolo 38 delle disposizioni attuative del Codice Civile), la valorizzazione del curatore speciale (articoli 78 e 80 del Codice di procedura civile), 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) (2). Il 28 febbraio 2023 entrerà in vigore il summenzionato rito unitario «in materia di persone, minorenni e famiglie» (che peraltro prevede l'abrogazione dei nuovi articoli 78 e 80 del Codice di procedura civile, il cui contenuto sarà spostato in nuove norme del medesimo codice) (3). Alla fine del 2024 dovrebbe prendere le mosse l'istituzione del nuovo tribunale unico: il condizionale è d'obbligo stante la difficoltà di applicare le norme senza appositi stanziamenti di bilancio.

Quali effetti sui servizi? La Riforma Cartabia ha avuto e continuerà ad avere nei prossimi anni effetti diretti sull'attività dei servizi socio-assistenziali per i minori e le famiglie.

Le direttrici che appaiono ispirare l'intervento legislativo nei confronti dei servizi sono diverse. Anzitutto, si intendono stabilire tempi brevi e certi per l'intervento dei servizi, ponendo così rimedio ai gravi e conclamati ritardi stigmatizzati anche a livello internazionale (4). La Riforma stabilisce infatti in generale che il giudice «quando dispone l'intervento dei servizi sociali o sanitari» debba indicare «i termini» entro cui

i servizi dovranno depositare una relazione periodica (articolo 473 bis. 27, comma 1°, Codice di procedura civile). Nello specifico, la disciplina del collocamento d'urgenza del minore «in luogo sicuro» di cui all'articolo 403 del Codice Civile (5) viene riscritta al fine di stabilire rigide e perentorie scansioni temporali: la pubblica autorità che adotta il provvedimento deve darne imme-

Il collocamento d'urgenza del minore «in luogo sicuro» (articolo 403 del Codice Civile) viene riscritto: stabilite rigide e perentorie scansioni temporali che imbrigliano l'operato dei servizi sociali

diato avviso orale alla procura minorile e trasmettere poi, entro ventiquattr'ore, l'atto corredato da ogni documento utile e da una sintetica relazione; se la trasmissione degli atti non avviene nei termini indicati il provvedimento «perde efficacia». Il fatto che, come già ricordato, non siano stanziante risorse per un ampliamento dell'organico dei servizi, spesso in carenza di personale e con turn over elevati, rende tuttavia problematica l'implementazione di queste pur importanti previsioni.

La Riforma, inoltre, recepisce le istanze dell'avvocatura di rafforzamento del principio del contraddittorio in materia familiare e minorile e di riduzione dell'ambito di discrezionalità dei servizi sociali nella valutazione delle competenze genitoriali. In quest'ottica, si rafforza il diritto dei genitori di confutare («contraddire» appunto) ogni elemento di prova utile alla decisione finale del giudice esplicitando che «le parti possono prendere visione ed estrarre copia delle relazioni e ogni accertamento compiuto dai responsabili del servizio sociale o sanitario incaricati, trasmessi all'autorità giudiziaria, salvo che la legge non disponga diversamente» (articolo 473 bis.27, comma 3°, Codice di procedura civile) (6). Onde limitare la discrezionalità dei servizi si prevede poi che il giudice «quando dispone l'intervento dei servizi sociali o sanitari», «indica in modo specifico l'attività» (articolo 473 bis.27, comma 1°, Codice di procedura

civile) (7). Con lo stesso obiettivo, viene organicamente disciplinato l'affidamento del minore al servizio sociale, una prassi originata da un'interpretazione estensiva dell'articolo 25 del regio decreto n. 1404 del 1934 (istitutivo del Tribunale per i minorenni) e fino a ieri contestata proprio per l'effetto di delega in bianco ai servizi (8). Il nuovo articolo 5 bis della legge n. 184/1983 stabilisce infatti che nel provvedimento che dispone l'affido al servizio siano, tra l'altro, indicati «gli atti che devono essere compiuti direttamente dal servizio sociale

ne del progetto predisposto dal tribunale e che il servizio sociale debba entro 15 giorni dalla notifica del provvedimento comunicare il nominativo del responsabile al tribunale, ai genitori, al curatore e al soggetto collocatario (articolo 28 del decreto legislativo n. 149 del 2022).

Nondimeno, una compiuta analisi della Riforma tradisce la volontà di imbrigliare l'operato dei servizi sociali. L'obiettivo, almeno in parte imputabile all'eco della grancassa mediatica e politica sugli eventi di Bibbiano, rientra in una generale e strisciante delegittimazione dei servizi stessi e della magistratura minorile onoraria (9). Alcune norme, infatti, contengono precisazioni ovvie e sventanti rispetto all'operato dei servizi. Un primo esempio è

Una legge che risente dell'eco Bibbiano, in un clima di generale e strisciante delegittimazione dei servizi e della magistratura minorile onoraria

dell'ente locale» e i «compiti affidati al servizio sociale», la periodicità, non superiore ai sei mesi, con la quale il servizio sociale riferisce all'autorità giudiziaria sull'andamento degli interventi, sui rapporti mantenuti dal minore con i genitori, sull'attuazio-

costituito dalla previsione della necessità di tenere distinti nelle relazioni sociali «i fatti accertati, le dichiarazioni rese dalle parti e dai terzi» dalle «eventuali» valutazioni e dalla statuizione che comunque queste ultime «devono essere fondate su

NOTE

(1) Cfr. articolo 1 comma 38 legge n. 206 del 2021.

(2) Il riferimento è al comma 37 dell'articolo 1 della legge n. 206 del 2021 che prevede l'entrata in vigore delle disposizioni di cui ai commi da 27 a 36 dopo 180 giorni dall'entrata in vigore della legge.

(3) Il decreto legislativo n. 149 del 2022 prevedeva che questa disciplina entrasse in vigore dal 30 giugno 2022. A sorpresa, il comma 380 della legge di bilancio 2023 ha anticipato di quattro mesi l'entrata in vigore.

(4) Il riferimento è alle plurime condanne da parte della Corte europea dei diritti umani. Si pensi, per esempio, al caso «R. V. c. Italia», sentenza 18 luglio 2019: in una vicenda di gravi negligenze genitoriali i figli venivano affidati d'urgenza al servizio sociale territoriale con richiesta allo stesso di disporre «l'immediata collocazione protettiva» e di valutare entro tre settimane le risorse genitoriali ed individuare le problematiche esistenti. La Corte europea dei diritti umani stigmatizza, tra l'altro, il ritardo nella valutazione da parte del servizio (paragrafo 98).

(5) Peraltro, diversamente dalla percezione comune i provvedimenti di collocamento d'urgenza in luogo sicuro sono per la maggioranza emessi dalle autorità di pubblica sicurezza e non dai servizi sociali: cfr. da ultimo E. Avezù e D. Fratta, «La riforma dell'intervento ex art. 403 cod. civ.: questioni applicative», in *Minorigiustizia*, 2022, n.3, in corso di pubblicazione.

(6) Dovrebbe, in effetti, già essere così: in questo senso si esprimono, per esempio, le «Informazioni, indicazioni e suggerimenti ai servizi socioassistenziali e sanitari delle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta in ordine alla tutela giudiziaria dei minori» elaborate nel 2004 dalle autorità giudiziarie minorili piemontesi (il documento è reperibile anche on line all'indirizzo <http://www.minoriefamiglia.it/download/informazioni-piemonte.PDF>)

(7) Anche qui la norma non pare introdurre nulla di nuovo. Sebbene sia vero che vi siano stati talvolta casi di delega ampia ai servizi, in molti casi il cosiddetto «mandato» dell'autorità giudiziaria circoscrive adeguatamente l'intervento dei servizi, nell'ovvio rispetto dell'autonomia tecnico professionale delle persone che vi operano (cfr. l'articolo 1 della legge 23 marzo 1993, n. 84 ordinamento della professione di assistente sociale e istituzione dell'albo professionale).

(8) Per un esempio il già citato caso «R. V. c. Italia», in cui viene disposto un affido ininterrotto per oltre dieci anni al servizio sociale territoriale.

dati oggettivi e su metodologie e protocolli riconosciuti dalla comunità scientifica» **(10)**. Un ulteriore esempio sono le previsioni di incompatibilità tra il ruolo di affidatario e la professione di giudice, consulente tecnico o assistente sociale nel medesimo procedimento (articolo 2 comma 1.1 legge n. 184 del 1983, così come introdotto dall'articolo 28 del decreto legislativo 149/2022): esse, infatti non sembrano originate dalla necessità di evitare il ripetersi di situazioni concretamente verificate di conflitto di interessi **(11)**, ma piuttosto ad alimentare la *vulgata* di un *business* degli affidi.

A influenzare indirettamente l'operato dei servizi territoriali sarà poi la moltiplicazione delle figure privatistiche con le quali potranno trovarsi a interagire: il mediatore familiare, il coordinatore genitoriale, il curatore speciale, il curatore **(12)**. Oltre a ciò, avranno un impatto sui tempi e sui modi di lavoro, nel breve periodo, le limitazioni imposte dalla Riforma al ruolo

dei giudici onorari nel processo e, nel lungo periodo, la costituzione del tribunale unico. L'effetto presumibile è, a partire dal 28 febbraio 2022, un aumento delle consulenze tecniche d'ufficio, ma anche – con-

Previsti forti impatti sui tempi e i modi di lavoro, a scapito delle garanzie dei minorenni. Punti critici: le limitazioni al ruolo dei giudici onorari nel processo e la costituzione del «Tribunale unico»

siderati i costi delle consulenze che com'è noto ricadono sulle parti processuali – del ricorso all'intervento, che per la parti è gratuito, dei servizi sociali. Tale conseguenza si intensificherà poi ulteriormente con l'introduzione del tribunale unico per le persone, per i minorenni e per le famiglie, che per la trattazione della maggioranza delle materie sarà costituito da un giudice unico togato **(13)**.

(L'autrice è professoressa associata di Diritto privato presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino)

(9) I Tribunali per i minorenni e le Corti d'appello, sezione minorenni, sono composti non solo da magistrati di professione (cosiddetti «togati»), ma anche da professionisti di altra formazione, per esempio psicologi, assistenti sociali, insegnanti, neuropsichiatri infantili, che all'interno del collegio giudicante forniscono le loro competenze scientifiche e la loro esperienza per contribuire a definire l'interesse del minore nel caso di specie.

(10) A differenza del curatore speciale, che rappresenta gli interessi del minore nel processo in caso di conflitto di interessi tra il minore stesso e i genitori (articolo 437-bis.8, Codice di procedura civile), il curatore viene nominato «all'esito del procedimento», quando siano disposte a carico dei genitori limitazioni della responsabilità genitoriale (articolo 473 bis.7).

(11) Non risultano infatti né da provvedimenti giudiziari né dalla cronaca giornalistica i casi di conflitto di interessi descritti dalla Riforma. Si veda, per esempio, la relazione conclusiva sull'attività svolta dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori, approvata il 15 settembre 2022.

(12) A differenza del curatore speciale, che rappresenta gli interessi del minore nel processo in caso di conflitto di interessi tra il minore stesso e i genitori (articolo 437 bis.8, Codice di procedura civile), il curatore viene nominato «all'esito del procedimento», quando siano disposte a carico dei genitori limitazioni della responsabilità genitoriale (articolo 473 bis.7).

(13) Il Tribunale unico, infatti, sarà articolato in sezioni distrettuali (che sostituiranno gli attuali tribunali per i minorenni) e sezioni circondariali. Le sezioni circondariali, composte da un giudice togato monocratico, decideranno tutte le controversie in materia familiare e minorile attualmente attribuite ai tribunali ordinari, con l'aggiunta dei giudizi «de responsabilitate» (quindi limitazioni, decadenze dalla responsabilità genitoriale e affidamenti familiari e collocamenti in comunità) e della nuova «convalida» dei provvedimenti di cui all'articolo 403 del Codice civile. Le sezioni distrettuali, che manterranno l'attuale composizione civile dei Tribunali per i minorenni di due giudici togati e due giudici onorari, decideranno la materia penale e, nel civile, essenzialmente le adozioni di minorenni.