



Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia

Aderente alla "Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille"

Audizione dinanzi alla Commissione Giustizia della Camera del 24 aprile 2024

in merito allo schema di decreto legislativo concernente disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n.149 recante l'attuazione della legge 26 novembre 2021 n.206, recante 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 dalle famiglia nonché in materia di esecuzione forzata (Atto n.137)

Ringrazio in primo luogo per l'opportunità di questa audizione informale offerta all'AIMMF che qui rappresento.

1. Lo stato delle conoscenze sull'attuazione della Riforma

L'audizione è incentrata sull'esame del complesso di disposizioni espresse dall'Atto n. 137: quindi esclusivamente a queste farò riferimento, essendo questo l'oggetto specifico del lavoro della Commissione ed il perimetro della materia in cui l'audizione odierna si tiene; per la stessa ragione, limiterò i riferimenti al precedente d. lgs. n. 149 del 2022, come anche alla legge delega n. 206 del 2021, solo ai casi in cui la correlazione a questi precedenti atti normativi costituisce un elemento imprescindibile per cogliere il senso e la prospettiva delle osservazioni che qui formuliamo.

E' però necessaria una premessa sullo stato di attuazione della riforma del Tribunale unico: la *ratio* evidente e condivisibile seguita dal legislatore della riforma attraverso l'art.1 co.3 della legge delega è stata quella di prevedere la possibilità, attraverso una pluralità di decreti legislativi da emanare in un arco di tempo congruo, di approvare integrazioni e modifiche alla prima formulazione del decreto che derivassero dalla parziale e progressiva attuazione del progetto normativo. Ebbene, a distanza di ormai quasi quattordici mesi dall'attuazione della parte cd. processuale della riforma, a cui viene dedicata una parte cospicua dell'Atto n. 137, questo intento del legislatore è ampiamente frustrato dall'assenza di un sistema informativo adeguato e tempestivo capace di restituire a chi delibera le conoscenze essenziali sull'impatto delle disposizioni processuali della riforma. Questo avviene, come credo ben sappiate, perché i supporti organizzativi alla

Riforma, in particolare per quanto riguarda l'attività dei Tribunali per i minorenni le dotazioni informatiche a sostegno del processo civile telematico, si sono dimostrati ampiamente carenti e le ultime informazioni statistiche ufficiali disponibili sono ferme al 30 giugno 2023. In pratica sono conoscibili solo gli effetti dei primi quattro mesi sul totale dei quattordici mesi di attuazione della riforma.

Colma in parte questa lacuna l'accurata attività di ricerca ed estrazione dei dati condotta da alcuni tribunali minorili, mi riferisco in particolare a quelli di Milano e Genova, che ha posto in evidenza una chiara tendenza: i nuovi procedimenti aperti ai sensi dell'art.403 c.c. e art.473 bis.15 c.p.c., il primo per la convalida degli allontanamenti effettuati dell'autorità pubblica, il secondo per i provvedimenti indifferibili, costituiscono oltre il 40 % delle sopravvenienze civili dei Tribunali e impegnano la quasi totalità del tempo di lavoro dei magistrati che emettono per queste procedure una media di sedici provvedimenti al mese.

Per questa ragione si sta creando di fatto un sistema a doppio binario in cui questi procedimenti saturano quasi per intero la disponibilità di lavoro nel settore civile.

Con il risultato che, se protratta nel tempo, si verrà a creare una situazione difficilmente recuperabile: aumenta la divaricazione dei tempi tra questi procedimenti e quelli cosiddetti ordinari e cresce il numero dei procedimenti pendenti.

2. Una prima proposta: la modifica dell'art. 473 bis.15 c.p.c.

La formulazione attuale di questa disposizione e di quelle conseguenti prevede che, in presenza dei presupposti di legge, sia emesso un provvedimento indifferibile, immediatamente esecutivo; che entro quindici giorni sia tenuta l'udienza con convocazione delle parti per la conferma o modifica dei provvedimenti, che nel successivo termine di novanta giorni (o di quarantacinque se procedimento per violenza domestica) si tenga altra udienza con personale comparizione delle parti, ad esito della quale viene emessa ordinanza per i provvedimenti temporanei ed urgenti.

E' un procedimento che richiede l'emissione di tre provvedimenti e lo svolgimento di due udienze nell'arco complessivo di poco più di cento giorni.

L'attuazione pratica ha evidenziato la scarsa utilità della prima udienza, in primo luogo perché nel termine di quindici giorni non è possibile effettuare quegli approfondimenti che sono spesso indispensabili per adottare una decisione fondata, per la quale viene dato incarico ai servizi sociali dei comuni o a quelli specialistici delle asl. Per altro verso perché anche la parte viene convocata in udienza in termini molto ristretti, tali da non consentirle spesso di munirsi di un legale, per non dire dei casi in cui, se straniero privo delle competenze linguistiche necessarie, non può essere sentito se non con l'assistenza di un interprete. La parte priva di un legale, quando pure si presenta in udienza, tecnicamente è un contumace.

Per altro verso, con una scelta condivisibile, l'Atto n.137 che è qui in discussione prevede una modifica opportuna dell'art.473 bis.14 c.p.c., consentendo al giudice di dimezzare i termini per la fissazione della prima udienza (quindi non 90 ma 45 giorni) e dell'art.473 bis.15 c.p.c., consentendo la reclamabilità del provvedimento indifferibile solo unitamente all'ordinanza emessa ai sensi dell'art. 473 bis.22 c.p.c.

Queste ultime modifiche consentono di prospettare diversamente la sequenza procedimentale dell'art. 473 bis.15 c.p.c.: la nostra proposta è di eliminare l'udienza prevista nei quindici giorni e dimezzare a quarantacinque giorni la distanza temporale tra il primo provvedimento indifferibile e l'udienza di convocazione delle parti. Una soluzione che coniugherebbe efficacemente le garanzie assicurate dalla difesa tecnica, l'esigenza di acquisire conoscenze sulla situazione familiare, lo snellimento delle attività processuali e la sicura reclamabilità del provvedimento di conferma o modifica del provvedimento indifferibile bis.15

3. Alcune proposte condivisibili contenute nell'Atto n. 137

Al punto precedente sono state appena richiamate alcune modifiche proposte nell'Atto n.137 che riteniamo condivisibili perché interpretano correttamente le problematiche emerse in questa prima fase di attuazione della riforma.

Altre ne voglio qui menzionare, egualmente condivisibili: l'art. 473 bis.72 c.p.c. che, riprendendo un orientamento già affermato nella giurisprudenza di merito, estende l'ambito di applicazione degli ordini di protezione contro gli abusi familiari ai casi in cui la condotta pregiudizievole sia tenuta o sia rivolta ad altro componente del nucleo familiare, come anche la modifica suggerita all'art. 5 bis della legge 4 maggio 1983 n.184 che, colmando una lacuna del testo precedente, inserisce al co. 3 accanto al curatore e al curatore speciale anche il collocatario.

Sono tutte modifiche che condividiamo.

4. Una violazione della delega che occorre correggere

Queste ultime considerazioni riguardano non quello che è stato scritto nell'atto n.137, come anche nel precedente D. Lgs. n. 149 / 2022, quanto invece quello che è stato tralasciato. Infatti la legge 26 novembre 2021 n.206 esprime al p. 24 lett. f) un puntuale principio di delega che il legislatore delegato ha sinora ommesso di attuare: *“stabilire che i giudici assegnati al tribunale per le persone, per i minorenni e la famiglia siano scelti tra quelli dotati di specifiche competenze nelle materie attribuite all'istituendo tribunale, stabilire l'anzianità di servizio necessaria (...)”*.

Questo principio è stato sinora completamente disatteso e per questo chiediamo che nell'esame dell'Atto n. 137 questa carenza sia posta all'attenzione del legislatore delegato. L'unica spiegazione verosimile di questa omissione è che in realtà si ritenga

di non rispettare questi criteri di salvaguardia della specializzazione, per esempio assegnando le funzioni di giudice delle sezioni circondariali a magistrati di prima nomina, privi quindi di qualsiasi specializzazione, per sopperire alle probabili carenze di disponibilità e alle necessità di incremento dell'organico, a questo momento non ancora quantificate.

Ribadiamo qui la contrarietà della nostra Associazione alle scelte effettuate dal legislatore nella legge delega laddove ha escluso la collegialità nei procedimenti sulla responsabilità genitoriale assegnati alle sezioni circondariali ed ha estromesso del tutto le figure dei giudici onorari da queste procedure, contribuendo in questo modo ad accrescere la difficoltà di trattazione dei procedimenti civili,

Se a queste scelte si aggiunge la decisione del legislatore delegato di trascurare il principio di specializzazione come assicurato nella disposizione richiamata, appare del tutto evidente che il nuovo Tribunale unico è destinato a determinare nei fatti un arretramento nelle funzioni di tutela e garanzia dei diritti delle persone di età minore.

Roma, 24 aprile 2024

Il Presidente

Claudio Cottatellucci

