



Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia

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

L'istituzione del Tribunale per le persone, i minorenni e la famiglia: questioni irrisolte nell'impianto della legge e nella sua attuazione

1. I punti critici dell'impianto della riforma alla prova della prima fase dell'attuazione

Già nella prima fase di attuazione della riforma approvata con la legge delega n.206/2021, dopo che il 28 febbraio 2023 sono entrate in vigore le norme processuali volte all'unificazione del rito in attuazione del D. Lgs. n.149 del 2022, **sono emersi con chiarezza alcuni punti critici che riguardano l'impianto della legge.**

1.1. La progressiva estromissione dai procedimenti civili dei giudici onorari

In primo luogo, e con un consistente riflesso non solo sull'impostazione ma anche sull'efficienza dell'azione giudiziale tutela dei minori coinvolti, **iniziano ad essere evidenti gli effetti della progressiva estromissione della magistratura onoraria da numerose attività processuali nei giudizi sulla responsabilità genitoriale ai sensi dell'art. 330 e 333 c.c.** Al momento ancora trattati dai Tribunali per i minorenni, con l'attuazione ordinamentale della riforma a partire dal 17 ottobre 2024 questi procedimenti saranno attribuiti al giudice monocratico presso le sezioni circondariali.

In questi procedimenti, la perdita della collegialità e della multidisciplinarietà costituisce, nell'impianto della riforma, il più rilevante vulnus sull'effettività delle tutele, tanto che il Parlamento, al momento di approvare la riforma, aveva dato indicazione al Governo perché, prima che entrasse in vigore, fosse reintrodotta la composizione collegiale del Tribunale nella materia dei procedimenti sulla responsabilità genitoriale.

Si tratta di una materia delicatissima nella quale solo un'istruttoria accurata e approfondita consente di individuare le eventuali ragioni di pregiudizio per i minori e, se il caso, di prevenire il danno che potrebbe prodursi o neutralizzare un pericolo già in essere, talvolta anche rendendosi necessario un allontanamento del figlio da uno o da entrambi i genitori.

Procedimenti di questa complessità richiedono **la forma collegiale e multidisciplinare nell'assunzione delle decisioni el'istruttoria integrata con l'apporto specialistico dei giudici onorari,** quindi rendono necessaria la composizione multidisciplinare dell'organo giudicante, non diversamente dalle procedure di accertamento dello stato di abbandono.

Principio affermato più volte dalla Corte Costituzionale, in particolare dalla **sentenza n.194/2015** che valorizza la natura specializzata del TM, proprio in forza della sua composizione, come criterio di prevalenza sulla connessione tra procedimenti.

Anche il Parlamento Europeo, con la risoluzione del 5 aprile 2022 (P9_TA(2022)0104) destinata agli Stati membri sul tema: "Tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia " ha raccomandato agli Stati membri di adottare "un approccio multidisciplinare , di istituire servizi di sostegno all'infanzia facilmente accessibili anche all'interno dei tribunali tramite professionisti qualificati come medici, psicologi, neuropsichiatri infantili, assistenti sociali, per sostenere il minore in tutte le fasi del procedimento, attribuendo il compito indispensabile dell'ascolto del minore al giudice o ad esperti qualificati , in modo da limitare al massimo l'impatto psicologico ed emotivo di tale audizione".

Collegialità e multidisciplinarietà sono condizioni inscindibili che vanno preservate entrambe.

Per ora, la riduzione drastica dell'attività processuale che è consentito delegare ai giudici onorari ha già comportato, per effetto della sottrazione di queste risorse professionali e dell'attribuzione in via esclusiva al giudice togato di molte udienze, un allungamento dei tempi di trattazione dei procedimenti. D'altra parte, lo stesso legislatore si è reso conto dell'indispensabilità della collaborazione dei giudici onorari alla trattazione dei procedimenti civili, prorogando sino all'entrata in vigore della TPMF la possibilità, pur parziale, di delegare specifiche attività, compreso l'ascolto del minore.

1.2. L'accresciuto fabbisogno di risorse determinato dalle nuove procedure

Sono evidenti gli effetti della prima fase di attuazione della riforma anche nei tempi e nelle modalità di trattazione dei procedimenti civili con l'introduzione di un unico rito ordinario ed in particolare delle procedure urgenti, attraverso le stringenti scansioni temporaliprevistedal nuovo art. 403 c.c. e dall'art. 473 bis.15 c.p.c.(provvedimenti indifferibili e urgenti).

L'obiettivo condivisibile di realizzare una piena giurisdizionalizzazione di questi ultimi due procedimenti, al momento della sua attuazione ha dato prova di necessitare di una quantità di risorse professionali e di tempo che, a risorse invariate, non può che andare a detrimento degli altri procedimenti civili, in specie quelli sulla responsabilità genitoriale caratterizzati da minore urgenza rispetto agli allontanamenti.

Quello che si va configurando già in questa prima fase di attuazione è **in sostanza un sistema a doppio binario** dove la divaricazione di tempi e risorse tra le procedure qualificate come urgenti e le altre è destinata a crescere e cristallizzarsi nel tempo.

Si tratta di un esempio emblematico di quello che avviene quando riforme, anche per quelle parti condivisibili negli intenti, **sono approvate trascurando ogni analisi**

sui vincoli organizzativi presenti, sulle risorse effettivamente disponibili e su quelle necessarie.

Una singolare eterogenesi dei fini della Riforma del processo civile che è stata presentata come adempimento degli obblighi derivanti dal patto europeo sintetizzati addirittura nell'obiettivo della riduzione del 40% dei tempi del processo, **pur non avendo mai avuto il settore minorile alcuna attinenza con l'esecuzione del PNRR**, né aver rivestito interesse per l'Europa che ha richiesto tempi maggiormente contenuti per i procedimenti civili più direttamente collegati al comparto economico

E' noto che la funzionalità dei tribunali per i minorenni è stata molto penalizzata, oltre che dalle carenze di organici di magistratura e amministrativi nella misura di circa il 30%, **dalla mancata dotazione degli addetti all'UPP**, a causa della censurabile esclusione di questo settore della giurisdizione dalle risorse del PNRR. A ciò si aggiunga l'aggravio comportato **dall'introduzione non adeguatamente preparata del SICID minori**, senza adeguata formazione e assistenza. Non è quindi comprensibile la necessità di attuare in modo precipitoso e senza adeguate risorse la riforma ordinamentale che non rientra negli obiettivi del PNRR.

In sintesi: quanto sinora avvenuto nella prima fase di attuazione della riforma **pone in evidenza una serie di effetti, non voluti ma certo non imprevedibili, che la clausola di invarianza finanziaria determina.**

Rappresenta, per il vizio di origine che accomuna questi effetti, un eloquente anticipazione di quanto potrebbe avvenire quando la riforma passerà alla fase delle modifiche ordinamentali.

2. La questione a questo punto impellente: il nesso tra la fase ordinamentale della riforma e le risorse disponibili

Non solo la riforma non è stata preceduta, come necessario, da una seria analisi di fattibilità, ma **anche l'approfondimento successivo di questi aspetti ha evidenziato con chiarezza le criticità da risolvere perché la Riforma possa essere implementata.**

Risale al luglio 2022, sulla base dei dati risalenti al 2021 e dunque non più attuali, la prima, e sinora unica, analisi effettuata dal Ministero sul fabbisogno degli organici; stima la necessità di un dimensionamento dell'organico non meno di 607 magistrati destinati alla trattazione delle macromaterie della famiglia e del tutelare. Perviene a questo risultato individuando nei tribunali ordinari un indicatore dimensionale minimo costituito dalla correlazione tra il numero dei magistrati affidati alla sezione dedicata in via esclusiva "famiglia" e la complessiva dotazione organica dell'ufficio. Del complessivo fabbisogno previsto, **non meno di 200 unità dovrebbero pervenire dall'aumento della dotazione organica del personale di magistratura.** Lo stesso studio prevede un incremento di **60 unità per le sezioni distrettuali** e di **32 unità per le Procure.**

In sintesi: secondo lo studio ministeriale, l'incremento necessario della pianta organica per il funzionamento della riforma richiede **292 magistrati**, cui aggiungere **2.130 unità per il personale amministrativo** e **47 per quello dirigenziale**.

L'analisi citata necessita per altro di una significativa integrazione: nel considerare il dimensionamento degli uffici a livello circondariale, assume a riferimento i volumi di lavoro determinati dai procedimenti attualmente assegnati alle sezioni famiglia del Tribunale ordinario e alle sezioni del giudice tutelare, **non sommando a questi il volume consistente di procedimenti sulla responsabilità genitoriale** che, con l'avvio della fase ordinamentale della riforma, **verrà assegnato al giudice monocratico delle sezioni circondariali**. Va inoltre quantificato **il carico delle impugnazioni** che andranno a gravare sulle sezioni distrettuali.

Su questa decisiva e delicata attività giudiziale siamo impegnati, con le difficoltà determinate dall'attuale blocco della statistica giudiziaria, a fornire appena possibile più analitiche valutazioni che consentano di apprezzare compiutamente questo lavoro.

3. Osservazioni e proposte conclusive

- 3.1. Nelle condizioni attuali, è evidente che **l'entrata in vigore della fase ordinamentale della Riforma alla data prevista del 17 ottobre 2024 non è pensabile** per le numerose e impegnative azioni che debbono necessariamente prepararla, in particolare per quanto riguarda gli aumenti degli organici sia della magistratura come del personale amministrativo. Per queste ragioni si esprime l'auspicio che questa fase della riforma, per evitare una paralisi degli uffici, non entri in vigore prima del reperimento delle necessarie risorse e che pertanto sia prorogata la sua entrata in vigore al 1 gennaio 2030.
- 3.2. L'abolizione della collegialità e della multidisciplinarietà nei procedimenti sulla responsabilità genitoriale costituisce non solo un vulnus alla qualità della tutela giudiziale per i minori, ma anche un depauperamento di risorse professionali che aggrava la questione delle carenze di organico. **Occorre riconsiderare la forma collegiale nella sezione circondariale per i procedimenti *de potestate*, con la composizione di un giudice togato e due giudici onorari**, già prevista per il GUP; preoccupa inoltre la mancanza di raccordo tra le procedure *de potestate* e di affidamento familiare, assegnate al giudice monocratico in sede circondariale, e i procedimenti di adottabilità che restano assegnati alla distrettuale;
- 3.3. Occorre **garantire la specializzazione dei magistrati**, essendo stato disatteso il principio di delega che prevede l'accesso al TPMF dei magistrati dotati di esperienza nel settore. Inoltre, essendo stato previsto che i magistrati del TO e delle Corti di Appello entrino a domanda nel TPMF, è **prevedibile una scarsa affluenza**, alla luce della carenza di risorse parametrata all'aggravio dei carichi di lavoro e alla luce della prevista mobilità dei giudici tra sezione distrettuale e sezioni circondariali. **Lo stesso**

- problema si pone per il personale amministrativo** che sarà assegnato al TPMF esclusivamente a domanda e con gli istituti della mobilità;
- 3.4. Deve essere risolto **il nodo della selezione e nomina dei nuovi giudici onorarie** andranno a comporre i collegi distrettuali, quello della loro retribuzione nel costituendo ufficio per il processo, dove le loro mansioni di assistenza al giudice anche per attività non di udienza oggi non trovano integrale copertura;
- 3.5. **Anche per le Procure** l'incremento del carico di lavoro nel settore civile determinato dalla Riforma è considerevole, anche se al momento difficile da stimare; solo assumendo a riferimento i dati delle iscrizioni avvenute nell'anno 2022, non meno di 440.000 saranno i procedimenti civili attribuiti ai 29 uffici di Procura Distrettuali presso il TPMF. Per questa ragione si richiede **un adeguato aumento dell'organico**, comunque in misura non inferiore **alle 32 unità già indicate nello studio ministeriale** in precedenza citato, e si propone **l'introduzione della figura del Vice Procuratore Onorario specializzato** sia per contribuire al potenziamento dell'organico, sia per anticipare l'approccio multidisciplinare anche nella fase che precede la proposizione del ricorso civile
- 3.6. Manca **un adeguamento del rito processuale** alla riforma ordinamentale.
- 3.7. Manca **un'adeguata disciplina transitoria:**
- 3.7.1. **La prevista attribuzione alla sezione distrettuale di tutti i procedimenti de potestate** pendenti davanti ai TM impedisce alla istituenda Sezione Distrettuale del TPMF di trattare con celerità tutti i nuovi procedimenti di sua competenza derivanti anche dalle impugnazioni dei provvedimenti delle sedi circondariali
- 3.7.2. Sono **solo genericamente declinati gli istituti di flessibilità** relativi ai magistrati dei tribunali ordinari che transiteranno nel TPMF;
- 3.7.3. l'attribuzione al TPMF dei procedimenti tutelari di nuova iscrizione **rende necessario mantenere attiva anche la funzione del GT per la gestione di quelli pendenti** (che, come le amministrazioni di sostegno, notoriamente si chiudono dopo molti anni per la morte del tutelato);
- 3.8. **Informatizzazione degli uffici:** l'introduzione del processo civile telematico non è stata sinora supportata da sistemi informativi adeguati e tra loro integrati: non dialogano sinora i sistemi SICID implementati nel T.O. e nel T.M., è indispensabile giungere ad un unico sistema per il TPMF con possibilità di accesso e comunicazione dei dati tra la sezione distrettuale e quella circondariale.

Roma, 11 marzo 2024

Il Presidente

Claudio Cottatellucci

