

## **L'istituzione del tribunale unico per le persone, le famiglie ed i minori, l'unificazione dei riti e la considerazione dell'interesse del minore.**

**Di Valeria Montaruli**

*Relazione relativa all'incontro di studio 'La legge delega sulla riforma del processo civile e penale' in Matera, 12.11.2021.*

L'art. 1 commi 23 e seguenti del disegno di legge AS 1662 (C3289) "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", per quanto attiene al settore famiglia e minori, si compone di tre parti:

- 1) Una parte, inserita nel comma 27, con valenza immediatamente precettiva, con riferimento alla proceduralizzazione dell'art. 403 c.c., alla modifica dell'articolo 38 disp. att. c.c. relativo al riparto di competenza tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni, al curatore speciale del minore e, infine, d) all'estensione anche ai figli dei genitori non coniugati della disciplina sulla negoziazione assistita.
- 2) altra parte, di cui al comma 23, costruito sotto forma di delega, con riferimento all'istituzione del rito unico della famiglia e dei minori;
- 3) la terza parte, confluita nel comma 24, a seguito di un subemendamento introdotto dalle relatrici nel corso dei lavori della Commissione Giustizia Senato, relativa in materia di istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie;

Prima di entrare nel merito delle proposte e delle modifiche apportate attraverso la presentazione di subemendamenti governativi, si osserva che è apprezzabile lo sforzo di razionalizzazione e unificazione dei riti. Tuttavia, la *ratio* che ispira il maxiemendamento è quella di ampliare lo schema procedimentale del rito ordinario, mettendo in secondo piano le caratteristiche specifiche appartenenti al mondo della giustizia minorile il cui intervento è sempre, e non solo in modo eventuale, contrassegnato dal pregiudizio al soggetto di minore età: pregiudizio talora assai grave che può trovare la sua origine non nella conflittualità fra i genitori, bensì, assai più frequentemente, nelle condotte maltrattanti e trascuranti poste in essere dagli stessi, separatamente o congiuntamente, ai danni dei figli. Tali situazioni necessitano di strumenti di intervento specifici, che non sono assimilabili alla logica della composizione dei conflitti che caratterizzano le situazioni di crisi della famiglia.

Gli interventi delle AAGG minorili attuano in via esclusiva interventi di protezione a favore di soggetti di minore età - perciò solo vulnerabili - che trovano il loro fondamento nei principi costituzionali sanciti agli articoli 30 e 31 Costituzione.

L'unico richiamo rinvenuto nel maxi - emendamento quanto a situazioni di pregiudizio del soggetto minorenni, relativo a situazioni di violenza intra-familiare legate al conflitto fra i genitori, non pare esaustivo del panorama delle variegata e non tipizzabili situazioni di grave sofferenza e maltrattamento di minori quotidianamente affrontate dai Tribunali per i Minorenni, del tutto slegate

dal conflitto di coppia, rispetto alle quali gli strumenti processuali suggeriti non paiono avere carattere di efficacia.

Peraltro, nella valutazione dei diritti in gioco si sottolinea come la patologia della coppia e i danni in ragione di ciò provocati alla prole sono cosa differente dal rapporto genitoriale più o meno idoneo, che non presuppone necessariamente l'esistenza di una coppia conflittuale.

L'impostazione seguita dalla riforma si pone, dunque, in linea con la tendenza del legislatore degli ultimi anni a intervenire solo nei casi in cui la tutela dell'interesse del minore sia collegata alla tutela di interessi dell'adulto. Tanto si è verificato con la riforma dell'affidamento condiviso, con legge n. 54/2006, la riforma della filiazione del 2012 – 2013 (legge n. 219/2012 e D.lgs. n. 154/2013 relativo alla parificazione dei figli nati fuori dal matrimonio e quelli nati nel matrimonio), la legge sulla continuità affettiva n. 173/2015. A questa situazione si aggiunge il progressivo depauperamento delle risorse destinate ai servizi territoriali a tutela dell'infanzia.

### **Le previsioni immediatamente precettive.**

Nello specifico, quanto alla disciplina del **procedimento ex art 403 c.c.** E' utile sottolineare che la natura dell'intervento di protezione ex art.403 CC è meramente amministrativa e trova la sua ragion d'essere, oltre che nei citati principi costituzionali e nell'art. 24 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea o Carta di Nizza , in quelle situazioni di emergenza in cui non vi è il tempo di incardinare un procedimento giurisdizionale, pena un gravissimo pericolo per la stessa incolumità del soggetto minorenni.

E' noto che l'art. 403 CC prevede per l'autorità amministrativa (Forze dell'Ordine e Servizi Sociali) la possibilità di intervenire con urgenza al fine di collocare in protezione un soggetto minorenni che si trova in situazione di pericolo a causa delle incapacità delle persone tenute a provvedere alla sua educazione. In tali situazioni, l'esigenza di tutela è così impellente da non tollerare - pena la vanificazione della tutela stessa e l'esposizione del soggetto minorenni a un gravissimo pericolo per la sua incolumità - i tempi necessari per incardinare una procedura giudiziaria. Si tratta di situazioni estreme, imprevedute ed imprevedibili, legate ad esempio al rintraccio di un bimbo in tenera età in orario notturno o in giorno festivo in contesti ambientali degradati, in compagnia di persone alterate da sostanze o in grave crisi psichiatrica, o in situazioni di degrado igienico e incuria severa, oppure di minorenni che lamentano percosse e violenze e soprusi gravi da parte dei genitori chiedendo aiuto agli insegnanti e da questi alle FFOO o Servizi, o di minorenni anche piccolissimi rintracciati nel corso di operazioni di polizia in ambienti promiscui dediti alla prostituzione, allo spaccio ecc.

Attuata la collocazione in ambiente protetto, dopo pochi giorni la segnalazione di norma perviene al Pubblico Ministero che, effettuati i necessari approfondimenti, inoltra sollecitamente il proprio ricorso al TM con richiesta di apertura della procedura ritenuta utile (ex art. 9 legge 184/83 o una procedura *de potestate*) e con richiesta di adozione in via di urgenza di provvedimenti a tutela del minore, ai sensi degli artt. 330, 333 e 336 CC e predisporre al contempo le domande sulle quali il TM dovrà provvedere in via ordinaria nel prosieguo.

Ricevuto il ricorso e avviato il percorso giurisdizionale, il Tribunale per i Minorenni in tempi rapidi adotta i provvedimenti urgenti e fissa la convocazione dei genitori: nella situazione in esame, la valutazione sull'allontanamento ai sensi dell'art.403 CC si fonde con la procedura ex art.9 Legge 184 /83 o con la procedura ex artt.330-333 CC.

Dalla incertezza nei tempi di risposta e non già dalla insensatezza della norma, è nato il disagio che da anni si ripropone e che è alla base delle proposte di soppressione o di modifica di un istituto (art.403 CC) che al contrario è da considerare assolutamente necessario, con l'opportuno correttivo della regolamentazione della tempistica, colmando la lacuna legislativa.

Le soluzioni prospettate nel maxi - emendamento, che paiono in analogia con i ristretti termini della convalida dell'arresto nel processo penale, o della conferma del TSO, o della convalida del trattenimento dello straniero ex art. 14 co 3 D L.VO n.286 /98, non sembrano tuttavia calzanti rispetto ad un intervento che non priva alcuno della libertà personale, né sancisce una diagnosi di natura sanitaria, ma mette in protezione un soggetto vulnerabile che si trova in situazione di grave rischio.

Tale procedimento, tuttavia, non pare assimilabile a una convalida di misura cautelare, in quanto viene in considerazione non già una limitazione della libertà personale, ma la tutela del minore da situazioni di pregiudizio che richiedono un intervento tempestivo e urgente. Sarebbe, dunque, opportuna la previsione di termini che consentano la reale comprensione della vicenda posta a base dell'intervento, spesso assai complessa e non meramente riconducibile a episodi circoscritti, rischiandosi altrimenti di trasformarlo in una mera formalità, tenuto conto che il tribunale per i minorenni che interviene è sempre organo collegiale a composizione multidisciplinare. Dati i tempi di lavoro dei servizi sociali, occorre un tempo adeguato per valutare la congruità o meno dell'intervento e per acquisire le informazioni necessarie.

**Non si ritiene dunque adeguata la modifica introdotta dal subemendamento, che estende a 72 ore il termine originariamente previsto per il pubblico ministero, che non appare congruo. Inoltre, termini così rigidi per il decreto di convalida, quale quello previsto di 48 ore, rischiano di rendere meramente formale il controllo operato e di creare automatismi. Complessivamente, tale disciplina si attesta su di un'eccessiva rigidità dei termini, che appare poco compatibile con la complessità degli accertamenti necessari a valutare le situazioni di pregiudizio dei minori.**

Quanto alla modifica **dell'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318**, si osserva che la formulazione dell'articolato da parte del Governo, laddove si dispone che -in caso di contemporanea pendenza di cause al tribunale per i minorenni e al tribunale ordinario indipendentemente dalla parte ricorrente (pubblico ministero ), dal tempo del ricorso, dalla natura degli interessi in gioco- la competenza spetti al tribunale ordinario e sia quindi reso obbligatorio per il tribunale per i minorenni dichiararsi incompetente e trasmettere d'ufficio entro dieci giorni la procedura al giudice ordinario, non è in alcun modo condivisibile. Dare rilievo assorbente all'esigenza di concentrazione delle tutele, rischia di pregiudicare l'interesse a un'efficace tutela del minore.

Il trasferimento d'ufficio al tribunale ordinario, a prescindere dal momento dell'instaurazione del procedimento di separazione o di divorzio, vanifica il lavoro già svolto e la conoscenza pregressa da parte del tribunale per i minorenni della situazione, talora pendente da anni sul presupposto della inadeguatezza dei genitori, anche tali da giustificare pronunzie di decadenza dalla responsabilità genitoriale; investe un giudice non specializzato (con l'eccezione di poche sezioni famiglia di grandi tribunali come Roma, Milano, Torino, che trattano in via esclusiva la materia della famiglia), e comunque privo di componente onoraria, di vicende che non hanno necessaria attinenza al conflitto di coppia, ma piuttosto al maltrattamento e alla incuria nei confronti dei figli, materie che richiedono una trattazione multidisciplinare; ritarda la messa in protezione del minore che inevitabilmente risentirà di tempi e cadenze più prolungate.

Si paventa, inoltre, il possibile ricorso da parte dei difensori al *forum shopping*, cioè al deposito pretestuoso di un ricorso al TO laddove si temano imminenti provvedimenti incisivi da parte del TM, semplicemente per spostare la competenza verso il giudice ritenuto più favorevole.

In altri termini, ben più rilevante di qualsiasi interpretazione sulla continenza delle domande, propria dei rapporti tra giudizi regolati dal principio dispositivo, risulta essere la valutazione approfondita e diacronica delle condizioni del minore che rappresenta il *continuum* di molte vicende che dal controllo sulla responsabilità genitoriale prosegue poi nelle procedure di accertamento dello stato di abbandono.

Sarebbe preferibile rispetto al possibile rischio di frammentazione processuale, l'obbligatoria e costituzionalmente prevista attivazione della tutela del minore, con la conseguenza che le procedure ex artt.330 c.c. restino ai tribunali per i minorenni, riservando alle procedure ex art. 333 la trasmissione degli atti al tribunale ordinario in caso di contemporanea pendenza delle due procedure.

**L'introduzione della proposta modifica processuale costituirebbe una strada senza ritorno verso lo svuotamento progressivo dei tribunali per i minorenni.** Tale svuotamento sembra, inoltre, ispirare il subemendamento licenziato nel corso dei lavori del Senato dalle relatrici con l'accordo del Governo contenuto, che prevede la costituzione di un Tribunale Unico caratterizzato da un'accentuazione delle competenze monocratiche in sede circondariale, a scapito delle competenze collegiali della sezione distrettuale, che assume il ruolo prevalente di giudice del reclamo dei provvedimenti emessi in sede circondariale.

Con riferimento alla disciplina del curatore speciale, a seguito delle sollecitazioni dei magistrati minorile sull'inutile dispendio di risorse qualora fosse stato introdotto l'obbligatorietà della nomina in ogni caso, a pena di nullità, il subemendamento governativo relativo al **curatore speciale**, che ha mitigato l'automatismo della nomina originariamente previsto, accogliendo le proposte dei giudici minorili, prevedendo l'obbligatorietà nelle gravi e specifiche ipotesi tipizzate. Può essere vista favorevolmente l'attribuzione al curatore speciale, oltre che della precipua funzione di rappresentanza processuale del minore. Al curatore speciale sono assegnati compiti legati sia alla rappresentanza processuale, sia anche di specifici compiti di rappresentanza sostanziale, sia all'ascolto del minore. Tale ultima previsione in particolare andrebbe considerata alla luce della delicatezza dell'incarico, tenendo presente la possibile mancata preparazione multidisciplinare del curatore speciale. Occorre, dunque, che gli avvocati aspiranti curatori speciali si formino in modo obbligatorio anche in ordine alle materie non giuridiche e psicologiche.

## **Riformulazione delle relatrici dei subemendamenti in materia di istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.**

In data 9 settembre 2021, è stata approvata in Commissione Giustizia del Senato una riformulazione delle relatrici dei subemendamenti, relativi all'AS 1662, prevedendo dei principi di delega relativi all'istituzione del 'Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie', per lo più riconducibili ai lavori della Commissione Luiso.

L'art. 1 comma 24 enuncia principi e criteri direttivi per l'istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, destinato a sostituire l'attuale tribunale per i minorenni (acquisendo dunque competenze sia civili che penali) e ad assorbire le competenze civili del tribunale ordinario in materia di stato e capacità delle persone e famiglia. Il tribunale si articolerà in una sezione distrettuale, costituita presso ciascuna sede di corte di appello, e sezioni circondariali, costituite presso ogni sede di tribunale ordinario del distretto. La delega detta disposizioni sull'assegnazione del personale di magistratura (togati e onorari) e amministrativo e prevede che la riforma acquisti efficacia trascorsi due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi. Il successivo comma 25 delega il Governo ad adottare, entro il 31 dicembre 2024, le norme necessarie al coordinamento delle disposizioni vigenti con la suddetta riforma, e ad introdurre una disciplina transitoria per la rapida trattazione dei procedimenti pendenti ai fini del passaggio alla nuova autorità giudiziaria e ai nuovi riti.

Dal punto di vista metodologico, alla luce del carattere strutturale della riforma, per la quale è previsto come termine per l'attuazione il 31.12.2024, la sua presentazione come 'riformulazione di subemendamenti', *in limine* rispetto alla votazione in aula della Riforma sul processo civile, non ha consentito un'adeguata riflessione sul merito del testo, anche attraverso l'ascolto degli operatori del settore. Sebbene, infatti, alcuni spazi di intervento siano possibili in sede di legislazione delegata, i principi di delega non consentono, tuttavia, ripensamenti su aspetti fondamentali, come l'attribuzione delle competenze rispettivamente alle sezioni distrettuali e circondariali, sul ruolo dei giudici onorari e sulla composizione dell'Ufficio del Processo.

La *ratio* di tale riforma è stata così delineata nei lavori della Commissione Luiso: “*«La modifica ordinamentale proposta avrà positivi effetti sul numero di procedimenti. La concentrazione delle competenze in un'unica autorità giudiziaria ridurrà il numero complessivo dei procedimenti civili pendenti, che secondo le disposizioni vigenti sono spesso instaurati sia dinanzi al tribunale per i minorenni sia dinanzi al tribunale ordinario (il riferimento è in particolare ai giudizi ex articoli 330 ss c.c.). Inoltre, la creazione di un unico tribunale altamente specializzato, con sezione distrettuale e più sezioni circondariali, permetterà l'adozione di orientamenti interpretativi uniformi nell'intero distretto, assicurando maggiore prevedibilità delle decisioni, con certa riduzione del contenzioso, potendo la prevedibilità dell'esito dei procedimenti (in particolari di quelli che non presentano particolari difficoltà) stimolare le parti a raggiungere accordi all'esito della crisi della relazione familiare, da concludere anche al di fuori delle aule giudiziarie, con certo incremento del ricorso alle convenzioni di negoziazione assistita in materia familiare»*. Il nuovo ufficio giudiziario viene denominato “tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie” in quanto concentrerà le competenze in materia di persone (oggi prevalentemente attribuite al giudice tutelare presente presso i tribunali ordinari), di minori e di famiglie, termine

volutamente indicato al plurale, per dare evidenza alla molteplicità di modelli familiari presenti nell'attuale contesto sociale.

L'idea di istituire un tribunale unico per la famiglia e per i minori è oggetto di condivisione e di riflessione da molti anni<sup>1</sup>, in modo da porre rimedio alle rilevanti criticità nascenti dalla frammentazione delle competenze tra diverse autorità giudiziarie. Come pure, va vista positivamente l'istituzione di un ufficio autonomo di Procura. Sarebbe, anzi auspicabile prevedere di dotarlo della componente onoraria. Il disegno di legge non parla di soppressione del tribunale per i minorenni, come invece faceva il disegno di legge approvato dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2016, rubricato al numero 2284, che proponeva di istituire presso i tribunali ordinari e presso le corti di appello e sezioni distaccate di corte di appello le sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori, ma di trasformazione del tribunale per i minorenni in un tribunale autonomo e allargato, che assume una nuova denominazione. La proclamata intenzione è dunque quella di istituire un tribunale unico e autonomo. Un rilevante elemento di ambiguità è, tuttavia, inserito nel dossier della Camera, in cui si ricorda che “una disposizione di delega dal contenuto simile era contenuta nella scorsa legislatura nell’A.S. 2284 (già approvato dalla Camera), Delega al Governo recante disposizioni per l’efficienza del processo civile (cfr. in particolare art. 1, co. 1, lett. b). Tale disegno di legge prevedeva l’istituzione di sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori”.

Lo stesso testo della delega presenta elementi di ambiguità rispetto alla proclamata autonomia, innanzitutto la stessa denominazione ‘sezioni distrettuali’ e ‘sezioni circondariali’ con due diversi presidenti, tra i quali non sono adeguatamente chiariti e funzioni e i rapporti, al di là del potere di applicazione attribuito dalla lett. G) al presidente della sezione distrettuale dei magistrati dalla sezione distrettuale alle sezioni circondariali e viceversa. Anche il riferimento all’applicazione, piuttosto che all’assegnazione, non è scevro da elementi di ambiguità, posto che la circolare del CSM prevede che all’interno dello stesso ufficio viene disposta l’assegnazione del magistrato, mentre il provvedimento di applicazione presuppone la diversità degli uffici. Non appare, peraltro, conferente, al fine di giustificare l’utilizzo delle espressioni ‘sezione circondariale’ e ‘sezione distrettuale’, il riferimento operato in sede ministeriale all’art. 102 Cost., atteso che, sia la Cassazione<sup>2</sup> che la Corte Costituzionale<sup>3</sup> hanno sempre affermato la piena rispondenza degli uffici minorili ai principi di cui all’art. 102 della Costituzione perché, sottoposti alla sorveglianza dei capi

---

1 Oltre alle riflessioni compiute dall’AIMMF sin dal 2013, in merito alla costituzione di un tribunale unico sul modello del tribunale di sorveglianza, con uffici decentrati per un bacino di popolazione non inferiore ai 400.000 abitanti, si è espresso favorevolmente anche il parere del CSM, che richiama quanto già argomentato in un parere del 2013, ovvero che “nel parere reso ai sensi dell’art. 10 l. n. 195 del 1958 con la risalente delibera del 9 luglio 2003 avente ad oggetto il d.d.l. n. 2517/C. Con tale delibera si osservava, infatti, che “la – opportuna – unificazione in capo allo stesso organo giudiziario delle competenze civili, penali ed amministrative relative alla famiglia ed ai minori, in uno con la latitudine delle materie civili attribuite alla sezione specializzata, depone nel senso della necessità che al nuovo organo giudiziario siano attribuite competenze esclusive”, in quanto “solo l’esclusività di tali competenze è in grado di salvaguardare il livello di specializzazione maturatosi nell’esperienza del tribunale per i minorenni e di promuovere una nuova specializzazione frutto della trattazione unitaria delle controversie relative ai minori e alla famiglia e di rispondere adeguatamente alle esigenze di tutela dei beni fondamentali sottese alle materie in questione”

2 Cfr. Cass.civ. 29 marzo 1989, n. 1503 e Cass. Pen. 22 ottobre – 21 dicembre 1993, n. 4391.

3 Cfr. Corte cost. n. 4/1986 riferita ai tribunali di sorveglianza, ma estensibile ai T.M., in cui la Corte, nel confutare l’argomentazione del remittente, dice: “tutti gli uffici giudiziari del distretto sono posti sotto la sorveglianza del Presidente della Corte d’appello (art. 14, secondo comma, regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 sulle “guarentigie della magistratura”), e lo stesso Consiglio superiore della magistratura (C.S.M.) si è pronunciato nel senso che tale norma si applica anche agli uffici ed alle sezioni di sorveglianza”.

degli uffici giudiziari (il Presidente della Corte di Appello e il Procuratore Generale), essi sono riconducibili alla giustizia ordinaria, al cui vertice è posto il Consiglio Superiore della Magistratura.

La sezione distrettuale viene a porsi in linea tendenziale di continuità con gli uffici minorili, essendo previsto, tra l'altro, che il personale, i magistrati togati e il personale amministrativo in servizio presso il Tribunale per i minorenni (e il relativo ufficio di Procura) siano trasferiti presso i nuovi uffici distrettuali, giudicanti e requirenti (tale opzione viene concessa anche ai magistrati delle relative sezioni specializzate presso le corti d'appello). Al contempo, il personale amministrativo, le dotazioni dei tribunali ordinari sono assegnati alle sezioni circondariali e i magistrati in servizio presso il tribunale con competenza in materia di famiglia, a domanda, sono allo stesso modo assegnati a domanda alle istituende sezioni circondariali.

Quanto alla distribuzione delle competenze, alle sezioni circondariali sono attribuite le competenze nelle materie di cui all'art. 38 disp. att. c.c., compresa la delicata materia *de potestate* e in particolare la decadenza dalla responsabilità genitoriale, la disciplina dell'affidamento familiare di cui ai titoli I e I bis della legge n. 184/1983, nonché tutta la materia della famiglia, le unioni civili e le convivenze, la materia tutelare, mentre le sezioni distrettuali, oltre a conservare le residue competenze dei TM, in materia penale e di adottabilità e adozione (i cui numeri nell'esperienza dei tribunali minorili sono proporzionalmente inferiori), diventano sostanzialmente giudici di impugnazione dei provvedimenti emessi dalla sezione circondariale, con composizione collegiale esclusivamente togata, conservando l'attuale composizione mista solo per il penale, laddove previsto, e per il settore delle adottabilità e adozioni.

Come correttamente osserva il parere del CSM, *“un elemento di forte discontinuità rispetto all'assetto attuale (e, quindi, alla ripartizione di competenze tra tribunale minorile e ordinario) è rappresentato dalla suddivisione delle materie tra sezione distrettuale e circondariale, essendo prevista dalla lett. c) la trattazione monocratica di gran parte delle materie (sia minorile sia familiare) da parte delle sezioni circondariali, con possibilità di reclamo avverso la decisione alla sezione distrettuale in composizione collegiale”*.

**Tuttavia, la rigida suddivisione tra la sezione distrettuale, che opera in forma prevalentemente collegiale e con la presenza dei giudici onorari (salvo che per le competenze monocratiche previste in sede penale) e le sezioni circondariali, che operano in composizione monocratica e senza l'apporto dei giudici onorari, ripropone le rilevanti difformità esistenti tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni. Un valore fondante rispetto alla delicata funzione decisoria nei procedimenti relativi alla responsabilità genitoriale, che spesso comportano l'assunzione di provvedimenti assai incisivi sulla vita dei minori e delle loro famiglie (allontanamenti, affidamenti eterofamiliari, provvedimenti ablatori della responsabilità genitoriale) è costituito dalla sua attribuzione a un collegio multidisciplinare, che abbia in sé, oltre alle competenze giuridiche, anche la conoscenza delle scienze umane di tipo psicologico, pedagogico, ecc. La presenza dei giudici onorari nei procedimenti minorili è stata più volte ricordata come necessaria dalla normativa europea (Linee Guida del Consiglio di Europa del 2010 sulla giustizia a misura di minore), dalle sentenze della Corte Costituzionale ( cfr. Corte Cost. n.222/1983, n. 172/2001, n.330/2003, n. 1/2015, n.139/2020) e della Cassazione ( la Cassazione ha definito “proattivo” il ruolo del giudice minorile ,” inteso a sperimentare tutte le possibilità di successo del progetto e ad approntare le modifiche che si**

rendano a tal fine necessarie nel corso della sua attuazione”- Cass.15.7.2014 n.16175, Cass.7.10.2014 n.21110).

**Appare non condivisibile l’attribuzione al giudice monocratico di tutta la materia *de potestate*, comprensiva dei procedimenti relativi a fattispecie gravissime e tali da giustificare la decadenza dalla responsabilità genitoriale, nonché l’assunzione di provvedimenti incisivi e urgenti ai sensi dell’art. 403 c.c., come gli allontanamenti dei minori. Questa soluzione, che priva il giudice delle garanzie della collegialità e della multidisciplinarietà, si tradurrà inevitabilmente nel rischio di assumere decisioni non adeguatamente ponderate, ovvero che, a fronte di situazioni gravissime, non siano adeguatamente incisive.**

Pure non condivisibile appare lo smembramento tra la materia del pregiudizio e quella dell’adottabilità, che sono strettamente connesse, e l’attribuzione al giudice monocratico dei provvedimenti di cui al titolo I e I-bis della legge 4 maggio 1983, n. 184, comprensivi anche della delicata ipotesi degli affidamenti etero – familiari, che nella prassi, normativamente recepita dalla legge n. 173/2015, ben possono trasformarsi in affidamenti provvisori o ‘a rischio giuridico’, ove venga promossa la procedura di adottabilità, o in adozioni in casi particolari. Si determinerebbe, dunque, una dannosa frattura tra la decisione assunta dal giudice monocratico – si ribadisce in assenza di tutti gli strumenti di cui dispone l’attuale tribunale per i minorenni per formulare il progetto di vita più adeguato al minore – e le attribuzioni del giudice collegiale in sede distrettuale, a composizione mista, competente per la procedura di adottabilità e di adozione. Tale previsione collide con i più recenti orientamenti in tema di rispetto della continuità affettiva.

**Le competenze della sezione distrettuale vengono sostanzialmente svuotate, diventando essa prevalentemente giudice del reclamo dei provvedimenti della sezione circondariale. Preoccupa anche che i reclami avverso i procedimenti *de potestate* verrebbero decisi da un collegio privo della componente onoraria, che invece permanerebbe nel collegio della corte di appello, che tratterebbe le impugnazioni avverso i provvedimenti emessi dalla sezione distrettuale.**

Vengono, inoltre, dimenticate le competenze relative ai procedimenti amministrativi che, alla luce della stretta connessione con l’ambito penale, sarebbe opportuno attribuire alle sezioni distrettuali. Sarebbe parimenti opportuno attribuire alla sezione distrettuale la competenza per i procedimenti di cui al titolo IV del decreto legislativo n. 286/1998, come pure per tali procedimenti e per quelli relativi ai minori stranieri non accompagnati, sarebbe opportuno prevedere un rito semplificato di natura camerale.

Non può dunque non segnalarsi l’evidente depauperamento del ruolo dei giudici onorari, il cui apporto viene escluso proprio nella materia *de potestate*, in cui è fondamentale la formazione multidisciplinare. Questa impostazione si tradurrà inevitabilmente nella lievitazione degli incarichi di CTU, mentre comunque il giudice monocratico è lasciato solo nel delicato processo decisionale, in cui prezioso si rivela, nell’esperienza dei tribunali per i minorenni, l’apporto dei giudici onorari per la valutazione del merito tecnico degli elaborati peritali.

Un ulteriore elemento di svalutazione della figura del giudice onorario è la previsione del loro inserimento come componenti dell’Ufficio del Processo, così attribuendo loro una funzione meramente burocratica e servente, così snaturando il loro ruolo di portatori di saperi extra – giuridici e di soggetti investiti di una responsabilità decisionale. Un ulteriore elemento di



contraddittorietà è che è fatto divieto ai giudici onorari di effettuare, nell'ambito del procedimento, **l'ascolto del minore**, che è un'attività molto delicata, rispetto alla quale soprattutto per i minori più piccoli, occorrono competenze di tipo psicologico. Nello stesso tempo, si prevede che possano procedere all'ascolto del minore quali componenti dell'ufficio del processo, che tuttavia non potranno riversare la loro esperienza e conoscenza nel momento decisionale. A ciò si aggiunga l'ulteriore fattore di irrigidimento costituito dall'obbligo di videoregistrazione.

Nel corso di una riunione con i presidenti dei TM, il Ministro ha riconosciuto le buone ragioni prospettate in ordine al valore della collegialità multidisciplinare.

### **Profili ordinamentali relativi all'istituzione del Tribunale autonomo.**

Poiché questa riforma non rientra nelle previsioni del PNRR, la Ragioneria dello Stato ha imposto che l'organizzazione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie **“nell'ambito delle attuali dotazioni organiche del personale di magistratura, del personale amministrativo, dirigenziale e non dirigenziale, e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”** e la **previsione secondo la quale la pianta organica dei magistrati addetti alle sezioni distrettuali e circondariali dei tribunali per le persone per i minorenni e per le famiglie ed alle procure della Repubblica presso i suddetti tribunali, sia determinata nell'ambito della dotazione organica del personale di magistratura.** Appare evidente che l'istituzione di un tribunale autonomo sul modello del tribunale della sorveglianza, con l'accorpamento di tutte le competenze in materia di famiglie e minori, con istituzione di una sezione distrettuale che assorbirà tra l'altro la competenza in materia delle corti di appello e la costituzione di sezioni circondariali, nonché l'istituzione di una procura specializzata, non potrà basarsi sugli insufficienti organici dei tribunali per i minorenni e dei tribunali ordinari (per lo più di piccole o medie dimensioni e privi di giudici con specializzazione esclusiva) e delle procure minorili, che annoverano un numero di magistrati corrispondente a circa un terzo dei magistrati che compongono i tribunali per i minorenni. Occorre, infatti, tenere conto che l'art. 47 dell'ordinamento giudiziario prevede che le sezioni di tribunale devono essere composte da almeno 5 magistrati.

Osserva in proposito il parere del CSM, che pare suggerire un accorpamento in sezioni pluricircondariali: *“Tali problematiche vanno analizzate, peraltro, tenendo conto della geografia giudiziaria: per forza di cose non potranno essere istituite sezioni – almeno non composte da un numero congruo di magistrati in tutti i circondari (n. 140) o, seguendo il principio di delega, in alcuni uffici dovrebbero essere composte anche da uno o due magistrati, né sul piano complessivo potrebbe giustificarsi la destinazione di una percentuale così alta di giudici complessivamente assegnata al civile alla sola materia, per quanto delicata, delle persone e della famiglia senza mettere a rischio il raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei tempi della giustizia civile, cui tende il PNRR. Il modello della sorveglianza, a cui si ispira il testo in commento, nella realtà prevede numeri molto minori, essendo gli uffici di sorveglianza meno di 60 e, quindi, con competenza anche pluricircondariali”*.

Il Ministro ha comunque prospettato che le necessarie risorse potranno essere reperite in sede di attuazione.

Al fine di attribuire al nuovo tribunale una piena autonomia, anche con riferimento alla rappresentanza esterna, occorre salvaguardare il potere organizzativo dell'organo di vertice, anche

in merito alla possibilità di relazionarsi con la rete dei servizi territoriali per la stipula di intese e protocolli. Fondamentale per la gestione delle istruttorie nei procedimenti minorili e per l'efficace attuazione dei provvedimenti è il costante rapporto con i servizi, che rappresentano lo sguardo e il braccio operativo del giudice sul territorio.

Desta infine perplessità, sotto il profilo dell'autonomia, la previsione di cui alla lettera h) secondo la quale non si prevede l'istituzione di un autonomo **ufficio del processo**, ma che i giudici onorari presso i tribunali per i minorenni siano destinati all'ufficio per il processo già esistente presso il tribunale ordinario per le funzioni da svolgere nell'ambito delle sezioni circondariali del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie. Occorrerebbe allineare la composizione dell'ufficio del processo a quella prevista per i tribunali ordinari dal decreto – legge n. 80 del 2021.

### **Il rito.**

E' opportuna un'ulteriore riflessione sul **rito**. Naturalmente, occorre coordinare i relativi principi di delega, tarati sull'attualità, con l'istituzione del tribunale unico. Quanto ai principi di delega ad esso relativi, apprezzabile è l'intento di razionalizzazione dei riti perseguito. Vengono recepite interessanti innovazioni introdotte dalla prassi dei procedimenti di famiglia:

- la particolare attenzione al tema della violenza domestica e ai principi della Convenzione di Istanbul, con la previsione dell'ipotesi rifiuto, da parte di un figlio minore, di incontrare uno o entrambi i genitori: in tali casi il giudice, personalmente, sentito il minore e assunta ogni informazione ritenuta necessaria, dovrà accertare con urgenza le cause del rifiuto e assumere i provvedimenti nel superiore interesse del minore, nonché l'estensione della disciplina degli ordini di protezione al TM, pur se manca l'attribuzione del potere di impulso anche al pubblico ministero, così attribuendo ai soli adulti l'iniziativa, che è in funzione della tutela del minore <sup>4</sup>;
- norme procedurali sullo svolgimento dell'udienza di comparizione delle parti, prevedendo l'introduzione del giudizio con ricorso, e precisando che le indicazioni contenute nell'atto introduttivo del giudizio riguardo alla prole devono riguardare anche i figli maggiorenni, ma non economicamente autosufficienti o che siano portatori di handicap grave. La disposizione di delega elenca il contenuto necessario del ricorso, il quale dovrà essere accompagnato altresì dal deposito di un "**piano genitoriale**" che descriva gli impegni e le attività quotidiane dei minori, relativamente alla scuola, al percorso educativo, alle eventuali attività extrascolastiche, sportive, culturali e ricreative, alle frequentazioni parentali e amicali, ai luoghi abitualmente frequentati, alle vacanze normalmente godute;
- la possibilità di nomina del **coordinatore genitoriale** scelto dal giudice nell'albo dei CTU, o anche fuori se le parti sono d'accordo, anche al di fuori dell'albo;
- la previsione dell'obbligo del giudice di informare le parti della possibilità di avvalersi della **mediazione familiare**, salvo che nei casi previsti dalla Convenzione di Istanbul e la

---

<sup>4</sup> Cfr. tuttavia le osservazioni critiche di R. GRECO, *La riforma del giudice della famiglia e il rito unico alla prova dei fatti*, pubblicato nella rivista 'La magistratura', pubblicato il 9 novembre 2021, che ritiene velleitario e potenzialmente foriero di danni tale potere attribuito al giudice di sindacare il rifiuto del minore a incontrare un genitore. Quanto all'estensione degli ordini di protezione al tribunale per i minorenni, ai sensi della lettera b), osserva che manca un coordinamento con la successiva lettera e), perché le azioni ex art. 342bis c.c. non sono comprese fra quelle proponibili dal P.M..

previsione relativa all'istituzione dell'elenco dei mediatori familiari e di una disciplina per la formazione dei mediatori;

- E' altresì previsto che, nell'adottare i provvedimenti temporanei e urgenti, il giudice possa formulare una **proposta di piano genitoriale** e la sua disciplina, anche recependo le indicazioni concordate dalle parti, così valorizzando un non tradizionale ruolo proattivo e di stimolo del giudice, che si aggiunge al mantenimento (forse da rimeditare e da aggiornare) del ruolo conciliativo del giudice già al momento della prima comparizione delle parti, che viene esteso a tutti i giudizi interessati dal rito unico<sup>5</sup>;
- Si segnala in senso positivo lo snellimento del macchinoso e anacronistico rapporto tra separazione e divorzio, attraverso la previsione della facoltà di proporre domanda di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio nel corso del giudizio di separazione, essendo la domanda procedibile solo all'esito del passaggio in giudicato della sentenza parziale che abbia pronunciato la separazione;
- Vi sono opportuni criteri di riordino delle disposizioni patrimoniali, come gli artt. 156 c.c. e 8 della legge divorzio. Apprezzabile è la previsione della possibilità di far retroagire la data di decorrenza dei provvedimenti economici al momento della proposizione della domanda.

Orbene, dalla lettura dei principi di delega, appare palese che il rito unico sia stato disegnato soprattutto avendo in mente le caratteristiche e le esigenze insite nei procedimenti in materia di famiglia, la cui ottica è essenzialmente quella di comporre un contenzioso tra le parti genitoriali, e nei quali ampio rilievo hanno le questioni relative agli aspetti patrimoniali. Non si tiene in adeguato conto che nella materia *de potestate* la gran parte dei ricorsi sono azionati dal PMM, a cui sotto questo profilo viene riconosciuta la legittimazione a proporre la relativa azione. Poiché il medesimo è parte di tale procedimento costruito secondo un modello contenzioso, dovrebbe prevedersi che sia integrato il contraddittorio anche nei suoi confronti<sup>6</sup>.

L'unico spazio che i principi di delega disegnano anche con riferimento alle esigenze proprie dei procedimenti *de potestate* è costituito dall'espressa previsione di ampi poteri ufficiosi per il giudice, nelle materie relative a diritti indisponibili e della possibilità di assumere *inaudita altera parte* i provvedimenti di urgenza nell'interesse dei minori, oltre che delle parti, con instaurazione successiva del contraddittorio. In nessuna considerazione si tengono i procedimenti assai agili, privi di carattere contenzioso, relativi per esempio ai minori stranieri non accompagnati e delle relative tutele che graverebbero, peraltro, il giudice monocratico, privo dell'utile apporto della componente onoraria.

Nell'ottica di una piena tutela dell'interesse del minore nei giudizi *de potestate*, non appare, tuttavia, condivisibile la previsione, nascente dall'adeguamento degli stessi alle caratteristiche dei riti in materia di famiglia, in cui la fase di trattazione è affidata al giudice relatore, che i provvedimenti urgenti siano adottati in forma monocratica. Tale previsione è assolutamente

---

<sup>5</sup> Cfr. in senso critico, R. GRECO, cit., osserva che tale estensione è velleitaria, in quanto il tentativo di conciliazione, già ampiamente criticato come retaggio paternalistico ispirato alla sacralità del vincolo coniugale, è nelle prassi di udienza, confinato alle formalità delle prime righe del verbale, e non si adatta alle caratteristiche dei giudizi *de potestate*, che attengono a profili di inadeguatezza genitoriale anche grave. In tal senso opera, comunque, la più volte richiamata eccezione alla logica conciliativa, prevista nelle ipotesi sussumibili nella Convenzione di Istanbul.

<sup>6</sup> Cfr. in tal senso, R. GRECO, cit., che osserva che una maggior valorizzazione della parte pubblica assicurerebbe una tutela delle ragioni del minore in qualunque circostanza, e anche per differenza rispetto alle posizioni assunte dallo stesso curatore (ove nominato) nel processo. La marginalità persistente del P.M. è peraltro confermata dalla successiva lett. f) che non prevede la notifica dell'atto introduttivo al P.M.

incompatibile con le esigenze insite nei procedimenti minorili, in cui valore fondamentale e irrinunciabile è la collegialità e la specializzazione del giudice, anche legata alla multidisciplinarietà garantita dalla presenza dei giudici onorari. Ciò vale a maggior ragione in relazione ai provvedimenti urgenti, relativi per lo più a ipotesi di allontanamento del minore e relative alla sua messa in sicurezza, che impongono delicate decisioni che incidono profondamente sul vissuto familiare e del minore. Si determinerebbe, conseguentemente, il già paventato rischio di una mancata o non adeguatamente ponderata assunzione di tali provvedimenti, con grave pregiudizio per i minori e per le famiglie.

L'esigenza di celerità alla base della proposta disciplina neppure si sposa con la complessità delle situazioni al vaglio dei tribunali per i minorenni, che, sia pure recependo l'esigenza ormai unanimemente avvertita di evitare la pendenza di procedimenti a tempo indeterminato e per tutto il percorso di vita del minore, impongono di seguire nel tempo l'evolversi delle situazioni, prevedendo la possibilità di plurime fasi procedurali, all'esito delle quali adeguare gli interventi attraverso l'adozione di provvedimenti provvisori.

Pesanti ricadute sui carichi, soprattutto in vista dell'istituendo tribunale unico, avrà la previsione di reclamabilità dei provvedimenti del giudice istruttore.

Un'ultima notazione attiene all'**esecuzione dei provvedimenti**, in relazione alla quale è previsto un contraddittorio anticipato. Tenuto conto dell'eccezionalità della previsione per cui l'esecuzione possa essere fatta a sorpresa (salvo il concreto e attuale pericolo, desunto da circostanze specifiche ed oggettive, di sottrazione del minore o di altre condotte che potrebbero pregiudicare l'attuazione del provvedimento, situazione immanente nell'esecuzione di provvedimenti incisivi di allontanamento e messa in sicurezza del minore) nella maggioranza dei casi il contraddittorio preventivo pregiudicherebbe irrimediabilmente l'esecuzione. Sarebbe opportuno invece che il contraddittorio sia instaurato successivamente, in tempi brevi.

**Si conclude che, pur ritenendosi opportuna una maggiore proceduralizzazione del rito camerale, tuttavia occorre salvaguardare le specificità del giudizio davanti al tribunale per i minorenni, che non è tout court assimilabile ai giudizi di separazione e divorzio.**

### **Conclusioni. Quale tutela per il minore?**

L'emendamento risente di un atteggiamento di diffidenza nei confronti dei tribunali per i minorenni, condizionato da noti fatti di cronaca. Non è quindi fuori luogo qui ricordare che la Squadra Speciale costituita dal Ministro Bonafede in esito alle polemiche sul caso "Bibbiano" che concluse i suoi lavori nel luglio 2019, esaminando gli allontanamenti di minori disposti dagli uffici giudiziari italiani in un periodo di 18 mesi, aveva accertato come gli allontanamenti effettuati in Italia siano percentualmente unainezia (l'1,4 per mille) rispetto agli allontanamenti di Francia (10,4 per mille), Germania (10,5 per mille), Regno Unito (6,1 per mille), Spagna (4,4 per mille), e che quei pochi sono disposti nel 70% dei casi dai tribunali minorili e solo nel 30% dai tribunali ordinari. Questo indica che provvedimenti così estremi vengono adottati in presenza di situazioni di grave allarme sociale. Peraltro, i dati della Squadra speciale indicano che quasi mai questi provvedimenti vengono assunti dai tribunali ordinari, anche i più specializzati. Concreto è, dunque il rischio che, ove si disperda il patrimonio di conoscenze e di esperienze multidisciplinari dei tribunali minorili, si

corra il rischio di privare della necessaria tutela dei minori che versino in situazioni di rischio e di vulnerabilità.