

Il Tribunale per persone, minorenni e famiglia: profili e proposte

PREMESSA

1. Negli ultimi venti anni la condizione di centinaia di migliaia di bambini e di adolescenti nel nostro paese - già caratterizzata da un elevatissimo tasso di abbandono scolastico - si è notevolmente aggravata per la crisi economica, che ha colpito maggiormente le famiglie con più figli, e per i drastici tagli ai comuni e alle aziende sanitarie, che ha determinato un rilevante ridimensionamento dei servizi in tutto il territorio, sia in termini quantitativi che qualitativi.

Nonostante i ripetuti richiami del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia, lo Stato non ha poi attivato alcuna forma di coordinamento dei servizi a tutela dell'infanzia, rendendosi di fatto in gran parte inadempiente agli obblighi di protezione previsti dagli artt. 30 e 31 della Costituzione.

Da ultimo, la prolungata sospensione delle attività scolastiche e l'utilizzo della didattica a distanza dovuti alla pandemia hanno pesantemente penalizzato soprattutto i bambini e gli adolescenti provenienti da contesti familiari culturalmente deprivati, tanto che successivamente si è registrato un rilevante aumento della criminalità minorile e degli atti di autolesionismo commessi da adolescenti.

La prospettata riforma dell'istituzione del Tribunale per le persone, i minori e la famiglia risponde all'apprezzabile intento di

istituire un unico ufficio giudiziario che si faccia carico delle problematiche minorili e familiari, ma in questo contesto è molto alto il rischio che la sua entrata in vigore senza le necessarie risorse determini un ulteriore grave arretramento nella tutela dei minori.

❖ **PROFILI ORDINAMENTALI E RISORSE**

2. In primo luogo, è inconcepibile che una riforma di questa portata, per di più in un settore cruciale per il paese, possa essere approvata “a costo zero”, non avendo alcuna reale possibilità di funzionare senza l’impiego di risorse, in relazione al numero di giudici togati e onorari, di pubblici ministeri e di cancellieri da destinare al nuovo ufficio, ma anche agli aspetti relativi all’edilizia giudiziaria e all’informatizzazione.

Grande preoccupazione si esprime, in particolare, per gli organici delle Sezioni Circondariali, che dovrebbero farsi carico - oltre che della conflittualità familiare e delle cause di stato - anche delle convalide dei provvedimenti di allontanamento ex art. 403 cod. civ. e di tutti i procedimenti ex artt. 330 e 333 c.c. oggi trattati dai Tribunali per i Minorenni, nei quali viene allegata la sussistenza di un pregiudizio a carico di un minore.

Si tratta di procedimenti impegnativi e complessi sia sotto il profilo della decisione sia sotto il profilo istruttorio (con un carico di migliaia di udienze istruttorie oggi svolte quotidianamente nei tribunali minorili anche dai giudici onorari), il cui peso specifico è molto più elevato rispetto a quello medio di un procedimento pendente oggi nei Tribunali Ordinari (che si occupa anche di un gran numero di ricorsi congiunti, nei quali non vi è alcun contrasto da dirimere).

È dunque indispensabile che il Tribunale per la Famiglia – e in particolare le sezioni circondariali – siano dotate di una pianta organica adeguata di magistrati e di personale della cancelleria, che dall’analisi eseguita dallo stesso Ministero lo scorso anno è stata individuata in numero complessivo di **634** unità di magistrati (di cui n. 200 da reperire con aumento di organico), oltre a n. 3.338 unità di personale di cancelleria.

Difatti, secondo la stima riportata nel documento elaborato dai dott.ri Domenico Pellegrini, presidente della sezione famiglia del Tribunale di Genova e Luca Villa, presidente del Tribunale per i minorenni di Genova, sede individuata dal Ministero della Giustizia come “sede di sperimentazione per la costituzione del Tribunale per le persone, i minori e la famiglia”, utilizzando quale dato medio di carico esigibile quello per il quale ogni giudice deve definire almeno 314 procedimenti in un anno (con un peso del settore consensuale pari al 10% del contenzioso) o gestire 1800 tutele o ads, in relazione a tale dato nelle sezioni circondariali occorrono **634** giudici, e un numero complessivo di n. **3.388** personale amministrativo di cui 2.130 da reperire da un incremento della dotazione organica, e n. 65 dirigenti di cui 18 recuperabili dagli organici degli uffici giudicanti e requirenti minorili (nello specifico 13 dagli uffici giudicanti e 5 da quelli requirenti) ed ulteriori 47 dall’incremento della relativa dotazione organica.

Ne consegue che, se non fossero approntate risorse adeguate, è tutt’altro che improbabile il rischio di implosione del sistema, che non riuscirebbe a dare adeguata risposta né alle esigenze di protezione dell’infanzia, né ai processi di conflittualità familiare.

❖ CRITICITA’

a. Gestione delle pendenze

L'art. 49 ha previsto due meccanismi molto diversi per sezione distrettuale e sezione circondariale del TPMF:

a) la **sezione distrettuale** eredita l'intero arretrato del TM che continua a gestire con le precedenti norme (sia in tema di rito che in tema di composizione dell'organo giudicante);

b) la **sezione circondariale** non eredita arretrati dal TO (solo il 1 gennaio 2030 erediterà i procedimenti non ancora definiti dal TO).

Di conseguenza davanti alla sezione distrettuale del TPMF i procedimenti saranno trattati con tre riti diversi:

a) procedimenti iscritti prima del 28 febbraio 2023: si applica il rito precedente alla riforma Cartabia e la composizione del collegio è quella antecedente alla riforma Cartabia;

b) procedimenti iscritti dal 28 febbraio 2023 fino al 16 ottobre 2024: si applica la riforma Cartabia; a seguito delle proroghe legislative la composizione del collegio e l'attività dei giudici esperti è rimasta quella antecedente al 28 febbraio 2023;

c) procedimenti iscritti dal 17 ottobre 2024: si applica la riforma Cartabia; la composizione del collegio muta con esclusione (nel civile) dei giudici esperti.

L'assegnazione di tali risorse potrà diminuire nel tempo con la definizione dell'arretrato.

Aspetto problematico è dato dall'eventuale trasferimento al TPMF dei magistrati che trattavano la materia di famiglia: sussiste il rischio che i procedimenti pendenti debbano essere riassegnati a giudici in precedenza non specializzati nella materia di famiglia.

Nei tribunali ordinari nei quali è costituita una sezione famiglia con un presidente di sezione questi ultimi non saranno trasferiti al nuovo TPMF non essendo previsto un trasferimento né a domanda, né d'ufficio: sicché gli stessi resteranno nei tribunali ordinari (non potendo neppure dimettersi dall'incarico di presidente di sezione per fare domanda di trasferimento come giudice) per cui, inizialmente, rischiano di dover gestire ruoli corposi con pochi giudici mentre successivamente dovranno essere adibiti ad altri incarichi con il diminuire del carico di lavoro, con conseguente perdita della specializzazione e professionalità maturata.

b. La riorganizzazione delle Corti di Appello.

La riforma investirà anche le Corti di Appello sotto due profili:

1) la modifica della competenza sull'appello relativo ai nuovi procedimenti trattati dal TPMF;

2) il mantenimento della competenza sull'appello relativo ai procedimenti iscritti presso il TO antecedentemente al 17 ottobre 2024

I nuovi procedimenti iscritti al TPMF saranno per lo più di competenza circondariale e conseguentemente l'impugnazione contro i conseguenti provvedimenti (sia in sede di reclamo che in sede di appello) saranno di competenza della sezione distrettuale del TPMF.

La Corte di Appello resterà competente solo per gli appelli contro i provvedimenti pronunciati collegialmente dal nuovo TPMF quale giudice di primo grado (oltre alla competenza penale).

Pertanto, si assisterà ad una drastica riduzione dei carichi di lavoro della Corte di Appello con conseguente necessità di rivedere il numero di giudici assegnati tabellarmente alla materia delle persone, minori e famiglia.

Allo stesso tempo però, in base alla norma che prevede il permanere della competenza del Tribunale ordinario per le cause iscritte prima del 17 ottobre 2024 la Corte di Appello resterà competente per le impugnazioni di tutti i provvedimenti del Tribunale ordinario emessi in relazione ad un procedimento iscritto prima del 17 ottobre 2024.

Poiché il Tribunale ordinario rimane competente per tali procedimenti fino al 31.12.2029 si può prevedere che la Corte di Appello continuerà a gestire le impugnazioni relative a provvedimenti di famiglia ben oltre tale data, quantomeno per 2 o 3 anni (considerati i tempi medi di definizione dei procedimenti in Corte di Appello).

Nella revisione delle tabelle si verificherà quindi la necessità di mantenere una presenza di giudici specializzati per gestire le residue cause giudicate dal TO in primo grado.

Di fatto a fronte della diminuzione dell'organico delle Corti di Appello (per contribuire alla formazione dell'organico del nuovo TPMF) si assisterà ad un flusso di lavoro verso la Corte probabilmente invariato per tutto il 2024 e 2025 con una progressiva discesa solo negli anni successivi.

Peraltro, poiché è ovvio pensare che le nuove tabelle delle CDA prevederanno una diminuzione sensibile dei giudici specializzati in

famiglia è anche possibile che molte cause (soprattutto di appello nei confronti di provvedimenti del TO resi dopo il 17 ottobre 2024) siano assegnate a giudici non specializzati: circostanza che contraddice la necessità di specializzazione che la riforma ha voluto affermare.

c. La duplicazione del Giudice Tutelare: aspetti problematici

La previsione normativa sulla gestione delle pendenze determinerà una **duplicazione dei giudici tutelari** in ogni circondario: un GT per gestire le pendenze fino ad esaurimento (31.12.2029) e un GT per gestire i nuovi processi presso il TPMF.

Invero la definizione delle procedure di amministrazione di sostegno o tutele dipende, normalmente, da eventi naturali e non dall'attività del giudice che, viceversa, è chiamato a gestire e controllare tali procedure fino a quando rimangono aperte.

Peraltro, duplicare i giudici tutelari, crea problemi organizzativi di non poco conto quali:

a) la necessità di gestire di fatto due cancellerie per procedure identiche;

b) la difficoltà per l'utenza di fare riferimento a giudici diversi (tra TO e sezione circondariale) che potrebbero essere collocati anche in uffici diversi;

c) la difficoltà per la sezione circondariale di calibrare esattamente le risorse per la gestione del ruolo dei giudici tutelari che all'inizio sarà limitato ma progressivamente aumenterà superando il ruolo in carico al TO (con problema inverso per il TO);

d) la necessità per il TO di gestire anche i reclami (laddove non si ritenga che i reclami contro i provvedimenti del GT, indipendentemente se riguardino procedure pendenti o meno al 17 ottobre 2024, siano di

competenza della sezione distrettuale: in questo secondo caso, però, si porrà il problema di gestire l'acquisizione degli atti alla sezione distrettuale da due sistemi informatici di primo grado diversi);

e) la necessità di duplicare tutti i servizi (informazione al pubblico, orari di sportello, rapporti con i servizi sociali etc.).

Inoltre, diverrà difficile, se non impossibile, coordinare procedure che riguardino membri della stessa famiglia (ad es. marito e moglie o genitore e figlio) se iscritte prima o dopo il 17 ottobre 2024 e quindi di competenza di due diversi uffici (con iscrizione su due registri informatici diversi).

A tali aspetti va aggiunto il rilievo che, ove non sia previsto il passaggio dei giudici onorari al nuovo TPMF, i giudici ordinari si dovranno sobbarcare un lavoro di gran lunga maggiore di quello attuale.

Stante la peculiarità del ruolo del giudice tutelare si impone una riflessione sull'opportunità di mantenere tale dicotomia.

d. Le dotazioni informatiche

Attualmente TM e TO utilizzano SICID: ma le due versioni sono diverse e non dialogano tra loro.

Occorre quindi prevedere l'adozione di una unica versione di SICID per il nuovo TPMF (con migrazione dei dati dell'attuale TM).

Il Sicid del TPMF dovrà essere integrato, a partire dal 17 ottobre 2024, con ulteriori funzioni per la gestione dei reclami e delle impugnazioni al TPMF in qualità di giudice di secondo grado, funzioni oggi completamente assenti nel Sicid di merito.

Ed ovviamente dovrà essere prevista la condivisione dei dati tra SICID circondariale e SICID distrettuale.

e. Logistica

È necessario reperire nuovi locali per istituire le sezioni circondariali, presso ogni circondario di Tribunale.

❖ **PROFILI PROCESSUALI**

3. COLLEGIALITA' DELLE DECISIONI

Il Parlamento, nell'approvare la riforma, ha impegnato il Governo a introdurre, prima della sua entrata in vigore, la composizione collegiale del Tribunale nella materia dei procedimenti de potestate previsti dagli articoli 330 e 333 codice civile.

L'introduzione della collegialità è assolutamente indispensabile per questo tipo di procedimenti, nei quali il Tribunale è chiamato spesso a decidere se allontanare o meno un bambino da entrambi i genitori, con una valutazione discrezionale straordinariamente impegnativa e delicata, per la quale è inaccettabile rinunciare al confronto e alla pluralità dei punti di vista offerti dalla collegialità.

Più in generale, nel nostro sistema giudiziario la decisione è stata da sempre attribuita al giudice collegiale sia nelle cause familiari, di competenza del tribunale ordinario (salva la trattazione affidata a un giudice monocratico) sia in quelle minorili, di competenza del tribunale per i minorenni.

Ritiene il gruppo che tale scelta debba essere mantenuta anche dopo l'istituzione del nuovo Tribunale unico per le persone, per i minorenni e per le famiglie, in considerazione della delicatezza del contenzioso – sia quello della conflittualità sia quello minorile – che involge diritti sensibili e dotati di copertura costituzionale, di cui sono

portatori i minori, anche quando sono coinvolti nel conflitto fra i genitori, sia le stesse persone delle unioni disgregate compromesse dall'elevatissima conflittualità, e in generale tutte le vittime delle violenze di genere o abusate.

L'assunzione di ogni decisione, meditata e ponderata all'esito di una camera di consiglio con la partecipazione del presidente e dei membri del collegio garantisce, infatti, una maggior tutela dei diritti e favorisce l'adozione di provvedimenti più appropriati ed efficaci.

La devoluzione al collegio della competenza decisoria consentirebbe anche a giovani magistrati di prima nomina di svolgere tali delicate funzioni anche se privi di esperienza e specializzazione che, tuttavia, potrebbe essere colmata dalla presenza del collegio con il presidente di maggiore esperienza.

Non vi sono ostacoli neppure allo svolgimento delle camere di consiglio da "remoto" generalizzate dalla previsione dell'art. 140 bis att. c.p.c., (il presidente del collegio, con un proprio decreto motivato da esigenze organizzative, può disporre che le camere di consiglio si svolgano mediante collegamento audiovisivo "a distanza") - che, pertanto, consentirebbe di superare gli ostacoli dettati dalla formazione di sezioni circondariali "intraterritoriali".

Pertanto, si propone la seguente modifica normativa:

Art. 50.4 D.Lgs. 149/2022 - *“La sezione circondariale del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie giudica in composizione monocratica”* – dopo la parola “giudica” sostituire “in composizione monocratica” con le parole “in composizione collegiale”.

4. ABBREVIAZIONE DEI TERMINI PER I PROCEDIMENTI CON ALLEGAZIONI DI “PREGIUDIZIO” PER IL MINORE

La peculiarità del contenzioso minorile avente come destinatari della tutela i minori vittime di pregiudizio, non sempre riconducibile nell’ambito delle ipotesi previste dall’art. 473 bis.40 c.p.c., impone una riflessione sulla “adattabilità” del nuovo rito unico, prevalentemente nella fase iniziale di fissazione dell’udienza dopo il deposito del ricorso e del rispetto dei termini a comparire, che potrebbe non essere pienamente rispondente ad esigenze di rapido intervento.

Allo stato, è frequente il ricorso all’art. 475bis-15 *“In caso di pregiudizio imminente e irreparabile o quando la convocazione delle parti potrebbe pregiudicare l’attuazione dei provvedimenti, il presidente o il giudice da lui delegato, assunte ove occorre sommarie informazioni, adotta con decreto provvisoriamente esecutivo i provvedimenti necessari nell’interesse dei figli e, nei limiti delle domande da queste proposte, delle parti. Con il medesimo decreto fissa entro i successivi quindici giorni l’udienza per la conferma, modifica o revoca dei provvedimenti adottati con il decreto, assegnando all’istante un termine perentorio per la notifica”*.

Il limite di tale strumento potrebbe essere quello di imporre non solo la fissazione dell’udienza per la conferma, modifica e revoca del provvedimento eventualmente assunto *inaudita altera parte*, ma anche di quella per la trattazione del merito del ricorso, nel rispetto dei termini a comparire di cui all’art. 473bis-14 c.p.c.

Per rispondere a tali esigenze la bozza del Decreto Legislativo correttivo, approvato dal Consiglio dei ministri il 15 febbraio 2024 ancora in fase di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, ha

espressamente introdotto, all'art. 473bis-14 un ultimo comma del seguente tenore: *“Se sussistono ragioni di urgenza, il giudice può abbreviare fino alla metà i termini previsti dal presente articolo e dall'articolo 473-bis.17”*.

La soluzione, tuttavia, non convince giacché la generalizzata possibilità di riduzione dei termini si presta a facili strumentalizzazioni e finirebbe per comprimere il diritto al contraddittorio delle parti anche sui diritti patrimoniali disponibili, se fatti valere nei ricorsi unitamente alla prospettazione del pregiudizio dei minori.

Indi, si propone di prevedere che - al pari di quanto disposto dall'art. 473 bis.42 c.p.c. in ipotesi di allegazione di violenza domestica o di genere - il Giudice possa abbreviare i termini fino alla metà ma al fine di scongiurare il rischio che l'abbreviazione dei termini a seguito di allegazione di un pregiudizio per il minore possa essere “strumentalizzata” dalle parti del conflitto, il Gruppo ritiene di limitare tale previsione ai soli casi di ricorso proposto dal P.M. ex art. 473 bis.13 c.p.c..

Pertanto, si propone la seguente modifica normativa:

Art. 473bis-14 VII comma *(da aggiungere all'attuale testo) – “Nei giudizi introdotti con ricorso del pubblico ministero in cui siano allegati pregiudizi subiti da una persona minore di età, il Presidente o il giudice designato può abbreviare i termini a comparire”*.

Il Coordinamento nazionale di AREADG

Gruppo di lavoro Minori e famiglia di AREADG