

La tutela delle persone, dei minori e delle famiglie: dal tribunale per i minorenni al tribunale delle persone, dei minorenni e delle famiglie

(15 novembre 2024)*

Scopo del seminario è stato quello di verificare lo stato di attuazione della riforma con riguardo al nuovo tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie, di individuare eventuali criticità e formulare suggerimenti per far sì che il rinvio disposto con l'art. 12 del decreto legge n. 92/2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 112/2024, sia utilizzato proficuamente al fine di scongiurare il rischio che l'immobilismo possa provocare non solo ulteriori proroghe, quanto l'insabbiamento stesso della riforma.

1. Considerazioni preliminari / 2. Gli adempimenti del Ministero correlati all'attuazione della riforma / 3. Gli adempimenti del Csm correlati all'attuazione della riforma / 4. Gli aspetti positivi e le criticità manifestate sul piano processuale a oltre un anno dall'entrata in vigore della riforma / 4.1. Il tribunale "ordinario" di famiglia / 4.2. Gli uffici minorili / 4.3. Le sezioni circondariali / 5. Le procure presso il TPMF / 6. La specializzazione / 7. Giudice tutelare / 8. Magistratura onoraria / 9. Regime transitorio / 10. Conclusioni

1. Considerazioni preliminari

Nell'*Introduzione*, Giorgio Costantino sottolinea l'importanza (soprattutto nell'attuale contesto politico e sociale) di luoghi di riflessione e discussione in cui potersi confrontare liberamente e serenamente senza dover render conto ad alcun "padrone", ha ricordato che due erano gli obiettivi di cui al d.lgs n. 149/2022:

- l'introduzione di un rito unificato per regolare una materia destinata alla tutela dei soggetti più deboli, superando l'attuale deformalizzazione del procedimento in camera di consiglio;
- l'istituzione di un nuovo organo giudiziario specializzato, il tribunale delle persone, dei minorenni e delle famiglie (in forma abbreviata, TPMF).

Il processo *unificato* (le cui norme sono entrate in vigore il 28 febbraio 2023), in realtà unificato non è, e neppure copre tutte le controversie a tutela delle persone, dei minori e delle famiglie. Ciò ha posto problemi di coordinamento sotto profilo processuale e, con il correttivo normativo da ultimo approvato (d.lgs n. 164/2024), si è reso necessario regolare i mutamenti di rito.

In attuazione della riforma è stata introdotta un'enorme congerie di provvedimenti sommari, perché vi è un modello processuale quando il minore è moralmente e materialmente abbandonato; un altro modello per i casi di gravi inadempienze o di atti che arrechino pregiudizio al minore; un altro ancora in presenza di abusi familiari o di violenza domestica e così via, con la conseguenza che si è costretti a individuare di

* Registrazione disponibile: https://youtu.be/lzS84RBm_Lg.

volta in volta il procedimento applicabile, mentre nel frattempo la condizione del minore, che ha bisogno di essere protetto, potrebbe continuare ad aggravarsi.

La stessa struttura del processo “unificato” non consiste in varianti ai modelli processuali preesistenti, ma in un modello nuovo e diverso; e anche per il giudizio di appello sono state dettate regole particolari.

Indubbiamente il processo deve essere uno strumento duttile, tale da potersi adeguare alle esigenze della singola controversia, ma la pluralità di modelli processuali finisce per risolversi in fattore di dispersioni interpretative. In un Paese che si fonda sulla buona volontà degli operatori, sono dunque da apprezzare le linee guida e i protocolli (tra cui il recentissimo protocollo fiorentino) elaborati in diverse sedi giudiziarie per sciogliere i nodi che la normativa ha creato.

Per effetto della proroga di un anno, il nuovo ufficio dovrebbe entrare in vigore (anche se non è certo che così sarà) ad ottobre 2025.

Con il d.lgs n. 149/2022 (art. 473-bis.1), in attuazione di una specifica norma della legge delega, era stato stabilito che nei procedimenti aventi ad oggetto la responsabilità genitoriale davanti al Tribunale per i minorenni non potessero essere delegati ai giudici onorari l'ascolto del minore, l'assunzione di testimonianze e di altri atti riservati al magistrato togato; ma la delegabilità è stata poi prorogata con diversi provvedimenti successivi, l'ultimo dei quali l'ha differita sino all'entrata in vigore del nuovo ufficio giudiziario.

La riforma ha previsto tra l'altro la possibilità del rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis cpc per risolvere questioni complesse e delicate. In questa materia la Cassazione è stata interessata dal rinvio:

- con riguardo all'impugnazione dei provvedimenti indifferibili, che possono essere chiesti contestualmente al deposito del ricorso purché vi siano ragioni di urgenza: provvedimenti che, nella illusione del legislatore delegato, avrebbero dovuto essere immediatamente assorbiti da quelli temporanei e urgenti all'esito della prima udienza, mentre così non è stato a causa dei tempi della giustizia, con la conseguenza che si è posto il problema della loro sorte;

- con riguardo alla possibilità di richiedere congiuntamente separazione e divorzio non contenzioso, possibilità che è stata riconosciuta sul presupposto che vi sia l'accordo delle parti (sentenze 28727 e 11768 del 2023).

È stato emanato un regolamento relativo alle modalità di svolgimento del colloquio del minore straniero non accompagnato.

È infine sopraggiunto, dopo un iter alquanto laborioso, il menzionato decreto *correttivo* (d.lgs n. 164/2024, approvato definitivamente dal Consiglio dei ministri il 29 ottobre 2024 e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* l'11 novembre 2024), ove è pre-

vista una serie di modifiche (mutamento di rito, reclamabilità dei provvedimenti indifferibili e di quelli urgenti, sostituzione delle parole «malato di mente» con l'espressione «persona con disabilità psichica», indicazione della corte d'appello alternativa alla quale rivolgersi, necessità di tener conto della distanza chilometrica ferroviaria o, se del caso, marittima e altro ancora), mentre molte questioni rimangono irrisolte.

Il 17 settembre il Consiglio dei ministri ha approvato altresì un decreto correttivo sulla mediazione.

In questo contesto, infine, Ministero e Csm si sono occupati dell'organico dei nuovi TPMF.

2. Gli adempimenti del Ministero correlati all'attuazione della riforma

Il capo-dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria ha illustrato l'azione del Ministero osservando che, nel maggio 2024, è stata inviata al Csm, per il prescritto parere, una bozza del decreto sulle piante organiche dei TPMF così come previsto dall'art. 45 d.lgs n. 149/2022, con la precisazione che l'originario progetto elaborato al riguardo è stato successivamente aggiornato.

Ha rilevato che, per creare i nuovi uffici, si è reso necessario ridurre le piante organiche degli attuali, il numero complessivo dei magistrati non potendo essere aumentato stante il regime di invarianza finanziaria stabilito dall'art. 45 d.lgs n. 149/2022. Si è dovuto inoltre tener conto dell'esigenza di non gravare eccessivamente sugli uffici ordinari per evitare di compromettere gli obiettivi del PNRR.

La esclusività delle funzioni ha per obiettivo la specializzazione dei giudici e, in base alla riforma, deve essere coniugata con la prossimità territoriale degli uffici di famiglia: si tratta di esigenze che generano un certo attrito fra loro, perché la specializzazione è stata realizzata sino ad ora con il modulo della centralizzazione (per esempio, in tema di imprese e di protezione internazionale), mentre la prossimità porterebbe a una dispersione degli uffici sul territorio, in particolare per quanto riguarda le sezioni circondariali.

La ricerca di un equilibrio nella determinazione delle piante organiche è dunque assai difficile. Verrà, pertanto, affidato ai presidenti dei TPMF il compito di attuare, nei provvedimenti tabellari, la distribuzione dei giudici fra le sezioni, distrettuale e circondariali: il che, tuttavia, può creare per i giudici in servizio problemi di appetibilità con riguardo ai posti dei nuovi uffici, con conseguente possibile assegnazione ai TPMF di magistrati di prima nomina.

La pianta organica sarà dunque unica e distribuita sulle varie sezioni in sede tabellare, al fine di assicurare la flessibilità necessaria ai nuovi uffici.

L'indicatore preso in considerazione per definire la grandezza degli uffici è stato quello delle sole iscrizioni per le materie attribuite al TPMF, incluse le materie del giudice tutelare. È stato apportato un temperamento per riequilibrare il differente peso delle materie TPMF rispetto alle ordinarie, sulla scorta di un'indagine a campione svolta con riguardo a un numero ristretto di tribunali (12: Milano, Genova, Cagliari, Vicenza, Livorno, Siracusa, Udine, Piacenza, Marsala, Gorizia, Lamezia Terme e Vallo della Lucania), valutando la diversa quantità dei fascicoli attribuiti alla famiglia rispetto ai settori ordinari.

Una volta individuato (in proporzione all'indicatore delle iscrizioni, temperato come sopra) l'organico dei nuovi TPMF, si è stabilito quali uffici dovessero cedere posti in organico fra quelli che avrebbero perso competenze a seguito della riforma, e dunque tribunali e corti d'appello. È stata determinata anche la quantità dei posti che sarebbero transitati ai TPMF, ovviamente quelli in più rispetto agli attuali magistrati dei tribunali dei minori, destinati a transitare in blocco ai nuovi uffici.

La riforma è assai rilevante perché riguarda diritti delle persone e incide su settori molto delicati, il che suggerisce un dibattito ampio, non solo istituzionale, un confronto anche con le associazioni forensi e con l'Anm.

Per le procure non sono state considerate, rispetto all'attuale, ulteriori necessità, peraltro non facilmente individuabili, anche sotto il profilo statistico. Si è perciò tenuto conto solo del rapporto fra giudicanti e requirenti.

Una volta individuate le necessità di magistrati dei nuovi uffici (giudicanti e requirenti), si dovrà provvedere alla determinazione degli organici di cancellerie e segreterie.

Vi sono, ancora una volta, aspetti di criticità legate al fatto che modifiche così significative intervengono nel bel mezzo del PNRR.

La possibile scarsa appetibilità dei TPMF potrebbe portare a un sovrannumero degli uffici cedenti, che andrà gestito dal Csm con tempi non sempre brevi e con esiti incerti. Analoghe difficoltà sorgeranno per i trasferimenti del personale amministrativo che si dimostrassero necessari. In proposito, sono stati avviati colloqui con le associazioni sindacali.

Andrà altresì determinato l'organico dell'ufficio per il processo, che la riforma prevede sia incardinato anche presso i TPMF, ma al momento la normativa sull'UPP non contempla questa destinazione e non vi è alcun addetto. È prevista per il 2026 la stabilizzazione di 6000 addetti, numero da ritenere esiguo se distribuito su tutti gli uffici, per cui si renderà necessario ricorrere ad altri strumenti (se del caso di carattere normativo) per incrementarlo.

Infine, sui giudici onorari di pace, i GOP, che in buona parte reggono gli uffici del giudice tutelare, il Ministero si ripromette di lavorare per prevederne una dotazione, come anche di viceprocuratori onorari (VPO) per le procure. Vi è allo stato un ritardo per la necessità di completare la stabilizzazione dei GOT (giudici onorari di tribunale) in servizio già prima della "riforma Orlando" (d.lgs n. 117/2017). Ultimata questa operazione, si potrà decidere come distribuire i 6000 GOP previsti per legge; e anche, a questo riguardo, si renderà probabilmente necessario un intervento normativo.

Il recente parere del Csm pone l'attenzione sulle modifiche intervenute in tema di protezione internazionale, modifiche che incideranno sensibilmente sui flussi delle corti d'appello, con rilevanti ricadute organizzative¹.

Il Csm ha chiesto ancora di riconsiderare l'arco temporale: la scelta del triennio 2020-2022 è dovuta al fatto che i dati del 2023, quando si è iniziato a lavorare, non erano disponibili.

Altro tema complesso è quello relativo all'informatica, da modificare e riprogettare in relazione all'entrata in vigore del nuovo ufficio².

3. Gli adempimenti del Csm correlati all'attuazione della riforma

Il componente del Csm che ha partecipato al seminario, sottolineata l'evidente complessità dei passi da compiere per attuare la riforma, ha riferito che vi è stato un primo parere del Csm, di carattere interlocutorio, per aprire una consultazione con i consigli giudiziari.

1. Le preoccupazioni nascevano soprattutto dalla disposizione dell'art. 16 dl n. 145/2024, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 187/2024, nella parte in cui – oltre al trasferimento alle corti d'appello della competenza relativa alla convalida del provvedimento di trattenimento, di proroga del trattenimento disposto dal questore nei confronti del richiedente protezione internazionale e di convalida delle misure alternative al trattenimento – era prevista la reclamabilità innanzi alle stesse corti dei provvedimenti adottati dalle sezioni specializzate ai sensi dell'art. 35-bis d.lgs n. 25/2008 e quelli aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti adottati dall'autorità preposta alla determinazione dello Stato competente all'esame della domanda di protezione internazionale. Ma la disposizione relativa alla reclamabilità è venuta meno con la legge di conversione n. 187/2025.

2. Pare opportuno riportare le conclusioni sintetiche dello studio del Dipartimento Organizzazione giudiziaria, pubblicato il 21 luglio 2022: *Questioni inerenti ai maggiori fabbisogni di dotazione personale di magistratura e amministrativo nonché sui fabbisogni logistici* – cfr. *infra*, in *Appendice*, le tabelle A e B.

Il criterio della invarianza finanziaria, già citato dal Ministero, costituisce limite notevole a una riforma di tale portata – che mira a una maggior tutela di persone, minori e famiglie – e rischia di comprometterne le finalità.

Una criticità sottolineata nel parere attiene al mancato aumento dell'organico delle procure minori, conseguente a una sottovalutazione degli affari civili delle procure ordinarie e dell'impegno richiesto per le udienze in sede circondariale.

Il metodo di calcolo, fondato sulle sole iscrizioni e in un periodo temporale influenzato dal Covid, costituisce un'ulteriore criticità del provvedimento ministeriale. Si è trascurato in tal modo di prendere in considerazione il lavoro gestorio del giudice tutelare, così come si è omissso di tener conto di tutta l'attività a cui occorre dedicarsi per i colloqui, l'esame dei rendiconti e le udienze durante la gestione di anni e decenni di tutele e amministrazioni di sostegno.

Suscita, poi, perplessità la carenza di indicazioni circa i criteri distributivi adottati con riguardo alle poche figure semidirettive contemplate nel provvedimento: ad esempio, per il Tribunale di Firenze sono previsti 32 giudici e nessun presidente di sezione, mentre a Genova con 23 giudici è previsto il posto semidirettivo. Ancora, viene ignorata la proporzione di un semidirettivo ogni 10 giudici, prevista da sempre dal Csm in quanto ritenuta necessaria per assicurare al presidente del tribunale il giusto supporto nella gestione dell'ufficio.

È stato calcolato che la sopravvenuta modifica della competenza in tema di protezione internazionale porterà alle corti d'appello maggiori sopravvenienze comprese fra i 23.600 e i 34.500 procedimenti annui su base nazionale³: il che equivale a un incremento di 1/3 dell'intera sopravvenienza annuale complessiva. Pertanto, non è più giustificabile il prelievo di un 3% di consiglieri per i nuovi tribunali, conseguente alla diminuzione di sopravvenienze stimata per le materie che verranno trasferite al TPMF.

Il Csm ritiene dunque insufficiente la determinazione delle piante organiche effettuata dal Ministero, piante organiche che peraltro anche nel provvedimento del capo-dipartimento precedente erano stimate in misura superiore (881 giudici contro gli attuali 647, e 147 pm contro gli attuali 115)⁴.

La circolare sulle tabelle giudiziarie andrà integrata con i nuovi uffici TPMF, e da ciò dipende *in toto* la distribuzione dei magistrati nelle sezioni, con spo-

stamenti territoriali nell'ambito del distretto che possono essere di grande importanza per i giudici addetti e per le loro scelte.

La successiva fase di copertura dei posti nei nuovi uffici non sarà semplice e si prospettano tempi necessariamente non brevi, il relativo procedimento dovendo articolarsi con le seguenti scansioni:

- assegnazione di diritto dei magistrati minori-
li al TPMF;
- interpello per assegnazione al nuovo TPMF;
- successivo bando per copertura posti non
richiesti;
- successiva assegnazione ai posti ancora sco-
perti dei MOT;
- assegnazione ai TPMF dei magistrati onorari
(GOP);
- copertura dei posti direttivi e semidirettivi,
cui potranno seguire eventuali impugnazioni innanzi
al TAR;
- eventuale ricorso agli strumenti di flessibilità
una volta conosciuti i posti che resteranno effettiva-
mente scoperti.

In questo percorso sono necessari interventi anche normativi del Ministero con riguardo ai magistrati onorari e alla determinazione e copertura della pianta organica del personale amministrativo dei nuovi uffici.

Tenuto conto della complessità dell'insieme di tali adempimenti, la scadenza dell'ottobre 2025 appare ancora troppo ravvicinata. Peraltro, le incertezze sulla configurazione dei TPMF fanno correre il rischio che, nel protrarsi dell'attesa, vadano perdute professionalità, in quanto i giudici della famiglia, per avere maggiori certezze anche in ordine all'effettivo luogo di lavoro, potrebbero preferire spostarsi in altri settori.

L'interlocuzione attuale ha occupato molto tempo e le modifiche intervenute nel quadro normativo hanno reso necessario un aggiornamento.

Un modo per abbreviare i tempi potrebbe essere l'interlocuzione del tavolo tecnico, già sperimentata su altre materie.

Al momento, anche su altri temi (come le elezioni dei CG e il processo penale telematico) esistono incertezze, che il Ministero sembra sciogliere solo in prossimità delle scadenze di legge.

Una operazione tanto complessa, per essere attuata con serietà, richiede al Csm almeno 8 mesi, per cui il tempo deve essere sfruttato appieno. Al fine di evitare tempi morti, occorre avere certezze in ordine alle date: a ottobre 2025 o all'esito del PNRR?

3. Cfr., al riguardo, quanto osservato alla nota 2, poiché questo maggior afflusso è legato principalmente ai reclami sui provvedimenti in tema di protezione, successivamente ristretto ai soli casi di reclamo sulla sospensiva cautelare.

4. Cfr. nota 2.

4. Gli aspetti positivi e le criticità manifestate sul piano processuale a oltre un anno dall'entrata in vigore della riforma

4.1. Il tribunale "ordinario" di famiglia

Dopo più di un anno dall'entrata in vigore della riforma, si ha l'impressione che a parità di numeri, a parità di statistiche rilevanti per la riforma ordinamentale, il lavoro quotidiano del giudice sia molto cambiato. Adesso il singolo giudice legge uno per uno i ricorsi appena sopravvengono, la prima udienza non viene più fissata dal presidente, ma dal giudice valutandone l'urgenza e, sebbene si riesca raramente a rispettare i 90 giorni previsti dalla legge, ciò consente di prendere contezza della situazione e nominare da subito i servizi sociali o, quando occorre, il curatore speciale. Leggere il ricorso da parte del singolo giudice è necessario anche per verificare la presenza di richieste di provvedimenti indifferibili ai sensi dell'art. 475-bis.15 cpc, che sono molto frequenti. Nonostante il silenzio della norma al riguardo, in diversi uffici è invalsa la prassi di fissare a brevissimo termine un'udienza (eventualmente preceduta da una breve memoria - non ancora la comparsa di costituzione - da parte del convenuto) per sentire i genitori sui provvedimenti richiesti, che possono essere anche molto incisivi: un cambio di residenza, un cambio di scuola, addirittura l'inserimento in una comunità. In secondo luogo, leggere il ricorso è fondamentale per verificare la presenza di richieste di provvedimenti *ex art. 415-bis.15 cpc*, ma anche di istanze riconducibili agli ordini di protezione. Adesso i provvedimenti di cui all'art. 475-bis.69 cpc ss. vengono chiesti un po' dovunque: nel ricorso, nella comparsa di costituzione, nelle memorie o addirittura in udienza. È positivo che queste situazioni di pregiudizio e di violenza siano emerse e siano fatte presenti anche al giudice della famiglia, ma non può negarsi l'aumento del carico di lavoro che ne è conseguito, un carico che, tra l'altro, tende a sfuggire alle statistiche perché non sempre è aperto un sub-procedimento, non sempre l'oggetto del fascicolo è corretto, e quindi vi è da svolgere tutta un'attività fondamentalmente

molto utile, ma aggiuntiva⁵. Quando poi si arriva alla prima udienza "di merito", occorre leggere non solo due, ma cinque atti (le memorie) e, di conseguenza, alla prima udienza si finisce per "consensualizzare" in minor misura. Bisogna altresì pronunciare i provvedimenti temporanei e urgenti che, di fatto, costituiscono quasi una mezza sentenza, perché le parti hanno già scritto tutto, e quindi il giudice - preso atto anche dei documenti allegati con la *discovery* - ha un quadro sicuramente molto più completo rispetto alla vecchia ordinanza presidenziale.

Da qui in avanti la semplificazione diventa massima perché non è previsto pressoché più nulla e quindi, di fatto, o il fascicolo viene portato direttamente in camera di consiglio a seguito di una discussione immediata (il che è sicuramente molto positivo per i casi più semplici e abbrevia tantissimo i tempi), oppure bisogna verificare se i provvedimenti temporanei e urgenti reggano o no; quindi si apre un percorso con i servizi sociali, con le CTU, con la coordinazione genitoriale, con l'assunzione delle prove (di solito non molto frequenti se non sull'addebito, perché si tende a dare maggior rilievo a quello che accade direttamente sotto gli occhi del giudice nel corso del processo) per giungere a una fase decisionale con l'art. 475-bis.28 o - anche questa è una prassi introdotta in alcuni uffici - con brevi note conclusive se l'*iter* processuale non è stato particolarmente complesso.

Sulla scansione dei tempi processuali è stato ricordato in più interventi come il lavoro del giudice minorile non sia tanto quello di decidere su chi ha ragione e chi torto, di decidere all'interno di un conflitto tra due parti e, soprattutto, tra due parti adulte, quanto in gran parte quello di gestire il percorso che all'interno del processo civile minorile deve essere intrapreso, o almeno si tende a far intraprendere, ai genitori nell'ottica del recupero della genitorialità. A tal fine, la scansione processuale si dimostra poco adatta, giacché alla fase iniziale, che dovrebbe essere quella più rapida e snella e che, invece, è resa complessa dai diversi adempimenti previsti dalla legge (tra l'altro, per effetto del decreto correttivo, l'udienza per la conferma, modifica o revoca dei provvedimenti indifferibili *ex art. 473-bis.15* non può più essere delegata al giudice onorario), non seguono a

5. Come è stato osservato nel seminario, la circostanza che il nuovo rito favorisca una cognizione più approfondita nei processi di famiglia, ma che si riesca a fare processi in misura minore, imporrebbe di considerare dati più aggiornati rispetto a quelli del 2022, quando il rito era diverso.

Il Ministero, nel considerare i dati, ha operato un abbattimento del 30% con riferimento alle sopravvenienze del TPMF rispetto al tribunale ordinario, il che può trovare un certo fondamento nel minore impegno di alcuni riti (quali le separazioni consensuali e, forse, il tutelare) e nello studio sugli *standard* di rendimento (gli *standard* di chi faceva anche famiglia erano più elevati rispetto a quelli del semplice merito). Ma, se ora il processo è diventato più complesso, è necessario evitare l'accumulo di ritardi nella decisione finale, almeno nei casi che non si risolvono in una "consensualizzazione". Altro fattore che ha inciso sui dati è l'entrata in vigore della maggior competenza del giudice di pace (da 5000 a 10.000 euro), con la conseguenza che una buona percentuale di processi del tribunale ordinario è probabilmente passata al giudice di pace.

livello normativo indicazioni volte a favorire l'accompagnamento al recupero della genitorialità; a questo recupero è funzionale non il passaggio immediato alla decisione, ma l'esistenza di tappe intermedie di verifica e di monitoraggio.

In alcuni uffici è stato ritenuto che la domanda cumulata di separazione e di divorzio possa essere ammessa non solo nel ricorso introduttivo (come previsto dalla norma), ma anche con domanda riconvenzionale nella comparsa di costituzione, in sede di modifica della separazione e anche successivamente nel corso del processo, qualora vi sia il consenso delle parti. Sempre in alcuni uffici è invalsa inoltre la prassi di richiedere, nei ricorsi congiunti, anche trasferimenti immobiliari, ciò che ha portato all'elaborazione di specifici protocolli.

4.2. Gli uffici minorili

Con riferimento agli uffici minorili, sono state evidenziate in più interventi le criticità manifestate dalla riforma. Non si è di fronte soltanto a una pluralità di riti, ma, per quanto riguarda i giudici minorili, si tratta anche di esercitare due funzioni, quella penale e quella civile, strettamente connesse alla complessità legata alla condizione della persona minorenni e alle disfunzioni della famiglia, delle relazioni familiari e di tutto ciò che attiene alle forme particolari di tutela della persona di età minore.

Un aspetto delle criticità riguarda la previsione rispetto ai flussi dell'attività lavorativa.

I tribunali minorili non hanno più, dal momento della estensione del PCT (non l'hanno avuta neanche quando si è dovuta preparare la relazione per il nuovo anno giudiziario), la possibilità di avvalersi di statistiche giudiziarie. Il Dipartimento ministeriale non è riuscito a fornire le statistiche relative all'anno 2024 e tutte le previsioni, comprese quelle del programma di gestione, difettano quindi di conoscenze fondamentali per poter progettare non solo il lavoro degli uffici, ma la stessa riforma ordinamentale di cui si sta parlando.

L'intervento giurisdizionale del tribunale per i minori non è sovrapponibile alla materia familiare attribuita attualmente al tribunale ordinario: come osservato, il tribunale per i minori non tratta infatti il conflitto tra i genitori che si separano, ma si occupa della condizione di minori che vivono con genitori tristemente uniti anche in quella che è l'incapacità di crescere i propri figli. E un'altra rilevante preoccupazione, maturata nel primo anno dall'entrata in vigore della riforma, riguarda la possibilità che il nuovo sistema sostanziale e processuale introdotto possa incidere sull'effettivo riconoscimento dei diritti riguardanti la persona di età minore, primo tra tutti – nella materia processuale – il diritto all'ascolto.

Sotto altro profilo, il Parlamento europeo nel 2022 ha evidenziato a tutti gli Stati membri la necessità di adottare un approccio multidisciplinare e di istituire servizi di sostegno all'infanzia facilmente accessibili anche all'interno dei tribunali tramite professionisti qualificati come medici, psicologi, etc. A fronte di tali indicazioni, risulta difficilmente comprensibile perché non si possa rivalutare un'esperienza che è stata fondamentale anche con riguardo a uno dei principi cardine della legge delega, vale a dire il principio della specializzazione, che nel caso dei minori significa anche scambio con saperi diversi. Dal momento che si apprende facendo, per i magistrati, che si formano sul diritto, l'approccio multidisciplinare viene dalle relazioni con altre professionalità, come quelle dei giudici onorari, anche nel momento dell'ascolto e della sua valutazione.

L'urgenza, che costituisce il baricentro del processo minorile (si tratti del 473-bis.15 cpc, o del 403 cc, oppure degli ordini di protezione) mette in difficoltà anche le altre parti processuali: la tempistica imposta dalla legge non consente di acquisire le necessarie informazioni.

Per una buona organizzazione sono essenziali non solo i giudici onorari (una questione che è rimasta in sospeso), ma anche la presenza di addetti all'ufficio del processo (neppure considerati con riguardo alle funzioni dei giudici minorili) e un sistema informativo adeguato ed effettivo.

4.3. Le sezioni circondariali

La scelta di fondo di un tribunale unico con articolazione distrettuale e circondariale è nata con l'intento di valorizzare la specializzazione e di assicurare nel contempo la presenza di un giudice di "prossimità". A differenza del modello del tribunale di sorveglianza, rispetto al quale può parlarsi di sezioni distaccate collocate a una distanza assai ridotta rispetto al tribunale, con le sedi circondariali i giudici potrebbero essere assegnati (non dal Csm e non a seguito di un bando, ma) dal presidente del tribunale a sedi distanti anche centinaia di chilometri rispetto a quella distrettuale, sedi per raggiungere le quali possono rendersi necessarie anche diverse ore di viaggio. Tale assetto comporta una sorta di attribuzione del magistrato non a un *ufficio territoriale*, ma a una *funzione*, con la possibilità quindi di assegnazione sia alla sezione distrettuale sia a quella circondariale e con conseguente eventualità, a seconda del procedimento, di essere costretto a "trasferirsi" sul territorio, senza alcuna indennità di missione e non si sa con quali mezzi.

Un simile assetto, oltre a sollevare dubbi di costituzionalità sotto un profilo giuslavoristico, è tale da non incentivare (soprattutto con riguardo ai magistrati impegnati in sede di tribunale ordinario) una

scelta che li porti poi successivamente a entrare negli organici del nuovo tribunale. Un'organizzazione funzionale implicherebbe, invece, che il Ministero determinasse quante sono le sezioni e quanti i presidenti di sezione; per ogni sezione, quale sia il territorio di competenza, con accorpamento di territori finitimi in modo da raggiungere la massa critica necessaria per avere una sezione specializzata, cioè un numero sufficiente di giudici con un presidente di sezione, la specializzazione e il confronto interno. A questo punto, si saprà quanti sono i giudici e verranno effettuati i bandi di concorso come per i magistrati di sorveglianza, di modo che la domanda possa essere avanzata per questa o quella sede precisa, salvo possibilità di applicazioni per casi singoli; e quando vi saranno ulteriori bandi, verranno privilegiati coloro che compongono già le sezioni specializzate. Diversamente, occorrerà rassegnarsi al fatto che nei nuovi tribunali andranno solamente i magistrati ordinari di prima nomina, che potrebbero impugnare per eccesso di delega o per difetto di delega il decreto delegato per non essere ancora in possesso di alcuna valutazione di professionalità. Il giudice circondariale – si è osservato – non dovrebbe essere applicato né alla sede distrettuale né ad altri circondari, esistendo il serio pericolo (tanto più in un sistema avulso della collegialità) che egli perda un reale contatto con le specificità del territorio, della classe forense e del ventaglio di risorse di cui dispone.

È stato quindi auspicato un intervento del legislatore idoneo ad assicurare la stabilità territoriale del giudice.

Più in generale, si è osservato che la delega, nel tentativo di mettere insieme principi difficilmente conciliabili (giudice di prossimità e giudice specializzato), ha compiuto scelte poco comprensibili dal punto di vista della buona organizzazione. Sarebbe stato infatti più opportuno attribuire i procedimenti concernenti i minori stranieri non accompagnati alle sezioni circondariali con possibilità di ascolto da parte del giudice onorario del minore, dal momento che le comunità incontrano grandi difficoltà ad accompagnare continuamente al tribunale questi minori insieme agli educatori, mentre con l'art. 30 d.lgs n. 149/2022 sono state attribuite alle sezioni circondariali materie (e si tratta di materie non di dettaglio, che impattano sull'organizzazione di un ufficio) che sarebbe stato più funzionale attribuire alle sezioni distrettuali, le quali nell'ambito del collegio possono avvalersi del giudice onorario (l'audizione dei genitori è un po' come l'audizione delle protezioni internazionali, occorre dedicarvi un tempo adeguato per ricostruire la storia e comprendere se ha senso autorizzare il nucleo a restare in Italia). Aggiungere una materia tanto impegnativa in termini di lavoro alle separazioni, divorzi, figli non matrimoniali e adesso al 90% dell'area del pregiudizio che dal tribunale per

i minori si sposta alle sezioni circondariali, significa affossare le nuove sezioni circondariali, ancora una volta in un regime dichiarato di invarianza finanziaria, anche se poi la previsione relativa alla nomina dei difensori d'ufficio per i genitori che non li abbiano nominati non potrà non comportare nuovi costi, che si aggiungono a quelli dovuti con riferimento ai curatori speciali (e che, in base a sia pur sintetiche previsioni, potrebbero aggirarsi sul territorio nazionale intorno ai 25 milioni di euro annui).

Sempre con riguardo alla congruità delle scelte legislative, è stato osservato che il novellato art. 38 disp. att. cc, sul trasferimento delle procedure tra tribunale per i minorenni e tribunale ordinario, è stato scritto pensando a due unità separate (un tribunale per i minorenni e un tribunale ordinario) e lasciando aperti alcuni dubbi interpretativi. Nel futuro, ad esempio, potrà verificarsi che, instaurata su ricorso del pm una causa per affidamento del figlio davanti alla sezione circondariale, uno dei genitori intenda introdurre una causa di separazione. Davanti a quale ufficio dovrà essere radicata questa seconda causa: all'interno di quella proposta per prima? In un giudizio a parte? E le cause proposte separatamente verranno poi riunite? L'articolo 38 non aiuta a risolvere questi problemi, in quanto è stato modificato senza pensare al nuovo ordinamento. A questo tema si connettono poi quelli legati all'art. 403 cc, scritto per una competenza funzionale del tribunale per i minorenni: deve intendersi il tribunale in sede distrettuale ovvero la sezione circondariale specializzata?

Un'altra questione attiene al trasferimento dell'arretrato del tribunale per i minorenni. Si è infatti osservato che, presumendo uno spostamento al giugno del 2026, in base all'andamento attuale è prevedibile che i tribunali per i minorenni (che si stanno occupando solo degli indifferibili e urgenti e non gestiscono un ruolo) avrebbero un arretrato gigantesco, né è pensabile un trasferimento alle sezioni circondariali. La lunga fase necessaria per l'esaurimento dell'arretrato comporterà, quindi, che le attuali composizioni dei tribunali per i minorenni debbano rimanere invariate.

È auspicabile che i vuoti normativi su questi punti vengano colmati prima dell'ottobre 2025 o, comunque, del giugno 2026.

5. Le procure presso il TPMF

La riforma processuale ha recepito molte delle indicazioni e delle prassi già adottate presso i tribunali ordinari, anche al fine di accelerare i procedimenti e di concentrarsi sulle questioni più importanti. Non si è invece considerato abbastanza che, con riguardo al tribunale per i minorenni e, correlativamente, alla

procura per i minorenni, più che situazioni di conflitto tra adulti vengono in gioco situazioni di grave pregiudizio e di abbandono per i minori. Spesso, entrambi i genitori sono autori di fatti di rilevanza persino penale o comunque di condotte che, anche per effetto delle loro condizioni personali (patologie psichiche, abuso di alcolici o altro), li rendono inidonei a svolgere una funzione genitoriale minimamente adeguata. I tribunali minorili e le procure per i minorenni hanno saputo assicurare, nel corso degli anni, una tutela adeguata a soggetti fragili quali sono i minori e, dagli anni 2000, la funzione di parte e il principio del contraddittorio si sono venuti affermando anche nel procedimento minorile, con il procuratore per i minorenni quale unico titolare, ad esempio, dell'azione per l'accertamento dello stato di abbandono e l'avvio delle procedure di adottabilità, quale destinatario delle notizie relative ai provvedimenti di cui ex art. 403 cc adottati dalla p.a. e unico legittimato a chiederne la convalida, anche nel caso in cui penda avanti il tribunale ordinario un procedimento di separazione e di divorzio.

In contrasto con uno degli obiettivi della riforma (quello di introdurre il contraddittorio che si riteneva carente nella procedura minorile), l'importanza del ruolo del pubblico ministero è stata invece sottovalutata. Ormai è da tempo che il pm ha un ruolo veramente di parte (il tribunale minorile non interviene d'ufficio), non solo all'interno ma anche fuori del processo, dove svolge un'importantissima funzione di filtro, di collegamento e di interlocuzione con i servizi socio-sanitari, che in un processo complesso come quello minorile costituiscono una delle figure centrali, e che il rito Cartabia (anche in considerazione del fatto che il ricorso all'a.g. dovrebbe essere residuale rispetto ad altri interventi istituzionali) ha inteso responsabilizzare all'interno di tutto il sistema di *welfare* e di aiuto alla genitorialità.

Ciò nonostante, il contraddittorio non sempre viene realizzato perché il giudice minorile si ritrova, spesso e volentieri (anche nei processi più importanti in cui deve assumere decisioni urgenti), con il solo curatore e con le parti o, addirittura, senza le parti, mentre manca il pubblico ministero, che non può intervenire in tutti i processi per carenze dal punto di vista dell'organico.

Ancora una volta emerge l'importanza delle piante organiche.

Il progetto ministeriale, in cui non è previsto alcun aumento di organico per le procure minorili e per quelle presso i tribunali per la famiglia, soffre il limite di non tener conto dei dati del civile, che numericamente coprono circa il doppio delle notizie di reato che pervengono alle procure per i minorenni, e costituiscono forse anche i dati maggiormente significativi, non solo perché dal 22 giugno 2022 l'art. 403 cc pone al pm dei termini estremamente limitati, ma

anche perché il pm è chiamato a intervenire proprio quando vi sono, per il minore, le situazioni di rischio maggiore e di maggiore urgenza.

L'innovazione positiva che si è ritenuto di ravvisare nell'aver consentito di includere nel procedimento di famiglia anche la violenza domestica rischia di restare priva di effettività se non si considera la peculiarità della *procura*, e cioè dell'ufficio che può fungere meglio da filtro nel valutare gli atti che possono essere prodotti nell'ambito del procedimento civile, un compito che le procure minorili hanno dimostrato di saper sicuramente svolgere.

L'aver omesso di considerare adeguatamente che per le procure minorili esiste anche una funzione civile significa non tener conto che le procure minorili redigono ricorsi motivati caso per caso e si fanno carico, tramite il proprio personale, della notifica dei ricorsi e della prima convocazione, con un rilevante appesantimento delle segreterie, che devono svolgere nel contempo molti altri adempimenti; e significa non aver tenuto conto del fatto che, nel nuovo assetto ordinamentale, esse dovranno intervenire anche per le interdizioni degli adulti, con conseguenti viaggi in tutto il distretto, non si sa con quali mezzi. Peraltro, vi è un *deficit* di valutazione anche relativamente alle procure ordinarie, non dovendosi dimenticare che anche nelle separazioni possono esservi situazioni di violenza, di alienazione genitoriale e di pregiudizio per il minore, e che nei relativi procedimenti (attualmente ancora di competenza dei tribunali ordinari ex art. 38 disp. att. cpc) le procure ordinarie non si limitano a emettere visti, ma entrano nel merito e chiedono provvedimenti ex art. 473-bis.15 cpc.

Nella pratica esperienza si assiste già a sentenze definitive di separazione e divorzio che affidano i minori ai servizi sociali con compiti decisori (e conseguente affievolimento della responsabilità genitoriale). Il compito dei servizi sociali, oggi, non è solo quello di relazionare il giudice tutelare (cui è affidata la vigilanza), ma di relazionare anche il pm circa eventuali mutamenti inerenti alla situazione del minore, in modo da valutare la necessità di apportare modifiche all'attuale assetto da parte di soggetti legittimati. È possibile allora che il servizio sociale debba ricorrere a un pm che si trova in sede distrettuale. Ma, di fatto, come potrà avvenire l'interlocuzione? Perché un conto è l'ambito dei provvedimenti ex art. 403 cc, altra cosa è il dover discutere di fattispecie così delicate, come quelle relative all'attuazione di provvedimenti ovvero all'apertura di nuovi procedimenti relativi al minore; né sembra soluzione idonea quella affidata a una gestione con udienze da remoto, dal momento che le decisioni giudiziarie inerenti alle persone e alla loro esistenza non debbono manifestarsi in un "altrove" lontano e delocalizzato, come per necessità di cose è avvenuto in fase di emergenza pandemica.

Le procure minorili, inoltre, soffrono tuttora delle carenze relative al processo telematico. L'entrata in vigore del giugno 2023 ha portato ai tribunali dei minori e, soprattutto, alle relative procure strumenti inadeguati, anche perché nati 20 anni fa e pensati con l'architettura di allora. Anche se i rudimentali *database* originari sono stati sostituiti nel tempo con altri più moderni, persistono incongruenze che risentono dell'impostazione logica iniziale (la *console* del magistrato, ad esempio, gira ancora a 32 *bit*). I pm non possono neppure avvalersi di un assistente del magistrato, di cui vi sarebbe estremo bisogno per tutta la serie di ricorsi seriali dai quali sono gravati; e anche in grandi uffici, come ad esempio quello di Milano, i magistrati per estrarre i fascicoli sono costretti a fare la foto di quelli che vedono sullo schermo per andarli poi a cercare uno per uno sulla *console*, perdendo ore di lavoro.

Le carenze del processo telematico fanno sì che, dopo la formulazione del ricorso, le procure minorili non siano in grado di verificare l'evolversi del procedimento; né, del resto, a causa dell'estrema carenza di organico, sono in condizioni di assicurare la partecipazione alle udienze.

In relazione a ciò si è proposto di consentire, con specifiche previsioni normative (analogamente a quanto attualmente stabilito per i GOP dall'art. 12 d.lgs n. 151/2022), la possibilità di utilizzare i viceprocure onorari per incrementare gli esigui organici di quelle che saranno le procure distrettuali.

Nel corso del seminario è stato, inoltre, sollevato un dubbio di compatibilità costituzionale riguardo all'art. 3, sesto comma, lett. *i* del correttivo, giacché, dopo aver prescritto con la riforma che i ricorsi iniziati davanti al tribunale per i minorenni proseguono con tutte le loro domande innanzi al tribunale ordinario qualora penda contemporaneamente un'altra procedura, con detta norma l'art. 473-*bis*.⁴⁷ è stato modificato nel senso di prevedere che il pubblico ministero, nelle cause di separazione e divorzio, può appellare soltanto con riguardo a questioni inerenti a interessi patrimoniali dei figli minori o legalmente incapaci, mentre non potrebbe farlo relativamente, ad esempio, a una decadenza da lui richiesta e non accolta dal tribunale ordinario.

6. La specializzazione

In un campo complesso come quello di cui si è occupata la riforma, un campo in cui vengono in gioco utenti con notevoli fragilità e rilevanti problematiche, e con procedimenti che coinvolgono una molteplicità di soggetti e figure professionali (l'autorità giudiziaria, i difensori dei genitori, il curatore speciale del minore, gli operatori socio-sanitari,

le comunità di accoglienza, gli educatori, le famiglie affidatarie), all'obiettivo dell'*efficienza* – di per sé inadeguato e suscettibile, anzi, di produrre persino effetti negativi – occorre sostituire o comunque affiancare quello dell'*efficacia*, adottando un metodo idoneo a consentire l'interlocuzione di tutti i soggetti coinvolti: il che rimanda a un'esigenza diffusa di specializzazione, esigenza che rischia di essere almeno in parte frustrata perché non conoscere ancora quali saranno le funzioni, se di giudici "itineranti" o di giudici assegnati a funzioni specifiche (e, comunque, in numero insufficiente rispetto a quanto emerge di dati statistici) comporterà l'immissione in ruolo di nuovi magistrati, anche se privi di una particolare specializzazione. L'ascolto del minore, ad esempio, non può consistere in una semplice chiacchierata, giacché chi vi procede dev'essere a conoscenza degli studi sulla comunicazione per far sì che il minore possa trovarsi a suo agio durante l'ascolto. Analoghe considerazioni valgono per la figura del curatore, e il non aver ancora riflettuto adeguatamente sino ad oggi sulla sua figura e sugli studi necessari per la sua preparazione professionale rende arduo immaginare che il curatore possa svolgere in modo efficace il proprio ruolo. L'esigenza di specializzazione professionale appare tanto più evidente se si pensa alle persone che provengono da altri Paesi, dove valgono modi culturali di intendere la genitorialità non sempre coincidenti con il nostro modello occidentale, con conseguente necessità di studi multiculturali per far sì che sia dato rilievo al vero interesse del minore, quello di restare per quanto può nella sua famiglia d'origine, con il connesso obbligo dello Stato – lo ricorda continuamente la giurisprudenza della Corte Edu – di approntare tutti gli interventi di sostegno diretti a superare le difficoltà genitoriali.

La stessa scelta del giudice monocratico – si è osservato – risponde a un obiettivo di efficienza e di risparmio di spesa, ma in diversi interventi è stato sottolineato come in questa materia sia imprescindibile che la decisione avvenga in modo collegiale. Mentre è discutibile che la scelta della monocraticità apporti miglioramenti sotto il profilo della maggior speditezza dei procedimenti, appaiono invece indubbi i vantaggi delle decisioni collegiali, in quanto preservano il giudice da personalizzazioni, da possibili errori, dal peso delle responsabilità per decisioni particolarmente delicate e valgono, nel contempo, a favorire la formazione di orientamenti comuni – con positive ricadute, tra l'altro, in termini di prevedibilità –, che rende più concreta per gli avvocati la possibilità di incidere sulla "consensualizzazione" di tantissime cause. La formazione teorica, da sola, non è sufficiente; occorre anche l'esperienza pratica, che non può acquistarsi in modo adeguato senza la mediazione delle camere di consiglio.

Il risparmio di risorse non può andare a discapito della tutela dei diritti delle persone; e l'“invarianza finanziaria”, declinata in termini di semplificazione, speditezza, razionalizzazione dovrebbe coniugarsi in maniera particolare con il diritto di famiglia, perché un provvedimento efficace, un provvedimento meditato che limita o annulla significativamente il rischio di nuovi procedimenti giudiziari di modifica, oppure continui accessi ai servizi territoriali, comporta un risparmio in termini di costi sociali che va ben al di là della gestione dei singoli fascicoli.

È stato ancora osservato che nei procedimenti minorili, dove viene in discussione la valutazione della responsabilità genitoriale, i provvedimenti ex art. 403 cc e anche quelli indifferibili nascono su iniziativa non di una parte privata, ma del pubblico ministero. Ma al riguardo la riforma, pur necessaria per superare il rito camerale, incontra l'ulteriore difficoltà dovuta al fatto che, molto spesso, i genitori sono tra le persone più fragili, non in grado di comprendere l'importanza di munirsi di un difensore tecnico, con il risultato che, in prima udienza, sono sovente presenti il curatore speciale, il giudice togato, il pm, mentre le parti o non compaiono o – se lo fanno – sono prive di un difensore. Sarebbe dunque importante prevedere (com'era stato fatto per i procedimenti in tema di adottabilità) la nomina di un difensore d'ufficio da parte del tribunale per i minorenni, salva la possibilità per i genitori di confermare l'incarico, ovvero revocarlo.

7. Giudice tutelare

Nel corso del seminario si è riferito sugli esiti di un questionario inviato da alcuni componenti del gruppo di studio a tribunali grandi, medio-grandi, medi e piccoli per fotografare la situazione del giudice tutelare, dei suoi compiti e dei modi in cui viene gestito il rispettivo ruolo, al fine di individuare le problematiche future nel momento in cui il nuovo tribunale entrerà effettivamente in funzione, e ciò con particolare riferimento alle pendenze, ai flussi in entrata, all'utilizzo dei GOP e di funzionari addetti all'UPP e alle modalità di coordinamento.

È emerso, innanzitutto, che le materie attribuite al giudice tutelare sono in crescita, considerato che le persone sono sempre più anziane (perché la vita media si allunga) e sempre più sole, e che la rete familiare, grazie alla quale anni addietro era possibile gestire diversamente le persone, viene progressivamente meno, con conseguente crescita delle aperture di procedimenti. Si tratta di materie per la trattazione delle quali è fondamentale l'apporto dei GOP, innanzitutto per l'esame delle persone beneficiarie e per le aperture e i decreti di nomina che, in quasi tutti i tri-

bunali, sono delegati in larga parte proprio ai GOP. In alcuni tribunali, questi ultimi controllano anche i rendiconti successivi (svolgendo quindi un grande lavoro gestorio del ruolo) e, soprattutto nei tribunali medi e medio-piccoli, svolgono un'attività di supplenza totale per i magistrati che debbono assentarsi, ad esempio, per maternità o per malattia.

Vi è poi il lavoro degli addetti agli UPP, che, nella maggior parte dei casi, analizzano preventivamente (prima, quindi, di sottoporli al magistrato togato) i rendiconti e predispongono una bozza di equo indennizzo, mentre in alcuni tribunali (ad esempio, in quello di Milano) gli UPP sono utilizzati anche per i colloqui con gli amministratori di sostegno, che gravano ulteriormente il carico di lavoro dei giudici tutelari, già impegnati da tutta una serie di istanze che pervengono continuamente e quotidianamente nella gestione dei diversi fascicoli. In altri uffici (come presso il Tribunale di Torino) si è adottata una soluzione in parte diversa, in virtù della quale – grazie a una convenzione con la Città Metropolitana – l'audizione degli amministratori di sostegno non professionisti per coadiuvarli nella gestione viene delegata a due dipendenti del Comune di Torino, dislocati presso il Tribunale.

Ovunque, le istanze sono decise direttamente dal giudice tutelare. Si tratta di un lavoro che nelle rilevazioni statistiche non viene quasi mai quantificato (anche perché la relativa quantificazione risulta difficile). Quello del giudice tutelare è un ruolo particolare perché l'indice di smaltimento non può essere contato come chiusura del fascicolo, la chiusura del fascicolo non dipendendo dalla decisione del giudice, ma – nel 90% dei casi – dalla morte della persona oppure, nei casi residui, dalla revoca della misura di protezione.

Dal questionario è emerso che, in pressoché tutti gli uffici, il giudice tutelare è in affanno perché deve gestire ruoli molto ampi, normalmente sopra i 1500/2000 fascicoli, ma in certi uffici anche superiori. Ciò rende estremamente difficile per il giudice avere una visione diretta del proprio ruolo, esistendo fascicoli in cui nessuno deposita nulla da anni, con conseguente impossibilità di monitorarli perché non è possibile consultarli tutti i giorni e verificare se vi è qualche novità.

Vi sono, inoltre, da considerare i problemi connessi al sistema informatico, in quanto tutte le istanze vengono caricate separatamente rispetto al fascicolo principale; e poiché nel corso delle lunghissime procedure, di solito, si susseguono giudici diversi, la circostanza che i sub-procedimenti non siano visibili se non al giudice che ha evaso l'istanza comporta che il giudice in quel momento titolare della procedura non ha e non può avere una conoscenza completa del fascicolo stesso.

Dal questionario è emerso poi che il coordinamento – quando effettivamente esiste – avviene in riunioni (alle quali, tuttavia, spesso non partecipano i GOP), nelle *chat* oppure con l'utilizzo dei modelli comuni. Anche sotto questo profilo – si è osservato –, il ruolo del giudice tutelare meriterebbe un ripensamento, sia per superare la situazione di vero e proprio isolamento in cui il giudice si trova spesso a dover operare, sia per garantire uniformità applicative, dal momento che le prassi a volte cambiano anche tra uffici tra loro poco distanti, e – in mancanza di opportune forme di coordinamento – gli orientamenti vengono affidati alla spontaneità e, non di rado, all'improvvisazione.

L'insieme di questi problemi è destinato ad aumentare con l'istituzione dei nuovi tribunali.

Le carenze del sistema informatico rendono impossibile, allo stato, la comunicazione tra le diverse *consolle*, con effetti tanto più gravi nel momento in cui saranno sdoppiate le competenze. Poiché, infatti, i giudici tutelari rimarranno presso i tribunali ordinari sino all'esaurimento dell'arretrato, e comunque sino a tutto il 2029, tutte le volte in cui per un parente o una persona dello stesso nucleo familiare viene aperta una procedura nuova, quest'ultima non sarà incardinata presso il tribunale ordinario, ma presso il nuovo tribunale per le famiglie, con la conseguenza che – a differenza di quando accade attualmente – ad occuparsi dello stesso nucleo familiare saranno due giudici tutelari diversi, e per il giudice tutelare del tribunale ordinario sarà impossibile accedere al sistema informatico del giudice del nuovo ufficio, innanzi al quale, magari, pende un procedimento per lo stesso tipo di nucleo familiare.

Per ovviare a questi inconvenienti, è stata suggerita come possibile soluzione quella di assegnare i GOP alle sezioni circondariali per far sì che tutte le aperture e tutti gli esami dei beneficiari vengano svolte a livello decentrato dal GOP, e che il giudice tutelare possa rimanere invece nella sezione distrettuale, anche se ciò determinerebbe conseguenti problemi sotto il profilo del coordinamento.

La riforma ha accentuato le problematiche già esistenti con riguardo alla materia del tutelare, una materia molto delicata perché attiene a interessi che hanno un impatto immediato sulla vita delle persone e che, invece, è trattata da sempre come una cenerentola. Lo spostamento di tutta la materia tutelare e poi, soprattutto, la dotazione adeguata di risorse (anche a fronte di un lavoro che non è facilmente quantificabile e non è di fatto quantificato, proprio perché vengono valutate solo le entrate e quasi mai i carichi pendenti, che in un ruolo gestorio sono invece determinanti per comprendere esattamente il lavoro da svolgere) potrebbero rappresentare una soluzione.

8. Magistratura onoraria

Una parte dell'avvocatura (e, in particolare, quella facente capo all'AlAF), pur non ignorando che la magistratura onoraria è parte integrante e ineliminabile della giustizia, ha sempre chiesto che le funzioni dei giudici onorari fossero limitate a specifici adempimenti.

Mentre il d.lgs n. 149 sembrava accogliere tali istanze, il d.lgs n. 151/2022, contenente norme sull'ufficio per il processo, ha attribuito ai giudici onorari compiti che vanno ben oltre quanto previsto dall'art. 473-bis.1.

Non è stato però chiarito quali siano, a salvaguardia dei principi del contraddittorio e di difesa delle parti, le formalità che accompagneranno l'esercizio delle facoltà riconosciute, sia pur per delega, ai magistrati onorari al fine di evitare sovrapposizioni o ingerenze rispetto agli ambiti comunque riservati al giudice ordinario.

Non è da sottovalutare il rischio che le impressioni soggettive del giudice onorario ricavate da informazioni assunte al di fuori della cornice processuale possano poi riverberarsi sulla decisione.

Il tema della carenza di risorse di magistrati togati – si è osservato – non può condurre a una ipervalorizzazione del ruolo degli onorari, delegando loro compiti che vanno al di là di quelle competenze non giuridiche che ne giustificano la partecipazione alle decisioni.

Il rinvio dell'entrata in vigore del TFPD dovrebbe essere utilizzato per una seria riflessione sul temperamento delle esigenze di risparmio e di razionalizzazione delle risorse giustizia con i diritti fondamentali delle persone.

Nel corso del seminario è stato poi rilevato come il bando per i giudici onorari, emanato dal Csm per il 2026/2028 (quando la riforma dovrebbe essere già entrata in vigore), sia inidoneo a consentire di individuare con certezza la sede di destinazione, non impedendo che, effettuato il bando per una certa sede, il giudice onorario che ha fatto domanda per quella sede possa essere destinato a una sede diversa, con conseguente possibilità di apertura di contenziosi presso il TAR.

9. Regime transitorio

Con riguardo al regime transitorio, è stato formulato il suggerimento secondo cui (analogamente a quanto accadde con l'introduzione del giudice unico di primo grado) tutte le norme ordinamentali dovrebbero entrare in vigore immediatamente, eliminando il doppio binario di due organi diversi (il tribunale per i minorenni per l'arretrato e un altro organo per le

nuove controversie), con trasferimento integrale del contenzioso al nuovo tribunale e adozione per tutte del nuovo rito, eventualmente con termini per il deposito di memorie integrative degli atti in modo da salvaguardare il diritto di difesa.

10. Conclusioni

Nell'intervento con il quale si è concluso il seminario, è stata sottolineata la questione cruciale della *carenza di risorse*: una carenza che – all'origine delle varie criticità denunciate – ha accompagnato la nascita stessa della riforma e che caratterizza anche la storia della giustizia minorile, perché i tribunali minorili sono stati da sempre senza *consolle*, il PNRR non li ha forniti di UPP e mai hanno formato oggetto dell'attenzione che meritano rispetto all'importanza delle situazioni soggettive che sono chiamati a tutelare. Ciò rende evidente la necessità di individuare gli aspetti migliorabili della riforma per renderne possibile l'attuazione, anche per il tramite di correttivi di tipo normativo.

In una prospettiva di efficacia, l'obiettivo di unire prossimità e specializzazione non può essere abbandonato, trattandosi di un bilanciamento necessario seppur difficile, dal momento che in questi tipi di processo la funzione delle strutture territoriali è fondamentale e deve essere quindi svolta e assicurata con la garanzia e il controllo di un giudice.

Si può pensare a correttivi ulteriori rispetto a quelli suggeriti con riguardo ad alcune norme (come l'art. 38 disp. att. cpc e l'art. 403 cc), che – già inserite nella legge delega, immediatamente precettive ed entrate in vigore prima dei decreti legislativi di attuazione – facevano necessariamente riferimento ancora alla duplicità di giudici.

Nondimeno, una modifica dell'art. 403 cc appare indifferibile, trattandosi di una norma in base alla quale, per la protezione dei minori, le autorità pubbliche hanno la possibilità di intervenire e il minore può essere collocato in un luogo sicuro fino a quando (e possono trascorrere anche diversi mesi prima che egli veda un giudice o un curatore) non intervenga una sistemazione definitiva; ciò non appare in linea con l'articolo 13 della Costituzione.

La riforma ha cercato di perseguire l'obiettivo della specializzazione, evitando di disperdere l'esperienza e la ricchezza di conoscenze esistenti, con conseguente transito automatico dei magistrati degli uffici minorili (ivi compresi i magistrati dirigenti) nel TPMF, anche se analoga tutela sotto il profilo della permanenza negli uffici non vi è stata nei confronti della specializzazione di cui si dispone nelle sezioni

(specializzate e non) dei tribunali della famiglia. Occorrerebbe, quindi, eliminare con un'apposita norma il vincolo della "decennalità" per i magistrati dei tribunali ordinari che svolgono funzioni in materia di famiglia e tutelare, e ciò tanto più in relazione all'allungamento dei tempi di entrata in vigore del nuovo ufficio. Altrettanto carenti dal punto di vista della professionalità si dimostrano le disposizioni relative alla procura, attesa la carenza degli organici che crea ostacoli alla possibilità di presenza dei pm in udienza.

La scelta del giudice monocratico circondariale è dipesa, ancora una volta, dalla mancanza di risorse. Peraltro, affermare che tutta la materia della famiglia debba essere collegiale costituisce un'ingiustificata drammatizzazione del problema, se si considera che, nell'esperienza europea, il primo grado della famiglia è tutto monocratico, e che il d.lgs n. 151/2022 prevede agli artt. 13 e 15 una struttura poderosa di ufficio per il processo sia per la sezione distrettuale sia per quella circondariale.

Tale struttura – ove adeguatamente realizzata – sarebbe certamente di ausilio, tanto per l'ascolto del minore, quanto per la funzione di collegamento e di organizzazione con i servizi territoriali.

L'attività di formazione è sicuramente indispensabile. La Commissione Luiso aveva previsto un terzo livello di valutazione di professionalità, poi ridotta a due, e alla fine si è dovuti ricorrere all'immissione dei MOT nelle sedi circondariali, ancora una volta per mancanza di risorse. Non vi è dubbio che in un momento così delicato, con un assetto processuale nuovo come questo e con tale complessità di situazioni, si debba pensare a un impegno di formazione assai rilevante: l'ascolto del minore è un momento del giudizio di famiglia, oltre che minorile, sul quale sono stati elaborati protocolli raffinatissimi; ed esso deve essere fatto dal giudice, non dal giudice onorario; chi decide deve vedere il bambino, quindi è questo il tipo di formazione che deve essere acquisita.

Il giudice onorario ha una competenza preziosissima di ausilio e di collegamento con tutte quelle strutture territoriali che sono fondamentali nella gestione del processo e delle relazioni del minore; anche la formazione dei giudici onorari riveste dunque un ruolo cruciale. L'impegno loro richiesto dalla riforma è assai gravoso (basta leggere le previsioni dell'art. 15 d.lgs n. 151/2022 per rendersene conto), e dunque anche la formazione dei giudici onorari, oltre che un adeguato trattamento economico, rivestono un ruolo essenziale.

Non sono pochi a pensare che il tempo di attesa per l'entrata in vigore di questa parte della riforma durerà a lungo e, forse, non avrà fine – effettivamente, sino ad oggi i risultati sono stati assai scarsi.

Ma è auspicabile che, contro ogni pur comprensibile pessimismo, le difficoltà ordinamentali, organizzative e in parte normative esistenti vengano al più presto superate e che la prevista unificazione

possa finalmente realizzarsi. Ne va di mezzo non solo il buon funzionamento della Giustizia, ma la credibilità stessa delle istituzioni e, in primo luogo, del Legislatore.

APPENDICE

TABELLA A
per i magistrati

UFFICIO	DOTAZIONE COMPLESSIVA DELL'UFFICIO	POSTI RECUPERATI DALLE PIANTE ORGANICHE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	AUMENTO DEL RUOLO ORGANICO
Sezioni distrettuali	274	214	60
Sezioni circondariali	607	407	200
Procura della Repubblica	147	115	32
Totale	1028	736	292

TABELLA B
per il personale amministrativo

	DOTAZIONE ORGANICA ATTUALE UFFICI MINORILI				Totale in- cre- mento Area III	Totale in- cre- mento Area II	Totale in- cre- mento Area I	Totale in- cre- mento area	Totale fabbi- so- gno
	Area III	Area II	Area I	Totale di base					
Totale (195 uffici)	353	770	135	1258	229	1672	229	2130	3388