

Quali risorse per la riforma dei tribunali per i minori e le famiglie?

di Valeria Montaruli

Criticità relative all'istituzione del tribunale unico per le persone, le famiglie ed i minori, alla luce del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 di attuazione della legge- delega 26 novembre 2021, n. 206.

- In generale.

Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 di attuazione della legge- delega 26 novembre 2021, n. 206, introduce la disciplina del nuovo rito in materia familiare e minorile e la disciplina del tribunale per le persone per i minorenni e per le famiglie nella sezione VII del Capo IV.

Quanto al nuovo rito, già in vigore dalla data del 28.2.2023, pur essendo condivisibile nel suo intento di giurisdizionalizzare i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale, introduce inutili appesantimenti istruttori e decisori, che già nel breve periodo hanno evidenziato la necessità di adottare provvedimenti urgenti in sede di convalida degli allontanamenti ex art. 403 c.c. e dell'art. 473 bis 15 c.p.c., con un effetto moltiplicatore dell'attività di udienza e degli adempimenti che gravano sui magistrati togati, essendo stata contestualmente sensibilmente ridotta la possibilità di avvalersi dell'ausilio dei giudici onorari minorili.

Al notevole appesantimento della fase introduttiva nei procedimenti urgenti, è conseguito il rallentamento di quelli ordinari, che pur necessitano di una trattazione in tempi ragionevoli, senza apportare un effettivo rafforzamento dei diritti di difesa dei soggetti adulti coinvolti.

Sarebbe necessario quindi apportare dei correttivi sia al procedimento ex art. 403 c.c., sia in merito ai provvedimenti c.d.'indifferibili', rendendo tali fasi cautelari di più semplice trattazione e prevedendo un migliore raccordo anche con il successivo giudizio di merito.

Lo stesso legislatore del resto si è reso conto della necessità di avvalersi della collaborazione dei giudici onorari, nella trattazione dei procedimenti di famiglia, prorogando sino all'entrata in vigore della TPMF la possibilità, pur parziale, di delegare specifiche attività, compreso l'ascolto del minore.

A questo deve aggiungersi il notevole aggravio determinato dall'impatto prodotto dall'introduzione del SICID minori a partire dal 1° luglio 2023 sui Tribunali per i Minorenni, che scontano una carenza di personale amministrativo, mediamente quantificabile nel 30%, e che non hanno beneficiato dell'UPP e degli addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021 con l'apporto dei fondi del PNRR. La mancanza di un'adeguata formazione e assistenza e le numerose criticità manifestate dai nuovi sistemi informatici, alcuni ancora in via di soluzione, hanno ulteriormente complicato l'attività degli uffici giudiziari.

Con riferimento alla riforma ordinamentale, la cui entrata in vigore è prevista a partire dal 17.10.24, certamente condivisibile è l'idea di istituire un tribunale unico per i settori della famiglia e dei minori, come rimedio alla frammentazione delle competenze tra diverse autorità giudiziarie. Va accolta positivamente l'istituzione di un ufficio autonomo di Procura. Tuttavia, l'istituendo TPMF sconta rilevanti criticità, che ne renderanno assai difficile l'implementazione e che, comunque, comporteranno una rilevante perdita di specializzazione, in danno della tutela dei minori in situazioni di pregiudizio: 1) l'attribuzione della delicatissima competenza sulla materia *de potestate*

al giudice monocratico e non più collegiale e multidisciplinare; 2) la clausola di invarianza di risorse finanziarie e degli organici; 3) l'incertezza del regime transitorio.

- ***La perdita della collegialità multidisciplinare e il rischio di perdita della specializzazione dei magistrati.***

La più grave criticità della riforma, rispetto al primario valore della tutela del superiore interesse del minore, consiste nella perdita della collegialità multidisciplinare nell'istituendo tribunale, nonostante sia stata consacrata da una copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale e della Cassazione (cfr. Corte Cost. n.222/1983, n. 172/2001, n.330/2003, n. 1/2015, n.139/2020, e in materia civile la n. 194/2015, e Cass.15.7.2014 n.16175, Cass.7.10.2014 n.21110). Già nella scorsa legislatura tale criticità è stata ravvisata in due ordini del giorno di iniziativa parlamentare con il parere favorevole del Governo, purtroppo ad oggi mai attuati. Ma soprattutto, la riforma ha disatteso il monito dell'Europa, atteso che lo scorso 5 aprile 2022 il Parlamento Europeo ha licenziato la risoluzione (P9_TA (2022/0104) destinata agli Stati membri sul tema "Tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia" in cui raccomanda agli Stati membri di adottare "*un approccio multidisciplinare*". La stessa relazione illustrativa del decreto delegato osserva che, pur non potendosi allo stato superare la dicitura relativa alla composizione monocratica del giudice delle sezioni circondariali, "*si confida che possa sopravvenire prima dell'entrata in vigore delle disposizioni recate dal decreto legislativo attuativo della delega*", impegno al quale ad oggi non si è ottemperato.

Come è stato osservato nel parere del CSM relativo alla legge n. 206/2021, la rigida suddivisione tra la Sezione distrettuale, che opera in forma collegiale e con la presenza dei giudici onorari soltanto negli affari di competenza e le Sezioni circondariali, che operano in composizione monocratica e senza l'apporto degli esperti, introduce un elemento di forte discontinuità del TPMF rispetto all'esperienza dei Tribunali per i minorenni.

In generale, concreto è il rischio di una perdita di specializzazione della magistratura operante nel settore. Non è stata infatti data attuazione alla previsione della delega relativa al divieto di assegnare al TPMF magistrati di prima nomina, che eserciteranno delicatissimi compiti, come l'allontanamento del minore, la sospensione o la decadenza della responsabilità genitoriale, gli affidamenti etero – familiari, senza il conforto del collegio multidisciplinare e sommersi da una copiosa mole di affari.

Solo per i magistrati assegnati al Tribunale per i minorenni e alla Procura presso il Tribunale per i minorenni, è previsto che entrino di diritto a far parte dell'organico del TPMF e delle Procure presso il TPMF, mentre i magistrati di appello e i magistrati assegnati al tribunale ordinario possano essere assegnati, solo a loro domanda, al TPMF cui sono trasferite le funzioni da svolte, anche in via non esclusiva, secondo il criterio della maggiore specializzazione.

L'automatismo dell'assegnazione al TPMF non è peraltro esteso al personale amministrativo in servizio presso i Tribunali e le Procure minorili.

Nell'ottica di assicurare la funzionalità del Tribunale unico, si è previsto che i magistrati possano essere ad esso assegnati tramite procedura tabellare, congiuntamente a più sezioni (quella distrettuale e una sezione circondariale, o più sezioni circondariali), con il concreto rischio di dover

svolgere l'attività giudiziaria in una sede diversa e distante rispetto a quella centrale, sulla base dei provvedimenti tabellari assunti.

Le carenze di organici che prevedibilmente si registreranno nel TPMF e le incertezze di destinazione, rendono verosimile che il passaggio nell'istituendo tribunale non sarà richiesto dai colleghi, con la conseguenza che vi accederanno in prevalenza magistrati di prima nomina e comunque privi di competenze specialistiche.

Alla perdita di specializzazione non potrà porsi rimedio con la presenza dei giudici onorari esperti, che è prevista solo nei procedimenti di adottabilità e di adozione e nei procedimenti penali e amministrativi, e, con funzioni di ausilio, nell'Ufficio per il processo disciplinato dal D.lgs. n. 151/2022. Quindi è destinata ad aggravarsi la attuale perdita di professionalità degli esperti, anche alla luce della marginalizzazione già in atto con il nuovo procedimento, e del mancato adeguamento della disciplina degli emolumenti, invero assai esigui e collegati solo all'attività di udienza, alle nuove attività che saranno chiamati a svolgere in veste di ausiliari.

La carenza di risorse.

Il nuovo Tribunale dovrà essere articolato sull'intero territorio in 29 Sezioni distrettuali e 140 Sezioni circondariali e quindi il suo regolare funzionamento necessiterà di un adeguato numero di magistrati e di personale amministrativo.

Già all'indomani dell'entrata in vigore della legge – delega, si sono evidenziate rilevanti criticità legate al fatto che la riforma non rientra nelle previsioni del PNRR, avendo la Ragioneria dello Stato imposto che l'organizzazione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie avvenga “*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' stato osservato nel parere licenziato dal CSM con delibera del 15 settembre 2021, 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, 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.

La riforma prevede solo che ai tribunali ai quali sono addetti più di dieci giudici possono essere istituiti posti di presidente di sezione, in numero non superiore a quello determinato dalla proporzione di uno a dieci, in deroga alla regola generale, che corrisponde a un principio di buona amministrazione, per cui le sezioni di tribunale devono essere composte da almeno 5 magistrati.

Nell'unica analisi effettuata dal Ministero sul fabbisogno degli organici, risalente al 2022 ed effettuata sulla base dei dati del 2021, si stimava la necessità di una pianta organica con non meno di 607 magistrati destinati alla trattazione delle macromaterie della famiglia e del tutelare, risultato a cui si era pervenuti in base alla correlazione tra il numero dei magistrati affidati alle sezioni famiglia con competenza esclusiva e la complessiva dotazione organica dell'ufficio. Il fabbisogno complessivo delle sezioni circondariali è stato individuato in misura pari a circa il 10% (500 unità) dei posti complessivamente assegnati in organico ai tribunali ordinari (5.424 unità). Viene inoltre

stimato un incremento necessario di 60 unità per le sezioni distrettuali e di 32 unità per le Procure. In definitiva, secondo lo studio ministeriale, l'incremento necessario della pianta organica per il funzionamento della riforma richiede 292 magistrati, cui aggiungere 2.130 unità per il personale amministrativo e 47 per quello dirigenziale.

Il fabbisogno degli organici necessita, tuttavia, di essere rivalutato alla luce dei flussi e in particolare delle sopravvenienze aggiornati all'attualità, cosa allo stato di difficile attuazione per il settore minorile, a causa dell'impossibilità di estrarre dati statistici attendibili mediante il nuovo applicativo SICID minori. Vanno inoltre quantificati i carichi di lavoro determinati dai procedimenti in materia di famiglia e tutelare, attualmente di competenza del tribunale ordinario; nonché il carico delle impugnazioni che andrà a gravare sulle sezioni distrettuali.

Occorre, dunque, sulla base dei dati statistici estratti dal SICID minori, procedere all'individuazione delle piante organiche dell'istituendo TPMF con riguardo ai carichi e ai flussi di lavoro.

Non vi è quindi la necessità di attuare in modo precipitoso e senza adeguate risorse la riforma ordinamentale, che non rientra negli obiettivi del PNRR.

Le criticità relative agli uffici di Procura presso il TPMF.

L' art. 70-ter dell'Ordinamento Giudiziario disciplina le funzioni dell'ufficio del pubblico ministero presso il Tribunale unico, precisando solo che questo ha sede nel capoluogo del distretto, così escludendo che debbano essere costituiti uffici circondariali del pubblico ministero.

Alla Procura sono attribuite le attuali competenze della Procura minori e le competenze civili della procura ordinaria, il che pone delicati problemi di coordinamento, quanto ai reati che rientrano nel c.d. 'codice rosso'. Nella relazione illustrativa si precisa che sarebbe stato opportuno disciplinare in maniera più specifica i poteri del pubblico ministero presso il Tribunale per la famiglia e la sua azione.

Anche per le Procure è necessaria una nuova disamina dei volumi di affari, compreso l'apporto degli affari civili e del settore tutelare attualmente in carico delle Procure ordinarie. Ma soprattutto, occorre un significativo adeguamento delle piante organiche, alla luce sia delle ridotte dimensioni delle Procure minorili (mediamente in rapporto di 1 a 3 rispetto ai Tribunali), sia in considerazione del fatto che le nuove Procure non beneficeranno di alcun apporto di magistrati e di personale dalle Procure ordinarie.

Le disposizioni transitorie.

La disciplina transitoria si presenta piuttosto farraginoso, prevedendo una sorta di formazione progressiva del TPMF. E' previsto che a far data dal 1° gennaio 2025 i magistrati titolari delle funzioni di presidente del Tribunale per i minorenni e procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni assumano le funzioni di presidente e procuratore degli uffici cui sono trasferite le relative funzioni; che a far data dal 1° gennaio 2030 i presidenti di sezione dei tribunali ordinari, assegnati a sezioni che svolgono funzioni nelle materie attribuite alla competenza del TPMF, anche in via non esclusiva, siano destinati, a loro domanda, alle funzioni di presidente di sezione presso il corrispondente TPMF, anche in questo caso assicurando prevalenza, in caso di aspiranti in numero superiore ai posti disponibili, ai magistrati di maggiore esperienza nelle materie.

Le nuove norme si applicano ai procedimenti introdotti successivamente al 17/10/2024; sono disciplinati i procedimenti a quella data già pendenti davanti al tribunale per i minorenni e al tribunale ordinario. In particolare, si prevede che i procedimenti civili, penali e amministrativi pendenti davanti al tribunale per i minorenni alla suddetta data, proseguiranno davanti alla sezione distrettuale del TPMF con l'applicazione delle norme processuali anteriormente vigenti e che, tuttavia, saranno reclamabili davanti alla sezione distrettuale. I procedimenti *de potestate* instaurati successivamente a questa data seguiranno la nuova disciplina, ovvero saranno trattati dal giudice monocratico della sezione circondariale, con reclamo alla sezione distrettuale. Quanto ai procedimenti civili pendenti davanti al tribunale ordinario alla data del 17/10/2024, è previsto che siano definiti da questo sulla base delle disposizioni anteriormente vigenti. I procedimenti civili pendenti davanti al tribunale ordinario alla data del 1° gennaio 2030 proseguiranno davanti alla sezione circondariale del TPMF.

Al fine di garantire la funzionalità dei Tribunali e in attesa della completa definizione delle misure organizzative necessarie al funzionamento delle sezioni circondariali del TPMF, si prevede la possibilità di avvalersi degli istituti di flessibilità, che dovrebbero essere appositamente declinati, alla luce dell'incompiuta attuazione delle piante organiche flessibili e delle note difficoltà che le tabelle infradistrettuali previste dalla vigente circolare comportano.

E' dunque prevedibile che tale disciplina determinerà gravissimi problemi organizzativi, dato l'insufficiente numero di magistrati nella maggior parte dei tribunali per i minorenni, con gli effetti di un'ulteriore perdita di specializzazione del TPMF. Meglio sarebbe stato prevedere l'istituzione e l'intera funzionalità del TPMF quantomeno a partire dal 1° gennaio 2030, assicurando in questo lasso di tempo risorse aggiuntive per lo smaltimento dell'arretrato, così da assicurare la piena operatività del nuovo Tribunale. L'auspicio è che possa essere introdotto un opportuno correttivo all'attuale disciplina.

Inoltre la ricognizione dell'edilizia giudiziaria in funzione del dimensionamento del TPMF in ogni distretto è ancora *in itinere*.

Occorre anche procedere alla creazione del nuovo sistema informatico per il Tribunale unico, attualmente in fase di studio, predisponendo nelle more l'adeguamento del SICID minorile, con implementazioni evolutive specifiche, e la sua possibilità di connessione con i tribunali ordinari, le procure e la corte d'appello.

Conclusioni

Con riferimento al rito,

- È necessario introdurre un'efficace semplificazione degli adempimenti previsti dagli artt. 403 c.c. e 473 bis 15 cpc relativi ai provvedimenti urgenti e indifferibili. Si suggerisce di prevedere adeguati meccanismi di concentrazione del procedimento, al fine di meglio coordinare la fase introduttiva con la fase della trattazione e della definizione, riducendo l'incidenza dei provvedimenti urgenti inaudita altera parte a contraddittorio differito;

Con riferimento alla riforma ordinamentale occorre:

- Garantire, al fine della tenuta costituzionale e della complessità degli interventi, la composizione collegiale e multidisciplinare delle sezioni circondariali, riconsiderando il ruolo e le funzioni dei giudici onorari esperti e adeguando il loro trattamento economico;
- Garantire l'adeguata specializzazione dei magistrati con la previsione di meccanismi ordinamentali che consentano l'assegnazione a TPMF di magistrati dotati di adeguata esperienza professionale e formazione;
- La proroga dell'entrata in vigore della riforma ordinamentale, al fine di meglio valutare i flussi di lavoro e di predisporre i necessari interventi attuativi e di coordinamento, con riferimento agli organici, alle risorse, agli aspetti logistici e al sistema informatico.