

# Una riforma a misura di persone, minori e famiglie?



di Roberta D'Onofrio

Giudice del Tribunale di Campobasso

**It**

*La riforma ordinamentale, istitutiva del Tribunale per le persone, i minori e le famiglie - nel testo della legge delega approvato dal Senato il 21 settembre 2021, e, successivamente, alla Camera, con marginali modifiche, nel testo di Legge 26 Novembre 2021 n. 206 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 Dicembre 2021 - viene posta al vaglio delle Linee Guida per una giustizia a misura di minore, come enunciate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella delibera del 17.11.2010. Essa assume una portata "epocale" e soddisfa ampiamente i parametri della "unicità", della "specializzazione" e della "prossimità". Ma è sottoposta alla condizione dell'organico - di magistratura e di personale amministrativo - inalterato. Riduce altresì le aspettative per i deficit di "collegialità" e "multidisciplinarietà" delle decisioni.*



**Riforma ordinamentale; Tribunale persone minori e famiglie; Legge 26 Novembre 2021 n. 206; unicità; specializzazione; prossimità; collegialità; multidisciplinarietà; organico inalterato.**

**Eng**

*The legal reform, instituting the Tribunal for Persons, Minors and Families - in the text of the delegated law approved by the Senate on 21 September 2021, and, subsequently, to the Chamber, with marginal modifications, in the text of Law 26 November 2001 n. 206 published in the Official Gazette of 9 December 2021 - is put to the scrutiny of the Guidelines for a justice measure of minor, as stated by the Committee of Ministers of the Council of Europe in the resolution of 17.11.2010. It assumes an "epochal" scope and satisfies amply the parameters of "uniqueness", "specialization" and "proximity". But it is subject to the condition of the staff - of judiciary and administrative staff - unchanged. It also reduces expectations for deficits in "collegiality" and "multidisciplinary" decision-making.*



**Legal reform; Tribunal for Persons, Minors and Families; Law 26 November 2001 n. 206; uniqueness; specialization; proximity; collegiality; multidisciplinary decision making; unchanged judiciary staff .**

## Sommario

1. Il procedimento legislativo in fieri. Dal rito unificato alla riforma ordinamentale - 2. Le competenze del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie. Il riparto di attribuzioni fra Sezioni Distrettuali e Circondariali - 3. La specializzazione dei magistrati da assegnare al Tribunale delle persone, minori e famiglie ed alle Procure presso quei Tribunali - 4. La riforma per una giustizia a misura di persone, minori e famiglia: l'unitarietà della giurisdizione; la specializzazione del magistrato; la prossimità territoriale - 5. I deficit: il sacrificio ai valori della collegialità ed alla multidisciplinarietà delle competenze nelle decisioni - 6. Auspici.

# 1. Il procedimento legislativo in fieri. Dal rito unificato alla riforma ordinamentale

Il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie è stato introdotto da un emendamento al disegno di legge di iniziativa governativa (*per l'efficienza del processo civile e per la revisione degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*). L'emendamento è stato depositato dalle tre relatrici al Senato -Fiammetta Modena, Anna Rossomando e Julia Unterberger- e messo a punto dopo una riunione al Ministero, per poi essere approvato all'unanimità, in data 9 Settembre 2021, in commissione giustizia al Senato. Il testo - come emendato- è stato approvato dal Senato della Repubblica in data 21 Settembre del 2021 e, successivamente, con marginali modifiche, alla Camera con l'approvazione della legge delega 26 Novembre 2021 n. 206 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 9 Dicembre 2021. Nella specie, il comma 24 dell'articolo 1 della legge delega impone come principio e criterio direttivo l'istituzione del Tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie al quale saranno «trasferite le competenze civili, penali e di sorveglianza del Tribunale per i minorenni» (art.1 comma 24 lettera b) e tutte le materie riguardanti «la famiglia, l'unione civile, le convivenze, i minori e tutti i procedimenti di competenza del giudice tutelare» (art.1 comma 24 lettera c).

Si tratta di una riforma "epocale". Essa travalica le originarie intenzioni degli autori degli emendamenti governativi al disegno di legge che si erano limitati a disegnare la riforma del "rito" civile e della famiglia. All'esito dei lavori della commissione ministeriale presieduta dal professore Francesco Paolo Luiso, ordinario di diritto processuale civile presso l'Università di Pisa, affiancato, quale vice Presidente, dal Professore Filippo Danovi, vice capo dell'Ufficio legislativo della Giustizia, era infatti stato licenziato un testo che limitava la riforma alla sola introduzione del "rito unificato" (denominato "procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie": emendamento 15 bis).

«Del Tribunale della famiglia - spiega una delle relatrici, la senatrice Fiammetta Modena - si parla da anni e anche in commissione gli emendamenti di quasi tutti i gruppi prevedevano l'istituzione di questo Tribunale». Il tema era stato affrontato anche nelle conclusioni dei lavori della commissione di studio presieduta da Francesco Paolo Giuseppe Luiso. «L'emendamento è frutto della riunificazione delle modifiche chieste, con diverse formulazioni, da tutti i gruppi, che apre la porta, con una legge delega, all'istituzione del Tribunale della famiglia». L'intento, con le parole della senatrice Fiammetta Modena, «sarà innanzitutto di efficienza. È un ragionamento complessivo, tanto è vero che stiamo riformulando anche il rito. L'intento è quello di restituire la sensibilità necessaria per le questioni importanti nell'ambito della famiglia, razionalizzandole. Accendendo un faro sulle vicende più specifiche dei minori. La soluzione ha il merito di unificare un mondo, non di farne prevalere uno». Con le parole, poi, della senatrice Anna Rossomando, «L'istituzione del Tribunale per la famiglia e i minori è un passo importante, dopo l'unificazione del rito che aveva proposto il governo con i suoi emendamenti. Permette anche di parificare realmente i diritti di tutti i minori, compresi quelli nati fuori dal matrimonio, assicurando tutte le garanzie. Come relatrici abbiamo raccolto e riformulato proposte presentate da quasi tutti i gruppi». La terza relatrice al Senato, Julia Unterberger, ha aggiunto: «È fondamentale che ci siano giudici specializzati che non debbano trasferirsi ogni dieci anni. Ritengo la specializzazione, la competenza e l'esperienza importantissime in questo settore. La parte migliore della riforma è la procedura nel diritto di famiglia, con percorsi unificati, anche nell'interesse dei minori, spesso dimenticati nelle liti fra i genitori. In pratica la causa ordinaria di separazione attira anche quella del Tribunale dei minori».

Anche Carla Garlatti, al vertice dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, già Presidente del Tribunale per i minorenni di Trieste, commenta: «Ben venga un unico Tribunale purchè siano salvaguardate la specializzazione propria del Tribunale dei Minorenni e la presenza della componente onoraria».

## 2. Le competenze del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie. Il riparto di attribuzioni fra Sezioni Distrettuali e Circondariali

Il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie è disegnato come composto da due tipologie di Sezioni: quella Distrettuale, da istituire presso ogni sede di Corte di appello o di Sezione di Corte d'appello, e, quelle Circondariali, presso ogni sede di Tribunale nel Distretto di Corte di Appello o di Sezione di Corte d'Appello.

Le competenze penali e di sorveglianza del Tribunale per i Minorenni saranno trasferite alle Sezioni Distrettuali del nuovo Tribunale. Le Sezioni continueranno a giudicare in composizione monocratica o collegiale, secondo le disposizioni vigenti che regolano la materia (lettere *l* ed *m* del comma 24 dell'articolo 1 della Legge Delega nel testo attuale).

Quanto alle competenze civili, le attuali minorili saranno trasferite alle Sezioni Circondariali le quale assumeranno anche tutte le competenze civili assegnate attualmente al Tribunale ordinario nelle cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone (ad esclusione delle cause in materia di cittadinanza, immigrazione e protezione internazionale), la famiglia, le unioni civili, le convivenze e tutti i procedimenti di competenza del giudice tutelare, nonché i procedimenti sul risarcimento del danno endo-familiare. Le Sezioni Circondariali, dunque, assumeranno anche le competenze in delicatissimi ambiti finora strettamente minorili. Quali quello della limitazione e/o ablazione della responsabilità genitoriale -artt. 330 e 333 c.c.- e dell'allontanamento del minore moralmente o materialmente abbandonato ai sensi dell'articolo art. 403 c.c., profondamente modificato dalla riforma che ne giurisdizionalizza il procedimento introducendo delle cadenze temporali ed una convalida dell'autorità giudiziaria. Le competenze civilistiche che faranno capo alle Sezioni Distrettuali del Tribunale delle persone, minori e famiglie si incentreranno, quasi esclusivamente, su quelle in materia di adozione. Per il resto, ogni competenza civilistica attualmente pertinente al Tribunale civile ordinario sarà attribuita alle Sezioni Circondariali del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie (articolo 1 comma 24 lettera *c* del testo della Legge delega come approvata dal Senato il 21 Settembre 2021 e poi recepito dalla Legge 26 Novembre 2021 n. 206). Transiteranno alle Sezioni Circondariali, dunque, i giudizi di separazione e divorzio nonché in materia di interdizione e di *status* – ad eccezione che per le materie della cittadinanza, della immigrazione e della protezione internazionale- ed ogni competenza attuale del Collegio della Volontaria Giurisdizione – per la regolamentazione della famiglia di fatto e per le richieste di modifica delle condizioni di separazione e divorzio – così come ogni competenza del giudice tutelare – ad esempio per la nomina di tutori o di amministratori di sostegno-.

Le Sezioni Distrettuali, dunque, da un lato, perderanno fra le più delicate competenze a giudicare nella attuale materia minorile, con riferimento a tutti i procedimenti civili di cui all'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie ed all'articolo 403 c.c. – mantenendola soltanto per tutti i giudizi di adozione-.

Al contempo, esse acquisteranno una competenza innovativa: quella dei reclami avverso ogni provvedimento provvisorio adottato dalle Sezioni Circondariali (art.1 comma 24 lettera *q*) nonché delle impugnazioni avverso ogni provvedimento che definisce il giudizio adottato dal giudice della Sezione Circondariale ( art.1 comma 24 lettera *o*).

I reclami avverso ogni provvedimento provvisorio adottato dalla Sezione Distrettuale e le impugnazioni avverso i provvedimenti definitivi adottati dalla Sezione Distrettuale saranno di competenza della Sezione di Corte d'Appello per i minorenni ( articolo 1 comma 24 lettere *o* e *q*). Anche su questo aspetto, la riforma assume una portata fortemente innovativa in quanto introduce la reclamabilità di qualsivoglia provvedimento provvisorio adottato dalle Sezioni Circondariali o Distrettuali.

Con una previsione ordinamentale del tutto simmetrica quanto alle competenze della Procura della Repubblica presso il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, l'articolo 1 comma 24 lettera *h*) della legge delega, nel testo approvato dal Senato, prevede la riorganizzazione dell'Ufficio della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni. Esso viene denominato come ufficio della Procura della Repubblica presso il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie ed in esso andranno a sommarsi, oltre alle attribuzioni attualmente minorili anche le competenze civili (già dell'Ufficio della Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario) nelle materie di competenza dell'istituendo Tribunale. Con l'innovativa previsione che le funzioni di Pubblico Ministero possano essere svolte, sia presso le Sezioni Distrettuali che presso le Sezioni Circondariali, anche *"con l'utilizzo di modalità di collegamento da remoto da individuare con Decreto del Ministero della Giustizia"*.

Il che rappresenta una notevole spinta verso l'innovazione tecnologica – allo stato attuale gravemente carente in materia minorile- ampliata anche dalla previsione di cui all'articolo 1 comma 24 lettera *bb* della legge delega, nel testo approvato dal Senato, il quale, fra i principi e criteri direttivi al legislatore delegato, introduce quello di stabilire *"l'informatizzazione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie e dell'ufficio di Procura, con l'introduzione della consolle del magistrato e del pubblico ministero per tutti i procedimenti civili di competenza"*

*dell'istituendo Tribunale, da attuare con provvedimenti del Ministero della Giustizia".*

Altro aspetto dirimpente, sempre sotto il profilo ordinamentale, è dato dall'introduzione del principio in base al quale le Sezioni Circondariali giudicheranno in composizione monocratica (art. 1 comma 24 lettera n).

Ciò implica lo stravolgimento della attuale regola in materia.

La maggior parte dei procedimenti in materia di famiglia, minori e di persone che attualmente viene decisa dal Tribunale, ordinario o minorile, in composizione collegiale dal momento della entrata in vigore della riforma ordinamentale –ossia da due anni dalla pubblicazione, dalla fine del 2022, dei decreti delegati - saranno decisi in composizione monocratica.

Si pensi ai giudizi, civili e di volontaria giurisdizione, come quelli di separazione e divorzio, per le modifiche delle condizioni di separazione e divorzio, la regolamentazione della famiglia di fatto, ai procedimenti per interdizione così come, sul versante minorile, ai procedimenti di sospensione e/o decadenza dalla responsabilità genitoriale ed ex art. 403 c.c.

Altra innovazione significativa si incentra sul fatto che le Sezioni Distrettuali manterranno una composizione assimilabile a quella del Tribunale per i Minorenni (con collegio composto da due magistrati togati e da due magistrati onorari) esclusivamente nei procedimenti di cui ai titoli II, III e IV della legge 4 Maggio 1983 n.184 (ossia in tema di adozione).

In tutti gli altri casi, le Sezioni Distrettuali decideranno in composizione collegiale (si ripete nei limitati casi dei reclami e delle impugnazioni avverso i provvedimenti provvisori e definitivi delle Sezioni Circondariali) non integrata dalle componenti onorarie.

### **3. La specializzazione dei magistrati da assegnare al Tribunale delle persone, minori e famiglie ed alle Procure presso quei Tribunali**

Ulteriori novità sotto il profilo ordinamentale si incentrano nella previsione di una serie di principi acceleratori verso la specializzazione dei magistrati, giudicanti e pubblici ministeri, che saranno assegnati, rispettivamente, al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie ed alle Procure della Repubblica presso quei Tribunali.

Il decreto legislativo, in attuazione dei principi imposti dall'articolo 1 comma 24, dovrà stabilire: l'anzianità di servizio necessaria per svolgere le funzioni di Presidente della sezione Distrettuale e la minore anzianità per svolgere quelle di Presidente della Sezione Circondariale (lettera d); che i giudici assegnati al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie siano scelti fra quelli dotati di specifiche competenze nelle materie attribuite all'istituendo Tribunale;

l'anzianità di servizio e disporre che non si applichi il limite dell'assegnazione decennale nella funzione (lettera f);

che i magistrati siano assegnati *in via esclusiva* al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie (lettera g).

Parimenti, sul fronte Procure, l'articolo 1 comma 24 lettere u e v impone il principio direttivo secondo il quale andrà stabilita l'anzianità di servizio necessaria per svolgere le funzioni di Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie. E, parimenti, l'anzianità perché i magistrati possano essere assegnati all'Ufficio di Procura della Repubblica presso il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

Sempre per favorire la specializzazione senza disperdere il patrimonio di conoscenze, la lettera z del comma 24 dell'art. 1 della Legge Delega, nel testo approvato in Senato, stabilisce che la pianta organica del costituendo Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie rispetti le professionalità maturate:

i Presidenti dei Tribunali Minorili attuali saranno assegnati quali Presidenti delle Sezioni Distrettuali;

i Presidenti di Sezione presso i Tribunali ordinari che si occupano, anche in via non esclusiva, delle materie di competenza delle istituende sezioni circondariali saranno nominati, su domanda, quali Presidenti delle Sezioni circondariali.

E' stabilito espressamente che si debba privilegiare *"i magistrati con maggiore esperienza maturata nelle materie di competenza del costituendo tribunale"*.

Lo stesso criterio preferenziale varrà anche per i magistrati da assegnare alle sezioni circondariali. Essi saranno reclutati, in via automatica, fra quelli già in organico ai Tribunali per i Minorenni e, anche in via non esclusiva, alle Sezioni di Corte d'Appello per i minorenni.

Relativamente ai magistrati ordinari, saranno scelti preferibilmente fra coloro che, anche in via non esclusiva, abbiano trattato, nella loro esperienza professionale, le materie di competenza delle Sezioni Circondariali.

Parallelamente, sul fronte Procure:

i Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni saranno assegnati in via automatica quali Procuratori della Repubblica presso i costituendi Tribunali;

i magistrati assegnati alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni saranno

assegnati alla Procura della Repubblica presso il costituendo Tribunale. Il legislatore, dunque, stabilisce nella riforma dei criteri di ordinamento giudiziario finalizzati a favorire la istituzione di un Tribunale e di una Procura che siano costituiti da magistrati già versati nella materia della famiglia e dei minori.

## **4. La riforma per una giustizia a misura di persone, minori e famiglia: l'unitarietà della giurisdizione; la specializzazione del magistrato; la prossimità territoriale**

La riforma ordinamentale, come descritta, rappresenta una svolta "epocale" attesa da anni. La stessa Associazione Nazionale Magistrati, in una delibera del 4 Marzo 2017, aveva auspicato l'istituzione di un Tribunale specializzato per la famiglia che avesse una struttura analoga a quella del Tribunale di Sorveglianza.

Ciò per superare l'attuale affastellamento di competenze fra una pluralità di autorità giudiziarie che si occupano, con distinte competenze ed altrettante norme di rito di segmenti di vita delle stesse persone e delle stesse famiglie.

Si pensi al riparto fra Tribunale minorile ed ordinario ed alla pluralità di riti che trattano i diversi ambiti del diritto di famiglia, creando sperequazioni fra famiglie costituite per matrimonio e famiglie di fatto. Basti riflettere sulle diverse peculiarità del rito civile ordinario della separazione e del divorzio rispetto al rito camerale osservato dal collegio della volontaria giurisdizione che regola le famiglie di fatto.

Difficilissimi e delicati, poi, risultano i rapporti fra i giudizi, decisi dal Tribunale ordinario, di separazione fra coniugi od ai giudizi, di competenza del collegio della volontaria giurisdizione per la regolamentazione della responsabilità genitoriale nelle famiglie di fatto, da un lato, e la (non rara) instaurazione dei giudizi per la sospensione o decadenza della responsabilità genitoriale davanti al Tribunale per i Minorenni.

Ancora, sussistono attualmente parallelismi fra procedure che spesso si aprono davanti al giudice tutelare per la nomina di un amministratore di sostegno e davanti al Tribunale civile ordinario per l'interdizione di una stessa persona.

Voci autorevoli al riguardo (mi riferisco all'Avvocato Maria Giovanna Ruo, Presidente dell'Associazione Minorile Cammino) con notevole espressività semantica hanno parlato di "polverizzazione" delle competenze e dei diritti.

L'utente persona, minore o famiglia che si affacci alla giustizia nell'attualità ha l'impressione di trovarsi al cospetto di una realtà frammentaria e frammentata, priva di strumenti di raccordo, con parzialità di conoscenze e potenziali conflitti di decisioni. Con conseguenziali difficoltà di tutela e costruzione della difesa per il legale.

La riforma ordinamentale, pertanto, assicura il primo dei "valori" indicato nelle Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio D'Europa per una Giustizia a misura di minore, approvate il 17 Novembre del 2010, quello della "unitarietà della giurisdizione".

Sotto questo profilo, dunque, sia il Consiglio Superiore della Magistratura, nel suo parere del 15 Settembre del 2021, sia l'Associazione Nazionale Magistrati, nella delibera del Comitato Direttivo centrale del 12 Settembre del 2021, hanno plaudito alla riforma ordinamentale che segna il traguardo dell'unitarietà della giurisdizione sulle persone, minori e famiglie.

La riforma ordinamentale, poi, assume una vocazione fortemente propulsiva verso una "specializzazione del sistema giudiziario che si rapporti alla specialità dei diritti". Sotto questo profilo, sono valorizzate le professionalità acquisite, tanto per il Tribunale che per la Procura, ed è previsto che il magistrato giudicante sia assegnato "in via esclusiva" al Tribunale delle persone, minori e famiglie.

Sempre per favorire la specializzazione viene stabilito, poi, che non si applichi per i magistrati assegnati al Tribunale persone, minori e famiglie il divieto della ultra decennialità nelle stesse funzioni. Altro obiettivo conseguito è quello della "unificazione" delle funzioni, civilistiche in materia di persone e famiglia, di pertinenza degli attuali Tribunali ordinari e Procure presso gli stessi, con quelle propriamente minorili -civili, penali e di sorveglianza- nel Tribunale per le persone, i minori e le famiglie e nella Procura della Repubblica presso lo stesso.

Il che implica una notevole valorizzazione delle professionalità maturate nei due ambiti e realizza gli obiettivi della "unitarietà" e della "specializzazione".

Ulteriore parametro per assicurare una giustizia a misura di minore, sempre secondo le Linee Guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa citate, è quello della "prossimità territoriale". Infatti, la peculiarità dei diritti in *subiecta materia* richiede che non si imponga alle persone, alle famiglie ed ai minori di spostarsi dai luoghi di residenza, percorrendo a volte distanze notevoli e faticose senza arrecare un trauma innanzitutto personale, come anche economico.

Come ricordato dal Professore Francesco Paolo Luiso nel corso del suo intervento al

Congresso organizzato, a Lucca, dall' Osservatorio Nazionale sul Diritto di Famiglia in data 17 Settembre del 2021, la suddivisione delle attribuzioni fra Sezioni Distrettuali e Circondariali ed il radicamento in capo a queste ultime delle maggiori competenze civilistiche, anche strettamente minorili, è innovazione irrinunciabile introdotta dalla riforma.

Tanto al precipuo scopo di salvaguardare il principio della *prossimità territoriale*.

In sede di lavori preparatori, infatti, le maggiori criticità riscontrate nel corso delle interlocuzioni preliminari all'elaborazione del testo normativo, si sono incentrate proprio sui disagi che i minori e le loro famiglie avevano ed hanno affrontato, fino ad oggi, per raggiungere le sedi unicamente distrettuali degli attuali Tribunali per i Minorenni.

La logistica attuale infatti è spesso percepita come remota e disagiata, essendo inaccettabile, per il legislatore, il rischio della disincentivazione all' accesso alla giustizia.

Del resto, lo stesso art.1 comma 23 lettera *d* della legge delega nel testo approvato dal Senato, recependo l'orientamento attuale della giurisprudenza di legittimità, prevede quale criterio di radicamento della competenza territoriale prevalente nelle materie del Tribunale persone, minori e famiglie quello della residenza abituale del minore.

Siffatta residenza viene descritta, con pregnanza semantica, dalla norma sul rito come *"il luogo in cui si trova di fatto il centro della sua vita"*.

In materia minorile, dunque, le norme ordinamentali e processuali rispondono a giustizia laddove pongano il fuoco sul centro della vita delle persone, dei minori e delle famiglie.

## **5. I deficit: il sacrificio ai valori della collegialità ed alla multidisciplinarietà delle competenze nelle decisioni**

In un quadro generale di grandi e positive innovazioni, si innestano dei coni di ombra che fanno pensare che il legislatore si sia trovato ad affrontare una "condizione".

Il Tribunale per le persone, per i minorenni e le famiglie ben può essere istituito purchè *"nell'ambito delle attuali dotazioni organiche del personale di magistratura, del personale amministrativo, dirigenziale e non dirigenziale, e senza nuovi oneri per la finanza pubblica"* (vedasi il principio direttivo stabilito nell'ultima parte della lettera *a* dell'articolo 1 comma 24 della Legge delega, come approvata dal Senato il 21 Settembre scorso).

All'altare della clausola di invarianza finanziaria -dell'organico inalterato- viene sacrificato, pertanto, il principio della collegialità, cifra della "qualità" delle decisioni in materia di persone, minori e famiglia.

Volendosi assicurare i valori della unitarietà, della specialità e della prossimità, ad organico inalterato, è impossibile prevedere delle Sezioni circondariali, alle quali i giudicanti vengano assegnati in via esclusiva, che possano decidere in composizione collegiale.

I numeri attuali delle piante organiche degli uffici, in particolare circondariali, non consentono questo "lusso". Pertanto, la spinta del legislatore verso la monocraticità delle decisioni nelle sezioni circondariali non può che rinvenire la sua unica ispirazione nelle citate ragioni pratiche.

Ed anzi, a ben vedere, come sottolineato anche dal Consiglio Superiore della Magistratura nel suo parere del 15 Settembre del 2021, è del tutto inattuabile, fin d'oggi, ad organico inalterato, la previsione di Sezioni Circondariali monocratiche con magistrati assegnati in via esclusiva al Tribunale Persone Minori e Famiglie e che siano dotate di un Presidente di Sezione per circondario.

E siffatto grave limite, di organico, risulta ben noto agli autori della riforma se la lettera *g* dell'articolo 1 del comma 24 della Legge delega prevede *"la possibilità di applicazione, per singoli procedimenti individuati con criteri predeterminati nei provvedimenti tabellari con provvedimento del Presidente della sezione Distrettuale, dei giudici delle sezioni circondariali alla sezione distrettuale ovvero dei giudici della sezione distrettuale alle sezioni circondariali, prevedendo la possibilità che le udienze, in caso di applicazione, possano svolgersi con modalità di scambio di note scritte o di collegamento da remoto e con possibilità per il giudice di tenere udienza in luogo diverso dall'ufficio"*.

La possibilità di assegnazioni di giudici in "verticale" - dalle sezioni distrettuali alle circondariali e viceversa- con le difficoltà logistiche che comporta rinvia la sua *ratio* nel sopperire alle prevedibili carenze di organico nell'ambito del nuovo Tribunale per le persone, i minori e la famiglia.

Inoltre, ipotizzare di poter risolvere le criticità degli spostamenti fisici di giudici che vengano assegnati dalle Sezioni Distrettuali alle Circondariali e viceversa ( con le distanze geografiche che le caratteristiche dei nostri territori comportano) mediante la previsione dell'udienza da remoto, in materia di persone, famiglie e minori, sembra stravolgere del tutto il senso ed il valore della riforma stessa.

E' infatti, ragionevole ipotizzare che i provvedimenti di assegnazione, ad organici inalterati, saranno numerosi.

E' notorio che i valori della oralità e della immediatezza assumano una portata dirimente nel procedimento della famiglia, connotato peculiarmente dalla necessità della percezione della

comunicazione *extra*.

Orbene, che i suddetti valori debbano essere sacrificati rispetto alla istituzionalizzazione dell'udienza (non della sola camera di consiglio) da remoto significa stravolgere la scala di valori che si erano originariamente delineati.

E che, pure, la collegialità della decisione sia un "valore", oltre ad essere scontato, si delinea dalla scelta dello stesso riformatore che, nel disegnare la trama del "rito unificato per le persone, minori e famiglie", ha imperniato ogni norma del nuovo rito sulla composizione collegiale del Tribunale. E' infatti previsto – alla lettera *c* del comma 23 dell'art.1 della Legge Delega come approvata dal Senato- come principio direttivo: "*prevedere la competenza del Tribunale in composizione collegiale, con facoltà di delega per la trattazione e l'istruzione al giudice relatore*".

Salvo, poi, a vanificarsi, nella stessa legge delega, il principio della collegialità dalla lettera *r* del comma 24 dell'articolo 1 il quale prevede l'introduzione del rito unitario per tutte le competenze del Tribunale Distrettuale, eccettuandolo invece per le competenze notevolissime si è detto delle Sezioni Circondariali.

Ne consegue che il rito unitario, collegiale, si applicherà, secondo il disegno della legge delega, esclusivamente alle Sezioni Distrettuali e non anche alle Sezioni Circondariali le quali, invero tratteranno la stragrande maggioranza degli affari civili.

Ultimo parametro di una giustizia a misura di minore (sempre secondo le linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa approvate il 17 Novembre del 2010) è rappresentato dalla natura "*multidisciplinare*" delle competenze professionali degli operatori del settore.

La riforma ordinamentale, come delineata, appare disfunzionale rispetto all'assetto attuale in quanto estromette i giudici onorari dal procedimento decisionale, anche nei procedimenti di peculiare delicatezza quali quelli correlativi alla sospensione e/o decadenza dalla potestà genitoriale e di allontanamento del minore in stato di abbandono ex art. 403 cc. Infatti, il Tribunale per le persone, i minori e famiglia continuerà a decidere nell'attuale composizione del Tribunale per i Minorenni (con due giudici togati e due onorari) solo nei procedimenti di adozione.

In tutti gli altri casi, la specializzazione dei giudici onorari assumerà esclusivamente una valenza "endoprocedimentale", in quanto essi saranno inseriti all'interno dell'ufficio del processo con funzioni di conciliazione, di informazione sulla mediazione familiare, di ausilio all'ascolto del minore – il quale dovrà necessariamente essere svolto dal giudice, essendone prevista l'indelegabilità anche per il minore infradodicesimo – e di sostegno ai minorenni e alle parti, con attribuzione di *specifici compiti puntualmente delegati dal magistrato togato assegnatario del procedimento* (lettera *i* del comma 24 e lettera *t* del comma 23 dell'articolo 1 della Legge Delega). I giudici onorari, pertanto, lungi dal ricevere deleghe ampie per la fase istruttoria e dal partecipare alle decisioni, dovranno limitarsi ad attendere ai compiti specifici loro demandati dal giudicante ed, eventualmente, fungere da ausilio al togato in tema di ascolto del minore.

Pertanto, il legislatore configura un sistema istruttorio e di ascolto del minore che sia garantito dalla presenza del magistrato che dovrà decidere il caso, con facoltà dell'onorario di ausilio.

Inoltre, il giudice onorario viene escluso dalla fase decisoria alla quale non potrà partecipare né direttamente né indirettamente.

La tendenza è una spinta verso procedimenti governati integralmente, in ogni fase, da un giudice, tecnico e specializzato, con divieto di qualsivoglia delega "in bianco" agli onorari od ai servizi sociali. Il che rappresenta, ove attuabile senza ampliamenti di organici, una garanzia di qualità della decisione ed una totale assunzione della responsabilità della stessa.

Non va sottaciuto, però, il grave *deficit* di multidisciplinarietà, anche nella fase decisionale, per il settore giudicante dovuto allo stretto contingentamento del ruolo degli onorari e, per altro verso, la mancata previsione della possibilità di nomina di vice procuratori onorari specializzati nell'ambito delle Procure presso il Tribunale per le persone, i minori e le famiglie.

Il che offusca un quadro riformista in un ambito nel quale, peculiarmente, si intrecciano interrelazioni fra le competenze tecnico-giuridiche e quelle degli psicologi, degli assistenti sociali, del personale scolastico. Ciò, è prevedibile, comporterà un aumento delle necessità delle consulenze tecniche di ufficio, con gli aggravati di spesa per l'erario derivanti dal fatto che molti degli utenti della giustizia minorile hanno diritto a fruire del patrocinio per i non abbienti.

## 6. Auspici

Il passaggio del testo alla Camera non ha portato ad alcun correttivo.

Né la legislazione delegata, a questo punto, potrà illuminare i punti sui quali sono calati coni d'ombra. Sarà indispensabile, per assicurare l'attuazione della riforma, con i suoi *deficit*, potenziare gli organici, dei magistrati e del personale amministrativo, per garantire una giustizia realmente a misura delle persone, dei minori e delle famiglie.