

# Il Tribunale Persone, Minorenni, Famiglia

Gli Uffici Giudiziari e le sfide della riforma per  
la tutela dei diritti fragili

a cura di **Simone Rossi, Giulio Michetti, Fabio Amadei**

Esperti in organizzazione in **COGruppo**

**OSSERVATORIOGIUSTIZIA.NET**

## La Giustizia per i deboli

Luci e ombre della riforma  
introdotta con il d.lgs. 149/2022

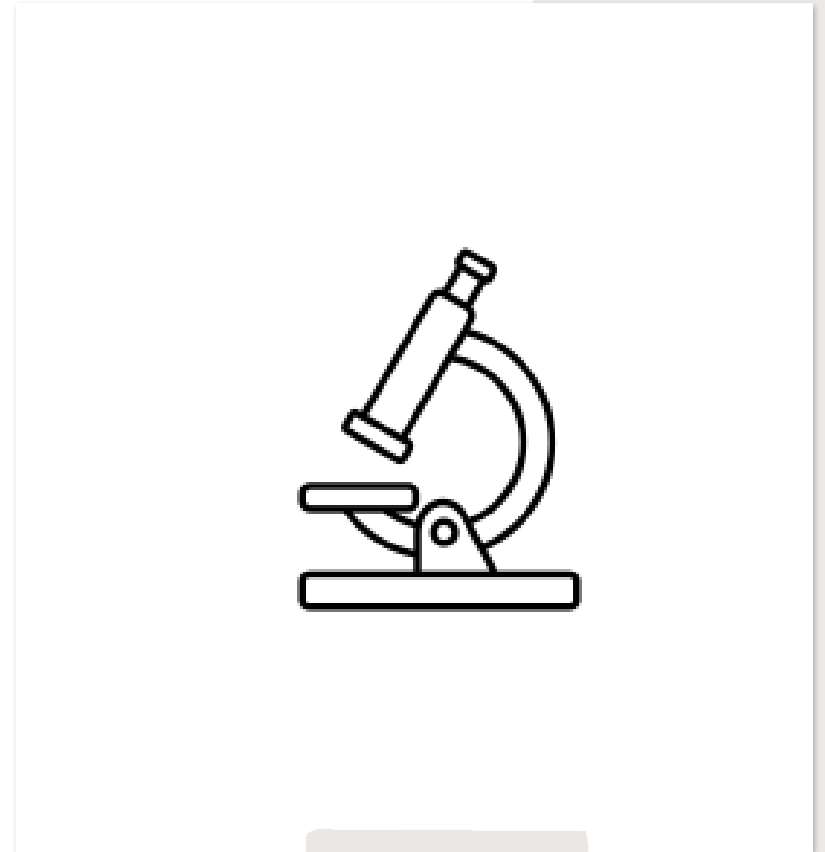
GENOVA, 10-11 MARZO 2023

# OSSERVATORIO SULLA DIGITAL TRANSFORMATION E I NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI DELLA GIUSTIZIA

- L'Osservatorio è una iniziativa di COGruppo S.r.l. SB, in collaborazione con il Dipartimento di Scienze politiche e Sociali dell'Università di Bologna e il Dipartimento di Economia Marco Biagi dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.
- È un programma di ricerca dedicato all'analisi delle logiche d'azione e delle dinamiche organizzative del sistema giudiziario.



**OSSERVATORIOGIUSTIZIA.NET**



# LA RICERCA

- In occasione del convegno di Genova del 10-11 Marzo 2023 l'Osservatorio è stato coinvolto dall'Associazione Area Democratica per la Giustizia per realizzare una prima ricerca sulla Riforma Cartabia (D.lgs. 149/2022) in materia di Persone, Minori e Famiglia.
- L'obiettivo della ricerca è stato mettere a disposizione **dati quali-quantitativi di tendenza** in grado di descrivere le prime reazioni alla Riforma.
- Al fine di tematizzare la ricerca sono state fatte interviste preliminari ad alcuni addetti ai lavori qualificati. In particolare si ringraziano i seguenti magistrati che ci hanno dedicato tempo prezioso: Roberto Di Bella, Ciro Cascone, Enrico Consolandi, Anna Cattaneo ed Ersilio Secchi.
- Successivamente a livello nazionale è stato somministrato un **questionario online** aperto a tutti gli addetti ai lavori: magistrati, giudici onorari e avvocati.
- Un sentito ringraziamento a Domenico Pellegrini per il prezioso supporto.



# CHI HA RISPOSTO

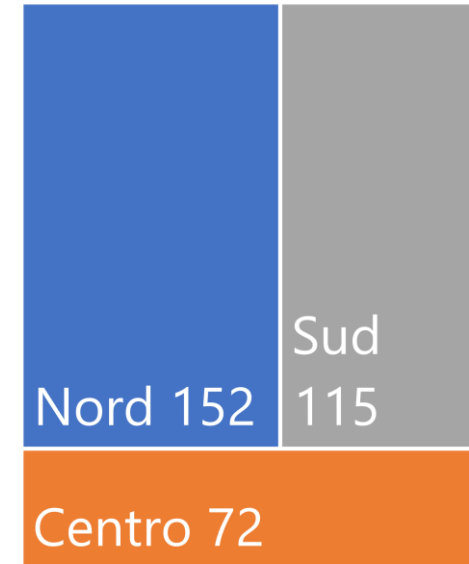
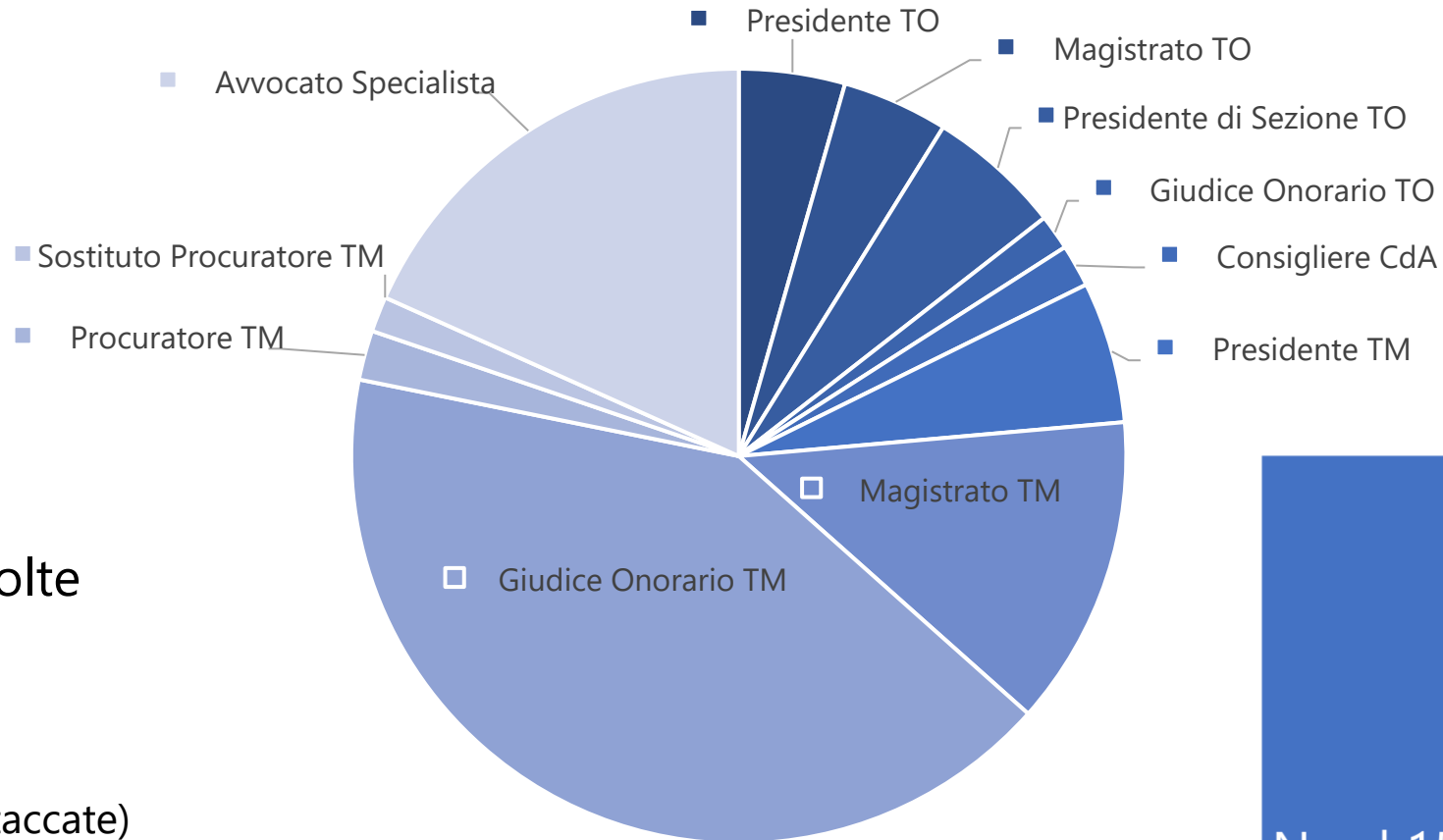
339

Risposte raccolte

27

(di cui 2 sezioni distaccate)

Distretti di Corte di Appello



# PRIMI RISULTATI DI TENDENZA

- Prima di procedere con la descrizione delle evidenze emerse a seguito della ricerca svolta, è necessario precisare che queste non possono definirsi statisticamente rappresentative della popolazione di riferimento, ma costituiscono dei **primi importanti risultati di tendenza** utili a mappare le prime impressioni e i primi pareri su quanto previsto dalla Riforma Cartabia (D.lgs. 149/2022) in materia di Persone, Minori e Famiglia.



# Una prima valutazione generale



È stata rilevata una **conoscenza media della riforma**, non particolarmente approfondita. Per lo più si ha conoscenza di quanto imminente o recentemente applicato.



Quasi il **70%** dei rispondenti ritiene che fosse **necessaria** una riforma (oltre il 75% tra i magistrati).



Principalmente per la **frammentarietà e la sovrapposizione delle competenze**. Tra i principali motivi poi anche la pluralità e la differenza tra le prassi.

MA....

**Oltre il 60% non è d'accordo sui contenuti**

**Quasi l'80% è critico sulla scansione temporale**

**Oltre il 75% dei Magistrati e il 65% degli avvocati ritengono servano dei correttivi**

The background is a solid blue color. On the right side, there are several white geometric shapes: a large triangle pointing left, a smaller triangle pointing right, and a diamond shape. On the top left, there are two white triangles pointing downwards, one slightly larger than the other, with a thin dark blue line between them.

# L'IMPATTO DELLA RIFORMA SULL'ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI

# Una valutazione d'impatto

**Oltre 2/3** dei rispondenti ritiene che la Riforma abbia un **impatto negativo**:



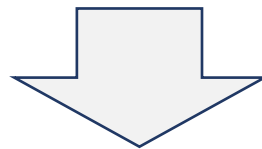
sull'**efficienza** del sistema giustizia



sui **tempi** di risposta degli UUGG



sulla **capacità di gestione** degli affari di competenza



Per **oltre il 70%** dei rispondenti, la riforma non viene ritenuta migliorativa della **capacità di tutelare i diritti**.



# Istituzione del Tribunale Unico

- In generale, l'istituzione del Tribunale Unico e l'assegnazione delle relative materie l'**opinione è polarizzata** tra chi è d'accordo e chi è in disaccordo.
- In particolare, circa l'istituzione del Tribunale Unico oltre il 60% della magistratura è d'accordo, l'avvocatura per oltre il 90%, mentre la **componente onoraria solo per il 25%**.

MAGISTRATI	GIUDICI ONORARI	AVVOCATI
D'accordo il <b>62%</b>	D'accordo il <b>25%</b>	D'accordo il <b>92%</b>

# Valutazione sulle risorse a disposizione



L'organico dei magistrati è insufficiente



Il personale amministrativo è insufficiente



Le attuali strutture dei TO e dei TM non sono idonee e non hanno spazi sufficienti



Non ci sono sufficienti spazi da dedicare appositamente all'ascolto dei minori

# Cosa manca?



## Strumenti telematici

- Processo Telematico
- **Strumenti per la registrazione audiovisiva**
- **Competenze**
- Prassi di trasmissione digitale (segnalati solo da 1/3 dei magistrati)



## Protocolli

- Solo in casi isolati si sono predisposti **protocolli con le associazioni dei mediatori**
- In 17 distretti sono stati predisposti **protocolli di raccordo tra TO, TM e servizi sociali**



## Albi

- La maggior parte dei TO non ha costituito **albi dei mediatori familiari**
- **Professionalità** (solo il 12% dei magistrati pensa ci siano abbastanza CTU specializzati)

# Il ruolo del digitale

- È ritenuta **fondamentale** l'introduzione di **forme di gestione telematica** dei procedimenti.



- Tendenzialmente, i principali **impatti** di una **mancata implementazione del PCT** risulterebbero essere:

DILATAZIONE DEI TEMPI PROCESSUALI

MANCATA ATTUAZIONE DELLA RIFORMA

DISOMOGENEITÀ DI COMPETENZE E DI STRUMENTI

COMPLESSITÀ DEI FLUSSI INFORMATIVI

The background is a solid blue color. On the right side, there are several white geometric shapes: a large triangle pointing left, a smaller triangle pointing right, and a diamond shape. On the top left, there are two white triangles pointing downwards, each with a thin dark blue outline.

# I SOGGETTI PROCESSUALI ALLA PROVA DEL NUOVO RITO

# La monocraticità



Il **68%** dei rispondenti ritiene che la **monocraticità in sede circondariale** sia la previsione più **critica**.



Quasi **l'80% della magistratura** non è d'accordo **sull'esclusione dei giudici onorari** dal collegio (dato più forte tra i magistrati dei TM – 91% disaccordo), sottolineando il valore della **multidisciplinarietà** e delle competenze necessarie.



In generale, è ampiamente ritenuto che l'esclusione della componente onoraria in sede decisionale determinerà un **rallentamento del lavoro dei Tribunali per i Minorenni**.

# L'organizzazione del lavoro del giudice



Oltre **2/3** dei rispondenti è in **disaccordo sulla concentrazione sul Giudice Togato minorile** della prima udienza e dell'udienza di rimessione della causa.



Quasi l'**80%** dei rispondenti **critica il divieto di delega ai giudici onorari dell'ascolto** del minore, con ricadute sulla capacità di seguire tutte le incombenze e garantire tempi coerenti con i casi trattati.



**Diffusa critica** sulla mancanza dell'**Ufficio per il Processo** a livello distrettuale.

# Le competenze



Riguardo la **delega delle competenze ai notai** in materia di volontaria giurisdizione:

oltre il **40%** dei **magistrati** è d'accordo

solo il **15%** degli **avvocati** è d'accordo



Solamente il **10%** circa dei rispondenti dichiara:

la **presenza di esperti** e specifiche professionalità, quali in particolare violenza domestica e di genere

la creazione di un **albo dei mediatori** famigliari

• Riguardo il ruolo di **Curatore Speciale**:

- quasi l'**85%** dei rispondenti apprezza la relativa nuova regolamentazione;
- congiuntamente, quasi l'**80%** dei magistrati dichiara di nominare tale figura frequentemente.



• Quasi il **60%** dei rispondenti teme **difficoltà nell'introduzione del PCT al TM.**





The background is a solid blue color. On the right side, there are several white geometric shapes: a large triangle pointing left, a smaller triangle pointing right, and a diamond shape. In the top left corner, there are several white triangles pointing downwards, some of which are partially cut off by the edge of the image.

**CSM E MINISTERO: QUALI  
INTERVENTI PER ATTUARE  
LA RIFORMA?**

# Quali correttivi sono necessari?

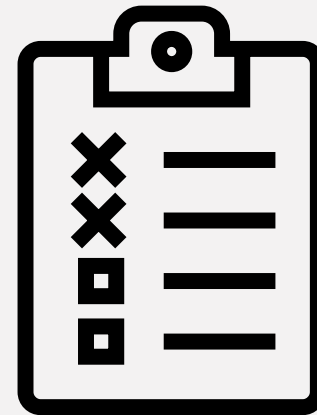
**OLTRE IL 75% DEI MAGISTRATI E IL 65% DEGLI AVVOCATI RITIENE SERVANO DEI CORRETTIVI**

- **Reintrodurre la collegialità** come modalità di approfondimento e definizione dei procedimenti.
- Ripristinare e valorizzare il ruolo dei **Giudici Onorari** in quanto portatori di una competenza specialistica necessaria e preziosa.
- Integrazione della strumentazione digitale e adattamento degli organici.
- Maggiore e diversa **distribuzione delle competenze tra la sezione circondariale e la sezione distrettuale.**
- In particolare, i magistrati dei TO esprimono la:
  - necessità di un **rito più snello e flessibile**;
  - reintroduzione delle **udienze presidenziali** in materia di famiglia.

- ✓ *Tutela e ascolto del minore*
- ✓ *Apporto dei giudici onorari*
- ✓ *Organico e digitalizzazione*

# Quali ambiti non sono stati considerati?

- Secondo la maggioranza dei Magistrati del Tribunale Ordinario era necessario il:
  - superamento del procedimento bifasico **separazione-divorzio**.
- Secondo i Magistrati del Tribunale per i Minorenni e della Procura Minorenni era necessario intervenire riguardo:
  - **adozioni e misure amministrative:** procedimenti non toccati dalla riforma;
  - **attività del Pubblico Ministero** (indagini preliminari civile, notifica, ruolo in genere).





# L'IMPATTO SULLA TUTELA DEI DIRITTI

# Opinioni sui risultati della Riforma



Il **75%** dei rispondenti giudica **negativo l'impatto sull'efficienza** del sistema giudiziario.

I **2/3** dei rispondenti ritiene che avrà un **impatto negativo sulla capacità di gestione degli affari di competenza**.

---



Quasi il **70%** prevede un **impatto negativo sui tempi di risposta** degli uffici giudiziari.

---



In generale, la **possibilità di aumentare le proposte di conciliazione** grazie all'accelerazione dei tempi e alla possibilità per il giudice di conoscere il *thema probandum* e *decidendum* nella prima udienza è ritenuta **scarsamente probabile**.

# Sulla tutela dei diritti e il disposition time



In generale, per oltre 2/3 dei rispondenti, la riforma **non ha un effetto migliorativo** sulla capacità di **tutelare i diritti**. Scomponendo per ruoli emerge che:

Magistrati	Giudici Onorari	Avvocati
66%	89%	42%



La previsione del rito unico **non incide sulla riduzione del *disposition time***:

Su una scala da 1 a 10, quanto ritiene che la previsione di un rito unico sia migliorativa in termini di <i>disposition time</i> ?		
Ruolo	Valutazione media	Valutazione prevalente
Magistrati TO	5	3 (14%)
Magistrati TM	4	1 (30%)
Giudici Onorari	3	1 (32%)
Avvocati	6	8 (21%)

# L'impatto sulla tutela dei diritti dei minori

- La Riforma è diffusamente giudicata **poco funzionale** al rispetto del **principio "best interest of the child"**.



- L'**esclusione dell'apporto tecnico del giudice onorario** in sede decisionale in materia minorile:
  - rallenta il lavoro dei Tribunali;
  - determina una **maggiore difficoltà a tutelare i diritti dei minori**.



## Su una scala da 1 a 10, quanto ritiene che la Riforma sia funzionale al rispetto del principio «*best interest of the child*»?

Ruolo	Valutazione media	Valutazione prevalente
Magistrati TO	5	<b>5 (18%)</b>
Magistrati TM	3	<b>1 (37%)</b>
Giudici Onorari	<b>2</b>	<b>1 (54%)</b>
Avvocati	6	<b>8 (21%)</b>

## Su una scala da 1 a 10, quanto ritiene che l'esclusione del giudice onorario in sede decisionale in materia minorile determini maggiore difficoltà a tutelare i diritti dei minori?

Ruolo	Valutazione media	Valutazione prevalente
Magistrati TO	6	<b>8 (20%)</b>
Magistrati TM	9	<b>10 (60%)</b>
Giudici Onorari	9	<b>10 (75%)</b>
Avvocati	5	<b>1 (19%)</b>