

Il nuovo Tribunale persone minori e famiglie: cosa occorrerebbe fare entro il 17 ottobre 2024 perché possa funzionare

PARTE PRIMA

di Domenico Pellegrini

Sommario: 1. Premessa: riepilogo sintetico delle attività preliminari per l'avvio del TPMF e ipotesi di cronoprogramma - 1.1. Ipotesi di cronoprogramma - 1.2. Ipotesi circa il fabbisogno di risorse - 1.2.1. Ipotesi 1: lo studio del Dog - 1.2.2. Ipotesi 2: un calcolo secondo i carichi esigibili - 1.2.3. Osservazioni su fabbisogno, aumento dei carichi di lavoro e gestione pendenze ante 17 ottobre 2024.

1. PREMESSA: RIEPILOGO SINTETICO DELLE ATTIVITA' PRELIMINARI PER L'AVVIO DEL TPMF e IPOTESI di CRONOPROGRAMMA

Attività	Competenza	Note
Determinazione organico magistratura ordinaria del TPMF	Ministero sentito il CSM	La pianta organica deve essere adeguata per garantire il funzionamento a regime del TPMF Si deve tenere conto del trasferimento di competenze dalla sez. distrettuale a quella circondariale nonché delle nuove competenze della sez. distrettuale.
Istituzione dei posti di Presidente di sezione circondariale presso il TPMF	Presidenti TPMF e CSM	Sono posti di nuova istituzione e dovranno essere oggetto di previsione tabellare, approvazione e successivo bando per semidirettivi (art 46 ord giud. e art 49 circ. Tabelle 20-22)
Determinazione organico magistratura ordinaria della Procura presso il TPMF	Ministero sentito il CSM	Gli attuali PM presso il TM diventano PM presso il TPMF. Non è previsto invece nessun trasferimento dalle Procure Ordinarie benchè queste ultime perdano

		competenze a favore della nuova procura presso il TPMF
Determinazione organico del personale amministrativo	Ministero	La pianta organica è indispensabile per l'avvio del nuovo TPMF ed urgente in quanto dovrà essere seguita da contrattazione sindacale. Analogia pianta organica va definita per le Procure presso il TPMF tenuto conto dell'aumento di competenze e dei nuovi adempimenti (notifiche civili) previsti dalla riforma cpc
Determinazione organico dei GOP presso il TPMF	Ministero Attività non prevista dalla legge	Dopo la riforma del 2017 (d.lgs. 116/2017) non è stato ancora adottato il DM che individua il numero di GOP per i giudici di pace e l'ufficio del processo. Peraltro oltre alla pianta organica è probabilmente necessario un intervento legislativo perché ad oggi i GOP, dopo due anni in Tribunale, dovrebbero essere destinati al Giudice di Pace.
Previsione delle figure di Vice Procuratori presso la Procura presso il TPMF e relativa pianta organica	Ministero attività non prevista dalla legge	La normativa non prevede vice-procuratori per le Procure presso il TPMF a differenza di quanto accade nella Procura presso il TO. La dotazione di viceprocuratori onorari appare peraltro necessaria visto l'aumento di competenze civili.
Determinazione organico AUPP	Ministero Attività non prevista dalla legge.	Benchè la norma preveda l'UUP anche presso il TPMF e la sua composizione anche tramite gli AUPP di fatto questi ultimi sono stati allocati solo presso i Tribunali Ordinari. Va quindi prevista una specifica allocazione di risorse anche per il TPMF Da valutare se l'UUP va esteso anche alle Procure presso il TPMF
Peculiare situazione del Giudice Tutelare	Ministero	A normativa invariata presso i circondari si assisterà alla duplicazione dei giudici tutelari: un GT per gestire le pendenze fino ad esaurimento e un GT per gestire i nuovi processi presso il TPMF. La norma sconta una evidente non comprensione dell'attività del GT che è soprattutto di gestione di procedure aperte che durano anni. Poiché i problemi organizzativi conseguenti non sono di poco conto si impone una riflessione sul punto.
Circolare sulle tabelle TPMF	CSM	Il TPMF è distrettuale con assegnazione di giudici (al distretto e/o al circondario/i) e affari determinata dalle tabelle. Vanno stabiliti criteri direttivi che i Presidenti applicano nelle tabelle. La previsione dei criteri di assegnazione alle sezioni distrettuale / circondariale deve precedere gli interpellati ed eventuali bandi di trasferimento. La circolare è poi necessaria per dettare i criteri per la costituzione dei posti di presidente di sezione
Individuazione degli istituti di flessibilità per la copertura dei posti di magistrati nelle sezioni circondariali	CSM	Per il funzionamento delle sezioni circondariali del TPMF fino al 31.12.2029 la norma prevede il ricorso a istituti di flessibilità. Occorre definire tali istituti.

		Vanno riviste quindi anche le circolari su supplenze ed applicazioni e va determinato chi decide l'utilizzo di tali istituti
Assegnazione magistrati dirigenti	CSM	Di diritto per il TPMF. Per le sezioni circondariali vanno banditi specifici concorsi per semidirettivi (i presidenti di sezione del TO potranno fare domanda dal 1.1.2030)
Assegnazioni di diritto dei magistrati minorili al TPMF	CSM	L'assegnazione di diritto va recepita in una delibera del CSM Non sono definite le modalità di allocazione presso le sezioni circondariali.
Interpello per assegnazione giudici del TO e della CDA al TPMF	CSM	Va previsto un interpello per favorire la presentazione di domande per l'assegnazione dei giudici del TO e della CDA al TPMF: l'appetibilità dell'interpello dipende anche dalla chiarezza delle regole in tema di assegnazione alle sezioni circondariali.
Assegnazione giudici esperti al TPMF Determinazione modalità di pagamento dei giudici esperti Modalità di assegnazione alle sezioni circondariali	Prevista dalla legge. Non previste idonee modalità di pagamento CSM	I giudici esperti del TM sono assegnati di diritto al TPMF. Svolgono funzioni di giudice nei casi previsti dalla legge e le altre funzioni previste quali componenti dell'ufficio per il processo. Le modalità di pagamento attuali (ad udienza) non sono più idonee a remunerare tutte le attività previste dalla legge come addetti UPP per cui appare necessario un intervento normativo Sono poi da definire – nel prossimo bando per le nomine degli esperti - le modalità di assegnazione dei G.Esp. alle sezioni circondariali (tenuto conto che la maggior parte oggi vive e lavora nelle sedi del TM situate nei capoluoghi di Corte di appello)
Interpello per assegnazione personale amministrativo (e AUPP)	Ministero	Va previsto un interpello al personale amministrativo che viene trasferito a domanda. Tale interpello dovrà tenere conto degli accordi sindacali nazionali L'interpello dovrà riguardare anche gli AUPP
Interpello per trasferimento GOP	CSM	Una volta stabilita la pianta organica dei GOP presso il TPMF va previsto un interpello per raccogliere le domande di trasferimento
Redazione tabelle TPMF E regolamentazione uffici del processo	Presidenti TPMF	Sulla base della nuova circolare tabelle appare opportuna la redazione delle tabelle del TPMF anche per rendere espliciti i criteri di allocazione delle risorse. E' necessaria anche la regolamentazione dei nuovi Uffici per il processo presso il TPMF
Redazione tabelle TO	Presidenti TO	Con l'attuale normativa il TO deve definire i pendenti in materia di famiglia. I presidenti TO dovranno quindi allocare le opportune risorse per tale definizione delle sole pendenze. Inoltre, sulla base dei risultati dell'interpello di cui sopra, andranno riviste le distribuzioni di Giudici, Gop e personale amministrativo interne al tribunale

Redazione tabelle CDA	Presidenti CDA	<p>Con l'attuale normativa la CDA rimane competente per le impugnazioni dei provvedimenti dei TO relativi a procedimenti iscritti prima del 17.10.2029. Tale competenza si aggiunge alla competenza sulle impugnazioni dei provvedimenti collegiali di primo grado del TPMF.</p> <p>L'adeguamento delle tabelle dovrà quindi tenere conto dei risultati dell'interpello di cui sopra e del permanere di flussi di lavoro quasi invariati almeno nei primi due anni successivi al 17.10.2024</p>
<p>Bando per trasferimento per copertura posti magistrato TPMF non coperti da interpello</p> <p>Ovvero</p> <p>Ricorso agli istituti di flessibilità</p>	CSM	<p>Laddove l'interpello non permetta la copertura degli organici del TPMF sarà necessario un bando ad hoc del CSM.</p> <p>Le modalità del bando dipendono anche da quanto stabilito in circolare tabelle (in particolare da valutare se il bando prevede già l'indicazione della sede territoriale circondariale)</p> <p>In alternativa si dovrà ricorrere agli istituti di flessibilità</p>
Assegnazione posti in organico ai MOT	CSM	L'ipotesi di ricorso ai MOT per la copertura dei posti appare praticabile solo dalla fine del 2025 quando prenderanno servizio i magistrati che stanno attualmente espletando il concorso.
Assegnazione del personale amministrativo mediante flessibilità	Ministero	Sino al 31.12.2029 il Direttore generale del personale e della formazione può adottare provvedimenti per assicurare il funzionamento delle sezioni circondariali ricorrendo al personale di altri uffici.
Dotazione materiale e dotazione locali idonei	Ministero	<p>La norma prevede la dotazione di locali idonei. Va evidenziato che il mantenimento di uffici separati (tra sezione circondariale e distrettuale) potrebbe essere fonte di grave disagio per l'utenza soprattutto nel caso di giudici coassegnati ai due uffici.</p> <p>Inoltre la divisione fisica degli uffici impedisce una ottimizzazione delle risorse amministrative.</p>
Dotazione materiale: informatica	Ministero	<p>Attualmente TM e TO utilizzano SICID: ma le due versioni sono diverse. Occorre quindi prevedere l'adozione di una unica versione di SICID per il nuovo TPMF (con eventuale migrazione dei dati dell'attuale TM)</p> <p>Inoltre vanno previste nuove funzioni per la gestione di reclamo/appello presso il TPMF</p> <p>In base alle modalità di gestione delle pendenze andrà valutata eventuale migrazione dei dati da TO a TPMF</p>
Dotazione materiale: informatica - statistiche	Ministero	Attualmente il sistema informatico del TM non permette la produzione di statistiche. Pertanto non è possibile una valutazione dei flussi conseguenti alla Cartabia e non è possibile neppure la redazione dei programmi ex art. 37. E'

		indispensabile la risoluzione del problema prima dell'avvio del nuovo TPMF.
Assegnazione del personale di polizia giudiziaria		L'assegnazione alle sezioni di PG presso le Procure presso il TPMF è di diritto.

1.1. IPOTESI DI CRONOPROGRAMMA

Attività	
Determinazione organico magistratura ordinaria del TPMF	15 MARZO 2024
Istituzione dei posti di Presidente di sezione circondariale presso il TPMF	
Determinazione organico magistratura ordinaria della Procura presso il TPMF	15 MARZO 2024
Determinazione organico del personale amministrativo	15 MARZO 2024
Determinazione organico dei GOP presso il TPMF	15 MARZO 2024
Previsione delle figure di Vice Procuratori presso la Procura presso il TPMF e relativa pianta organica	
Determinazione organico AUPP	15 MARZO 2024
Peculiare situazione del Giudice Tutelare	
Circolare sulle tabelle TPMF	30 APRILE 2024
Individuazione degli istituti di flessibilità per la copertura dei posti di magistrati nelle sezioni circondariali	30 APRILE 2024
Assegnazione magistrati dirigenti	31 DICEMBRE 2024
Assegnazioni di diritto dei magistrati minorili al TPMF	17 OTTOBRE 2024
Interpello per assegnazione giudici del TO e della CDA al TPMF	10 MAGGIO 2024
Assegnazione giudici esperti al TPMF Determinazione modalità di pagamento dei giudici esperti Modalità di assegnazione alle sezioni circondariali	17 OTTOBRE 2024
Interpello per assegnazione personale amministrativo (e AUPP)	30 APRILE 2024
Interpello per trasferimento GOP	10 MAGGIO 2024
Redazione tabelle TPMF E regolamentazione uffici del processo	30 GIUGNO 2024
Redazione tabelle TO	30 GIUGNO 2024
Bando per trasferimento per copertura posti magistrato TPMF non coperti da interpello Ovvero Ricorso agli istituti di flessibilità	30 GIUGNO 2024
Assegnazione posti in organico ai MOT	2026
Assegnazione del personale amministrativo mediante flessibilità	17 OTTOBRE 2024
Dotazione materiale e dotazione locali idonei	30 SETTEMBRE 2024
Dotazione materiale: informatica	17 OTTOBRE 2024
Assegnazione del personale di polizia giudiziaria	17 OTTOBRE 2024

1.2. IPOTESI CIRCA IL FABBISOGNO DI RISORSE

Rinviano al § 7 per una analisi di dettaglio delle possibili modalità di determinazione del fabbisogno di risorse magistratuali e amministrative per il nuovo TPMF si riportano sinteticamente di seguito alcune ipotesi di calcolo.

1.2.1. Ipotesi 1: lo studio del Dog

Nel 2022 il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Ministero della Giustizia (DOG) ha condotto un primo studio per determinare l'organico del personale di magistratura necessario per l'avvio del TPMF.

Il risultato complessivo di tale studio proponeva la seguente dotazione organica:

UFFICIO	DOTAZIONE COMPLESSIVA DELL'UFFICIO	POSTI RECUPERATI DALLE PIANTE ORGANICHE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI	AUMENTO DEL RUOLO ORGANICO DEL PERSONALE DI MAGISTRATURA
SEZIONI DISTRETTUALI	274	214	60
SEZIONI CIRCONDARIALI	607	407	200
PROCURA DELLA REPUBBLICA	147	115	32
TOTALE	1.028	736	292

Nello studio del DOG si evidenziava una dotazione complessiva e le modalità di recupero di tali risorse in parte dalle piante organiche degli uffici giudiziari e in parte da un aumento del personale di magistratura.

Per quanto attiene al personale amministrativo nello stesso studio il DOG evidenziava i seguenti fabbisogni:

	Dotazione organica attuale uffici minorili				Totale	Totale	Totale	TOTALE	TOTALE
	Area III	Area II	Area I	Totale di base	incremento Area III	incremento Area II	Incremento Area I	incremento Aree	FABBISOGNO
TOTALE (195 uffici)	353	770	135	1.258	229	1.672	229	2.130	3.388

Per quanto attiene ai dirigenti amministrativi il **fabbisogno complessivo era stato quantificato dal DOG in 65 unità complessive**

1.2.2. Ipotesi 2: un calcolo secondo i carichi esigibili

Questa ipotesi considera il numero di iscrizioni nazionali in materia di famiglia e di procedimenti in gestione al giudice tutelare (tutele/ads/curatele/vigilanze): il numero delle sopravveniente viene diviso per il numero di iscrizioni/gestioni stabilite dal CSM nella circolare sui carichi esigibili.

Nel valutare il numero di iscrizioni si è attribuito un peso alle procedure consensuali pari a 1/10 delle procedure contenziose.

Dei carichi esigibili vengono considerate l'ipotesi minima, mediana e massima (per il GT è stato ipotizzato un ruolo di 1000/1800/4000 procedimenti in gestione).

	25	mediana	75
Contenz.	856,9915	319,3248	167,9531
Consensuale	153	57	30
Tutelare	464,01	257,78	116
TOTALE	1474,0015	634,1048	313,9531

In base al dato mediano occorrono 634 giudici nelle sezioni circondariali.

Per i dati dei giudici distrettuali e per le Procure si rinvia allo studio del DOG e quindi per il nuovo TPMF servono:

- 908 giudici
- 147 pubblici ministeri

1.2.3. Osservazioni su fabbisogno, aumento dei carichi di lavoro e gestione pendenze ante 17 ottobre 2024.

In relazione alle ipotesi di fabbisogno si osserva che:

- a) la previsione del Dog prevedeva, tanto per i magistrati che per il personale amministrativo, che il fabbisogno fosse soddisfatto sia da risorse sottratte alle Corti di Appello che ai Tribunali ordinari, sia da nuove risorse aggiunte con un aumento della pianta organica nazionale;
- b) tale aumento veniva incontro alla esigenza di non sottrarre risorse dai (numerosi) tribunali più piccoli, dove vi è una sola sezione civile ed a volte una sola sezione promiscua: in tali uffici la perdita anche di una sola unità può portare alla paralisi dell'ufficio;
- c) inoltre evitava di gravare in modo eccessivo su quegli uffici che oggi destinano da 1,1 a 1,9 risorse *full-time equivalent* al settore famiglia: invero poiché i giudici del TPMF svolgono funzioni esclusive nella materia di competenza a tali uffici potrebbe essere sottratta un numero di risorse fisiche superiore alla quota *full time equivalent*.

Va poi evidenziato che con la sottrazione ai giudici onorari esperti del TM delle competenze in materia di ascolto del minore e delle parti processuali e quindi di celebrazione delle udienze più impegnative il lavoro di questi ultimi si riverserà sui giudici ordinari.

I giudici onorari esperti sono 770: lavorando due giorni a settimana il loro lavoro equivale a quello di circa 250 giudici togati.

L'aumento di carico di lavoro stimabile, sui giudici ordinari, considerate le attività già devolute ai giudici esperti, può essere stimato nel 30%: tale dato non è stato preso in considerazione nel calcolo del fabbisogno che sotto tale profilo è sottostimato.

In ogni caso, qualunque decisione sulla pianta organica presuppone la risoluzione del tema delle cause pendenti presso i tribunali ordinari.

La attuale soluzione normativa prevede la permanenza di tali cause presso i tribunali ordinari che quindi dovranno organizzare specifiche sezioni anche qualora i giudici delle sezioni specializzate si trasferiscano presso il nuovo TPMF. In tale caso la copertura della pianta organica del TPMF potrebbe essere ridotta, inizialmente, ma con necessità di adeguare la copertura ogni 6 mesi per evitare la formazione di un forte arretrato.

Viceversa, ove con modifica normativa si adotti la soluzione opposta (ossia che i nuovi TPMF gestiscano anche le pendenze dei tribunali ordinari in materia di famiglia al 17 ottobre 2024, la pianta organica dei TPMF dovrà non essere adeguata ma adeguatamente coperta.

Va segnalato che con l'attuale normativa le Corti di Appello rimarranno competenti sugli appelli nei confronti dei provvedimenti del TO ben oltre il 31-12-2029: calcolando un tempo di definizione di 2 o 3 anni per gli appelli contro i provvedimenti di primo grado si può stimare una competenza residua della Corte fino al 2032/2033. E' pur vero che la CDA rimane competente per gli appelli contro i provvedimenti collegiali del TPMF ma questi ultimi, a normativa invariata, non riguardano nessun procedimento dell'attuale TO.

Tale residualità della competenza della CDA, il cui peso diminuirà nel tempo, rischia di determinare, come per i TO, l'affidamento delle cause a sezioni non più specializzate.

La creazione di due circuiti giudiziari per le cause di famiglia determina la possibilità che mentre le separazioni introdotte prima del 17 ottobre verranno decise dal collegio TO con appello alla CDA, i divorzi introdotti il 17 ottobre 2024 dopo vengano decisi dal TPMF circondariale con appello al TPMF distrettuale, con tempi diversi e non coordinabili tra loro.