

PROGETTO MINISTERO DELLA GIUSTIZIA – FONDAZIONE CRUI – ICEDD LUISS GUIDO CARLI



*Linee guida per l'adozione e il consolidamento di buone prassi nel settore
della giustizia della famiglia, della persona e dei minorenni*

Questo lavoro è il risultato di una azione di ricerca svolta fra il 1° novembre 2023 e il 31 ottobre 2025 su un campione di otto distretti giudiziari (Catania, Cagliari, Firenze, Genova, Reggio Calabria, Salerno, Torino, Trento) e attraverso il coinvolgimento di tutte le istituzioni che ivi operano nella e con la giurisdizione.

Il coordinamento scientifico della attività di ricerca e della elaborazione dei dati e delle evidenze empiriche è della prof. Daniela Piana. Referente del progetto per il Ministero della Giustizia e coordinatrice del gruppo di lavoro istituito presso il Gabinetto è la dott.ssa Rosa Patrizia Sinisi, Vice-Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi,

La ricerca svolta fa parte delle attività di collaborazione del Ministero della Giustizia con la Fondazione CRUI e per il tramite di questa con le realtà di eccellenza accademica ed universitaria italiane.

La proprietà intellettuale dei dati e dei documenti resta del Ministero della Giustizia.

PERCHÉ, QUANDO, COME, DOVE

Introduzione operativa

Perché delle linee guida per la adozione ed il consolidamento di buone pratiche?

Nell'esperienza degli uffici giudiziari italiani le pratiche di carattere organizzativo e le iniziative di collaborazione istituzionale rappresentano non solo una costante concretamente vissuta e gestita nella quotidianità, ma anche un tema di cui il capo ufficio e la dirigenza amministrativa si sono occupati e si occupano in modo pressoché costante. Non sempre si tratta di pratiche che nascono da un progetto. Accade, ad esempio, che vi sia l'introduzione di una modalità nuova di collaborare in un servizio, in una cancelleria, nell'ufficio spese, nel rapporto fra sezione e cancelleria di riferimento, tra uffici giudiziari. Individuata una modalità per risolvere un problema o per sopperire ad una difficoltà, la modalità adottata si rivela efficace ed appropriata e diventa routine. Dopo un po' di tempo si inizia ad operare sempre in quel modo e diventa una pratica. Non è stata modellizzata, non è stata teorizzata. È stata adottata attraverso l'uso delle risorse in modo "adattivo", cioè adattandosi alla situazione del momento.

In taluni casi invece si tratta di modelli organizzativi che scaturiscono da attività collaborative con le università o con esperti o dalla creatività organizzativa interna, esplicitamente messa attorno ad un tavolo o nel contesto dell'ufficio innovazione, ed applicata ad un settore. Ne scaturisce un progetto e da qui un modello.

Verso il mondo esterno le pratiche nascono spesso dalla congiuntura favorevole di istituzioni giudiziarie che si trovano ad operare in un territorio dove altre istituzioni si rendono disponibili non solo ad aiutare – una carenza di uno spazio, si pensi agli spazi protetti per l'ascolto del minore – ma anche a proiettarsi verso un miglioramento di servizi, di funzionalità, di risposta ai bisogni dei cittadini – si pensi ai protocolli che favoriscono le forme non contenziose di risoluzione delle controversie. In tal caso l'introduzione della pratica avviene attraverso un protocollo, un memorandum, una convenzione.

La attuazione di questi strumenti viene spesso collegata al fare, più che al progettare o al misurare l'impatto. Nondimeno vi sono pratiche di collaborazione istituzionale che si sono consolidate ed oggi fanno parte del *modus operandi* di fatto esistente nel distretto e nella sede circondariale, a seconda dei casi. Nella varietà delle esperienze e nella diversità delle condizioni di contesto è possibile trovare non solo punti di convergenza sulle prassi ma anche delle modalità comuni per assicurare che si adotti di tutto ciò che viene sperimentato ciò che veramente funziona e ciò che è in grado di durare nel tempo? Sì, è possibile.

Serve un metodo.

Come?

Il metodo di adozione e di consolidamento non è teorico e non è ipotetico. Risponde a domande concrete che i capi ufficio e i dirigenti amministrativi si pongono ogni giorno. Anche quando una buona pratica è in essere e sembra funzionare le condizioni di continuazione e di trasmissione, al di là dei cambi di vertice e della temporaneità degli incarichi, resta incerta. Inoltre, quando è trascorsa la prima fase di avvio della buona pratica, il passaggio dalla fase innovativa alla fase standardizzata, regolarizzante, necessaria per non disperdere i risultati conseguiti e soprattutto l'impegno e la fiducia ad esso connesso generati, diventa la vera sfida. Un cambio di risorse disponibili, di orientamenti istituzionali, di sistemi informativi, nel loro insieme rendono discontinua la pratica. Recuperarla

dopo un momento di discontinuità è sempre faticoso e spesso genera insuccessi e frammentate attività non pienamente riuscite. Quando poi si cerca di adottare una buona pratica che è stata introdotta in una altra sede la questione immediata che si pone è quella della diversità delle condizioni di contesto. Il paese è caratterizzato da realtà fra loro anche molto diverse. Questo dato di fatto genera spesso resistenze alla diffusione di ciò che funziona.

Quando?

Il tempo di introduzione di una buona pratica di solito coincide con l'arrivo di un nuovo capo ufficio o con l'introduzione di nuove risorse umane – si pensi all'esperienza fatta con il piano di reclutamento dei funzionari addetti all'ufficio per il processo solo a titolo esemplificativo – o con l'arrivo di una nuova dirigenza amministrativa. La prospettiva temporale dei quattro anni per gli incarichi direttivi e semi-direttivi giustifica la immediata considerazione del “dopo”. Il consolidamento va immediatamente pensato. Non è una ipotesi a margine, ma la necessaria prospettiva nella quale porsi. Per potere operare in tal modo occorre però essere pragmatici. Si mantiene nel tempo solo ciò che funziona. Ciò che serve all'ufficio va reso una routine il cui funzionamento non deve dipendere dagli avvicendamenti di vertice. L'organizzazione deve durare più di quattro anni. Come fare? Per potere mantenere ciò che funziona occorre sapere come misurare il funzionamento. Non si tratta solo di guardare alla performance. Il tema non è, concretamente parlando, solo quello di introdurre degli indicatori di *clearance rate* o *disposition time*. Si tratta di avere un set di indicatori e di dimensioni a cui guardare costantemente per assicurarsi che ciò che si è introdotto serve e può funzionare anche senza la spinta propulsiva di chi lo ha introdotto e fortemente voluto o incoraggiato. Il consolidamento passa da una fase di minore visibilità esterna ma di maggiore impegno interno.

Dove?

Una pratica adottata in una sede può essere trasferita in una altra sede? Verrebbe da dire di no. Le condizioni di contesto spesso sono diverse. Le forme di collaborazione sul territorio sono a loro volta connotate proprio per la storia di quel territorio. Una avvocatura aperta ad un dialogo e capace al suo interno di essere coesa è un interlocutore ideale. Un notariato distrettuale pronto ad aderire a progetti di collaborazione è una condizione che facilita di molto la capacità della giurisdizione di raggiungere e dare risposta ai bisogni della cittadinanza soprattutto di quella più vulnerabile. Le università che sono pronte ad aderire a partenariati senza forme di primazia o di asimmetrie costruiscono attorno alla giurisdizione una rete di supporto conoscitivo e scientifico insostituibile. Ma queste condizioni non sono fra le leve del cambiamento dell'ufficio giudiziario. Come fare dunque se si vuole adottare una buona pratica che è stata testata e con successo adottata in una sede ma le condizioni di contesto essendo diverse si dubita di poterla trasferire dove si sta operando? Occorre un metodo che sia capace di trovare sostituzioni funzionali e che metta esplicitamente in oggetto di programmazione e di pianificazione la adozione di una pratica e il suo necessario consolidamento.

Per queste ragioni le linee guida che qui vengono presentate hanno come obiettivo quello di dare risposte concrete agli uffici giudiziari nelle situazioni in cui si vengono a trovare quando vogliono trovare buone pratiche e non vogliono disperdere energie dopo il primo periodo di entusiasmo e di impegno, agli uffici

giudiziari che hanno già buone pratiche ma si trovano a vivere una discontinuità di contesto, ed infine al paese nel percorso di progressivo adattamento delle linee di riforma in un settore che tocca moltissimo la vita quotidiana di tutti, famiglie, bambini e minorenni in genere, le persone.

Come utilizzare questo documento?

Andando a vedere nelle diverse sezioni in cui è stato suddiviso si troveranno esempi di buone pratiche. L'elenco non è esaustivo e vuole avere soltanto una natura esemplificativa. Quando si è identificata una buona pratica occorrerebbe avvalersi delle raccomandazioni e delle linee guida di adozione e di consolidamento, che sono inserite immediatamente qui di seguito.

Se si dovessero indicare tre parole chiave per riassumere quanto l'ufficio giudiziario trova qui si dovrebbe dire:

concretezza, metodo duraturo, misurazione.

Cosa fare

La diffusione delle buone prassi è uno degli obiettivi della buona governance. Affinché tale diffusione possa avvenire nel rispetto di principi di efficacia, efficienza, sostenibilità occorre che essa avvenga sulla base di una serie di azioni che vanno intraprese in modo *integrato*.

A questo scopo sono qui di seguito elencate dieci linee guida che coprono l'intero ciclo di vita dell'innovazione, dalla introduzione di una prassi innovativa, al suo consolidamento, alla sua valorizzazione in quanto e nella misura in cui essa dimostra di essere capace di generare gli effetti intesi. In particolare, per il settore della famiglia e dei minorenni il nesso che deve intercorrere fra le innovazioni e le evoluzioni dei bisogni e delle domande di giustizia e servizi rappresenta un aspetto primario di cui le linee guida tengono conto.

1. Connettere l'innovazione con la domanda effettiva di servizi e/o domande di tutele e garanzie. Tale domanda necessita di essere valutata sulla base di dati, che possono scaturire da una puntuale, ricorrente ed istituzionalizzata dei dati di cui si dispone nel sistema delle istituzioni pubbliche in materia di famiglia, minorenni, tasso di scolarizzazione, redditi, flussi demografici, percezioni di qualità ed affidabilità delle istituzioni.
2. Creare uno spazio di introduzione di una buona prassi che abbia la funzione di pilot. Contestualmente adottare una strategia di lungo periodo – quinquennale, superiore comunque al quadriennio – per l'attuazione della prassi e la creazione delle condizioni per la sua permanenza.
3. Affiancare la introduzione di una buona prassi con una strategia di formazione che sia conforme ai bisogni.
4. Evitare di introdurre una buona prassi che pur “buona” in astratto non trovi le condizioni di fattibilità nel contesto reale.
5. Individuare una temporalità ciclica di monitoraggio degli effetti sulla base di indicatori oggettivi.
6. Eliminare la prassi qualora dal punto 5 dovessero emergere elementi empirici capaci di testimoniare la non efficacia.
7. Qualora dovessero emergere dal punto 5 evidenze empiriche che testimoniano della efficacia rendere la prassi oggetto di discussione e consapevolezza nell'ufficio giudiziario e nella giurisdizione.
8. Assicurare che la descrizione oggettiva e connessa con dati della prassi innovativa trovi spazio nei documenti ex art. 4 e nel documento organizzativo dei tribunali ovvero nel piano organizzativo delle procure della Repubblica.
9. Attenendosi a quanto indicato al punto 2 procedere ogni anno alla creazione di meccanismi di consolidamento della prassi a partire dalla creazione di routine e standardizzazione di sequenze di mansioni, compiti, trattazione di documenti.
10. Provvedere a comunicare la efficacia della prassi nelle sedi di governance giudiziaria partecipativa – Consiglio giudiziario, Conferenza permanente – assicurandosi che tutte le professionalità del diritto ne vengano a conoscenza.

Raccomandazioni in materia formativa, organizzativa e gestionale

Il settore della giustizia che emerge dalla combinazione delle domande di tutele diritti e garanzie che le persone nelle diverse fasi della vita – dall’infanzia sino alla età avanzata – indirizzano verso il diritto e la giurisdizione è, alla prova dei fatti, quello che più risente delle trasformazioni sociali, economiche, culturali:

- La famiglia e le forme organizzative della famiglia si sono modificate in passato. Ancor più possiamo attenderci che esse si modifichino nel prossimo futuro.
- Le fragilità che possono emergere nella vita sono molteplici e non necessariamente connesse con il solo fattore anagrafico. Condizioni contingenti, temporanee o permanenti di malattia, riduzione della autonomia e della capacità di appieno esercitare i propri diritti e le proprie libertà si intersecano con le nuove forme di vita sociale – dalla famiglia monoparentale, alla residenza e/o proprietà immobiliare in città diverse da quelle nelle quali si ha il nucleo familiare di riferimento, alla discontinuità che caratterizza la vita di persone di altre nazionalità che si trovano a vivere in modo continuativo nel paese.
- La tutela del minorenni come forma di tutela del futuro, in quanto la erosione delle capacità del minorenni di potersi sviluppare appieno come persona è condizione che va oggi a detrimento della qualità di vita di domani.

In modo sintetico e concreto costruire bene le competenze, l’organizzazione dei servizi, le infrastrutture tecnologiche e immobiliari oggi in questo settore significa costruire risorse per il paese di domani.

Il ventaglio di buone prassi che si offre in questo documento apre una finestra sulle iniziative intraprese nel paese, anche in modo non strettamente dipendente e determinato dalle riforme di carattere processuale che si associano alla cosiddetta Riforma Cartabia, tali da potere svolgere un ragionamento orientato verso politiche pubbliche e strategie di medio e lungo periodo nelle quali è la concreta operatività che viene privilegiata.

Occorre dunque provvedere ad assicurare:

1. Rispondenza ai bisogni
2. Effettività del coordinamento – e del presidio della qualità – delle interazioni fra professionalità che intervengono nei procedimenti – incluse le fasi che non si svolgono in via endo-procedimentale.

Raccomandazioni:

1. **Bisogni.**

Gli uffici giudiziari e le istituzioni sul territorio – avvocatura e notariato in primis – potrebbero trarre beneficio conoscitivo e organizzativo

- a. Mappa regolarmente aggiornata dei profili socioeconomici della cittadinanza del distretto, dei flussi di residenza, estraendo direttamente i dati dalle banche dati già in essere – ISTAT, banca dati Scuola-provveditorato, sanità, prefettura, catasto, sub condizione del rispetto delle norme in materia di tutela dei dati personali. Le variabili di rilievo saranno: istruzione, impiego, distribuzione per genere delle proprietà privata, competenze linguistiche.
- b. Creazione con percorso di design partecipato da una selezione di espressioni della cittadinanza di uno **sportello alla utenza** che svolga sia la funzione di orientamento, sia la funzione di accoglienza in particolare per quanto riguarda le persone con specificità di carattere cognitivo.
- c. Creazione di una **modulistica** e di **protocolli di interazione con l'utenza** che siano rispondenti ai bisogni delle diverse espressioni dell'utenza – con particolare attenzione a tutte le forme di disabilità.

2. **Professionalità e loro coordinamento.**

Occorre realizzare la

- a. Creazione di moduli organizzativi orientati alla efficienza della trattazione dei procedimenti in sede di Ufficio per il processo con attenzione al ruolo della magistratura onoraria
- b. Creazione di un meccanismo di rotazione degli esperti che intervengono in particolare per le competenze di natura sociale e psicosociale ovvero sanitaria, con integrazione di uno score di qualità che derivi dalla valutazione periodica delle associazioni o delle organizzazioni rappresentative delle professioni in questione (Ordini).
- c. Valorizzazione del sapere già sviluppato in materia con analisi di screening per via di intelligenza artificiale della giurisprudenza pregressa. La griglia di lettura e di analisi sarà costruita con l'ausilio di un team congiunto università – giurisdizione.

3. Monitoraggio

- a. Le innovazioni organizzative e istituzionali che si introducono necessitano di un contestuale **strumento metodologico di controllo di gestione**, che vada a coprire la effettività dell'impatto e la connessa generazione di risorse capaci di mettere il sistema in condizione di mantenere le buone prassi. Se, ad esempio, un registro per i curatori è efficace – alla prova dei fatti e dei dati – allora questo argomento è e dovrà essere sia necessario sia sufficiente per proporre una estensione a livello nazionale di detta prassi, la quale tuttavia dovrà essere accompagnata dalle strategie proposte al punto 2, in materia di professionalità e di saperi ovvero coordinamento delle varie professionalità e dei servizi all'interno degli ambiti territoriali.
- b. È necessario che nei distretti le **Conferenze permanenti** semestralmente si possano confrontare con le esigenze della società unitamente a quelle dell'attività giudiziaria, con la partecipazione di tutti gli attori istituzionali, a partire dalla Avvocatura e dal Notariato. Come si è notato la effettiva e concreta diffusione dell'uso di istituto previsto dalla legge è variabile dipendente di una equazione nella quale entrano fattori culturali – tenendo conto anche di quali siano i profili professionali e/o istituzionali ai quali il cittadino tende a dare fiducia – e fattori relazionali ovvero organizzativi. Occorre che la fenomenologia sia oggetto di conoscenza oggettiva, condivisa discussione e critica governance.



Diversità di esperienze unità di metodo

Alcune esperienze dalle giurisdizioni

Sezione A

Capitale umano: da costo a risorsa

In questa sezione sono presentate le principali esperienze di carattere organizzativo e formativo aventi come target il capitale umano e la sua organizzazione.

Si tratta di prassi che intervengono a livello micro e che tuttavia sono suscettibili di essere estese, qualora si verifichino le condizioni favorevoli che sono indicate a valle della sintetica presentazione.

Sono qui presentate a titolo esemplificativo le prassi introdotte in materia di curatore speciale e le prassi di valorizzazione della specializzazione de facto del personale assegnato all'ufficio per il processo in materia di famiglia.

Il curatore speciale e il monitoraggio

Abstract

Protocollo d'intesa in materia di liquidazione parcelle del curatore speciale del minore in patrocinio a spese dello Stato.

Il protocollo prevede, nel perimetro delle determinazioni previste dalla normativa [DM 13 gennaio 2022 n. 147, che rinnova il DM 10 marzo 2014 n. 55], con fissazione dei termini minimi e massimi delle liquidazioni delle prestazioni del curatore speciale, che siano resi ex ante prevedibili i compensi del curatore al 50% per cento rispetto alle tariffe ordinarie.

La qualità del protocollo è da individuarsi nella prevedibilità e nella sostenibilità del servizio. Sono fissate le attività e la modulazione dei costi, in particolare distinguendo fra attività riguardanti il ricorso introduttivo, l'ascolto del minore e i colloqui psico-sociali con i portatori di responsabilità parentale, nonché la rappresentanza del minore.

1. Condizioni favorevoli di introduzione della prassi
 - 1.1. Iniziativa della Presidenza del Tribunale ordinario e Presidenza del Tribunale per i Minorenni
 - 1.2. Adesione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati
 - 1.3. Disponibilità effettiva di elaborare una strategia di osservazione, monitoraggio e social accountability – discussione pubblica degli esiti e delle qualità del servizio.
2. Saperi e professionalità necessarie per l'introduzione e la concreta attuazione della prassi
 - 2.1. Saperi in materia di diritto
 - 2.2. Saperi in materia di scienze psicosociali
 - 2.3. Saperi pratici e metodologici in materia di raccolta dati e ricognizione delle esperienze delle famiglie e dei minorenni
3. Indicatori o evidenze di risultato
 - 3.1. Percentuale di casi con condizioni socioeconomiche situate in una fascia di reddito medio-bassa
 - 3.2. Percentuale di casi di mantenimento e continuità del curatore speciale nel corso del ciclo di vita dei provvedimenti aventi ad oggetto l'interesse del minore
 - 3.3. Grado di professionalizzazione del curatore speciale
4. Il protocollo, sub condizione delle intenzioni istituzionali e della disponibilità delle professionalità di cui sopra, è suscettibile di essere mantenuto e consolidato.

Il registro dei curatori speciali – UU.GG Vari

Abstract

Protocollo, esito di un lavoro condiviso tra Tribunale ordinario, Tribunale per i Minorenni e Ordine degli Avvocati per il tramite delle associazioni forensi civilistiche e in particolare familiaristiche presenti nel Foro, che si propone di individuare i principi e le prassi operative rivolti agli avvocati che assumano il delicato munus di curatore speciale del minore, recentemente valorizzato dalla nuova formulazione dell'art. 78 e ss. c.p.c. che ha ampliato, a far data dal 22 giugno 2022, le relative ipotesi di nomina.

Tra le fonti normative che assumono particolare rilievo in questo ambito sono le “Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore 17 novembre 2010” cui si fa in questa sede preliminare complessivo richiamo, raccomandandone la costante consultazione.

Il protocollo prevede che sia predisposto e tenuto, presso e a cura del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, un elenco contenente l'elenco dei nominativi degli avvocati disponibili ad assumere il ruolo di curatore speciale del minore.

L'Autorità Giudiziaria, laddove ravvisi un conflitto di interessi tra i genitori ed il minore ovvero le altre ipotesi di cui all'art. 78 c.p.c., avrà cura di nominare un curatore speciale del minore attingendo dal già menzionato elenco.

Il protocollo fissa i criteri di accettazione all'interno dell'elenco dei curatori con particolare attenzione alla formazione continua, alla posizione terza del curatore rispetto alle parti.

1. Condizioni favorevoli di introduzione della prassi
 - 1.1. Adesione della Presidenza del Tribunale
 - 1.2. Coinvolgimento della Procura della Repubblica
 - 1.3. Adesione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati
 - 1.4. Condizione rafforzativa adesione e coinvolgimento del Consiglio distrettuale del Notariato per i profili riguardanti la cura degli interessi del minore aventi impatto sul patrimonio immobiliare ovvero sulla gestione dei diritti di proprietà e/o fruizione degli stessi.
 - 1.5. Adesione dell'Università e/o degli istituti di carattere formativo in relazione all'obbligo di mantenimento della qualità della professionalità del curatore speciale
2. Saperi e professionalità necessarie per l'introduzione e la concreta attuazione della prassi

- 2.1. Saperi giuridici
- 2.2. Saperi di carattere psicosociale
- 2.3. Conoscenze dei profili sociologici delle fenomenologie di famiglia e di vita economica del territorio
- 3. Indicatori o evidenze di risultato
 - 3.1. Gradimento dell'utenza comprensivo di indicatori di benessere del minorenni
 - 3.2. Numero di iscrizioni all'albo dei curatori
 - 3.3. Indicatori di effettività della rotazione delle nomine del curatore nel corso del quinquennio
- 4. Il protocollo, sub condizione delle intenzioni istituzionali e della disponibilità delle professionalità di cui sopra, è suscettibile di essere mantenuto e consolidato.

Specializzazione in materia di famiglia e giustizia tutelare – UU.GG Vari

Abstract

All'interno della istituzione dell'Ufficio per il processo laddove possibile e previsto dalla organizzazione tabellare di carattere sezionale ovvero intersezionale per le sedi di minori dimensioni si è avviata una specializzazione del personale amministrativo (funzionario addetto all'ufficio per il processo) anche coadiuvata dalla interlocuzione con la magistratura onoraria. Questo fenomeno si presenta sia in materia di giustizia di famiglia, sia in materia di volontaria giurisdizione.

1. Condizioni favorevoli di introduzione della prassi
 - 1.1. Prevedibilità della disponibilità delle unità di personale
 - 1.2. Adesione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati
 - 1.3. Condizione rafforzativa adesione e coinvolgimento del Consiglio distrettuale del Notariato per i profili riguardanti la eventuale formazione sulle materie per le quali la funzione notarile risulta competente (VG).
 - 1.4. Adesione dell'Università e/o degli istituti di carattere formativo in relazione all'obbligo di mantenimento della qualità della professionalità del personale amministrativo per le sue diverse funzioni e responsabilità
2. Saperi e professionalità necessarie per l'introduzione e la concreta attuazione della prassi
 - 2.1. Saperi giuridici
 - 2.2. Saperi di carattere organizzativo
3. Indicatori o evidenze di risultato
 - 3.1. Indicatori di buon andamento della giurisdizione – Disposition Time, Clearance Rate
 - 3.2. Indicatori di buona qualità delle interazioni di lavoro – Welfare organizzativo
4. La prassi, sub condizione delle intenzioni istituzionali e della disponibilità delle professionalità di cui sopra, è suscettibile di essere mantenuta e consolidata.

Sezione B

Capitale organizzativo

Le routine di lavoro, gli standard di gestione dei procedimenti,
la regolarità dei servizi

In questa sezione sono presentate le tipologie di esperienze avviate in diversi distretti in materia di trattazione dei procedimenti aventi ad oggetto le responsabilità parentali, il patrimonio a contendere nel contesto delle separazioni e divorzi, nonché le tutele dei patrimoni a beneficio o di titolarità dei minorenni. Si tratta di esperienze che hanno trovato una ampia diffusione nel paese e che sono sorte largamente in modo bottom up, attraverso la sperimentale introduzione a seguito della iniziativa di attori istituzionali del territorio circondariale o distrettuale.

Protocolli di definizione di documenti ed adempimenti per ciascuna delle fasi dei procedimenti di separazione e divorzio – UU.GG Vari

Abstract

Il protocollo prevede per ciascuna delle fasi – ricorso introduttivo, udienza presidenziale, udienza ex art 708 e 709 c.p.c., i documenti, l'insieme delle informazioni da produrre, la standardizzazione della stesura degli atti, l'introduzione de facto dell'ipotesi di soluzione in via non contenziosa (udienza presidenziale).

Nel dialogo con alcuni uffici giudiziari si nota che l'udienza presidenziale può avere un effetto di moral suasion sull'orientamento delle parti alla definizione del procedimento in via non contenziosa. Inoltre si prevede nella prassi che siano assicurati i raccordi comunicativi con il giudice minorile.

1. Condizioni favorevoli di introduzione della prassi
 - 1.1. Iniziativa da parte della Presidenza
 - 1.2. Adesione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati
 - 1.3. Effettività della disponibilità di organismi di mediazione esistenti sul territorio ed attivi in via continuativa
2. Saperi e professionalità necessarie per l'introduzione e la concreta attuazione della prassi
 - 2.1. Saperi giuridici
 - 2.2. Saperi relazionali e comunicativi
3. Indicatori o evidenze di risultato
 - 3.1. Indicatori di qualità nella trattazione dei procedimenti
 - 3.2. Indicatori di correzione in appello
 - 3.3. Indicatori di gradimento dell'utenza
4. Il protocollo è suscettibile di essere mantenuto e consolidato.

Protocollo per gli incontri e l'ascolto protetti – UU.GG. Vari

Abstract

La prassi inerente all'ascolto protetto del minore si inserisce all'interno del protocollo sottoscritto fra Comuni e ASL, Tribunale ordinario, Ordine degli Avvocati, in taluni contesti il Comitato Pari Opportunità del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati.

Il protocollo intende mettere al centro di tutti i procedimenti e le fasi endo-procedimentali la tutela del minore, provvedendo anche ad assicurare la uniformità del linguaggio e delle azioni comunicative fra i diversi attori che intervengono sul e dal territorio. È altresì negli obiettivi del protocollo la prevenzione della conflittualità successiva alla esecuzione del decreto di definizione del procedimento. Per quanto attiene agli incontri protetti, essi sono a cura dei servizi sociali.

Il protocollo prevede che siano create delle prassi di valutazione delle condizioni specifiche, soggette a revisione – con annessa comunicazione a tutti gli attori della giurisdizione – ivi compreso la valutazione in itinere del rischio per il benessere del minore.

1. Condizioni favorevoli di introduzione della prassi
 - 1.1. Esistenza ai vertici istituzionali di tutti gli attori di leadership capace di effettività di coinvolgimento (UU.GG, Ordini professionali: CoA, Psicologi, Assistenti sociali ecc.)
 - 1.2. Esistenza di una professionalità diffusa e numericamente congrua di operatori del settore sociosanitario ed educativo
 - 1.3. Effettiva fruibilità di spazi per la realizzazione degli incontri
2. Saperi e professionalità necessarie per l'introduzione e la concreta attuazione della prassi
 - 2.1. Saperi giuridici
 - 2.2. Saperi relazionali e comunicativi
 - 2.3. Saperi socioeducativi
3. Indicatori o evidenze di risultato
 - 3.1. Indicatori di qualità relativa al percorso del minore – istruzione, salute
 - 3.2. Indicatori di prevenzione della conflittualità post definizione del procedimento
 - 3.3. Indicatori di fiducia fra operatori – cluster survey

4. Il protocollo, sub condizione delle intenzioni istituzionali e della disponibilità delle professionalità di cui sopra, è suscettibile di essere mantenuto e consolidato.

Protocollo di trattazione dei procedimenti

relativi alla situazione patrimoniale e reddituale delle parti – UU. GG. Vari

Abstract

Protocollo per il trasferimento della proprietà o di altri diritti reali immobiliari a favore di uno dei coniugi o dei figli nell'ambito dei giudizi di separazione consensuale, divorzio congiunto, revisione congiunta ex art. 710 c.p.c e art. 91 L. 898/1970, giudizi congiunti ex art. 337 ter c.c. e giudizi contenziosi convertiti in congiunti.

Questi protocolli d'intesa si sono diffusi in moltissimi Tribunali per l'esigenza sentita da più componenti della pubblica amministrazione oltre che dell'Avvocatura associata e della Magistratura.

Il Tribunale ordinario, il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati – nel contesto di una ampia partecipazione della magistratura con funzioni di giudice tutelare, gli enti locali, la Conservatoria dei Registri Immobiliari, l'Agenzia delle Entrate, il Consiglio Notarile, una associazione forense sottoscrivono ai fini di assicurare che gli accordi di trasferimento di diritti di proprietà e di altri diritti reali, laddove in contesti a bassa complessità relazionale e processuale, siano trattati con soluzione delle obbligazioni di mantenimento. Laddove si prospettino situazioni più complesse i difensori o le parti rimettono al notaio. Ai fini dell'acquisizione del consenso sono fissate le udienze in presenza e contestuale firma del verbale da parte delle parti. Il protocollo prevede che il personale amministrativo sia formato sugli adempimenti da compiere e che possa essere supportato dagli addetti funzionari ufficio per il processo.

1. Condizioni favorevoli di introduzione della prassi

- 1.1. Iniziativa da parte della Presidenza
 - 1.2. Adesione del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e del Consiglio Notarile e delle articolazioni territoriali dell'Amministrazione finanziaria (Agenzia Entrate, -Conservatoria RR.II)
 - 1.3. Previsione di procedure di condivisione di prassi, effetti, e specificità nelle fasi di turn over al vertice delle istituzioni che aderiscono al protocollo.
2. Saperi e professionalità necessarie per l'introduzione e la concreta attuazione della prassi
 - 2.1. Saperi giuridici
 - 2.2. Saperi economico-contabili
 - 2.3. Saperi di ordine amministrativo
3. Indicatori o evidenze di risultato
 - 3.1. Indicatori di performance
 - 3.2. Indicatori di ricorso delle parti
 - 3.3. Indicatori di gradimento delle istituzioni rispetto alla qualità della interazione fra di esse.
4. Il protocollo è suscettibile di essere mantenuto e consolidato.

Sezione C

Leale collaborazione interistituzionale,
capitale istituzionale

In questa sezione sono presentate le tipologie di esperienze che sono sorte in molti distretti grazie alla collaborazione delle istituzioni sia appartenenti al sistema della giustizia – forense e giudiziario – sia al settore sociale e sanitario.

Il tratto distintivo comune è la loro scalabilità in particolare dovuta alla presenza sul territorio nazionale degli accordi quadro che vedono attivi nella promozione di servizi integrati nel settore famiglia e minorile (si prevede il coinvolgimento di realtà di carattere associativo o di terzo settore di livello nazionale), il Dipartimento per le politiche della famiglia, il Ministero degli interni.

La società civile organizzata le istituzioni della public governance e la capillare sensibilità delle istituzioni sul territorio appaiono condizioni ampiamente favorevoli ad una estensione di una selezione ristretta delle esperienze di maggiore impatto per farle divenire prassi nazionali.

“Il Bambino al centro”

Esperienza del distretto della Corte di appello di Firenze

Abstract

Il progetto “*Bambini al centro*” nasce a seguito di un percorso di confronto ed approfondimento che ha visto protagonisti il Tribunale di Firenze, la Regione Toscana, l’Istituto degli Innocenti, l’Ordine degli Avvocati di Firenze e l’Organismo di Conciliazione di Firenze in merito ai casi di separazione giudiziale tra coniugi o divisioni di coppie di fatto che presentano profili di conflittualità tali da esporre a sofferenza e rischi di pregiudizio i figli minorenni.

L’obiettivo primario del servizio è quindi la protezione del benessere psico-fisico dei bambini e degli adolescenti coinvolti in situazioni di alta conflittualità.

L’aiuto alla coppia in fase di contenzioso da parte di mediatori familiari è strumentale alla tutela dell’interesse del bambino coinvolto, mira alla composizione del conflitto ed è gratuito per gli utenti, essendo il costo sostenuto dalla Regione Toscana.

L’invito alla mediazione familiare, effettuato dal giudice, avviene utilizzando la tecnologia del PCT (processo civile telematico) e l’accesso al servizio è facilitato da una comunicazione semplice e tecnologicamente avanzata, quale quella dei video tutorial.

1. Condizioni favorevoli di introduzione della prassi
 - 1.1. Capacità di leadership da parte della Presidenza del Tribunale
 - 1.2. Adesione del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati, dei servizi sociali e dell’Organismo di Conciliazione
 - 1.3. Effettiva disponibilità degli istituti di mediazione esistenti sul territorio e attivi in via continuativa
2. Saperi e professionalità necessari per l’introduzione e la concreta attuazione della prassi
 - 2.1. Saperi giuridici
 - 2.2. Saperi relazionali e comunicativi
3. Indicatori o evidenze di risultato
 - 3.1. Indicatori di riduzione della conflittualità successiva alla esecuzione del decreto di definizione del procedimento
 - 3.2. Indicatori di partecipazione educativa dei minori
 - 3.3. Indicatori di gradimento dell’utenza

4. L'esperienza può essere diffusa previo avvio in fase pilota con un percorso di carattere incrementale che preveda la valutazione dell'impatto e della sostenibilità dopo due anni.

Organizzazione informatizzata del Settore Strutture/Comunità Alloggio
presso la Procura della Repubblica per i Minorenni

Attività di ispezione ex Art. 9, comma terzo, Legge n. 184/1983

Abstract

È prevista una specifica organizzazione del servizio, a cura della Segreteria Civile della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, settore “Strutture/Comunità alloggio” che si avvale di un sistema integrato da: 1. un programma, in applicativo access, per la registrazione delle strutture e la conseguente organizzazione delle attività ispettive; 2. un sistema di condivisione telematica dei dati catalogati in “cartella condivisa”, tra Segreteria e Magistrati, contenente i “fascicoli” corrispondenti a ciascuna struttura, assegnati al Magistrato delegato, fascicolo in cui confluiscono tutti i dati/documentazione relativi alla struttura.

Il servizio è articolato in un registro strutture ed un registro comunità alloggio. Il complessivo sistema consente una razionale organizzazione delle attività di mappatura delle strutture e gestione delle relative attività ispettive, con trattazione, acquisizione dati, ed eventuale condivisione degli stessi, con modalità esclusivamente telematiche.

1. Condizioni favorevoli di introduzione della prassi
 - 1.1. Capacità di leadership da parte del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni
 - 1.2. Coinvolgimento effettivo della Segreteria nella quale viene incardinato il servizio telematico
2. Saperi e professionalità necessarie per l'introduzione e la concreta attuazione della prassi
 - 2.1. Saperi informatici
 - 2.2. Saperi afferenti alla rete dei servizi sul territorio
 - 2.3. Saperi organizzativi
3. Indicatori o evidenze di risultato
 - 3.1. Indicatori di qualità sociosanitaria delle strutture
 - 3.2. Indicatori di gradimento dell'utenza

4. L'esperienza può essere diffusa previa verifica della effettività e della sostenibilità della raccolta dei dati riguardanti l'organizzazione, la logistica, la capacità delle strutture censite.

“Linee guida per la promozione dei diritti e delle azioni di tutela dei minori con la loro famiglia “

Esperienza introdotta a livello distrettuale

Abstract

Le “*Linee guida per la promozione dei diritti e delle azioni di tutela dei minori con la loro famiglia*” rappresentano una sintesi di norme vigenti, principi, metodologie e prassi professionali e sono il frutto della lettura multidisciplinare e condivisa delle esperienze, informazioni e conoscenze disponibili nell’ambito della tutela minori. Nascono da un intenso lavoro di condivisione per il quale è stato fondamentale l’apporto della Magistratura minorile, del Tribunale ordinario, dei Servizi della giustizia minorile, dei rappresentanti degli Enti locali, dei Servizi sociosanitari, degli Enti non profit. Le linee guida puntano a un sistema integrato di interventi sociali e socio-sanitari, che coinvolge attivamente la famiglia nel processo di tutela e sostegno, promuovendo la corresponsabilità tra le istituzioni e le reti territoriali per garantire l'applicazione dei diritti dei minori sanciti dalla Convenzione ONU sui Diritti dell’Infanzia attraverso la collaborazione di tutti gli attori coinvolti. Tali linee guida propongono indicazioni ed indirizzi volti a favorire l’omogeneità delle azioni di tutela per i minori sul territorio regionale; garantire maggiore efficacia degli interventi rispetto ai bisogni dei minori e delle famiglie in difficoltà; promuovere la conoscenza degli strumenti e delle prassi di intervento; integrare le banche dati dei diversi soggetti; rendere maggiormente efficace la collaborazione tra i diversi attori istituzionali. A seguito della loro approvazione saranno oggetto di specifiche azioni di diffusione sul territorio e la loro applicazione sarà oggetto di verifica con l’obiettivo di apportare le eventuali modifiche che si apportano a seguito di un semestrale momento di confronto.

Attori Coinvolti a leadership diffusa:

- Funzionari Regionali e Tribunali: Sviluppano e attuano le politiche di tutela.
- Tribunali per i minorenni e Procure: Intervengono in caso di necessità di provvedimenti giudiziari.
- Servizi Sociali e Sanitaria: Offrono supporto psico-sociale, interventi educativi e di cura.
- Garante Regionale per l'infanzia e l'adolescenza: Si occupa di vigilare sull'applicazione dei diritti.
- Enti Locali e Associazionismo: Forniscono servizi e reti di aiuto sul territorio, coinvolgendo anche famiglie e enti no-profit.

Strumenti e Azioni:

- Sostegno alla Famiglia: Interventi di cura e supporto psicologico in rete con altri servizi.
- Interventi Educativi: Percorsi formativi per il minore e la famiglia.
- Azioni Giudiziarie: Richiesta di provvedimenti all'Autorità Giudiziaria Minorile.
- Promozione dell'Autonomia: Attraverso programmi di inclusione sociale, borse-lavoro e azioni che supportano l'ingresso nel mondo del lavoro per gli adolescenti.

1. Condizioni favorevoli alla introduzione della prassi

- 1.1. Impegno di attori capaci di aderire e mantenere un partenariato duraturo
- 1.2. Presenza all'interno del partenariato di attori che coprono diverse funzionalità, professionalità, rappresentanza istituzionale.
- 1.3. Effettiva possibilità di avviare un percorso di monitoraggio integrato
- 1.4. Effettiva possibilità di avviare percorsi formativi del personale coinvolto per le rispettive istituzioni di affiliazione

2. Saperi e professionalità necessarie per l'introduzione e la concreta attuazione della prassi

- 2.1. Saperi giuridici
- 2.2. Saperi relazionali e comunicativi
- 2.3. Saperi socioeducativi e sociosanitari

3. Indicatori o evidenze di risultato

- 3.1. Tasso di effettiva eguaglianza di trattamento
- 3.2. Esistenza di standard eguali fra sedi circondariali diverse
- 3.3. Tempi di comunicazione e di scambio informazioni fra istituzioni che detengono o gestiscono le banche dati i cui dati sono di rilievo per il fenomeno "tutela dei minori"

4. Il protocollo, sub condizione delle intenzioni istituzionali e della disponibilità delle professionalità di cui sopra, è suscettibile di essere mantenuto e consolidato.

Protocollo di intesa ente di terzo settore / associativo di livello nazionale

Tribunale per i Minorenni – Tutela MSNA

Abstract

Il protocollo ha come obiettivo quello di assicurare una risposta integrata ai bisogni – in chiave dinamica – dei MSNA sul territorio distrettuale. Nel distretto il protocollo è sottoscritto dall'Unicef e dagli UU.GG del territorio. Le parti si impegnano a individuare i bisogni dei bambini e degli adolescenti non accompagnati anche nella transizione all'età adulta, sviluppare strategie di prevenzione di violenze ed abusi, collaborare alla stabilizzazione della qualità della vita nella transizione all'età adulta, assicurare il coinvolgimento dei volontari all'interno di un contesto di gestione integrata dei servizi.

1. Condizioni favorevoli di introduzione della prassi
 - 1.1. Capacità di leadership diffusa
 - 1.2. Creazione di modalità di trasmissione di informazioni al passaggio dei vertici delle istituzioni coinvolte – la dimensione della continuità temporale è dirimente
 - 1.3. Creazione di un dispositivo di monitoraggio dell'impatto in raccordo con le istanze governative nazionali e non governative (nel perimetro delle possibilità e disponibilità date concretamente)
2. Saperi e professionalità necessarie per l'introduzione e la concreta attuazione della prassi
 - 2.1. Saperi giuridici
 - 2.2. Saperi relazionali e comunicativi
 - 2.3. Saperi sociali e educativi
 - 2.4. Saperi in materia di sicurezza e ordine pubblico
3. Indicatori o evidenze di risultato
 - 3.1. Indicatori di qualità dei servizi
 - 3.2. Indicatori di continuità dei servizi
 - 3.3. Indicatori di gradimento dell'utenza

4. Il protocollo, sub condizione delle intenzioni istituzionali e della disponibilità delle professionalità di cui sopra, è suscettibile di essere mantenuto e consolidato.

Appendice 1

Il prospetto che viene qui allegato non ha natura né valutativa né capacità informativa esaustiva.

I protocolli le prassi e le esperienze la cui ricognizione è stata possibile durante la realizzazione del progetto di ricerca sono la base empirica che è stata utilizzata per validare le raccomandazioni e le indicazioni operative di metodo relative al come fare, cosa fare, quando fare, e come rendere continuativo ciò che si fa in materia di buone pratiche per il settore della giustizia di famiglia e minorile.

Per quanto il campionamento sia rappresentativo del territorio nazionale, esso **non** va inteso come capace di darci informazioni su un ipotetico catalogo generale delle buone pratiche, quanto invece di suffragare le indicazioni e le raccomandazioni che sono fornite per la diffusione delle pratiche che sono si rivelate efficaci e durature.

Anche dinanzi al proseguire delle innovazioni il presente documento, essendo un **documento di metodo**, resta saliente e pertinente, applicabile a qualsiasi prassi possa essere introdotta e comprovata nella sua effettività.¹ In questa appendice vengono indicati anche altri esempi di prassi simili, senza alcun obiettivo di valutazione.

Prassi	Documenti allegati	Presenza di altri esempi sul territorio nazionale ²
Sportello famiglia	Si	Si
Prassi di monitoraggio delle strutture di accoglienza e dei servizi sociali	NO	Si
Protocollo “Liberi di scegliere”	Si	Si
Modello organizzativo sezione famiglia	Si	Si
Protocollo di intesa fasce vulnerabili	Si	Si

¹ Il Ministero della Giustizia e altre istituzioni sono impegnati in ricognizioni delle buone prassi. . Tali prassi in corso e svolte in passato sono prese in considerazione dal presente documento come attività con le quali il metodo qui presentato resta non solo compatibile, ma anche situato trasversalmente a qualsiasi innovazione possa essere oggetto delle suddette ricognizioni o di altre.

² Si intende indicare qui se vi siano in distretti diversi da quelli studiati dalla ricerca esempi similari, sia per obiettivo, sia per tipologia di partenariato. Quando a livello nazionale un attore ha promosso azioni diffuse sul territorio aventi lo stesso tipo di impostazione si indica con “SI” la presenza di esperienze simili in quanto originate dalla costruzione di partenariati locali aventi all’interno l’espressione locale dell’attore nazionale suddetto.

Protocollo di intesa “Il Bambino al centro”	Si	No
Protocollo ascolto protetto del minore	Si	Si
Protocollo gestione immobili procedure separazioni e divorzi	Si	Si
Protocollo di intesa tutela diritti famiglie	Si	Si
Protocollo gestione immobili procedure di separazione e divorzi	Si	Si
Tavolo interistituzionale tutela diritti dei minori	Si	Si

Appendice 2

Sitografia e documentazione

Collegamento ipertestuale per la visibilità dei documenti che fanno parte della base empirica da cui sono stati elaborati i contenuti delle Linee guida.

Bolzano “Protocollo liquidazione parcelle curatore speciale del minorenni”

<https://sfera.sferabit.com/fileUpload/202310/20231010103430102133835855.pdf>

Cagliari “Sportello mediazione familiare”

https://www.cittametropolitanacagliari.it/portale/page/it/ufficio_mediazione_familiare?contentId=ORG11502

Catania “Protocollo nomina curatore speciale del minorenni”

https://www.tribunale.catania.it/allegatinews/A_70854.pdf

Catania “Organizzazione informatizzata del settore/strutture comunità alloggio”

Catania “Protocollo per i trasferimenti immobiliari in materia di separazione consensuale e divorzio congiunto”

https://www.tribunale.siracusa.it/allegatinews/A_50765.pdf

Firenze “Protocollo Bambino al centro”

https://www.tribunale.firenze.giustizia.it/FileTribunali/173/Sito/News/idi_mediazione_201221.pdf

Firenze “Protocollo di intesa in materia di trasferimenti di trasferimenti immobiliari nei procedimenti di separazione, divorzio scioglimento delle unioni civili” <https://www.ordineavvocati.lu.it/wp-content/uploads/2022/03/Protocollo-trasferimenti-immobiliari-nei-procedimenti-di-separazione-e-divorzio.pdf>

Firenze Protocollo ascolto protetto del minorenne

https://tribunale-siena.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Protocollo_in_materia_di_tutela_minorile.pdf

Genova “Linee guida per la determinazione del contributo al mantenimento per coniuge e figli”

https://www.ufficijudiziari.genova.it/documentazione/D_112845.pdf

Genova “Protocollo di intesa per la nomina del curatore speciale del minorenne durante il procedimento”

https://www.tribunale.genova.giustizia.it/documentazione/D_109212.pdf

Reggio Calabria “Protocollo d’intesa UNICEF”

https://www.tribmin.reggiocalabria.giustizia.it/doc/Protococollo_dIntesa_UNICEF_11.01.2019.pdf

Reggio Calabria Protocollo Liberi di scegliere - ³

https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/protocollo_Reggio_Calabria_Liberi_di_scegliere.pdf

Torino “Protocollo di intesa con A.P.S. Tutori e tutori volontari di MNSA”

<https://www.acpiemonte-aosta.it/wp-content/uploads/2017/03/Costruire-la-citt%C3%A0-n-66-Agosto-2025-supplemento.pdf>

³ La prassi avviata presso diverse sedi giudiziarie (fra cui nel novero delle sedi pilota la sede di Catania) è stata riconosciuta a livello nazionale.

https://tribmin-catania.giustizia.it/resources/cms/documents/A_68047.pdf (per il protocollo di Catania) e

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_11_1.page?contentId=SPR130775 per il progetto esteso a livello nazionale.

Torino “Protocollo di intesa sulle spese per i figli, separazione, divorzio e procedimenti ex art 316 c.c.

<https://www.tribunale.torino.giustizia.it/FileTribunali/70/Sito/Protocolli/Protocollo%20d'intesa%20tra%20Tribunale%20e%20Consiglio%20dell'Ordine%20degli%20avvocati%20sulle%20spese%20per%20i%20figli%20in%20materia%20di%20separazione,%20divorzio%20e%20procedimenti%20ex%20artt.%20316%20c.c..pdf>

Trento “Tavolo interistituzionale tutela diritti dei minori”

https://www.fondiwelfare.it/wp-content/uploads/2022/10/allegati_PANGI.pdf