

A.I.M.M.F.

Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia

Aderente all' « Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille »

SE LA QUALITÀ DI UNA RIFORMA SI MISURA SUI RISULTATI

La parziale attuazione della Riforma del Tribunale unico, in vigore per la parte processuale da ormai due anni e in attesa dell'attuazione della parte ordinamentale, sta confermando pienamente quanto abbiamo da tempo sostenuto.

Ad alcuni risultati migliorativi per i procedimenti civili di separazione e divorzio, per i quali la Riforma è stata principalmente concepita, **fa riscontro una crescente difficoltà dei Tribunali per i minorenni** nel far fronte, con le medesime risorse professionali, alle modifiche introdotte dal nuovo rito a causa del notevole aggravio di lavoro determinato soprattutto dai nuovi procedimenti urgenti, che hanno raggiunto ormai il 30% del totale delle nuove iscrizioni per procedimenti sulla responsabilità genitoriale, attraverso le stringenti scansioni temporali previste dal nuovo art.403 c.c. e dall'art. 473 bis.15 c.p.c. (provvedimenti indifferibili e urgenti).

Si sta consolidando nel settore civile, con effetti tali da risultare difficilmente reversibili, **un sistema a doppio binario** che abbiamo denunciato da tempo: le procedure urgenti in molti Tribunali, certamente in quelli di maggiori dimensioni, assorbono ormai la quasi totalità delle risorse professionali di magistrati e personale amministrativo, mentre gli altri procedimenti seguono necessariamente un percorso diverso, con fissazione della prima udienza a distanza di molti mesi dal deposito del ricorso e con un crescente allungamento dei tempi di definizione dei giudizi ed una diminuzione dei procedimenti esauriti.

Si tratta di una tendenza sostanzialmente omogenea a livello nazionale, come hanno ampiamente documentato le relazioni che si sono tenute in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario; secondo l'analisi contenuta nella relazione della Prima Presidente della Corte di Cassazione **sono diminuite le definizioni dei giudizi nel settore civile del 7,3% e aumentate in un anno le pendenze del 12,7 %, mentre anche nel settore penale si registra un incremento delle pendenze del 3,6%.**

Per essere una riforma che avrebbe dovuto accelerare i tempi di definizione dei giudizi, l'eterogeneità dei fini dovrebbe a tutti essere a questo punto evidente.

LE CAUSE DI QUESTA SITUAZIONE DERIVANO DA ERRORI DELL'IMPIANTO DELLA RIFORMA

L'attuale situazione è prima di tutto **la conseguenza della progressiva estromissione della magistratura onoraria dai procedimenti sulla responsabilità genitoriale ai sensi dell'art. 330 e 333 c.c. e della drastica limitazione delle attività processuali a loro delegabili.**

Ribadiamo che la scelta di affidare la trattazione di questi procedimenti ad un giudice monocratico nella sezione circondariale determinerebbe, per la perdita della collegialità e della multidisciplinarietà, un grave *vulnus* al sistema delle tutele necessarie: si tratta di una materia delicatissima nella quale solo un'istruttoria complessa e il confronto collegiale

consente di individuare i fattori di rischio e di predisporre le azioni di protezione necessarie e proporzionate. Né è pensabile che la perdita di queste competenze professionali, componenti dell'organo collegiale, possa essere effettivamente compensata dal moltiplicarsi delle consulenze tecniche di ufficio che, anche per la numerosità di questi procedimenti (circa il 50% del totale delle sopravvenienze civili, più di 50.000 sopravvenienze l'anno) costituirebbe un carico ulteriore, intollerabile sia in termini di tempi che di costi.

In ogni caso già ora la ridotta delegabilità ai giudici onorari delle attività processuali costituisce una causa determinante nel rallentamento della definizione dei giudizi: se si fosse realmente tenuto conto delle attività processuali svolte e della frequenza delle udienze, sarebbe stato facile prevedere che la **sostituzione dell'apporto di 770 giudici onorari esperti avrebbe comportato l'ulteriore impiego a tempo pieno di circa 250 giudici togati. Questo deficit di risorse sta producendo i suoi risultati.**

Del resto, va considerato che la svalutazione del ruolo della magistratura onoraria nei Tribunali per i minorenni viene da lontano; se è vero che la misura del trattamento economico è sempre, anche riconoscimento del valore della dignità del lavoro, il fatto che i compensi della magistratura onoraria siano fermi da alcuni decenni è un dato più che eloquente del protratto disinteresse dei vari legislatori per questo tema.

Alla criticità della situazione attuale concorrono altri fattori: **la mancata dotazione degli addetti all'UPP**, a causa dell'immotivata esclusione di questo settore dalle risorse del PNRR, e **la problematica digitalizzazione degli uffici minorili**, attuata dal giugno 2023 senza una preparazione adeguata, che ha comportato aggravii di lavoro, duplicazione delle operazioni, assenza per lungo tempo, praticamente sino ad oggi, di report statistici tempestivi ed affidabili.

LE CONDIZIONI DI LAVORO DELLE PROCURE MINORILI

Anche nelle Procure minorili l'incremento dei carichi di lavoro determinato dalle modifiche processuali sta producendo i suoi effetti. Quello che tuttavia sta incidendo in maniera più rilevante è **la completa mancanza di considerazione dell'impegno richiesto alla Procura nei procedimenti civili** in tema di accertamento dello stato di abbandono e sulla responsabilità genitoriale; per questa ragione le Procure non sono ormai in grado, nella maggioranza dei casi, di partecipare attivamente allo svolgimento del processo e in molte situazioni debbono limitarsi alla presentazione del ricorso iniziale e alla formulazione del parere conclusivo.

È questo il segno più evidente della **tendenza alla privatizzazione del processo minorile che rappresenta l'opzione culturale di fondo che sorregge la riforma**: non solo per la focalizzazione sul conflitto tra gli adulti che costituisce l'oggetto privilegiato del giudizio, ma anche per **la progressiva marginalizzazione di fatto della funzione di iniziativa e tutela affidata appunto alla Procura.**

In sostanza, del lavoro complesso delle Procure minorili **viene riconosciuto solo quello relativo alla funzione penale, il resto assume il tenore di un compito quasi notarile**; non casualmente, in questi termini si è espresso lo studio elaborato dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Ministero concernente la determinazione delle piante organiche del personale di magistratura del nuovo Tribunale unico trasmesso dal Ministro della Giustizia al CSM con nota del 30 aprile 2024, che propone di mantenere invariato l'organico delle Procure con l'argomento che nessuna influenza avrebbe sulla determinazione dell'organico la nuova attribuzione di funzioni civili e penali a livello distrettuale e circondariale in quanto le conseguenti attività si *"concretizzano essenzialmente nell'opposizione di visti di conformità e nella formulazione di pareri"*.

Questa riduzione del lavoro delle Procure alle funzioni penali non è il risultato di una semplice disattenzione ma costituisce il riflesso coerente della prospettiva in cui sono sempre più interpretate le condizioni di disagio e di devianza minorile: non si investe più sulle funzioni di educazione e prevenzione proprie dell'intervento civile, quanto piuttosto sull'intervento penale con una connotazione fortemente repressiva, come dimostra l'incremento costante nell'ultimo biennio delle presenze negli IPM di minori in custodia cautelare.

In altri termini, questa lettura del lavoro delle Procure va interpretata come il riflesso della progressiva sostituzione - proprio nell'ambito minorile - dello stato penale allo stato sociale.

LA FINZIONE DELL'INVARIANZA DI BILANCIO E LA REALTÀ DELLA PERDITA DELLA SPECIALIZZAZIONE

La clausola di invarianza di bilancio è stata la condizione necessaria che ha consentito l'approvazione della legge delega n. 206 /2021: **il suo mantenimento attuale costituisce invece una palese finzione, il risultato di un'ipocrisia che non consente di analizzare correttamente i costi delle riforme e di valutare quindi le scelte di allocazione delle risorse.**

La finzione risulta ora palese prima di tutto sulla base di un primo consuntivo dei costi del processo minorile come modificato dalla Riforma a partire dal 28 febbraio 2023; una stima approssimativa, ma fondata sulla proiezione su scala nazionale dei costi accertati in alcune realtà locali, indica in un importo che oscilla tra i 20 ed i 25 milioni gli incrementi di costo determinati dalla Riforma nell'arco di un anno per le voci di spesa costituite dal patrocinio a spese dello Stato e dalle nomine dei curatori speciali.

In presenza di questi dati, è chiaro che non si può più parlare effettivamente di invarianza di bilancio: quello che diviene ora chiaro è che **la mancanza di una valutazione economica accurata ha costituito un elemento di opacità del sistema che non consente di discutere preventivamente quante risorse impiegare e a quali modifiche organizzative destinarle.**

Ma la clausola di invarianza finanziaria rappresenta una finzione anche per un'altra ragione: basta porre a confronto le analisi effettuate dal Ministero della Giustizia **per comprendere che senza investimenti in risorse professionali e tecniche il Tribunale unico è destinato a fallire sul nascere.**

Nell'analisi pubblicata dal D.O.G. del Ministero il 21 luglio 2022 il fabbisogno di magistrati necessario al funzionamento **delle sole sezioni circondariali era stimato in 607 unità**, cui aggiungere per le sezioni distrettuali 274 magistrati (quindi con un incremento di 60 unità rispetto alla dotazione organica dei Tribunali per i minorenni) e 147 unità per le Procure (quindi con un incremento di 32 unità rispetto alla dotazione organica). In quella più recente trasmessa dal Ministero al CSM in data 30 aprile 2024 il fabbisogno viene drasticamente ridotto del 28,7%, in ossequio al principio dell'invarianza finanziaria. **Le sole sezioni circondariali sono dimensionate per 433 magistrati.**

Nessuna variazione dei volumi di lavoro rende plausibile una riduzione tanto marcata delle risorse professionali impegnate.

E' evidente che proprio dalle differenze appena indicate dipende la stessa fattibilità anche solo dell'avvio della fase ordinamentale della riforma, prorogata dal 17 ottobre 2024 di un anno dall'art.12 del decreto legge 4 luglio 2024 n.92, senza che ancora ad oggi siano conosciute le decisioni di investimento che si pensa di adottare per renderne fattibile l'attuazione.

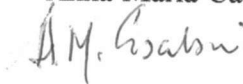
E' invece molto realistica la prospettive della perdita della specializzazione dei magistrati impegnati nel settore minorile, se si considera che la legislazione delegata ha inteso disattendere completamente il criterio di delega espresso dalla legge n.206/2021 al p. 24 lett. f) che richiede di "stabilire che i giudici assegnati al tribunale per le persone, per i minorenni e la famiglia siano scelti tra quelli dotati di specifiche competenze nelle materie attribuite all'istituendo tribunale, stabilire l'anzianità di servizio necessaria (...)". Si tratta evidentemente di una scelta consapevole del legislatore delegato: **solo il ricorso ampio e prevalente alla disponibilità dei MOT potrebbe infatti sopperire alla probabile carenza di disponibilità di magistrati da impiegare nelle sezioni circondariali**, pur nell'attuale, esiguo dimensionamento delle piante organiche.

Il punto rilevante è che proprio nelle sezioni circondariali dovrebbero essere trattati tutti i procedimenti sulla responsabilità genitoriale, a questo punto da un magistrato che non è più inserito nel collegio e che in molti casi si troverebbe all'inizio dell'espletamento delle funzioni giudiziarie.

In conclusione, la serietà delle conseguenze già prodottesi a seguito dell'attuazione della parte processuale della riforma, il protrarsi dell'aggravamento delle condizioni di lavoro e la difficoltà crescente di assicurare risultati di effettiva tutela dei soggetti minorenni **impongono a nostro giudizio la necessità di avviare una puntuale e obiettiva riflessione capace di valutare le modifiche necessarie da introdurre nell'impianto stesso della Riforma.**

Roma, 19 febbraio 2025

Il Segretario Nazionale
Anna Maria Casaburi



Il Presidente
Claudio Cottatellucci

