

Dove sta andando la giustizia minorile in Italia? I dilemmi del presente e i percorsi possibili

a cura di *Claudio Cottattellucci*

1. In una fase di “transito sospeso”

Questo fascicolo della Rivista rappresenta prima di tutto un contributo alla conoscenza dei cambiamenti in atto nel funzionamento reale della giustizia minorile, in una fase di passaggio, una sorta di “transito sospeso” che la parziale attuazione della legge delega n. 206 del 2021 ha aperto.

Proprio la condizione di “sospensione” rappresenta la connotazione più autentica di questa fase perché se alcuni cambiamenti sono già in essere, altri restano estremamente incerti sia sui tempi sia sulla portata delle trasformazioni in atto.

Peraltro, in maniera poco giustificabile, a questo passaggio corrisponde una carenza grave del sistema informativo che dovrebbe sorreggere il funzionamento quotidiano del sistema della giustizia minorile, con la conseguenza che disporre di informazioni aggiornate e puntuali su quanto sta accadendo è divenuto per tutti – *in primis* per gli operatori del settore – un’impresa tanto necessaria quanto difficile da realizzare.

Proprio da questa condizione occorre quindi partire per descrivere alcune caratteristiche del presente.

La parziale attuazione della riforma, in sostanza per la parte processuale, per il tempo trascorso inizia a produrre effetti di una qualche consistenza, tali quindi da consentire di intravedere alcune tendenze e individuare alcune criticità a cui sarebbe necessario porre tempestivamente rimedio. Questa è la condivisa impressione degli operatori e anche il risultato di alcune rilevazioni che abbiamo condotto come Aimmf in questi ultimi mesi.

Partendo proprio da queste rilevazioni, emergono con crescente chiarezza nella materia civile, in particolare per quanto attiene i procedimenti sulla responsabilità genitoriale, due tendenze: la configurazione di un sistema “a

doppio binario” e la crescente autonomizzazione dei procedimenti sommari, *in primis* quelli che scaturiscono dal nuovo art. 403 cod. civ. e dell’art. 473 bis 15 cod. proc. civ. Si tratta di due tendenze che con il tempo tendono ad alimentarsi a vicenda: la prima è in buona sostanza il riflesso sistematico della seconda.

Potrebbe essere considerato un fatto singolare che un rito proposto come elemento unificante del sistema – si è ripetuto: finalmente un rito processuale unico simmetrico alla disciplina del diritto sostanziale consacrata al principio dei “figli senza aggettivi” – denoti alla prova dei fatti una sua pronunciata tendenza all’autoframmentazione.

In realtà l’effetto dovrebbe essere molto meno inatteso di quanto ora appaia: l’approvazione di una pluralità di disposizioni che “sommalizzano” le tutele (quelle già citate del procedimento ex art. 403 cod. civ. e dei provvedimenti indifferibili, ma anche le disposizioni dettate per i casi di violenza domestica o di genere agli art. 473 bis 40 cod. proc. civ.) si costituiscono come altrettanti micro-riti. A questo proposito ha osservato il prof. Giorgio Costantino: “Nonostante le indicazioni della Cedu che sollecitava a elaborare regole semplici che consentissero di orientare l’attenzione sulla tutela dei diritti coinvolti in questa materia, il legislatore ha offerto un ricchissimo, enorme menù di provvedimenti sommari, perché c’è un modello processuale quando il minore è moralmente e materialmente abbandonato, in caso di gravi inadempienze c’è un altro processo, in presenza di abusi familiari o violenza domestica un altro ancora”¹.

Se si intreccia il piano dell’analisi delle disposizioni giuridiche con quello che concerne l’impiego delle risorse e l’organizzazione del lavoro, allora diviene visibile anche altro: questi riti sommari assorbono una quantità di risorse professionali molto elevata, pretendono trattazioni accelerate, sono scanditi da tempi processuali serrati. Questo “reclamo di urgenza” assorbe risorse e le mobilita. Inevitabilmente, perché di incremento delle risorse non si è mai parlato se non per escluderlo nella riforma “a costo zero”, sottraendo le stesse risorse ad altro. È qui che ha origine la configurazione di un sistema a doppio binario che si è profilata in maniera molto accentuata in un arco di tempo relativamente breve, non più di un anno e mezzo.

Se il sistema si conferma e si consolida – e non c’è ragione perché questo non avvenga e si inverta una tendenza tanto marcata – allora è ragionevole prevedere che nel giro di tre o quattro anni questa divaricazione assuma proporzioni tali da produrre, se non la paralisi, certamente un’accentuazione preoccupante dell’allungamento dei tempi di tutto quello che, solo per essere ordinario, non cade nelle “corsie preferenziali” dei riti sommari.

1. Seminario di Magistratura Democratica, “La tutela delle persone, dei minori e delle famiglie”, 15 novembre 2024, consultabile in www.magistraturademocratica.it/articolo/registrazione-seminario-la-riforma-della-giustizia-civile.

Tutto questo non è stato previsto prima dell'approvazione del nuovo rito unificato ma, con altrettanta certezza, si può ora dire che è stato ampiamente descritto e denunciato in questa prima fase di attuazione della riforma.

Senza che queste considerazioni abbiano trovato alcun ascolto da parte dei decisori politici: il peggioramento di tutti gli indicatori che sono predisposti a misurare l'efficienza del sistema è un dato inequivocabile almeno a partire dal 30 giugno 2023².

È questa analisi che delinea i termini del dilemma del presente: non ci sono risorse – e non ci saranno chissà per quanto tempo – per attuare la riforma anche nella parte ordinamentale (che di risorse ne esige molte, a dispetto della clausola di invarianza finanziaria³), ma d'altra parte quanto nel processo è stato già cambiato assorbe ora risorse in misura crescente, al punto di peggiorare sensibilmente la complessiva prestazione del sistema⁴.

Peraltro tutto questo sta avvenendo mentre il disegno del legislatore è stato attuato anche nella parte che ha determinato una progressiva estromissione dei giudici onorari dall'attività istruttoria nei procedimenti civili, il che costituisce – paradossalmente – una sottrazione di risorse a fronte di un incremento dei carichi di lavoro⁵.

Dunque lo scenario del prossimo futuro si riassume in questi termini: il decisore politico che non investe non può far altro che rinviare; neppure però può limitarsi a rinviare senza introdurre modifiche sulle disposizioni proces-

2. La questione è trattata in questo fascicolo in maniera accurata e con completezza di riferimenti statistici da Maria Carla Gatto: “Infatti, alla data del 30/06/2023, i dati per l'area civile sembravano restituire un Ufficio che, nel suo complesso, manteneva inalterata la sua produttività, con un indice di ricambio medio pari a 100 e quindi con la capacità di definizione pari al pervenuto. Invece oggi i 5.959 procedimenti definiti al 30 giugno 2024 figurano come il dato più basso degli ultimi anni, con *performance* che sono peggiorate, come dimostra l'indice di ricambio dello 0,84%, in significativo calo rispetto a quello dell'anno giudiziario precedente pari al 107,20%, e pertanto rappresentativo delle difficoltà di smaltire i procedimenti (predisporre interventi di aiuto ai bambini/ragazzi in difficoltà). Anche il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti (*disposition time*) nell'anno giudiziario 2023-2024 si è attestato a 716 giorni, registrando un aumento considerevole rispetto ai 568 giorni dell'anno precedente”.

3. Quella dell'invarianza finanziaria è una delle più ripetute formule che l'analisi obiettiva dei fatti si è ampiamente incaricata di smentire. 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 e 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. Su questo punto cfr. anche Maria Carla Gatto.

4. Secondo l'analisi contenuta nella relazione della prima presidente della Corte di cassazione, esposta in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario, 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%.

5. Per una puntuale analisi, anche attraverso l'esame dei risultati di una ricerca sul campo, della riconfigurazione in atto del lavoro dei giudici minorili cfr. Andrea Corradi, “Il nuovo rito civile alla prova”.

suali già approvate perché questo determinerebbe il progressivo degrado delle risposte del sistema.

Chi ancora non ne fosse convinto, può esercitare le proprie tenaci certezze misurando i tempi che intercorrono tra il deposito del ricorso e la prima udienza, sempre che il ricorrente non possa percorrere la strada tracciata da uno dei procedimenti sommari. Se il sistema si attesta intorno ai dodici mesi, come in molte realtà sta già avvenendo, anche quello che non è urgente è destinato a diventarlo e il sistema rischia di avvitarci su se stesso.

2. Se le questioni non sono solo di efficienza

Ridurre il tutto a questioni di efficienza e sostenibilità risulterebbe evidentemente distorsivo; sono aspetti di cui ci siamo dovuti costantemente occupare, in maniera inversamente proporzionale all'attenzione che il legislatore (anche quello delegato) aveva riservato a questi argomenti. Tuttavia fermarci qui mutilerebbe l'analisi di molti aspetti, forse proprio quelli più vitali e capaci di tracciare le linee future.

Dunque, oltre l'efficienza (o l'efficientamento) della Riforma, altre considerazioni occorre avanzare, soprattutto al fine di individuare strade possibili e percorsi interrotti.

La configurazione ordinamentale del tribunale unico incide profondamente sulla trattazione dei procedimenti sulla responsabilità genitoriale, sacrificando collegialità e multidisciplinarietà che costituiscono i principi cardine della giustizia minorile anche nel campo civile⁶. Peraltro è proprio la giurispruden-

6. Nel campo penale la Corte costituzionale prosegue nella sua interpretazione costante volta a valorizzare come elemento imprescindibile la collegialità e multidisciplinarietà dell'organo; indica quindi la non conformità al canone costituzionale di quelle soluzioni normative che affidano al Gip, piuttosto che al Gup, la definizione dei giudizi nella fase antecedente il dibattimento. Da ultimo, ma solo a conferma di questo orientamento, la sentenza n. 23 del 6 marzo 2025 sulla c.d. "messa alla prova semplificata" che ha rilevato l'illegittimità costituzionale dell'art. 27 bis, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (*Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni*), inserito dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 sulla base di questa motivazione: "La messa alla prova, quale istituto di protezione della gioventù, ai sensi dell'art. 31, secondo comma, Cost., ha lo scopo primario di favorire l'uscita del minore dal circuito penale, la più rapida possibile, soprattutto attraverso una riflessione critica del giovane, sul proprio vissuto e la propria condotta, in mancanza della quale l'istituto stesso diverrebbe mezzo di pura deflazione, tra l'altro stimolando, per una sorta di eterogenesi dei fini, calcoli opportunistici dell'indagato minorenne.

Al perseguimento di questo delicato obiettivo sono funzionali la composizione pedagogicamente qualificata dell'organo giudicante e il sostegno continuo dei servizi minorili, in difetto dei quali la prova del giovane non raggiunge la finalità costituzionale sua propria, piegandosi verso la logica, completamente diversa, dell'istituto per adulti" (Considerato in diritto, p. 6.1).

za della Corte costituzionale a indicare questi principi cardine nell'esame della composizione degli organi giudicanti nel processo penale minorile, né una divaricazione delle soluzioni tra il penale e il civile è comunque sostenibile, tenuto conto dei valori costituzionali in gioco.

È questa – giova qui ricordarlo – la ragione principale della nostra contrarietà al progetto delineato dalla Riforma, il suo *vulnus* più grave, soprattutto perché recide il nesso – di stretta continuità – tra procedimenti sulla responsabilità e procedimenti di accertamento dello stato di abbandono.

Tutto questo non è altrimenti emendabile che modificando l'impianto della Riforma su questi punti. Per queste modifiche dovremo continuare a impegnarci.

Ma la giustizia minorile, anche nel campo civile e amministrativo, è anche molto altro che merita, proprio per la congiuntura storica in cui ci troviamo, una più meditata attenzione. È una prospettiva, anche di approfondimento culturale, che attraverso questa Rivista e con altri strumenti, ci impegniamo a cogliere e coltivare.

Di un panorama estremamente ampio e variegato ha dato conto la ricerca che l'Aimmf ha condotto a partire dell'estate del 2024 per ricostruire dimensioni e differenze dei diversi procedimenti trattati dai tribunali minorili.

Questa ricerca non solo, come evidenziato nel punto precedente, ha consentito di enucleare il peso crescente determinato dai procedimenti sommari, a fronte della diversa priorità e rilevanza di quelli "ordinari", ma ha anche permesso di cogliere con maggiore precisione la consistenza di altri procedimenti in ambito civile e amministrativo, presi spesso in considerazione solo in maniera disomogenea e frammentaria.

In particolare, emerge con chiarezza il peso crescente ricoperto dalle procedure in tema di immigrazione, sia per quanto attiene i procedimenti volti al rilascio del titolo di soggiorno ai sensi dell'art. 31 comma 3 del d.lgs. n. 286 del 1998, sia nel caso dei procedimenti di ratifica delle misure di accoglienza per i minori stranieri soli⁷.

Si tratta di un settore che richiede competenze e accurate capacità di ascolto e di analisi dei contesti socio-culturali, di provenienza e di inserimento, dei richiedenti, di grande rilievo anche nella proiezione della giurisdizione

7. Nell'arco temporale di un anno (1 luglio 2023 - 30 giugno 2024) nei dodici tribunali che hanno risposto alla ricerca risulta siano stati trattati 5.297 procedimenti ex art. 31 del d.lgs. n. 286 del 1998 e ratificate 9.106 misure di accoglienza per minori stranieri soli; si consideri, per avere alcuni riferimenti che consentono di correlare questi dati, che i tribunali che hanno risposto rappresentano quasi il 50% del volume totale degli affari civili dei tribunali minorili e che il dato complessivo delle sopravvenienze in questo settore su base annua supera di poco i 100.000 procedimenti. Se ne deduce, pur se in via necessariamente approssimativa tenuto conto della parzialità del dato, che i procedimenti aperti a tutela dei minori nel campo dell'immigrazione stanno raggiungendo un volume pari a quasi il 30% del totale delle sopravvenienze civili.

interna sullo scenario delle Corti europee, se solo si considera la stretta connessione tra il repertorio dei diritti che questi procedimenti intendono tutelare e il quadro della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare nella prospettiva dell'art. 8 della Convenzione e del principio del rispetto della vita privata e familiare⁸.

Una prospettiva europea di grande rilievo capace di esaminare domande e assicurare diritti altrimenti non recepiti per le rigidità crescenti dell'ordinamento interno, nel quale le difficoltà per i genitori di munirsi di regolari titoli di soggiorno, anche a fronte di presenze protratte sul territorio nazionale e di condotte corrette e attente ai bisogni dei figli, si riverberano poi negativamente anche sulle condizioni dello sviluppo psicofisico della prole.

Questa attività giurisprudenziale accosta per molti aspetti, e con implicazioni ancora da comprendere appieno, il campo di intervento della giustizia minorile a quello in cui si radica la competenza delle sezioni specializzate in tema di asilo e protezione internazionale, con le quali ha in comune autorevoli riferimenti nella giurisprudenza delle Corti europee⁹.

Si tratta di una prospettiva certamente da approfondire, un nuovo percorso che si apre e che configura in termini più ampi e in parte innovativi la giustizia minorile, richiede una rinnovata capacità di approfondimento e di confronto tra le discipline strettamente giuridiche e quelle umanistiche, attente alle dimensioni culturali e storiche dei fenomeni migratori.

3. Le ragioni della crescita della complessità

Nei possibili percorsi che nel prossimo futuro occorrerà intraprendere, senza dubbio va annoverata la necessità di fronteggiare la crescente complessità che connota il diritto civile minorile, ridefinito in via interpretativa, soprattutto ad opera delle Corti, con accenti che adattano, modificano e fanno evolvere gli istituti del diritto sostanziale che da tempo ne costituiscono i riferimenti

8. Solo per un cenno storico, non privo però di attualità anche nella presente congiuntura, si potrebbe far qui riferimento alla sentenza delle sezioni unite della Cassazione del 25 ottobre 2010 n. 21799. Nella trama argomentativa di quella decisione, che inaugurò un'interpretazione dell'art. 31 comma 3 sensibilmente diversa da quella tenuta ferma dalla Suprema Corte nel corso di tutto quel primo decennio di attuazione del Tui, un riferimento decisivo è rappresentato proprio dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, in particolare dalla sentenza della Corte Edu Boultif v. Switzerland, n. 54273/00.

9. Nonché qualche disposizione di raccordo normativo, come quella espressa dall'art. 32 comma 3.2 del d.lgs. 28 gennaio 2008 n. 25 che prevede la trasmissione degli atti da parte della Commissione territoriale alla Procura della Repubblica minorile per "l'eventuale attivazione delle misure di assistenza in favore del minore" nel caso di rigetto della domanda di protezione internazionale del genitore, quando nel corso del procedimento siano emersi i presupposti richiesti dall'art. 31 comma 3 del d.lgs. n. 286 del 1998.

più solidi e costanti, quindi in primo luogo le norme in tema di affidamento e adozione.

Il criterio guida di questa evoluzione è costituito dalla tensione a superare gli automatismi decisorii nella prospettiva di cogliere nella loro peculiarità le singole vicende personali, di cimentare quindi la giurisdizione secondo la soluzione appropriata al caso specifico. Costituisce in sintesi il corrispettivo necessario di una comprensione giuridica delle vicende ispirata ai principi e non irrigidita solo sulle regole.

Di questa tensione evolutiva sono protagoniste soprattutto le Corti e i risultati di questo percorso sono il frutto quindi *in primis* dell'elaborazione giurisprudenziale operata, in maniera significativa, nel più recente passato, dalla Corte costituzionale.

Occorre a questo riguardo fare riferimento prima di tutto alla recente sentenza della Corte 28 settembre 2023 n. 183¹⁰ che, superando consolidate letture, ha offerto un'interpretazione evolutiva del terzo comma dell'art. 27 della legge n. 184 del 1983, interrompendo il nesso necessario tra mutamento dello status e recisione dei legami affettivi, affermando il principio secondo il quale "ove sussistano radici affettive profonde con i familiari che non possono sopperire allo stato di abbandono, risulta preminente l'interesse dell'adottato a non subire l'ulteriore trauma di una loro rottura e a veder preservata una linea di continuità con il mondo degli affetti".

All'attuazione di questi principi è dedicata una parte di questo fascicolo della Rivista, con la presentazione di un dossier che, sotto angoli visuali diversi, esamina le implicazioni di questa decisione soprattutto per le problematiche che la loro attuazione genera¹¹.

La riflessione che ospitiamo, proprio a partire da questa decisione della Corte, credo rappresenti un test emblematico del grado di complessità che i tribunali minorili sono ora chiamati ad affrontare.

La caduta dell'interdizione legale ai rapporti che dalla pronuncia adottiva era automaticamente desunta in passato, apre ora a una gamma di interrogativi che si riverbera sull'intero percorso di adozione, a partire dalla stessa valutazione dell'idoneità dei coniugi che richiedono di adottare (o, secondo una modifica¹² di rilievo che è intervenuta mentre questo fascicolo era nella fase

10. Sulla quale in questa Rivista Joelle Long, n. 2/2023, p. 206.

11. Cfr. a questo riguardo cfr. i contributi di Leonardo Luzzatto, Daniela Cremasco, unitamente, volendo, al mio, in questo fascicolo.

12. Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale n. 33 del 21 marzo 2025 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184, per contrasto con gli artt. 2 e 117 primo comma Cost., nella parte in cui, facendo rinvio all'art. 6, non include le persone singole residenti in Italia fra coloro che possono presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero residente all'estero e chiedere al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

della conclusione e alla quale si può qui solo accennare, anche del singolo che, nella prospettiva dell'adozione internazionale, intenda adottare).

Sono questi alcuni degli interrogativi che l'evoluzione giurisprudenziale, soprattutto ad opera della Corte costituzionale, consegna al prossimo futuro della giustizia minorile, delineando un orizzonte in cui cresce la complessità e, con questa, la necessità di affinare competenze e strumenti culturali, per trovare risposte effettivamente rispondenti, nel caso concreto, al preminente interesse del minore.