



**Associazione Italiana dei Magistrati per i minorenni e per la famiglia**  
Aderente alla "Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la  
Famille"

**Relazione al 42° Convegno dell'AIMMF**  
**Milano 9 novembre 2024**  
di Claudio Cottatellucci, Presidente AIMMF

***Premessa***

Voglio restare fedelmente agganciato al titolo che, dopo una laboriosa discussione svolta nel direttivo, abbiamo scelto di dare a questo convegno: *“Nuove povertà e pregiudizio. Intercettare i bisogni e garantire i diritti”*.

Con qualche, ragionevole, perplessità: secondo qualcuno le povertà andavano declinate con più precisione e con qualche aggettivo (ma nella sua relazione di ieri la prof.ssa Saraceno ha ben chiarito le ragioni della sua preferenza per un utilizzo del termine essenzialmente incentrato sulla povertà materiale), secondo qualcun altro il riferimento al “pregiudizio” appartiene ad un lessico da “addetti ai lavori” minorili, troppo criptico per l'esterno.

Alla fine su questo titolo ci siamo ritrovati e quelle parole indicano ora il perimetro nel quale la nostra riflessione di questi giorni si colloca.

A questo titolo quindi mi attengo nel proporre alcune riflessioni.

***Lo sguardo dell'osservatore***

Un primo motivo di complessità esiste e non va taciuto in premessa: nessuna individuazione di un tema è, da sola, autoeloquente; è molto difficile, anzi è un po' distorsivo, parlare dell'oggetto (le nuove povertà, i bisogni, i diritti ...) se si sceglie di non dire nulla del soggetto che l'osserva e ne parla. Infatti, come tutti ben sappiamo, è proprio lo sguardo con cui si osserva che raffigura - ancor di più: struttura - l'oggetto dell'osservazione. Ogni volta che questo profilo della questione viene taciuto, non solo lo sguardo dell'osservatore non cessa di influenzare l'esito dell'osservazione ma, se possibile, si fa più ingombrante e “formante” la rappresentazione stessa dei fatti.

Quindi: di bisogni e di diritti occorre parlare, ma non senza aver prima esaminato l'angolazione dello sguardo dell'osservatore, in questo caso lo “stato di salute” dei soggetti che assolvono funzioni essenziali per la giustizia minorile.

Per questo dobbiamo in particolare riflettere qui insieme sulla capacità dell'insieme di queste soggettività di vedere, di cogliere i cambiamenti e, a partire da ciò, di decidere, quindi (re)agire.

Su questo passaggio, focalizzato sull'inevitabile interazione o co-costruzione di soggetto ed oggetto, può sempre essere d'aiuto richiamare il pensiero di Edgar Morin laddove osserva: *“Ora una conoscenza può essere pertinente solo se situa il suo oggetto nel suo contesto e possibilmente nel sistema globale di cui fa parte, se crea una navetta che senza sosta separi e colleghi, analizzi e sintetizzi, astragga e reinserisca nel concreto”*<sup>1</sup>.

### ***Una condizione di “transito sospeso”***

Allora, proprio facendo uso della “navetta” che separa e collega i bisogni e i diritti dei minori al sistema della giustizia minorile, abbiamo una prima domanda da affrontare: come descrivere la giustizia minorile oggi, nella condizione di “transito sospeso” in cui si trova da un ottobre all'altro, tra le regole processuali già in vigore e quelle ordinamentali che dovrebbero arrivare ?

Devo dire francamente che una domanda del genere situa chi la formula in una condizione ambivalente e per questa ragione produce un effetto inevitabile di straniamento dovuto al fatto che il ragionamento che ne segue si dipana necessariamente su due piani distinti: quello della fattibilità, guidato dalle regole della razionalità economica e organizzativa, e quello delle finalità, che risponde invece all'imperativo dei principi eletti a guida delle proprie azioni. Detto diversamente, quello che è capace di interrogarsi sui modi e i fini della tutela giudiziale.

Analisi della fattibilità e critica dell'impianto si intrecciano, rimandando l'una all'altra: la fattibilità è un tema a cui non possiamo sottrarci, sia per senso di responsabilità nel dare attuazione a quello che il legislatore ha voluto, sia perché conosciamo bene, cercando di ridurre il danno, talune conseguenze dannose, a volte veri e propri guasti, determinati da un legislatore che non si interroga, prima di approvare le norme, sui presupposti e le conseguenze organizzative e finanziarie delle sue scelte.

Per altro, soprattutto in prossimità delle scadenze fissate, quello della fattibilità diviene regolarmente il tema dominante, quasi l'unico piano di analisi effettivamente praticato.

Necessaria quindi l'analisi della fattibilità purché a questa non si limiti ogni considerazione; quando pure fosse fattibile il progetto, come attualmente non è,

---

<sup>1</sup> Edgard Morin “La sfida della complessità”, Editoriale Le lettere, Firenze 2017, pag. 28.

resterebbero da parte nostra irriducibili critiche che riguardano il suo impianto, come meglio si dirà di seguito.

Va dunque, prioritariamente e con rigore, affrontato il tema della fattibilità, a maggior ragione quando ci si trova di fronte a riforme che ambiscono a trasformazioni durature e profondamente incidenti sugli assetti organizzativi e ordinamentali, senza che queste scelte siano state precedute da alcuna effettiva analisi che prendesse in esame le condizioni del loro funzionamento, i costi e le risorse necessarie ad implementarle.

In altri termini: l'analisi di fattibilità nel presente dovrebbe quanto meno provare a recuperare, tardivamente, il completo *deficit* di cultura organizzativa che ha contraddistinto la riforma del Tribunale unico.

### ***Qualche considerazione sulla fattibilità***

Solo alcuni cenni per dar conto dello “stato dell’arte” della questione e quindi delle condizioni attuali della giustizia minorile.

La più recente proposta elaborata dal Ministero<sup>2</sup> valuta in complessive 433 unità il personale di magistratura necessario a costituire i 140 uffici circondariali (o 136 se si considerasse la soppressione di alcuni tribunali nella provincia de L’Aquila); questi 433 magistrati dovrebbero provenire dai tribunali ordinari nella misura di 385 e dalle Corti d’Appello nella misura di 48.

La precedente analisi, elaborata sempre dal Ministero circa due anni prima, nel luglio 2022, aveva stimato il fabbisogno di magistrati necessario al funzionamento delle sole sezioni circondariali in 607 unità<sup>3</sup>, 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).

Va anche precisato che la più recente analisi considera i dati delle iscrizioni nel biennio 2020 – 2022, la prima nel triennio 2019 – 2022; in sostanza per almeno due terzi le due analisi hanno utilizzato la stessa base di dati.

Colpisce che la variazione dei risultati tra le due analisi, con riferimento al solo dimensionamento delle sezioni circondariali, arrivi a ben il 28,6 %, la prima

---

<sup>2</sup> Si tratta dello Schema di Decreto ministeriale concernente la determinazione delle piante organiche del personale di magistratura del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie ai sensi dell'art. 45 del decreto legislativo del 10 ottobre 2022. n. 149, trasmesso da Ministro della Giustizia al CSM con nota del 30 aprile 2024.

<sup>3</sup> Il riferimento è allo studio elaborato dal Dipartimento dell’Organizzazione Giudiziaria del Ministero pubblicato in data 21 luglio 2022 avente ad oggetto “*questioni inerenti ai maggiori fabbisogni di dotazione personale di magistratura e amministrativo nonché sui fabbisogni logistici*”.

analisi 607, la seconda 433; ancora più ampia la divaricazione, pari al 34,9 %, se si tiene conto delle analisi in termini complessivi: la prima analisi 1028 magistrati, la seconda 762.

E' evidente che un'oscillazione di questa ampiezza lascia, in chi ora raffronta queste analisi, un senso di incertezza se non di smarrimento.

Vengono a mancare nella seconda analisi, in ossequio al principio di invarianza finanziaria, 174 magistrati per le sole sezioni circondariali, 60 unità per le sezioni distrettuali e di 32 unità per le procure.

La divergenza quindi tra i due documenti, pur se riferiti a periodi per due terzi coincidenti, è di ben 266 unità complessivamente, il che dà la misura del largo margine di approssimazione di queste valutazioni e degli ostacoli, prima di tutto conoscitivi, che tuttora si frappongono ad una corretta analisi delle condizioni della riforma<sup>4</sup>. Più che di un'aggiornata analisi del fabbisogno di risorse professionali, quest'ultimo documento si muove nell'ottica esclusiva di delineare un criterio di ripartizione "a risorse esistenti", senza affrontare effettivamente il profilo del fabbisogno minimo necessario ad assicurare il funzionamento del nuovo tribunale, soprattutto nello snodo decisivo costituito dalle sezioni circondariali.

Mentre i consigli giudiziari si sono tutti espressi in termini fortemente critici su questa più recente proposta ministeriale, il CSM ha rilevato in una nota interlocutoria del 23 maggio 2024 che:

a) non vi era rispondenza tra la quota percentuale di risorse calcolata nell'analisi ministeriale sulle risorse destinate alla materia della famiglia nei tribunali ordinari e quella risultante invece dai programmi di gestione;

b) la sottrazione di personale dai tribunali ordinari per la creazione del tribunale unico avrebbe potuto condizionare negativamente il raggiungimento degli obiettivi del PNRR, in scadenza al giugno 2026;

c) destava "serie perplessità" la proposta di mantenere invariato l'organico dell'unica procura<sup>5</sup> a cui sarebbe affluiti i procedimenti sia della sede distrettuale

---

<sup>4</sup> Il quadro non sarebbe completo se non si riferisse qui di un'altra analisi, condotta per iniziativa dei presidenti del Tribunale per i minorenni e della sezione famiglia del Tribunale di Genova, datata 19 febbraio 2024. In quello studio è stato utilizzato come metodo di calcolo del fabbisogno il numero delle iscrizioni nazionali in materia di famiglia correlato a quello dei carichi esigibili. In questo studio si valuta il fabbisogno complessivo di magistrati per le sole sezioni circondariali in 634 unità, quindi di poco superiore alla prima stima effettuata dal DOG del Ministero nel luglio 2022 e sensibilmente superiore alla valutazione dell'aprile 2024.

<sup>5</sup> Perplessità se possibile accresciute dalle motivazioni addotte a sostegno di questa conclusione; nessuna influenza avrebbe sulla determinazione dell'organico delle Procure la nuova attribuzione di funzioni civili e penali a livello distrettuale e circondariale in quanto le

che di quella circondariale, senza quindi tener conto dell'ampliamento consistente delle competenze.

Nello schema di parere che la Commissione del CSM ha approvato in questi giorni, sono tenuti fermi questi rilievi e aggiunto un ulteriore elemento, definito risolutivo, al fine di chiedere di prendere in esame la necessità della proroga al giugno 2026. Sono infatti richiamati gli effetti delle modifiche introdotte con il D.L. n.158 del 2024 che, ripristinando l'appello come rimedio impugnatorio delle decisioni emesse nel primo grado sulla materia della protezione internazionale, comporterebbe un incremento delle sopravvenienze per le Corti d'Appello in una misura pari al 33 – 37 % circa dell'ammontare complessivo delle iscrizioni in Corte d'Appello nell'anno giudiziario<sup>6</sup>.

Per quanto sia possibile trarre qualche conclusione da un quadro al momento tanto incerto e sul quale tante variabili insistono, mi sembra si possa dire che comunque - anche a prescindere dall'ultimo evento che il CSM ha ritenuto, con buone ragioni, decisivo – è il vincolo di invarianza finanziaria a continuare a rendere inattuabile la parte ordinamentale della riforma.

Reperire le risorse necessarie, nel personale di magistratura, ma anche in quello amministrativo, nelle dotazioni tecnologiche e nelle soluzioni logistiche, costituisce un passaggio ineludibile.

Restando sul piano della fattibilità, diversamente da quanto di solito avviene, la domanda corretta che occorre porsi non è quando la Riforma potrà andare in vigore anche nella parte ordinamentale e se questa o altre proroghe si renderanno necessarie, quanto invece se e quando verrà presa la decisione di investire nelle risorse umane e tecniche indispensabili per il suo funzionamento perché è solo da questa questione che deriva la risposta alla prima domanda.

### ***I mutamenti del contenuto del lavoro già determinati dall'attuazione della parte processuale della Riforma***

L'analisi della fattibilità richiede di esaminare però anche un altro profilo: come è cambiato il contenuto del lavoro e le sue priorità dopo l'entrata in vigore

---

conseguenti attività si “concretizzano essenzialmente nell'apposizione di visti di conformità e nella formulazione di pareri” (in questi termini a pag. 14 dello schema di Decreto ministeriale trasmesso il 30 aprile 2024).

<sup>6</sup> Questo il passaggio cui si riferisce la stima: “(...) è possibile stimare in oltre 30.000 i procedimenti che presumibilmente verrebbero impugnati; ovvero tra 30.611 (38% degli iscritti di primo grado) e 34.639 (43% degli iscritti in primo grado). Tali procedimenti rappresenterebbero il 33 – 37 % dell'ammontare complessivo delle iscrizioni in Corte nell'anno giudiziario”.

della parte processuale della riforma, perché dovrebbe a tutti essere chiaro che i tempi delle proroghe non sono neutri quanto agli effetti.

Come si è soliti dire, bisogna conoscere per deliberare e lo stato delle conoscenze sul funzionamento effettivo della giustizia minorile non è mai stato tanto lacunoso come negli ultimi tempi; è a dir poco singolare che una delle riforme di maggior impatto sulle regole processuali e sugli assetti ordinamentali, e quindi anche organizzativi, dei tribunali per i minorenni sia stata accompagnata da un *black out* praticamente completo del sistema statistico che va avanti almeno dal 30 giugno 2023 e, a quanto ci consta, non può dirsi ad oggi risolto.

Abbiamo provato, per quanto ci è stato possibile, a porvi rimedio, a dimostrazione del fatto che l'analisi della fattibilità, che pure non consideriamo esaustiva, certamente non ci è estranea; per questo abbiamo predisposto nello scorso mese di luglio uno schema di rilevazione dei flussi di lavoro dei tribunali minorili relativo ai dodici mesi compresi tra il luglio 2023 ed il giugno dell'anno in corso. Voglio qui ringraziare i presidenti dei dodici tribunali per i minorenni che hanno dato la loro disponibilità alla raccolta dei dati, in questo modo consentendo la rappresentazione dei flussi di lavoro per una porzione significativa, quasi la metà, dei procedimenti civili e penali minorili<sup>7</sup>.

Di alcuni risultati di questa analisi parlo qui per la prima volta; non è questa la sede per un'analisi specifica dei diversi risultati, ma è utile almeno considerare alcune tendenze che dalla ricerca emergono con chiarezza :

- i nuovi procedimenti introdotti ai sensi dell'art. 403 c.c.<sup>8</sup> e 473 bis.15 c.p.c.<sup>9</sup> assumono un peso crescente sul complesso delle sopravvenienze e richiedono, per la serrata sequenza procedimentale che li caratterizza e per l'esclusione di qualsiasi possibilità di delega ai giudici onorari, un impiego del tempo lavorativo individuale quasi esclusivo da parte dei giudici togati;

- l'incremento delle sopravvenienze civili è in buona misura riconducibile a questi procedimenti; si è andato così strutturando un sistema "a doppio binario" in cui, almeno nei tribunali di dimensioni maggiori, per la trattazione dei giudizi

---

<sup>7</sup> Per la precisione, hanno contribuito alla ricerca i Tribunali di Bari, Brescia, Cagliari, Campobasso, Firenze, Messina, Milano, Palermo, Roma, Sassari, Trento e Trieste; la ricerca riguarda il biennio 30 giugno 2022 – 30 giugno 2024, raccoglie i dati relativi al 47,8% dei procedimenti civili e ad una porzione analoga di quelli penali.

<sup>8</sup> Se si considerano i risultati degli undici tribunali che hanno risposto alla rilevazione su questi procedimenti, nel secondo anno il numero complessivo è di 521 procedimenti, pari all'11,62% delle sopravvenienze dello stesso periodo per i procedimenti sulla responsabilità genitoriale aperti in quei tribunali.

<sup>9</sup> I procedimenti ai sensi dell'art. 473 bis.15 c.p.c., con riferimento ai nove tribunali che hanno fornito il dato, raggiungono nel secondo anno il numero di 808 procedimenti, pari al 19,71% dei procedimenti sulla responsabilità genitoriale aperti nello stesso periodo in quei tribunali.

cd. ordinari non è possibile fissare la prima udienza prima di sette – otto mesi dal deposito del ricorso;

- nel settore penale l'incremento più consistente è rappresentato dall'emissione delle misure cautelari complessivamente intese, circa il 17,65 % nel periodo in osservazione, con la conseguenza che in questa fase delle indagini preliminari si va riposizionando il baricentro del processo<sup>10</sup>.

Dovrebbe far riflettere che, sia nel settore civile come in quello penale, le azioni urgenti assorbono tanta parte del lavoro giudiziale, al punto di esaurire quasi la disponibilità del tempo di lavoro individuale del magistrato. Non si tratta solo di una modifica quantitativa della composizione del tempo di lavoro; dovremmo infatti tener conto di questa contestualizzazione anche in termini qualitativi perché occorre chiedersi se un mutamento di questo genere non determini effetti anche su chi come magistrato deve affrontare e dare risposte a queste situazioni, trovandosi di fatto in una posizione quasi di “perenne emergenza”. Per tornare al tema indicato in premessa, questa stabile, o comunque prevalente, collocazione difficilmente risulta influente rispetto all'angolazione dello sguardo dell'osservatore.

Va anche chiarito che le osservazioni precedenti non valgono a far dubitare della necessità di modifiche processuali che, anche in passato, abbiamo ritenuto necessarie tanto da sollecitarle al legislatore, come ad esempio la giurisdizionalizzazione del procedimento ai sensi dell'art. 403 c.c.; quello che dobbiamo invece considerare sono due specifici aspetti di questi mutamenti: per un verso la rigidità delle scansioni processuali e la completa esclusione da questi procedimenti dell'apporto dei giudici onorari, per altro verso il contesto di carenza di risorse in cui questi mutamenti sono caduti.

In questo senso il tempo delle proroghe non è neutrale rispetto al funzionamento dei Tribunali per i minorenni<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> A questo riguardo è opportuno chiarire che, prendendo in considerazione solo le sopravvenienze, nel biennio si registra, nei nove tribunali che hanno fornito i dati, un incremento delle misure da 538 a 633, pari quindi al 17,65%. Tuttavia va precisato che si tratta di un dato non distribuito in maniera uniforme tra i tribunali rispondenti, che quindi va esaminato nella necessaria differenziazione territoriale e non può, almeno allo stato, essere considerato espressivo di una tendenza generale.

<sup>11</sup> Espressivo di questa difficoltà l'andamento delle pendenze civili che, dalla ricerca condotta, risulta in limitata ma costante crescita. Nei dodici tribunali che hanno risposto alle domande sulle pendenze complessive per il primo anno di rilevazione, si registra un incremento delle pendenze pari al 5,34%; per i sette tribunali che hanno fornito dati completi sull'intero biennio, l'incremento, in quell'arco temporale, è pari al 12,01%. Dunque le complessive pendenze civili e amministrative crescono, con una progressione sostanzialmente analoga nei due anni e in una misura che si attesta tra il 5 e il 6% del totale.

## ***Le ragioni della critica all'impianto della riforma***

Come ho già premesso, esaminare la fattibilità di una riforma è certo necessario ma non esaurisce le questioni: quando pure fossero rimossi i tanti ostacoli che rendono inattuabile oggi la riforma, resta la questione, per noi non eludibile, del suo impianto, perché su alcune scelte centrali il modello di giustizia che viene proposto crediamo costituisca un arretramento rispetto a quello che è stato costruito nei decenni scorsi.

In maniera tanto netta che non riteniamo di poter trattare della fattibilità tacendo delle finalità.

A questo proposito riprendo alcune delle parole pronunciate lo scorso anno da Cristina Maggia in occasione del convegno di Matera: *“Un compito non semplice: una sintesi e un bilancio dell'ultimo durissimo triennio iniziato a pandemia non ancora debellata all'inizio del 2021 e vorrei poter poi mettere a fuoco che cosa è che cosa potrà essere la giustizia minorile del futuro (...) con la ferma convinzione che sia assolutamente necessario continuare ad operare nel solco della tutela costituzionale dei diritti dei soggetti più vulnerabili che è la nostra cifra più vera”*.

Voglio a questo proposito approfondire alcune delle ragioni che abbiamo esposto a lungo, sino dal 2021 quando l'impianto della riforma, con l'approvazione della legge delega, si è fatto evidente nella sua struttura essenziale: sono note le ragioni della nostra contrarietà alla scelta di attribuire ad organi giudiziari diversi i procedimenti sulla responsabilità genitoriale e quelli sull'accertamento dello stato di abbandono ed in particolare di affidare al giudice monocratico la trattazione dei primi.

La perdita di collegialità e multidisciplinarietà costituisce la ragione più salda e resistente della nostra contrarietà a una riforma concepita in questi termini.

Sarebbe un errore di comprensione relegare queste ragioni nel campo estrinseco delle scelte organizzative: non si tratta solo di assetti organizzativi, quasi stessimo parlando, seguendo un lessico aziendale, di scelte di “accentramento o decentramento della produzione”, seppure il legislatore della riforma ha affidato soprattutto a spiegazioni di natura economica la scelta per la monocraticità.

La collegialità e la composizione mista dell'organo collegiale hanno un loro specifico peso nell'azione giurisdizionale perché determinano una dinamica qualitativamente diversa nella capacità di osservazione, valutazione e decisione.

In altri termini: con il modo del decidere cambia il risultato.

Ancora una volta: se diverso è lo sguardo del soggetto che osserva, diversa, perché più profonda, la sua comprensione e la sua capacità di predisporre le azioni a tutela.

Il legislatore della riforma coltiva invece e ripropone, ancora marcata anche con gli ultimi correttivi approvati in questi giorni, un'idea antitetica della giustizia, tutta fondata sull'autosufficienza del sapere giuridico, che confligge con la natura e la complessità delle decisioni che riguardano persone in evoluzione. Di qui l'ostracismo, perché di questo si tratta, verso ogni ruolo dei giudici onorari nelle attività processuali.

Qui risiede a mio giudizio la più profonda e resistente ragione di contrasto tra questa riforma e i principi che la giustizia minorile ha maturato nella sua storia, perché un'acquisizione consolidata della giustizia minorile è proprio fondata, anzi si nutre, della convinzione esattamente contraria: che la collegialità multidisciplinare, che conduce al confronto persone diverse per provenienze professionali e appartenenze disciplinari, educa ad assumere decisioni solo dopo che il singolo soggetto decisore, nel confronto con gli altri, si è misurato, quasi scontrato, con l'esperienza del limite delle proprie conoscenze e competenze professionali.

E' proprio questa esperienza del limite che il soggetto è condotto a compiere che fa la sua decisione misurata e appropriata - o quanto meno: più misurata e appropriata - mentre la riforma disegna, proprio nella materia delicatissima della responsabilità genitoriale, un giudice solo, munito del suo bagaglio di conoscenze tecnico giuridiche, autosufficiente nella ricerca della sua *ratio decidendi*.

E' dunque *“la sovranità del limite”*, per usare l'espressione del giurista francese Alain Supiot, che con questa locuzione riprende un tema caro alle riflessioni di Simon Weil<sup>12</sup>, che segna la distanza tra il progetto di riforma e l'elaborazione culturale maturata dalla giustizia minorile.

Qui risiedono a mio giudizio le ragioni più profonde di questa distanza.

Con le parole di Supiot: *“Insomma, la condizione fondamentale per un ‘buon uso’ del Diritto è il riconoscimento dei suoi limiti. Tale riconoscimento è tanto più indispensabile che la funzione primordiale del Diritto è proprio quella di tracciare dei limiti che siano al contempo sufficientemente robusti per poter contenere la legge del più forte, e sufficientemente chiari e precisi per consentire agli uomini di esercitare, su un piano di parità, le loro libertà individuali e collettive”*<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> S. Weil La persona e il sacro, Adelphi, 2012

<sup>13</sup> Alain Supiot La sovranità del limite, Mimesis, 2020, p. 155

Mi sono note le critiche alla collegialità e alla sua composizione mista e tuttavia non mi sembrano in grado di superare quanto ho appena osservato.

Le ragioni economiche che sono state esplicitate dal legislatore della riforma – un giudice solo decide di più e prima, la collegialità è troppo costosa – ignorano completamente le tante diseconomie che una decisione non effettivamente rispondente ai bisogni di un minore possono determinare nel tempo.

Se le risorse economiche destinate alla protezione dei minori nel nostro paese fossero considerate non un costo ma un investimento, molto cambierebbe.

Se mai fossimo capaci di elaborare un sistema di osservazione dei risultati e una statistica non per oggetti (i singoli procedimenti) ma per soggetti (le persone di età minore), allora diverrebbe ben visibile la fallacia di questi argomenti.

Se, per esempio, fossimo capaci di analisi longitudinali e di raccogliere informazioni ed interpretare il sistema delle “recidive civili”, allora, non meno che per quelle penali, saremmo anche in grado di trarre preziosi insegnamenti dalle nostre precedenti scelte e dai nostri, talvolta inevitabili, errori. Una volta di più, è l’angolo visuale da cui si sceglie di osservare i fatti che ne illumina il significato.

Un’osservazione questa che di certo può suonare velleitaria, in un momento in cui i sistemi informativi e la statistica, come precisato in precedenza, non riescono a rappresentare tempestivamente neppure la dimensione quantitativa del lavoro giudiziario; eppure solo un sistema del genere potrebbe agire da effettivo antidoto a fronte della flessione a prassi burocratiche, attenta solo a “tenere in ordine i numeri” e ad un’interpretazione funzionariale del ruolo del magistrato.

Neppure le ragioni giuridiche convincono – la paventata violazione delle regole del contraddittorio – perché, per fare solo un cenno a questa tematica, mi sembra non tengano nel dovuto conto la fondamentale differenza tra l’attività istruttoria e quella decisoria.

Coltivare il mito dell’autosufficienza del sapere tecnico giuridico è un errore sia se proiettato verso l’interno, quindi come ho detto nei modi dell’attività decisoria, sia se in relazione alla dimensione esterna della giurisdizione, perché per la giustizia minorile, che riguarda soprattutto le condizioni di bambini e ragazzi esposti a molteplici forme di deprivazione in contesti socioculturali marginali e colpiti dalla povertà, solo una relazione con il sistema di welfare, salda e rispettosa delle reciproche competenze, riesce ad innescare processi virtuosi di trasformazione personale e di inclusione sociale.

E’ per queste ragioni che abbiamo dedicato un’apertura specifica in queste giornate ai temi della povertà assoluta e all’analisi dei mutamenti indotti dalla

migrazione, per la stessa ragione il *panel* che conclude questo evento ha come tema centrale proprio le politiche di inclusione e di contrasto alla povertà.

Anche parlando di questi argomenti trattiamo quanto a pieno titolo appartiene alla giustizia minorile perché ricostruisce le condizioni essenziali per la sua efficacia ed avvera il precetto costituzionale espresso dal capoverso dell'art. 3 della Costituzione.

Queste considerazioni si connettono, mi sembra, ad alcuni dei passaggi più significativi compiuti dalla giustizia minorile tra la fine dello scorso secolo e l'inizio di quello attuale: richiamano l'elaborazione intorno al principio guida della "mitemza costituzionale", che ha accompagnato la riflessione sull'adozione senza però limitarsi a questa; si connettono anche al dialogo che si è instaurato nella giurisprudenza delle corti nazionali e di quella europea di Strasburgo, nei suoi approdi più fecondi, come nella sentenza Moretti e Benedetti c. Italia, a cui si deve in buona misura l'elaborazione culturale che ha condotto alla legge n. 173 del 2015, oppure alla sentenza Godelli c. Italia, che ha agito da apripista alla revisione dell'automatismo ostativo espresso in precedenza dall'art. 28 della legge n.184 del 1983.

Nella stessa dimensione culturale, ultima ma certo non per importanza, collocherei la sentenza della Corte costituzionale del 28 settembre 2023 n. 183 che, pronunciandosi con riferimento all'art. 27, terzo comma, della legge n.184/1983, ha affermato che occorre "*presumere*" che per i minorenni dichiarati in stato di adottabilità sia preferibile interrompere "*anche le relazioni di fatto con i familiari biologici*" salvo gravi motivi inducano a ritenere pregiudizievole per loro recidere la relazione socio-affettiva con la famiglia di origine<sup>14</sup>.

Il denominatore comune di queste decisioni e di questa elaborazione culturale mi sembra rappresentato proprio da quell'idea del limite di cui ho parlato in precedenza; limite sperimentato nel processo decisionale collegiale e trasposto nel contenuto delle decisioni, attente a discernere, refrattarie agli automatismi decisorii, protese a graduare le azioni, a comunicare le finalità da cui sono dettate, in sostanza a tutelare e coinvolgere.

Si potrebbe obiettare a tutto ciò che la riforma non incide su tutto questo perché fa salva la collegialità civile nei giudizi di accertamento dello stato di abbandono e quella penale quasi per intero, al netto del modello, per così dire

---

<sup>14</sup> Su questo il numero 2/2023 della Rivista Minorigiustizia dal titolo "*Affidamenti e adozione: a quarant'anni dalla legge n. 184/1983*", in particolare J. Long "*La Corte costituzionale dice sì alla adozioni aperte, se gravi motivi inducono a ritenere pregiudizievole per il minorenne recidere la relazione socio – affettiva con la famiglia di origine*".

“*contrattuale e retributivo*”, introdotto dal nuovo articolo 27 bis del DPR. n. 448 del 1988, di cui specificamente tratteremo nel *panel* dedicato alle questioni penali.

Non mi sembra però un’osservazione convincente perché non tiene conto della frattura prodotta tra procedimenti sulla responsabilità e procedimenti di accertamento dello stato di abbandono.

Per questa ragione, crediamo, lo dico anche per essere stata questa questione di recente oggetto di un nuovo approfondimento nella discussione nel direttivo dell’associazione, che l’attribuzione della materia della responsabilità genitoriale al collegio in composizione multidisciplinare rappresenti un obiettivo per noi non rinunciabile.

### ***Il giudice e la legge in tema di affidamento e adozione***

Queste ultime considerazioni introducono al tema che abbiamo posto al centro di questo convegno: contrastare il pregiudizio, intercettare i bisogni e garantire i diritti.

I riferimenti precedenti alla giurisprudenza della Corte europea e a quella della Corte costituzionale consentono di comprendere bene in quale prospettiva occorra continuare a lavorare, prima di tutto per garantire il diritto delle persone di età minore ad avere una famiglia e a crescere circondati da legami affettivi significativi.

E’ certamente questo il *focus* principale delle tutele e dei diritti da assicurare e su questo dovremo nel prossimo futuro confrontarci con il pensiero e le intenzioni del legislatore.

Come traspare dal Disegno di legge AC 1866, congiuntamente presentato dal Ministro della Famiglia e della Giustizia ed attualmente in discussione dinanzi alla Commissione Giustizia della Camera<sup>15</sup>, sul tema delle disposizioni in materia di tutela dei diritti dei minori in affidamento.

Il Disegno di legge muove dal presupposto della tutela “*del diritto dei bambini e degli adolescenti a vivere e a crescere all’interno delle loro famiglie di origine*”, istituisce un registro nazionale di quelli che definisce gli istituti di assistenza pubblici e privati, ma anche delle comunità familiari e delle famiglie affidatarie, impone ai tribunali l’istituzione di un ulteriore registro dei minori collocati in comunità di tipo familiare o presso famiglie affidatarie.

La finalità del registro, che esattamente duplica i sistemi informativi già operanti, è quella di monitorare gli affidamenti cd. impropri, senza che però

---

<sup>15</sup> Consultabile al sito <https://www.camera.it/leg19/126?tab=&leg=19&idDocumento=1866&sede=&tipo>

nell'intero testo normativo vengano indicati i criteri in base ai quali possa definirsi improprio l'affidamento. Che la durata dell'affidamento possa dirsi impropria solo perché supera il biennio non sembra possa essere una risposta convincente, visto che lo stesso legislatore, modificando anche di recente l'articolo 4 comma 4 della legge n. 184 del 1983, ha specificamente previsto e disciplinato questa eventualità.

Completa il disegno normativo l'istituzione di un osservatorio con il compito di segnalare questi “*affidamenti impropri*” e di promuovere ispezioni e sopralluoghi “*presso gli istituti e le comunità affidatari*”.

In questo disegno di legge c'è qualcosa di antico e al tempo stesso di attuale, che insieme esprime la cifra culturale del momento in cui ci troviamo.

Antico il richiamo alla famiglia di origine come la sola vera famiglia, quindi il riferimento ai legami di sangue – non è insignificante la scelta semantica per la locuzione “famiglia di origine” piuttosto che la “propria famiglia” come si esprime la legge n. 184; sono le stesse logiche che hanno ispirato la legislazione regionale sugli allontanamenti zero.

Attuale il malcelato sospetto per l'azione giudiziale, anzi la non secondaria tendenza a ridurre l'area della giurisdizione, a seminare il germe del suo indebolimento con la postura di un osservatorio con compiti ispettivi.

In sostanza un tentativo di ridefinizione dei rapporti tra esecutivo e giudiziario che si sta riproducendo in numerosi campi interessati all'azione giudiziale.

Eppure, proprio i dati che sono ora disponibili in maniera più accurata e tempestiva grazie al sistema diretto dal Ministero del Lavoro, gli ultimi pubblicati nel corso di questo mese e aggiornati al dicembre 2023<sup>16</sup>, offrono una visione ben diversa della condizione dei minori che sono stati posti in protezione; un numero molto contenuto nel panorama europeo ( 3,5 ogni mille minori residenti a fronte degli 11,4 della Francia e del 10,80 della Germania)<sup>17</sup>, nel quale semmai occorre

---

<sup>16</sup> Questi dati sono riportati nel n. 61 dei Quaderni della ricerca sociale. *I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS*, Anno 2022, Istituto degli Innocenti, Firenze, novembre 2024, pag. 12; consultabile in <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/qrs-61-affidamento-familiare-2023.pdf>

<sup>17</sup> Questi elementi di comparazione sono riportati nel n. 60 dei Quaderni della ricerca sociale. *I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS*, Anno 2022, Istituto degli Innocenti, Firenze, agosto 2024, pag. 12; consultabile in <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/qrs-60-affidamento-familiare-2022.pdf> ; proprio in riferimento a questa comparazione il documento evidenzia il basso grado di propensione che il sistema del welfare pubblico in Italia ha manifestato rispetto alle misure che determinino l'allontanamento del minorenne dal nucleo familiare.

interrogarsi sull'alta percentuale di minori che sono posti in protezione solo dopo gli undici anni di età e vi restano a quel punto per periodi superiori al biennio.

C'è da chiedersi quindi se questi interventi possano dirsi effettivamente preventivi o piuttosto non agiscano come una riparazione tardiva del pregiudizio sofferto; se, in altri termini, il sistema della protezione pubblica dell'infanzia non sia talvolta assente o rallentato nella sua funzione.

Sono queste le questioni su cui dovremmo riflettere ed è questo il clima culturale su cui si dovrà misurare nel prossimo futuro anche l'azione giudiziale sui temi più significativi dell'affidamento e dell'adozione.

### ***La carcerazione dei minorenni***

Da ultimo, alcune considerazioni sugli aspetti penali della giustizia minorile. Non sulle modifiche processuali a cui abbiamo dedicato uno spazio specifico in uno dei *panel* che segue, ma una riflessione su quanto sta accadendo nelle carceri minorili perché è proprio la carcerazione il *test* più eloquente e fedele del funzionamento del sistema.

Debbo una parte delle riflessioni che seguono alla lettura di alcuni dei contributi raccolti nell'ultimo numero di *Minorigiustizia* in distribuzione nelle prossime settimane<sup>18</sup>.

Riducendo all'essenziale una realtà che presenta molto sfaccettature e alcuni aspetti in parte da comprendere meglio, quello che risulta difficilmente controvertibile è che:

- A metà di settembre i detenuti erano 569, di cui 347 sono minorenni;
- Dei 347 minorenni, i definitivi sono solo 59<sup>19</sup>;
- Per trovare una condizione di carcerazione comparabile con quella attuale, ma comunque inferiore, bisogna risalire agli anni dal 2008 al 2012 quando si era intorno ai 500 detenuti<sup>20</sup>;
- Se non si fosse fatto ampio ricorso alla disposizione dell'art. 9 co.1 del D.L. n.123 del 2023, che consente al direttore dell'IPM di chiedere al magistrato di sorveglianza di disporre il trasferimento del detenuto ultraventunenne nell'istituto per i maggiorenni, il numero di detenuti sarebbe stato di 692 persone.

Da questa serie di dati risulta che nell'ultimo biennio è stato raggiunto un livello di carcerazione che non ha eguali almeno nell'arco degli ultimi venti anni;

---

<sup>18</sup> Cfr. *Minorigiustizia*, n. 2 del 2024.

<sup>19</sup> Cfr. Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, *Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili*, 15 settembre 2024.

<sup>20</sup> Istat, *Report Statistiche, I minorenni nelle strutture della giustizia*, 2011, p.12 (con riferimento al decennio 2001 – 2011) e *Annuario statistico italiano, Giustizia, criminalità e Sicurezza*, p.212 (con riferimento al periodo dic. 2013 – giugno 2019).

che, restando stabile il numero di definitivi, la variazione è praticamente per intero ascrivibile alle misure cautelari; che per queste ragioni per la prima volta si deve parlare di sovraffollamento carcerario negli IPM (secondo il Garante nazionale dei detenuti l'indice è al 110,12% al settembre).

Non mi sembra veramente decisiva la discussione se questo incremento sia o meno dovuto all'applicazione del d.l. 15 settembre 2023 n.123; è vero che anche nel primo semestre del 2023 le misure custodiali erano aumentate, ma è vero anche che dopo quella data gli incrementi hanno avuto un'accelerazione sensibile.

Non è certo una novità notare che quello che solitamente viene definito l'uso simbolico del diritto penale per un verso intercetta le paure già presenti nel corpo sociale, per altro verso le rilancia e le amplifica.

Quello che a tutti dovrebbe esser chiaro è che agire sui sintomi e non sulle cause non risolve; si tratta, per usare un'espressione del prof. Glauco Giostra, di un antipiretico che riesce a far momentaneamente scendere la febbre sociale ma non ne intacca le ragioni<sup>21</sup>, come diviene poi evidente nel periodo più lungo, quando l'analisi può tener conto delle recidive.

Non esistono invece evidenze statistiche, almeno io non ne ho trovate, all'affermazione, pure ripetuta da alcuni responsabili ministeriali, secondo cui il 40% delle misure custodiali sarebbe applicata a seguito di aggravamento della misura del collocamento in comunità.

Risulta invece accertato statisticamente che il numero di segnalazioni di minori denunciati e/o arrestati è diminuita del -4,15% nel 2023 rispetto all'anno precedente e che il picco più alto di questa serie di dati è riscontrabile nell'anno 2015 quando le segnalazioni raggiunsero le 32.566, un valore dopo di allora non eguagliato<sup>22</sup>.

Conosciamo tutti, credo, la più ripetuta delle spiegazioni di questa relazione inversa per cui diminuiscono i reati ed aumentano le persone in custodia cautelare: si obietta di solito di fronte a queste evidenze che non aumentano i reati ma cresce la violenza.

---

<sup>21</sup> Cfr. Glauco Giostra (a cura di) *Il processo penale minorile. Commento al DPR. 448/1988*, Giuffrè, Milano, 2024 “Al contrario di come viene contrabbandato, il ricorso allo strumento penale non è in questo caso l'apprestamento di una soluzione, ma la prova di un insuccesso (delle strutture sociali: familiari, scolastiche, culturali, associative, assistenziali, sportive, ecc.) e la rassegnazione all'intervento meramente punitivo, quasi sempre inutile, quando non dannoso nel percorso evolutivo di un minore”, p. XXV.

<sup>22</sup> Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Servizio di analisi criminale, aprile 2024, p. 5.

Difficile dire in che misura questa risposta sia convincente. Anche se le modalità violente si riscontrassero in un numero maggiore di casi rispetto al passato, comunque l'andamento dei numeri a mio giudizio trasmette la sensazione quanto meno della dismisura tra l'incremento delle carcerazioni e l'andamento anche di alcune categorie di reati indicati come violenti.

In altri termini, credo che occorra una particolare cautela per evitare di cadere in una sorta di “trappola cognitiva” per cui alcune vicende, particolarmente gravi e ampiamente trattate dai media, assurgono al ruolo di criterio di interpretazione delle tendenze dell'intera devianza minorile.

In questo senso mi sembra si orienti anche il più recente rapporto del centro Transcrime dell'Università Cattolica di questa città laddove osserva che *“Una maggiore conoscenza delle caratteristiche e traiettorie della devianza minorile è infatti fondamentale per identificare un paniere di interventi e politiche adatte a mitigare o prevenire le diverse situazioni di rischio”*<sup>23</sup>.

Vedendo poi la composizione della popolazione minorile detenuta, in specie la presenza di stranieri e, tra questi, di minori soli, non si sfugge al senso della sconfitta di un intero sistema per non essere ancora riusciti a predisporre modelli di accoglienza ed integrazione adeguati.

Forse, di fronte a vicende come queste, dovremmo ricordare quanto osservava Hannah Arendt quando, nel suo scritto sulle origini del totalitarismo, parlava di quello che definiva “il popolo degli apolidi”.

Scriveva allora: *“Per stabilire se qualcuno è stato spinto ai margini dell'ordinamento giuridico basta chiedersi se giuridicamente sarebbe avvantaggiato dall'aver commesso un reato comune. Se un piccolo furto con scasso migliora la sua posizione legale, si può star sicuri che egli è stato privato dei diritti umani”*<sup>24</sup>.

A tutti noi l'augurio di essere capaci di questo sguardo e di questa comprensione. All'Associazione il compito di coltivarlo.

Milano, 9 novembre 2024

---

<sup>23</sup> Cfr. Transcrime – Università Cattolica, *Le traiettorie della devianza giovanile. Uno studio esplorativo a partire dai dati dell'USMM di Milano*, giugno 2024.

<sup>24</sup> Hannah Arendt *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, 1996 pag. 397.