

Tempo, risorse e trasformazioni

di *Claudio Cottatellucci**

Premessa

Una parte consistente degli scritti che questo fascicolo della rivista pubblica riprende relazioni e riflessioni sviluppate in occasione del Congresso nazionale dell'Aimmf “Il tempo del diritto e il tempo dei bambini”, che si è tenuto a Matera il 24 e 25 novembre 2023. Occorre subito precisare che chi, tra i relatori di quell’incontro, ha poi scritto si è posto implicitamente in dialogo con la pluralità di voci che si sono espresse in quei giorni; gli scritti che pubblichiamo sono anche il risultato di una riflessione rielaborata dopo l’ascolto delle altre voci.

La parola “tempo” rappresenta il termine più ricorrente, utilizzato in una pluralità di accezioni su cui è opportuno brevemente soffermarsi.

1. Il tempo storico

C’è un tempo che appartiene a una dimensione ormai storica, quasi un’epoca, in cui questi scritti si collocano: almeno venti anni che sono segnati dalla continua rimessa in discussione da parte del legislatore del sistema della giustizia minorile. “Dopo i creativi ultimi venti anni del secolo scorso, nel 2003 qualcuno decise di sopprimere i tribunali per i minorenni per ragioni oscure”¹; anche allora, gli argomenti processuali che venivano avanzati a

* Presidente Aimmf.

1. C. Maggia, “Le sfide che la giustizia minorile è chiamata a fronteggiare”, in questo fascicolo, p. 12.

sostegno delle ragioni della riforma – e che avevano già trovato coerente seppur parziale attuazione normativa nella legge n. 149 del 2001 sull'adozione – aprivano (o celavano) altri intenti, in sostanza la soppressione dei tribunali minorili come organi giudiziari autonomi. Va detto che quel disegno, in quella forma, non si è mai concretizzato, anche quando si è ripresentato qualche anno dopo, sempre proponendo come soluzione “la soppressione”².

Questo tempo storico ci conduce al presente, alla riforma del tribunale unico in atto, alla sua per ora parziale attuazione, processuale e non ancora ordinamentale, alle incertezze che quest'ulteriore passaggio tuttora comporta, soprattutto per gli errori di prospettiva che ne connotano l'impianto e ne condizionano l'impostazione, in particolare, come abbiamo ripetutamente approfondito su questa rivista, per le scelte di cancellare la collegialità e la multidisciplinarietà nei procedimenti civili sulla responsabilità genitoriale³.

In questo senso questo tempo presente in cui ci muoviamo “viene da lontano” ed è profondamente segnato da questi interrogativi, alcuni dei quali qui vale la pena almeno sinteticamente richiamare.

Come è stato osservato, l'esame degli aspetti processuali e ordinamentali non può essere condotto tralasciando “il carattere fondamentale della specializzazione che il tribunale unico dovrebbe implementare, mantenere e coltivare allo scopo di giustificare la sua istituzione e la sua stessa specificità, altrimenti priva di senso”⁴. Quello della specializzazione costituisce uno degli aspetti più palesemente trascurati, al punto da rappresentare, anche nel corso dell'esame dell'A.C. n. 137, un'evidente violazione dei principi di delega espressi dalla legge⁵.

2. C. Maggia, cit., “Finché nel 2016 con il ministro Orlando si ritornò a parlare di soppressione dei tribunali minorili, con la finalità non dichiarata, e dall'esito numericamente non dimostrato, di recuperare presso i tribunali per i minorenni ‘forza lavoro’ da destinare agli uffici ordinari i cui organici erano in sofferenza”, p. 13.

3. Su questi temi, in particolare sul nesso tra collegialità e multidisciplinarietà, cfr. in particolare L. Trovato, in *Minorigiustizia*, 2023, n. 1, p. 34 che richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 590/1988, nel caso di parità di voto a esito delle procedure di adottabilità, nella quale viene valorizzata “proprio la peculiarità della sfera giurisdizionale e le doti professionali e culturali dei singoli membri”.

4. Cfr. M.F. Pricoco, J. Long, “La riforma della giustizia familiare e minorile”, in *Minorigiustizia*, 2022, n. 2, p. 9.

5. Cfr. il testo dell'audizione effettuata dall'Aimmf dinanzi alla commissione giustizia della camera il 24 aprile 2024 in cui questa contraddizione è stata evidenziata in questi termini: “esprime infatti la legge n. 206 del 2021 al p. 24 lett. f) un puntuale principio di delega che il legislatore delegato ha sinora omesso di attuare: ‘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 [...]”. Non solo la delega non è stata rispettata, ma il successivo D.lgs. n. 149/2022, in aperto contrasto, agli artt. 30 e 31 prevede la possibilità di assegnare al tribunale unico anche giudici di “prima nomina” dal momento che si limita a replicare la locuzione “dotati di specifiche competenze”.

Altrettanto palese la distanza tra le forme processuali adottate con la Riforma e il riconoscimento dei diritti fondamentali del minore, quale quello all'ascolto in coerenza con quanto previsto dall'art. 12 della Convenzione di New York del 1989.

Le sostanziali limitazioni alla possibilità di delega dell'ascolto del minore da parte dei giudici onorari costituiscono una delle più palesi violazioni di questo principio⁶.

Alle incertezze di questo presente appartiene certamente anche la perdita della multidisciplinarietà che ha sempre connotato la composizione degli organi giudiziari minorili, soprattutto con riferimento ai numerosi procedimenti sulla responsabilità genitoriale, che viene ora sostituita dal giudice monocratico, con motivazioni esclusivamente dettate da intenti di recupero dell'efficienza del sistema intesa nella sua dimensione produttivistica⁷.

Richiamare qui, anche solo per brevi cenni, queste considerazioni vale a connotare il passaggio che la giustizia minorile sta vivendo in questo “tempo storico”.

2. Il tempo delle storie personali e familiari

Altra accezione ispira la scrittura di alcuni dei contributi pubblicati in questo fascicolo: i tempi evolutivi dei minori esigono attenzione e rispetto, sono criteri autonomi di cui i procedimenti giudiziari debbono saper tenere conto⁸.

6. In questo senso M.F. Pricoco, J. Long, “La riforma della giustizia familiare e minorile”, in *Minorigiustizia*, 2022, n. 2, p. 10 che notano come in questo modo siano state emarginate “modalità adeguate di conoscenza della sua opinione e dei suoi bisogni, già proficuamente sperimentate attraverso prassi virtuose”. Diffusamente su questo punto F. Mazza Galanti, “Il diritto del minore all'ascolto”, in *Minorigiustizia*, 2022, n. 2, p. 85, che osserva “è francamente del tutto incomprensibile che a essi sia impedito proprio lo svolgimento di un'attività che, per le ragioni indicate in precedenza, potrebbero svolgere meglio del magistrato togato. Tale divieto si pone in contraddizione con l'art. 473-bis.5, laddove significativamente, nell'illustrare le modalità dell'ascolto, è previsto che il giudice possa farsi assistere ‘da esperti e ausiliari’”.

7. L'intento di incrementare la produttività è di fatto frustrato dall'introduzione di istituti processuali destinati a determinare conseguenze contrarie, soprattutto perché l'impatto della riforma processuale non è stato oggetto di preventiva valutazione; in questo senso cfr. L. Villa, “I tempi e i costi della risposta di giustizia a seguito della riforma del processo civile e ordinamentale”, in *Minorigiustizia*, 2022, n. 2, p. 202 che osserva “Quel che si vuole sottolineare è che vi saranno tutta una serie di situazioni di bassa/media gravità nelle quali, se si applicheranno le norme senza effettuare torsioni interpretative, si passerà a una gestione burocratica dei casi meno urgenti, con una dilatazione dei tempi processuali che demoliscono brutalmente uno dei pilastri declamati della riforma, ovvero la riduzione dei tempi processuali”.

8. Cfr. D. Bianchini, “Il ruolo della formazione e della collaborazione nei procedimenti minorili nell'ottica della valorizzazione del tempo, con particolare riferimento alla figura dell'avvocato”, in questo fascicolo, p. 26 che osserva “Nei procedimenti minorili il rapporto fra tempo e giusto processo assume un significato peculiare, in quanto sono coinvolti soggetti

In questa diversa prospettiva è il tempo delle storie individuali che conta, quel principio del rispetto della vita privata e familiare che ha trovato crescente attenzione e definizione proprio negli atti del diritto internazionale e convenzionale, come soprattutto nell'elaborazione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

C'è un'espressione che, meglio di altre, sintetizza la dilemmaticità del fattore tempo richiamato in relazione alle procedure minorili: viene riportata nelle "Linee guida per una giustizia a misura di minore", licenziate nel 2010 dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, quando ricorda che "i bambini e i ragazzi hanno espresso una sfiducia generale nel sistema [...] procedimenti che durano troppo a lungo o, al contrario, troppo precipitosi"⁹.

L'ultima espressione citata richiama le opzioni possibili rispetto al fattore tempo rappresentando una sorta di "errore simmetrico": troppo a lungo o troppo precipitosi.

È il punto di equilibrio tra queste due opzioni, entrambe errate ovviamente, che costituisce il dilemma dinanzi al quale ogni giudice minorile è posto, fermo restando che tutti gli indicatori di rilevazione statistica del sistema sono focalizzati nel cogliere solo uno dei due errori, per lo più introducendo criteri correlati ai tempi standard.

Inutile sottolineare quali effetti conformativi delle prassi un sistema di rilevazione del genere determina, almeno nel lungo periodo; del resto per scoprire, al contrario, che la definizione di un procedimento è incorsa nell'errore opposto, vale a dire è stata "troppo precipitosa", occorrerebbe dotarsi o di criteri qualitativi capaci di apprezzare i risultati raggiunti nel corso del procedimento stesso (per esempio: la dimostrata riduzione di conflittualità tra i genitori, la ripresa del rapporto a lungo sospeso del figlio con uno dei genitori, una condizione complessiva di maggior benessere del minore, la ripresa degli studi in precedenza abbandonati, un migliore grado di accettazione e partecipazione nell'ambiente scolastico, il superamento di una condizione di ritiro sociale), oppure di un sistema informativo capace di censire "le recidive" anche nel settore civile, perché nessun indice è tanto eloquente dell'inefficacia della precedente definizione che la "riapertura" del procedimento, spesso a breve distanza di tempo e su temi in precedenza prima enunciati e poi rimossi (del resto proprio la sequenza diacronica di procedura separativa/divorzile, talvolta conclusa in forma consensuale, e del procedimento sulla responsabilità genitoriale, spesso promosso con l'assistenza di un diverso legale, ha

fragili e in evoluzione, la cui tutela esige certamente interventi tempestivi, ma impone altresì una rigorosa valutazione delle circostanze e dei relativi cambiamenti, anche repentini, che possono verificarsi" e V. Montaruli, "Tempestività delle procedure giudiziali e rispetto dei tempi evolutivi dei minori", in questo fascicolo, p. 37 che richiama il fondamento assiologico che il fattore tempo riveste nella tutela dei minori.

9. Citato da D. Bianchini, in questo fascicolo, a p. 27.

costituito l'occasione di emersione tipica di queste situazioni, non intercettata da nessuna delle plurime riformulazioni dell'art. 38 disp. att. cod. civ. proprio perché diacronica).

Si tratta di una prospettiva di certo necessaria per superare l'attuale impostazione, esclusivamente quantitativa, ma al momento del tutto impraticabile se, con un minimo di realismo, si tiene conto del fatto che uno dei più delicati passaggi di attuazione della riforma, quello che dal 28 febbraio 2023 ha comportato l'attuazione della sua parte processuale e che è in corso mentre viene concluso questo fascicolo, è stato segnato dal completo *blackout* del sistema informativo, con la conseguenza che dal 30 giugno successivo, e sino al presente, non sono disponibili dati neppure sulle più aggregate dimensioni quantitative del lavoro giudiziario (tra le molte: numero e tipologie delle sopravvenienze, incidenza dei procedimenti ex art. 403 cod. civ. o con provvedimento ai sensi dell'art. 473 15. cod. proc. civ.¹⁰, gli attuali livelli raggiunti dalle pendenze...). È proprio questa dimensione "qualitativa" del tempo delle storie individuali a costituire la prospettiva più interessante e meno considerata sinora¹¹.

3. Tempo, identità personale e risorse

Altre dimensioni esplora questo fascicolo, sempre a partire dal fondamento costituito dal tempo.

Una prima dimensione riguarda le incertezze che connotano in questo momento la questione riguardante l'iscrizione negli atti di nascita di minori, cittadini italiani e nati in Italia, a seguito di pratiche di fecondazione eterologa eseguite all'estero da parte di una coppia femminile, atti nei quali vi era l'indicazione di entrambe le donne quali madri del bambino/a¹².

10. Per quanto riguarda l'incidenza delle nuove disposizioni sul complesso del lavoro nel settore civile conseguente all'attuazione della parte processuale della riforma cfr. Documento Aimmf dell'11 marzo 2024 nel quale si osserva che "quello che si va configurando già in questa prima fase di attuazione è in sostanza un sistema a doppio binario dove la divaricazione di tempi e risorse tra le procedure qualificate come urgenti e le altre è destinata a crescere e cristallizzarsi nel tempo".

11. Approfondimenti sul nesso tra qualità del lavoro e assunzione personale di responsabilità sono esposti da F. Olivetti Manoukian, "Responsabilità: impegno da ripensare", in *Minorigiustizia*, 2023, n. 1, p. 17, che tra l'altro osserva: "Il moltiplicarsi di prescrizioni formali di quello che si deve fare e di come si deve agire mortifica il pensiero delle persone, la soggettività, l'interesse, la spinta a interagire e a rispondere nelle relazioni". Questi temi sono stati anche oggetto del webinar svoltosi su iniziativa della Rivista il giorno 7 giugno 2024.

12. In questo fascicolo M. D'Arpa, "Coppie dello stesso sesso, Pma e iscrizione nell'atto di nascita del genitore non biologico", p. 48 e F. Zancan, "Coppie omogenitoriali: come garantire i diritti dei figli?", p. 57. In questi contributi la dimensione temporale connessa all'iscrizione nell'atto di nascita viene presa in esame per valutare la diversa condizione in cui si viene a

In questo caso è il processo di costruzione dell'identità personale del figlio che entra in correlazione con l'iscrizione dei genitori nell'atto di nascita e che è soggetto alle interferenze determinate dal presunto divieto di iscrizione per il genitore non biologico.

La questione, oggetto anche di recente di un vivace contrasto giurisprudenziale, viene affrontata in maniera approfondita nei contributi citati, che offrono anche una ricognizione esaustiva delle pronunce della giurisprudenza nazionale ed europea sul tema.

Una seconda dimensione si interroga invece sulla relazione, spesso trascurata, che intercorre tra il tempo e le risorse disponibili, sia quelle che afferiscono direttamente al processo, sia quelle che condizionano l'azione del welfare. Il tema è di grande rilevanza, e frequentemente trascurato, proprio per le caratteristiche che connotano il procedimento civile minorile, nel quale, come osservato in queste pagine, "Il bilanciamento, allora, tra esigenze di tempestività e di approfondimento è forse la cosa più complicata con la quale il magistrato si misura ogni giorno. Il lavoro del magistrato minorile è fatto di continue prognosi: sul recupero della famiglia d'origine, sull'acquisizione delle capacità genitoriali, sull'astensione dal commettere reati per istituti come il perdono giudiziale. Nel tempo a sua disposizione, però, si inseriscono anche interventi da attivare, sinergie da creare, in una fitta rete che non è fatta solo di norme ma anche di vite e storie sempre diverse"¹³.

Se la disponibilità di risorse da parte del welfare costituisce una precondizione necessaria della stessa possibilità della giustizia minorile di allestire e mantenere tutele efficaci per i minori, allora la riflessione sullo stato di salute del welfare, e più realisticamente sulle ragioni del suo indebolimento e del suo declino, "appartiene" a pieno titolo alla discussione sul futuro della giustizia minorile che, se vuole evitare l'involutione nel rispetto solo procedurale e nel formalismo delle decisioni, deve sapersi interrogare sugli strumenti che – soli – possono assicurare l'efficacia della sua azione.

Apra a questa prospettiva, incrociando il tema con una delle più consistenti riforme istituzionali in atto, lo scritto pubblicato in questo fascicolo "Differenziazione e simmetria nel regionalismo italiano"¹⁴ che appunto indaga sul futuro del settore dell'assistenza nella prospettiva del processo di autonomia differenziata, muovendo dalla constatazione che le diversità dei diversi sistemi regionali sono già sensibilmente marcate perché si tratta di una materia demandata all'autonomia regionale che solo nei più recenti

trovare il genitore biologico rispetto all'altro genitore dello stesso sesso, quali eventi possono separare l'iscrizione dei due genitori, in che misura e con quali limiti l'adozione in casi particolari può costituire una risposta dell'ordinamento interno.

13. C. Garlatti, "Saluti istituzionali dell'autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza al 41° Congresso nazionale 2023 Aimmf", in questo fascicolo, p. 183.

14. G.M. Napolitano, in questo fascicolo, p. 81.

anni è stata oggetto di tentativi di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

I possibili impatti di queste riforme istituzionali sulle politiche per i minori sono plurimi in quanto “Le politiche per i minori sono prevalentemente ricomprese in queste tre materie (istruzione e sanità, a competenza concorrente, e l’assistenza sociale a competenza regionale residuale). Sicuramente questo quadro ha contribuito a una forte frammentazione degli interventi in cui spesso si rischia la sovrapposizione dei livelli istituzionali che intervengono e una scarsa efficienza nella gestione delle politiche. Anche in questo caso si sconta infatti l’assenza di livelli essenziali che sicuramente contribuirebbero a definire, quanto meno, le competenze, e la destinazione delle risorse per finanziarli”¹⁵.

Con questo scritto apriamo a un campo di riflessione che sarà nel prossimo futuro interessato a processi di trasformazione probabilmente ampi e dagli esiti incerti, su cui dovremo presto tornare a riflettere proprio per i tanti elementi di connessione di questa tematica con il funzionamento, o meglio l’efficacia stessa, della giustizia minorile.

Da ultimo, un doveroso riferimento personale. Lascio da questo numero, a seguito della mia elezione a presidente dell’Aimmf, la direzione della rivista che ho assunto dal n. 3 del dicembre 2017.

Sono stati più di sei anni di un’esperienza che mi ha offerto la possibilità di continuare ad approfondire i temi della giustizia minorile e di confrontarmi con i giuristi e gli studiosi che su questi temi sono impegnati da tempo. Soprattutto il comitato di direzione è stato per me, e sono convinto anche per tutti i componenti, seppure in modo diverso, un luogo di riflessione e confronto, senza il quale l’impegno che la rivista comporta sarebbe stato, semplicemente, insostenibile.

Nella stessa prospettiva questa riflessione continuerà, con la direzione di Francesco Vitrano, che di questo impegno è stato sin dall’inizio un interprete convinto e partecipe. È questo “bene comune”, fatto di esperienze e riflessioni, il patrimonio a cui attingere, nella convinzione che proprio il lavoro culturale sia la riserva di risorse più duratura, e resistente, che una comunità professionale è capace di accumulare, rinnovare e trasmettere.

15. *Ibidem*, p. 85.