



## **Scuola Superiore della Magistratura**

### **I profili processuali e sostanziali della tutela del minore nella giurisdizione minorile**

*La “nuova giustizia” italiana in materia di famiglia. La riforma Cartabia.*

*Mercoledì 13 luglio 2022, ore 11:00*

#### **Intervento dell’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, Carla Garlatti**

In qualità di Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza sono lieta di portare, in questa prestigiosa sede, la prospettiva dei minori di età, sui quali ricadranno le conseguenze pratiche di questa riforma (l. 26 novembre 2021, n. 206 recante “Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”).

Stiamo vivendo una stagione di grandi cambiamenti, sia a livello nazionale che internazionale e sovranazionale – si pensi alla nuova Strategia del Consiglio d’Europa 2022-2027 e alla prima Strategia dell’Unione europea sui diritti delle persone di minore età per il periodo 2021-2024 (ma anche ai tantissimi interventi in materia di persone di minore età nell’ambiente digitale) – con una attenzione ai diritti delle persone di minore età senza precedenti. A partire dal contesto internazionale e dell’UE, e con efficaci risposte sul piano nazionale, sono stati compiuti importanti passi avanti in materia di sfruttamento sessuale, sparizione di minori, abusi, cooperazione fra Stati in materia di responsabilità genitoriale, asilo e immigrazione, partecipazione dei minorenni alle decisioni che li riguardano, compreso il loro coinvolgimento nelle decisioni politiche europee e nazionali di loro interesse. Una spiccata attenzione, inoltre, è stata dedicata alla costruzione di una giustizia sempre più “a misura di minore”.

La riforma civile alla quale oggi dedicheremo la nostra riflessione ha un impatto estremamente rilevante sulla categoria dei minori di età e, in qualche modo, anche se in maniera non del tutto calzante, si inserisce nel solco tracciato a livello UE e internazionale. Come Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza, il quesito che intendo privilegiare è, pertanto, il seguente: si tratta di una riforma “a misura di minore”?

Come è noto, l’Autorità garante che rappresento ha fra i propri compiti istituzionali quello di promuovere l’attuazione e la diffusione della Convenzione di New York sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza del 1989. Tale Convenzione ha, ormai da tempo, profondamente mutato la concezione stessa dei diritti delle persone di minore età a livello globale, tanto da poter essere considerata il principale strumento normativo per la costruzione di una nuova “cultura dell’infanzia”. Il principio sicuramente più innovativo, ricco di sfaccettature semantiche, è il superiore interesse del minore, sancito dall’articolo 3, il quale deve costituire il punto di partenza e, al contempo, strumento e obiettivo di ogni intervento legislativo e azione politica inerente all’infanzia e all’adolescenza. Il superiore interesse è insieme principio, diritto materiale e regola procedurale.

È proprio alla luce di questo principio che intendo portare avanti la mia riflessione sulla c.d. “riforma Cartabia”, quale imprescindibile parametro per valutare se i criteri di delega previsti dalla Legge n. 206/2021 garantiscano la sua piena esplicazione o se, invece, ne limitino la portata.



## Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

È pacifico che il cambiamento più significativo riguardi l'istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie. La denominazione, soprattutto con la scelta del sostantivo plurale “famiglie”, ha una forte valenza simbolica poiché denota un superamento di una visione “tradizionale” della famiglia e una maggiore sensibilità ai cambiamenti del tessuto sociale, che hanno contribuito nel tempo alla sostituzione del modello autoritario con un modello maggiormente basato sulle relazioni affettive dei suoi componenti.

Passando agli aspetti sostanziali, l'introduzione di un Tribunale unico non è un'idea, o un'esigenza, nuova. L'odierna riflessione non è, tuttavia, orientata sul *cosa* ma sul *come*. L'organo unico ha certo il vantaggio di offrire una risposta unitaria alla richiesta di tutela dei minorenni e delle famiglie, eliminando i possibili conflitti e sovrapposizioni di competenze, evitando così duplicazioni di procedimenti e provvedimenti. Tuttavia, come Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, condivido le preoccupazioni in merito al rischio di perdere importanti pilastri del sistema minorile, come la collegialità e la preziosa multidisciplinarietà dell'organo giudicante, che per lungo tempo ha arricchito il sistema giudiziario minorile di saperi non solo puramente giuridici.

Per esigenze di tempo, mi soffermerò solo su alcuni aspetti rilevanti della “nuova giustizia” italiana in materia di minorenni e famiglia. La mia analisi muoverà dalla parola che probabilmente più di ogni altra emerge dal dibattito conseguito alla Legge n. 206/2021: la multidisciplinarietà, non con esclusivo riguardo alla composizione collegiale o monocratica del nuovo tribunale, bensì in una visione complessiva del sistema giudiziario e di tutela minorile. Mi soffermerò poi sull'istituto dell'ascolto, tematica prioritaria per l'Autorità garante il cui riferimento normativo è l'articolo 12 della Convenzione Onu; mi soffermerò infine su un aspetto rilevante della riforma che ha permesso di offrire maggiore tutela alle vittime di violenza domestica e ai loro figli.

### **1. Dalla multidisciplinarietà all'interdisciplinarietà: la necessità di una visione globale e di sistema.**

#### **1.1. L'interdisciplinarietà dell'organo giudicante**

Una precisazione preliminare: in tema di diritto minorile sarebbe forse più opportuno parlare di “interdisciplinarietà”, poiché ritengo non si debba parlare solo della necessaria coesistenza di più saperi e discipline, bensì di una vera e propria complementarità e integrazione fra i medesimi, con l'obiettivo di lavorare da diverse prospettive verso un'unica direzione: l'interesse del minorenne. Una tutela piena e completa che valorizzi la molteplicità degli interessi in gioco per la costruzione non solo di politiche legislative adeguate, ma di una vera e propria **cultura dell'infanzia**.

Una prima riflessione sulla riforma riguarda proprio il pericoloso affievolimento del concetto di interdisciplinarietà: la marginalizzazione della componente onoraria rischia di disperdere l'importante bagaglio costruito dagli uffici minorili in questi anni. Se è vero che l'istituzione dell'Ufficio per il processo, seppur in maniera limitata, garantisce la multidisciplinarietà per la presenza dei giudici onorari, ad essere intaccata è l'interdisciplinarietà, l'integrazione di competenze che ha finora connotato il funzionamento degli uffici minorili.

Un collegio composto da professionisti esperti in discipline diverse, che si confrontano da prospettive differenti, ha fino ad oggi permesso e garantito una analisi attenta, ponderata, in situazioni estremamente delicate. Se da un lato, nei procedimenti di affidamento instaurati a seguito della separazione fra coniugi, la decisione riguarda bambine e bambini “contesi”, nei procedimenti ex artt. 330 e 333 i bambini vivono e sperimentano condizioni di grave disagio psicoaffettivo, esperienze di maltrattamento (prima fra tutte la patologia delle cure), bambini che vivono con genitori affetti da problemi psichiatrici, da tossicodipendenza.



## *Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*

In situazioni come queste, la riflessione corale per addivenire a una decisione dovrebbe essere imprescindibile. Sulla base della riforma, invece, tali decisioni spetteranno a un unico giudice e l'apporto della componente onoraria sarà marginale. I giudici onorari rischiano di divenire meri ausiliari del giudice, a disposizione del medesimo per specifici adempimenti, con esclusione della delega all'ascolto e della partecipazione alle decisioni. Mi chiedo inoltre di quale significato operativo saranno riempite alcune formule: ad esempio quella prevista dal comma 24, lett. i laddove attribuisce al giudice onorario una funzione di “sostegno del minore e delle parti”.

### **1.2 L'interdisciplinarietà nella fase esecutiva: coordinamento tra autorità giudiziaria e servizi sociali**

Il concetto di multidisciplinarietà, nella più specifica declinazione di interdisciplinarietà, deve essere calato in una dimensione più ampia. È ormai risaputo che, quando si tratta di persone di minore età, l'approccio di rete e multiagenzia è senza dubbio da considerarsi quello più adeguato. Non è possibile analizzare le dinamiche processuali senza tenere conto del complessivo sistema della tutela minorile e del ruolo centrale ricoperto dai servizi sociali per la tutela dei minorenni e delle loro famiglie. È un aspetto che, se trascurato, contribuisce a situazioni di insufficiente coordinamento tra attori istituzionali che in alcuni casi ha portato alla condanna dell'Italia da parte della Corte Edu.

Tale problematica è stata recentemente affrontata in occasione di un meeting del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, svoltosi nel mese di marzo 2022, nell'ambito dell'attività di vigilanza sull'esecuzione delle sentenze della Corte Edu. In tale occasione è stato evidenziato che, sebbene le risorse giuridiche previste dal diritto italiano siano sufficienti per garantire l'attuazione di decisioni giudiziarie che ordinano provvedimenti specifici, il ripetersi di numerose sentenze contro l'Italia, ha rivelato l'esistenza di un “problema sistemico” in ordine alla mancata attuazione di decisioni giudiziarie che regolano i diritti di visita. Il Comitato dei Ministri ha accolto con favore la recente riforma civile approvata dall'Italia, ma ritiene necessaria una modifica delle prassi dei tribunali minorili e dei servizi sociali. Non è sufficiente che il sistema processuale preveda procedure snelle per emanare un provvedimento a tutela del minore: perché l'intervento sia efficace deve essere garantita la sua esecuzione. Ma non solo. Nell'esecuzione deve essere sempre salvaguardato, così come previsto dalla legge 206/2021 (comma 23 l. ff) “il preminente interesse alla salute psicofisica del minore”.

Devono quindi essere tenuti in considerazione due aspetti: 1. la necessità di dare esecuzione tempestiva ai provvedimenti emessi a tutela dei minori di età, garantendo un'efficiente organizzazione e concertazione tra servizi e autorità giudiziaria; 2. la modalità di tale esecuzione non deve tradursi in un mero atto di forza dell'Autorità competente, bensì in un accompagnamento all'esecuzione che tenga in preminente considerazione la salute psicofisica del minore e, pertanto, il suo pieno interesse in una visione d'insieme.

Tale previsione si inserisce in una specifica, e più ampia, disposizione destinata a una più dettagliata regolamentazione delle modalità di intervento dei servizi sociali, prevista al comma 23 l. ff). Da questo punto di vista il legislatore non trascura quindi il ruolo centrale dei servizi, ma dedica maggiore attenzione ai limiti connessi alla loro attività che a una implementazione del sistema di rete e di coordinamento tra servizi e autorità giudiziaria. In una prima parte si richiama l'adozione di “puntuali disposizioni per regolamentare l'intervento dei servizi socio-assistenziali o sanitari, in funzione di monitoraggio, controllo e accertamento” con riguardo ai procedimenti in materia di minorenni e famiglia. Tale disposizione preannuncia, pertanto, una rimodulazione della disciplina, ma con indicazioni generiche, pur se riconducibili a specifici termini (monitoraggio, controllo, accertamento) e, soprattutto, senza riferimento alcuno a specifiche modalità di coordinamento. Il pericolo è che senza una puntuale disciplina in termini di organizzazione e progettazione multiagenzia, le buone prassi rimangano privilegio di realtà territoriali virtuose.



## *Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Indicazioni più specifiche prevedono, invece, la valorizzazione del contraddittorio tra le parti e indicazioni inerenti al contenuto delle relazioni, limitando la discrezionalità degli operatori. Si tratta di precisazioni di non poco conto: in numerose occasioni questa Autorità garante ha richiesto la piena accessibilità delle parti alle relazioni dei servizi sociali, ai fini di garantire la piena esplicazione dei diritti costituzionali in sede processuale. Importante anche la necessità di distinguere i dati fattuali dalle valutazioni, anche se tale distinzione non sarà sempre agevole nella pratica. Non sarebbe bizzarro pensare che formule quali “il genitore è poco accudente”, possano essere erroneamente ricondotte al dato fattuale e non alla valutazione. Anche in questa ipotesi la chiave a che tale previsione non generi confusione, sarà l’adeguata formazione degli operatori.

### **1.3 Gli allontanamenti del minore dal nucleo familiare**

La centralità del servizio sociale, e la necessaria programmazione degli interventi di concerto con l’Autorità giudiziaria e gli altri attori coinvolti, assume particolare rilievo in materia di allontanamenti del minore dalla famiglia di origine.

Come è noto, la riforma prevede la riformulazione, già vigente e attesa da tempo, dell’articolo 403 cod. civ. che disciplina l’ipotesi residuale dell’allontanamento nei casi di urgenza<sup>1</sup>. La nuova formulazione pone al centro la persona di minore età, superando la previgente disciplina che prevedeva una valutazione delle figure adulte per “negligenza, immoralità, ignoranza”, focalizzando invece l’intervento sull’esigenza di tutelare tempestivamente il minore da situazioni di abbandono morale e materiale, grave pregiudizio e pericolo per la sua incolumità psicofisica. Il nuovo articolo 403 cod. civ. prevede, inoltre, una precisa regolamentazione delle tempistiche entro le quali il provvedimento, assunto per necessità e urgenza, deve essere convalidato dall’autorità giudiziaria. Si tratta certamente di tempistiche stringenti (72 ore per la richiesta del Pubblico Ministero, 48 ore per la decisione del Tribunale), a volte non sufficienti per una analisi approfondita di situazioni complesse, ma finalmente l’ordinamento offre una regolamentazione certa e ben perimetrata di tale istituto, finora lasciato a una pericolosa libertà interpretativa e applicativa. È inoltre espressamente previsto, fra le fasi del procedimento ex art. 403 cod. civ., che il giudice provveda all’ascolto del minore coinvolto, direttamente o con l’ausilio di un esperto, precisazione sintomatica di una sempre maggior attenzione al diritto all’ascolto delle persone di minore età, argomento sul quale avrò modo di soffermarmi.

Ciò premesso, anche nella disciplina oggi vigente manca, in tema di allontanamenti, una precisa regolamentazione della concertazione tra istituzioni coinvolte. La mia riflessione riguarda anche gli allontanamenti conseguenti a un provvedimento dell’Autorità giudiziaria per il quale il giudice richieda l’intervento della Forza Pubblica in ausilio ai servizi sociali. Si tratta di circostanze estremamente drammatiche, che possono costituire un grave trauma per il minore di età. Ciò è evidenziato anche dalla recente ordinanza della Corte di Cassazione, n. 9691 del 24 marzo 2022, che precisa come tali modalità di prelievo “potrebbero cagionare rilevanti e imprevedibili traumi per le modalità autoritative che il minore non può introiettare, ponendo seri problemi [...] anche in ordine alla sua compatibilità con la tutela della dignità della persona, sebbene ispirata a finalità di cura dello stesso minore<sup>2</sup>”.

La legge 206/2021 non trascura tale aspetto laddove prevede, alla lettera ff) dell’articolo 23, che in fase di esecuzione deve essere “salvaguardato il preminente interesse alla salute psicofisica del minore e che l’uso della forza pubblica, sostenuto da adeguata e specifica motivazione, sia limitato ai soli casi in cui sia assolutamente indispensabile e sia posto in essere per il tramite di personale specializzato”; nessun cenno,

---

<sup>1</sup> L’Autorità garante ha dedicato una riflessione al tema, elaborando delle raccomandazioni, nel documento “Il sistema della tutela minorile”, 2019.

<sup>2</sup> Corte di Cassazione, I sezione civile, ordinanza n. 9691 del 24 marzo 2022.



## *Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*

tuttavia, a specifiche fasi di coordinamento per la realizzazione di tali interventi. Ad esempio, prima di procedere all'esecuzione del provvedimento, le modalità operative dovrebbero contemplare momenti di confronto e consultazione tra Servizi sociali, Forza pubblica e, nei casi più complessi, Autorità giudiziaria al fine di stabilire modalità e limiti dell'intervento sulla base del caso concreto. Ogni allontanamento è infatti inserito in un contesto familiare che rappresenta un *unicum*: alla standardizzazione delle modalità operative generali, deve essere affiancata una necessaria personalizzazione dell'intervento.

Al fine di intervenire su questi specifici aspetti, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha recentemente siglato un protocollo d'intesa con Polizia di Stato e Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali (Cnoas). La principale finalità del protocollo è quella di adottare, all'esito di una riflessione congiunta, linee guida comuni che siano applicabili e sostenibili sul territorio nazionale. I lavori si inseriscono nel solco già tracciato dalle linee guida del Cnoas "Processi di sostegno a tutela dei minorenni e delle loro famiglie<sup>3</sup>", le istruzioni operative del Ministero dell'Interno, nonché il vademecum elaborato nell'ambito del protocollo tra Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e Polizia di Stato, siglato nel 2014. In tutti i documenti si rinvengono importanti previsioni come la necessità, per gli appartenenti alla forza pubblica, di agire in borghese, o l'indicazione di prevedere spazi di formazione multidisciplinare e congiunta dei diversi operatori giuridici, sociali e sanitari, per il miglior accompagnamento della persona di età minore prima, durante e dopo l'allontanamento. L'auspicio è che indicazioni di questo tipo siano recepite, nel tempo, dalla normativa, quali passaggi necessari -non solo esito di buone prassi- per garantire la piena tutela dei minori di età coinvolti in procedure così complesse.

### **2. L'ascolto del minore di età nei procedimenti civili**

Proseguendo la mia analisi della recente riforma, ricorrendo ancora al superiore interesse del minore come parametro di adeguatezza, mi soffermerò sul diritto all'ascolto. Oltre a specifiche disposizioni disseminate nell'intervento normativo, è previsto il "generale riordino delle disposizioni in materia di ascolto del minorenne, anche alla luce della normativa sovranazionale di riferimento". La Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché quella di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei minorenni, entrambe ratificate nel nostro Paese, hanno dato una spinta decisiva nel lungo percorso che ha portato a definire l'ascolto un vero e proprio diritto da riconoscere al minore di età in ogni procedura di suo interesse. Ascolto che riecheggia con forza anche a livello sovranazionale, cui la riforma chiede di guardare: quando vi siano le condizioni per applicare il diritto dell'UE, il riferimento è all'art. 24 della Carta di Nizza nonché, sul piano del diritto derivato, ai regolamenti adottati ai sensi dell'art. 81 TFUE in materia familiare "con implicazioni transfrontaliere". Mi sia consentito ricordare, uno per tutti, che il regolamento 2019/1111 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori (il recast del regolamento "Bruxelles II bis", applicabile dal prossimo 1 agosto) enuclea e "codifica" un vero e proprio "diritto all'ascolto" del minore

---

<sup>3</sup> <https://cnoas.org/wp-content/uploads/2019/06/Le-linee-guida.pdf>



nei procedimenti di separazione/divorzio/annullamento del matrimonio/in materia di responsabilità genitoriale (art. 21<sup>4</sup>) e di rientro nel quadro di sottrazione internazionale di minori (art. 26<sup>5</sup>).

Il “riordino” in questione ambisce ad uniformare una frammentazione di prassi che l’Autorità garante ha potuto rilevare nell’indagine dedicata all’ “Il diritto all’ascolto delle persone di minore età in sede giurisdizionale. Indagine relativa alle modalità messe in atto sul territorio nazionale dai tribunali per i minorenni, tribunali ordinari e relative procure della Repubblica” (2020).

Il concetto di ascolto deve essere tenuto ben distinto da quello di mera audizione, non di rado sovrapposti: l’ascolto rappresenta un momento essenziale in ambito processuale, consiste nell’offrire all’interessato uno spazio in cui esprimere liberamente le proprie opinioni e i propri *desiderata*; non si dà rilievo alle sole parole, ma tiene conto anche del linguaggio non verbale; non si tratta di una formalità burocratica, ma di un momento cruciale nel quale si tenta di intercettare e comprendere i reali bisogni del minore, dopo avergli fornito tutte le informazioni necessarie in merito a tale adempimento.

Una più approfondita regolamentazione dell’ascolto del minore in ambito processuale rappresenta quindi un traguardo importante, che denota una sempre crescente sensibilità del legislatore nazionale a riconoscere ai minori di età la piena titolarità dei loro diritti. È tuttavia opportuno, senza intento alcuno di svalutare l’importanza di questa importante fase, riflettere su alcuni aspetti che attengono a un’interpretazione esclusivamente orientata all’interesse del minore, superando ogni concezione adultocentrica. La riflessione ha ad oggetto due profili: l’attenta valutazione dei rischi connessi, in alcune specifiche circostanze, all’ascolto del minore e le modalità di tale adempimento.

### **2.1. Ascolto come diritto e non come dovere da imporre al minore.**

Sul primo profilo vi è spesso una tendenza all’eccessiva semplificazione dell’istituto dell’ascolto, in una interpretazione più orientata all’interesse degli adulti che a quello specifico del minore, senza considerazione alcuna in merito a quanto tale momento possa essere traumatico. Se è vero che è diritto del minore essere ascoltato in ogni procedimento che lo riguarda, è opportuno non trascurare quello speculare a non essere ascoltato, quando ciò possa essere in contrasto con il suo superiore interesse. Tale previsione è rinvenibile sia nell’articolo 336 bis cod. civ., sia nell’articolo 6 della Convenzione di Strasburgo del 1996.

Si ricorda, a tal fine, anche l’indicazione n. 46 nell’ambito delle Linee Guida del Comitato dei ministri del Consiglio d’Europa per una giustizia a misura di bambino (Guidelines Child Friendly Justice – adottate il 17 novembre 2010), che prevede espressamente che “l’essere ascoltato è un diritto del minore e non un dovere da imporgli”.

---

<sup>4</sup> Articolo 21: Diritto del minore di esprimere la propria opinione. 1. Nell’esercitare la competenza ai sensi della sezione 2 del presente capo, le autorità giurisdizionali degli Stati membri danno al minore capace di discernimento, conformemente al diritto e alle procedure nazionali, la possibilità concreta ed effettiva di esprimere la propria opinione, direttamente o tramite un rappresentante o un organismo appropriato. 2. Qualora decida, conformemente al diritto e alle procedure nazionali, di dare al minore la possibilità di esprimere la propria opinione ai sensi del presente articolo, l’autorità giurisdizionale tiene in debito conto dell’opinione del minore in funzione della sua età e del suo grado di maturità.

<sup>5</sup> Articolo 26: Diritto del minore di esprimere la propria opinione nel procedimento di ritorno. L’articolo 21 del presente regolamento si applica anche nei procedimenti di ritorno ai sensi della convenzione dell’Aia del 1980.



Si tratta di un delicato, e doveroso, bilanciamento di interessi che non si traduce, tuttavia, in una mera facoltà per il giudice: l'ascolto del minore rappresenta un obbligo e laddove ritenga di non dovervi procedere nell'interesse del minore, deve darne adeguata e puntuale motivazione.

## 2.2. Modalità di ascolto

Il secondo profilo riguarda la modalità: le citate Linee Guida per una giustizia a misura di bambino, contengono una raccomandazione di estrema importanza: "I minori dovrebbero essere consultati in merito al modo in cui desiderano essere ascoltati" (Linea guida n. 44). Si tratta di un'indicazione che amplia la portata stessa dell'ascolto, idonea a garantire al minore la possibilità di esprimere la propria opinione anche sulle modalità stesse dell'ascolto.

Il diritto all'ascolto non dovrebbe riguardare solo il mero adempimento ai fini processuali, ma un coinvolgimento pieno, sia nella fase precedente all'ascolto che in quella successiva, così come anche previsto dal Commento generale n. 12 del Comitato Onu sui diritti dell'infanzia<sup>6</sup>. La legge delega appare carente di indicazioni di questo tipo, pur prevedendo con estrema precisione indicazioni inerenti ad altri aspetti procedurali

Può essere, a tal fine, opportuno riflettere su quanto previsto dall'art. 1, co. 23, lett. s) della legge 206/2021 in merito alla videoregistrazione, prevedendo che il giudice debba disporla "in ogni caso". Le stesse linee guida, nella parte dedicata alle deposizioni/testimonianze del minore, suggeriscono cautela nei casi in cui le videoregistrazioni "in casi particolari, come lo sfruttamento sessuale, [...] possono essere traumatiche per le vittime. Occorre pertanto valutare il possibile danno o un ulteriore pregiudizio dovuti a tali registrazioni e considerare altri metodi, come le registrazioni audio, per evitare una vittimizzazione e un trauma ulteriore". Tale linea guida, pur se specificamente dedicata ai minorenni vittime auditi nell'ambito di procedimenti penali, ben può essere letta alla luce del trauma che potrebbe scaturire da tale modalità esecutiva in circostanze familiari connotate da grave pregiudizio e da un vissuto doloroso del minore di età. Ritengo, a tal fine, che se la regola debba essere quella della videoregistrazione, non sia cauto escludere a priori la possibilità di procedere con mezzi meno invasivi nei casi di maggiore complessità e coinvolgimento emotivo dell'interessato, in una decisione assunta dal giudice *per* il minore e *con* il minore. Non è chiaro, inoltre, come tale modalità operativa possa essere attuata in assenza di una specifica previsione relativa alla copertura economica.

L'opinione dei minorenni dovrebbe essere presa in considerazione anche con riguardo all'elaborazione stessa delle modalità operative sull'ascolto: si pensi all'esperienza della Strategia dell'UE sui diritti dei minori 2021 – 2024, elaborata con il coinvolgimento di oltre diecimila minorenni, dei quali sono stati raccolti e tenuti in considerazione punti di vista e suggerimenti. Si arriverà alla piena esplicazione del diritto enunciato dall'art. 12 della CRC solo quando l'ascolto e la partecipazione abbracceranno anche il coinvolgimento dei minorenni nella regolamentazione stessa degli spazi e degli interventi di cui sono protagonisti.

---

<sup>6</sup> [https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/02/Commento\\_n.12.pdf](https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2009/02/Commento_n.12.pdf)



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

### **2.3 Ascolto del minore nel quadro dei procedimenti “degiurisdizionalizzati” – negoziazione assistita in materia familiare e ricadute sulla circolazione degli accordi negoziati nell’UE.**

L’art. 1, co. 32 della legge delega prevede alcune modifiche all’art. 6 del d.l. 132/2014 recante “Misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell’arretrato in materia di processo civile”, convertito con modificazioni dalla l. n. 162/2014, che prevedere la negoziazione assistita in materia familiare. Vi si prevede ora la possibilità di intraprendere la negoziazione assistita anche ai fini dell’affidamento e del mantenimento dei figli nati fuori del matrimonio (e loro modifica), nonché degli alimenti.

Niente si dice tuttavia, in questo frangente, sull’ascolto delle persone di minore età, assumendo forse che l’ascolto del figlio minorenni – nel quadro di un accordo sereno tra i genitori – sia “manifestamente superfluo” (art. 337-octies cc).

Tuttavia, a partire dal 1° agosto prossimo, il già menzionato regolamento 2019/1111, che estende il proprio ambito di applicazione (a dispetto di quanto previsto dal precedente regolamento “Bruxelles II bis”) agli accordi tra genitori - e, dunque agli accordi negoziati all’esito del procedimento di cui all’art. 6 d.l. 132/2014 - richiede tra le condizioni di circolazione (riconoscimento ed esecuzione) negli altri Stati membri, che sia stato ascoltato il minore (o che, comunque, il mancato ascolto sia debitamente motivato). Ciò significa, *a contrario*, che laddove non sia soddisfatta tale condizione, l’accordo è suscettibile di non essere riconosciuto/esequ岸o nello Stato membro richiesto. È bene precisare, tuttavia, che il considerando n. 71 del regolamento prevede che “il fatto che al minore non sia stata data la possibilità di esprimere la propria opinione, non dovrebbe costituire automaticamente un motivo di diniego del riconoscimento e dell’esecuzione degli atti pubblici e degli accordi in materia di responsabilità genitoriale”.

Ad ogni modo, anche in questi procedimenti in cui i genitori si trovano d’accordo, occorre “dire qualcosa” in merito all’ascolto:

- tanto nel caso in cui la Procura conceda l’autorizzazione a seguito di verifica dei requisiti dell’accordo (in questo caso i genitori possono dare atto nell’accordo che hanno ascoltato e reso edotti i figli di quanto sta accadendo – non possono farlo gli avvocati per divieto deontologico);
- quanto nel caso in cui il procedimento “si sposti” dinanzi al Presidente del Tribunale, laddove la Procura ritenga che vi siano incongruità (e dunque non concede l’autorizzazione): in questo caso il Presidente o ascolta il minore oppure motiva il mancato ascolto.

Fra i meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie, la legge delega interviene anche sulla regolamentazione della mediazione familiare (art. 1, co. 23, lett. n ss.).

Il rafforzamento dello strumento dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie e, in particolare, della mediazione familiare, si inserisce nel percorso tracciato a livello sovranazionale dal legislatore europeo. L’intervento tiene conto anche di quanto previsto dalla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) che, all’articolo 48, impegna gli Stati parte a vietare il ricorso obbligatorio a procedimenti di soluzione alternativa delle controversie, incluse la mediazione e la conciliazione, in relazione a tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione. La riforma prevede espressamente l’esclusione della mediazione e del tentativo di conciliazione in presenza di allegazioni di violenza, nonché l’obbligo per il mediatore di interrompere la sua opera nel caso in cui emerga qualsiasi forma di violenza



## *Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Le novità introdotte dalla legge delega si affiancano, sul piano sovranazionale, a quanto previsto dal citato regolamento 2019/1111, che incentiva l'impiego della mediazione familiare nei casi transfrontalieri (si parla dunque di mediazione familiare transfrontaliera).

L'uniformazione a livello nazionale della disciplina della mediazione familiare cui ambisce la legge delega è un passo avanti importante, che sopperisce alla frammentazione delle prassi che ha finora caratterizzato questo settore. La riforma, tuttavia, non prevede una regolamentazione uniforme anche per la mediazione transfrontaliera. Si tratta di una lacuna che, ai fini dell'efficace attuazione del nuovo regolamento, dovrà necessariamente essere colmata dal legislatore.

### **3. I principi di delega in materia di violenza di genere e domestica**

Vorrei infine soffermarmi su una parte della riforma che denota, ancora una volta, la sensibilità del legislatore in merito al tema della violenza di genere e domestica.

Il fenomeno della violenza di genere, con la sua estrema deriva in femminicidio, riguarda, e deve riguardare, tutta la comunità. La tematica è rilevante per la tutela dei minorenni: da un'indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia, pubblicata dall'Autorità garante di concerto con Cismai e Terres des Hommes Italia, è emerso che, nel nostro Paese, la violenza assistita è la seconda causa di maltrattamento all'infanzia (32,4% del campione).

Il legislatore italiano sta mostrando una sempre maggiore sensibilità per il fenomeno della violenza domestica: numerosi sono stati, negli ultimi anni, gli interventi normativi che hanno contribuito ad allineare gradualmente il nostro sistema interno a quanto previsto dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). In particolare la legge sullo stalking del 2009<sup>7</sup>; la legge 15 ottobre 2013, n. 119, in forza della quale le autorità devono sostenere e promuovere una vasta rete di servizi di supporto per le vittime; la legge nota come "Codice rosso" (L. 69/2019), che più di ogni altra ha contribuito a realizzare un quadro legislativo in linea con i requisiti e le previsioni della Convenzione di Istanbul; la legge 11 gennaio 2018 n. 4 "Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici", intervento ambizioso e innovativo, che denota una presa di coscienza istituzionale sulla responsabilità dello Stato verso la categoria dei cosiddetti "orfani speciali".

Persorgono tuttavia numerosi aspetti critici, che possono essere ricondotti a due profili: difficoltà, in alcuni casi, nel riconoscimento stesso della violenza; scarso coordinamento tra uffici civili e penali. Entrambi i profili sono connessi a un alto rischio di vittimizzazione secondaria per le vittime.

Tali problematiche sono state evidenziate dal Gruppo Grevio, organismo indipendente del Consiglio d'Europa che monitora l'applicazione della Convenzione di Istanbul in tutti i paesi che l'hanno ratificata, il quale ha censurato un'insufficiente comunicazione e un coordinamento interistituzionale discontinuo, chiedendo la realizzazione di soluzioni idonee a offrire una risposta coordinata e multiagenzia alla violenza. Anche la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, in una Relazione approvata il 20 aprile 2022, ha rilevato una insufficiente attenzione, nei tribunali italiani, al tema della violenza domestica, anche in

---

<sup>7</sup> Legge 23 aprile 2009, n. 38 di conversione del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori



## Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza

presenza di allegazioni di parte attestanti condotte violente o, addirittura, in casi di provvedimenti emessi nell'ambito di procedimenti penali.

È in questo contesto che si inserisce l'attuale riforma, accogliendo molti dei preziosi suggerimenti della Commissione e inserendo specifici principi di delega finalizzati al contrasto della vittimizzazione secondaria. In particolare, l'articolo 1, comma 23, lett. b), prevede che “in presenza di allegazioni di violenza domestica o di genere siano assicurate, su richiesta, adeguate misure di salvaguardia e protezione, avvalendosi delle misure di cui all'articolo 342-bis del codice civile; le necessarie modalità di coordinamento con altre autorità giudiziarie, anche inquirenti; l'abbreviazione dei termini processuali nonché specifiche disposizioni processuali e sostanziali per evitare la vittimizzazione secondaria”.

Tali previsioni costituiscono un importante passo avanti nell'ambito dell'attuale sistema normativo poiché, sebbene le allegazioni non possano essere considerate prove, costituiranno la base di un nuovo paradigma di tutela. Il Legislatore, infatti, ha operato un attento bilanciamento tra il diritto alla bigenitorialità e il diritto alla protezione del minore da ogni forma di violenza, mostrando una rinnovata e più attenta sensibilità per questa tematica.

La riforma introduce pertanto importanti novità, ma siamo ancora lontani da sistemi idonei a garantire una tutela globale contro la violenza. La Spagna, ad esempio, ha da tempo adottato una legislazione organica, che abbraccia sia gli aspetti preventivi, educativi, sociali, assistenziali e di sostegno alle vittime, sia la normativa civile che afferisce alla sfera familiare o della convivenza. Sono stati istituiti Tribunali specializzati che affrontano sia gli aspetti civili che quelli penali delle singole vicende. La normativa prevede anche misure di protezione specificamente destinate ai minorenni. La vocazione interdisciplinare del modello iberico si rinviene anche nella recente *Ley organica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*<sup>8</sup>, che interviene in maniera globale sul fenomeno della violenza ai danni delle persone di minore età, dalla sensibilizzazione ad adeguate misure di protezione, offrendo una risposta ampia ed efficace alla natura multidimensionale della violenza.

### Conclusioni

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, è pertanto necessario chiedersi: la riforma può essere considerata “a misura di minore”?

Questa riforma si inserisce in un progetto europeo di rinnovamento, che contempla anche precise tempistiche, ma è la stessa Europa a dettare indicazioni in ordine alla costruzione di un sistema giudiziario a misura di minore: la prima Strategia UE (2021-2024) sui diritti dei minori, che contempla nella priorità 4 una giustizia “child-friendly”; la Strategia del Consiglio per il periodo 2022-2027, che egualmente, alla priorità 4 pone il medesimo obiettivo strategico; da ultimo la menzionata Risoluzione adottata a larghissima maggioranza dall'Assemblea Plenaria del Parlamento europeo a Strasburgo, che ha ad oggetto proprio la “*Tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia*”

La Risoluzione e le Strategie, che potranno costituire una solida base per i futuri interventi normativi sul tema, valorizzano l'importanza di un approccio personalizzato e multidisciplinare.

Senza dubbio la previsione di un giudice monocratico e lo svuotamento del concetto di interdisciplinarietà rischiano di compromettere questo approccio. Nei prossimi anni dovrà essere “costruito” non solo un nuovo Tribunale, ma anche un nuovo paradigma della giustizia in materia di famiglia, dove la persona di minore età richiede di trovare il suo spazio, di essere ascoltato e di comprendere i procedimenti che

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/eli/es/lo/2000/01/12/5/con>



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

lo riguardano, durante il procedimento e in sede decisionale ed esecutiva. Solo all'esito di questo difficile e complesso percorso sarà possibile confrontare le intenzioni del legislatore con i risultati ottenuti.

Le riflessioni critiche avanzate da numerosi professionisti del settore potranno essere motore di miglioramento in chiave propositiva. L'auspicio è che, in vista di un tale cambiamento epocale, siano rafforzati i percorsi di formazione di tutti gli attori coinvolti, nonché attivate idonee forme di coordinamento per la costruzione di una tutela globale a favore dei minori di età. Dovrà inoltre essere data maggiore attenzione al coinvolgimento dei minorenni, ancora eccessivamente carente, sia in tutte le fasi inerenti all'ascolto giudiziario, sia nelle decisioni istituzionali che li riguardano.

Il giudizio sulla nuova giustizia civile resta pertanto sospeso, in attesa dell'elaborazione dei decreti attuativi e della costruzione di una nuova cultura dell'infanzia che non può essere circoscritta alle aule di giustizia o ai testi di legge, ma ispirarsi a logiche di sistema. Solo così potrà dirsi davvero raggiunto l'obiettivo di una giustizia "a misura di minore".