ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

10 GENNAIO 2024

I rapporti tra Garanti regionali dell'Infanzia e dell'Adolescenza e l'autorità giudiziaria. Spunti di riflessione tra tutela non giurisdizionale dei diritti e rappresentanza degli interessi dei minori

di Giuseppe Laneve
Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

I rapporti tra Garanti regionali dell'Infanzia e dell'Adolescenza e l'autorità giudiziaria. Spunti di riflessione tra tutela non giurisdizionale dei diritti e rappresentanza degli interessi dei minori*

di Giuseppe Laneve
Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

Abstract [It]: Apparentemente, i rapporti tra i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza, tradizionalmente intesi come organi di *soft power*, e potere giudiziario, al contrario, un vero e proprio potere dello Stato, sono deboli, quasi insignificanti. Muovendo dal valore della tutela non giurisdizionale dei diritti, il presente saggio vuole provare a evidenziare come in uno scenario di sovranità condivisa, i Garanti regionali sono soggetti ulteriori che affiancano l'autorità giudiziaria nella tutela dei diritti dell'infanzia. Tre, in particolare, gli ambiti analizzati: un primo, quello ex ante rispetto all'intervento dell'autorità giudiziaria, nel quale vi possono essere spazi per i Garanti nella tutela non giurisdizionale dei diritti; un secondo che, invece, guarda alla fase in cui l'autorità giudiziaria è pienamente in *action*, quella processuale, nella quale i Garanti possono assumere il ruolo di rappresentanti degli interessi dell'infanzia; una terza, infine, che guarda al ruolo che i Garanti possono svolgere a seguito delle recenti riforme del sistema giudiziario, in particolare quella sulla composizione del nuovo tribunale che si occuperà dei minori e sulla giustizia riparativa.

Title: The relationship between the regional Childhood and Adolescence Guarantors and the judicial authority. Reflections on the non-judicial protection of rights and representation of minors' interests
Abstract [En]: Apparently, the relationship between Regional Authorities for Children and Adolescents - traditionally understood as soft power bodies – and the judiciary – which, on the contrary, is an actual branch of State power – is weak, almost insignificant. Building on the value of the non-judicial protection of rights, this paper aims to show how, in a scenario of shared sovereignty, Regional Authorities can represent additional entities that work alongside the judiciary in protecting children's rights. In particular, three main areas have been analyzed. The first area relates to the possibility for the Regional Authorities to act for the non-judicial protection of rights before the intervention of the judiciary. The second area focuses on the phase in which the judiciary is fully in action, i.e. the phase of ongoing judicial proceedings, when the Regional Authorities can play the role of representatives of children's interests. Finally, a third area of research focuses on the role that the Regional Authorities can play in the light of recent reforms of the judicial system, most notably with regard to the composition of the new Court that will deal with children and to restorative justice.

Parole chiave: tutela non giurisdizionale dei diritti; rappresentanza dei minori; pluralismo istituzionale; giudice specializzato in ambito minorile; rete socio-istituzionale sul territorio

* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo rielabora la relazione presentata al Seminario di Studi dal titolo "Il Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza nel quadro dei rapporti Stato/Regioni" organizzato dal Garante regionale Infanzia e Adolescenza della Regione Campania e tenutosi presso il Consiglio regionale della Regione Campania il 6 marzo 2023. Il testo è altresì destinato al volume C. Acocella, F. Pinto (a cura di), *I garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza tra sistema delle tutele e sistema dei poteri*, di prossima pubblicazione.

Keywords: non-judicial protection of rights; representation of children's interests; institutional pluralism; specialized judge for children; socio-institutional network on territory

Sommario: 1. Premessa. **2.** Le virtù della tutela non giurisdizionale dei diritti. **2.1.** L'ambito minorile quale luogo privilegiato per le tutele non giurisdizionali. **3.** I Garanti regionali *nel* processo: spazi per una rappresentanza dei minori. **3.1.** I Garanti regionali legittimati a costituirsi parte civile nel processo penale. **3.2.** Gli "spazi" nel nuovo processo costituzionale. **4.** Prospettive legate alle riforme della giustizia *in itinere*: **a)** La trasformazione dell'attuale Tribunale per i minorenni e la composizione dei futuri organi giudicanti; **b)** la giustizia che "ricuce" in luogo della giustizia che punisce: i nuovi fronti della giustizia riparativa. **5.** Spunti conclusivi.

1. Premessa

Affrontare il tema dei rapporti tra Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza (di seguito Garanti regionali) e autorità giudiziaria potrebbe, volendolo, risolversi in poche battute, prendendo lo spazio di qualche riga. Da un lato, i primi, organi dalla natura ancora non del tutto definita, ma che certamente sono regionali e che, altrettanto certamente, sono dotati di "armi spuntate"[1] nella tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza[2]. Dall'altro lato, la seconda, un vero e proprio potere dello Stato[3], che esercita appunto una *potestas*, il cui intervento è sempre richiesto per garantire in termini di effettività la tutela dei diritti, e che sottostà a una disciplina, sia per gli aspetti sostanziali che processuali, interamente riservata alla competenza esclusiva statale[4].

Tra Garanti regionali e i tanti organi dell'autorità giudiziaria, dunque, sono possibili incroci che, tuttavia, vista la enorme differenza di grandezza tra *quantum* di potere esercitabile, implicano di sicuro la correttezza istituzionale, ma non molto altro.

Se però non ci si ferma solo a ciò che questa prospettiva appare restituire, ma si scende un po' più in profondità, e si contestualizza l'analisi in un discorso più ampio, non è del tutto improbabile che si riescano a scovare profili di un certo interesse, capaci non solo di attribuire un *di più* ai rapporti tra Garanti regionali e autorità giudiziaria, ma anche di offrire un'ulteriore chiave di lettura della natura e del ruolo dei primi nell'attuale panorama istituzionale.

Il presente contributo proverà a percorrere questa seconda strada distinguendo tre macro-aree, tutte in qualche modo descriventi e allo stesso tempo condizionanti i rapporti tra Garanti regionali e autorità giudiziaria: una prima, che è quella che si colloca *ex ante* rispetto all'intervento dell'autorità giudiziaria, nella quale si cercherà di cogliere il ruolo che i Garanti possono svolgere nella tutela non giurisdizionale

[1] Riprendendo quanto detto a proposito del difensore civico, non a caso organo spesso assimilato ai Garanti regionali, da M. CALABRÒ, *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 190.

[2] Si badi bene, ciò in ragione appunto del tipo di strumentistica di cui sono dotati i Garanti regionali e non già perché le stesse regioni non abbiano poteri in merito alla tutela dei diritti. In tema, *ex multis*, A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6, 2011, pp. 1461 ss. Rispetto alla prospettiva della tutela dei diritti dei minori da parte delle regioni, cfr. G. MATUCCI, *Regioni e minori d'età*, in *Le Regioni*, n. 4, 2015, pp. 937 ss.

[3] In tema, sia consentito il rinvio a G. LANEVE, *Potere politico e potere giurisdizionale nel prisma della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione*, Cacucci, Bari, 2022.

[4] Cfr. art. 117, comma 2, lett. *l)* Cost.

dei diritti; una seconda che, invece, è quella in cui l'autorità giudiziaria è pienamente in *action*, quella processuale, all'interno della quale si proverà a ritagliare degli spazi di azione dei Garanti; una terza, infine, quella che interessa le riforme in atto che coinvolgono il potere giudiziario, nella quale si tenterà di abbozzare alcune traiettorie che possono schiudersi per i Garanti regionali.

Prima, però, è opportuno dar conto dell'unico caso in cui il legislatore nazionale menziona espressamente i Garanti regionali, anche perché lo fa rispetto a una fattispecie che prevede un incrocio proprio tra i due soggetti in questione e che concerne un ambito molto delicato, ovvero quello dei minori stranieri non accompagnati (MSNA)[5]. La legge n. 47 del 2017 ha, infatti, attribuito una competenza specifica ai Garanti regionali tracciando una linea di comunicazione tra essi e l'autorità giudiziaria: è infatti previsto, all'art. 11, che presso ogni tribunale per i minorenni è istituito un elenco di tutori volontari[6], e cioè di quei privati cittadini che, selezionati e adeguatamente formati proprio dai Garanti regionali, sono disponibili ad assumere la tutela di un minore straniero non accompagnato (o al massimo tre)[7]. È altresì stabilito che al fine di promuovere e facilitare la nomina di una figura così importante per l'esercizio dei diritti dei minori, i Garanti regionali stipuleranno appositi Protocolli d'intesa con i Presidenti dei Tribunali per i minorenni. Una pratica, questa, che, a seguito soprattutto dell'adozione da parte del Garante nazionale, titolare altresì del ruolo di monitoraggio del sistema nazionale dei tutori volontari[8], delle "Linee guida per la selezione, la formazione e l'iscrizione nell'elenco dei tutori volontari ex art. 11 l. 7 aprile 2017, n. 42", è stata messa in atto in diverse Regioni[9].

---

[5] In tema, cfr. M. BENVENUTI, Dubito ergo iudico. *Le modalità di accertamento dell'età dei minori stranieri non accompagnati in Italia*, in *Diritti, immigrazione e cittadinanza*, n. 1, 2022, pp. 172 ss.; M. TOMASI, *Verso la definizione di uno statuto giuridico dei minori stranieri non accompagnati in Europa? Modelli astratti e concreti di tutela della vulnerabilità*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, pp. 519 ss.; C. VALENTE, *L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: un obiettivo raggiunto o raggiungibile?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2020, pp. 1439 ss.; A. ANNONI (a cura di), *La protezione dei minori non accompagnati al centro del dibattito europeo ed italiano*, Jovene, Napoli, 2018; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Luci e ombre della nuova disciplina sui minori stranieri non accompagnati*, in *Politica e diritto*, n. 4, 2017, pp. 581 ss.

[6] Cfr. J. LONG, *La tutela volontaria di minori stranieri non accompagnati: punti di forza e criticità di un nuovo modello*, in *Minorigiustizia*, n. 2, 2021, pp. 181 ss. Vedi anche A. PUGLISI, *Il ruolo dell'Autorità Garante*, in A. CAGNAZZO (a cura di), *Il curatore speciale del minore*, Giuffrè, Milano, 2022, pp. 177 ss., in part. 193 ss.

[7] La Corte costituzionale, con sent. n. 218 del 2018 ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità prospettata in riferimento a una disparità di trattamento che si sarebbe determinata tra i nuovi tutori volontari dei MSNA, esclusi da ogni forma di indennità, e i tutori di adulti interdetti che, al contrario, possono vedersi riconosciuta dal giudice tutelare un'indennità avendo, di solito, i loro assistiti un "patrimonio" (normalmente una pensione di invalidità). Il Giudice costituzionale ha infatti precisato che "l'elemento della volontarietà si integra (…) con il valore sociale dell'adempimento dell'ufficio, a cui la legge n. 47 del 2017 ha inteso dare specifico risalto, escludendo la necessità della corresponsione dell'indennità, anche sotto forma di rimborso spese: la gratuità è connaturata al volontariato, che implica un impegno anche materiale di colui che lo presta".

[8] Riconosciuto e valorizzato anche dal Giudice di merito, cfr. Tribunale minorenni – Palermo, sentenza del 20 giugno 2018.

[9] A mero titolo esemplificativo, si veda il Protocollo d'intesa firmato dal Garante regionale Marche e il Presidente del Tribunale per i minorenni di Ancona in data 12 luglio 2017. Interessante è anche il caso pugliese, dove il Garante regionale, proprio muovendo da un progetto di sperimentazione avviato con il Presidente del Tribunale per i minorenni di Bari, ha dato avvio a una "Banca Dati MSNA", ovvero una piattaforma elettronica che agevola e accelera in tempo reale le esigenze di tutti gli attori coinvolti (aspiranti tutori, tutori, Garante e Tribunale per i minorenni): cfr.

L'ipotesi di incrocio tra Garanti regionali e autorità giudiziaria prevista dal legislatore testimonia la proficua collaborazione – e dunque la fiducia reciproca – tra i due soggetti nell'ottica della presa in carico della formazione di personale indispensabile per il benessere di minori esposti a particolari condizioni di vulnerabilità[10].

2. Le virtù della tutela non giurisdizionale dei diritti

Tornando ora alle tre macro-aree, per quel che concerne la prima, occorre innanzitutto rifuggire dalla "nevrosi di massa" – riprendendo le parole utilizzate dal Chief Justice Warren E. Burger a metà degli anni Ottanta - che individua nel giudice il soggetto creato *ad hoc* per risolvere ogni tipo di problema[11] e che, conseguentemente, porta a sfogare nel momento giurisdizionale la soluzione di qualsivoglia conflitto[12]. Un tale presa di distanza, che è un' operazione prima di tutto mentale, può essere agevolata dallo sguardo rivolto alle ben note pratiche di *Alternative Dispute Resolution* (ADR)[13] così come tramandate dall'esperienza nord-americana[14], seppur in ambiti che hanno a che fare prevalentemente con l'economia e con il

https://garanteminori.consiglio.puglia.it/banca-dati-msna. Sul tema specifico, cfr. E. CUKANI, *La tutela dei minori stranieri non accompagnati tra Stato e Regioni: dalle micro-sperimentazioni alla costruzione di un modello regionale pugliese*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2019, pp. 1509 ss.

[10] Cfr. G. PETTI, *La gabbia d'acciaio dei giovani migranti. I diritti dei minori stranieri non accompagnati*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1, 2022, pp. 71 ss.; M. SEMPREBON, S. SCARABELLO, S. CAROSELLI, *Victims or offenders? The principle of non-punishment and the critical protection of unaccompanied minors exploited in criminal activities in Italy*, in *Sociologia del diritto*, n. 3, 2021, pp. 190 ss. Vedi anche D. SIMEONE (a cura di), *Transizioni. Un patto educativo per i minori stranieri non accompagnati*, Vita e Pensiero, Milano, 2022. Per il profilo inerente il diritto all'istruzione, cfr. recent. L. CERROCCHI, E. PORCARO (a cura di), *Minori stranieri non accompagnati. Orientamenti e materiali, strumenti e strategie per l'inclusione nel sistema scolastico*, Franco Angeli, Milano, 2023.

[11] Vedi Chief Justice Warren E. Burger, in Minneapolis, Minnesota 4 (Aug. 2, 1985), secondo il quale "there is some form of mass neurosis that leads many people to think courts were created to solve all the problems of mankind", and believe that ADR must be used to curb the "flood" of "new kinds of conflicts" (such as "welfare . . . claims under the Equal Protection Clause") that have purportedly overwhelmed the judicial system". Vedi in tema H. T. EDWARDS, *Alternative Dispute Resolution: Panacea or Anathema*, in *Harvard Law Review*, n. 3, 1986, pp. 668 ss., in part. 675-6.

[12] M. RAMAJOLI, *Strumenti alternativi alla risoluzione delle controversie pubblicistiche*, in *Diritto amministrativo*, n. 1-2, 2014, pp. 1 ss.; vedi anche E. N. FRAGALE, G. GARDINI, G. PIPERATA, *Il difensore civico ed i garanti specializzati*, in M. BELLETTI, F. MATRAGOSTINO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Emilia-Romagna*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 297; G. ALPA, *Riti alternativi e tecniche di risoluzione stragiudiziale delle controversie in diritto civile*, in *Politica e diritto*, n. 3, 1997, p. 406, ha parlato di "ritardo culturale" rispetto alle elaborazioni di esperienze giuridiche che, da tempo, hanno abbandonato l'idea secondo cui lontano dalle aule di tribunale non sia possibile ottenere giustizia.

[13] A. POGGI, *La tutela dei diritti innanzi le Autorità indipendenti,* in *Lo Stato*, n. 1, 2018, pp. 79 ss.; M. RAMAJOLI, *ADR presso le autorità indipendenti*, in F. DANOVI, F. FERRARIS (a cura di), *ADR. Una giustizia complementare*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 251 ss., che parla di "tutela a tappe", p. 253; T.E. FROSINI, *Un diverso paradigma di giustizia: le* «Alternative Dispute Resolution», in *Rivista AIC*, n. 2, 2011.

[14] Cfr. R.A. POSNER, *The Summary Jury Trial and the other methods of Alternative Dispute Resolution: some cautionary observation*, in *University of Chicago Law Review*, n. 1, 1986, pp. 366 ss.; S. SHAVELL, *Alternative Dispute Resolution: an economic analysis*, in *The Journal of Legal Studies*, n. 1, 1995, pp. 1 ss.; A.W. MCTHENIA, T.L. SHAFFER, *For Reconciliation*, in *Yale Law Journal*, 1985, pp. 1660 ss.; J.K. LIEBERMAN, J. F. HENRY, *Lessons from the Alternative Dispute Resolution Movement*, in *The University of Chicago Law Review*, n. 2, Spring, 1986, pp. 424 ss.; J.D. ROSENBERG, H.J. FOLBERG, *Alternative Dispute Resolution: An Empirical Analysis*, *Stanford Law Review*, n. 6, 1994, pp. 1487 ss.; J.T. BARRET, J. BARRET, *A History of Alternative Dispute Resolution: The Story of a Political, Social, and Cultural Movement*, Jossey-Bass, San Francisco, 2004. Sul fronte interno, cfr. V. VARANO (a cura di), *L'altra giustizia*, Giuffrè, Milano, 2007; A. MASSERA (a cura di), *Le tutele*

mercato[15]. Optando per questa direzione è possibile far luce sui non pochi pregi che caratterizzano le forme di tutela non giurisdizionale[16], vale a dire quei meccanismi – e organismi – chiamati ad assicurare, attraverso correttivi mirati e interventi ortopedici, il mantenimento della fisiologia dei rapporti, prima (ed evitando) che si schiuda la fase patologica nella relazione, ovvero quella che, una volta manifestatasi, necessita dell'intervento – a quel punto ineludibile - dell'autorità giudiziaria[17].

Sull'utilità sistemica di forme di tutela non giurisdizionali, di rilievo sono gli studi di Giorgio Pastori, che hanno sottolineato l'importanza delle prime soprattutto in un'ottica non già riparatrice, *ex post*, ma in quella di un intervento "in corso d'opera", capace di assicurare in maniera effettiva e pienamente satisfattiva la pretesa dell'interessato, ovvero il risultato, la soluzione del problema che caso per caso si pone[18].

2.1. L'ambito minorile quale luogo privilegiato per le tutele non giurisdizionali

Se dunque si muove dal presupposto per cui esistono, e hanno piena dignità, forme di tutela non giurisdizionale del tutto idonee a garantire il pieno soddisfacimento di diritti, allora tali forme è bene che operino proprio laddove vi siano soggetti il cui tasso di vulnerabilità è particolarmente elevato e che

procedimentali: profili di diritto comparato, Jovene, Napoli, 2007; A. MASUCCI, *La procedura di mediazione come rimedio alternativo di risoluzione delle controversie di diritto amministrativo prima e nel corso del processo. Profili delle esperienze francese, tedesca e inglese*, in E. FOLLIERI, R. IANNOTTA (a cura di), *Scritti in ricordo di Francesco Pugliese*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2010, pp. 175 ss.; A. CASSATELLA, *Il ricorso alle A.D.R. nelle controversie fra privati e pubblica amministrazione: ammissibilità e limiti,* in *Diritto e formazione*, n. 8-9, 2004, pp. 1203 ss.; E. INDRACCOLO, *The Adoption of the Directive on Alternative Dispute Resolution for Consumer Disputes in Italian Law*, in *The Italian Law Journal*, n. 5, 2019, pp. 309 ss.

[15] Cfr. C.d.S., sent. n. 987 del 2020, dove il Supremo Giudice amministrativo ha detto che la c.d. tutela amministrativa dei diritti o *public enforcement*, è "un campo indispensabile di intervento delle Autorità di regolazione nella moderna realtà dei mercati, a fronte delle difficoltà dell'ordinaria risposta giudiziaria (basata sull'innesco di un contenzioso pulviscolare) a rispondere alle problematiche poste dall'economia di massa. Ciò serve ad assicurare un'effettiva e concreta tutela a favore degli utenti, quali soggetti deboli del rapporto negoziale (e senza più necessità, dunque, d'una loro istanza di "rimborso") e per dissuadere (su un piano general preventivo) gli operatori da condotte illegittime e pregiudizievoli", p. 6.2. In tema, L. CILIBERTI, *Le ADR delle autorità indipendenti. Tra tutela effettiva dei consumatori e deflazione del contenzioso giudiziale*, Cedam, Padova, 2023; R. MANFRELLOTTI, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato: programmazione della concorrenza e modelli di tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2012; F. CACCIATORE, L'enforcement *delle regole nelle autorità indipendenti. Attività, modelli e ambienti istituzionali*, Carocci, Roma, 2020. Vedi anche recent. A. SIMONCINI (a cura di), *Sistema delle fonti e nuove tecnologie. Il ruolo delle autorità indipendenti*, Giappichelli, Torino, 2023. Nella prospettiva regionale, cfr. A. VALASTRO, G. SIRIANNI, *Autorità indipendenti di regolazione e Regioni*, in M. D'ALBERTI, A. PAJNO (a cura di), *Arbitri dei mercati. Le Autorità indipendenti e l'economia*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 195 ss.

[16] L. STRUMENDO, *Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione. Il difensore civico*, in ID. (a cura di*), Costituzione, diritti umani, garanzie. Forme non giurisdizionali di tutela e di promozione,* atti del Convegno organizzato dal Coordinamento nazionale delle associazioni degli ex-consiglieri regionali e dall'Associazione del Veneto, Padova 11 e 12 aprile 1997, Cedam, Padova, 1998, p. 73 è convinto che "Nelle società complesse e moderne (…) si pongano problemi reali di effettività e di generalità nella attuazione dei diritti e delle aspettative della persona; che non sempre possono essere rilevati, colti, risolti e giustiziati attraverso quegli ordinamenti cardinali".

[17] F. CARINGELLA, *Le autorità indipendenti tra neutralità e paragiurisdizionalità*, in ID., *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, I, 6^ ed., Giuffrè, Milano, 2011, p. 1094.

[18] G. PASTORI, *Trasformazioni dell'amministrazione e forme di tutela non giurisdizionale*, in L. STRUMENDO (a cura di), *Costituzione, diritti umani, garanzie,* cit., p. 54, il quale peraltro precisa che tali forme consentono altresì di raggiungere i comportamenti "che si trovano in quella zona, che non è dell'illegittimità o della illiceità" ma della c.d. *mala-administration*.

potrebbero, pertanto, avvertire una maggiore esposizione di fronte ai riti e alle procedure tipici dei procedimenti giurisdizionali[19]. In questa direzione, il mondo dell'infanzia e dell'adolescenza, se si vuole dei minori, è un luogo di elezione.

Si tratta, infatti, di un ambito che reclama di continuo, in ogni luogo, in ogni momento, un dosaggio alto, molto alto, non solo di *attenzione* e *delicatezz*a, ma di vera e propria *cura*. E, si badi, non certo perché il minore in quanto tale debba tuttora considerarsi (e venir trattato come) un soggetto debole, secondo retaggi culturali e giuridici ormai anacronistici, ma proprio perché *persona in formazione*. D'altronde, il *favor minoris* ha trovato un ambiente molto fertile nel nostro ordinamento costituzionale[20]. Inteso come naturale forma di attenzione e promozione dei diritti della persona umana vieppiù quando lo sviluppo della personalità costituisce un dato fisiologico[21] , tale *favor* muove già dagli artt. 2 e 3 Cost., per poi radicarsi in profondità nel tessuto costituzionale senza, tuttavia, la necessità di abbondare con riferimenti specifici (che invero si ritrovano solo negli artt. 30, 31 e 37 Cost.). Giova ricordare che la Corte costituzionale, a metà degli anni Ottanta, con la sentenza n. 185 del 1986 osservava come dal fatto che la Costituzione "nominalisticamente poco si soffermi sui minori o sulla minore età va (...) dedotta, tenuto conto dell'ordinamento pre-costituzionale tanto prodigo di riferimenti alla 'particolarità' della condizione minorile, una scelta di sostanza a favore del minore, considerato (...) persona umana al pari di ogni altro soggetto, senza alcun bisogno di esplicite quanto sovrabbondanti enunciazioni in proposito"[22]. Come scritto da Pietro Rescigno, quella garanzia che gli individui, sia come singoli sia come membri di una formazione sociale, ricevono dall'art. 2 Cost. "ha del resto un più preciso e ricco significato proprio quando viene riferita al minore, che porta in sé la naturale esigenza di sviluppo della individualità"[23].

---

[19] Sul significato di vulnerabilità, cfr. C. CANULLO, *Fragilità e vulnerabilità dell'umano*, in L. SANDONÀ (a cura di), *La struttura dei legami. Forme e luoghi della relazione*, La Scuola, Brescia, 2010, pp. 49 ss., che la distingue dalla fragilità, la quale implica qualcosa che è parte della persona e che deve essere custodito (perché può essere infranto). Vedi in tema E. LÉVINAS, *Altrimenti che essere, o al di là dell'essenza*, Jaca Book, Milano, 1983.

[20] Si vedano G. MATUCCI, *Lo statuto costituzionale del minore di età*, Cedam, Padova, 2015; F. PATERNITI, *Figli e ordinamento costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; P. PASSAGLIA, *I minori nel diritto costituzionale,* in F. GIARDINA, E. PELLECCHIA (a cura di), *Una voce per i minori. Il progetto SCREAM contro le sfruttamento del lavoro minorile*, Titivillus, Corazzano (Pisa), 2008, pp. 87 ss. Cfr. anche L. CASSETTI, *Art. 31*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, pp. 640 ss. Si veda la ricostruzione della tematica, in una prospettiva anche storica, in F. COLAO, *Il diritto per i minori, il diritto dei minori. Itinerari nell'Italia del Novecento*, in *Italian Review of Legal History,* n. 5, 2019, pp. 318 ss. Recent., cfr. C. DI COSTANZO, *La tutela costituzionale del minore: identità, salute e relazioni*, Giappichelli, Torino, 2023.

[21] Corte cass. civ., sez I, sent. 16 ottobre 2009, n. 22080.

[22] Cfr. M. DOGLIOTTI, *Sul concetto di diritto minorile: autonomia,* favor minoris*, principi costituzionali (A proposito di un recente contributo di dottrina)*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 1977, II, pp. 954 ss., per il quale la Costituzione "lungi dall'esprimere scarsa considerazione della figura del minore, sembra condurre ad una sua diversa valutazione: non più persona 'debole', 'diversa', meritevole di una generica protezione, concessa dall'alto, ma cittadino in formazione, soggetto di diritto, colto nel suo progressivo inserimento nella comunità sociale".

[23] P. RESCIGNO, *Matrimonio e famiglia. Cinquant'anni del diritto italiano,* Giappichelli, Torino, 2000, p. 304.

Peraltro, quelle forme di attenzione, delicatezza e cura trovano – di questi tempi – un ulteriore motivo per essere adeguatamente ricercate e promosse: il minore, infatti, grazie soprattutto alla rivoluzione tecnologica in atto[24], sempre più è *soggetto* che estende gli ambiti nei quali vuole sentirsi protagonista delle scelte che attengono al suo percorso di vita[25], rivendicando spazi di autonomia, in campo sociale, sanitario, ambientale, politico etc.[26], nel secolo scorso inimmaginabili. Come detto da Luigi Fadiga, un minore sempre meno *figlio* e più *persona*[27].

In questo scenario, certamente più complesso di quello affermatosi per decenni, la tutela dei minori non va considerata una questione individuale bensì come un *collective concern*[28], dove il coinvolgimento della famiglia in senso ampio e dell'intera comunità di riferimento ricoprono un ruolo essenziale[29], anche al fine della definizione dei *best interests of the child*. Espressione, quest'ultima, che si presta a qualche ambiguità[30], ma che se assunta nella corretta portata semantica, svela la chiara opzione per un *metodo*[31],

---

[24] Cfr., *ex multis*, G. BALBI, *L' ultima ideologia. Breve storia della rivoluzione digitale*, Laterza, Roma-Bari, 2022; V. PAGLIA, *Tecnologie digitali ed etica*, in *Rivista di Scienze dell'educazione*, n. 1, 2021, in part. p. 72; A. D'ALOIA, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica. Lavoro in corso*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2022, pp. 651 ss.; H. A. KISSINGER, E. SCHMIDT, D. HUTTENLOCHER, *L' erA dell'Intelligenza artificiale. Il futuro dell'identità umana*, Mondadori, Milano, 2023; P. RIVOLTELLA, *Pedagogia algoritmica*, La Scuola, Brescia, 2023.

[25] In generale, cfr. S. SILEONI, *L'autodeterminazione del figlio tra tutela della famiglia e tutela dalla famiglia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014, pp. 606 ss.

[26] Si pensi ai diversi casi – diffusi su scala mondiale – di ricorsi contro i Governi nazionali per le inadempienze sulle questioni climatiche, da parte di associazioni e privati cittadini, tra cui anche minorenni (*ex multis*, cfr. Sentenza BVerfG del 24 marzo 2021). In tema di consenso dei minori in ambito sanitario, cfr. R. POTENZANO, *Il Consenso informato ai trattamenti sanitari sui minori e decisioni di fine vita. Riflessioni comparatistiche*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, n. 3, 2019, pp. 1307 ss.; sulla partecipazione politica dei minori, cfr. sempre L. CARLASSARE, *Posizione dei minori e sovranità popolare*, in M. DE CRISTOFARO, A. BELVEDERE (a cura di), *L'autonomia dei minori tra famiglia e società*, Giuffrè, Milano, 1980, pp. 37 ss.; vedi anche A. VALASTRO, *Minori e partecipazione: una lettura emancipante dei principi di eguaglianza e di sovranità popolare*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, V, Jovene, Napoli, 2009, pp. 2105 ss. Per le non infrequenti tensioni tra dovere (e diritto) dei genitori e diritti dei figli, cfr. B. LIBERALI, *(Prima) il dovere e (poi) il diritto: alla ricerca degli "ossimori costituzionali" nella cura dei figli*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 265 ss. Sulle sfide legate alla tecnologia, cfr. E. ADAMO, *La tutela del minore nell'era digitale*, Edizioni Scientifiche Napoli, 2021; F. SCIA, *Diritti dei minori e responsabilità di genitori nell'era digitale*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli, 2020.

[27] L. FADIGA, *Prefazione*, in E. CECCARELLI, M. GALLINA, F. MAZZUCCHELLI (a cura di), *Tutela sociale e legale dei minorenni. Interpretazione e applicazione del diritto minorile*, Giuffrè, Milano, 2023, II ed., p. 14. Per uno sguardo europeo sui diritti dei minori, cfr. D. ROSANI, I *diritti dei minori in Costituzione: una prospettiva europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2022, pp. 19 ss.

[28] K. BARTER, *Building Community: a conceptual framework for child protection*, in *Child Abuse and Neglect*, n. 10, 2001, pp. 262 ss., in part. 271.

[29] G. IVAN, *Child Protection in Canada and England: A Comparative Analysis*, in *Journal of Politics and Law*, n. 2, 2021, p. 107. Cfr. E. LAMARQUE, *Il diritto-dovere dei genitori di istruire, mantenere ed educare i figli*, in F. MARONE (a cura di*), op. cit.*, pp. 167 ss.

[30] Su tutti, cfr. ID., *Prima i bambini. Il principio dei* best interests of the child *nella prospettiva costituzionale*, Franco Angeli, Milano, 2016.

[31] Sia consentito il rinvio a G. LANEVE, *Pene accessorie che incidono sulla responsabilità genitoriale: dalla "cecità" dell'automatismo legislativo allo sguardo sulla relazione genitore-figlio*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, n. 4, 2020, p. 2097; ID., *La tutela degli interessi del minore nel rapporto genitori-figli a quarant'anni dalla sentenza Corte cost., n. 11 del 1981*, in *Studium iuris*, n. 11, 2021, pp. 1332 ss.

quello di farsi carico, ogni qualvolta vi sia la necessità di prendere una decisione sulla vita di un minore, di ricostruire fino in fondo il complesso prisma delle sue esigenze, al fine di individuare i "migliori", e cioè i più significativi, i più rilevanti (tra i numerosi) interessi del minore, da sottoporre poi a un'ulteriore e complessa opera di bilanciamento con gli altri interessi di volta in volta in rilievo nella specifica situazione concreta[32].

Pertanto, alla prevenzione può, e forse deve, essere riconosciuta una pari considerazione rispetto alla "riparazione" giudiziaria[33] e l'intervento del giudice dovrebbe essere assunto come ultimo rimedio ogniqualvolta in gioco vi siano questioni inerenti il benessere dei minori[34]. Una ricerca condotta nel Regno Unito qualche anno fa dal *Children and Family Court Advisory and Support Service*, ha evidenziato che circa il 25 per cento dei casi di diritto di famiglia implicanti questioni non troppo gravi sarebbero stati potenzialmente risolvibili senza l'intervento dei giudici[35].

È alla luce di tali premesse che il ruolo dei Garanti regionali possono acquistare un particolare significato[36].

[32] E. LAMARQUE, *Pesare le parole. Il principio dei* best interests of the child *come principio del miglior interesse del minore*, in *Famiglia e diritto*, n. 4, 2023, pp. 365 ss. In una prospettiva internazionalistica, cfr. V. LORUBBIO, *The best interests of the child: more than a right, a principle, a rule of procedure of international law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

[33] G. IVAN, *op. cit.,* p. 109.

[34] L.R. HUDSON, *Child Protection Mediation: The Potential Role of ADR in Child Welfare Reform*, in *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, n. 1, 2022, pp. 151 ss.; K. HAWKINS, *Law as Last Resort: Prosecution Decision-Making in a Regulatory Agency*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

[35] H. DARE, C. GOODMAN, R. JOHN, S. PARSONS, *Toward Better Outcomes for Families Through Innovative Dispute Resolution Programs in England*, in *Family Court Review. An Interdisciplinary Journal,* n. 3, 2019, pp. 368 ss.

[36] M. MAGRI, *Le autorità regionali di tutela dei diritti: il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 4, 2017, p. 948, discorrendo dell'esperienza della Regione Emilia-Romagna, ha osservato che "L'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale sono i due esempi più significativi di una legislazione che sta cercando di accentrare i poteri di garanzia, come risposta ad una serie di vincoli internazionali che spingono, oramai da tempo, verso un sistema unitariamente visibile di apparati di salvaguardia non giurisdizionale dei diritti". Vedi anche R. MEDDA, *L'Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di tutela*, *ivi*, pp. 961 ss.

Si tratta, a ben vedere di organi, le cui traiettorie di intervento, secondo il modello tipico delle Autorità indipendenti [37], si sviluppano attorno a tre concetti chiave, la *neutralità*, l'*indipendenza* e la *competenza*[38]. Sandullianamente intesa, la *neutralità* consiste in quel tipo di attività esercitata da organo collocato in posizione di *indipendenza*, e quindi non sottoposto a (né condizionato da) altri organi, che si caratterizza per l'estraneità e l'indifferenza rispetto alla materia e agli interessi dei soggetti nei cui confronti opera[39]. Se a queste due qualità uniamo quella della *competenza* – testimoniata dal profilo dei Garanti regionali, quasi sempre espressione di esperienza e sensibilità certificate in rapporto al mondo dell'infanzia e dell'adolescenza -, ecco che si viene a comporre un *puzzle* di sostanza che alimenta e spiega l'azione dei Garanti regionali quale vera e propria magistratura *di persuasione*, riprendendo così una formula coniata in riferimento, non a caso, al difensore civico[40], le cui funzioni sono state riconosciute di recente dal Consiglio di Stato come para-giurisdizionali[41]. Non va dimenticato che l'interesse attorno a quest'ultima

[37] S. PRISCO – P. MAZZINA, *Il difensore civico come autorità amministrativa semi-indipendente di ambito locale*, in AA.VV., *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Cedam, Padova, 2006, p. 247. Nella vasta letteratura in tema di Autorità indipendenti, oltre al recentissimo contributo di C. ACOCELLA (a cura di), *Autorità indipendenti: funzioni e rapporti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, si veda, *ex multis*, M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994; ID., *Le autorità indipendenti*, Laterza, Bari-Roma, 2007; S. NICCOLAI, *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996; A. PREDIERI, *L'erompere della autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1996; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo delle autorità indipendenti*, in A. PREDIERI (a cura di), *Le autorità indipendenti nei sistemi istituzionali ed economici*, Passigli Editori, Firenze, 1997, pp. 145 ss.; F.S. SEVERI (a cura di), *Le autorità amministrative indipendenti. Aspetti problematici*, Giuffrè, Milano, 1998; M. CLARICH, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Il Mulino, Bologna, 2005; G. GRASSO, *Le Autorità amministrative indipendenti della Repubblica. Tra legittimazione democratica e legittimazione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006; P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Vedi anche J. MOUCHETTE, *La magistrature d'influence des autorités administratives indépendantes*, LGDJ-Lextenso éd., Issy-les-Moulineaux, 2019.

[38] Cfr. F. SAVASTANO, *L'Autorità nazionale per i diritti umani: vecchi percorsi e nuove ipotesi per un organismo che non riesce a vedere la luce*, in *Nomos*, n. 1, 2023, in part. 8 ss.

[39] A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, 1964, ora in ID., *Scritti giuridici*, I, Jovene, Napoli, 1990, pp. 261 ss., p. 271. L'A. riconosceva il tratto tipico invece della funzione giurisdizionale quello del valore formale delle pronunce, che non possono essere revocate o modificate se non mediante altre pronunce giurisdizionali, p. 275. Tutti i Garanti regionali sono strutture autonome e indipendenti, non sottoposte a controlli gerarchici o funzionali, cfr. V. PUPO, *Garanti regionali per l'infanzia*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 584.

[40] Il Difensore civico ha in comune con le Autorità indipendenti la posizione di indipendenza e la neutralità della propria azione, cfr. R. LOMBARDI, *Il difensore civico tra continuità e novità*, in *Foro italiano,* n. 1, 1997, p. 78; G. DE VERGOTTINI, *Difensore civico*, *ad vocem*, in *Enc. giuridica*, Treccani, Roma, 1988; più recent. E. FREDIANI, *La funzione di tutela procedimentale del difensore civico e degli istituti ad esso affini nella più recente legislazione regionale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6, 2011, pp. 1464 ss., in part. 1468-71.

[41] C.d.S., sent. n. 3465 del 2021, che, intervenendo sull'appello proposto da persona che aveva presentato la propria candidatura a "Difensore regionale" in Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 61 dello Statuto, in merito alla possibilità di estendere il requisito culturale ("titolo di studio adeguato all'attività dell'organismo interessato") previsto dalla legge regionale n. 25 del 2009 per le nomine e designazioni di competenza del Consiglio regionale, ha avuto modo di precisare che la tesi affermativa può essere accolta alla luce della consustanzialità di un'adeguata preparazione culturale al ruolo alle funzioni del difensore regionale quali definite dall'art. 61 dello statuto: "La disposizione ora richiamata assegna infatti al difensore regionale compiti di carattere para-giurisdizionale nei rapporti tra cittadino ed amministrazione, in funzione del buon andamento e dell'imparzialità di quest'ultima e della tutela dei diritti e degli interessi dei primi. Sulla base di ciò gli assicura una posizione di indipendenza rispetto alla Regione. Sul piano logico-sistematico la natura di organismo indipendente e la funzioni tutorie e di garanzia assegnate dallo statuto al difensore regionale esigono pertanto un'adeguata preparazione culturale in aggiunta ai requisiti di esperienza specificamente previsti per quest'ultimo dalla

figura fu espresso già da Costantino Mortati nel celebre volume a Sua cura negli anni Settanta, come manifestazione della rottura dei diaframmi che i regimi liberali avevano imposto fra la società e lo Stato[42]. Una magistratura (di persuasione) che, pur priva di un apparato sanzionatorio, si esprime e si legittima attraverso una serie di interventi *soft*, quali le segnalazioni (che hanno come destinataria proprio l'autorità giudiziaria), le raccomandazioni, i moniti etc. [43]. Una magistratura (di persuasione) la cui forza risiede per lo più nell'autorevolezza e nel prestigio della persona che ricopre l'incarico[44], nella solidità delle argomentazioni addotte a sostegno del suo intervento, nella capacità non già di imporsi, bensì di convincere[45].

Un organo, in definitiva, che esprime *auctoritas* più che *potestas*[46], qualificandosi come soggetto *ulteriore*, che si affianca all'irrinunciabile giurisdizione (in qualche modo integrandola), moltiplicando così i luoghi ove reclamare e ottenere il riconoscimento delle proprie ragioni[47].

3. I Garanti regionali *nel* processo: spazi per una rappresentanza dei minori

Nell'ambito del secondo fronte che si è scelto di scandagliare, quello che copre l'intervento e il ruolo del Garante regionale quando l'autorità giudiziaria è già entrata in azione, se ci si concentra sul momento in cui quest'ultima è "più protagonista", ovvero quello processuale, possono trarsi importanti spunti attorno all'ipotesi di ricostruire i Garanti regionali quali veri e propri rappresentanti degli interessi dei minori, colmando in qualche modo quel vuoto di rappresentanza degli stessi in diverse occasioni evidenziato[48].

---

legge regionale n. 18 del 2010. La tesi opposta conduce infatti all'aporia per cui solo nei confronti di soggetti incaricati di svolgere funzioni di rappresentanza nell'interesse della Regione ai sensi della legge regionale n. 25 del 2009 sono richiesti adeguati titoli culturali e non anche nella figura preposta per statuto alla tutela dei diritti e dei cittadini nei confronti della medesima amministrazione regionale", pt. 6 e 7 del Diritto.

[42] C. MORTATI, *Introduzione*, in ID., *L'Ombudsman (il difensore civico)*, Utet, Torino, 1974, p. 5.

[43] G. GRASSO, *Autorità amministrative indipendenti regionali e locali*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *op. cit.*, p. 552. In tema, in generale, cfr. M.E. BUCALO, *Autorità indipendenti e* soft law: *forme, contenuti, limiti e tutele*, Giappichelli, Torino, 2018; ID., *Riflessioni su* "soft law" *e Autorità Indipendenti anche nella prospettiva di alcune recenti pronunce giurisprudenziali*, in *Persona e Amministrazione*, n. 1, 2022, pp. 519 ss. Vedi anche F. FERZETTI, *I Garanti regionali a difesa dell'infanzia e adolescenza*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1, 2014, pp. 131 ss.

[44] S. PRISCO – P. MAZZINA, *op. cit.*, p. 252. Ancora C. MORTATI, *op. cit.,* p. 11.

[45] N. POSTERARO, *L'amministrazione contenziosa: le Alternative Dispute Resolution (con particolare riguardo alla figura del difensore civico)*, in *Il Processo*, n. 2, 2021, p. 301, in riferimento alle ADR osserva che "è proprio la non vincolatività della proposta avanzata dall'eventuale terzo coinvolto nella procedura di risoluzione stragiudiziale della lite a costituire uno dei tratti fondamentali delle ADR classicamente intese, le quali mirano, infatti, alla composizione del conflitto "su base volontaria" (nel senso che mirano a far sì che le parti siano libere non solo di scegliere se utilizzare o meno lo strumento, ma anche di non adeguarsi alla proposta avanzata dall'eventuale terzo governatore della procedura cui si siano volontariamente assoggettate)".

[46] L. STRUMENDO, *Forme non giurisdizionali di tutela*, cit., p. 71.

[47] M. ANGELONE, *Giudici e Autorità indipendenti: concorrenza e sinergia tra rimedi*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 2, 2020, p. 405. Vedi anche N. POSTERARO, *L'amministrazione contenziosa*, cit., pp. 265 ss.

[48] L. FADIGA, *Prefazione*, cit., p. 11, evidenzia come l'unica fascia sociale priva di qualsiasi forma di rappresentanza sia proprio quella delle persone in età evolutiva. Sul ruolo, in tal senso, giocato dai Garanti regionali, cfr. E. FREDIANI, *op. cit.,* p. 147, che rinvia ad alcune interessanti esperienze regionali. Vedi, in tema, sempre A.C. MORO, *Molte ragioni per introdurre un ufficio di difesa del minore*, in *Minorigiustizia*, n. 4, 1998, pp. 15 ss.

Tali spunti provengono principalmente dal processo penale, luogo in cui la figura soggettiva del minore è *naturaliter* più esposta, ma anche dal processo costituzionale.

3.1. I Garanti regionali legittimati a costituirsi parte civile nel processo penale

Lungo il primo versante, di grande rilievo è il recente indirizzo giurisprudenziale che ha riconosciuto la legittimazione dei Garanti regionali a costituirsi parte civile nel processo penale in cui la persona offesa dal reato è un minore[49].

Un primo caso degno di particolare attenzione è quello, recentemente definito in Cassazione, di violenza sessuale di gruppo ai danni di una minore e che ha visto gli enti territoriali – Regione e Comune [50]– costituirsi parte civile per chiedere il risarcimento del danno d'immagine dagli stessi patiti a seguito del grande risalto mediatico che la vicenda aveva avuto. Nella circostanza, si costituiva altresì l'Autorità Garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza a tutela degli interessi del proprio ufficio. Quest'ultima si vedeva, tanto in primo quanto in secondo grado, risarcito il danno. Interessanti, nel giudizio di Cassazione, sono sia le eccezioni avanzate da uno dei difensori degli imputati contro la legittimazione autonoma del Garante, quanto la risposta sul punto offerta dal Supremo Giudice.

Secondo la difesa, riconoscere la legittimazione in favore del Garante *e* dell'Ente regionale comportava una duplicazione della pretesa risarcitoria da parte del medesimo ente. Tale censura veniva riproposta in Cassazione atteso che la Corte di appello aveva omesso di pronunciarsi in relazione all'esistenza di un autonomo danno risarcibile in capo all'Ufficio del Garante, limitandosi a definire quest'ultimo una "Istituzione" senza nulla aggiungere sul piano della sua natura giuridica[51].

La Corte di cassazione, con sentenza n. 5234 del 2022, ha invece escluso qualsivoglia duplicazione della voce di danno visto che la Regione si era mossa per la specifica tutela della sua immagine, laddove il Garante regionale, essendo organo che svolge la sua attività a tutela dei minori d'età in piena autonomia, con indipendenza di giudizio e valutazione, senza vincoli di controllo gerarchico e funzionale, è soggetto pienamente legittimato "ad essere autonomo portatore di istanze risarcitorie in caso di reati commessi ai danni di infanti e adolescenti"[52]. Un conto, quindi, è la Regione che si costituisce parte civile per il danno d'immagine, un altro è il Garante regionale che si è mosso a tutela degli interessi del suo Ufficio, ovvero quelli dell'infanzia e dell'adolescenza nell'ambito del territorio regionale.

---

[49] In generale, sul tema, cfr. C. FIANDANESE, *Il minore vittima del reato*, Giuffrè, Milano, 2022.

[50] Si tratta, nella fattispecie, della Regione Calabria e del Comune di Melito Porto San Salvo, in provincia di Reggio Calabria, luogo quest'ultimo dove si sono svolti i fatti oggetto del giudizio.

[51] Cass. pen., sez. III, n. 5234 del 2022, p. 4.17 del Fatto.

[52] Cass. pen., sez. III, n. 5234 del 2022, p. 5.1110 del Diritto. La Cassazione attinge dalla Legge della Regione Calabria istitutiva del Garante (n. 12 del 2004), che ne regolamenta il funzionamento conferendo a tale figura specifici poteri e disciplinando le modalità di nomina, decadenza e cessazione. Viene infatti nominato dal Consiglio regionale per un mandato legato alla durata della legislatura, rinnovabile per una sola volta.

Ancor più di recente, nell'altrettanto nota vicenda di un'insegnante imputata per cessione e consumo di stupefacenti nei confronti di suoi alunni (minorenni), il Gup del Tribunale di Latina, in sede di rito abbreviato, ha condannato la professoressa per i reati ascrittegli nonché al risarcimento nei confronti dell'Autorità Garante dell'infanzia e dell'adolescenza della Regione Lazio che si era costituita parte civile. In questa occasione, meritano attenzione le argomentazioni con cui la difesa del Garante regionale ha sostenuto la richiesta di costituzione di parte civile, accolta dal Gup. Questa infatti è stata collocata nel solco di quel filone giurisprudenziale consolidatosi nel corso degli anni che ha aperto la legittimazione della costituzione di parte civile degli enti o delle associazioni laddove questi, in ragione del loro sviluppo storico, dell'attività concretamente svolta e della posizione assunta, avessero fatto proprio, in un determinato contesto storico, quale fine primario quello della tutela di interessi coincidenti con quello leso dallo specifico reato considerato, derivando da tale immedesimazione una posizione di diritto soggettivo che li legittimava a chiedere il risarcimento dei danni ad esso derivati[53]. In forza di tale indirizzo giurisprudenziale è stata riconosciuta, e il profilo risulta esemplificativo rispetto alla funzione di rappresentanza di una determinata categoria di soggetti, nell'ambito dei procedimenti per reati di omicidio commessi in violazione della normativa antinfortunistica, la legittimazione alla costituzione di parte civile da parte delle associazioni sindacali[54], persino prescindendo dall'iscrizione dello specifico lavoratore coinvolto nella fattispecie, purché venisse in rilievo la perdita di credibilità dell'azione di tutela del sindacato stesso[55].

Ebbene, proprio richiamandosi alle opportune specificazioni svolte dalle Sezioni Unite della Cassazione, per cui occorre "individuare un principio regolatore che, ferme le linee di fondo dello sviluppo della giurisprudenza, eviti esiti inappropriati, come l'indiscriminata estensione della legittimazione tutte quante volte un qualunque organismo rivendichi di essere custode dell'interesse leso dal reato", giovando a tal riguardo "l'evocazione e la valorizzazione (…), della necessità di far riferimento ad una situazione storica determinata" e rilevando "altresì il ruolo concretamente svolto dall'organismo che si costituisce nel giudizio"[56], la difesa del Garante regionale Lazio ha fondato la sua richiesta proprio evidenziando non tanto lo scopo dell'organo, ovvero la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, nella sua declinazione generica, quanto il suo esplicarsi concreto all'interno del contesto territoriale specifico nel quale si è compiuto il fatto di reato. Nella sostanza, si è voluto dimostrare come la condotta criminosa dell'imputato avesse minato la credibilità del Garante regionale dal momento che quest'ultimo, esattamente nell'ambito

[53] Cass. SS.UU., sent. n. 38343 del 2014.
[54] Cass. pen., sez. IV, n. 10048 del 1993.
[55] Cass. pen., sez. IV, n. 22558 del 2010. Da ultimo, cfr. Cass. pen., sez. IV, 24/11/2021, n.46154.
[56] Cass. SS.UU., sent. n. 38343 del 2014, p. 56 del Diritto.

territoriale e sociale nel quale quella stessa condotta si è realizzata, con una serie di attività e iniziative[57], aveva ripetutamente attestato il suo concreto *esserci* a difesa dell'infanzia e dell'adolescenza.

3.2. Gli spazi nel nuovo processo costituzionale

Questo ruolo di rappresentanza degli interessi dell'infanzia e dell'adolescenza può trovare ulteriore sbocco nelle novità introdotte all'interno del processo costituzionale. Se gli effetti in favore dei Garanti regionali sono certamente meno impattanti sul piano concreto rispetto al primo fronte, dov'è possibile, come visto, conseguire anche un risarcimento danni, è di tutta evidenza che gli stessi Garanti recuperano i vantaggi sul piano del prestigio istituzionale che deriva dalla "partecipazione" – a breve si spiegherà l'uso delle virgolette - a un giudizio innanzi la Corte costituzionale.

Con la novella delle Norme integrative deliberata all'inizio dell'anno 2020, infatti, la Corte ha svelato un nuovo volto del giudizio costituzionale, improntato a una maggior apertura[58]. Una delle novità di maggior rilievo, insieme a una maggiore definizione dell'intervento dei terzi e alla possibile convocazione di esperti di chiara fama, è rappresentata certamente dall'introduzione dell'*amicus curiae* (art. 4-*ter*[59]), e cioè quell'istituto che, consentendo l'ammissione di opinioni scritte da parte di soggetti particolarmente qualificati rispetto al *thema decidendum* che, pur non divenendo parti del giudizio[60]- da qui le virgolette appena sopra alla parola partecipazione - , sono interessati a influenzarne l'esito[61], amplia lo spettro degli apporti argomentativi di cui la Corte può tener conto ai fini della sua decisione. Si tratta, in particolare, di "formazioni sociali senza scopo di lucro" e di "soggetti istituzionali, portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità" che ora possono depositare un'opinione scritta che "non può superare la lunghezza di 25.000 caratteri, spazi inclusi", e che, sulla scia del modello della Corte europea dei diritti dell'uomo, deve offrire per essere ammessa "elementi utili alla conoscenza e alla

[57] Il Garante della Regione Lazio, infatti, è stata particolarmente attiva sul territorio di Latina impegnandosi nella diffusione, sensibilizzazione e formazione circa i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza proprio negli istituti scolastici (coinvolgendo docenti, studenti e famiglie), nella implementazione di attività formative e di prevenzione della devianza, istituendo peraltro, proprio nella città di Latina – e primo nel territorio regionale – il Centro Antiviolenza Minorenni con servizio di accoglienza, orientamento, e sensibilizzazione per minorenni ed adolescenti vittime di reato.

[58] Delibera adottata dal Presidente della Corte costituzionale "vista la proposta della Commissione per gli studi e i regolamenti" dell'8 gennaio 2020, pubblicata in G.U. del 17 gennaio 2020. In tema, oltre al volume M. D'AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Il processo costituzionale dopo la riforma delle norme integrative*, Atti del Seminario annuale dell'Associazione del Gruppo di Pisa, 12 novembre 2021, Milano, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, cfr. *ex multis*, M. LUCIANI, *L'incognita delle nuove Norme integrative*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2020, pp. 1013 ss.; A. VUOLO, *Il contraddittorio nei giudizi costituzionali alla luce delle recenti modifiche alle Norme integrative*, in *federalismi.it*, n. 16, 2020, pp. 407 ss.

[59] Art. 4-*ter* delle Norme integrative, introdotto dall'art. 2 della delibera della Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020 (G.U. n. 17 del 22 gennaio 2020).

[60] Decisivo in tal senso è il comma 5 dell'art. 4-*ter*, che crea una separazione netta fra terzi intervenienti e *amici curiae*, delimitando in modo preciso i confini del contraddittorio costituzionale: i soggetti le cui opinioni sono state ammesse «non assumono la qualità di parte del giudizio, non possono ottenere copia degli atti, non partecipano all'udienza».

[61] A. PUGIOTTO, *Le nuove Norme integrative della Corte costituzionale allo stato nascente*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 434.

valutazione del caso, anche in ragione della sua complessità", secondo quanto prescritto dall'art. 4-ter, commi 2 e 3.

I primi anni di attuazione pratica di queste nuove disposizioni rivelano una frequente ammissione di *amici curiae* delle cui considerazioni, in alcune occasioni, la Corte ha tenuto conto nella costruzione delle proprie argomentazioni[62].

Ora, al di là della possibilità di intervento del terzo in giudizio, ulteriormente strutturata e definita dalle nuove Norme integrative, e riservata, nei giudizi in via incidentali, ai "titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio", è *l'amicus curiae* che, pur con dei margini piuttosto limitati[63], offre proprio ai Garanti regionali un canale ulteriore, e più snello, attraverso il quale far arrivare alla Corte costituzionale il proprio punto di vista rispetto a interventi del legislatore, nazionale ma ancor di più regionale, inerenti la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

Giova a tal fine osservare, infatti, che *l'amicus curiae* è istituto che si estende anche al giudizio in via principale, ovvero a quel giudizio che tradizionalmente è più impermeabile a qualsivoglia forma di apertura del contraddittorio, il quale è sempre stato inteso come riservato ai soli soggetti titolari di funzione legislativa[64]. L'art. 23 delle Norme integrative, infatti, ora prevede espressamente che al giudizio in via principale si applicano tutte le novità previste per i giudizi in via incidentale (quindi anche l'*amicus curiae*), con la sola eccezione dell'art. 4, comma 7[65], ovvero proprio quello che, formalizzando e recependo

[62] Si veda, ad esempio, recentissimamente, la sentenza n. 66 del 2023, dove ai fini della ricostruzione dell'istituto della libertà vigilata, laddove applicata al condannato ammesso alla liberazione condizionale, si fa espresso riferimento alle opinioni, in qualità di *amici curiae*, dell'Associazione italiana dei professori di diritto penale e dell'Unione camere penali italiane, che, "muovendo dall'assunto che la libertà vigilata, pur presentando irrisolti profili di ambiguità, esibisca indubitabilmente connotato afflittivo e penale, con argomentazioni diversamente articolate ne traggono la comune conclusione che la misura sarebbe irragionevolmente fondata su una presunzione assoluta di pericolosità sociale; in ogni caso, se la libertà vigilata ai sensi dell'art. 230, primo comma, numero 2), cod. pen. non fosse assimilata ad una misura di sicurezza, essa sarebbe comunque fondata sulla presunzione, altrettanto assoluta e irragionevole, circa l'ineludibile necessità di un controllo sulla persona condizionalmente liberata", p. 6 del Considerato in diritto. Cfr anche sent. n. 234 del 2020, p. 18.12 del Considerato in diritto, dove dell'opinione scritta presentata dalla Federazione sanitari pensionati e vedove (Federspev), nella quale veniva illustrata la «perdita economica dei rappresentanti e la lesione del loro affidamento, conseguenti all'interazione delle misure disposte dalle norme censurate e di quelle analoghe succedutesi a partire dall'anno 2000", è stata fatta menzione in sentenza.

[63] Le "formazioni sociali senza scopo di lucro" e i soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi possono presentare, come detto, solo un' "opinione scritta" di poche pagine ("25.000 caratteri, spazi inclusi) e in così poco spazio non è certo facile articolare un ragionamento accurato su questioni complesse.

[64] Cfr., *ex multis*, sent. n. 56 del 2020. Peraltro, questa riserva conosce l'ulteriore restrizione per la quale i soggetti titolari di funzione legislativa vanno intesi in riferimento all'atto in contestazione, onde evitare l'intervento di regioni terze (cfr., *ex multis*, C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale,* Bononia University Press, Bologna, 2020; vedi, da ultimo, B. LIBERALI, *Un processo bifronte. Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022. Non sono mancate in dottrina voci critiche rispetto a una tale eccessiva rigidità (si ripete ora confermata) e non solo per le ipotesi di intervento di soggetti istituzionali, in particolare le Regioni "terze" (cfr. E. GIANFRANCESCO, *Intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d'azione*, in V. ANGIOLINI (a cura di), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 231-2.), ma anche per quelle che vedevano "protagonisti" soggetti privati (ancora *Ibid.*, p. 239).

[65] Si vedano le osservazioni in tema di F. DAL CANTO, *La stagione di apertura non riguarda il giudizio in via principale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2020, pp. 489-91.

la giurisprudenza costituzionale, ha ammesso (ora anche attraverso la regola scritta[66]) l'intervento di terzi laddove portatori di un interesse diretto, individualizzato e riconoscibile, sul quale l'esito del giudizio di costituzionalità è destinato a incidere[67].

4. Prospettive legate alle riforme della giustizia *in itinere*

a) la trasformazione dell'attuale Tribunale per i minorenni e la composizione dei futuri organi giudicanti

Passando alla terza e ultima area d'interesse che si è scelto di esaminare, quella che coinvolge i processi di riforma della giustizia tuttora in corso, un primo aspetto di interesse è legato alla trasformazione dell'attuale Tribunale per i minorenni in un nuovo e più ampio organo denominato "Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie" che ha preso il via con la legge delega n. 206 del 2021[68]. Non potendo certamente essere questa la sede per approfondire i tanti profili coinvolti da questa trasformazione, che costituisce il punto più qualificante della riforma della giustizia familiare e minorile[69] – peraltro all'interno di un più ampio disegno riformatore della giustizia civile[70] -, ciò che maggiormente rileva ai nostri più circoscritti fini è la nuova composizione dell'organo giudiziario che si prenderà in carico di decidere sulle questioni che riguardano i minori.

È noto, infatti, che la peculiarità del Tribunale per i minorenni, così come istituito sin dalla risalente legge del 1934, risiede nella sua composizione mista[71], dove accanto a due membri togati, un magistrato di Corte d'Appello e uno di Tribunale, si affiancano due giudici onorari esperti in rami del sapere diversi dal diritto, quali la biologia, la psichiatria, l'antropologia criminale, la pedagogia e la psicologia. Una scelta precisa la cui *ratio* sta nella esigenza di assicurare, in una materia delicata e difficile come quella minorile, quelle competenze più ampie, ed inevitabilmente multidisciplinari, come peraltro riconosciuto anche in

[66] A. PUGIOTTO, *op. cit.*, 428-9.
[67] Secondo A. VUOLO, *op. cit.*, p. 415, "l'ancoraggio dell'intervento al presupposto di un interesse diretto e immediato, evidentemente, fa sì che la ratio di questo tipo d'ingresso nel giudizio costituzionale s'identifichi nell'esigenza di salvaguardare il diritto di difesa e le conseguenti esigenze di un corretto contraddittorio".
[68] M. DOGLIOTTI, *La riforma della giustizia familiare e minorile: dal Tribunale per i minorenni al Tribunale per le persone, i minorenni, le famiglie*, in *Famiglia e diritto*, n. 4, 2022, p. 346 ha detto che "la legge di delegazione, assai...pudicamente, parla di riorganizzazione del funzionamento e della competenza del Tribunale peri minorenni: in realtà si tratta, come appare evidente, della sua soppressione e della creazione di un nuovo organo giudiziario specializzato".
[69] *Ibid.*, p. 345.
[70] In tema, cfr. R. MASONI (a cura di), *Commentario sistematico al nuovo processo civile*, Giuffrè, Milano, 2023.
[71] Cfr. M. PISANI, *Il tribunale per i minorenni in Italia (genesi e sviluppi normativi)*, in *L'Indice penale*, n. 2, 1972, pp. 231 ss.

sede sovranazionale[72], al fine di una più esaustiva risposta alle complesse problematiche che sottendono ogni decisione in materia[73].

La giurisprudenza, a partire da quella costituzionale, ha sottolineato in diverse occasioni, con un'enfasi maggiore soprattutto in ambito penale[74], il valore della specializzazione del tribunale per i minorenni[75], nonché l'indispensabile ruolo del giudice onorario. Al fine di "una corretta valutazione delle particolari situazioni dei minori, la cui evoluzione psicologica, non ancora giunta a maturazione"[76], infatti, occorre coniugare la competenza giuridica sul piano tecnico con quella scientifica riferibile ad altre discipline in modo tale da ricostruire a tutto tondo la personalità del minore, includendo quindi, in questa delicatissima operazione, la dimensione affettiva, relazionale ed emotiva[77]. Sempre il Giudice costituzionale, più di recente, ha stabilito che la circostanza per cui la messa alla prova del minore – istituto nel quale "l'aspetto personologico è assolutamente centrale"[78] - sia assegnata al giudice dell'udienza preliminare e non anche al giudice per le indagini preliminari, è pienamente conforme con il finalismo rieducativo ex art. 27, comma 3 Cost. e con la protezione della gioventù ex art. 31 Cost., in quanto "assicura che le delicate

[72] Sia sufficiente qui richiamare le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, adottate dal Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010 e le Guidelines on Children in Contact with the Justice System adottate dall'International Association of Youth and Family Judges and Magistrates nel 2017.

[73] M. DOGLIOTTI, *ult. cit.*, p. 340. Recentemente è stata evidenziata "l'intrinseca necessità dell'interdisciplinarietà", assicurata dal giudice onorario che, per le sue caratteristiche, è sempre stata una figura "scomoda" nell'atto del giudicare, cfr. M. CALLE, *Il giudice onorario minorile: ambiguità e potenzialità di una figura scomoda*, in *Minorigiustizia*, n. 1, 2021, in part. p. 131. In tema, in generale, cfr. P. SERRA, *Il giudice onorario minorile*, Giuffrè, Milano, 2013 e L. FADIGA, *Elogio del giudice onorario scritto da un giudice togato*, in *Minorigiustizia,* n. 1, 2006, pp. 198 ss.

[74] Vedi tra le decisioni più recenti, Corte cost., sent. n. 1 del 2015, dove si specifica che "L'interesse del minore nel procedimento penale minorile (…) trova adeguata tutela proprio nella particolare composizione del giudice specializzato (magistrati ed esperti) (…), e questa composizione è stata opportunamente prevista anche per il giudice dell'udienza preliminare, formato «da un magistrato e da due giudici onorari, un uomo e una donna» (art. 50-bis, comma 2, del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 – Ordinamento giudiziario). Per la loro specifica professionalità, che assicura un'adeguata considerazione della personalità e delle esigenze educative del minore, i due esperti che affiancano il magistrato contribuiscono anche all'osservanza del principio di minima offensività, che impone di evitare, nell'esercizio della giurisdizione penale, ogni pregiudizio al corretto sviluppo psicofisico del minore e di adottare le opportune cautele per salvaguardare le correlate esigenze educative". Sulla pronuncia, cfr. F. SIRACUSANO, *Giudizio abbreviato a seguito di giudizio immediato: imprescindibile l'interdisciplinarietà del giudice collegiale minorile*, in *Giurisprudenza costituzionale,* n., 1, 2015, pp. 9 ss.; A. MARANDOLA, *La collegialità per il giudizio abbreviato minorile e il revirement della Consulta in punto di questioni d'incostituzionalità sollevate dal giudice del rinvio*, *ivi*, pp. 19 ss.; E. CECCARELLI, *Collegialità e specializzazione del giudice minorile*, in *Minorigiustizia*, n. 3, 2015, pp. 204 ss.

[75] "Il tribunale per i minorenni, considerato nelle sue complessive attribuzioni, oltre che penali, civili ed amministrative, ben può essere annoverato tra quegli "istituti" dei quali la Repubblica deve favorire lo sviluppo ed il funzionamento, così adempiendo al precetto costituzionale che la impegna alla "protezione della gioventù". A conferma di tale configurazione stanno la particolare struttura del collegio giudicante (composto, accanto ai magistrati togati, da esperti, benemeriti dell'assistenza sociale, scelti fra i cultori di biologia, psichiatria, antropologia criminale, pedagogia, psicologia), gli altri organi che ne preparano o fiancheggiano l'operato, nonché le peculiari garanzie che assistono l'imputato minorenne nell'iter processuale davanti all'organo specializzato. E tutto ciò, appunto, in vista dell'essenziale finalità del "recupero del minore deviante", mediante la sua rieducazione ed il suo reinserimento sociale", così Corte cost., sent. n. 222 del 1983.

[76] Corte cost., sent. n. 310 del 2008.

[77] In particolare, Cass. 28 dicembre 1989, n. 3812, per cui sulle nozioni di comune esperienza, utilizzabili dal giudice, ai sensi dell'art. 115 c. p.c. vanno inclusi i dati scientifici consolidati e indiscussi, conosciuti dagli esperti.

[78] Corte cost., sent. 139 del 2020, punto 4.6.6 del Cons. dir.

valutazioni personalistiche implicate dall'istituto siano svolte da un organo collegiale, interdisciplinare e diversificato nel genere, pertanto idoneo ad espletarle nella piena consapevolezza di ogni aspetto rilevante"[79]. In questo ambito, quindi, "il contributo decisorio dei giudici esperti si rivela essenziale"[80].

Ora, ai sensi del comma 24 dell'art. 1 della legge delega n. 206 del 2021, poi attuato con D.lgs n. 149 del 2022, con una disciplina che dovrà divenire efficace trascorsi due anni dall'entrata in vigore dello stesso, quindi nell'autunno del 2024[81], il nuovo Tribunale si compone di una sezione distrettuale, costituita presso ciascuna sede di Corte d'appello o di sezione di Corte d'appello, e di sezioni circondariali, costituite presso ogni sede di tribunale ordinario. Alla prima è integralmente trasferita la competenza penale[82] mentre la maggior parte delle competenze civili sono attribuite alle sezioni circondariali, ivi comprese quelle relative a limitazioni e decadenza dalla responsabilità genitoriale, all'affidamento familiare (titolo I-bis, legge n. 184 del 1983), oltre a tutte le competenze nelle cause riguardanti lo stato e la capacità delle persone[83]. Ogni provvedimento che definisce il giudizio presso le sezioni circondariali sarà impugnabile davanti alla sezione distrettuale, che giudica in composizione collegiale, mentre quelli in prima istanza della sezione distrettuale (anch'essi apparentemente collegiali) saranno impugnabili davanti alla sezione minorile della Corte d'appello. Tutti i provvedimenti, anche quelli provvisori, saranno reclamabili e suscettibili di ricorso per cassazione.

Alla luce di questa nuova distribuzione di competenze, l'aspetto critico che deve qui evidenziarsi concerne la composizione dell'organo giudicante, che resta collegiale solo per la sezione distrettuale (salvo alcune eccezioni, ad es. il giudice di sorveglianza) laddove per le sezioni circondariali è d'ora in poi previsto, salvo alcuni casi, il giudizio in composizione monocratica[84], con conseguente confluenza dei giudici onorari all'interno dell'ufficio per il processo di cui al D.L. n. 179 del 2012, convertito con legge n. 221 del 2012, con compiti sostanzialmente ausiliari, quali lo studio della controversia, la preparazione di bozza del provvedimento, la raccolta di prove[85]. Tali giudici possono altresì essere investiti di ulteriori funzioni

[79] *Ivi*, punto 4.6.5 del Cons. dir.
[80] *Ivi*.
[81] Cfr. art. 49, comma 1 del D.lgs. n. 149 del 2022.
[82] Cfr. A. CONTI, *Le modifiche introdotte dalla "Riforma Cartabia" in tema di processo penale minorile*, in *Diritto penale e processo*, n. 2, 2023, pp. 299 ss.
[83] Ad esclusione delle cause aventi ad oggetto la cittadinanza, l'immigrazione e il riconoscimento della protezione internazionale, nonché quelle riguardanti la famiglia, l'unione civile, le convivenze, i minori e tutti i procedimenti di competenza del giudice tutelare, nonché i procedimenti aventi ad oggetto il risarcimento del danno endo-familiare;
[84] Ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 249 del 2022, dopo l'art. 50 del Regio decreto n. 12 del 1941, sono inseriti diversi commi, tra cui il 50.4: (Composizione dell'organo giudicante). La sezione circondariale del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie giudica in composizione monocratica. La sezione distrettuale giudica, in materia civile, in composizione collegiale con il numero di tre componenti. Nei procedimenti previsti dai titoli II, III e IV della legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia penale e nelle altre materie attribuite alla sua competenza, la sezione distrettuale giudica in composizione collegiale con collegio composto da due magistrati e due giudici onorari esperti.
[85] Cfr. A. BARBAZZA, *Riflessioni e nodi problematici dell'Ufficio per il processo*, in *Diritto pubblico europeo - Rassegna on line*, n. 2, 2022.

di conciliazione, mediazione, ausilio all'ascolto e sostegno al minore, nonché di compiti specifici assegnati dal magistrato competente[86].

Due considerazioni, rapide, ma significative. La prima: per quel che concerne la sezione distrettuale – che vede conservare la natura collegiale dell'organo giudicante – va comunque sottolineato come questa non si traduca sempre nella multidisciplinarietà dello stesso, atteso che i giudici onorari (in numero di due) integrano i due giudici togati solo nei procedimenti previsti dai titoli II-III e IV della legge n. 184 del 1983, in materia penale e nelle altre competenze alla stessa attribuite, mentre in materia civile la composizione collegiale prevede solo tre giudici togati[87]. Più problematica la seconda considerazione: in forza della nuova disciplina ci sarà una fetta ampia di decisioni che riguarderanno i minori che saranno adottate da un organo giudicante monocratico, senza l'apporto – se non di natura ausiliare - del giudice onorario, che comunque non consente di riversare la competenza e l'esperienza di questi all'interno del delicatissimo momento decisionale[88].

Il quadro qui velocemente tratteggiato restituisce un dato che desta non poche preoccupazioni: in diversi ambiti, anche molto delicati, si crea un vuoto di competenza specializzata nella fase decisionale che, per essere in qualche modo colmato, richiede l'attivazione di una rete sociale e istituzionale, sul territorio, che possa assicurare all'organo giudicante la piena conoscenza e consapevolezza della fattispecie specifica oggetto del giudizio[89]. Qui, il ruolo dei Garanti regionali può non essere secondario.

b) la giustizia che "ricuce" in luogo della giustizia che punisce: i nuovi fronti della giustizia riparativa

Un ulteriore varco per un ruolo più incisivo che i Garanti regionali possono essere chiamati a svolgere e che deriva dal rapporto con l'autorità giudiziaria è aperto dal fronte della giustizia riparativa, istituto che oggi costituisce uno dei capitoli più innovativi della c.d. Riforma Cartabia[90], ma che affonda, almeno nel

[86] Vedi in particolare art. 15 del d.lgs n. 151 del 2022.

[87] Art. 30 d.lgs. n. 249 del 2022.

[88] Critici sul punto, *ex multis*, V. MONTARULI, *L'istituzione del tribunale unico per le persone, le famiglie e i minori, l'unificazione dei ritti e la considerazione dell'interesse del mino*re, in *Minorigiustizia*, n. 3, 2021, pp. 26 ss., in part. 32-34; A. CONTI, *Collegialità e multidisciplinarietà del Giudice minorile nella giurisprudenza costituzionale a confronto con le scelte della legge 26 novembre 2021, n. 206*, *ivi*, pp. 77 ss.

[89] Cfr. M.F. PRICOCO, *Il Giudice delle relazioni tra disagio, devianza e nuove fragilità. Le ragioni della specializzazione nei percorsi della giustizia minorile e familiare*, in *Minorigiustizia*, n. 1, 2020, pp. 18 ss.

[90] Ha scritto recentemente M. DONINI, *Le due anime della riparazione come alternativa alla pena-castigo: riparazione prestazionale vs riparazione interpersonale*, in *Cassazione penale,* n. 6, 2022, p. 2029 che "la *restorative justice*, la mediazione penale è richiamata nell'art. 168-ter, nelle norme sul processo minorile, negli artt. 13 ord. penit., in sede di osservazione *ex* art. 47 ord. penit. per l'affidamento in prova, ma soprattutto sta ricevendo una intera disciplina sostanziale e processuale per effetto dell'attuazione delegata dell'art. 1, commi 18-21, l. 27 settembre 2021, n. 134, entrando così dalla porta principale nel sistema "penale", e dunque nella cittadella della punizione, della retribuzione classica, con un vento che si rivelerà tanto innovativo quanto saprà "contaminare" il restante sistema al quale si affianca in modo apparentemente complementare".

nostro Paese, le proprie radici nella sperimentazione conosciuta e portata avanti proprio in ambito minorile.

L'orizzonte di valori attorno al quale sorge e si erge l'idea della giustizia riparativa è quello che lascia sullo sfondo l'esigenza punitiva mettendo invece al centro la ricucitura della fitta trama relazionale che vede coinvolti autore e vittima del reato[91], con una immediata ricaduta nel contesto sociale[92]. Il percorso che la giustizia riparativa sceglie di intraprendere non è – dunque – quello punitivo, bensì quello dialogico[93], ripetutamente sollecitato al fine di risanare sul piano interpersonale le lacerazioni che il reato ha generato[94].

Senza poter in questa sede addentrarsi nelle mille pieghe di una disciplina molto complessa oltre che per i contenuti anche per le tempistiche della sua entrata in vigore[95], ciò che si ritiene opportuno evidenziare è quello che costituirà il presupposto affinché una tale disciplina possa essere effettivamente "messa a terra", e cioè la costruzione e la funzionalità – che non può prescindere da una leale collaborazione - di una fitta e articolata rete di soggetti pubblici e privati (autorità giudiziarie, mediatori, enti del terzo settore, Centri per la giustizia riparativa, Conferenza locale e Ministero della Giustizia), che richiederà

[91] Vedi le riflessioni conclusive di L. PULITO, *Giustizia riparativa e processo minorile nelle prospettive della c.d. "Riforma Cartabia"*, in *Archivio penale*, n. 1, 2022, p. 31: "con l'introduzione (*rectius*: riconoscimento normativo organico) della giustizia riparativa il nostro ordinamento si apre ad un sistema giudiziario capace di ricomporre i conflitti. L'impatto che il nuovo modello di giustizia sarà in grado di produrre dipenderà dalla capacità di mantenere alto il rispetto dei principi e delle garanzie della giustizia penale e di offrire percorsi riparativi adeguati agli standard qualitativi più elevati. Non è secondario rilevare che l'obiettivo potrà essere raggiunto se l'idea di giustizia instillata dal legislatore sia sostenuta da una seria riflessione e comprensione dei significati e delle finalità della giustizia che 'ricuce' e 'ripara'. É la cultura di quell'idea, che in ambito minorile è da tempo non soltanto cullata ma anche praticata, il motore vero della giustizia riparativa". In tema cfr. A. LAMBERTI, *Giustizia e misericordia: una sfida per il diritto costituzionale nel prisma della dignità della persona umana*, in *Nomos*, n. 1, 2023, in part. pp. 39 ss.

[92] Cfr. G. MANNOZZI – G. A. LODIGIANI (a cura di), *Giustizia riparativa. Ricostruire legami, ricostruire persone*, Il Mulino, Bologna, 2015. Vedi anche A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Franco Angeli, Milano, 2018.

[93] Si veda l'art. 53 del D.lgs. n. 150 del 2022, che recita: 1. I programmi di giustizia riparativa si conformano ai principi europei e internazionali in materia e vengono svolti da almeno due mediatori con le garanzie previste dal presente decreto. Essi comprendono:

a) la mediazione tra la persona indicata come autore dell'offesa e la vittima del reato, anche estesa ai gruppi parentali, ovvero tra la persona indicata come autore dell'offesa e la vittima di un reato diverso da quello per cui si procede;

b) il dialogo riparativo;

c) ogni altro programma dialogico guidato da mediatori, svolto nell'interesse della vittima del reato e della persona indicata come autore dell'offesa.

[94] P. BRONZO, *Devianza minorile e giustizia riparativa*, in *Cassazione penale*, 1/2022, 335-6, che aggiunge: "Questo tipo di giustizia è caratterizzata da un 'risultato' che, a dispetto del nome, non si identifica in particolari contenuti riparativi, ma solo nell'essere frutto di un metodo dialogico e partecipato, su base volontaria; un risultato non necessariamente 'tangibile', potendo le parti interessate convenire che il dialogo, prima che qualche prestazione, è stato sufficiente a soddisfare i loro bisogni ed interessi".

[95] In attuazione di una specifica delega contenuta nell'art. 1, comma 18 della legge n. 134 del 2021, il D.lgs. n. 150 del 2022 ha introdotto una specifica disciplina sulla giustizia riparativa (Titolo IV, artt. 42-67) che sarebbe dovuta entrare in vigore l'1 novembre 2022. In forza dell'art. 6 del d.l. n. 162 del 2022, convertito con legge 199 del 2022, tale entrata in vigore è stata prorogata al 30 dicembre 2022, con un ulteriore proroga di 6 mesi (dunque al 30 giugno 2023) di alcune disposizioni (v. comma 2 bis introdotto dal d.l. n. 162 del 2022).

un'ineludibile opera di raccordo, di coordinamento, e in qualche modo di monitoraggio sul territorio, nonché una valorizzazione delle migliori pratiche riparative. Tutte attività che, laddove ad essere coinvolti fossero minori, ben potrebbero essere svolte dai Garanti regionali[96].

5. Spunti conclusivi

Può forse essere utile, per provare a chiudere il cerchio di queste brevi riflessioni, rivolgere l'attenzione (ancora) a quanto detto da chi ha indossato entrambe le vesti dei protagonisti del rapporto oggetto del presente contributo: si tratta di Luigi Fadiga, profilo di assoluto rilievo nella costruzione e nella implementazione del diritto minorile in Italia, per anni giudice minorile, quindi Presidente del Tribunale per i minorenni di Roma, e successivamente anche Garante infanzia della Regione Emilia Romagna. Immaginando il nostro sistema di promozione e protezione dei diritti dei minori come una bicicletta, egli non ha esitato a denunciare un netto sbilanciamento a favore della grande "ruota" della *giustizia* su quella (più piccola) dei *servizi sociali*[97]. Non si tratta, a ben vedere, di un'isolata eccezione, bensì di una spia - se si vuole ulteriore - di un "guasto" piuttosto diffuso nel nostro Paese, e non solo, ovvero quello che sta spostando il baricentro tra potere politico e potere giudiziario a favore di quest'ultimo[98].

All'interno delle politiche di *welfare*, e in particolare di quelle dei servizi rivolti appunto alla protezione e promozione dell'infanzia, fattori di matrice culturale, frammentarietà delle normative regionali - agevolate peraltro dall'assenza ormai cronica di un intervento statale chiaro sul piano dei livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale -, nonché pretese di gestione in solitaria di fenomeni invero complessi, hanno contribuito alla creazione di microsistemi che possono sfociare, come la cronaca ci restituisce[99], in cortocircuiti dalle conseguenze drammatiche.

I piani d'indagine insistenti sui rapporti con l'autorità giudiziaria e qui analizzati, pur nella lora parzialità e necessità di ulteriori approfondimenti, offrono un primo spunto per provare a investire proprio i Garanti regionali di un ruolo di cui si avverte la mancanza[100], vale a dire quello di soggetto pubblico che,

---

96 Sottolineava, in un'ottica non ritagliata sui minori, ma complessiva, in tema di giustizia riparativa, la possibile valorizzazione del ruolo dei garanti locali, A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa ed enti locali: quale possibile ruolo?*, in *Queste Istituzioni*, n. 1, 2021, p. 135. Vedi anche A. CARUSO, *Postfazione. Le Autorità di Garanzia*, in E. CECCARELLI – M. GALLINA – F. MAZZUCHELLI (a cura di), *Tutela sociale e legale*, cit., 187 in part., anche se con riflessioni riferite al Garante nazionale.

97 L. FADIGA, *Prefazion*e, cit., p. 11.

98 Quello che A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, n. 3, 2020, p. 738 ha definito "la grande trasformazione nello svolgimento attuale dello Stato costituzionale"; in tema, v. M. FIORAVANTI, *La trasformazione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2014, pp. 295 ss. e, se si vuole, G. LANEVE, *Legislatore e giudici nel contesto delle trasformazioni costituzionali della globalizzazione: alcune riflessioni*, in *Rivista AIC*, 4/2018, pp. 421 ss.

99 Il riferimento è al noto caso "Bibbiano", sul quale cfr. L. FADIGA, *Regione Emilia Romagna: servizi sociali, Magistratura e caso Bibbiano*, in *Minorigiustizia*, 4/2020, pp. 210 ss., per certi versi emblematico, ma purtroppo non più isolato.

100 Interessante, in proposito, quanto scritto dal CSM nella Risoluzione del 31 ottobre 2017 su "Tutela dei minori nel contrasto alla criminalità organizzata": "Appare dunque necessario proseguire nel cammino intrapreso sollecitando le Istituzioni competenti a porre il tema della tutela dei minori al centro della propria attività accompagnando fattivamente lo straordinario impegno degli uffici giudiziari minorili. Appaiono utili ed opportuni: - un intervento che, colmando i

sfruttando soprattutto la funzione di rappresentanza della "categoria" dei minori all'interno dell'ambito regionale, possa essere individuato come interlocutore, indipendente, neutrale e competente, dell'autorità giudiziaria ed anche dei servizi sociali[101] nonché come facilitatore di un raccordo interistituzionale – che si apra virtuosamente anche al terzo settore[102] - per porsi al *servizio* di un efficace sistema integrato di promozione e protezione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sul territorio.

Un Garante regionale che possa quindi assurgere non già a "terza ruota" del sistema, bensì, conservando il suo ruolo di garanzia, quello di "catena di trasmissione" tra autorità giudiziaria e servizi sociali.

L'ipotesi, a tal fine, di dotare lo stesso Garante regionale di ulteriori e nuovi poteri, peraltro emersa all'interno di una specifica realtà regionale in sede di Commissione d'inchiesta, non pare essere strettamente necessaria se si riesce ad assicurare ai Garanti l'esercizio fluido – e non avvolto da una certa diffidenza – dei poteri che ciascun ente regionale gli riconosce e che sono, come visto, peraltro piuttosto elastici e forse tuttora poco noti[103].

I Garanti regionali divengono così (ulteriori) tessere del mosaico di promozione e protezione dei diritti dei minori che, anch'esso ispirato alla logica pluralista e comunitaria del nostro dettato costituzionale[104], non può non essere ricco e articolato, promuovendo così l'ampliamento e la differenziazione dello spettro dei protagonisti che possono ambire (e concorrere) a quel prezioso fine.

---

silenzi e le lacune della "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 8 novembre 2000 n. 328)", indichi i servizi essenziali nel settore minorile, chiarendo come gli stessi debbano strutturarsi e come debbano rapportarsi con le altre istituzioni e, in primis, con l'Autorità giudiziaria minorile. - l'istituzione di un ufficio di coordinamento dei servizi socio-assistenziali dei minori che abbia il compito di garantire un intervento integrato tra i servizi socio-assistenziali e tra questi e il servizio sanitario e che, nel contempo, diventi il referente unico della magistratura, magari attraverso leggi regionali, di attuazione della citata legge 328/2000 o attraverso protocolli di intesa stipulati a livello regionale", p. 27-8.

[101] Cfr. E. BRUNO, *Il ruolo degli assistenti sociali e il loro rapporto con il curatore speciale del minore*, in A. CAGNAZZO (a cura di), *op. cit.*, pp. 53 ss.

[102] Cfr. L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022.

[103] Nella corposa Relazione pubblicata dalla Commissione d'inchiesta promossa dalla Regione Emilia Romagna proprio per i fatti di Bibbiano, scaricabile da https://www.assemblea.emr.it/attivita-1/attivita-dalle-commissioni/comm-spec-minori, si legge: "La funzione svolta dalle autorità garanti per l'infanzia, nazionale e regionali, può essere particolarmente preziosa ma, a quanto potuto apprezzare dalla Commissione, non è sempre adeguatamente conosciuta, valorizzata, accolta. E' stata quindi segnalata alla commissione l'opportunità di un intervento legislativo nazionale che porti ad una omogeneizzazione delle funzioni e delle prerogative del Garante nazionale e dei Garanti regionali per l'infanzia, per rendere maggiormente significativo e coerente il loro ruolo, anche con riferimento alle funzioni di richiamo dei diversi soggetti coinvolti. Si propone alla Assemblea Legislativa con gli eventuali adeguamenti normativi di voler valutare l'opportunità di riesaminare le prerogative del Garante della Regione Emilia-Romagna, in particolare rendendo più chiaro e cogente il significato delle raccomandazioni inerenti i singoli casi, e rafforzandone il coinvolgimento nei casi critici segnalati all'interno del sistema sociosanitario e giudiziario del territorio emiliano-romagnolo. Analoga raccomandazione si indirizza alla Giunta e alla Assemblea perché si facciano promotrici di iniziative, nell'ambito delle proprie rispettive competenze, a livello nazionale", p. 214

[104] Cfr. M. LUCIANI, *La Costituzione e il pluralismo,* in P. CAPPELLINI, G. CAZZETTA (a cura di), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei*, Giuffrè, Milano, 2023, in part. p. 213. Vedi anche F. BASSANINI, *Autonomie, decentramento, semplificazione: l'autonomia scolastica nel quadro delle riforme di fine millennio*, in M. CAMPIONE - E. CONTU (a cura di), *Liberare la scuola. Vent'anni di scuole autonome*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 24.

Un ampliamento e una differenziazione che non possono stupire se si guarda alla complessità del nostro tempo, nel quale è tuttora in corso una lotta per la nuova sovranità[105] che, a differenza di paradigmi ormai tipici di secoli passati, è una sovranità *condivisa*, dove una pluralità di soggetti, dotati di legittimazioni diverse[106], rivendicano, per parte propria, porzioni di questa, che tuttavia non si esaurisce in alcuno di essi[107].

[105] S. PRISCO – P. MAZZINA, *op. cit.*, p. 245.
[106] Se si vuole, cfr. G. LANEVE, *Pluralismo e limite (al potere e per l'altro): declinazioni della Costituzione come modo di guardare al mondo*, in *ConsultaOnline.it*, n. I, 2019, pp. 481 ss.
[107] Secondo i mirabili principi affermati da Corte cost., sent. n. 106 del 2002. Vedi, in tema, da ultimo B. CARAVITA, *L'autonomia universitaria, oggi*, in *federalismi.it*, n. 25, 2021, vi ss. e anche ID., *Autonomie e sovranità popolare nell'ordinamento costituzionale*, in *federalismi.it*, 4/2006; M. TUSHNET, *The New Fourth Branch. Institutions for Protecting Constitutional Democracy,* Cambridge-New York, 2021.