

Contributo dell'**Unione Nazionale Camere Minorili** sul DDL governativo 1866 in tema di affidamento dei minori, attualmente all'esame della Camera dei Deputati¹

Il DDL in commento sottende la necessità di tutelare i bambini in affidamento, ossia quei bambini che, nella stragrande maggioranza dei casi si trovano collocati fuori famiglia su intervento della Magistratura, minorile o ordinaria, a causa delle condizioni di inadeguatezza della famiglia di origine, e spesso a seguito di plurimi interventi di sostegno, sulla base del canone della proporzionalità e dell'incisività graduale degli interventi. Ciò appare innanzitutto come un evidente segno di sfiducia rispetto all'istituto dell'affidamento eterofamiliare e alla sua applicazione da parte della Magistratura.

L'affermazione del diritto del minore a vivere e a crescere all'interno della sua famiglia di origine è bensì contenuta nella Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989 e ratificata in Italia dalla Legge 27 maggio 1991, n. 176, ma è la stessa Convenzione che prevede, all'art. 9, che “Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse del fanciullo.

Censurabile appare anche il frequente ricorso, nel pur breve articolato, agli “istituti di assistenza pubblici e privati”, che suona come una legittimazione di tali istituzioni che, per effetto delle modifiche apportate alla cd. Legge Adozioni dalla Legge

¹ Il presente testo è stato elaborato con la preziosa collaborazione del gruppo di studio Maria Grazia Monegat, Giuliana Martinelli, Cristina Canziani, Erminia Contini, Laura Dutto, Serena Lombardo e la sottoscritta.

n. 149/2001, avrebbero dovuto essere superate entro il 31 dicembre 2006, ossia circa vent'anni fa, in quanto istituzioni ghettizzanti e totalizzanti.

La lettura dell'articolato fortemente voluto dal Governo, anche in contrasto con i pareri contrari espressi dalle Regioni, dall'ANCI e dall'UPI, non consente di individuare con chiarezza le ragioni che renderebbero necessaria l'istituzione di un nuovo Registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici e privati, delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie.

Nelle relazioni di accompagnamento al DDL si fa generico riferimento alla necessità di monitorare il ricorso all'affidamento di minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo, alla finalità di prevenire e ridurre i casi di impropria e prolungata permanenza presso istituti e di affidamento *sine die* di minori allontanati dalla famiglia e di garantire il rispetto delle procedure già previste a tutela del minore.

Non viene però fatto alcun richiamo a dati precisi o a elementi che inducano a ritenere che vi sia in Italia un'emergenza riguardante l'allontanamento di persone di età minore dalle loro famiglie di origine; i dati sino ad oggi acquisiti attestano, per contro, numeri di allontanamenti notevolmente inferiori rispetto a quelli riscontrati negli altri Paesi europei e non vi è neppure evidenza di un'emergenza riguardante minori in affidamento extrafamiliare per lunghi periodi, senza monitoraggio da parte degli enti locali e in assenza di provvedimenti motivati dell'autorità giudiziaria.

Appaiono invero del tutto condivisibili le osservazioni delle Regioni, e in particolare dell'ANCI, che sottolineano che spetta per legge proprio ai Comuni la fondamentale e delicata funzione della tutela delle persone minori di età, attività che viene già svolta secondo le Linee di indirizzo sull'affidamento familiare e di quelle per l'accoglienza nei servizi residenziali per minori, approvate nella seduta della Conferenza Unificata Stato – Regioni in data 8 febbraio 2024.

La Legge 184/1983, come modificata dalla Legge 149/2001 e ancora più recentemente dalla Legge 149/2022, disciplina in modo rigoroso i presupposti per l'allontanamento familiare, l'affido extrafamiliare, l'affido ai servizi sociali e l'intervento dell'autorità giudiziaria, nei casi più gravi di disagio della persona minore conseguenti ad accertate situazioni di incapacità irrisolte dei familiari nel garantire i fondamentali diritti della stessa a uno sviluppo adeguato e armonico della sua personalità.

I provvedimenti giudiziari di allontanamento vengono assunti su richiesta dei genitori, dei familiari o del Pubblico Ministero, che ha l'obbligo di vagliare accuratamente sin da subito gli elementi di pregiudizio segnalati dai Servizi territoriali o dalle forze dell'ordine; tutti i provvedimenti dei giudici di primo grado poi sono soggetti ad impugnazione e rivalutazione, sia in appello che in Cassazione.

Secondo le recentissime riforme del 2022, il processo si svolge con la garanzia del contraddittorio, ogni provvedimento viene emesso a seguito dell'audizione dei familiari del minore, al quale è assicurata in giudizio una rappresentanza e una difesa adeguata, con la nomina di un curatore speciale, in persona generalmente di avvocato specializzato, che deve intervenire e può impugnare a sua volta le decisioni ritenute inappropriate o pregiudizievoli per il minore.

La recente tornata legislativa, inoltre, è già intervenuta in maniera incisiva sull'istituto dell'affidamento, prevedendo, “che nel provvedimento che dispone, motivatamente, l'affidamento etero familiare, debba inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine.

Tale periodo non può superare la durata di ventiquattro mesi ed è prorogabile, dal Tribunale per i minorenni, su richiesta del Pubblico ministero e nel contraddittorio delle parti, qualora la sospensione dell'affidamento rechi grave pregiudizio al minore. A

tal fine, prima del decorso del termine di durata dell'affidamento il Servizio sociale segnala al Pubblico ministero l'opportunità di richiederne la proroga.

L'affidamento familiare cessa con il decorso del termine di cui al comma 4 o con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore”.

La giustizia minorile e ordinaria necessita di un'implementazione di magistrati e personale di cancelleria, da anni gravemente carenti; com'è noto, le riforme legislative del 2022 sono state attuate senza alcun sostegno finanziario ed è stata prevista l'istituzione di un Tribunale per le persone, i minori e le famiglie, che per funzionare davvero a tutela delle persone minori richiederebbe risorse e personale invece inesistenti.

Non si comprende davvero, in tale situazione, la necessità di istituire presso ciascun Tribunale un registro dei minori allontanati dalle loro famiglie, con un aggravio notevole del lavoro dello scarso personale di cancelleria per la trasmissione al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia dei soli dati numerici relativi, si badi, non solo ai provvedimenti di allontanamento di minori dai loro familiari, ma addirittura alle richieste di allontanamento.

UNCM ritiene che i fenomeni di disagio sociale e i contesti territoriali nei quali si verificano possano essere monitorati più efficacemente attraverso le rilevazioni dei Servizi degli enti territoriali, che non sulla base di meri dati numerici di provvedimenti o peggio di richieste, spesso non accolte, di allontanamento.

È noto, peraltro, che spesso sono più numerosi i provvedimenti a tutela dei minori laddove i servizi hanno maggior controllo del disagio minorile e godono sul territorio di maggiori strumenti (comunità familiari o famiglie d'accoglienza) in grado

di offrire efficaci alternative alla famiglia d'origine gravemente incapace.

Quanto alla costituzione dell'Osservatorio nazionale previsto dall'art. 2 del DDL, è pienamente condivisibile la preoccupazione delle Regioni e dell'ANCI, che hanno rilevato innanzitutto che dovrebbe essere una legge a definirne composizione, competenze e funzionamento, considerate le delicatissime funzioni che l'articolo in questione gli attribuisce. Non risulta poi in alcun modo specificato quale sia il parametro utilizzato per valutare l'eventuale impropria istituzionalizzazione, operazione che l'Osservatorio dovrebbe effettuare sulla base di soli dati numerici, senza "un approccio puntuale, approfondito e rispettoso delle differenze di ogni singolo caso".

Preoccupa infine, tra gli scopi dell'istituendo Osservatorio, la previsione della segnalazione alle "Autorità competenti" da parte di un organo di natura politica, privo di competenze tecniche, in ordine a situazioni di "collocamento improprio". Al di là della genericità di tale espressione, l'impressione che se ne ricava è che il controllo giudiziario sulle collocazioni eterofamiliari dei minori sia inaffidabile e vada dunque, a sua volta controllato.

Da ultimo, non può non lasciare perplessi il cospicuo stanziamento finanziario per l'organizzazione del programma di "controllo", soprattutto se paragonato alla clausola di invarianza finanziaria che caratterizza tutte le recenti riforme, prima tra tutte quella ordinamentale con l'istituzione del nuovo Tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie.

Roma 11 febbraio 2025.

Il Presidente UNCM

Avv. Grazia Ofelia Cesaro

