

Osservazioni in merito proposta di legge 2047 **(in materia affidamento minori)**

Prima di entrare nel merito delle diverse osservazioni proposte dai colleghi, che operano in servizi di primo, secondo livello e servizi specialistici, val la pena di fare una breve premessa con l'obiettivo di dare un quadro chiaro di come i servizi sono organizzati e di come i professionisti, Assistenti sociali, che vi operano possono contare su percorsi di formazione e di esperienza che ne costituiscono la base, e che conferiscono significato agli interventi messi in atto.

Si sottolinea però che i singoli episodi da cui la proposta di legge origina, sono realtà sulle quali sono in corso accertamenti che alla fine dovrebbero fornire risposte più chiare sulle singole responsabilità, e non costituire argomento di stigmatizzazione di categorie professionali.

Categorie professionali che svolgono un importante ruolo nell'ambito della tutela di soggetti, i bambini, la cui natura è caratterizzata da fragilità che li ha resi, e li rende, destinatari delle diverse leggi nazionali e internazionali in materia di tutela/protezione, nella salvaguardia del concetto di famiglia quale ambito naturale in cui il bambino può e deve crescere, ma con attenzione ad evitare che alcuni problemi presenti in famiglia possano compromettere questo equilibrio a danno dei soggetti più fragili, i bambini appunto.

Il primo aspetto da chiarire è che il lavoro di indagine che gli Assistenti Sociali svolgono nei confronti di famiglie parte da una richiesta formulata dall'Autorità Giudiziaria, che coinvolge anche i Servizi "sanitari" del territorio di residenza del minore e della sua famiglia.

Il risultato dell'indagine è una relazione che racconta e descrive la realtà e rappresenta il funzionamento del sistema familiare, evidenziandone i punti di forza e di debolezza, ad esito di un percorso il più possibile condiviso con la famiglia stessa.

La relazione inviata all'Autorità Giudiziaria che l'ha richiesta viene letta e valutata da una Camera di Consiglio formata da 4 giudici, due togati e due esperti della materia nel caso specifico del Tribunale per i Minorenni.

Un altro aspetto da sottolineare è la situazione disomogenea sul territorio nazionale riguardo l'organizzazione dei Servizi a tutela dei minori e della famiglia, tanto da rendere differente per ogni Regione quel lavoro estremamente delicato di sostegno sia per il riconoscimento dei diritti propri di

ogni bambino e sia per l'accompagnamento che l'Assistente Sociale svolge con le famiglie più fragili e/o più vulnerabili.

Molto spesso sul territorio nazionale è presente un diverso approccio interpretativo a fronte dello stesso articolo di legge, con la conseguenza di forte discontinuità nei comportamenti a partire dai diversi organismi dell'Autorità Giudiziaria (si veda anche come spesso il diverso ruolo dei magistrati del Tribunale per i Minorenni e del Tribunale Ordinario è all'origine di interventi di fatto con significati diversi che la famiglia fa fatica a capire ed accettare).

La formazione sia di base che in itinere, così come la supervisione, devono rappresentare la struttura/ossatura che sostiene ed accompagna il lavoro dei Servizi, i cui interventi devono avere una forte attenzione e sensibilità a cogliere i cambiamenti delle strutture sociali e familiari, e ad adeguarne i conseguenti interventi/strategie.

La predisposizione di Linee guida e di Protocolli operativi devono sempre più rappresentare strumenti di riferimento e di crescita complessiva ed omogenea per i professionisti – assistenti sociali – il cui ruolo è spesso l'unico riferimento certo per i singoli e le famiglie con bambini.

La multidisciplinarietà delle equipe di intervento, soprattutto nei casi più complessi, a volte caratterizzati da forme di violenza psicofisica, è la garanzia migliore per realizzare una lettura trasversale e il più possibile completa dei disagi/bisogni.

La questione dei **tempi** deve essere attentamente valutata e portare necessariamente ad una riflessione sulla durata di alcuni procedimenti, nonché su una progettualità che indichi con chiarezza i tempi necessari per concludere le diverse fasi di intervento nelle situazioni familiari e che costituisca per tutti gli attori del procedimento un riferimento preciso.

A completamento citiamo i documenti e le diverse linee guida che sono state preparate con un lavoro intenso di scambio e confronto tra operatori ed esperti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e che sono state licenziate dalla conferenza Stato, Regioni, Province Autonome.

Le linee guida nazionali nascono con l'obiettivo di costruire un sistema omogeneo per offrire servizi più equi e appropriati nei confronti dei bambini, dei ragazzi e delle famiglie. Le Linee di indirizzo sono **frutto di un lavoro collegiale e pluriennale** realizzato in seno a tavoli istituzionali nazionali presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha visto la



partecipazione di tutti i soggetti protagonisti dei processi in questione. Sono **rivolte a decisori politici e amministratori** e vanno ad integrare e completare il quadro degli strumenti di orientamento nazionale in materia di presa in carico di minorenni e famiglie.

- 1. Linee di indirizzo nazionali per il sostegno alle famiglie vulnerabili, promozione della genitorialità positiva, 21 dicembre 2017;**
- 2. Linee di indirizzo nazionali per la tutela dei bambini e dei ragazzi fuori famiglia, 14 dicembre 2017;**
- 3. Linee di indirizzo nazionali per l'affidamento familiare, 25 ottobre 2012.**

Ci sembra utile riportare le diverse osservazioni, proposte dai colleghi, che hanno raccolto quanto condiviso con altri operatori cui è stata proposta la lettura. Come si evince alcune analisi hanno privilegiato l'aspetto della relazione genitoriale in riferimento alla proposta di legge, altre costituiscono una disamina puntuale dei due articoli di legge, delle proposte di modifica dell'attuale legislazione evidenziando le riflessioni che in positivo ed in negativo verrebbero a caratterizzare gli interventi di tutela.

La relazione genitoriale e la proposta di legge: considerazioni operative

Il minore e la sua tutela nei procedimenti giurisdizionali e amministrativi
La tutela del minore è un valore ed è un bene giuridico essenziale. La civiltà di un popolo può misurarsi sulla capacità di provvedere concretamente a rimuovere le condizioni che impediscono lo sviluppo della personalità umana e dunque le condizioni di bisogno, innanzitutto dei minori.

Il valore della vita e il dovere di intervenire in caso di necessità. Il Riferimento alle convenzioni internazionali

La funzione di protezione del minore di età è presente nell'ordinamento giuridico, la Costituzione e le convenzioni internazionali alle quali l'Italia ha aderito - la Dichiarazione dei diritti del fanciullo, dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1959, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, del 1989 (con diversi protocolli operativi, l'ultimo dei quali è del 2014), la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Consiglio d'Europa, Roma, 1955, la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, Strasburgo, 1996, il Trattato di Lisbona, 2007 (al suo interno è confluita la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea).

Le relazioni umane e familiari

La relazione è ciò che connota la specie umana ed essa si manifesta nell'esperienza.

La relazione umana è fondamentale per la vita sin dal suo esordio, ed è essenziale nelle prime tappe della vita.

Lo sviluppo e il benessere del piccolo d'uomo dipendono da cure sufficienti dei genitori. Nel tempo esse variano, si adattano alla diversa fase ed età dei figli e si evolvono con la maturità e la vita adulta.

Si dice spesso che i modelli relazionali che i bambini apprendono dai loro genitori, li useranno poi per rapportarsi con gli altri, in particolare nel legame di coppia, ma anche in tutte le altre relazioni sociali, pertanto anche nell'essere buoni cittadini.

La proposta di legge N. 2047, appare introdurre una regolazione diversa e aliena, di difficile lettura e coordinamento con le altre norme a tutela delle relazioni familiari. In realtà la proposta vorrebbe occuparsi della materia, accordando diversi vantaggi ai genitori coinvolti nei relativi procedimenti. Nulla invece aggiunge come garanzia per i minori che sono sempre meno rappresentati se non attraverso i genitori e non per la loro soggettività.

Specificamente all'art. 1, co.1, la riformulazione¹ dell'art. 330² cc non esplicita il nesso cruciale tra il benessere della persona e la qualità delle relazioni umane che lo distinguono. Non si preoccupa di salvaguardare le relazioni familiari contrariamente alla tendenza attuale nella quale sempre più il diritto si cimenta nella dimensione affettiva ed emotiva - basti pensare al danno esistenziale definito come "danno alla vita di relazione"³ e alla legge 23 aprile 2009 n. 38 contro gli atti persecutori o cosiddetto stalking, che ha introdotto l'art. 612 bis nel codice penale in cui si parla di "relazione affettiva", essendo lo stalking una forma di violenza nella relazione affettiva.

Peraltro val la pena sottolineare come *"....secondo l'OMS, il maltrattamento è comprensivo di tutte le forme di violenza psico e/o psico-emozionale, di abuso sessuale (quindi di violenza per commissione), di trascuratezza o di trattamento negligente (quindi di violenza per omissione), di sfruttamento commerciale od altro, con conseguente danno reale, potenziale o evolutivo alla salute, alla sopravvivenza, allo sviluppo ed alla dignità del bambino..."*

Ci sembra che la proposta di legge:

- statuisca facoltà e diritti anche processuali diretti a salvaguardare maggiormente e con più efficacia i genitori, parti nei relativi procedimenti, dalle decisioni del giudice a tutela dei minori;
- limiti almeno nelle intenzioni nei provvedimenti di affievolimento e di decadenza dalla responsabilità genitoriale, la possibilità di allontanamento del minore dal nucleo familiare o dalla famiglia;
- a questo fine preveda di tutelare **l'unità familiare** - bene che può rivelarsi eccessivamente astratto o impossibile da raggiungere;
- manchi di considerare le relazioni familiari, i diritti dei minori e il diritto autonomo del minore;
- manchi di indicare dei criteri di differenziazione tra la decadenza e la limitazione e la norma sembra presupporre la scomparsa della

¹ Art. 332. Reintegrazione nella (responsabilità genitoriale). Il giudice può reintegrare nella (responsabilità genitoriale) il genitore che ne è decaduto, quando, cessate le ragioni per le quali la decadenza è stata pronunciata, è escluso ogni pericolo di pregiudizio per il figlio.

² Decadenza dalla (responsabilità genitoriale) sui figli. Il giudice può pronunciare la decadenza dalla (responsabilità genitoriale) quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio. In tale caso, per gravi motivi, il giudice può ordinare l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore. In tale caso, per gravi motivi, il giudice può ordinare l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore.

³ Tratto da: <https://www.diritto.it/la-relazione-fonte-dei-diritti-relazionali>

decadenza. Tra di esse non è prevista gradualità anche se dovrebbe esserci;

- eviti di differenziare gli strumenti del lavoro e che si distinguono nell'attività di segnalazione all'AG che originano i procedimenti di tutela giudiziaria dei minori da quella di valutazione delle capacità genitoriali o di incarico al servizio sociale all'interno di un procedimento giudiziario;
- manchi di considerare la correlazione tra genitorialità e fattori di rischio e di protezione al fine di valutare un possibile pericolo e/o pregiudizio sulla base dell'ampia letteratura internazionale consolidata in materia.

Alla proposta di novella dell'art. 336⁴:

- c'è una costante ricerca di oggettività di far emergere nel contraddittorio "fatti specifici e comprovati" di condotte, pregiudizi e pericoli i quali sono i presupposti della decisione – così anche nella nuova formulazione dell'art. 330 della proposta;
- il procedimento si fonda sul contraddittorio nel quale si forma la prova "...che non può essere costituita da valutazioni o da dichiarazioni processuali..." – circostanza questa del tutto nuova e che richiama i procedimenti penali;
- cambia la natura dell'incarico del servizio sociale che viene regolato da queste norme: non sono ammesse dichiarazioni di soggetti alle cui deposizioni le parti non abbiano partecipato;
- alle stesse regole del contraddittorio soggiace l'ascolto del minore, anche se infradodicenne, purché sia in grado di esprimere la propria volontà – e non capace di discernimento, come è nella previsione codicistica;
- non per ultimo per le tempistiche previste si teme la paralisi dei servizi sociali e di amministrazione della giustizia.

⁴ Art . 336. I provvedimenti indicati negli articoli precedenti sono adottati su ricorso [125 c.p.c.] dell'altro genitore, dei parenti o del pubblico ministero [69 c.p.c.] e, quando si tratta di revocare deliberazioni anteriori, anche del genitore interessato. Il tribunale provvede in camera di consiglio [737 c.p.c.], assunte informazioni e sentito il pubblico ministero [c.p.c. 738]; dispone, inoltre, l'ascolto del figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento. Nei casi in cui il provvedimento è richiesto contro il genitore, questi deve essere sentito. In caso di urgente necessità il tribunale può adottare, anche d'ufficio, provvedimenti temporanei nell'interesse del figlio . Per i provvedimenti di cui ai commi precedenti, i genitori e il minore sono assistiti da un difensore [, anche a spese dello Stato nei casi previsti dalla legge].



Considerazioni operative

Dalla necessità di garantire il benessere dei minori, discende il dovere dello Stato di intervenire, qualora non sia sufficiente l'apporto dalla famiglia naturale e dei genitori che hanno il dovere-diritto di garantirlo.

La relazione genitore-bambino, ha alcune caratteristiche che occorre evidenziare, come, ad es., la disparità delle persone che sono in relazione tra loro, che hanno potere, forza, autonomia, capacità di decisione, di pensiero e d'azione enormemente differenti. I bambini dipendono dai genitori e da ciò che essi offrono loro. I genitori provvedono ai bisogni del piccolo (e lo proteggono, l'holding⁵) e ancora prima il minore umano è concepito e dipende dalla capacità della madre di instaurare una comunicazione, mediata dalla corporeità (una relazione sufficiente per intuire, rappresentare, rassicurare il bambino attraverso il contatto e il maneggiare) e di fare in modo che i bisogni siano intellegibili a lui stesso - è il processo della rêverie⁶.

Quindi semplificare la genitorialità all'essere genitori reali, sarebbe riduttivo e proprio per scongiurare gli esiti di decisioni sbagliate occorre considerare il nesso funzionale - funzione di protezione, affettiva, regolativa, normativa, predittiva, rappresentativa, significativa, fantasmatica, proiettiva, differenziale, triadica, transgenerazionale. Visintin (2006)⁷ definisce la genitorialità una funzione autonoma e in divenire, uno spazio psicodinamico che fa parte dello sviluppo di ogni persona e che viene attivato dall'evento concreto e reale quale è la nascita di un figlio.

Viceversa, si legge al co. 1 dell'art.1 della proposta che il genitore è estromesso per il tempo strettamente necessario a escludere o a rimuovere il pregiudizio o il pericolo cagionato. La norma appare riferirsi quasi esclusivamente a comportamenti materiali che si possono facilmente dominare e far cessare - sempre nell'ipotesi che termini con ciò il pregiudizio e il pericolo.

La sicurezza del bambino, per esempio, è minata dalla minaccia della perdita, dalla imprevedibilità di chi si prende cura di lui, o dall'alta conflittualità dei genitori. Il sentirsi sicuro offre al bambino il modello delle relazioni che avrà nel mondo esterno. Altrettanto dicasi per la capacità di regolarsi del bambino

⁵ L'holding, Winnicott, 1958

⁶ La rêverie, Winnicott, 1958

⁷ Tratto da: Giudice, Elena ; Francavilla, Sara ; Pisano, Francesco . La coordinazione genitoriale in Italia: Dialogo tra teoria e pratica

che è fornita inizialmente da chi si prende cura di lui o della funzione normativa, predittiva, rappresentativa.

L'importanza dell'analisi almeno trigenerazionale nei procedimenti di tutela dei minori

Nell'essere genitori, è rilevante ciò che ognuno ha appreso durante la sua infanzia e le storie personali, i traumi subiti e le rappresentazioni dei genitori rispetto alle proprie famiglie d'origine.

Chi si occupa di maltrattamento grave di abuso sa che se il genitore non riesce/ non viene aiutato ad elaborare le proprie esperienze infantili sfavorevoli, il "passaggio all'atto" non può diminuire e saranno presenti frequenti modalità disregolate di funzionamento. Viceversa, ci sarà la possibilità di spezzare la catena transgenerazionale⁸ e di fermare il ciclo e la sofferenza del dolore e delle dinamiche abusanti, trascuranti e maltrattanti.

Questi delicati passaggi descrivono il processo normale che si determina con il concepimento, la gravidanza, la nascita e la vita del bambino.

La perdurante conflittualità genitoriale, ovvero una particolare relazione sociale e di coppia: una sconcertante e attuale normalità

Nei casi di tutela minori, emergono differenti letture della realtà da parte dei genitori, che sono rappresentate in Tribunale nei relativi procedimenti. Spesso i genitori hanno idee differenti di come sia iniziata la loro separazione e di quali siano i motivi e anche riguardo ai figli non hanno un modello cooperativo o collaborativo, il conflitto perdura, i valori non sono simili e neanche gli stili genitoriali si assomigliano.

Nelle famiglie nelle quali questi processi sono bloccati e la modalità della relazione non è reciproca ma prevalgono bisogni e comportamenti individuali si registrerà un impatto negativo sulla vita familiare. Non è remota la possibilità che nei procedimenti di separazione o di divorzio si assista a fatti gravi, dal punto di vista del minore, quando i genitori, intenti nel prevaricare l'altro e centrati sui propri interessi facciano venire meno anche il coparenting, cioè non riescono a "fare squadra"⁹, alimentando una patologia relazionale del nucleo familiare.

⁸ Idem

⁹ Tratto da: Giudice, Elena; Francavilla, Sara; Pisano, Francesco. La coordinazione genitoriale in Italia: Dialogo tra teoria e pratica



In questi frangenti, si dicono cose che non si vorrebbero dire, le relazioni familiari ne risentono sensibilmente, gli esperti dicono che il funzionamento del cervello si modifica e subentra il panico, la tendenza alla fuga o la paralisi. Qualora i genitori non riescano a riparare il clima teso e aggressivo, questo modifica le relazioni con i figli, danneggiandoli.

Si riporta quanto può succedere nel lavoro di tutela minori con coppie in via di separazione. Questo esempio è calzante rispetto alla proposta di legge per l'applicazione dell'art.330 e segg. cc nei procedimenti di separazione personale e divorzile innanzi al Tribunale Ordinario. Spesso le coppie sono in una situazione di perdurante conflitto, intendendo con ciò che prevalgono istanze individuali, l'acceso contrasto tra le parti, a volte insanabile, risulta scarsa o assente la reciprocità e la solidarietà, ed è minata alla base la fiducia reciproca dei coniugi. L'esposizione continua e duratura a una relazione conflittuale, mina pesantemente il benessere dei figli. Si determina un sicuro pregiudizio a loro carico. Questo esempio ci suggerisce che non sempre e comunque le relazioni famigliari possono essere valutate per la presenza o meno di oggettivabili disfunzioni individuali a carico dei genitori e le condotte non sono così evidenti e tali da essere messe in rapporto di causa effetto lineare con il malessere del minore. Eppure le conseguenze dannose a carico dei figli sono certe per la patologia relazionale nella quale vivono.

Altresì, è parimenti fonte di dubbio e di difficile applicazione il co. 4 dell'art.1 nei procedimenti che prendono le mosse dal fallimento dell'unione coniugale, quando la separazione è un evento meno sfavorevole delle altre ipotesi e si dice che “Il giudice, al fine preminente della tutela e della salvaguardia dell'unità familiare” “emette un provvedimento che non la escluda”. Nello stesso co. 4 si dice del parente entro il 4° grado che accetti la cura e custodia¹⁰ del minore, valutando in modo meccanico questa possibilità estesa a altra persona conosciuta dal minore, senza valutarne la relazione esistente, il tipo e la qualità di essa. L'uso, peraltro, del termine custodia nel codice civile italiano si riferisce a degli oggetti inanimati, e non a delle persone - la custodia si sostanzia nella detenzione del bene e nella sua conservazione in

¹⁰ La custodia nella previsione del codice civile si sostanzia nella detenzione di un bene, si tratta perciò a parere dello scrivente di un termine che non è appropriato per descrivere l'affidamento o il collocamento del minore presso terzi o parenti



modo da evitare, ad esempio, il furto o che si produca un danno (1769, 1770 c.c.).

Non si soppesa con il dovuto rigore nemmeno il rapporto con i genitori anche qualora il Giudice abbia emesso un provvedimento di allontanamento del minore dalla casa familiare imponendo che “ha diritto di frequentare i genitori e gli altri familiari, con cui abbia rapporti significativi, con frequenza quotidiana e senza vigilanza”. All'apparente attribuzione di una posizione di supremazia del minore non corrisponde la necessaria prudenza di considerare la possibilità che questa norma possa essere priva di significato nella migliore delle ipotesi o nella peggiore, cagioni danno ulteriore, confusione, sbandamento o ulteriore abuso e maltrattamento grave, non essendovi alcuna vigilanza e protezione. Ulteriormente, la frequenza predeterminata per legge, impedisce la necessaria flessibilità nel considerare i rapporti parentali. La decisione del Giudice di provvedere diversamente è residuale e ancorata anche qui a fatti materiali che non costituiscono da soli e in modo determinante o assoluto la qualità delle relazioni genitoriali, come si è detto prima.

L'incidenza di eventi luttuosi, malattie e psicopatologie negli adulti in grado di modificare l'equilibrio e le funzioni genitoriali, inoltre, vanno a determinare esiti incerti e infausti nella vita familiare.

Se infatti è fuor di dubbio che le circostanze e le condotte pregiudizievoli debbano essere valutate attentamente, appare fuor di luogo non considerare le psicopatologie¹¹ e i disturbi di personalità come fattori di rischio per la situazione del minore, a maggior ragione se il genitore escluda di occuparsene e di preoccuparsene.

Restituire e rappresentare la complessità attraverso l'incrocio e l'integrazione dei saperi e delle pratiche di lavoro

Restituire lo statuto di complessità alle vicende umane e rappresentarle è uno dei maggiori imperativi del professionista per dare dignità e valore alle persone che si incontrano nel lavoro sociale.

Nella pratica del lavoro dell'assistente sociale, questa complessità porta i professionisti a integrare le diverse competenze sociali, educative, psicologiche e sanitarie, anche specialistiche, e a condurre tutta una serie di

¹¹ Viceversa il co.2 dell'art. 1 della proposta di legge recita: “La condotta, il pregiudizio o il pericolo di cui al primo comma devono risultare da fatti specifici e comprovati e non possono desumersi da valutazioni relative alla personalità del genitore o dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale”.



verifiche attente per arrivare a una valutazione delle capacità genitoriali, mettendo al centro di tutto il lavoro il minore e i suoi diritti e proporre interventi in grado di diminuire l'intensità del pericolo del pregiudizio rilevato. A questo proposito,¹² si sottolinea l'urgenza di offrire in tutta Italia il modello organizzativo di tutela minori che integri le diverse professioni sociali, educative, psicologiche, socio-sanitarie e sanitarie sul campo.

Viceversa, si dice al co. 3 dell'art. 1 che valida alternativa al provvedimento del Giudice "ablattivo o limitattivo della responsabilità genitoriale" sarebbe "l'intervento dei servizi sociali, eventualmente anche con la prestazione di assistenza educativa domiciliare, da svolgersi con il consenso del genitore o dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale", operando a nostro parere un'equivoca riduzione e semplificazione degli interventi che si possono attivare, snaturandoli e scindendoli dalla necessaria valutazione professionale e ancorandoli a determinate condizioni predeterminate che ne diventerebbero i presupposti ex lege.

Commento alla proposta di legge 'Modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n.184, in materia di affidamento di minori'

Il disegno di legge si compone di due articoli.

L'articolo 1 apporta modifiche al codice civile.

Art. 330: "Durante il periodo di collocazione del minore fuori del suo contesto domestico abituale, il minore ha diritto di frequentare i genitori e gli altri familiari, con cui abbia rapporti significattivi, con frequenza quotidiana e senza vigilanza."

Tale ipotesi non tiene assolutamente in considerazione la complessità delle situazioni in cui si verificano i collocamenti extra-familiari dei minori. Tale possibilità si verifica di per certo solo nelle situazioni di affido consensuale e part time, in tutte le altre situazioni gli aspetti organizzattivi della vita quotidiana ma prima ancora le difficoltà relazionali tra genitori e figli nonché le potenziali situazioni di pregiudizio, precludono di fatto tale ipotesi. È da

¹² Si accenna solamente in questo testo non trovando lo spazio per parlarne in modo esaustivo, alla necessità di estendere nel Paese e garantire il modello integrato nella tutela dei minori

sottolineare come la frequenza delle visite tra genitori e figli non sia progettata sulla base di un principio punitivo ma come invece tenga conto da una parte del diritto di visita dei genitori e prima ancora dei bisogni dei minori in stato di fragilità in relazione alle reali possibilità dei loro genitori di rispondere agli stessi.

Intervento sull'articolo 403, in materia di allontanamento d'urgenza del minore dalla famiglia d'origine ad opera della pubblica autorità, introducendo il nuovo articolo 336-

l'articolo 403 è sostituito dal seguente comma dell'articolo 336:

“Quando un minore si trovi in situazione di evidente e attuale pericolo per la propria integrità fisica, l'autorità di pubblica sicurezza intervenuta, su segnalazione da chiunque pervenuta ovvero d'ufficio, colloca senza indugio il minore stesso in un ambiente sicuro, fino al provvedimento del giudice, valutando in via prioritaria la possibilità di collocazione presso un parente del minore entro il quarto grado o presso altra persona legata affettivamente al minore stesso, che accetti di assumerne la temporanea cura e custodia. Ove non sia possibile provvedere ai sensi del precedente periodo, l'autorità di pubblica sicurezza procedente chiede al comune di residenza del minore indicazioni sulla struttura presso cui collocare temporaneamente e in via d'urgenza il minore. Nel caso di cui al quarto comma, l'autorità di pubblica sicurezza procedente, entro ventiquattro ore dall'intervento, comunica il provvedimento di collocazione del minore al pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni che, se ne accerta la fondatezza, conferma il provvedimento e senza indugio presenta il ricorso ai sensi del primo comma ovvero, se ne ricorrono le condizioni, ai sensi degli articoli 9 e 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184. Qualora, invece, il pubblico ministero ravvisi la manifesta infondatezza del provvedimento dell'autorità di pubblica sicurezza, lo revoca immediatamente e dispone la restituzione del minore ai soggetti esercenti la responsabilità genitoriale.”

Il proposito di fondo è condivisibile: «limitare quanto più possibile l'allontanamento dei minori dalla propria famiglia di origine», ma questo era stato anche l'obiettivo della parziale riforma alla legge 149/2001. Questa volta però si vuole fare un passo più deciso, andando a modificare profondamente quegli articoli del codice civile che regolano responsabilità genitoriale, allontanamento dei minori e modalità di intervento dei giudici. Se la *ratio* rimane immutata, cioè che l'intervento del giudice minorile è inevitabile quando la condotta del genitore «è in contrasto con i doveri inerenti la responsabilità » e quando c'è «un pericolo concreto e attuale di pregiudizio per la vita, l'incolumità, la salute fisica e la libertà personale o morale» (art.

330 e 333 del Codice civile), tuttavia la riforma che si vorrebbe introdurre prevede dettagli più articolati e vorrebbe limitare fortemente la discrezionalità del giudice e degli operatori che lavorano nell'ambito dei Servizi Sociali. In tal senso l'applicazione dell'articolo 403 per gli operatori psico-sociali è legata anche allo svolgimento della funzione di Incaricato di Pubblico Servizio, che obbliga gli stessi che vengano a conoscenza di una notizia di reato ai danni di un minore di farne segnalazione alle autorità competenti e, in caso di potenziale pericolo imminente per il minore stesso, di procedere al collocamento extra-familiare; sarà poi compito delle Forze dell'Ordine e della Magistratura appurare le responsabilità penali e civili degli adulti in merito al presunto pericolo per il minore.

La bozza parla dell'obbligo, in caso di allontanamento urgente di un minore da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, di dare comunicazione del provvedimento entro 24 ore e, soprattutto, si introduce ex novo «la procedura di convalida del provvedimento» da parte del PM, che può confermare e quindi avviare le procedure del caso, o rimandare il bambino in famiglia.

L'aspetto sembra introdurre una novità positiva, prevenendo una riposta obbligatoria da parte del PM alla disposizione dell'autorità amministrativa o di PS, ma di fatto concedendo al PM stesso un enorme potere discrezionale, senza specificare in quale modo possa "ravvisare la manifesta infondatezza" e senza prevedere alcun accertamento né giudiziario né psicosociale delle condizioni che hanno portato all'allontanamento.

La previsione di un allontanamento d'urgenza da parte esclusivamente "dell'Autorità di Pubblica Sicurezza" suscita perplessità: il testo dell'abrogato Art. 403 prevedeva un intervento da parte della "Pubblica Autorità", quindi anche dell'Autorità Amministrativa...la modifica prevede quindi che solo Polizia, Carabinieri e Polizia Locale possano effettuare l'allontanamento d'urgenza del minore? E che siano sempre loro a valutare la possibilità di collocamento presso parenti' valutati con quali criteri e competenze?

E' evidente come in questa riformulazione, l'unico motivo previsto per l'allontanamento d'urgenza sia "l'evidente e attuale pericolo per la propria integrità fisica", annullando l'integrità psichica prevista invece dall'abrogato art. 403, annullando in tal modo i rischi di tutto ciò che può essere violenza psicologica o assistita.

Assolutamente condivisibile, invece, la proposta di allontanare il genitore sospettato di maltrattare o abusare i figli invece del bambino, come anche privilegiare la collocazione presso «un parente entro il quarto grado o presso



altra persona conosciuta dal minore che accetti di prenderne temporaneamente la custodia». Tuttavia deve essere accertata la presenza e soprattutto la disponibilità di parenti e amici in grado di garantire competenze educative e garanzie di cura adeguate, soprattutto nei confronti di un bambino che vive momenti di disorientamento e di sofferenza. Ma nei fatti chi verifica queste condizioni? Occorre, ancora una volta, affidarsi alla discrezionalità del giudice e dei Servizi Minori e Famiglia, quella che con questa riforma si vorrebbe limitare. Gli operatori sono chiamati infatti ad esprimere una valutazione in tal senso con il fine ultimo di tutelare il minore.

La parte più problematica riguarda poi modalità e durata dell'allontanamento (come da premesse iniziali del DDL). Qui il disegno di legge, con il proposito peraltro lodevole di offrire ai minori tutte le garanzie possibili, rischia di cadere nell'ingenuità. Giusto ribadire che il provvedimento dev'essere «eseguito da personale specializzato» (ma non si indica chi), e anche che «le modalità non devono essere tali da provocare turbamento nel minore» (ma anche qui siamo nel campo della discrezionalità). L'introduzione della bozza di riforma prevede poi «la sospensione dell'esecuzione qualora il minore opponga resistenza o manifesti in modo evidente la volontà di non distaccarsi dai genitori». Indicazioni comprensibili, che però non tengono conto di alcune possibilità tutt'altro che remote: come valutare i casi in cui il condizionamento psicologico nei confronti del bambino è così pesante da rendergli impossibile il distacco anche di fronte a maltrattamenti palesi? Non sarebbe stato opportuno prevedere anche una valutazione legata all'età? Le modalità con cui si manifesta il disagio di un bambino di 3 o 4 anni non sono le stesse di un dodicenne. E chi valuta questi aspetti al momento dell'allontanamento? Torna il problema della discrezionalità del giudice che, a sua volta, dovrà chiedere l'intervento dei servizi sociali e dei periti. Con tutte le conseguenze che la proposta dimentica di esaminare (non si fa cenno al problema delle cooperative esterne ai Comuni a cui spesso il sistema dei Servizi è appaltato).

Rispetto ai tempi rapidi e decisioni ponderate che si vorrebbe esigere dai Giudici, assolutamente auspicabili e desiderati, sarebbe necessario potenziare le risorse dei TM, problema a cui la bozza non fa cenno. Molto opportuna la proposta di introdurre obbligatoriamente la figura del 'curatore speciale' del minore che dovrà dimostrare, assumendo l'incarico, l'assenza di conflitto di interesse.



L'articolo 2 modifica la legge 184/1983

reca ulteriori disposizioni volte a superare le criticità del sistema degli affidamenti nelle case famiglia e a garantire una maggiore efficienza e trasparenza del sistema.

Poco comprensibile appare l'idea di eliminare qualsiasi contributo pubblico per le comunità di tipo familiare e per gli altri istituti di assistenza. Le realtà che accolgono i minori «potranno ricevere da soggetti pubblici esclusivamente rimborsi spese da calcolare in relazione al numero di minori ospitati». Rimborsi, quindi, e non contributi? Se si tratta solo di una variante lessicale nessun problema, se invece vuol essere un giro di vite sui sostegni pubblici occorre chiarire qual è l'obiettivo. Vogliamo chiudere queste realtà? Benissimo, però ricordiamo che ospitano tuttora oltre 12mila minori e che non esistono altrettante famiglie disposte a prendere questi minori in affido.

Non si capisce inoltre come possano essere ritenute “ragionevolmente congrue” le somme destinate alle comunità di accoglienza. Chi si occuperà di questa misura di congruità? Inoltre dal punto di vista operativo, come sarà possibile determinare l'ammontare di una retta a favore di un minore se questa diventa una misura “personalissima” e da dover in ogni caso giustificare “al centesimo”?

CONSIDERAZIONI FINALI

Tale bozza appare incentrata su un garantismo difficilmente attuabile nella realtà dei fatti e tutta costruita sull'emotività dell'inchiesta della Val d'Enza, pertanto la stessa rischia di presentare l'affido non come gesto solidale di una famiglia che ne aiuta un'altra – come dovrebbe essere – ma come scelta giudiziaria punitiva. Inoltre sono in essa contenute affermazioni quantomeno dubbie, quali il fatto che “in un gran numero di casi l'allontanamento coattivo del minore è determinato dalla situazione di indigenza economica della famiglia”, cosa questa non attuabile per motivi di legge. Ci si augura che ora parta un lungo iter di audizioni e che il testo venga integrato con altre proposte prima di arrivare al provvedimento finale e soprattutto si auspica che si apra un periodo di audizioni soprattutto con le realtà associative ed il Terzo Settore che da anni lavorano nell'ambito dell'affido familiare e che ne conoscono limiti e potenzialità.

Inoltre, più ampiamente, si evidenzia che la procedura individuata nella proposta di modifica, nella sua rigidità e deciso spostamento della visione sui diritti degli adulti, rischia di perdere di vista l'attenzione sul bambino che richiede tempistiche, modalità e precauzioni specifiche e ponderate.



Infatti, proprio in considerazione della delicatezza e complessità dei livelli coinvolti nelle prese in carico in questione, le previsioni della proposta di legge, sulla base dell'esperienza quotidiana maturata nel settore, si ritiene che potrebbero potenzialmente creare dei vuoti normativi con quasi certe ricadute sulla buona riuscita dei progetti di supporto alle famiglie, esponendo i bambini e le bambine a situazioni di rischio su cui i servizi, soprattutto in caso di mancata adesione al progetto da parte dei genitori, sarebbero messi in scacco. Ci riferiamo a:

“I provvedimenti di cui al secondo e al terzo comma devono indicare, pena nullità, la durata della collocazione del minore” (e nel caso siano nulli, nel contempo come garantire la tutela al minore?)

“Decorso il termine di durata previsto nel provvedimento, il minore è restituito alla custodia dei genitori” (e se perdurano gli elementi di pregiudizio e nel contempo non è pervenuta la proroga?)

“Tali statuizioni sono efficaci soltanto per la durata indicata nel provvedimento che le dispone e, in mancanza di indicazioni della durata, sono nulle” (ma se sono presenti elementi di pregiudizio, vi esponiamo il minore?)

Non si rileva, inoltre, come dovrebbero invece essere trattate tutte le situazioni di minori sottoposti a Provvedimento dell'Autorità Giudiziaria già in essere, in cui, possibilmente, quanto indicato nella proposta di legge, potrebbe non essere stato indicato.

Le osservazioni proposte sono frutto di un lavoro di analisi ed approfondimento di colleghi del CROAS della regione Lombardia:

Bondardo Michela
Carbone Maria
Codazzi Francesca
Coppini Fulvia
Dellera Raffaella
Limido Lucrezia
Masullo Maria Antonietta
Montaruli Sabino
Nicotra M.Luisa
Pedrinelli Maria Angela
Petti Carmela
Ruggeri Maria