

Contributo dell'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII
in audizione il 18 maggio 2021 nell'ambito dell'esame, in sede referente,
presso la II Commissione Giustizia – Camera dei Deputati
delle proposte di legge C. 2102 e abbinate in materia di affidamento dei minori

L'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII. La Comunità [Papa Giovanni XXIII](#), fondata 50 anni fa da don Oreste Benzi, è un ente ecclesiastico, riconosciuto dalla Santa Sede, formata da laici la cui vocazione è quella di condividere ogni giorno la propria vita con gli ultimi: persone con disabilità, bambini abbandonati, anziani soli, tossicodipendenti, prostitute, senza fissa dimora, profughi, mamme in difficoltà, carcerati. Opera attraverso 500 realtà di accoglienza in Italia ed in 42 paesi nei 5 continenti.

Il diritto ad una famiglia. La legge 184 del 1983, ha un titolo significativo: *diritto del minore a una famiglia*. Per noi, questo è un titolo attualissimo, validissimo ancora oggi, perché spiega bene la *ratio* della legge. I diritti vanno posti dalla parte dei bambini. In secondo luogo, il titolo sottolinea che il diritto dei bambini collocati fuori famiglia è quello di avere un'altra famiglia. Principalmente, quindi, la famiglia d'origine, ma quando questo non è possibile, occorre assicurare al bambino una famiglia affidataria oppure una casa famiglia. La nostra Comunità negli anni '70, quando ancora esistevano gli istituti, lavorò nel Paese, insieme ad altre associazioni, affinché si arrivasse a quella legge che strutturava il sistema di tutela dei minori in Italia. Impegno è poi proseguito nella collaborazione alla stesura di diverse leggi (54/2006, 219/2012, 173/2015) ed in particolare con la Legge 149 del 2001, che stabilì la chiusura degli orfanotrofi entro il 2006.

Premessa

I fatti di cronaca noti come «caso Bibbiano» e dell'operazione di polizia «Angeli e demoni» hanno determinato come conseguenza un attacco all'intero sistema dell'affidamento familiare, della tutela dei minori, delle realtà di accoglienza, degli operatori sociali e giudiziari, con conseguenze devastanti.

Si ritiene che alcuni interventi migliorativi sul tema siano auspicabili, che comportamenti illeciti vadano chiaramente perseguiti, ma non che il sistema vada riformato in toto.

Sottolineiamo l'importanza della chiarezza circa i vari istituti che il nostro ordinamento contempla per dare risposta ai minori che sono temporaneamente privi dell'ambiente familiare idoneo: l'affidamento familiare, le comunità di tipo familiare e le comunità educative. La L. 184/83 e succ. mod. prevede che qualora il minore sia temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, sia affidato ad un'altra famiglia, affinché sia garantito il diritto del minore ad una famiglia. Il minore verrà dunque affidato ad una famiglia preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno (art. 2). Ove non sia possibile l'affidamento, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare (art. 2). Le singole Regioni stabiliscono definiscono e dettano i

criteri riguardanti le varie tipologie di strutture (comunità di tipo familiare, comunità educative).

Chiediamo di riportare il punto di vista su due aspetti che riteniamo debbano essere alla base dell'approccio alla tutela e all'affidamento dei minori:

- **in primo luogo *l'interesse superiore del minore, interesse che è e deve rimanere il perno di ogni azione.***

Di cui si apprezza la previsione nella relazione introduttiva al DDL Bazoli, n. 2102 presentato il 24 settembre 2019.

Tra gli interessi primari del minore vi è il diritto del bambino di crescere nella propria famiglia, ciò è pacificamente riconosciuto dalle convenzioni internazionali e dal nostro ordinamento (art. 9 Convenzione sui diritti del fanciullo approvata a New York il 20/11/1989, art. 30 comma 1° Cost., art. 1 L. 184/83 e suc. mod.) Compito dunque dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali è quello di prevenire l'abbandono e le situazioni di rischio per il bambino e di sostenere, con misure economiche e interventi di sostegno e di aiuto, le famiglie in difficoltà. (Art. 31 Cost., art. 1 L. 184/83 e suc. mod.). Ciò posto, può avvenire che nonostante gli interventi di sostegno il minore di età si trovi temporaneamente o definitivamente privo di un ambiente familiare idoneo, ed in tali situazioni lo Stato non può esimersi dal tutelare i minori di età in caso di situazioni pregiudizievoli (Art. 9-20 Convenzione sui diritti del fanciullo approvata a New York 20/11/1989, art. 30 comma 2° Cost, art. 2 L. 184/83 e suc. mod.).

La convenzione di New York qualora il fanciullo sia temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure non può essere lasciato in tale ambiente *afferma che **NEL SUO PROPRIO INTERESSE HA DIRITTO A UNA PROTEZIONE SOSTITUTIVA.***

E' fondamentale porre tale focus al centro della riforma oggetto della trattazione odierna. Alla base dell'inserimento in famiglie affidatarie o comunità di tipo familiare vi è il diritto del bambino ad essere protetto, mentre negli ultimi anni, a causa dei fatti di cronaca già detti, il punto di vista si è spostato pericolosamente verso un'idea esclusivamente punitiva e coercitiva degli istituti previsti quali sostitutivi della famiglia d'origine.

- **in secondo luogo *l'affidamento come garanzia di relazioni affettive di cui il minore ha bisogno.***

Dato che l'obiettivo deve essere di dare ad ogni minore una famiglia, principalmente la propria, quando ciò non fosse possibile lo Stato deve intervenire per garantirgli una famiglia sostitutiva, a protezione e nell'interesse del bambino.

Dall'esperienza maturata possiamo dire che il prendersi cura e creare una relazione affettiva con il bambino è alla base della scelta delle famiglie affidatarie.

Con riferimento ai Disegni di Leggi in discussione si indicano di seguito osservazioni su alcuni aspetti.

1) Allontanamento del minore.

Posta la necessità di evitare che si realizzino allontanamenti "ingiusti" di bambini dalle loro famiglie, riteniamo che deve sempre essere assicurata la tutela e la protezione dei minori di età vittime di violenze ed ogni altra condotta pregiudizievole.

L'allontanamento del bambino dal proprio nucleo familiare costituisce per legge, seppur quale strumento residuale, una possibilità contemplata e che non può non sussistere, lo Stato non può non operare una

doverosa tutela nei confronti di minore di età in situazioni di pregiudizio

Tocchiamo con mano che l'allontanamento dei minori di età dalla famiglia d'origine avviene con carattere residuale ed in casi estremi. Il senso complessivo dell'intervento posto in essere è di far crescere il bambino nella sua famiglia, ma purtroppo ci sono situazioni familiari di forte vulnerabilità e problematicità che mettono a rischio il benessere dei minori, e che necessitano, dunque, di interventi quali l'inserimento in un'altra famiglia o in una Comunità di tipo familiare.

Si ritiene importante che venga modificata la disciplina del collocamento temporaneo e in via d'urgenza, attualmente previsto dall'articolo 403 c.c. Si condividono le previsioni di tempistiche più certe per i provvedimenti provvisori ed urgenti, e la convalida da parte dell'autorità giudiziaria (di cui al DDL Ascari n. 2897, presentato il 18 febbraio 2021) mentre riguardo i presupposti i motivi attualmente previsti dall'art. 403 c.c. appaiono adeguatamente tutelanti.

L'allontanamento di un minore deve essere considerato un intervento a sua tutela, pertanto non si è d'accordo nel definire i minori fuori dalla propria famiglia di origine vittime sociali.

2) Famiglia d'origine.

Concordi con l'importanza e la necessità di lavorare sulla famiglia d'origine, come d'altronde già avviene attualmente da parte dei servizi sociali, sono necessari però a tal riguardo strumenti idonei allo scopo e risorse pubbliche a ciò destinate.

Si ritiene importante prevedere e programmare stanziamenti di risorse economiche per introdurre maggiori forme di sostegno alle famiglie d'origine. Non vi sono espresse previsioni di stanziamento di fondi nei DDL in discussione.

3) Operatori sociali.

Si ritiene di fondamentale rilevanza la qualificazione del sistema dei servizi istituzionali di tutela minorile, va sostenuto concretamente il sistema degli operatori sociali affinché siano specializzati, per assicurare organici stabili e formati sono necessari congrui investimenti.

4) Affidamento a Parenti entro il 4° grado.

L'intero sistema e la giurisprudenza prevalente già seguono tale criterio di procedere. Risulta fondamentale la previsione di adeguate valutazioni sui parenti e sul legame affettivo esistente. (Si accoglie favorevolmente sul punto la proposta di cui all'art 4 del DDL Bellucci, n. 2796 presentato il 20 novembre 2020)

5) Affidamento eterofamiliare.

- **Idoneità.** E' importante che continui ad essere effettuata dai Servizi sociali del Territorio (non esternalizzati) che conoscono e che dovrebbero seguire le famiglie.
Non è pensabile delegare al TM queste competenze. Non si possono attribuire al Giudice poteri di intervento che debbono necessariamente essere conferiti ai servizi sociali, che, per formazione, prossimità, presenza sul territorio possano operare al meglio nell'interesse dei minori di età e della famiglia.
- **Durata dell'affidamento.** Appare condivisibile e realistico il principio della temporaneità dell'affidamento nei termini previsti dalla L. 184/83 e succ. mod. nonché la previsione di affidamenti anche di lunga durata "se rispondenti all'interesse del minore", alla luce della composita realtà delle famiglie e della necessità di tutela del minore di età.

La complessità delle situazioni familiari non rende sempre possibile realizzare il rientro del minore nella sua famiglia nel termine biennale previsto, pertanto prevedere tempi più brevi (ad esempio di massimo sei mesi) appare di difficile attuazione.

- **Rimborsi spesa affidatari.** Le famiglie affidatarie che accolgono minori collocati fuori dell'ambito familiare hanno il diritto di ricevere dallo Stato, dalle regioni e dagli enti locali un rimborso delle spese sostenute in favore dei minori ospitati e per la gestione della struttura e tutte le spese sostenute devono essere fedelmente documentate.

Assolutamente non condivisibili le previsioni che disciplinano i presupposti ed i limiti per l'elargizione di contributi pubblici sia alle famiglie affidatari. Come si può stabilire che vi sia un rimborso spese, con spese documentate, che potranno essere addirittura anticipate? Parliamo di un contributo economico per il mantenimento del minore.

- **Ruolo delle Associazioni.** Riteniamo sia da valorizzare e promuovere quanto peraltro previsto dall'art 5 della 184/83 la collaborazione con le associazioni familiari per la parte delle promozione dell'affido e del supporto delle famiglie affidatarie e parallelamente quelle d'origine.

6) Strutture di accoglienza.

- **Requisiti delle strutture.** Risulta importante non perdere di vista che la riforma del Titolo V della Costituzione ha introdotto la competenza esclusiva delle Regioni sulla materia sociale. Pertanto ai sensi dell'art. 8 comma 3 lett. f) della L. 328/00, "**Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali**" spetta alle Regioni in particolare l'esercizio della funzione di definire sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, i criteri per l'autorizzazione al funzionamento. Non appare corretto che una norma nazionale vada a prevedere l'obbligo per le case famiglia di prevedere la presenza fissa di almeno un educatore e per le comunità di tipo familiare di prevedere la presenza fissa di almeno un educatore ogni cinque minori ospitati.

- **Controlli alle strutture di accoglienza.** Per le strutture di accoglienza per minori, l'art. 9 comma 3 della Legge 184/83 e succ. mod. già prevede che il procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.

Non si ritiene pertanto necessario istituire figure come quelle dell'Ispettore speciale o dell'operatore di accoglienza.

7) Contraddittorio.

Un'attenzione particolare crediamo vada posta in essere riguardo al contraddittorio tra le parti, assolutamente condivisibile prevedere necessarie garanzie del diritto di difesa per il minore e per i genitori nei procedimenti giudiziari, senza però esasperazioni che rendano impraticabile l'andamento del procedimento. Non risultano, dunque, attuabili previsioni che dispongono l'affidamento familiare da parte del servizio sociale locale, previo consenso manifestato, alla presenza di un avvocato, dai genitori o dal genitore esercente la responsabilità genitoriale ovvero dal tutore, sentito il minore che abbia compiuto gli anni dodici o che sia comunque dotato di

sufficiente capacità di discernimento.

8) Avvocato del minore.

Si ritiene necessario un intervento normativo sull'avvocato del minore con previsione che per la partecipazione al procedimento del minore sia sempre necessaria l'assistenza tecnica. Dunque la nomina di un curatore speciale in caso di conflitto di interessi, anche potenziale tra il minore e i soggetti esercenti la responsabilità genitoriale, che qualora non eserciti la professione forense si faccia assistere da un difensore.

Infatti la 149/01, in applicazione del principio del giusto processo (art. 11 cost.) ed in linea con i principi della Convenzione di Strasburgo ha introdotto la figura dell'avvocato del minore nei (art. 336 comma 4), nei procedimenti di potestà e di adottabilità; ma non vi è stata alcuna legge di attuazione, non si è stabilito nulla riguardo la formazione e la preparazione, né nel codice deontologico ha previsto nulla sui doveri, vuoto segnalato dagli avvocati. La giurisprudenza ha colmato il vuoto ed attualmente nella prassi in casi di conflitti di interesse si nomina di un curatore speciale già avvocato che possa costituirsi nel procedimento, ma ciò non sempre avviene.

A puro titolo di collaborazione ci si permette di enucleare alcune proposte di modifica riguardanti la materia in questione.

PROPOSTE DI MODIFICA AL [CODICE CIVILE](#)

[Della responsabilità genitoriale e dei diritti e doveri del figlio](#)

Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII

Art. 330.

Decadenza dalla responsabilità genitoriale

Si propone di inserire quale III e IV comma:

I provvedimenti di cui al secondo comma devono indicare, a pena di nullità, il periodo di presumibile durata della collocazione del minore fuori dalla famiglia, termine rapportabile agli interventi posti in essere e prorogabile qualora il pregiudizio per il minore perduri.

L'allontanamento del minore deve essere eseguito da personale specializzato e con modalità tali da non provocare o aggravare lo stato di turbamento psicologico del minore interessato.

Art. 333.

Condotta del genitore pregiudizievole ai figli.

Si propone:

Al I comma si propone di aggiungere dopo la frase:

"...ma appare comunque pregiudizievole al figlio"

le parole:

"nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti"

Si propone di inserire quale II comma il seguente:

Il giudice può disporre che il minore sia affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola. Ove non attuabile è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in una comunità educativa.

Si propone di inserire quale ultimo comma il seguente:

L'allontanamento del minore deve essere eseguito da personale specializzato e con modalità tali da non provocare o aggravare lo stato di turbamento psicologico del minore interessato.

ART. 336 C.C.

Procedimento

Proposta di modifica II comma:

Il [tribunale](#) provvede in camera di consiglio, [sentito](#) il [pubblico](#) ministero, all'esito di istruttoria, compiuta anche d'ufficio, in cui è garantito il contraddittorio tra le parti e tutte le parti costituite devono avere la possibilità di assistere alle valutazioni o dichiarazioni processuali rese da soggetti. Dispone, inoltre, l'ascolto del figlio minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore ove capace di discernimento. Durante le operazioni di verifica delle capacità genitoriali, compresi gli incontri genitori/figli, anche in forma protetta, i genitori potranno nominare un proprio consulente tecnico di parte che assisterà alle predette operazioni con modalità, procedure e poteri previsti dall'art. 201 c.p.c.

Proposta di modifica IV comma:

Per i [provvedimenti](#) di cui ai commi precedenti i genitori e il minore sono sempre assistiti da un difensore. In caso di conflitto di interessi, anche potenziale, tra il minore e i soggetti esercenti la responsabilità genitoriale, il giudice relatore nomina un curatore speciale nell'interesse del minore. Il curatore speciale, ove non eserciti la professione forense, deve farsi assistere da un difensore. Il curatore speciale è tenuto, a pena di inefficacia della nomina e salva ogni altra responsabilità civile e penale, a dichiarare qualsiasi situazione di conflitto di interessi, lo svolgimento di funzioni di direzione, amministrazione o controllo e i rapporti di lavoro, di collaborazione o di consulenza con strutture presso le quali sono collocati minori.

ART. 403 C.C.

Intervento della pubblica autorità a favore dei minori

Proposta di modifica:

Quando il minore si trovi in uno stato di abbandono morale o materiale, oppure si trovi esposto a grave pericolo per il suo benessere fisico e psichico, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in un luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione. L'allontanamento del minore deve essere eseguito da personale specializzato e con modalità tali da non provocare o aggravare lo stato di turbamento psicologico del minore interessato.

L'autorità procedente deve, entro ventiquattro ore, dare notizia del provvedimento preso ai sensi del primo comma alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni che, verificata la fondatezza delle ragioni dell'intervento della pubblica autorità, senza indugio, promuove l'adozione degli opportuni provvedimenti ai sensi dell'articolo 336 del presente codice nonché, ove ne ricorrano le condizioni, degli articoli 9 e 10 della Legge 4 maggio 1983, n. 184 e succ. mod.