



**PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI NAPOLI**

**On. Sig. Presidente
Commissione Giustizia della Camera dei Deputati**

**On.li Componenti
Commissione Giustizia della Camera dei Deputati**

Audizione informale - Commissione Giustizia Camera dei Deputati - in relazione alle proposte di legge A.C. 2102, 2264, 2796, 2897, 2937, relative a modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983 n. 184, in materia di affidamento dei minori

Ringrazio per l'invito che mi è stato rivolto quale dirigente della Procura presso il Tribunale per i minorenni di Napoli che è osservatorio privilegiato su un distretto molto ampio in cui la delicata questione minorile è molto complessa e certamente costituisce una priorità politico-sociale.

Prima di affrontare l'analisi dei disegni di legge all'esame della Commissione mi preme fare una premessa di ordine generale perché, a mio avviso, un corretto approccio alla materia impone innanzitutto la consapevolezza dell'estrema complessità e varietà delle situazioni sulle quali la nuova normativa andrà ad incidere.

Occorre, infatti, prendere atto che non si è mai data piena attuazione al dettato dell'art. 31 della Costituzione e alle norme di legge già presenti nel nostro ordinamento quali quelle contenute nella legge 184/83 nella sua attuale formulazione.

L'art. 1 della predetta legge al primo comma sancisce e pone in primo piano il diritto del minore a crescere nella propria famiglia ed al terzo comma prevede che Stato, Regioni ed Enti locali nell'ambito delle rispettive competenze: *"sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, organizzano corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori"*.

Questa norma incontra oggi due grossi limiti che ne impediscono l'attuazione in concreto: da un lato, la nota carenza di risorse finanziarie degli enti locali, che rendono urgente e indifferibile l'istituzione di un piano nazionale che individui dei livelli minimi essenziali da garantire ai minorenni ed alle loro famiglie su tutto il territorio nazionale anche mediante la creazione di un fondo strutturale dedicato; dall'altro, l'impianto di tutela delle famiglie varia troppo a seconda delle differenti risorse economiche impiegate in ciascun territorio per la creazione di sistemi e strutture di assistenza.

Nella realtà dalla quale provengo, il distretto di Napoli, così come in tante altre soprattutto dell'Italia meridionale, i servizi socio/sanitari sono del tutto inadeguati al fabbisogno: pochi



gli assistenti sociali (addirittura del tutto assenti in qualche comune), pochi i centri per le famiglie e i servizi in generale a loro dedicati.

E' fin troppo evidente che in quei contesti sociali in cui i servizi pubblici sono inadeguati o mancano del tutto e sarebbe prioritario l'intervento pubblico volto a sottrarre i minorenni alla fascinazione per modelli culturali devianti, le segnalazioni relative alle condizioni di pregiudizio dei giovani sono, al contrario, tardive o assenti del tutto a causa della mancanza di strategie di intervento finalizzate ad intercettare tempestivamente il loro disagio.

Il più delle volte le situazioni di pregiudizio sono portate all'attenzione dei servizi sociali e, poi, della Procura minorile quando sono ormai deflagrate e hanno prodotto danni spesso irreversibili sui più giovani.

Gli interventi emergenziali, inoltre, sono spesso assai costosi e gravano rovinosamente sulle casse degli enti locali.

Anche con riferimento specifico all'affido extrafamiliare dei minorenni, certamente sarebbero auspicabili politiche di maggiore sostegno, anche economico, delle famiglie affidatarie unitamente a campagne di sensibilizzazione e di formazione su un tema che è molto complesso e che merita un approccio più consapevole.

E', comunque, un dato di fatto che in molte realtà del territorio soprattutto dell'Italia meridionale mancano, talvolta anche nella cerchia parentale, famiglie realmente disponibili e idonee ad accogliere bambini e ragazzi con alle spalle grosse difficoltà familiari.

E' in primo luogo per questo che nei nostri territori tanti minorenni restano collocati per anni in strutture di accoglienza per l'impossibilità di fare rientro nella loro famiglia e l'assenza di altre valide alternative.

Passando all'esame dei contenuti delle varie proposte di legge, osservo innanzitutto che l'ampiezza e il numero degli interventi che si propongono rendono sicuramente preferibile lo strumento della delega al governo certamente più adeguato anche considerato il contenuto altamente tecnico e specialistico delle materie sulle quali si va ad incidere.

Per le questioni più generali contenute nei vari atti, non concordo con la modifica dell'assetto ordinamentale proposta nell'A.C. Bellucci e altri all'art. 5 dell'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori presso i tribunali e le corti di appello: è argomento assai complesso e già ampiamente discusso che richiederebbe, peraltro, maggiori specificazioni di quelle contenute nel predetto atto soprattutto per quanto attiene all'ufficio del Pubblico Ministero.

Posso comunque esplicitare la mia assoluta contrarietà all'istituzione di sezioni specializzate e l'auspicio che possa pervenirsi alla creazione di un autonomo Tribunale specializzato per la persona, le relazioni familiari e i minorenni con formazione multidisciplinare e con competenze civili e penali.

Sempre in via generale osservo che sarebbe assolutamente necessario e urgente un intervento volto a superare l'inadeguatezza delle norme procedurali attualmente in vigore per i procedimenti de potestate e in generale per tutte le procedure civili in materia minorile.

Occorre, infatti, che sia garantito per tutti i procedimenti la rigorosa applicazione del principio del contraddittorio nel rispetto delle garanzie difensive così come imposto dall'art. 111 Cost..

E' assolutamente condivisibile l'intervento per la modifica dell'art. 403 c.c., modifica della quale peraltro da tempo si discute.

L'art. 403 c.c. è norma che riflette la cultura dell'epoca in cui fu concepita e di essa porta il segno autoritario; essa autorizza, infatti, un soggetto pubblico a intervenire ponendo delle limitazioni a diritti di rango costituzionale (art. 30) con un provvedimento di natura amministrativa, senza regolamentarne nel contempo una successiva necessaria fase di

revisione giurisdizionale che ne garantisca un'efficacia temporalmente limitata alla situazione di assoluta urgenza.

La sua formulazione appare in chiaro contrasto con i principi internazionali contenuti nella Convenzione di New York (art.9), nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (art. 24) nonché nella Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (l'art. 8 CEDU).

In via generale concordo con la formulazione della delega al governo contenuta nell'A.C. Ascari e altri.

Con riferimento alla previsione di un procedimento di convalida, però, al fine di garantirne la celerità e le necessarie garanzie di difesa considerata l'incidenza che ha su diritti fondamentali della persona, appare, a mio avviso, fondamentale:

- l'inserimento nella delega al governo di termini perentori per le varie fasi procedurali relative al controllo giurisdizionale dell'atto amministrativo, cui si accompagni la sanzione processuale della perdita automatica di efficacia del provvedimento in caso di mancato rispetto degli stessi;

- prevedere una procedura rispettosa delle regole del giusto processo con la presenza obbligatoria del Pubblico Ministero.

In tal senso, trattandosi di un atto limitativo dei diritti e dei doveri dei genitori, sarebbe auspicabile prevedere l'obbligo per l'Autorità amministrativa di informare telefonicamente il Pubblico Ministero al momento dell'assunzione dell'atto per consentirne un primo vaglio di legittimità.

Per ciò che concerne l'istituto dell'affidamento familiare, al fine di evitare le attuali frammentazioni di competenze tra autorità giudiziarie che non appaiono funzionali al soddisfacimento dell'interesse del minore ed alla verifica delle sue condizioni di vita nel lungo periodo, sarebbe a mio avviso opportuno prevedere l'attrazione alla competenza del tribunale per i minorenni di tutta la materia e quindi anche del provvedimento previsto all'art. 4 comma 1 L. 184/1983 col quale, oggi, il giudice tutelare rende esecutivo il provvedimento di affidamento disposto dal servizio sociale col consenso dei genitori.

In generale, poi, concordo con le modifiche proposte dall'A.C. Ascari e altri all'art. 1 comma 1 lett. c) relativamente alle quali, però, faccio le seguenti osservazioni:

- appaiono assolutamente condivisibili le indicazioni di cui al punto 1) relative ai criteri di priorità da seguire nel disporre l'affido familiare.

E' altrettanto condivisibile dare la priorità all'allontanamento dalla casa familiare del genitore che abbia assunto condotte pregiudizievoli purché, però, tale provvedimento venga dotato di maggiore effettività.

Oggi, infatti, detta misura, se emessa in sede civile, ha di fatto poca incisività posto che non è previsto che possa avere esecuzione coattiva, che non è comminata alcuna sanzione nel caso di mancato rispetto e che ha una durata molto limitata nel tempo.

Sarebbe, pertanto, necessario inserire delle previsioni che ne garantissero una maggiore efficacia e cogenza nel senso suindicato.

- Nell'indicazione dei vari provvedimenti di affidamento specificherei, poi, che lo stesso può essere anche solo diurno.

Nella mia esperienza professionale, infatti, ho potuto osservare che si tratta di una misura che, in determinate condizioni, è assolutamente idonea a tutelare i minori.

- Al punto 2), l'obbligo di motivazione dell'esito negativo degli interventi di sostegno e di aiuto e, quindi, l'obbligo di effettuare tali interventi necessariamente prima che venga adottato il provvedimento, non può, a mio avviso, essere troppo stringente così come previsto nell'attuale formulazione della norma, posto che c'è una grande varietà di situazioni che non sono suscettibili di essere standardizzate e che talvolta è assolutamente necessario intervenire velocemente (si pensi ai casi di sospetto abuso o maltrattamento).

Sarebbe opportuno, piuttosto, inserire l'obbligatoria indicazione nella motivazione del provvedimento del progetto di sostegno e di recupero elaborato per il nucleo familiare in modo che sia garantita la continuità degli interventi anche dopo che si sia provveduto all'affidamento del minore.

- Il procedimento previsto al punto 4) per il riesame del provvedimento di affidamento va, come detto, sicuramente riservato al Tribunale per i minorenni con disposizioni procedurali rispettose delle regole del giusto processo e di tutte le garanzie difensive.

- Con riferimento al punto 3), il termine di durata dell'affido non può essere, a mio avviso, inferiore ad un anno e va certamente prevista la possibilità di proroga.

Un termine più breve, infatti, non consentirebbe ai genitori di effettuare i percorsi eventualmente per loro disposti né di compiere gli approfondimenti necessari per valutare l'eventuale necessità di proroga e rischierebbe di esporre il minore ad una instabilità che potrebbe essere per lui pregiudizievole.

- Al punto 7), non appare condivisibile la previsione attinente all'ascolto del minore che pone l'obbligo di documentarla con strumenti audiovisivi.

Tale modalità, infatti, rischia di inficiare la genuinità e spontaneità dell'atto rendendolo anche gravoso per il minore.

Mi sembra opportuno osservare, quanto all'età del minore per il quale deve essere disposto l'ascolto, che l'attuale limite dei 12 anni è assolutamente adeguato potendo comunque disporsi l'ascolto di un minore anche di età inferiore che abbia capacità di discernimento.

Proprio in tale materia la proposta di legge Locatelli e altri disciplina in modo meticoloso le regole per l'ascolto del minore nelle procedure di affidamento (che vengono devolute alla competenza del Tribunale ordinario) secondo le regole fissate dalla Carta di Noto che, quindi, il disegno di legge fa assumere a normativa primaria.

Bisogna però osservare che il predetto documento, firmato nel 1996 all'esito del confronto fra diverse figure professionali (avvocati, magistrati, psicologi, psichiatri, criminologi, medici legali) nell'ambito di un convegno su "*l'abuso sessuale sui minori e processo penale*", successivamente aggiornato in base alle nuove acquisizioni scientifiche, fornisce delle linee guida valide nel campo penale per il quale sono state concepite.

La loro cristallizzazione a normativa primaria ne determinerebbe peraltro una fissità incompatibile col voluto (ma non da tutti riconosciuto) loro carattere scientifico.

Certamente sarebbe importante prevedere delle forme di accreditamento delle famiglie affidatarie presso il Tribunale per i minorenni (A.C. Bazoli e altri art. 1 lett. a) nn. 1) e 2)) in modo da permetterne il controllo e sondarne l'effettiva disponibilità. Si potrebbe poi pensare di mettere in rete i vari Tribunali in modo da consentire a ciascuno di disporre di una platea più ampia di famiglie disponibili ad accogliere minori, cosa che soddisferebbe, di fatto, l'esigenza di creare una banca dati nazionale. La gestione del registro da parte dei singoli Tribunali per i minorenni consentirebbe, infatti, un più preciso aggiornamento dei dati rispetto ad un eventuale database nazionale.

Appare altresì fondamentale prevedere una banca dati nazionale dei minori fuori famiglia, così come indicato anche nella proposta di legge Bellucci e altri (art.1 lett.d).

L'eterogeneità dei provvedimenti di collocamento e la pluralità dei soggetti pubblici e delle autorità giudiziarie che possono disporli (servizi sociali, giudice della separazione e tribunale per i minorenni) rendono certamente complessa la formazione e gestione di un unico registro nazionale ma è un passaggio indispensabile poter disporre di un quadro generale, chiaro ed aggiornato dei minori in affidamento a famiglie o collocati in strutture di accoglienza.

La raccolta di dati relativi anche alle motivazioni degli allontanamenti renderebbe, inoltre, possibile l'individuazione di politiche mirate alla prevenzione degli allontanamenti.

Alla predetta banca dati, a mio avviso, dovrebbe esserne affiancata un'altra, relativa alle strutture di accoglienza dei minorenni.

In generale, però, per il settore delle strutture di accoglienza dei minorenni, oggi tutte private, occorrerebbe innanzitutto pervenire ad una regolamentazione uniforme delle modalità di funzionamento, dei criteri da seguire e degli standard minimi da rispettare per i servizi resi, definendo anche gli obblighi di controllo.

Oggi tale regolamentazione, come è noto, è rimessa alle Regioni col risultato, già evidenziato per altri aspetti, di creare enormi differenze anche circa la classificazione e la denominazione delle diverse tipologie di struttura da un territorio ad un altro.

In tal senso, quindi, inserirei altre prescrizioni oltre a quella dell'obbligo di presenza dell'educatore indicato nel disegno di legge Ascari e altri alla lettera n), mentre specificherei alla lett. o) a chi debbano essere demandati i necessari controlli.

A mio avviso, di essi potrebbero onerarsi in generale le Procure presso il Tribunale per i minorenni, che oggi già vi sovrintendono in coerenza con quanto disposto dall'art. 9 L. Adozione e, per quanto attiene agli aspetti sanitari, le autorità sanitarie.

Solo per completezza aggiungo che appare, a mio avviso, meno efficace, ai fini del controllo e della garanzia di uniformità dei servizi resi dalle strutture di accoglienza dei minori, la soluzione prospettata dall'A.C. Locatelli e altri laddove, all'art. 4, prevede l'istituzione di un Osservatorio nazionale sulle comunità di tipo familiare da collocarsi presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quanto concerne il riordino della disciplina sulla rappresentanza e sulla difesa del minorenni evidenzio che si può anche intervenire sul punto purché non si realizzi una retrocessione dei diritti oggi riconosciuti per legge ed in via giurisprudenziale ai minorenni. L'art. 336 comma 4 c.c., così come modificato dall'art. 37 comma 3 L. 149/2001, già prevede infatti che nelle procedure in cui si discute di sospensione e decadenza dalla responsabilità dei genitori il minorenni sia assistito da un difensore.

Secondo la più recente e consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione, inoltre, (cfr. Cass. 13/03/2019 n. 7196 e, da ultimo, Cass. 25/11/20 n. 1471), nei giudizi c.d. de potestate, ove non sia stato nominato un tutore provvisorio, deve essere sempre nominato al minore un curatore speciale ex art. 78 c.p.c., alla luce del conflitto d'interessi anche solo potenziale sussistente tra lui ed i genitori.

Al fine di evitare possibili e dannosi contrasti fra le diverse figure che si debbono occupare del minorenni in stato di pregiudizio, sarebbe certamente opportuno, a mio avviso, prevedere la regola che salvo casi particolari, la figura del curatore e quella del difensore del minore debbano coincidere.

Varie proposte di legge introducono cause di incompatibilità all'assunzione di determinati incarichi o divieti di affidamento a persone o in strutture nelle quali rivestano cariche parenti o affini dei giudici che dispongono il collocamento (A.C. Ascari e altri lett. h) e i) n. 1 e 2; A.C. Bellucci e altri per i tutori art. 6 lett. b); A.C. Locatelli e altri, per i tutori art. 4 comma 2; A.C. Bellucci e altri per i difensori dei minorenni art.2)).

In generale non sono contraria alla previsione di casi tassativi di incompatibilità perché sono convinta che la forma sia un presupposto essenziale per garantire anche nella sostanza l'imparzialità di coloro che operano ed incidono in modo oggettivamente rilevante sulle condizioni di vita e sui diritti fondamentali dei minorenni e dei loro familiari.

Alcune delle cause di incompatibilità indicate nelle proposte di legge, tuttavia, sono ultronee o perché già previste dalla legge o perché già contenute nel codice deontologico dei vari ordini professionali.

E' importante, comunque, calibrare e selezionare bene le ipotesi ritenute assolutamente necessarie per evitare un inutile appesantimento del sistema che certamente non sarebbe funzionale alle finalità di speditezza delle procedure.

Altro punto fondamentale affrontato nei vari disegni di legge è quello relativo alla specializzazione dei servizi sociali che operano nel settore della tutela dei minorenni (A.C. Ascari e altri lett. m; AC Bazoli e altri lett. l); A.C. Locatelli e altri art. 5 bis).

A me sembra ragionevole l'indicazione contenuta nell'A.C. Locatelli di richiedere per poter operare in questo campo l'iscrizione all'albo degli assistenti sociali che presuppone una laurea magistrale. Valida anche la soluzione dell'A.C. Ascari e altri circa che pone un obbligo di tirocinio di un anno post laurea col quale quindi potrebbero abilitarsi anche coloro che conseguano una laurea triennale.

Relativamente alla A.C. Ascari e altri, il cui impianto generale condivido, faccio un'ultima osservazione: la previsione contenuta nell'art. 1 comma 1 lett. b), a mio avviso, dovrebbe essere specificata perché, in realtà, nelle procedure minorili è proprio l'idoneità dei genitori che deve essere valutata dal tribunale, posto che, come recita l'art. 1 comma 2 L. 83/1984: *"Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la responsabilità genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia"*. L'intento che si vuole realizzare con tale previsione, come si desume dall'introduzione che ne è fatta potrebbe essere realizzato prevedendo che *"i provvedimenti limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale possono essere adottati sulla base di valutazioni fondate su elementi concreti desunti da specifici fatti"*.

Mi preme, da ultimo, suggerire una modifica all'attuale normativa, che non ho rinvenuto in alcuna delle proposte presentate, e che appare, a mio avviso, necessaria: mi riferisco alla previsione dell'annotazione all'anagrafe comunale dei provvedimenti limitativi della responsabilità dei genitori (sospensione e decadenza). Oggi detti provvedimenti, persino quando sono definitivi (pur se sempre revocabili), vengono annotati solo nei registri dei singoli Tribunali che li hanno adottati (Tribunale per i minorenni e Tribunale ordinario) col risultato che non sono conoscibili -almeno immediatamente- anche da parte delle altre autorità giudiziarie.

Nel ringraziare per l'attenzione resto a disposizione per ogni ulteriore chiarimento.
Con osservanza.

Napoli il 18 maggio 2021

Il Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale per i minorenni di Napoli
Maria de Luzenberger Milnerheim

