



**A.I.M.M.F.**

**Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia**  
*Aderente alla "Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse  
et de la Famille"*

[www.minoriefamiglia.it](http://www.minoriefamiglia.it)

**Audizione Commissione Giustizia Camera dei deputati 25.5.2021**  
**DDL 2897, DDL 2937, DDL 2796, DDL 2264, DDL 2102**

### PREMESSA

Occorre fare una premessa di ordine generale derivata dalla lettura del testo dei disegni di legge in discussione e soprattutto dalla lettura delle rispettive relazioni introduttive nelle quali è costante una visione unilaterale di discredito del sistema di tutela dell'infanzia :

i disegni di legge sembrano trovare la loro ragione di essere nella stagione terribile che tutto il comparto della Giustizia Minorile e, in senso più allargato, della tutela dei soggetti di minore età, ha vissuto a valle della vicenda cosiddetta di Bibbiano.

Per molti mesi, con una strumentalizzazione mediatica senza precedenti, si è voluta pervicacemente seguire la strada della messa in stato di accusa di un intero sistema nazionale, senza operare alcun distinguo, a prescindere da qualsiasi ragionamento che fosse fondato su dati concreti, sull'esperienza di chi da anni vi lavora, sulla effettiva corrispondenza al reale dei fenomeni affrontati.

Nessuno di noi è in grado di dire se quegli specifici fatti, posti a base di un processo penale non ancora conclusosi, siano stati trattati in modo adeguato o meno ;

certo è che la modalità comunicativa cui siamo ormai avvezzi - a fronte di pochi episodi molto sbandierati - è tesa a distruggere una cultura e un impegno, risalenti alla metà del secolo scorso che, nonostante la scarsità di risorse dedicate e un clima di perenne allarme agitato da pochi, ha dato finora ottimi risultati.

Questa modalità certamente amareggia, tutti coloro, e sono al contrario molti, che dedicano tante energie all'infanzia ferita.

Naturalmente tutto è perfettibile, ed è perciò da tempo, certamente dal primo tentativo di soppressione dei TTMM nel 2003 con l'allora Ministro della Giustizia on. Castelli, fino alla tentata riforma Orlando del 2015, che AIMMF, consapevole della necessità evolutiva degli strumenti legislativi in vigore, ha sempre sottoposto al legislatore ipotesi di miglioramento normativo, sia legato a possibili riforme ordinamentali, ma anche alle più semplici modifiche di natura processuale, utili a razionalizzare un

settore che presenta disomogeneità, e a garantire in un modo sempre più tutelante i non pochi minorenni che crescono in famiglie gravemente dannose e disfunzionali e che necessitano di una collocazione sostitutiva.

Naturalmente però per introdurre qualsiasi modifica dell'esistente occorre partire da dati certi ed è noto come la raccolta dei dati sia un problema mai affrontato in modo sistematico e omogeneo.

Anche il documento conclusivo della Commissione Bicamerale Infanzia del 7 marzo 2017 descrive una situazione assai critica e arretrata sulla raccolta dei dati, oltre ad evidenziare nel suo complesso sfiducia nel mondo della Giustizia Minorile dal momento che nessun magistrato minorile esperto venne sentito, e che ci si basò sulle informazioni di un avvocato, già magistrato minorile per un brevissimo periodo prima di rassegnare le sue dimissioni, peraltro spesso al centro di polemiche.

Quindi nuovamente ringrazio per questa opportunità la Commissione Giustizia.

## I DATI

I dati più recenti di cui finora disponiamo secondo il rapporto del 2020 della CRC "*Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*", descrivono una situazione italiana -quanto ai minori fuori famiglia- ben meno critica di quella di altre nazioni europee.

Peraltro proprio sull'onda delle gravi notizie diffuse dai media, il ministro Bonafede nell'estate del 2019 diede vita ad un tavolo di lavoro di esperti, chiamato « *Squadra Speciale* » di cui fecero parte l'allora presidente AIMMF dott.ssa Pricoco, la collega Silvia Albano in rappresentanza di ANM, l'avvocato Masi allora vice-presidente del CNF, oltre a rappresentanti degli ordini degli psicologi e degli assistenti sociali.

Fu predisposto un questionario, distribuito ai 29 Tribunali per i Minorenni italiani e ai Tribunali Ordinari, con il compito, in assenza di altre fonti attendibili, di reperire dati sugli allontanamenti disposti dalle Autorità Giudiziarie italiane in un determinato periodo.

Dare sollecita ed esaustiva risposta fu un lavoro certosino e artigianale, dal momento che i Tribunali per i Minorenni non dispongono di un sistema nè statistico nè informatico adeguato: ricordo che nel mio ufficio ( il TM di Brescia ) feci personalmente la ricerca spulciando i brogliacci di tutte le camere di consiglio del periodo richiesto, e così, fecero, credo, anche i miei colleghi presidenti di altri Tribunali minorili.

L'esito fu assolutamente rassereneante: i numeri dei minori allontanati da soli, senza la madre o comunque non collocati nell'ambito della famiglia allargata, fu di circa 12.000, al netto dei Minori Stranieri Non Accompagnati.

Un numero risultato inferiore a quello contenuto nel rapporto della CRC pari a 14.219, che descrive una percentuale italiana di allontanamento pari all'1,4 per mille, nettamente inferiore ai numeri francesi (10,4 per mille), tedeschi (10,5 per mille), inglesi (6,1 per mille) e spagnoli (4,4 per mille).

Alla luce della fatica spesa per reperire dati aggiornati e attendibili non possiamo che essere concordi con le proposte presenti in alcuni dei DDL relative alla istituzione di una banca dati sui minori collocati fuori dalla famiglia . Con l'auspicio che si tratti di banche dati realmente funzionanti , non come quella sui minori dichiarati adottabili prevista dalla legge 149/01, attuata con grande ritardo e impossibile da utilizzare perchè non funzionante.

Peraltro il risultato raggiunto con l'analisi ottenuta dalla *Squadra Speciale* ministeriale dimostra come sia già attuato – perché previsto dal corpo delle norme vigenti , siano esse le norme del codice civile 330-333 CC , siano le norme comprese nelle legge sull'adozione 184/83- quanto è contenuto nei disegni di legge in esame circa

1-la necessità di rendere in primis attuabili i percorsi di sostegno alla famiglia di origine finalizzati al suo recupero , rendendo l'allontanamento un episodio del tutto residuale, utilizzato come *extrema ratio*, solo in presenza di serie deprivazioni affettive e gravi trascuratezze, non certo legato alla mera indigenza dei genitori;

2- la preferibilità della famiglia di origine- ove idonea- a qualsiasi famiglia terza,

3- la necessità di allontanare il genitore maltrattante nei casi di violenza intra-familiare e non i bimbi con la madre ( genitore più frequentemente maltrattato ) ,

4-la preferibilità dell'inserimento in affido familiare piuttosto che in comunità

5- la necessità di dare conto nelle motivazioni dei provvedimenti giudiziari di tutti i percorsi di sostegno alla famiglia di origine, intrapresi e non riusciti, prima di giungere allo allontanamento.

Questi sono principi già contenuti nelle regole presenti nel nostro ordinamento. In caso di mancato rispetto delle stesse da parte di qualche organo giudicante, esiste la possibilità di proporre reclamo al giudice di appello.

## FORMAZIONE PERMANENTE

Assolutamente condivisibile è la necessità, ravvisata in alcuni dei disegni di legge in esame, che siano garantiti adeguato tirocinio e formazione permanente a tutti gli operatori sociali, sanitari ed educativi che si occupano a vario titolo del minore e della sua famiglia.

Ovviamente ciò non può essere realizzato a costo zero : è invece estremamente importante reperire risorse per potenziare questi aspetti, offrendo alle famiglie fragili percorsi di sostegno basati su effettiva competenza e mezzi congrui per recuperare la

loro adeguatezza e offrendo per contro ai bambini traumatizzati dal maltrattamento subito non solo un collocamento protettivo, ma anche le cure psicologiche necessarie a superare il trauma.

In particolare l'esigenza di offrire sostegno reale e specializzato alle famiglie fragili pare assumere una importanza ancora più pregnante in questa fase di pandemia - che speriamo prossima ad essere superata- in cui la famiglia è stata spesso il teatro di vicende molto dolorose per i più piccoli.

Non pare di poter invece condividere, peraltro in carenza di fondi, l'introduzione di figure altre, (cfr DDL Bellucci-DDL Ascari ) definite alternativamente « *operatore dell'accoglienza familiare temporanea, / volontario che accompagna il minore e la famiglia* » soggetto con una funzione confusa di tutoring e rappresentanza legale , che si sovrappone alle figure deputate all'esercizio della responsabilità genitoriale e può confliggere con le figure del welfare tradizionale

Aggiungo quanto alla formazione /specializzazione auspicata nei DDL per tutti gli operatori , che pare necessario che analoga pretesa di specializzazione intervenga nei confronti dei legali che si propongono come curatori dei minori , la cui nomina sarebbe da prevedersi solo nei procedimenti di maggiore rilievo in cui si presentano reali conflitti di interesse fra il minore e i genitori, pena una sovrabbondanza di figure non necessarie e un carico spropositato di spesa per l'Erario.

La formazione dei curatori speciali dei minori e dei difensori di ufficio dei genitori deve essere una formazione necessariamente multidisciplinare di carattere continuativo, deve essere prevista per legge e costituire requisito necessario per accedere alle liste , da sottoporre in ogni caso a periodica verifica, come già avviene in alcuni Distretti di Corte d' Appello (cfr Brescia).

## SITUAZIONE AFFIDO FAMILIARE

Va detto , quanto alla necessità di privilegiare l'inserimento in famiglia affidataria rispetto all'inserimento in comunità, che le realtà italiane presentano situazioni molto differenziate , legate sia alla presenza di maggiori o minori risorse , ma anche all'impegno profuso o meno dagli organi giudiziari minorili stessi nel fare da stimolo e propulsore a determinate soluzioni organizzative piuttosto che ad altre.

L'affidamento familiare al sud è un percorso abitualmente praticato solo nel territorio del distretto di Catania, mentre è del tutto sporadico altrove, anche per il mancato investimento delle Regioni e degli enti territoriali sulla formazione di famiglie affidatarie,

Questa situazione ovviamente- in assenza della risorsa "famiglia affidataria"- impone alla Autorità Giudiziaria che deve allontanare il minore il necessitato ricorso alle comunità di accoglienza.

Seria carenza di famiglie affidatarie si registra anche nel centro Italia : in Lazio e in Sardegna vi sono rare famiglie e si è costretti a privilegiare l'inserimento in comunità; fa eccezione la Toscana dove il ricorso all'affidamento familiare è prevalente.

In tutte le regioni del nord, l'affidamento familiare è invece un istituto sviluppato e molto utilizzato , che andrebbe però , vista la sua grande utilità e beneficenza, implementato e soprattutto sostenuto : va infatti garantito specifico sostegno da parte dei servizi anche alle famiglie affidatarie che spesso vengono lasciate sole a gestire bimbi che hanno sperimentato esperienze sfavorevoli e che sono pertanto di assai difficile gestione, con conseguente possibile fallimento dell'affido stesso .

Ben venga dunque una valorizzazione e un forte impegno finanziario per il sostegno dell'affido familiare , intervento che ancora una volta non può essere previsto a costo zero.

Va però rilevato che la introduzione di ulteriori rigidità circa la durata dell'affido familiare , di cui ai DDL Locatelli e Giannone, si scontra con la realtà : se si tratta infatti di una situazione che si ritiene agilmente superabile e transitoria il ricorso all'affido sarà consensuale , vistato dal Giudice Tutelare , con la durata massima di due anni;

se invece, nell'ambito di procedure ai sensi degli artt.330-333 CC ,si arriva all'allontanamento disposto dal Tribunale per i minorenni , in presenza di situazioni gravi legate non certo alla indigenza ma alle non trascurabili e pregiudizievoli fragilità dei genitori e alla assenza di risorse percorribili all'interno della famiglia allargata, significa che il bimbo necessita di essere collocato in una famiglia sostitutiva per il tempo necessario alla propria per recuperare almeno in parte adeguate capacità genitoriali.

Non è mai accaduto che tale faticoso percorso possa concludersi in sei / dodici mesi: se si parla ad esempio di tossicodipendenza grave, di marginalità dovuta a una malattia psichiatrica che non consente di proteggere i propri figli.

Da un lato occorre consentire alla famiglia di origine un tempo per raggiungere la consapevolezza della propria difficoltà e un tempo di costruzione di un risultato, tempo di norma non breve.

Dall'altro occorre garantire al bimbo un luogo familiare dove costruire legami che possono diventare assai significativi . e per costruire legami serve pure un tempo che non può essere troppo breve.

Laddove la famiglia non riuscisse a recuperare nei tempi previsti potrebbe profilarsi lo stato di abbandono e quindi la apertura di una procedura di adottabilità.

Con la previsione di un affidamento così breve il bimbo, che dopo i rigidi sei/ dodici mesi non potesse ancora tornare a casa, in assenza di evoluzione dei genitori, non potrà che essere valutato come adottabile o ospitato in comunità con ulteriori fratture nel suo mondo interiore.

## COMUNITA' e loro CONTROLLO

Quanto alla scelta di collocare il minore in comunità si tenga conto che avviene in gran parte con gli adolescenti, che sono da allontanare perchè trasgressivi o portatori di un grande disagio psicologico ,spesso espulsi dagli stessi genitori , in quanto essi non accetterebbero mai l'inserimento in altra famiglia.

Dunque con la parola minorenni non si può generalizzare passando indifferentemente dal neonato al diciassettenne attraverso l'introduzione di rimedi validi sulla carta, ma non percorribili nell'esperienza.

Il risultato della indagine ministeriale della Squadra Speciale aveva infatti evidenziato come il maggior numero dei minori in comunità fosse dato dagli adolescenti.

Altro tema contenuto in uno dei progetti è quello del controllo delle comunità per minori, che tuttavia già è previsto in capo alla Procura Minori all'art.9 legge 184/83 . Il PMM attua apposite ispezioni a sorpresa al fine precipuo di evitare bimbi dimenticati e in stato di abbandono nelle strutture, ma, poichè ciò per fortuna non accade ormai più, ha anche il compito di verificare l'adeguatezza delle condizioni dei minori ospitati e la bontà del collocamento.

Certo è che si tratta di un lavoro immenso se rapportato al grande numero delle comunità e agli organici assai contenuti degli uffici di Procura, che andrebbero implementati in ragione del molto lavoro civile che svolgono nel ricevere e valutare le segnalazioni di disagio , maltrattamento e abbandono ,al fine di scegliere se inoltrare o meno ricorso al TM, imponente attività civile che rende impossibile la trasformazione delle Procure per i Minorenni in gruppi specializzati delle Procure Ordinarie come più volte sostenuto da AIMMF ai tempi della riforma Orlando..

Inoltre dovrebbe prevedersi la possibilità per il PMM di incidere effettivamente sulle comunità ritenute inadeguate .

Al momento, al di là della richiesta di un intervento della Procura Ordinaria in presenza di profili di reato, o della Guardia di Finanza se vi sono violazioni finanziarie, o dei Nuclei Anti Sofisticazioni (NAS) dei CC se vi sono violazioni igieniche, il PMM non ha altri strumenti impositivi o autoritativi .

Eppure certamente un controllo occorre.

Si valuti inoltre che spesso gli uffici di Procura non sono messi in grado di avere gli elenchi esatti delle comunità esistenti sul territorio di competenza , dal momento che le strutture sono soggette ad aperture, chiusure, cambi di denominazione frequenti.

Sarebbe quindi importante prevedere una mappatura e la formazione di elenchi che vengano costantemente tenuti aggiornati e monitorati.

## MODIFICA dell'art.403 C.C.

Va certamente condivisa l'attenzione alla modifica dell'art.403 CC, già peraltro proposta da AIMMF in sede di riforma Orlando.

E' necessario prevedere tempi precisi di inoltro della segnalazione al Pubblico Ministero Minorile da parte delle FFOO e dei servizi che effettuano l'allontanamento d'urgenza, tempi precisi per l' inoltro del ricorso al TM da parte della Procura, e tempi precisi per il TM per poter provvedere nel contraddittorio alla eventuale convalida o meno dell'allontanamento.

Va posta però attenzione a non formulare tempi troppo stretti perchè occorre qualche giorno al PMM per verificare la effettiva fondatezza dell'inserimento ex art.403 CC ed eventualmente archiviare la vicenda, pena l'instaurazione di procedimenti giurisdizionali inutilmente stressanti per le persone, con aggravio di spese per lo Stato. Mi risulta peraltro che tale modifica sia contenuta nel maxi- emendamento alla riforma del processo civile n. 1662 appena depositato in Senato, su cui ha lavorato la Commissione ministeriale presieduta dal professor Luiso.

## ASCOLTO del MINORE

Molti dei temi trattati dai DDL fanno riferimento a norme già esistenti che nella loro flessibilità consentono di intervenire a tutela dei minori in situazioni di pregiudizio, senza irrigidimenti contro produttivi.

L'ascolto del minore è già previsto e regolato dall'art.336 bis CC e dalla normativa convenzionale europea, oltre che dal Regolamento Bruxelles II bis .

Il tema introdotto nel DDL Locatelli, legato all'abbassamento ad 8 anni della età del minore da ascoltare direttamente, introduce rigidità che non sono mai positive.

Del resto esiste, prevista espressamente dalla norma sopracitata, la possibilità per il giudice di sentire qualsiasi bimbo in ragione della sua raggiunta capacità di discernimento: se un bimbo è maturo e in grado di essere sentito ciò potrà essere disposto, ma al contrario tanti bimbi oggetto di guerre familiari vanno invece protetti da ascolti diretti che possono suscitare in loro ulteriori turbamenti.

Ovviamente resta ferma la possibilità di delegare l'ascolto e attuarlo in modo indiretto, nel senso di acquisire il punto di vista del minore, tramite operatori specializzati o con CTU.

## CONCLUSIONI

AIMMF ritiene che incidere su un sistema complesso in modo disorganico con previsioni che risulterebbero sovrabbondanti nel nostro ordinamento, rischia non di migliorare, ma di minare l'affidabilità di un sistema che deve essere percepito dagli utenti come espressione di garanzia a tutela di una infanzia i cui diritti sono spesso dimenticati.

A questo proposito mi sia lasciato dire che non è l'intervento a protezione, ma è piuttosto *“l'indifferenza al disagio”* il vero danno sul quale raramente ci si sofferma, il non voler vedere, il girarsi dall'altra parte di fronte alle situazioni di pericolo, di incuria, di malessere grave in cui un minore è costretto a vivere in casa, da parte della scuola, dei vicini, dei servizi sociali o anche della magistratura... poi si verifica la morte annunciata di un bimbo per mano dei suoi stessi famigliari, come troppo spesso abbiamo appreso dalla cronaca, ed è troppo tardi.

Ma non ho mai letto un rigo di critica a chi non ha voluto vedere, a chi ha omesso di intervenire, a chi non ha saputo prevenire e proteggere in tempo, prima di arrivare a tanto.

Concludo ribadendo che gli interventi legislativi devono poggiare su dati di realtà, su ricerche approfondite, non su emozioni estemporanee.

I nostri uffici sono case di vetro per tutti coloro che vorranno verificare lo stile, il grande rispetto e l'umiltà che vengono riservate a tante così dolorose vicende umane. Vi invitiamo perciò ad entrarvi.

25 maggio 2021

Il Presidente AIMMF  
Cristina Maggia