



**Audizione informale in Commissione Giustizia della Camera dei Deputati - 6 maggio 2021**  
**DDL 2897, DDL 2937, DDL 2796, DDL 2264, DDL 2102**

Come è noto, la Convenzione delle Nazioni Unite del 1989 sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC) prevede un monitoraggio attivo agli art. 41-45 sull'applicazione della Convenzione in ogni stato aderente. Fa parte attiva di questo monitoraggio il network di associazioni che si occupano di tutela infanzia in Italia, ad oggi oltre 100 associazioni, fra cui anche UNCM. L'ultimo Rapporto di aggiornamento e monitoraggio sull'attuazione in Italia (d'ora in avanti definito Rapporto CRC), con riferimento ai minori fuori famiglia, ha sottolineato che *“dall'estate del 2019, a seguito dei fatti di Bibbiano, l'affidamento familiare è stato al centro di fortissimi attacchi a livello politico e mediatico. Si è creato un clima di sospetto nei confronti non solo degli operatori sociali e dei giudici minorili, ma anche degli stessi affidatari, screditando l'impegno di migliaia di famiglie che hanno accolto in questi anni minorenni... Il rischio tangibile è quello di mettere in serio pericolo l'intero istituto dell'affido e di scoraggiare le disponibilità all'accoglienza”*<sup>1</sup>.

UNCM ritiene fondata questa valutazione e aggiunge che, ad essere screditato, è stato l'intero sistema di tutela dell'infanzia, di cui lo Stato per primo è, e deve continuare ad essere, garante.

Questa visione unilaterale di discredito al sistema “tutela infanzia” emerge da tutte le relazioni dei Disegni di Legge oggi in discussione<sup>2</sup>.

Sempre il summenzionato rapporto CRC<sup>3</sup>, pur sollevando un problema di disomogeneità dei dati raccolti e pubblicati dalle autorità competenti, sottolinea che i numeri dell'affido in Italia, al 31.12.2017, secondo la rilevazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al netto dei minori stranieri non accompagnati, riguardano 14.219 minori, pari ad una percentuale dell'1,4 per mille. Di tale numero, il 48% si trovava in affido intra-familiare, il 52% a terzi. Quanto alla procedura, si precisa che tale affidamento è per il 22% consensuale, per il 75,1% giudiziale, per il 2,6% non indicato.

<sup>1</sup> Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, 11° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza in Italia, 2020, p. 79, disponibile su: [https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2020/11/XIrapportoCRC2020\\_compressed.pdf](https://gruppocrc.net/wp-content/uploads/2020/11/XIrapportoCRC2020_compressed.pdf)

<sup>2</sup> Per tutte, quella al DDL Locatelli, proposta n. 2264 del 21 novembre 2019: *“Mai più business sulla pelle dei bambini! Sono ormai davvero tante le inchieste giudiziarie per abusi ai danni dei minori dati in affidamento... i gravi fatti di cronaca confermano l'esigenza di una revisione dell'attuale sistema...”*

<sup>3</sup> Ibidem, p. 78, evidenzia che *“permane situazione di carenza nei dati complessivi comparabili tra loro, in riferimento alle diverse forme e modalità di raccolta dei soggetti di minore età fuori dalla propria famiglia. Gli ultimi disponibili sono inoltre non attuali, in quanto risalgono al 2017. Continuano a permanere modalità non omogenee di raccolta dei dati da parte delle istituzioni: nello specifico, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza. Ciò rende difficilmente comparabili i dati stessi. Si segnala che i dati del MLPS raccolgono gli esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle regioni e province autonome, mentre quelli dell'AIGA sono stati forniti dalle 29 Procure della Repubblica presso i TM. Il rapporto sottolinea, dunque, l'importanza dell'estensione sull'intero territorio nazionale del sistema di rilevazione S.In.Ba (Sistema Informativo sulla cura e sulla protezione dei bambini re delle loro famiglie) in attuazione del Decreto n. 206 del 16 dicembre 2014, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza, a norma dell'articolo 13 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78.*



Sempre i dati segnalano una durata degli affidamenti prolungata oltre due anni nel 57,8 % dei casi, con rientro nella famiglia di origine nel 37,4% dei casi. Questi dati devono certo far riflettere, ma non solo nel senso univoco riportato nelle relazioni introduttive dei lavori oggi in discussione. Bisogna, infatti, anche considerare le ipotesi in cui i minori non fanno rientro presso la famiglia di origine a causa del mancato recupero delle capacità genitoriali dei propri genitori; in tali ipotesi, molto spesso, sono previsti programmi provvisori poco attenti alle esigenze dei minori, che vengono prolungati eccessivamente nella speranza di un recupero delle capacità genitoriali che, tuttavia, poi non interviene.

I minori in comunità al 31/12/2017, secondo la stessa fonte, sono 12.892. “La casistica “precisa il rapporto “è in linea con l’andamento negli ultimi anni e conferma che in Italia l’allontanamento temporaneo dei bambini e dei ragazzi dalla propria famiglia di origine, a scopo di tutela e protezione, è pari al 2,8 per mille”<sup>4</sup>. Tale tasso è considerevolmente più basso rispetto a quello riscontrato negli stati europei con caratteristiche sociologiche simili: in Francia è pari allo 10,4 per mille; in Germania al 10,5 per mille; in Inghilterra al 6,1 per mille; infine, in Spagna al 4,4 per mille.

**Ad avviso di UNCM questo deve essere il dato di partenza nelle relazioni introduttive (relazioni che, ricordiamo, hanno anche valenza interpretativa delle norme una volta che le stesse siano entrate in vigore) per poter lavorare, certo al meglio, per una migliore efficienza del sistema di tutela dell’infanzia nel suo complesso.**

Con riferimento ai disegni di legge oggi in discussione, in via generale e di sintesi, si indicano qui di seguito le previsioni su cui UNCM concorda:

1) Previsioni che programmino, oggi o in futuro, disposizioni di allocazione di fondi ed investimenti sull’intero sistema di tutela del welfare, per introdurre forme di sostegno anche alle famiglie d’origine e alle famiglie affidatarie<sup>5</sup>. Sono di estrema rilevanza anche quelle previsioni volte alla dotazione, in favore degli Uffici competenti, di strumenti informatici adeguati ed efficienti, con personale idoneo, atti a realizzare con trasparenza, seppure nel rispetto del diritto alla riservatezza, una rete informatica relativa sia al sistema giustizia (introduzione del processo civile telematico, detto PCT, presso i Tribunali per i Minorenni, con un sistema che garantisca la comunicazione e lo scambio di dati e informazioni tra i Tribunali per i Minorenni e i Tribunali Ordinari), che ai servizi del territorio, alle istituzioni (scuola, centri di aggregazione) e alle famiglie.

<sup>4</sup> Ibidem, p. 83.

<sup>5</sup> A tale riguardo, si consideri la raccomandazione n. 1 del summenzionato Rapporto CRC, in tema di affidamento familiare, che raccomanda “Allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali, affinché nell’ambito delle rispettive competenze, laddove non si riveli sufficiente il sostegno alle famiglie di origine, venga privilegiato l’affidamento familiare adeguatamente programmato e monitorato, stanziando finanziamenti adeguati nonché formando il personale socio assistenziale e sanitario necessario per il sostegno alla persona di età minore, alla famiglia affidataria e soprattutto ai genitori di origine”. Non ci sono espresse previsioni di allocazione e stanziamento di fondi nei DDL in discussione. Su tale punto, il DDL, nell’ambito della delega al Governo dispone semplicemente, all’art. 1, comma 1, lett. i), punto p), di “ridefinire le modalità di finanziamento, di gestione e di rendicontazione delle erogazioni a favore di strutture private che accolgono minori”, senza null’altro specificare. Il DDL Giannone, invece, espressamente prevede, all’art. 4, una clausola di invarianza finanziaria, secondo cui “dall’attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”. Anche il DDL Locatelli, nel momento in cui prevede l’istituzione di un Registro nazionale delle comunità di tipo familiare, degli istituti di assistenza pubblici e privati e delle famiglie affidatarie (art. 1, comma 1, lett f), dell’Osservatorio nazionale sulle comunità di tipo familiare (art. 4) e l’introduzione di disposizioni volte ad assicurare l’autonomia e indipendenza dei garanti regionali dell’infanzia e dell’adolescenza (art. 6), prevede che tali disposizioni dovranno essere attuate senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.



A tale ultimo riguardo, si veda il documento pubblicato da UNCM sul tema *Recovery fund e strumenti operativi per una giustizia a misura di minore*<sup>6</sup>.

2) Previsioni, in via generale, relative alla necessità di intervenire non sulle norme sostanziali attualmente in vigore, le quali sono utili a perseguire con la massima duttilità e flessibilità l'obiettivo di tutelare il minore in situazioni di pregiudizio<sup>7</sup>, bensì su quelle di carattere procedurale. E ciò allo scopo di assicurare, sin dall'inizio dei procedimenti, la partecipazione del minore, dei suoi genitori e dei parenti che con lui intrattengono una relazione significativa, assistiti e difesi in ogni fase da avvocati specializzati. Si ritiene, infatti, che solo una dialettica processuale costruttiva possa fornire al giudice una visione quanto più possibile completa del mondo del minore, affinché sia realizzato con gli strumenti più adeguati in relazione al caso di specie il miglior interesse di quel determinato bambino. UNCM condivide l'esigenza di garantire il rispetto del principio del contraddittorio attraverso una maggiore proceduralizzazione, ispirata ai criteri delle garanzie costituzionali previste dall'art. 111 Cost., in un procedimento che deve essere in linea con la peculiarità della materia e si prospetti in modo armonico nell'intero sistema del processo civile di famiglia e minorile<sup>8</sup>.

3) Previsioni che riguardino la giurisdizionalizzazione del procedimento di cui all'art. 403 c.c., in modo da garantire la possibilità di attuare tempestivamente le misure che si rendano necessarie in caso di pregiudizio ma, al contempo, prevedendone in tempi brevi la convalida davanti all'autorità giurisdizionale<sup>9</sup>. Tale procedimento di convalida deve essere disciplinato in modo compatibile con le specificità della materia trattata, tenendo ad esempio in considerazione il fatto che la previsione di rigidi termini di decadenza potrebbe arrecare danni irreparabili al minore<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Pubblicato sul sito UNCM il 19 aprile 2021, disponibile online su: <https://inx.camereminorili.it/wp-content/uploads/2021/04/Recovery-fund-e-strumenti-operativi-per-una-giustizia-a-misura-di-minore-definitivo-1.pdf>.

<sup>7</sup> La giurisdizionalizzazione del processo minorile, attuata con la legge 149/2001, è ad oggi pienamente compiuta solo con riferimento ad una legge forte e solida, con una struttura unitaria, come la Legge 184/1983, che meglio si presta all'esigenza di utilizzare regole procedurali certe: il *petitum* è la verifica della sussistenza dello stato di abbandono. Il rito camerale nei procedimenti di volontaria giurisdizione è funzionale ad un *petitum* più incerto (la limitazione della responsabilità genitoriale ha moltissime forme graduate, a seconda della gravità dei comportamenti degli adulti e del pregiudizio in concreto per il minore; il Giudice emette i provvedimenti convenienti, può assumere informazioni e monitorare la situazione). La discrezionalità del Giudice minorile va conservata, ma non può andare a detrimento della necessità di garantire un giusto processo, come autorevolmente affermato dalla sentenza della Corte Costituzionale del 16 gennaio 2002, n. 1.

<sup>8</sup> A tal fine, appare necessario un coordinamento con gli attuali lavori dell'Ufficio legislativo presso il Ministero Giustizia con la Commissione per la riforma del processo civile.

<sup>9</sup> Una proposta in tal senso è formulata, ad esempio, nell'ambito della delega al Governo di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) del DDL Ascari, n. 2897.

<sup>10</sup> UNCM da tempo sostiene la necessità di implementazione della normativa che non garantisce tuttora un sufficiente e immediato controllo dell'Autorità Giudiziaria sulle decisioni amministrative dei Servizi di Territorio, con l'imprescindibile modifica dell'art. 403 c.c. attraverso l'introduzione di una procedura maggiormente giurisdizionalizzata. Essa deve prevedere, in tempi celerissimi, l'intervento del Giudice e la convocazione dei familiari del minore allontanato, in una situazione di perfetto contraddittorio, ossia con la piena conoscenza (salvo le situazioni di segreto istruttorio) dei fatti e comportamenti loro addebitati e che hanno giustificato l'agire dei Servizi.

In ogni caso, UNCM ribadisce che il *focus* dell'intervento dei Servizi e della magistratura deve rimanere il bambino. Ci sono situazioni in cui allontanare un bambino dalla sua famiglia è indispensabile anche prima che vengano accertate responsabilità penali o condizioni dei genitori inadeguate per ragioni sanitarie, di dipendenze e quant'altro. Un



4) Previsioni relative all'introduzione, in tutti i procedimenti rilevanti, in linea con le normative internazionali e nazionali, della figura del curatore speciale del minore, nella persona di un avvocato che potrà costituirsi in proprio ai sensi dell'art. 86 c.p.c. La figura del curatore è indispensabile in tutti procedimenti nei quali il minore si trovi in una situazione di conflitto d'interessi con gli esercenti la responsabilità genitoriale. I curatori speciali dovrebbero avere obblighi di formazione multidisciplinare, adeguata e di carattere continuativo, essere iscritti in appositi elenchi presso i Consigli degli Ordini degli Avvocati.

5) Previsioni riguardanti l'introduzione di una procedura *ad hoc* per l'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 330-333 e 336 c.c., in linea con il punto 2) (*supra*)<sup>11</sup>. Tali modifiche non dovrebbero incidere sui presupposti applicativi da un punto di vista sostanziale, perché le norme prevedono già la rilevazione di due condotte ai fini dell'adozione dei provvedimenti limitativi e ablativi della responsabilità genitoriale: I) "il genitore che viola o trascura i doveri o abusa dei poteri"; e II) "che arreca grave pregiudizio". Non bisogna in ogni caso dimenticare che questa valutazione necessita di condotte di carattere oggettivo, ma anche di valutazioni prognostiche sulle capacità genitoriali e su una eventuale assenza delle medesime. Non si concorda dunque su modifiche sostanziali alla norma.

6) Previsioni che assicurino una priorità di allontanamento del genitore "che maltratta o abusa il minore", attualmente indicata solo come alternativa nell'art. 330 cc, indicando però anche gli strumenti di attuazione e le conseguenze di una eventuale violazione da parte del genitore allontanato. Quanto a disciplinare in modo espressamente gerarchico le altre modalità di tutela del minore, arrivando a porre come *extrema ratio* il collocamento in comunità e la divisione di fratelli, si precisa che l'intero sistema e la giurisprudenza di merito prevalente già seguono questo criterio (si vedano i dati citati sopra, che riportano che quasi il 50% degli affidamenti è di carattere intra-familiare)<sup>12</sup>. La gradazione dei provvedimenti adottati (e quindi la residualità di quelli maggiormente intrusivi e drastici) deve dipendere dalle circostanze del caso concreto ed essere determinata sulla base del principio del superiore interesse del minore; un eventuale irrigidimento delle possibilità di tutela rischia di porsi in contrasto con questo principio.

7) Istituzione di un sistema di monitoraggio periodico sull'affidamento dei minori fuori famiglia, sia durante la pendenza del procedimento che dopo la chiusura dello stesso, con l'obbligo dei Servizi sociali competenti di riferire periodicamente, anche a fascicolo chiuso, alla Procura della Repubblica presso il TM o TO, sull'andamento della collocazione/affidamento etero-familiare del

---

eventuale ritardo, in determinate situazioni, rischia di mettere in serio pericolo l'incolumità, talora anche fisica, dei minori coinvolti.

<sup>11</sup> Una proposta in tal senso è formulata nell'art. 1, comma 4, del DDL Giannone.

<sup>12</sup> La gradualità degli interventi a favore dei minori e delle famiglie in situazioni di difficoltà, che colloca l'affidamento etero-familiare come misura da attuarsi in via sussidiaria (innanzitutto in forma consensuale e solo successivamente giudiziale), quando gli strumenti di sostegno alla famiglia di origine non sono sufficienti a garantire al minore una qualità di vita adeguata, è già prevista dalla Legge n. 184/1983. Quest'ultima, pur essendo nota come "Legge Adozioni", sulla base di una scelta metodologica e sistematica, prevede all'art. 1 il diritto del minore di crescere ed essere educato all'interno della propria famiglia di origine, agli artt. 2-5 la disciplina dell'affidamento e, soltanto dagli artt. 6 e seguenti, disciplina la materia adottiva. La stessa giurisprudenza della Corte di Cassazione richiama, nelle sue pronunce, la gradualità prevista dalla legge negli interventi del Giudice Minorile.



minore. Tale monitoraggio deve consentire al Pubblico Ministero, se necessario, di esercitare l'azione, ricorrendo all'AG competente per miglior progetto di vita per il minore<sup>13</sup>. UNCM manifesta tuttavia la propria contrarietà a decadenze *tout court*, che non appaiono funzionali alla particolarità del procedimento.

8) Previsioni che non trasformino l'ascolto del minore, già disciplinato dagli artt. 315-bis, comma 3, 336-bis c.c. e 337-octies c.c., introdotti dalla L. 219/2012 e dal D.lgs. 154/2013, così come richiesto dall'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dall'art. 6 della Convenzione di Strasburgo del 1996 sull'esercizio dei diritti del minore. L'ascolto del minore non deve essere "ingabbiato" in un accertamento istruttorio<sup>14</sup>, al pari della testimonianza di un adulto o di una testimonianza di minore in sede di incidente probatorio. Un tale eventuale irrigidimento non sarebbe coerente con le previsioni internazionali in termini di ascolto e rischierebbe di inficiare la genuinità e spontaneità dell'ascolto. Si è favorevoli all'eventuale delega dell'ascolto a un giudice onorario che abbia le necessarie competenze appropriate o ad eventuali ausiliari del giudice. La previsione di decadenze o inutilizzabilità automatiche non considera che, per il minore, l'ascolto giudiziario è sempre complesso, legato a molti fattori, anche traumatici, e dunque non facilmente ripetibile. Si è contrari ad indicazioni di abbassamento dell'età da 12 a 10<sup>15</sup> o 8 anni<sup>16</sup>. Le norme prevedono già elasticità interpretativa da parte del giudice, che può e deve prendere in considerazione le capacità di discernimento del minore infra-dodicenne e, soprattutto, la possibilità di procedere all'ascolto senza causare un pregiudizio al minore che sia eccessivamente giovane.

9) Previsioni che non siano ultronee e sovrabbondanti nel nostro ordinamento, perché derivanti dal rispetto dei principi generali in materia e già *jus receptum* ad es: il diritto del minore a crescere nella propria famiglia, ad essere ascoltato, a frequentare e comunque a mantenere rapporti con la famiglia d'origine etc.

10) Previsioni che non contemplino specifiche cause di incompatibilità per ciò che concerne giudici, consulenti, assistenti sociali poiché, se non ben formulate o del tutto ultronee, rischiano di minare l'affidabilità di un sistema che deve essere percepito anche dagli utenti come fonte di garanzie a tutela dell'infanzia e non proprie<sup>17</sup>. Una diversa prospettazione può comportare una incertezza generale e dunque minor possibilità di lavori sinergici a tutela dell'infanzia.

<sup>13</sup> Rapporto CRC, 2020 (si veda *supra*, nota 1), p. 82, Raccomandazione n. 2 "alle Autorità Giudiziarie minorili di verificare, anche attraverso le relazioni semestrali dei Servizi Sociali, l'attuazione degli affidamenti disposti e del programma di assistenza del nucleo di origine, da parte dei Servizi stessi, nonché di contribuire alla corretta attuazione della Legge 173/2015; si raccomanda inoltre una particolare attenzione e il rispetto dei tempi per la redazione e il deposito di relazioni e consulenze, salvo comprovate e motivate esigenze di proroga". Si veda anche *infra* punto n.12).

<sup>14</sup> Non si condividono la previsione del contraddittorio e le modalità dell'ascolto del minore, previste nel nuovo art. 4-bis della L. 184/1983, introdotto ai sensi della lett. e) dell'art. 1, del DDL Locatelli.

<sup>15</sup> Come previsto dall'art. 1, comma 5, del DDL Giannone.

<sup>16</sup> Come previsto dall'art. 3 del DDL Bellucci.

<sup>17</sup> Così come previste dal DDL Ascari (art. 1, comma 1, lett. h), e dalle rigide previsioni del DDL Locatelli, che introduce anche due nuove fattispecie penali (il nuovo art. 373 bis e 380 bis) volte a punire non solo le false dichiarazioni, ma anche ogni altra forma di arbitrio da parte degli operatori dei servizi sociali, nei procedimenti per l'affidamento o l'adozione di minori.





11) Previsioni riferite all'istituzione, in via ordinamentale, di un Tribunale della Persona delle relazioni familiari e dei minori, con competenze altamente specializzate, esclusive, e multidisciplinari come già indicato dal comunicato UNCM del 22 luglio 2014<sup>18</sup>, e non sezioni specializzate<sup>19</sup>, che rischiano di disperdere la specializzazione già maturata all'interno dei TM.

12) Disposizioni che prevedano, oggi o in futuro, la possibilità che nei casi di "semi abbandono permanente" siano adottati provvedimenti di affidò *sine die*, con selezione di coppie e gestione della procedura a carico dell'Autorità Giudiziaria minorile e/o la possibilità di strutturare progetti di maggior stabilità per il minore volti a garantirne il "diritto a crescere in una famiglia."<sup>20</sup>

13) Previsioni, come raccomandato anche dall'ultimo rapporto CRC, di estensione a tutte le Regioni entro il 2021, del monitoraggio S.In.Ba (Sistema Informativo sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie) e di istituzione di opportuni meccanismi di coordinamento tra le Regioni per una raccolta dati omogenea sull'intero territorio nazionale, al fine di avere il numero, la tipologia e le caratteristiche di tutti i minorenni fuori famiglia<sup>21</sup>.

14) Previsioni che indichino, sempre in linea con le raccomandazioni dell'ultimo rapporto CRC, al MLPS e alla Conferenza Stato Regioni, di attivarsi affinché le linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali dei bambini e dei ragazzi, approvate dal MLPS in data 14 dicembre 2017, siano applicate in tutte le regioni al fine di garantire processi e condizioni omogenee nel rispetto del principio di non discriminazione; nonché quelle relative a un sistema di controllo più integrato e funzionale tra Autorità giudiziaria e Enti Locali e ad un potenziamento delle risorse.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Disponibile online sul sito UNCM, pubblicato il 22 luglio 2014: <https://inx.camereminorili.it/tribunale-per-persona-relazioni-familiari-comunicato-uncm/>.

<sup>19</sup> Come previsto dall'art. 5 del DDL Bellucci.

<sup>20</sup> Anche revisione normativa es con riferimento art. 46 Legge 184/83 prevedendo che l'autorità giudiziaria possa pronunciare l'adozione in casi particolare anche in caso di mancato assenso all'adozione del genitore esercente la responsabilità genitoriale se il rifiuto è ingiustificato o contrario all'interesse del minore; Inoltre si raccomanda al Legislatore di riformare l'art. 44, comma 1, lett. a) eliminando il presupposto che il minore "sia orfano di padre e di madre" poiché tale norma pone un'illegittima discriminazione tra minori che non godono delle cure genitoriali in quanto orfani e i minori privi di cure genitoriali in quanto abbandonati dai genitori o aventi genitori gravemente inadeguati;

<sup>21</sup> *Supra* nota 2. Su tale aspetto, le riforme proposte sono estremamente generiche. Il DDL Ascari all'art. 1, comma 1, lett. d), prevede di "istituire una banca dati nazionale dei minori destinatari di provvedimenti di affidamento, degli aspiranti affidatari, degli affidatari, nonché delle case-famiglia e delle comunità di tipo familiare e degli enti destinati ad accogliere i minori, previo coordinamento con le banche dati già esistenti". Il DDL Bazoli, all'art. 1, comma 1, lett. a), punto 4), nell'ambito della delega al Governo prevede "l'introduzione di un sistema integrato di raccolta di dati al fine di consentire la conoscenza costante dei dati effettivi sul numero di minori dati in affidamento eterofamiliare ovvero collocati in comunità di tipo familiare e sulle modalità di affidamento" e alla lett. g) prevede che "le domande di affidamento familiare, le domande di adozione e le dichiarazioni dello stato di adottabilità siano inserite in una rete informativa nazionale consultabile da parte dei giudici dei tribunali per i minorenni". Il DDL Bellucci, all'art. 1, comma 1, lett. c), prevede una delega al Governo di "istituire una banca dati centralizzata e completa delle informazioni riguardanti i minori collocati al di fuori della famiglia di origine, basata su indicatori uniformi e comuni per tutto il territorio nazionale, al fine di monitorare il numero e le caratteristiche dei minori fuori dalla famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza nonché i tempi e le modalità di uscita dallo stesso". Il DDL Locatelli prevede l'istituzione di un Registro nazionale delle comunità di tipo familiare, degli istituti di assistenza pubblici e privati e delle famiglie affidatarie (art. 1, comma 1, lett f), dell'Osservatorio nazionale sulle comunità di tipo familiare (art. 4) e l'introduzione di disposizioni volte ad assicurare l'autonomia e indipendenza dei garanti regionali dell'infanzia e dell'adolescenza (art. 6).

<sup>22</sup> L'attività di verifica e di ispezione presso le strutture che ospitano minori è già compito del Pubblico Ministero



In conclusione, UNCM ritiene che l'intervento legislativo, per essere efficace, debba essere in armonia con l'intero impianto normativo, avere basi solide nelle premesse d'intervento, basate su dati reali. Deve mirare a realizzare procedimenti trasparenti, celeri, su misura: per raggiungere questi risultati occorrono risorse, sia umane che tecnologiche, norme *ad hoc* e coerenti con il sistema, giudici e avvocati specializzati, con formazione multidisciplinare attenta alla realtà sociale e alle sempre più diffuse diverse culture.

In sintesi, qui di seguito si riportano all'attenzione alcuni punti nei vari DDL oggetto di discussione nell'odierna convocazione.

**Nuovo DDL Ascari n. 2897, presentato il 18 febbraio 2021**

Si richiama quanto in premessa con riferimento sia alla relazione introduttiva, sia alle norme citate.

**DDL Bazoli, n. 2102 presentato il 24 settembre 2019 – Delega al Governo per la revisione delle disposizioni concernenti l'affidamento dei minori**

Si richiama quanto in premessa sia in riferimento relazione introduttiva, sia alle norme citate.

**DDL Bellucci, n. 2796 presentato il 20 novembre 2020, modifiche al c.c. e L. adozioni in materia di protezione dei minori e di diritto del minore ad una famiglia, nonché deleghe al Governo in materia di condizione dei minori fuori famiglia e di istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori presso i tribunali e le corti d'appello**

Si richiama quanto in premessa con riferimento sia alla relazione introduttiva, che alle norme citate. In particolare si sottolinea che definire e disciplinare i minori fuori dalla famiglia come nuova categoria di "vittime sociali" è pericoloso, in quanto si rischia di esporre il minore ad una vittimizzazione secondaria. Stigmatizzare/etichettare la categoria dei minori fuori dalla famiglia di origine attribuisce ulteriore sofferenza, con conseguenze personali e psicologiche negative, in termini di autostima, di fiducia nel futuro e nella giustizia. Serve, invece, un adeguato percorso di sostegno a quei minori e una rete di supporto multi-professionale. Per lo stesso motivo **non si ravvede l'utilità di Associazioni ad hoc per la tutela dei diritti dei minori fuori famiglia**. Quanto alla figura **dell'operatore dell'accoglienza familiare temporanea**, si legge che dovrebbe rappresentare nelle sedi istituzionali le famiglie di origine, le famiglie affidatarie e le strutture di accoglienza, per poi diventare **tutor** del minore quando questi lascerà la struttura. Tale figura non appare ben definita, poiché vi sono soggetti portatori interessi diversi, e rischia essere confusiva o superflua se non ben delineata. Non è corretto il riferimento alla figura del **difensore d'ufficio secondo norme codice di procedura penale** (sic!).

**DDL Giannone, proposta n. 2937 del 10 marzo 2021, modifiche al c.c. e L. adozione e alla L. 54/2006, in materia di responsabilità genitoriale, affidamento dei minori e ascolto del minore nei procedimenti che lo riguardano**

Si richiama quanto in premessa con riferimento sia alla relazione introduttiva sia alle norme citate. In particolare si rileva che le **proposte di modifica degli artt. 330, 333 e 336 Cod. Civ., che manifestano l'evidente intento di limitare la discrezionalità del Giudice attraverso una serie di interdizioni sul piano della prova del pregiudizio che può condurre alla declaratoria di decadenza dalla responsabilità genitoriale o all'allontanamento del minore, contrastano con norme di rilievo costituzionale, fra tutte l'art. 101 Cost. e procedurale (art. 132 c.p.c. e 118 disp. att. al c.p.c.)**. Il Giudice minorile, come tutti gli altri Magistrati, è soggetto soltanto alla legge

---

Minorile, come previsto dall'art. 9 Legge Adozioni ovvero, sul piano del rispetto della normativa sanitaria, delle Commissioni di Vigilanza istituite presso le ASL.



che, nella specificità del rito camerale che viene applicato ai procedimenti di Volontaria Giurisdizione, **gli consente di assumere informazioni (art. 738 c.p.c.). Sospendere l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento perché il minore si trova in stato "di grave alterazione psico-fisica" è privo di senso, così come il divieto di prelievi notturni.** UNCM osserva che **tipizzare i casi in cui deve essere necessariamente pronunciato l'affidamento esclusivo sia inutile e dannoso.** Va lasciata al Tribunale la valutazione della contrarietà all'interesse del minore, senza introdurre ipotesi tipiche che non potranno mai essere esaustive rispetto alle situazioni concrete. La collocazione presso parenti, come già sottolineato, è già largamente attuata per i bambini allontanati dal proprio nucleo familiare, mentre la previsione della **collocazione presso persone "conosciute"**, senza neppure prevedere che le stesse abbiano rapporti significativi col bambino, non garantisce un ambiente adeguato per un minore che nel proprio contesto familiare non ha ricevuto cure sufficienti. Con riferimento all'Ispettore Speciale, che tra l'altro riferirebbe non al Pubblico Ministero o al Tribunale per i Minorenni (in caso di procedimento aperto) ma al Ministero della Giustizia, si richiama quanto indicato al punto 7) *supra*.

**DDL Locatelli, proposta n. 2264 del 21 novembre 2019, relativo a modifiche al c.c. e al c.p. in materia di tutela della famiglia e dei minori, e al regio D.L. 20 luglio 1934, n. 1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n. 835, in materia di incompatibilità dei componenti privati del tribunale per i minorenni, nonché l'istituzione dell'Osservatorio nazionale sulle comunità di tipo familiare**

Si richiama quanto in premessa con riferimento sia alla relazione introduttiva che alle norme citate. In particolare, la relazione introduttiva appare particolarmente fuorviante sin dalle prime parole: *"Mai più business sulla pelle dei bambini! Sono ormai davvero tante le inchieste giudiziarie per abusi ai danni dei minori dati in affidamento... i gravi fatti di cronaca confermano l'esigenza di una revisione dell'attuale sistema..."*; ma fuorvianti sono altresì molte delle premesse su cui poggia il progetto, quali, ad esempio, quelle secondo cui le condizioni di indigenza vengano poste a giustificazione della "sottrazione" del minore e del suo inserimento nel circuito degli affidamenti; gli enti e strutture non siano in grado di assolvere i compiti di mantenimento, educazione, istruzione e cure affettive; il minore venga dato in affidamento ai servizi o altri enti in via non provvisoria e anche in casi non eccezionali. Si richiama quanto in premessa sulla disciplina dell'ascolto, contenuta nel disegno di legge, sulle ipotesi di incompatibilità, e sulle nuove fattispecie penali.

Si ringrazia per la convocazione e si resta a disposizione per ulteriori approfondimenti.

Roma, 6 maggio 2021

Grazia Ofelia Cesaro  
Presidente  
UNIONE NAZIONALE CAMERE MINORILI