Commissione di inchiesta sulle strutture per i minori

Tanti rischi di inutili speculazioni politiche

Franco Pesaresi, | 13 ottobre 2020

Nel mese di luglio 2020 il Parlamento italiano, con voto unanime, ha approvato l'istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori.

La legge 107/2020 è stata approvata in seguito alla discussione del Disegno di legge Romeo ed altri (Lega) n. 1187/2019.

La Commissione di indagine in particolare avrà il compito di:

1. **verificare lo stato e l'andamento degli affidatari e delle comunità di tipo familiare** che accolgono minori, nonché le condizioni effettive dei minori affidati con riferimento anche al rispetto del principio della necessaria temporaneità dei provvedimenti di affidamento;
2. **verificare il numero dei provvedimenti emessi dai tribunali per i minorenni** ai sensi degli articoli 330, 332 e 333 del codice civile e dell'articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, dalla data di entrata in vigore della legge 10 dicembre 2012, n. 219[note]Le norme citate nell'articolo: **«Art. 330 (Decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli) .** — Il giudice può pronunziare la decadenza dalla responsabilità genitoriale quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio. In tale caso, per gravi motivi, il giudice può ordinare l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore.»; **«Art. 332 (Reintegrazione nella responsabilità genitoriale) .** — Il giudice può reintegrare nella responsabilità genitoriale il genitore che ne è decaduto, quando, cessate le ragioni per le quali la decadenza è stata pronunciata, è escluso ogni pericolo di pregiudizio per il figlio.»; **«Art. 333 (Condotta del genitore pregiudizievole ai figli) .** — Quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza prevista dall'art. 330, ma appare comunque pregiudizievole al figlio, il giudice, secondo le circostanze, può adottare i provvedimenti convenienti e può anche disporre l'allontanamento di lui dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore. Tali provvedimenti sono revocabili in qualsiasi momento.»; **Art. 38: Regio decreto 30 marzo 1942, n. 318 (Disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie):** «Sono di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 84, 90, 330, 332, 333, 334, 335 e 371, ultimo comma, del codice civile. Per i procedimenti di cui all'art. 333 resta esclusa la competenza del tribunale per i minorenni nell'ipotesi in cui sia in corso, tra le stesse parti, giudizio di separazione o divorzio o giudizio ai sensi dell'art. 316 del codice civile; in tale ipotesi per tutta la durata del processo la competenza, anche per i provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo, spetta al giudice ordinario. Sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317 -bis del codice civile. Sono emessi dal tribunale ordinario i provvedimenti relativi ai minori per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria. Nei procedimenti in materia di affidamento e di mantenimento dei minori si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile. Fermo restando quanto previsto per le azioni di stato, il tribunale competente provvede in ogni caso in Camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, e i provvedimenti emessi sono immediatamente esecutivi, salvo che il giudice disponga diversamente. Quando il provvedimento è emesso dal tribunale per i minorenni, il reclamo si propone davanti alla sezione di Corte di appello per i minorenni.»; **la legge 10 dicembre 2012, n. 219, reca: «Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali».**[/note];
3. **verificare le modalità operative dei servizi sociali di primo e secondo livello** e il loro ruolo nel processo;
4. **verificare l'esito attuativo dei provvedimenti emessi dai tribunali per i minorenni** ai sensi degli articoli 330, 332 e 333 del codice civile e del citato articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, dalla data di entrata in vigore della legge 10 dicembre 2012, n. 219;
5. **verificare l'effettiva temporaneità dei provvedimenti di affidamento**;
6. **verificare il rispetto dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per le strutture di tipo familiare e le comunità di accoglienza dei minori** ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 maggio 2001, n. 308, nonché il **rispetto degli standard minimi dei servizi e dell'assistenza** che in base alla disciplina statale e regionale devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare che accolgono minori;
7. **effettuare controlli, anche a campione, sull'utilizzo delle risorse pubbliche e private destinate alle comunità di**

tipo familiare che accolgono minori e valutare la congruità dei costi anche con riferimento alle differenze di carattere territoriale;

8. **valutare se nella legislazione vigente sia effettivamente garantito il diritto del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia** e rispettato il principio in base al quale l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine deve costituire un rimedio residuale e che in ogni caso esso non può essere disposto per ragioni connesse esclusivamente alle condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la responsabilità genitoriale.

Inoltre, l'art 9 modifica l'art. 2 della legge 184/1983 sui minori in stato di abbandono, prevedendo che nei provvedimenti adottati è necessario indicare espressamente le ragioni per le quali non si ritiene possibile la permanenza nel nucleo familiare originario e le ragioni per le quali non sia possibile procedere ad un affidamento ad una famiglia[note]Si riporta l'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184, (Diritto del minore ad una famiglia) così come modificato dalla presente legge:**«Art. 2. 1.** Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'art. 1, è 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; **1 -bis** .Gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza; **1 -ter** . Dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 -bis non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci; **2. Ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1,** è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare. *3***. In caso di necessità e urgenza l'affidamento può essere disposto anche senza porre in essere gli interventi di cui all'art. 1, commi 2 e 3; 3-bis .I provvedimenti adottati ai sensi dei commi 2 e 3** devono indicare espressamente le ragioni per le quali non si ritiene possibile la permanenza nel nucleo familiare originario e le ragioni per le quali non sia possibile procedere ad un affidamento ad una famiglia, fermo restando quanto disposto dall'art. 4, comma 3; **4. Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006** mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia; **5. Le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano,** definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto dei medesimi.».[/note]

In realtà

Sembrerebbe tutto perfetto. Finalmente il Parlamento si interessa della condizione dei minori. Ma occorre chiedersi: l'intervento è davvero giustificato o nasconde altri e non dichiarati intenti? Esiste un problema minori in comunità da giustificare una commissione parlamentare di inchiesta?

In effetti, qualche mese fa questo è stato un tema di grande attualità. Ma il tema non è di facile approccio in quanto si tratta di valutare la propensione del sistema di protezione sociale ad intervenire con lo strumento dell'allontanamento dei bambini e degli adolescenti dal proprio nucleo familiare di origine nelle situazioni di grave difficoltà. In Italia sono 27.111 i minorenni temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare e accolti a fine 2017 – al netto dei minorenni stranieri non accompagnati - in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni. Questi numeri sono congrui rispetto all'effettivo bisogno espresso dai territori o sono eccessivi?

Non è una domanda di semplice e immediata risposta, e in tal senso sono molto utili i dati di alcuni altri Paesi europei confrontabili con il nostro sia per dimensione demografica che per sviluppo e cultura dei sistemi di tutela e protezione dei bambini e degli adolescenti. Nella tabella 1, in particolare, sono sintetizzati i più aggiornati dati a disposizione relativi, oltre al nostro Paese, alla Francia, alla Germania, all'Inghilterra e alla Spagna.

Tabella 1 – Affidamento familiare e accoglienza nei servizi residenziali in Italia e in alcuni Paesi dell'Unione

europea

Paese	Periodo di riferimento dei dati	Bambini e adolescenti in affidamento familiare	Bambini e adolescenti nei servizi residenziali	Bambini e adolescenti fuori famiglia di origine	Bambini e adolescenti fuori famiglia di origine per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini in affidamento ogni bambino nei servizi residenziali
Francia	31/12/2017	97.701	54.957	152.658	10,4	1,8
Germania	31/12/2017	69.575	72.103	141.678	10,5	1,0
Italia	31/12/2017	14.219	12.892	27.111	2,8	1,1
Inghilterra	31/12/2018	53.040	20.220	73.260	6,1	2,6
Spagna	31/12/2017	19.004	17.527	36.531	4,4	1,1

Fonte: Ministero Lavoro, 2020.

Nella comparazione emerge con forza il fatto che l'Italia è il Paese con il minor numero di collocamenti temporanei al di fuori dal proprio nucleo familiare.

La seconda ancor più rilevante evidenza, riguarda la distanza dalle altre esperienze europee che il nostro Paese mostra nella misura della propensione all'allontanamento, ovvero in termini di tasso pari a 2,8 per mille residenti di 0-17 anni: poco meno che doppio in Spagna (4,4), più che doppio in Inghilterra (6,1), quasi quadruplo in Francia (10,4) e Germania (10,5).

Inoltre, nell'ultimo decennio, è cresciuto in modo significativo il tasso di collocamento in affidamento familiare e nei servizi residenziali della popolazione minorile di riferimento in Francia, Germania e Inghilterra mentre lo stesso tasso è rimasto sostanzialmente stabile in Spagna e in Italia (Ministero Lavoro, 2020).

In sintesi, in Italia il tasso di collocamento in affidamento familiare e nei servizi residenziali dei minori è molto più basso che in altri Paesi europei.

Quanto alla "nuova" norma che prevede per i giudici l'obbligo di indicare espressamente le ragioni per le quali non si ritiene possibile la permanenza nel nucleo familiare originario e le ragioni per le quali non sia possibile procedere ad un affidamento ad una famiglia, occorre dire che si tratta solo di una ripetizione di concetti già abbondantemente previsti dalla vigente normativa (legge 184/1983).

Qualche valutazione

L'auspicio è che la Commissione possa affrontare le tante questioni che riguardano il diritto del bambino a crescere in famiglia: l'investimento sulla prevenzione, sul sostegno alla genitorialità più fragile, sul sostegno ai servizi sociali territoriali e alle Procure della Repubblica per i minorenni per renderli più efficienti, sul supporto all'autonomia dei giovani neomaggiorenni in uscita da percorsi di accoglienza, anche se il focus della Commissione non è su questo. La Commissione svolgerà un lavoro utile se saprà promuovere un rilancio dell'impegno delle istituzioni rispetto alla tutela dei minorenni e al sostegno alle famiglie. Perché di questo ce n'è bisogno.

È ovviamente giusto controllare l'adeguatezza organizzativa e operativa delle strutture per minori e sanzionare gli eventuali errori ma è opportuno ricordare che già le norme vigenti (la legge 184/83, la legge 149/01) prevedono la funzione del controllo esercitato dalla Procura minorile e dai soggetti referenti per la vigilanza sulle strutture.

La necessità fondamentale, in realtà, è quella di potenziare il sistema di welfare e in particolare gli organici dei servizi sociali e della tutela nonché il sistema della giustizia minorile, che pur essendo un punto di riferimento a livello europeo, deve però fare i conti con la scarsità delle risorse impiegate, a cominciare da un numero di assistenti sociali gravemente insufficiente in larga parte d'Italia. A questo proposito non può non rilevarsi l'assenza, tra i compiti della Commissione, della verifica dei

troppi limiti organizzativi e finanziari di un sistema di welfare inadeguato nel sostegno alle famiglie e ai bambini.

Per cui alla fine, rimane il timore che l'istituzione della Commissione possa tradursi in tante speculazioni politiche e in una "caccia alle streghe" nei confronti di chi si prende carico dei minorenni "fuori famiglia", con l'esito di una serie di danni facilmente prevedibili: delegittimazione di chi si occupa dei problemi dei minori senza un adeguato sostegno familiare, riduzione delle famiglie disposte ad accogliere minori in affidamento, riduzione delle risorse dedicate ad un settore strategico per l'inclusione dei soggetti fragili.

Occorre pertanto invertire la prospettiva. Cercare di cogliere l'opportunità per rafforzare le azioni di sostegno alle famiglie, piuttosto che come un'occasione per mettere in discussione il sistema di tutela e per squalificare indiscriminatamente gli attori impegnati nella cura dei minorenni "fuori famiglia".

Bibliografia

- Legge 29 luglio 2020 , n. 107: Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori. Disposizioni in materia di diritto del minore ad una famiglia.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni, Quaderni della ricerca sociale n.46, 2020.