



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori SIMEONI, GAMBARO, VACCIANO, CAMPANELLA,  
CASALETTO, MASTRANGELI e DE PIETRO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 LUGLIO 2015**

Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, finalizzate a limitare i casi di allontanamento dei minori dal nucleo familiare

ONOREVOLI SENATORI. - Modificare le norme che sottendono alla procedura di allontanamento del minore dal nucleo familiare, al sistema delle case famiglia e delle strutture residenziali per minori, nasce dall'esigenza di arginare le difficoltà ed i difetti del sistema di tutela e di accoglienza dei minori fuori dalla loro famiglia di origine, segnalate da associazioni e famiglie.

La misura dell'allontanamento dei figli dalla famiglia d'origine deve derivare obbligatoriamente da motivi gravi, ma sovente non è così: troppo spesso il tribunale dei minorenni è influenzato da valutazioni soggettive e opinabili di psichiatri, psicologi e assistenti sociali che, con troppa leggerezza, inducono a prendere provvedimenti drastici e drammatici.

Il fenomeno degli allontanamenti facili, con circa 32.000 bambini attualmente sottratti alle famiglie contro i 7.700 della Francia, è un caso tutto italiano.

La movimentazione economica a favore delle strutture per minori sfiora il miliardo di euro l'anno, con rette da 100 a 400 euro al giorno per bambino.

Sempre più frequenti sono le denunce di abusi sui minori proprio nei luoghi deputati alla loro tutela. Alcuni episodi sono di particolare gravità, come quello dell'ex brigatista rosso titolare di una casa famiglia in provincia di Parma che, nonostante sia attualmente sotto processo per maltrattamenti, ha continuato a lavorare con i minori.

Ci sono anche i casi eclatanti di maltrattamento registrati presso la comunità di «Mamma Ebe» di Cesena, della casa accoglienza «degli orrori» di Montalto delle Marche e della comunità Cavanà di Parma.

Recentemente la Commissione d'inchiesta sull'affidamento dei minori della regione Toscana ha evidenziato le criticità e l'insufficienza dei controlli. Nella relazione finale si legge: «Sia a livello di spiegazione del come si sia potuta determinare la vicenda del Forteto, ma anche alla luce di altre dichiarazioni di soggetti affidatari nonché dei servizi stessi, le maggiori problematiche si sono riscontrate nell'individuazione netta dei ruoli e delle competenze» e più avanti: «Più che chiarire i dubbi, il quadro che emerge in realtà li aumenta: sempre alla luce della vicenda del Forteto, la confusione di ruoli, competenze e negligenze si infittisce. Se infatti sulla carta (leggi, codici e regolamenti) la definizione dei compiti sembra palese, nella pratica le relazioni tra questi soggetti appaiono un groviglio inestricabile».

A fronte di questi casi emblematici si ritiene necessaria, quindi, una seria riflessione sull'efficacia e sull'efficienza delle case famiglia per minori, nonché la revisione delle procedure di affidamento e dei criteri con cui vengono affidati i minori allontanati dalla propria famiglia di origine.

Il presente disegno di legge si propone di modificare la legge 4 maggio 1983, n. 184, recante disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149, con il recepimento della Convenzione dell'Aja per la tutela dei minori.

Tale testo normativo contiene il principio fondamentale per il quale tutti i minori hanno diritto, per quanto possibile, a crescere ed essere educati in seno alla propria famiglia di origine, riaffermando il fondamentale ruolo del rapporto genitoriale, derivante dallo *status filiationis*.

Il legislatore, in alcuni casi, ha introdotto norme con valore essenzialmente programmatico, che sono rimaste spesso solo parzialmente attuate (ad esempio riaffermando il compito dello Stato, delle regioni e degli altri enti locali, di sostenere, con interventi economici i nuclei familiari a rischio, per prevenire l'abbandono dei minori e consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia), in altri casi ha utilizzato termini troppo generici, che hanno dato luogo a pratiche scorrette, consolidate nel tempo.

Di particolare gravità è il comma 3 dell'articolo 2 della citata legge n. 184 del 1983, laddove afferma che «in caso di necessità ed urgenza» l'affidamento può essere disposto anche se le famiglie di origine in difficoltà non hanno avuto a disposizione alcun tipo di sostegno dallo Stato.

Sicuramente questa norma rappresenta un punto nevralgico dell'intera questione dell'affido minorile, in quanto, la previsione della necessità ed urgenza, sminuisce tutte quelle affermazioni di principio del legislatore che indica, come preciso compito dello Stato e degli altri enti locali, il porre in essere quelle misure, economiche e non, per sostenere i nuclei familiari a rischio.

È evidente che una siffatta previsione normativa che faccia riferimento ad un concetto troppo spesso abusato di necessità ed urgenza, si può prestare ad ogni tipo di interpretazione, in quanto una formulazione così ampia ed omnicomprensiva, finisce per eludere l'affermazione contenuta nell'articolo 1 della medesima legge n. 184 del 1983 che (anche in ossequio ai principi costituzionali della eguaglianza sostanziale e della solidarietà) consente allo stato di affidare un minore ad una famiglia diversa da quella di origine sul semplice presupposto della necessità ed urgenza.

In altri termini, laddove esistano ragioni di necessità ed urgenza, un minore può essere sottratto alla propria famiglia di origine, anche nella ipotesi in cui lo Stato, le regioni

e gli enti locali non abbiano mai posto in essere quelle misure a sostegno dei nuclei familiari a rischio.

Nasce, evidentemente, la necessità di circoscrivere una formula così ampia limitandone l'applicabilità solo ai casi di evidenti gravi lesioni o di violenza oggettivamente riscontrabile sui minori. Solo in ipotesi di estrema gravità si ritiene necessario ed urgente un intervento delle istituzioni statali volte a salvaguardare gli interessi del minore, garantendogli, attraverso l'affido, un ambiente familiare idoneo.

Ingiustificabile è, invece, il ricorso alla generica nozione di necessità ed urgenza, in tutti i casi in cui l'assoluta indigenza della famiglia di origine del bambino, o anche le semplici temporanee difficoltà economiche dei genitori naturali vengono utilizzate, con estrema leggerezza, per aggirare il mancato sostegno delle istituzioni statali, regionali e locali a favore dei nuclei familiari a rischio.

Per questo, con la modifica introdotta all'articolo 1 del presente disegno di legge, si intende introdurre l'obbligo di conferma della decisione di affidamento presa in condizioni di necessità ed urgenza disposta in seguito ad un'apposita udienza in cui sia data la possibilità sia ai genitori naturali che al minore stesso di esporre le proprie ragioni.

Altro aspetto critico della legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 149 del 2001, è rappresentato da quanto disposto dall'articolo 4 che prevede la distinzione tra affidamento consensuale, che ricorre quando entrambi i genitori o quello che esercita la responsabilità genitoriale prestino il loro consenso all'affidamento familiare del minore, e quello giudiziario, che ricorre quando questo consenso manchi.

Si ricorre pertanto all'affidamento giudiziario quando, a seguito di iniziativa dei servizi locali o di segnalazione da parte di chiunque, sia stata accertata la necessità del collocamento del minore presso altra fa-

miglia, ma non sia stato possibile ottenere il consenso di coloro che esercitano sul minore la responsabilità genitoriale.

La diversità dei presupposti tra affidamento consensuale e giudiziario, non dovrebbe incidere sulla natura del provvedimento, che dovrebbe assicurare, in entrambi i casi, l'assistenza dei minori durante il periodo di temporanea difficoltà della famiglia di origine e, quindi, anche per l'affidamento giudiziario dovrebbero valere quelle regole e quelle modalità previste per l'affidamento consensuale, prima fra tutte la indicazione necessaria della durata temporale dell'affidamento (si ricorda che la durata massima è di ventiquattro mesi rinnovabile), per non privare il minore di quelle garanzie che la legge indica per l'affidamento consensuale.

In base al comma 5 dell'articolo 4 della legge n. 184 del 1983, l'affidamento cessa quando viene meno la situazione di difficoltà economica temporanea della famiglia di origine o se gli affidatari siano impossibilitati fisicamente al loro compito o se manifestano la intenzione di essere esonerati dal proprio incarico. Invece va sottolineato, con incisività che, in ipotesi di affidamento giudiziario, mancando il consenso dei genitori naturali, essi non hanno alcun potere di richiedere la restituzione del figlio, mentre possono avanzare questa richiesta se l'affidamento è stato consensuale.

Per porre rimedio a questa evidente violazione dei diritti della famiglia di origine, con il presente disegno di legge, all'articolo 1, comma 2, si introduce la possibilità per la famiglia di origine di proporre istanza di restituzione del minore subordinata all'effettiva dimostrazione della cessata situazione di difficoltà temporanea, anche in presenza di affidamento giudiziario.

In conclusione, non si può non sottolineare come la regolamentazione normativa sopra evidenziata (anche alla luce delle modifiche apportate dalla legge n. 149 del 2001 alla precedente legge n. 184 del 1983) abbia affievolito il legame esistente tra il figlio

minore e la famiglia naturale, introducendo, alcune linee programmatiche che di fatto hanno finito per istituzionalizzare e promuovere l'istituto dell'affidamento familiare, non solo con una serie di norme in materia, ma anche e soprattutto come un preciso indirizzo di programmazione volto a promuovere questo istituto che, ricordiamolo, dovrebbe costituire la *extrema ratio*.

Nella pratica spesso un progetto di affidamento familiare finisce per diventare, invece, un semplice allontanamento del minore dalla famiglia di origine, fino a fare divenire in seguito quella scelta definitiva.

Inoltre, il provvedimento di affidamento familiare nell'indicazione della sua durata non dovrebbe superare i ventiquattro mesi o dovrebbe comunque (secondo la intenzione del legislatore) essere commisurato alla durata del percorso di sostegno alla genitorialità, che i servizi sociali dovrebbero avviare.

Purtroppo nella pratica si assiste invece ad affidamenti disposti dal giudice, senza che questi sostegni alla genitorialità abbiano avuto inizio e senza che ci si preoccupi, minimamente, che ciò avvenga (trincerandosi, sovente, dietro la comoda scusante della mancanza di risorse economiche della struttura sociale locale).

Al fine di evitare l'aumento incontrollato di questo tipo di pratiche e per favorire il monitoraggio dell'attività di affidamento minorile (nonché per evitare che la facilità con cui viene disposto l'affidamento possa dare origine ad un «*business*» dell'affido), con l'articolo 3 del presente disegno di legge viene prevista l'istituzione di un «registro nazionale delle case famiglia e delle famiglie affidatarie» in cui dovranno essere immessi i dati di tutti i soggetti che richiedono ed ottengono in affidamento temporaneo un minore, nonché i nominativi di tutti i minori affidati con indicazione del termine dell'affidamento.

Con lo stesso articolo viene inserito l'esplicito divieto di nomina nella posizione

di giudice onorario presso il tribunale per i minorenni per i soggetti affidatari inseriti nel «registro nazionale delle case famiglia e delle famiglie affidatarie» e per i loro parenti.

Tale norma, inserita per scongiurare qualsiasi possibilità di conflitto di interesse, si

aggiunge alle incompatibilità previste nelle delibere emanate periodicamente dal Consiglio superiore della magistratura sui «Criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari minorili».

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Modifiche alla legge  
4 maggio 1983, n. 184)*

1. Alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, comma 3, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «sentito il parere del pubblico ministero. Ad ogni modo tale affidamento deve essere confermato con decisione motivata, dopo aver ascoltato i genitori naturali ed il minore in apposita udienza fissata non oltre dieci giorni dal provvedimento che dispone l'affidamento»;

b) all'articolo 4, comma 5, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «In ogni momento i genitori naturali possono presentare istanza presso l'autorità che ha disposto l'affidamento per la restituzione del minore, dimostrando l'effettiva cessata situazione di difficoltà».

### Art. 2.

*(Istituzione di un registro nazionale delle  
case famiglia e delle famiglie affidatarie)*

1. Dal 1° Gennaio 2016 è istituito, presso il Ministero della giustizia, il «registro nazionale delle case famiglia e delle famiglie affidatarie», di seguito denominato «registro», in cui sono inseriti i nominativi di tutte le famiglie e di tutte le strutture socio-assistenziali che sono disponibili all'affidamento di minori.

2. Nel registro sono inseriti i nominativi di tutti i minori affidati con l'indicazione del termine previsto per l'affidamento.

3. È fatto divieto ai componenti delle famiglie affidatarie e agli amministratori e dipendenti delle strutture socio-assistenziali, nonché ai loro parenti entro il 2° grado, di prestare servizio come giudice onorario nelle commissioni istituite presso i tribunali dei minorenni.

4. Il Ministero della giustizia, con decreto da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, definisce le modalità di attuazione del presente articolo, comprese le modalità di comunicazione dei dati da parte dei tribunali dei minorenni, nonché quelle relative alla creazione di un sito *web* che garantisca la libera consultazione del registro, compatibilmente con le attuali norme sulla *privacy*. Con il medesimo decreto sono inoltre individuati il personale e le risorse necessari alla realizzazione ed al mantenimento dell'opera.

5. Il Ministero della giustizia provvede all'attuazione del presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

### Art. 3.

#### *(Clausola di invarianza finanziaria)*

1. Dall'attuazione delle disposizioni contenute nella presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

