

Traccia di relazione su

RIFLESSIONI E CAMBIAMENTI OPERATIVI ALLA LUCE DELLA RIFORMA CARTABIA, 11 MAGGIO 2023

Il punto di vista delle Associazioni

Frida Tonizzo.

Ringrazio anzitutto per il gradito invito.

Rappresento il Tavolo regionale delle Associazioni di Famiglie affidatarie che nella regione Piemonte si occupano di tutela di minori, affidamento, adozione ed accoglienza e che collaborano a vari Tavoli istituzionali promossi dalla Regione o da Enti Gestori dei Servizi Socio-Assistenziali, Fanno parte del Tavolo: Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, Associazione Famiglie per l'Accoglienza, Associazione tra Famiglie Comunità "Mi casa es tu casa", Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie, Associazione Nazionale Famiglie Numerose.

Il nostro intervento è diviso in due parti. Nella prima abbiamo riassunto le nostre valutazioni, fortemente critiche in merito alla Riforma che riprendono quanto già esposto dal Tavolo Nazionale Affidato (www.tavolonazionaleaffido.it), cui aderiscono quasi tutte le associazioni aderenti al Tavolo Regionale, valutazioni che riassumerò in base ai tempi disponibili. Nella seconda approfondisco alcuni punti specifici.

PRIMA PARTE. Considerazioni sulla Riforma

L'istituzione di un unico e specializzato organo giudicante e requirente, indirizzato a superare l'odierna frammentazione tra Tribunali ordinari e Tribunali per i minorenni, di competenze in materia minorile e della famiglia, in parte sovrapponibili, era da tempo auspicata e richiesta da parte di molti operatori del diritto minorile con il presupposto di garanzia dei principi della collegialità e della multidisciplinarietà, fondamentali per l'assunzione di decisioni delicate e complesse che segnano profondamente la vita dei minori coinvolti. Garanzie che non sono state considerate nella presente riforma della giustizia civile che, per la parte minorile, sembra prestare maggiore attenzione ai diritti degli adulti piuttosto che alla tutela del superiore interesse del minore, come ampiamente e ripetutamente rilevate non solo dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e da importanti associazioni di professionisti del settore (Unione Nazionale delle Camere Minorili¹, Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia²) nonché delle Associazioni e/o

¹ Unione Nazionale Camere Minorili, in https://www.minoriefamiglia.org/images/allegati/comunicato_UNCM_19_settembre_2021.pdf;

² Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia, in https://www.minoriefamiglia.org/images/allegati/AIMMF_su_Tribunale_persone_minorenni_e_famiglie.pdf;

Organizzazioni impegnate nell'affermazione e tutela dei diritti dei minori, compreso il Tavolo Nazionale Affidato, cui aderisce buona parte delle organizzazioni presenti nel Tavolo Regionale.

Tutto ciò in un periodo storico-politico in cui sui diritti dei minori si è speculato tanto. È, infatti, necessario rammentare che le inaccettabili generalizzazioni susseguites ai fatti di Bibbiano, ma anche le conseguenze prodotte dalla contingente emergenza sanitaria, hanno contribuito ad alimentare il clima di diffidenza, discredito e sfiducia nei confronti dei Servizi come dei giudici, compresi quelli onorari: si va così a fomentare le prese di posizione di chi dietro alla rivendicazione dei diritti dei minori, cela in realtà posizioni del tutto adultocentriche. Non neghiamo certo le inadempienze e le carenze istituzionali esistenti che anche il Tavolo Nazionale Affidato³ e il Gruppo di lavoro sull'attuazione della Convenzione ONU⁴ continuano a denunciare, prospettando peraltro interventi necessari per il loro superamento.

Analisi specifica delle criticità Sono diversi i punti critici che, a fronte del quadro sopra descritto, generano il dilagare di un clima di profonda preoccupazione e di forte contrarietà:

- **la riforma prevede un sistema del tutto nuovo, con l'adozione di una modalità monocratica che determina il superamento della multidisciplinarietà e della collegialità**, con la presenza di un giudice, magistrato di professione e tecnico del diritto, di solito senza formazione interdisciplinare che riteniamo invece necessaria per affrontare situazioni personali e familiari complesse e dolorose⁵.
- **la riforma affida al giudice monocratico a livello circondariale (sono oltre 160 le sedi !!) parte consistente delle competenze del Tribunale per i minorenni**, riguardanti tutte le controversie in materia familiare, minorile e tutelare ora attribuite ai tribunali ordinari, con l'aggiunta dei provvedimenti relativi alla limitazione o decadenza dalla responsabilità genitoriale (*de responsabilitate*), di quelli assunti in base all'art. 403, oltre a quelli relativi alle prosecuzioni/proroghe degli affidamenti familiari (su cui tornerò successivamente) .

³ Il Tavolo nazionale Affidati è uno "spazio stabile" di lavoro, condivisione, riflessione e confronto tra le associazioni nazionali e le reti nazionali e regionali di famiglie affidatarie, impegnate da diversi anni in attività di salvaguardia del diritto dei minori alla famiglia. Tavolo Nazionale Affidato, in <https://www.tavolonazionaleaffido.it/il-tavolo/> ;

⁴ Il Gruppo di Lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (Gruppo CRC), coordinato da Save the Children Italia, comprende più di 100 soggetti del Terzo Settore impegnati attivamente in percorsi di promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Gruppo CRC, in <https://gruppoCRC.net/> ;

⁵ Oltretutto il giudice monocratico, di prossimità, operando in un territorio circoscritto, dovendo assumere decisioni difficili e determinanti, dovrà essere capace di assumersi tutte le responsabilità, senza lasciarsi influenzare da eventuali rischi determinati anche dall'esposizione mediatica.

- **la riforma, a seguito della eliminazione dell'interdisciplinarietà e della collegialità, porterà a un aumento generalizzato del ricorso alle consulenze tecniche d'ufficio (C.T.U.)** che, non solo renderanno i tempi di decisione più lunghi e aggraveranno i costi sia per le famiglie che per l'erario (ovvero per tutti quei soggetti ammessi al patrocinio dello Stato), Oltretutto le C.T.U. "fotografano" le situazioni dei minori e le loro relazioni familiari, ma non comportano ovviamente una loro presa in carico che compete istituzionalmente ai Servizi sociali, purtroppo sempre più carenti...

L'indispensabile collaborazione, nel rispetto dei reciproci ruoli e delle funzioni fra magistratura minorile e Servizi sociali, non è affrontata nel testo mentre nella realtà è ritenuta indispensabile in diversi ambiti oltre che raccomandata dall'AGIA e da molte Associazioni operanti sul territorio in sede di discussione della riforma stessa.

- **la riforma prevede che nella grandissima maggioranza dei casi l'ascolto debba essere fatto solo dal giudice monocratico che può avvalersi di esperti durante l'ascolto** Si rischia di trasformare l'ascolto in un mero adempimento formale, esautorandolo della sua funzione fondamentale prevista nel nostro ordinamento. Occorre ricordare che **il minore non sempre è in grado di esprimere il suo doloroso vissuto** (compresi anche eventuali maltrattamenti e abusi subiti) **davanti a un giudice che non conosce e in un contesto estraneo come è certamente l'aula di un tribunale**, anzi, il suo ascolto in determinate fasi del processo (per es. subito dopo un allontanamento) può trasformarsi in un momento di ulteriore sofferenza per lui anziché essere un'occasione per conoscere il suo vissuto e renderlo parte del progetto a sua tutela.
- **la riforma contempla che ogni provvedimento che definisce il giudizio** (o a contenuto decisorio) **adottato dalla sezione circondariale possa essere impugnato dalla sezione distrettuale**, che giudica in composizione collegiale togata; ogni provvedimento adottato dalla sezione distrettuale, quale giudice di prima istanza nelle materie di competenza, sarà reclamabile dinanzi alla sezione della Corte di appello per i minorenni. È chiaro **che la possibilità di impugnare qualsiasi provvedimento comporta il rischio di un netto aumento della conflittualità giudiziaria la quale, a sua volta, produce un prolungamento dei tempi delle procedure piuttosto che una semplificazione e riduzione degli stessi.** Questo ha e avrà certamente conseguenze negative sulla vita dei minori affidati facilmente prevedibili...

Ci sarebbero altre considerazioni da fare, che per ragioni di tempo ora rinviemo. **CI preme però evidenziare che LA RIFORMA INTRODUCE LA CLAUSOLA DI INVARIANZA FINANZIARIA, OVVERO NON PREVEDE LO STANZIAMENTO DI RISORSE**

ECONOMICHE NECESSARIE A POTENZIARE IL SISTEMA VIGENTE⁶. Tutte le modifiche, dunque, si dovranno attuare a costo zero e senza personale aggiuntivo, **nonostante il modello proposto dalla riforma risulti maggiormente complesso e implichi un incremento del numero dei magistrati e del personale, al fine di scongiurare inevitabili peggioramenti.** I tempi relativi alla piena entrata in vigore della riforma rischia di lasciare nel “limbo” un settore fragile e degno di specifica attenzione, quale quello minorile, soprattutto in virtù delle decisioni che incidono fortemente sul futuro dei minori coinvolti.

In sintesi: *“La riforma del processo civile, approvata con d.lgs. 149/2022, pur presentando per la parte che attiene alla giustizia minorile alcuni aspetti positivi, ha introdotto modifiche che produrranno difficoltà organizzative tali da determinare, non l’auspicata riduzione dei tempi processuali, ma un loro considerevole allungamento, una minore specializzazione dei giudicanti ed una tutela meno rapida ed adeguata dei minori in grave difficoltà”* Cristina Maggia, presidente AIMMF.

⁶ “dall’attuazione della presente legge ... non devono derivare nuovi, maggiori oneri a carico della finanza pubblica “ (art. 1, comma 38 della l. n. 206/2021

SECONDA PARTE.

In questa seconda parte dell'intervento approfondiamo alcuni punti specifici riconducibili alla attuazione della riforma e/o comunque a quelle della magistratura minorile.

II RUOLO DEGLI AFFIDATARI NEL PROGETTO DI AFFIDAMENTO

LA COMUNICAZIONE SUI CONTENUTO DEL DISPOSITIVO. Riteniamo anzitutto che per poter svolgere adeguatamente il loro ruolo agli affidatari debba essere fornita una comunicazione adeguata da parte del Servizio sociale competente (v. Art. 4 e seguenti l. n. 184/1983) su quanto stabilito nel dispositivo del provvedimento di affidamento riguardante il minore da loro accolto, comunicazione essenziale per svolgere adeguatamente il loro ruolo nell'ambito del progetto di affidamento. L'innovazione introdotta dalla Riforma, prevede che l'affidamento familiare **cessi automaticamente** allo scadere del termine che dovrà essere previsto nel provvedimento (massimo due anni) a meno che vi sia una richiesta di proroga da parte del Pubblico ministero su segnalazione del servizio sociale.

RACCOMANDAZIONE. Vanno concordate fra i diversi attori istituzionali coinvolti – compresa l'autorità giudiziaria competente - procedure che prevengano interruzioni premature degli affidamenti contrarie all'interesse del minore accolto: la sede per concordarle potrebbe essere il gruppo di lavoro della Direzione regionale che sta rivedendo le LINEE sugli affidamenti familiari in cui è rappresentato il nostro Tavolo regionale.

- **L'ASCOLTO OBBLIGATORIO⁷ DEGLI AFFIDATARI DA PARTE DEL GIUDICE** prima della emanazione di provvedimenti riguardanti il minore, compresi quelli relativi, da adesso in poi, alla proroga dello stesso. L'ascolto è finalizzato a favorire una conoscenza approfondita e complessiva del minore accolto, fornendo ai giudici minorili informazioni riguardanti la sua vita quotidiana (in famiglia, a scuola, ecc.) e i rapporti con la famiglia d'origine (l'andamento degli incontri, il comportamento ed il vissuto del minore, etc) l'ascolto **dovrebbe avvenire in un contesto adeguato**, tenendo conto del **ruolo degli affidatari**, dei fini solidaristici e gratuiti del loro agire, ponendo in essere le cautele necessarie perché possano esprimersi. Adeguatamente. Non deve essere un interrogatorio...

RACCOMANDAZIONE. Va data piena attuazione alla legge n. 173/2015 che ha introdotto anche importanti innovazioni in merito al diritto del minore alla continuità affettiva con gli affidatari, che sono state approfondite nella DGR della Regione Piemonte del 2018 n. 17-6714.

- **La NECESSARIA INTERLOCUZIONE del curatore speciale non solo con l'affidato, ma anche con gli affidatari:** è molto importante che il curatore entri in contatto con loro per acquisire tutte le notizie sul minore indispensabili per tutelarne il preminente interesse.

RACCOMANDAZIONE. Valorizzare il ruolo del curatore speciale, che già attualmente rappresenta il minore nel procedimento, eventualmente prevedendo anche la possibilità di nominare curatore (non necessariamente un avvocato) cui possono essere attribuiti poteri di rappresentanza sostanziale del minore nei casi di limitazione della responsabilità genitoriale; sarebbe particolarmente importante a nostro parere se il giudice attribuisse al curatore/curatore speciale la corretta e tempestiva verifica dell'attuazione dei provvedimenti assunti, riguardanti ad esempio le modalità di rientro nella famiglia di origine, la prosecuzione dell'affidamento (proseguo amministrativo), l'erogazione da parte dei Servizi preposti delle cure sanitarie di cui il minore necessita (v. LEA), etc.

- **L'EROGAZIONE DEGLI ASSEGNI FAMILIARI E LE ALTRE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI AGLI AFFIDATARI**

L'art. 80 della l. n. 184/1983 e s.m. al primo comma dispone che sia il giudice "*se del caso ed anche in relazione alla durata dell'affidamento*" a disporre l'estensione agli affidatari. E' successo che datori di lavoro e Agenzie delle Entrate, in assenza di questa precisazione, abbiano negato l'estensione (non vi dico l'odissea di tante famiglie per vedere riconosciuto il diritto all'assegno unico!!!); in alcuni casi sono anche state percepite impropriamente dalla famiglia d'origine provvidenze relative all'affidato...

RACCOMANDAZIONE. Deve essere espressamente precisato dai giudici nel provvedimento di affidamento l'estensione delle suddette provvidenze previste all'80, commi 1, 2 e 3.

- **L'AFFIDAMENTO AL SERVIZIO SOCIALE DEL MINORE,** come disciplinato dalla riforma, potrà essere un provvedimento adeguato nei casi in cui lo stesso è collocato dal Tribunale ordinario presso i genitori a seguito di separazioni conflittuali .Se invece riguarda minori in affidamento familiare ai sensi dell'art. 2 l. n. 184/1983 potrebbe comportare alcuni gravi rischi; ne elenchiamo alcuni: il

ridimensionamento del ruolo degli affidatari - definiti come *collocatari* - presso i quali il minore viene *collocato* potrebbe portare, come già successo, al NON riconoscimento e quindi alla NON applicazione nei loro confronti delle disposizioni che riguardano gli affidatari tout court come l'ascolto obbligatorio da parte del giudice prima di assumere provvedimenti a tutela del minore accolto, l'accesso alle prestazioni previdenziali, l'erogazione del rimborso spese come riconoscimento sociale della loro accoglienza e la possibilità per tutte le persone idonee ad accogliere "*indipendentemente dalle condizioni economiche*" (comma 4, art.80 della l. n. 184/1983) .

In sostanza, l'affidamento al Servizio sociale è ben diverso dall'affidamento familiare previsto dall'art. 2 e seguenti della l. n. 184/1983.

RACCOMANDAZIONE. Gli affidatari -lo abbiamo ancora recentemente ribadito nell'intervento come TNA alla Convegno del 4.5. 2023 alla Camera dei Deputati – non devono essere trattati come "contenitori" temporanei di bambini e ragazzi sempre più difficili... Siamo volontari che hanno un ruolo importante nel progetto di affidamento; non vogliamo essere considerati come semplici utenti dei servizi ma interlocutori degli operatori e dei giudici minorili. Significa che gli affidatari devono considerati soggetti attivi **che devono essere non solo preparati, valutati e supportati nello svolgimento dell'affido**, ma anche ascoltati dagli operatori e dai giudici minorili prima di prendere decisioni significative sul bambino o sul ragazzo affidato.

ALCUNE CONSIDERAZIONI SUL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI

Com'è noto l'art. 5 legge 184/1983 stabilisce che: "*il Servizio sociale, nell'ambito delle proprie competenze, su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari*".

Come ampiamente dimostrato nel corso degli anni il ruolo svolto dalle Associazioni può essere rilevante anche nella fase di preparazione, supporto, e accompagnamento delle famiglie affidatarie, **in un rapporto di collaborazione e sinergia con i Servizi e nell'ottica di una reale co-progettazione attuata tra pubblico e privato.** La co-progettazione, come stabilito dalla legge n. 328/2000⁸ e dal DPCM attuativo del 30 marzo 2001, che valorizzano e riconoscono la capacità progettuale del Terzo Settore, è uno strumento che promuove la collaborazione tra i diversi attori

⁸ Legge 8 novembre 2000, n. 328 *Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e Servizi sociali*;

impegnati nell'ambito del sociale⁹. Attraverso una corretta e regolare co-progettazione, le Amministrazioni Pubbliche possono favorire la partecipazione attiva di soggetti del Terzo Settore all'esercizio della funzione sociale, in applicazione dei principi di sussidiarietà, e nel rispetto dei principi di pari opportunità e trasparenza dei processi decisionali e gestionali.

Sottolineiamo anche **l'azione di *advocacy* delle associazioni/organizzazioni del tavolo nei confronti delle Istituzioni per migliorare e rendere sostenibile l'accoglienza dei minori da parte degli affidatari e per garantire il benessere delle famiglie e dei minori stessi, particolarmente necessaria in questo difficile periodo.** In quest'ottica stiamo attivamente partecipando al gruppo di lavoro sulle Revisione delle LINEE regionali in materia di affidamento familiare.

Un'ultima segnalazione: La delibera della Regione Piemonte n. 17-6714 del 6.04.2018, finalizzata alla definizione di Linee guida per i Servizi sociali e sanitari in merito alla attuazione della legge n. 173/2015, ha precisato sul punto quanto segue: *“Un rappresentante dell'Associazione cui aderiscono gli affidatari può accompagnarli, all'udienza dal Giudice, per essere ascoltati nel procedimento che riguarda il minore da loro accolto e nei loro rapporti con il curatore ed il tutore”*.

⁹ L'importanza della realizzazione di attività, attraverso meccanismi di co-programmazione e co-progettazione, tra il pubblico e il privato viene ribadita e sottolineata nel *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021 – 2023*, pp. 22 – 23.