

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLE ATTIVITÀ CONNESSE ALLE COMUNITÀ
DI TIPO FAMILIARE CHE ACCOLGONO MINORI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

28.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 31 MARZO 2022

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE LAURA CAVANDOLI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bianchini Daniela, <i>avvocato, rappresentante del Centro studi Rosario Livatino</i>	4, 12, 19
Cavandoli Laura, <i>presidente</i>	3	D'Arrando Celeste (M5S)	18
Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti del Centro studi Rosario Livatino:		Prandi Margherita, <i>avvocato, rappresentante del Centro studi Rosario Livatino</i>	13, 19
Cavandoli Laura, <i>presidente</i>	3, 12, 13, 18, 19, 20	Fregolent Sonia (L-SP-PSd'Az)	18

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
LAURA CAVANDOLI

La seduta comincia alle 8.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione, in videoconferenza, di rappresentanti del Centro studi Rosario Livatino.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione degli avvocati Margherita Prandi e Daniela Bianchini, che sono due esperte di diritto di famiglia e fanno parte del Centro studi Rosario Livatino. Ricordo che il centro studi Rosario Livatino si è costituito nel 2015 ed è formato da un autorevole gruppo di giuristi, magistrati, avvocati, notai e docenti universitari che, traendo esempio dal magistrato ucciso per mano della mafia, studia temi riguardanti in prevalenza il diritto alla vita, alla famiglia e alla libertà religiosa.

L'audizione odierna, che fa seguito a quella del professor Cecchella e dell'avvocato Ruo, si colloca nel filone di riflessione che la Commissione ha avviato sulla recente riforma del processo civile, la legge 206 del 2021. Come abbiamo più volte detto, si tratta di capire se le previsioni della legge dei futuri decreti legislativi delegati contribuiscano in tutto o in parte a rimuovere i problemi che sono alla base dell'inchiesta parlamentare, che purtroppo abbiamo riscontrato nella casistica di cui ci

siamo occupati. In effetti c'è una diffusa aspettativa che si colga questa occasione per risolvere problematiche che anche la Commissione ha potuto riscontrare come la dipendenza eccessiva dei procedimenti dalle relazioni spesso poco specifiche dei servizi sociali, l'uso incontrollato delle previsioni di cui all'articolo 403, il carente ascolto delle parti delle famiglie e anche del minore, l'eccessivo ruolo dei giudici onorari e così via.

Ricordo che nelle scorse settimane anche l'avvocato Prandi è intervenuta sul tema, ricordando che i giudici minorili hanno quale principale fonte di informazione le relazioni dei servizi sociali con frequente secretazione dei fascicoli che impedisce la piena conoscenza di quanto viene attestato dalle relazioni stesse e riduce il diritto di difesa, sottolineando la necessità di precisi protocolli di ascolto e di procedure certe.

Prima di lasciare la parola alle audite, che ci presenteranno una relazione articolata, vorrei ancora richiamare brevemente l'attenzione su due aspetti che spero possiamo approfondire. Il primo è il tema del curatore speciale, una figura che sotto molti aspetti è essenziale, ma che nella pratica è uno dei punti di sofferenza del sistema, almeno nella normativa attuale. La figura è stata molto valorizzata nella riforma, ma perché essa sia efficace occorre abbia reali caratteristiche di specializzazione e indipendenza. Attualmente la situazione appare un po' a macchia di leopardo e sono molti gli esposti pervenuti alla Commissione che criticano l'operato dei curatori. Sarebbe interessante capire se occorrono ulteriori interventi anche normativi sul tema.

Il secondo tema riguarda la recente ordinanza della Cassazione a chiusura del caso Massaro-Apadula, entrambi auditi da questa Commissione, che presenta molte

plici punti di interesse. Abbiamo letto che l'avvocato Bianchini ha pubblicato sul tema una prima nota di commento che forse potrebbe anche sviluppare o toccare comunque in questa sede. Fra i tanti punti dell'ordinanza ricordo in particolare il principio che non possono essere adottate in ambito giudiziario soluzioni prive del necessario conforto scientifico, specie se fondate su CTU (consulenza tecnica d'ufficio) specifiche, la prevalenza nell'interesse del minore sulla tutela della bigenitorialità, la necessità di ascolto del minore stesso e il richiamo ad astenersi da forme di collocamento e di allontanamento del minore violente e traumatiche.

Lascio ora la parola all'avvocato Daniela Bianchini per la parte introduttiva delle due relazioni. A lei la parola, prego.

DANIELA BIANCHINI, *avvocato, rappresentante del Centro studi Rosario Livatino*. La ringrazio, presidente. Saluto tutti coloro che sono collegati e tutti i membri della Commissione. Vi ringrazio per questa audizione. Introduco dicendo che, per quanto riguarda l'ordinanza della Cassazione, avevo già pensato di fare un riferimento proprio perché la riforma ci dà indicazioni su queste tematiche che, come lei ha ricordato, presidente, sono state riprese dalla riforma.

Come dicevo prima, cerco di fare una introduzione su quelle che sono state le problematiche avvertite dagli operatori del settore nella materia della tutela dei minori e mi soffermerò soprattutto su quelle che sono le materie oggetto di interesse della Commissione per andare poi a vedere se e come è intervenuta la riforma del processo civile. Mi soffermerò sulle tematiche dell'ascolto del minore e della CTU, che, come prima è stato ricordato, è una tematica particolarmente importante, sul ruolo dei CTU e dei consulenti nell'ambito dei procedimenti minorili o di famiglia e anche sul ruolo dei giudici, quindi sulla formazione dei giudici, degli avvocati, dei consulenti e anche degli assistenti sociali, facendo dei riferimenti a questo per vedere come è intervenuta la riforma. La collega, invece, successivamente affronterà le tematiche relative al 403 del codice civile, ai servizi

sociali e al curatore speciale del minore. Abbiamo distribuito le tematiche in questo modo. Cerco di essere molto schematica e rapida, lasciando poi spazio a eventuali domande e anche eventualmente dando la disponibilità a fornire delle risposte scritte.

Non possiamo non partire da quelli che sono i riferimenti fondamentali che troviamo nella Convenzione ONU (Organizzazione Nazioni Unite) del 1989 sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Mi piace partire dalla Convenzione, perché è importante ricordarla. Io spesso la cito anche negli atti, perché è veramente un faro che deve guidare gli operatori del settore, perché già nel preambolo troviamo un riferimento fondamentale soprattutto per la tematica che ci occupa qui oggi, ovvero sull'importanza del ruolo centrale della famiglia nella vita di tutte le persone. La Convenzione dice nel preambolo: «è un'unità fondamentale della società l'ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli».

Proprio per questa sua importanza la famiglia deve essere protetta e assistita laddove abbia delle difficoltà ed è compito dello Stato. Perché lo Stato deve intervenire? È importante ricordarlo: perché la famiglia, proprio per il ruolo che ha nella società, deve poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività. La famiglia è il luogo più importante dove un minore può crescere in modo sano e armonioso, sviluppando la sua personalità e per raggiungere quegli obiettivi che ricorda la Convenzione che sono la felicità, l'amore e la comprensione che il minore riceve in famiglia, grazie ai quali può crescere in modo sano e armonioso. Non cito tutti gli articoli della Convenzione che sono importanti e interessanti e che ricordano l'importanza che lo Stato intervenga in maniera efficace.

In questa rapida introduzione voglio ricordare, poiché lo riprenderemo, l'importanza della dell'ascolto del minore. L'articolo 12 della Convenzione ricorda che in ogni procedura giudiziaria o amministrativa deve essere garantita al minore la possibilità di essere ascoltato. Poi vedremo

anche perché e come la riforma è intervenuta sulla tutela di questo diritto.

Entrando più nello specifico dell'allontanamento del minore, che oggi è centrale nella mia relazione, come ricorda la Convenzione all'articolo 9, l'allontanamento del minore non può essere disposto se non in presenza di elementi seri e importanti e deve essere sempre considerato una misura necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Nei casi di allontanamento di un minore da uno o da entrambi i genitori lo Stato deve rispettare il diritto del minore di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò, come precisa la Convenzione, non sia contrario al suo preminente interesse.

Il minore, che sia stato temporaneamente o definitivamente privato nel suo ambiente familiare, ha diritto a ricevere dallo Stato una protezione degli aiuti speciali. Gli aiuti speciali sono quelli di cui parla l'articolo 20 della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Questa protezione può concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, ma la Convenzione cita anche la Kafala del diritto islamico, l'adozione e in caso di necessità il collocamento del minore in strutture adeguate per consentire il suo sviluppo sano e armonioso.

Bisogna individuare quella che è la soluzione migliore non in astratto o in generale, ma per il singolo minore coinvolto e bisogna valutare alcuni elementi fondamentali. La decisione deve essere presa sulla base di un'attenta e approfondita valutazione e vi è la necessità che sia rispettata anche la continuità nell'educazione del fanciullo nonché la sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica. Laddove si ritenga necessario l'allontanamento, nei provvedimenti che vengono presi o nella scelta e nell'individuazione della soluzione migliore è necessario anche che in concreto sia tutelato il minore anche sotto questo aspetto della continuità.

Ritroviamo questi principi anche nella legge 184 del 1983 sul diritto del minore a una famiglia e l'articolo 1, nel dettare i principi generali in materia, riconosce che

il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, precisando che non possono essere di ostacolo all'esercizio di questo diritto le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la responsabilità genitoriale. Ci dobbiamo muovere in quest'ambito.

Parlando delle fonti e dei riferimenti normativi in materia, non possiamo non citare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo che all'articolo 8 stabilisce che ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare e al successivo comma 2, l'articolo 8 dice che è fatto divieto di ingerenza alle autorità pubbliche nell'esercizio di questo diritto a meno che detta ingerenza non costituisca una misura necessaria — cito testualmente — « alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del Paese, alla difesa dell'ordine e della prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui ». Questi sono i limiti posti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Dopo aver fatto questa rapida e sintetica introduzione, entro nel tema dell'allontanamento. L'allontanamento dei minori dalla famiglia di origine deve essere considerato come rimedio residuale, se già visto da dalle fonti normative che ho citato. Infatti, dalle fonti nazionali e internazionali si ricava che l'allontanamento dalla propria famiglia costituisce un rimedio estremo previsto a tutela dell'esclusivo interesse del minore e soltanto quando la permanenza presso il nucleo familiare sia stata valutata come pregiudizievole per il suo sano ed equilibrato sviluppo.

È un aspetto molto importante che va sottolineato perché, aprendo una parentesi, nella pratica spesso purtroppo — lo si vede anche dalle cronache — l'allontanamento viene percepito quasi come fosse una sanzione nei confronti dei genitori, ma non è così. È importante ricordare che l'allontanamento non costituisce una sanzione nei confronti dei genitori, ma è una misura avente quale unico obiettivo quello di promuovere la protezione dei bambini e degli

adolescenti. Questo è importante ricordarlo per avere chiara quella che è la linea che deve essere seguita. Non è una sanzione nei confronti dei genitori, ma è uno strumento di aiuto di protezione dei bambini e degli adolescenti.

L'allontanamento può essere disposto come misura nell'ambito dei provvedimenti convenienti di cui all'articolo 333 del codice civile o nel caso di decadenza di entrambi i genitori, ai sensi dell'articolo 330 del codice civile. Questo significa che in assenza di un accertato pericolo non dovrebbe essere mai disposto un allontanamento, perché la violazione di questo limite può avere dei gravi problemi nella vita delle persone. Questo è un altro aspetto importante nel momento in cui tutti gli operatori del settore sono coinvolti nella decisione, poiché non è soltanto il giudice a decidere. Il giudice decide sulla base dei fatti che vengono portati alla sua attenzione e di come vengono rappresentati. Poi tornerò su questo aspetto, perché è un aspetto a cui tengo molto.

È importante che si arrivi all'allontanamento ponderando bene tutti gli elementi proprio perché, come vi dicevo, ci possono essere delle conseguenze serie e importanti nella vita delle persone coinvolte, non soltanto dei minori che hanno la massima attenzione su questo, ma anche dei genitori e nelle loro relazioni con sofferenze che possono essere inflitte in caso di provvedimenti percepiti come ingiusti, magari perché poi effettivamente lo sono, laddove il provvedimento sia stato preso senza aver ponderato adeguatamente le conseguenze e la situazione.

Inoltre, proprio per raggiungere pienamente gli obiettivi previsti dalle norme, dovrebbero essere chiare le ragioni che hanno portato la necessità di collocare il minore fuori dal proprio nucleo familiare, proprio perché è importante per verificare degli eventuali miglioramenti della situazione e il superamento delle problematiche iniziali. Infatti, non dobbiamo mai dimenticare che l'allontanamento deve essere percepita, vista e considerata come una soluzione temporanea, perché l'obiettivo è quello di reinserire successivamente il minore nella

sua famiglia. È importante capire quali sono le problematiche che hanno determinato l'allontanamento per poi poter intervenire in maniera adeguata e verificare se ci sono stati dei miglioramenti.

Apro una parentesi su questo. Non sempre i genitori si rendono conto delle ragioni che hanno determinato l'allontanamento dei propri figli. Qui è importante anche il ruolo degli avvocati che devono avere la capacità e la competenza di guidare anche i genitori a comprendere queste motivazioni. Talvolta i genitori hanno un loro vissuto difficile di sofferenza e replicano quello che magari è un modello che loro stessi hanno vissuto e ricevuto dai propri genitori e quindi fanno fatica anche a capire che cosa sta succedendo oppure vi possono essere casi di diversa cultura. È importante che i genitori siano messi nella condizione di capire che cosa sta succedendo, altrimenti rischiano di vivere la separazione dai figli come un'ingiustizia, con il rischio che poi ci sia un atteggiamento di chiusura e di diffidenza verso le istituzioni. È importante, come vi dicevo, che tutti coloro che stanno attorno al minore, laddove venga disposto un allontanamento, si adoperino per far capire chiaramente che cosa sta succedendo e qual è la situazione.

In tema di allontanamento con particolare riferimento agli aspetti di interesse della Commissione, a mio avviso sono tre le tematiche da analizzare: la prima attiene ai principi dell'allontanamento come rimedio residuale e anche la sua pratica attuazione; la seconda attiene alla tutela del minore durante la fase dell'allontanamento, quindi alle concrete misure che devono essere adottate nel rispetto dei diritti del minore tra cui, ad esempio, il mantenimento dei rapporti con i familiari; la terza attiene alla necessaria temporaneità dell'allontanamento del minore dalla propria famiglia. Adesso rapidamente entrerò nella disamina di queste tematiche per poi andare a vedere quelle che sono state le risposte che sono state date dalla riforma.

Iniziamo dal principio dell'allontanamento come rimedio residuale e la sua pratica attuazione. Come abbiamo visto

prima, nel rispetto dei diritti fondamentali del minore, l'allontanamento delle costituire *l'extrema ratio*, a cui ricorrere soltanto nel caso in cui non sia possibile far rimanere il minore nel suo nucleo familiare per problematiche — è importante sottolinearlo — serie, concrete e dimostrate. Non devono essere valutazioni astratte, bensì valutazioni che si basano sulla situazione concreta di quel minore in quel determinato periodo e di quel determinato momento.

Molto spesso alla base dei casi di allontanamento vi è una valutazione di inadeguatezza genitoriale e qui è importante soffermarsi, perché quando si legge « inadeguatezza genitoriale », c'è un problema, nel senso che si tratta di una formula arbitraria e discrezionale, innanzitutto perché non è chiaro quale dovrebbe essere il metro di valutazione. Vi faccio un esempio. Un genitore potrebbe essere carente sotto il profilo affettivo, ma adempiere ai suoi obblighi di cura, mantenimento ed educazione. In questo caso il genitore è inadeguato oppure no, proprio perché non abbiamo un metro di riferimento?

Il giudizio di adeguatezza genitoriale è di per sé privo di fondamento scientifico ed è spesso basato su opinioni personali che non tengono conto della specificità del caso. È necessario non basarsi su quelle che possono essere delle formule che semplificano, ma andare a fondo e valutare la specificità del caso come, ad esempio, il contesto sociale, culturale e l'appartenenza religiosa o etnica.

In altri termini prima di ricorrere all'allontanamento le autorità preposte dovrebbero sempre verificare attentamente tutti gli elementi della situazione e dovrebbero anche verificare la possibilità di ricorrere a soluzioni alternative proprio perché l'allontanamento, come dicevamo, è un *extrema ratio*. Queste soluzioni alternative consentono al minore di restare nella sua famiglia anche intesa in senso allargato. Quali possono essere queste alternative? Interventi di sostegno alla genitorialità, poiché se c'è un allontanamento vuol dire che a livello di Stato si è fallito in qualche modo e che non si è protetta e non

si è aiutata adeguatamente quella famiglia oppure magari non ci si è neanche resi conto che c'era una famiglia che aveva bisogno. Può essere, ad esempio, molto utile l'inserimento del minore in centri diurni.

Apro una parentesi. Si pensi all'importanza della solidarietà. La nostra Costituzione tra i suoi principi vi è il principio della solidarietà sociale. Il principio solidaristico è un principio fondamentale e in questa materia è importante sottolinearlo. Pensiamo all'aiuto che potrebbe venire dalla realizzazione, ad esempio, di una rete sociale di famiglie, anche perché la solidarietà a mio avviso poi mette in moto tutta una serie di processi virtuosi. Qui bisognerebbe proprio aprire un capitolo sull'importanza anche del terzo settore.

Le situazioni di difficoltà in cui possono trovarsi i genitori sono molteplici e talvolta può essere di grande aiuto anche supportare le famiglie nella gestione dei figli nelle ore pomeridiane, ad esempio, o nello svolgimento delle attività didattiche. Infatti, tante volte i problemi che nascono sono problemi molto pratici come non saper dove lasciare i figli o non riuscire a seguirli in quelle che sono le loro attività scolastiche e quindi possono arrivare problemi e possono esserci delle segnalazioni da parte della scuola.

L'assistenza domiciliare, alla luce delle norme e dei principi che regolano la materia, dovrebbe essere sempre preferita, laddove possibile, all'allontanamento del minore dalla sua famiglia e dovrebbe esserci una gradualità che dovrebbe essere sempre osservata con scrupolosa diligenza nelle dichiarazioni di adottabilità conseguenti anche l'allontanamento. Anche qui faccio un piccolo inciso: l'assistenza domiciliare consentirebbe anche un risparmio per lo Stato e questo più volte è stato evidenziato anche dagli operatori del settore.

Tuttavia, in realtà non sempre i servizi sociali hanno le risorse umane ed economiche per far fronte alle molteplici esigenze del territorio con la conseguenza che l'attività progettuale dei servizi non si esplica in maniera adeguata rispetto ai concreti bisogni. Poi su questo punto farò una pic-

cola precisazione successiva, lasciando più spazio all'intervento della collega.

Ci sono notevoli differenze a livello territoriale anche sotto il profilo organizzativo dei servizi sociali e molto spesso le risposte alle esigenze rappresentate risultano essere insoddisfacenti o tardive. Qui voglio aprire una parentesi, perché penso che sia importante ricordare che l'Italia è stata più volte condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per l'inefficienza del sistema di allontanamento dei minori e soprattutto per non aver garantito in maniera efficace il diritto dei minori al recupero delle relazioni con i genitori e che non ha sostenuto adeguatamente i nuclei familiari in difficoltà.

Ci sono diversi casi che potrebbero essere citati, ma ne riporto uno abbastanza recente del 2021, in cui l'Italia è stata condannata dalla Corte di Strasburgo per non aver valutato in maniera adeguata l'effettiva necessità dell'allontanamento e della successiva dichiarazione di adottabilità di due minori figli di una donna vittima di tratta. È importante partire anche dalle sentenze della Corte europea, poiché vi sono diverse sentenze di condanna dell'Italia per violazione dell'articolo 8 ed è importante perché danno delle indicazioni precise sui problemi che dovrebbero essere risolti.

Passo alla seconda tematica, la tutela del minore durante la fase dell'allontanamento e le concrete misure da adottare nel rispetto dei diritti del minore. Una volta che è stato disposto l'allontanamento, lo Stato è chiamato a porre in essere tutti quegli interventi necessari al singolo caso concreto e non astratto affinché il minore da una parte possa essere nel più breve tempo possibile reinserito nel suo nucleo familiare e dall'altra riceva tutte le cure di cui ha bisogno presso la famiglia o la struttura in cui è stato temporaneamente collocato.

Occorre osservare che il nostro ordinamento prevede diverse modalità di accoglienza del minore di tipo temporaneo, diverse dall'accoglienza definitiva che, invece, consiste nell'adozione. Abbiamo l'affidamento del nucleo familiare composto

dai parenti del minore, l'affidamento a una famiglia estranea e l'affidamento ai servizi sociali.

Nel momento in cui il minore viene affidato ai servizi, sono i servizi che possono decidere, in base a quelle che sono anche le risorse del territorio, se collocare i minori presso una famiglia o collocare in una comunità di tipo familiare. La scelta dei servizi spesso è una scelta obbligata, perché l'affidamento familiare è un istituto che non ha trovato una diffusione uniforme su tutto il territorio nazionale. Nelle regioni settentrionali è risultato essere più diffuso rispetto a quelle centro meridionali. Quindi anche qui bisognerebbe valorizzare questo istituto e soprattutto formare adeguatamente le persone che hanno dato la disponibilità all'affidamento familiare.

Dicevamo prima che lo Stato deve attivarsi per consentire almeno di mantenere i legami con la famiglia di origine che è fondamentale affinché il minore possa poi essere reinserito nel suo nucleo familiare. Per fare questo punto cosa è necessario fare al contempo? Aiutare i genitori a superare le difficoltà in ragione delle quali è stato disposto l'allontanamento e questo a sua volta presuppone l'elaborazione di progetti che tengono conto delle specificità di ogni singolo caso nonché l'attuazione degli stessi con la collaborazione dei genitori, che è fondamentale, e il relativo controllo da parte dell'autorità giudiziaria.

Perché ho sottolineato « collaborazione dei genitori »? Ritorno a quello che vi dicevo prima, ovvero che affinché possa esserci la piena collaborazione dei genitori, è importante che loro sappiano, che si sentano coinvolti e che non vedano la misura dell'allontanamento come una sanzione. Dal punto di vista psicologico questo è molto utile anche per favorire la collaborazione e la partecipazione necessaria dei genitori.

La conservazione dei rapporti con la famiglia di origine attraverso l'organizzazione di incontri periodici è essenziale al fine di consentire al minore il rientro nel suo nucleo familiare. Infatti, la lontananza per un lungo periodo di tempo della propria famiglia e con limitate occasioni d'incontro può determinare delle notevoli dif-

ficoltà di reinserimento, specie per i bambini piccoli, perché si abituano ormai a vivere in un altro contesto e in un'altra famiglia, dove magari sono presenti anche altri bambini. Sono tutti elementi che dobbiamo considerare. Inoltre, quando il minore non ha frequentato la famiglia di origine, il rientro può persino diventare traumatico per il minore al punto da poter essere considerato contro il suo interesse. In questi casi addirittura si pone il dilemma per il giudice e per tutti coloro che sono attorno al giudice, avvocati compresi, per capire qual è la soluzione migliore per quel minore nel caso concreto e diventa veramente molto difficile cercare di capire veramente che cosa è bene per quel minore.

Secondo la Corte di Strasburgo i minori allontanati dovrebbero continuare ad avere rapporti continuativi con i genitori. Su questo la Corte EDU (*European Court of Human Rights*) è intervenuta più volte anche sanzionando l'Italia, perché non ha seguito questa importante indicazione. Possono venire temporaneamente interrotti i rapporti con i genitori soltanto nel caso in cui l'interruzione sia strettamente connessa a finalità di protezione dei minori stessi, ma anche in questo caso la decisione deve essere sempre adeguatamente motivata. I genitori anche in questo caso devono capire per quale motivo non possono vedere i figli con la frequenza con cui magari vorrebbero vederli loro.

Nella prassi italiana gli incontri di fatto sono in genere limitati a poche ore al mese con cadenza bisettimanale e in rarissimi casi con cadenza settimanale e il più delle volte avvengono alla presenza degli operatori in quello che è il cosiddetto «luogo neutro». Ai servizi sociali viene spesso delegata dall'autorità giudiziaria la regolazione degli incontri che da un punto di vista pratico può talvolta determinare dei problemi, su cui magari probabilmente dirà anche la collega.

Procedo con l'altra tematica, ovvero quella della necessaria temporaneità dell'allontanamento del minore dalla propria famiglia. L'allontanamento del minore deve essere temporaneo, come dicevamo, e stret-

tamente necessario al superamento delle problematiche che lo hanno giustificato. Quando parliamo di temporaneo, dobbiamo pensare a questo, anche perché tante volte è difficile anche per un giudice non sarebbe neanche opportuno a mio avviso stabilire un termine preciso, perché dipende dalla situazione concreta e dalla capacità dei genitori di superare le problematiche che lo hanno giustificato. Tante volte bisogna avere quella giusta elasticità, che non significa non prendersi adeguatamente cura della situazione, bensì riuscire a muoversi secondo quello che è lo sviluppo della situazione. Tutto ciò presuppone un sostegno continuo ed effettivo alla famiglia di origine che deve percepire gli interventi nell'ottica della collaborazione per il raggiungimento dell'obiettivo comune del benessere del minore ed è necessario anche che ci sia un monitoraggio costante, serio e finalizzato anche alla verifica e alla valutazione degli sviluppi della situazione.

Per quanto riguarda i minori nelle case famiglia, non di rado questo è un problema che è stato sottolineato più volte nella pratica. La valutazione circa l'opportunità di prorogare il collocamento di un minore presso la struttura ospitante si basa su dati forniti dai gestori stessi o degli operatori delle strutture e questo porta a delle problematiche e a delle criticità in ordine all'effettiva tutela del minore, perché ci possono essere degli interessi o comunque la loro opinione può in qualche modo essere viziata anche in totale buona fede. Per questo motivo è fondamentale che la valutazione circa il rientro o meno del minore in famiglia sia effettuata sulla base del contraddittorio e non meramente su quanto riferito dagli operatori, perché magari succede che gli operatori riferiscono all'assistente sociale e l'assistente sociale poi riporta al giudice. Invece, è importante che siano certamente anche gli assistenti sociali a verificare e a valutare quello che è opportuno per il minore. Inoltre, è importante favorire la trasparenza, il dialogo e la distinzione delle funzioni proprio per evitare quei conflitti di interesse o situazioni di sospetto che potrebbero alterare gli equilibri e ostacolare il confronto e il dialogo.

Mi avvio a quelle che sono le considerazioni più pratiche, agli interventi necessari alla tutela dei minori allontanati e a quelle che sono le risposte che ritroviamo nella riforma del processo civile. Nella pratica ai fini di una migliore e più efficace tutela dei diritti dei minori che sono stati allontanati dal proprio nucleo familiare è stata più volte manifestata dagli operatori a vario titolo coinvolti in questa materia l'esigenza di apportare delle modifiche all'attuale assetto normativo e organizzativo. La riforma del processo civile ha preso in considerazione diverse delle problematiche rappresentate e io mi soffermerò soltanto su quelle oggetto di interesse della Commissione.

A tale riguardo la riforma all'articolo 1, comma 23 lettere c e g, prevede espressamente il riordino della disciplina dei procedimenti per la tutela e l'affidamento dei minori previsti dal codice civile e dalla legge del 4 maggio 1983, numero 184. In particolare in questo comma 23, lettere c e g, sono indicati due punti, riferendosi alla riforma della disciplina dei procedimenti di tutela e affidamento, che sono relativi alle incompatibilità le cause di incompatibilità riguardanti l'assunzione dell'incarico di CTU e lo svolgimento delle funzioni di assistente sociale per tutti coloro che rivestono cariche rappresentative in strutture o comunità pubbliche o private, presso le quali sono inseriti minori. Inoltre, è prevista un'ipotesi di divieto di affidamento dei minori — cito testualmente — « a persone che sono parenti o affini entro il quarto grado del giudice che ha disposto il collocamento, del CTU o di coloro che hanno svolto funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento nonché il divieto di collocamento dei minori presso strutture, comunità pubbliche o private, nelle quali rivestono cariche rappresentative parenti, conviventi, il coniuge eccetera del giudice che ha disposto il collocamento, del CTU o di coloro che hanno svolto funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento. ». Questa è una risposta a quelli che sono stati i problemi riscontrati proprio nella pratica.

Oltre a queste, quali sono le altre indicazioni di carattere generale che ritro-

viamo nella riforma? Procederò per problematiche. Intanto è stata sempre avvertita da anni la necessità di una riorganizzazione delle risorse da destinare ai servizi sociali in modo da prevenire situazioni di disagio familiare tali da comportare poi l'allontanamento dei minori dal proprio nucleo familiare. Cito questa problematica che è oggetto di interesse e su cui si sta lavorando, ma che esula dall'oggetto della riforma. A mio avviso è importante citarla, anche se non è stata presa in considerazione, perché esula dall'oggetto, poiché per raggiungere gli obiettivi di massima tutela del minore nei casi di affidamento e allontanamento è fondamentale una riorganizzazione delle risorse, quindi partire proprio da questo.

Inoltre, sarebbe opportuna la realizzazione di un sistema informativo a livello nazionale dei servizi sociali in grado di offrire informazioni precise e aggiornate circa i minori accolti in comunità o in famiglie, con particolare riferimento anche ai tempi dell'allontanamento, perché in questo modo si potrebbe operare una valutazione complessiva delle situazioni su tutto il territorio nazionale, utile per individuare le problematiche più frequenti e fragili, predisporre strumenti adeguati per verificare l'efficacia delle attività poste in essere dai servizi e rimediare anche a eventuali inefficienze. Su questo la riforma non entra nello specifico, anche se è una tematica che interessa e su cui ci si sta già attivando a livello di ordinamento.

L'articolo 1, comma 24, lettera b, parla della necessità di informatizzazione del tribunale, quindi quello che verrà creato, per le persone, per i minorenni e per le famiglie e dell'ufficio di procura. Si potrebbe pensare, nell'ambito di questa informatizzazione, di andare a curare anche questi aspetti.

L'altra tematica importante a tutela dei minori, soprattutto dei minori allontanati, è quella dell'attuazione dei principi del giusto processo sia con riferimento ai diritti dei minori che dei genitori, assicurando un effettivo contraddittorio. Per fare questo è importante intervenire su più fronti. Infatti per assicurare il giusto processo e il

contraddittorio è importante innanzitutto che l'autorità giudiziaria riceva in maniera chiara, dettagliata e oggettiva tutte le informazioni necessarie relative alla situazione del singolo minore coinvolto sia nel caso di ricorso presentato da uno dei genitori o nel caso di segnalazione dei servizi sociali, e su questo la riforma dà delle risposte: all'articolo 1, comma 23, lettera f, è previsto che gli atti introduttivi espongano in maniera sintetica tutti i fatti gli elementi di diritto in modo da offrire al giudice un quadro chiaro della situazione; all'articolo 1, comma 23, lettera t, si prevede che il giudice possa adottare d'ufficio anche in assenza di istanze dei provvedimenti relativi ai minori, salvaguardando però il contraddittorio tra le parti a pena di nullità del provvedimento; l'articolo 1, comma 23, lettera f-f dà indicazioni sul contenuto delle relazioni dei servizi sociali affinché anche il giudice sia messo nelle condizioni di poter capire da subito quella che è la situazione. Inoltre, è importante per un giusto processo che sia definito il ruolo dei servizi sociali e che siano adottate le risorse necessarie al fine di operare efficacemente sul territorio e prevenire situazioni di forte disagio.

Uno degli elementi di criticità che è stato più volte sottolineato è proprio il *turnover* degli assistenti sociali, spesso assunti con contratto a tempo determinato. Inoltre, potrebbero essere previsti dei protocolli, delle procedure di lavoro omogenee e dei compiti specifici degli assistenti sociali, in particolare quando vengono chiuse le procedure e i minori si trovano affidati ai servizi.

La riforma del processo civile, al comma 23, lettera f-f, viene indicato che devono essere previste delle puntuali disposizioni per regolamentare l'intervento dei servizi socioassistenziali o sanitari in funzione di monitoraggio, controllo e accertamento, prevedendo che nelle relazioni redatte siano tenuti distinti con chiarezza i fatti accertati, le dichiarazioni rese dalle parti e le valutazioni formulate dagli operatori. Questo è molto importante per far capire al giudice che cosa è frutto di elaborazione dell'assistente sociale, che cosa è stato ri-

ferito e che cosa, invece, è stato effettivamente visto e accertato. Inoltre, si prevede che il provvedimento con cui si chiede l'intervento dei servizi sociali sia adeguatamente motivato, che vengano disciplinati i presupposti e i limiti dell'affidamento dei minorenni al servizio sociale e che vengano dettate delle disposizioni per individuare le modalità di esecuzione dei provvedimenti relativi ai minori, precisa la riforma, in apposita udienza in contraddittorio con le parti. Anche qui si vuole valorizzare la partecipazione delle parti nel contraddittorio.

Inoltre, viene sottolineata l'importanza — qui arrivo alla tematica che è stata sollevata dalla presidente in apertura — che l'esecuzione dei provvedimenti deve essere sempre eseguita salvaguardando il preminente interesse alla salute psicofisica del minore e che l'uso della forza pubblica sia limitato ai soli casi in cui sia assolutamente indispensabile che sia posto in essere per il tramite di personale specializzato. Su questo bisognerebbe approfondire e capire che cosa si intenda per « assolutamente indispensabile », quando è assolutamente indispensabile e andrebbe precisato anche qual è il personale specializzato in cosa.

Qui è importante ricordare quello che di recente ha osservato la Cassazione con l'ordinanza 9691 del 24 marzo 2022 che sull'uso della forza ha dato delle indicazioni molto precise e sintetiche, ma che ci devono far riflettere. L'uso della forza fisica è una misura che non è conforme ai principi dello Stato di diritto e che, citando testualmente la Cassazione, « potrebbe causare imprevedibili traumi per le modalità autoritative che il minore non può introiettare ». Il minore non lo comprende e noi dobbiamo pensare a quelli che possono essere gli effetti su certi atteggiamenti e certi comportamenti che anche se assunti a sua tutela, possono avere degli effetti contrari e anche molto pericolosi per il minore. Inoltre, l'uso della forza può portare dei seri problemi in ordine alla compatibilità con la tutela della dignità della persona, sebbene ispirata alla finalità di cura

dello stesso minore, come precisa la Casazione.

Per favorire il contraddittorio e il giusto processo è importante che ci sia l'ascolto e che sia favorito l'ascolto del minore. Su questa tematica è importante ricordare che si tratta di uno dei quattro principi fondamentali della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, insieme al principio di non discriminazione, al diritto alla vita e all'interesse del minore inteso come primario, però occorre anche ricordare che l'ascolto del minore è diverso dall'interrogatorio. Infatti, l'obiettivo dell'ascolto non è meramente quello di accertare dei fatti o acquisire informazioni, bensì quello di comprendere la vera opinione del minore anche attraverso il linguaggio non verbale. Quindi non tutti possono procedere con l'ascolto del minore, poiché non basta la competenza tecnica, ma è necessario avere anche l'empatia, la capacità di cogliere i tanti segnali, una competenza adeguata per fare le domande giuste al momento giusto e trovare anche il giusto equilibrio fra il diritto del minore alla partecipazione e il diritto del minore a essere protetto. Poi su questo punto mi piacerebbe anche approfondire, se ce ne sarà tempo, perché è una tematica molto importante.

Cosa dice la riforma del processo civile? Il comma 23, lettera s, prevede che il giudice disponga in ogni caso la videoregistrazione dell'audizione del minore, nel comma 23, lettera t, è previsto l'ascolto del minore che deve essere sentito soprattutto quando il giudice deve prendere dei provvedimenti che lo riguardano, in particolare dei provvedimenti d'ufficio, e nel comma 23, lettera d si prevede il riordino delle disposizioni in materia di ascolto del minore anche alla luce della normativa sovranazionale di riferimento, proprio perché su questo anche la Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta più volte, ricordando all'Italia l'importanza di ascoltare il minore.

E poi l'articolo 1, comma 31, lettera b, « Si prevede che il curatore speciale del minore procede al suo ascolto ». Su questa tematica dirà più diffusamente la collega.

I minori devono essere quindi adeguatamente tutelati nel processo. Ci sono su queste diversi riferimenti nella riforma, sempre all'articolo 1, comma 23, lettera b, sull'importanza del coordinamento dell'autorità giudiziaria, anche inquirenti, proprio per capire a fondo quella che è la situazione che riguarda il minore ed evitare la vittimizzazione secondaria. Questo è molto importante, perché tante volte nella pratica succede che le vittime di violenza, per esempio le madri, riferiscono più volte di aver avuto incertezza a denunciare per timore di perdere i figli, con conseguenze dannose anche degli stessi minori. Magari rimangono in quel nucleo e non viene attivata la tutela necessaria. Anche la violenza assistita è una tematica importante su cui magari potremmo poi tornare.

PRESIDENTE. Le chiedo di concludere perché se non riusciamo a far intervenire anche la sua collega. Mi scusi se la richiamo, ma abbiamo tempistiche strette.

DANIELA BIANCHINI, avvocato, rappresentante del Centro studi Rosario Livatino. Vado direttamente a quello che mi preme di più, che è la formazione dei magistrati, assistenti sociali, consulenti tecnici e avvocati, e l'importanza della loro collaborazione. È importante infatti che tutti coloro che intervengono in una procedura che coinvolge il minore abbiano come obiettivo principale e concreto la tutela del minore. Per fare questo è importante che ci sia un'adeguata formazione.

Su magistrati si prevede all'articolo 1, comma 24, lettera f proprio una selezione basata su delle specifiche competenze, e poi anche l'assegnazione va oltre quelli che sono i limiti decennali. Per quanto riguarda il CTU ci sono diversi riferimenti della riforma. È importante che le CTU non si basino su metodologie che siano sconosciute alla comunità scientifica e che quindi siano prive del requisito della scientificità.

Mi voglio però soffermare sugli avvocati. Nel testo della relazione ci sono ulteriori precisazioni su questo, anche riguardo ai CTU. Poi magari nel corso delle domande potrò approfondire meglio. Per quanto ri-

guarda gli avvocati, nella riforma non si dice nulla. Invece è importante sottolineare il ruolo fondamentale che svolgono, per il quale è necessario che abbiano delle specifiche competenze tecniche, capacità relazionali e una formazione multidisciplinare, pur considerando che purtroppo non sempre vi sono queste capacità negli avvocati che assumono la difesa tecnica in un procedimento di famiglia e minorile, tanto che negli ultimi anni sono aumentati i procedimenti disciplinari a carico di avvocati per illeciti deontologici commessi nell'ambito di esercizio della professione forense, proprio in materia di diritto di famiglia e minorile. A tal proposito giova ricordare che è stato necessario inserire nel codice deontologico forense delle norme *ad hoc*, ad esempio l'articolo 56 sul divieto di ascolto del minore o colloquio con lo stesso da parte dell'avvocato del genitore. In caso di violazione, è prevista la sanzione disciplinare della sospensione dell'esercizio di attività professionale da sei mesi a un anno.

Una cosa importante è che dobbiamo ricordare il ruolo sociale dell'avvocato. L'avvocato, veramente, nelle procedure di famiglia e minori ha un ruolo fondamentale. Anche laddove sia difensore dei genitori deve sempre tutelare, proprio per il ruolo sociale che svolge, l'interesse del minore.

Avrei altre cose da dire, ma magari lascio per eventuali domande.

PRESIDENTE. La ringrazio, avvocato Bianchini. Do subito la parola all'avvocato Margherita Prandi per il suo intervento. Grazie.

MARGHERITA PRANDI, avvocato, rappresentante del Centro studi Rosario Livatino. Buongiorno. Grazie, presidente. Innanzitutto io ringrazio questa Commissione e lei, presidente, per questa convocazione anche a nome del Centro studi Livatino che qui rappresento. Anche io do assolutamente disponibilità a risposte scritte ad eventuali domande, perché i tempi sono un po' tiranni.

Io sono avvocato e mi occupo di diritto di famiglia da oltre 35 anni. Ho sempre ritenuto importantissima l'attivazione di un

dialogo tra i vari operatori di diritto di famiglia e, nella mia lunga esperienza di consigliere dell'Ordine, già tanti anni fa, quindici anni fa, mi ero voluta rendere promotrice di un tavolo di confronto tra avvocati, psicologi, servizi sociali, perché c'è la necessità della ricerca di un linguaggio comune. Questo è un punto secondo me veramente importante, che anche il Garante per l'infanzia e l'adolescenza ha sottolineato, perché spesso ci troviamo di fronte a operatori che usano linguaggi diversi, e questo crea incomprensioni e diffidenze che sono veramente controproducenti.

Io oggi vi presenterò il più brevemente possibile le problematiche che riguardano la figura del curatore speciale del minore e la nuova formulazione dell'articolo 403. Il punto di vista da cui io parto è quello di chi opera nella prima linea dell'ascolto, perché noi avvocati ci troviamo ad affrontare e ad accogliere il dolore e la fatica di chi si trova a vivere l'esperienza della frattura della famiglia e del rischio di perdere un figlio.

Noi viviamo e condividiamo questi percorsi di alcune esistenze o come curatore speciale dei minori o come difensore dei genitori che rischiano di perdere il loro figlio. Sono situazioni delicatissime, e le norme che vengono predisposte si calano in queste vite. Diventano le linee direttrici di percorsi di bambini, di ragazzi, di uomini e di donne che affrontano la fatica di questa rarefazione, se non lacerazione, dei rapporti più cari e preziosi, quelli per cui avevano sognato un « per sempre ». Questa è l'ottica secondo me delicatissima in cui noi dobbiamo operare.

La legge 206, di cui ci occupiamo oggi, all'articolo 23 propone una serie di principi e criteri direttivi. Mi ha colpito il frequente riferimento alle situazioni di violenza, che evidentemente ci sono e che sono gravissime, però che io trovo non essere così frequenti, in realtà, nell'esperienza che viviamo, perché la famiglia non è essenzialmente un luogo di violenza e di maltrattamento — purtroppo in tanti casi ciò accade, basta uno per essere troppo — ma in realtà la famiglia è qualcosa d'altro, è un luogo di protezione, è un luogo in cui si insegnano comportamenti corretti, espressioni di com-

prensione, di attenzione. Questa è un po' anche una visione che vorrei sottolineare, e vorrei evidenziare che i casi di violenza tanto citati dalla normativa, grazie al cielo, non sono comunque la maggioranza.

La riforma istituisce, come sappiamo, un tribunale *ad hoc*. Condivido la preoccupazione espressa anche dal Garante dell'infanzia circa il fatto che i provvedimenti così delicati, come anche quelli dell'allontanamento del minore, potranno essere assunti da un solo giudice, mentre prima erano collegiali.

Io mi occuperò comunque del curatore speciale dei minori e della nuova formulazione dell'articolo 403, tenendo d'occhio l'ora in modo da poter rispettare il vostro impegno successivo. Il curatore speciale del minore è un istituto normato, come si sa, dall'articolo 78 del codice di procedura civile. Questo articolo originariamente non era pensato per trovare applicazione nei procedimenti familiari. Infatti la formulazione ante riforma prevedeva la nomina da parte del giudice di un curatore speciale a favore dell'incapace, persona giuridica o associazione non riconosciuta, se mancava la persona a cui spettasse la rappresentanza e quando vi fosse un conflitto di interessi.

Per quanto riguarda il diritto di famiglia, la norma veniva applicata in occasione di questo conflitto di interessi che si potesse creare tra i genitori e il minore. Abbiamo visto il caso, per esempio, di nomina di un curatore speciale in tema di vaccino e di cure sanitarie. Questo perché si riteneva che il minore fosse adeguatamente tutelato dai genitori anche all'interno del processo, non ritenendolo nella maggior parte dei casi portatore di interessi contrapposti a quelli dei genitori.

Poi, con l'approvazione della Convenzione di New York e della Convenzione europea nell'esercizio dei fanciulli, si è portata l'attenzione sul fatto che il minore capace di discernimento debba essere ascoltato nei procedimenti che lo riguardano, essendo rappresentato e considerato nel procedimento, e poi più recentemente nel 2011 la Corte costituzionale ha affermato il principio che l'articolo 78, quello che pre-

vede la nomina del curatore speciale, non sia norma di carattere eccezionale ma principio generale. Così poi la Cassazione ha ritenuto obbligatoria la nomina del curatore speciale in tutti i procedimenti in cui venisse richiesta la decadenza della responsabilità genitoriale o la limitazione della stessa.

In tempi più recenti, la giurisprudenza di merito ha ritenuto che anche nell'ambito del procedimento di separazione e divorzio potesse essere nominato il curatore speciale, così asserendo il principio che i genitori possano in questi procedimenti essere talmente protesi al perseguimento del proprio interesse da non essere più tutelanti per il figlio. L'elevata conflittualità ha comportato la designazione, in alcuni tribunali, di un curatore speciale anche prima della formulazione evidentemente entrata in vigore dell'articolo 78 secondo la nuova formulazione.

Il problema dell'elevata conflittualità è però un problema particolare, perché l'elevata conflittualità spesso noi la vediamo citata nei provvedimenti, nelle relazioni dei servizi, però non sempre questa conflittualità è causata da entrambi i genitori. Magari è azionata da uno dei due e forse l'altro non riesce ad attutirne le ripercussioni. Però questa locuzione va senz'altro tradotta in modo concreto nella realtà.

Faccio un esempio: un caso che mi era capitato tra i tanti, in cui una madre aveva chiesto di limitare la responsabilità genitoriale all'altro genitore perché il papà nel tempo libero — era un professionista, un medico — si dava all'uso dell'alcol, all'abuso dell'alcol; quindi non era sufficientemente attento nel momento in cui aveva la bambina con sé. In questo caso sarebbe stato necessario nominare un curatore speciale? Il tribunale dei minori aveva previsto che la mamma avesse l'affidamento esclusivo, al papà venisse assegnato un percorso e fosse aiutato a recuperare una modalità comportamentale adeguata, quindi senza bisogno di inserire la figura del curatore speciale.

Oggi, con la nuova formulazione, all'articolo 30, la legge 206 dispone che il curatore speciale debba essere nominato, oltre che nei casi già visti, sempre a pena di

nullità quando vi siano domande dirette alla decadenza, non quindi alla limitazione della responsabilità genitoriale, quando si sia avviato un procedimento, *ex* articolo 403, quando vi sia pregiudizio per il minore tale da precluderne l'adeguata rappresentanza processuale da parte di entrambi i genitori e quando vi sia il numero 4, cioè quando è prevista la possibilità che vi sia la richiesta da parte del minore che abbia compiuto gli anni 14.

Secondo me quest'ultimo punto è veramente critico, perché l'ultra quattordicenne non può nominare un avvocato, ma ha la capacità di agire. Ma secondo questa formulazione dovrebbe avere la capacità di discernere se i genitori siano in grado di rappresentarlo nel processo. Se la richiesta arriva dal minore, significa che il giudice non ha disposto la nomina. Quindi questo minore avrebbe maggiore consapevolezza del giudice circa l'idoneità di rappresentanza processuale dei suoi genitori. E poi cosa accadrà se vi sono più figli ultra quattordicenni e minorenni? Solo uno chiede la nomina e gli altri non lo vogliono? E se ci sono fratelli maggiorenni? Come potrà conoscere, comprendere e affrontare le dinamiche familiari anche rispetto agli altri fratelli? Ricordiamo che, secondo la nuova formulazione, la messa a nomina del curatore speciale nei casi in cui sia obbligatorio costituisce un vizio di costituzione del rapporto processuale a cui consegue la nullità dell'intero giudizio.

Secondo il quarto comma dell'articolo 78, nuova formulazione, il giudice invece è libero di valutare la scelta del curatore speciale quando i genitori appaiono per gravi ragioni temporaneamente inadeguati a rappresentare gli interessi del minore. Questo provvedimento deve essere, nel caso in cui sia deciso autonomamente e non obbligatoriamente dal giudice, succintamente motivato. Si ritiene che sia prevista questa nomina nel caso in cui il giudice ravvisi, dalla lettura degli atti, che vi sia una possibile grande conflittualità tra i genitori che integri il rischio del pregiudizio del minore sotto il profilo psicofisico.

La nomina del curatore speciale comporterà certamente un aggravio della situa-

zione processuale, un appesantimento del processo, perché quando necessario ovviamente ben venga, ma qualora si tratti di verificare che i genitori potrebbero essere in una situazione di conflittualità tale da rendere meno plausibile la loro capacità di rappresentare processualmente il minore, allora secondo me bisognerà essere piuttosto cauti. Vi sarà ovviamente un incremento della spesa pubblica a causa del fatto che evidentemente il curatore speciale sarà pagato dallo Stato perché il minore era ammesso al patrocinio a spese dello Stato.

Anche l'articolo 80 viene modificato dalla legge 206, che all'articolo 31 prevede che il curatore speciale può ricevere dal giudice specifici poteri di rappresentanza sostanziale. Quindi i minori, i genitori e il giudice potranno comunque procedere alla revoca di questa nomina qualora vengano meno i presupposti. I poteri del curatore speciale sono quelli di rappresentanza processuale ed eventuale rappresentanza sostanziale nei casi previsti dall'articolo 80, cioè quando il giudice ritenga di attribuirgli determinati compiti. Il curatore procede all'ascolto.

L'ascolto del minore, come accennava anche la collega e come tutti sappiamo, è un momento veramente delicato, che richiede una capacità specifica veramente particolare. Io voglio portare all'attenzione di questa Commissione l'esperienza del nostro tribunale. Nel tribunale di Piacenza noi abbiamo una presidente, la presidente della sezione civile, che si occupa di diritto di famiglia e che dedica tempo e attenzione all'ascolto delle parti in udienza per il tempo necessario a far emergere i possibili punti di incontro. Questo intervento così paziente e così attento, corredato da domande capaci di fare emergere i punti di contrasto ma soprattutto i punti di possibile incontro, ha portato – per esempio, ho i dati del 2021 – alla trasformazione di procedure contenziose in consensuali per il 42 per cento dei casi.

È chiaro che non è che questa situazione sia una situazione unica, perché anche in tanti altri tribunali ho visto che quando il presidente – e l'ho visto verificarsi – può dedicare tempo all'ascolto dei

coniugi, dei genitori, nella prima udienza, in tanti casi riesce a portare all'attenzione delle parti la possibilità di trovare soluzioni condivise che quindi eviterebbero anche tutto quel contenzioso da cui emergerebbe anche la necessità della nomina del curatore speciale.

Perché dico questo? Perché nel momento in cui viene nominato il curatore speciale, quando è necessario non c'è bisogno che ce lo diciamo — evidentemente va benissimo — però, se questa nomina non è indispensabile, dobbiamo renderci conto anche del fatto che questo provvedimento trasmette nei genitori un senso di frustrazione, di inadeguatezza, perché si rendono conto che evidentemente loro non sono in grado, secondo il giudice, di gestire e di individuare il meglio per il loro figlio. Anche per il bambino, un domani, questo sarà il segno di una consapevolezza del fatto che i suoi genitori non sono stati in grado di rappresentarlo adeguatamente. Ecco perché secondo me questa valutazione è una valutazione molto delicata.

Tra l'altro, in base alla nuova normativa, il giudice nel corso del procedimento, con un giudizio prognostico *ex ante* discrezionale, può presumere che i genitori siano inidonei a rappresentare il figlio, tanto da poter nominare per lui un curatore speciale. Il fatto che soltanto nel caso di nomina facoltativa la norma preveda la motivazione comunque evidenzia il fatto che in ogni caso, anche nel caso di nomina prevista a pena di nullità, il giudice dovrà motivare il provvedimento perché, come sappiamo, in base all'articolo 111 della Costituzione ogni provvedimento deve essere motivato.

Cerco di abbreviare un po' il mio intervento, visti i tempi. Richiamo l'attenzione sulla necessità di formazione anche del curatore speciale, lo stanziamento di adeguate risorse per l'acquisizione del fondamentale bagaglio di informazioni, competenza e preparazione per adeguatamente mettersi in una reale situazione di capacità di ascolto del minore.

Non dimentichiamo che, per esempio, nel procedimento penale la polizia giudiziaria quando ascolta un minore lo ascolta

con lo psicologo. Se vi è un incidente probatorio, per valutare se il minore sia suggestionabile oppure no, se il minore sia in grado di testimoniare, è chiaro che l'ascolto è un'altra cosa, però nel procedimento penale viene nominato uno psicologo che con funzioni CTU valuta come il minore è in grado di rispondere alle domande. L'ascolto del minore anche da parte del curatore speciale è argomento particolarmente delicato.

Passo a esaminare molto brevemente la riforma dell'articolo 403 del codice civile, quello che riguarda l'allontanamento del minore, proprio perché evidentemente questo è tema di particolare interesse per la Commissione. Sappiamo che il 403, vecchia formulazione, era entrato in vigore nel 1942, mai riformato, mai modificato in base alle norme sul giusto processo e le garanzie processuali previste per ogni soggetto. Le anomalie che si sono create le abbiamo viste, purtroppo, in tante situazioni disfunzionali, e anche gravi, che hanno anche portato all'instaurazione, alla nomina, alla creazione di questa Commissione.

Si è quindi avvertita una forte necessità di cambiamenti, anche se ritengo doveroso sottolineare che, se quello che è accaduto, e quando accade, è deprecabile, questo non può essere motivo di attacco generalizzato nei confronti della categoria dei professionisti, che sono gli assistenti sociali, che non sono ladri di bambini. Non si può assolutamente pensare di tradurre quello che è accaduto, nella chiave di lettura di un ruolo. I servizi sociali sanno anche essere persone attente, preparate, precise, sensibili. Questo va valorizzato.

È chiaro che, come è noto, fa molto più notizia il caso negativo, ma anche perché, quando c'è di mezzo anche solo un bambino, la situazione di un errore, di una malafede o di una leggerezza non deve esserci. Quello che andrebbe standardizzato è, invece, quel virtuoso comportamento che ha posto in essere il procuratore della Repubblica di Reggio Emilia, che ha esaminato i dati nel loro complesso e quindi si è discostato dall'esame del fascicolo — non pezzo di carta, ma pezzi di vita — osservando quello che appariva evidente-

mente un fenomeno, e così ha aperto un'indagine.

Un aspetto ancora tanto importante e che ancora sussiste è anche l'importanza che tutti i soggetti del processo possano accedere agli atti, limitando all'essenziale, ad esempio, i dati del luogo in cui eventualmente venga portato il minore e le secretazioni degli atti, perché ancora sussistono secretazioni. Di fatto sussistono e queste limitano, umiliano, impediscono il diritto di difesa.

Sappiamo che il bambino in una procedura di allontanamento è una vittima. È vittima della situazione della realtà familiare o comunque per quello che subisce, cioè l'allontanamento dalla famiglia, che resta un trauma, magari necessario ma comunque un trauma. È importantissimo il fatto di riuscire a limitare al massimo questi tempi di allontanamento quando non siano pienamente corrispondenti all'interesse del minore.

Si è parlato di questa giurisdizionalizzazione dell'articolo 403 nella nuova formulazione, perché prima l'allontanamento della pubblica autorità avveniva senza alcun controllo da parte del giudice circa la conferma della necessità dell'allontanamento. Invece l'articolo 403, nuova formulazione, ex legge 206, ha aggiunto alla norma in esame ben sette commi. Questo articolo ha dei punti di forza, cioè il pubblico ministero potrà procedere alla revoca del provvedimento, e per la convalida il tribunale per i minorenni dovrà sentire le parti. Quindi i genitori finalmente potranno intervenire e spiegare le proprie ragioni prima dell'emissione del decreto con cui il tribunale dei minorenni procederà a confermare, modificare o revocare il decreto.

Questi termini, che diventano veramente brevi perché sono superiori alla fine poco più di un mese, devono essere rispettati rigidamente a pena di inefficacia del provvedimento di allontanamento. Questo intervento imposto dalla nuova normativa della presenza dell'autorità giudiziaria immediatamente successiva a quella dei servizi sociali è senz'altro una garanzia importantissima.

Criticità di questo articolo: la nuova formulazione ha ancora un'indicazione di un grave pregiudizio e pericolo per l'incolumità psicofisica, come previsione dei casi in cui si possa allontanare il minore. Penso che sarà importante cercare di attivare quel confronto tra i vari tribunali per i minorenni tra i servizi, tra gli operatori, in modo tale da poter rendere più oggettivo questo criterio.

Inoltre, un'anomalia che ho notato in questa norma è che «la pubblica autorità che dispone l'allontanamento del minore ne dà immediato avviso orale al pubblico ministero presso il tribunale per i minori».

Questo avviso orale veramente è un *unicum*, non se ne comprende la motivazione, perché esistono tante modalità che possono invece lasciare traccia scritta del fatto che la comunicazione sia avvenuta in tempi immediati, anche con una *mail*.

Abbiamo già accennato all'importanza del minore di mantenere il rapporto affettivo con la famiglia di origine, che deve essere coltivato e deve essere valorizzato. Purtroppo accade ancora che gli operatori dei servizi magari non hanno risorse sufficienti, non hanno personale sufficiente, arrivando a situazioni in cui il minore allontanato poi riesce a riavere un contatto con la famiglia dopo molti mesi. Bisogna evitare che il rimedio diventi più dannoso del male.

La famiglia deve essere supportata e aiutata. Dovranno essere indicate anche le modalità con cui devono essere interrogati i bambini, perché abbiamo visto come diverse modalità possano portare a esiti veramente dissimili, come quello che può determinare un allontanamento del bambino dalla famiglia che sia poi immotivato.

Per quanto riguarda l'intervento dei servizi sociali, è normato dalla legge all'articolo 23, lettera f-f, in cui si mantiene — questa secondo me è una criticità — per i servizi un potere di accertamento che potrebbe invece essere più compito riservato al magistrato. Però sono state indicate disposizioni puntuali per regolamentare l'intervento dei servizi, che avranno funzioni di monitoraggio, controllo e accertamento. Le relazioni dovranno essere redatte te-

nendo distinti con chiarezza i fatti, le dichiarazioni e le valutazioni. Questo è veramente molto importante, anche perché il giudice possa adeguatamente comprendere quello che è accaduto e quello che i servizi sociali hanno visto e valutato, con diritto delle parti di avere visione di ogni relazione. Questo veramente è un aspetto delicatissimo e importantissimo ancora non attivato, con una limitazione — lo ripeto, ma è un aspetto molto grave — del diritto di difesa che è ingiusto, che non è previsto nel nostro processo, che appare assolutamente anacronistico.

Importantissima quindi, ancora, una formazione accurata di tutti i soggetti che operano all'interno del diritto di famiglia, perché la formazione comporta un minor rischio di errori che, quando si tratta di bambini, deve essere veramente limitato al minimo. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie, avvocato Prandi. Avendo ancora di dieci minuti, chiedo se qualche collega vuole intervenire per porre delle domande. Prego, senatrice Fregolent, da remoto.

SONIA FREGOLENT. Grazie, presidente. Io ringrazio le relatrici per la loro relazione. In modo molto sintetico, per non rubare tempo a nessuno, purtroppo i bambini vengono allontanati non soltanto per questioni di conflittualità tra i genitori, ma qualche volta proprio perché non ci sono alternative all'allontanamento. Questo avviene sulla base di relazioni dei servizi sociali senza, come è stato evidenziato, in alcuni casi il contraddittorio. Volevo capire dalle relatrici, in base alla loro esperienza, se hanno notato che c'è qualche *vulnus* nel sistema legato alle relazioni dei servizi, che non sono controllati, o comunque se hanno dei suggerimenti, perché abbiamo visto che in alcuni casi sono proprio le relazioni dei servizi che hanno portato a una distorsione del sistema e a un allontanamento ingiustificato dei bambini. Chiedo loro se hanno qualche suggerimento.

Sempre nel caso di allontanamento, benissimo il fatto che finalmente anche i genitori vengano auditi in contraddittorio.

Purtroppo, talvolta, i bimbi sono affidati anche delle famiglie affidatarie, fermo restando che è importantissimo che questi bambini ritornino, quando ci sono i presupposti, nelle famiglie di origine. Talvolta questo non può accadere.

In tutto questo, però, mi sembra che la figura della famiglia affidataria non sia presa in considerazione e quindi volevo capire se anche in questo caso ci sono dei suggerimenti che le relatrici possono dare.

Ultima domanda. Anche qui, una volta allontanati i bambini dalla famiglia d'origine, le famiglie dovrebbero fare dei percorsi, dovrebbero essere supportate. Chi li fa? Come vengono controllati? Chi li supporta? Se noi dovessimo reinserire il bambino, la famiglia deve essere pronta ad accoglierlo. Ugualmente, se noi diamo a un bimbo una collocazione presso una famiglia affidataria, anche in questo caso le famiglie dovrebbero essere seguite e non abbandonate a loro stesse. Volevo un giudizio delle relatrici su questi temi. Grazie.

PRESIDENTE. Farei fare le domande anche all'onorevole D'Arrando che vedo collegata, e dopo chiedo alle nostre audite di rispondere. Prego, onorevole D'Arrando.

CELESTE D'ARRANDO. Cercherò di essere più breve possibile. Chiedo se è possibile, magari, integrare con delle domande scritte. Gli aspetti sono quelli che ha già sollecitato la collega Fregolent. Il punto è questo: quello che è emerso dalla vostra relazione è anche l'importanza dei servizi sociali e della figura dello psicologo, dello psicoterapeuta, quindi di quelle figure professionali che di fatto accompagnano o dovrebbero accompagnare nel caso di allontanamento, ma in tutte quelle che sono le fasi dell'affido.

La domanda è questa: ritenete opportuno, invece, far comprendere e chiarificare meglio che quella dello psicologo e dello psicoterapeuta è una figura professionale che non è volta a giudicare la capacità genitoriale della famiglia, che essa sia quella di origine o che essa sia quella affidataria, ma che ha il compito in quanto figura professionale sanitaria di fornire de-

gli elementi, degli spunti, sui quali poi le autorità competenti, laddove c'è l'autorità giudiziaria che interviene, possano capire qual è l'intervento da fare, insieme ai servizi sociali e insieme a tutti quelli che sono gli attori?

Ritenete che sia possibile definire se una famiglia ha una capacità genitoriale? Ci sono dinamiche relazionali che non possono essere classificabili, perché ognuno ha un proprio equilibrio all'interno della famiglia. Sicuramente alcune sono disfunzionali. Qua mi collego anche alla domanda della collega: ritenete opportuno creare — anche in virtù di quelli che sono i fondi che stanno arrivando dal PNRR — reti sociali, territoriali e anche socio sanitarie volte a sostenere con strumenti concreti ed efficaci le famiglie, sia esse di origine sia esse affidatarie, affinché possano effettivamente accompagnare le famiglie a comprendere cosa non sta funzionando, senza però sentirsi giudicate? Ovviamente è molto difficile mantenere una certa distanza emotiva, siamo esseri umani fino a prova contraria; però credo che anche i professionisti sanitari, sia psicologi e psicoterapeuti, ma anche gli assistenti sociali, spesso si sentano soli.

Un'ultima cosa: mi scuso, ma questa audizione è stata molto ricca e ci sarebbe veramente tantissimo da dire. Chiedo se forse dovremmo dare i supporti anche in termini di risorse economiche, risorse di personale sufficienti agli enti locali perché possano rispondere ai reali bisogni della cittadinanza, perché l'aumento di allontanamenti e l'aumento di certe dinamiche disfunzionali è comunque un sintomo di una società che oggi sta male, ma per diverse motivazioni. Ho chiuso, grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei. Lascio la parola alle nostre audite, chiedendogli di organizzarsi tra loro per le risposte.

MARGHERITA PRANDI, avvocato, rappresentante del Centro studi Rosario Livatino. Se mi permetti, Daniela, provo a dare risposte sui punti che riguardano il mio intervento. Scusate, onorevoli commissari, se trattiamo in questo modo. Io ritengo che

il discorso di un sostegno economico sia fondamentale perché i servizi e gli enti locali possano attivare migliori risorse. È chiaro che il bisogno c'è, anche il bisogno di formazione, per tutti gli operatori, ma per noi per primi. Io sento un continuo bisogno di formazione su questi argomenti, perché la famiglia cambia, perché i minori cambiano. Le risorse economiche sì, sono preziosissime. Lo psicologo sì, preziosissimo...

PRESIDENTE. Essendosi interrotto il collegamento con l'avvocato Prandi, che non sentiamo più, do la parola all'avvocato Bianchini per completare le risposte.

DANIELA BIANCHINI, avvocato, rappresentante del Centro studi Rosario Livatino. Grazie per le domande. Sono interessantissime e tra l'altro mi consentono anche di toccare degli aspetti molto importanti. Parto dall'ultima perché era proprio un tema che ritengo veramente importante, l'aiuto alle famiglie. Secondo me è fondamentale che parta proprio dalla collettività, dalla società, proprio perché le famiglie con problemi non si devono sentire un peso per la società, non si devono sentire al margine, ma si devono sentire parte integrante.

Come dicevo prima, il principio solidaristico è un principio fondamentale del nostro ordinamento. È inserito nella Costituzione, quindi va sicuramente valorizzato, anche perché questo poi comporta non soltanto un risparmio per lo Stato, ma comporta poi anche una maggiore coesione sociale. Sicuramente partire proprio dalla collettività, investire nel creare reti sociali, investire nel terzo settore, aiutare tutti coloro che operano quotidianamente nel terzo settore, proprio per portare avanti progetti veramente importanti.

Tra l'altro c'è un progetto molto bello, quello della «Città amica dei bambini». Anche questo è un progetto che andrebbe valorizzato, quindi tutti gli interventi di sostegno all'infanzia, che parte proprio dalle famiglie, dalle famiglie in difficoltà che vengono aidate da famiglie magari vicine, che abitano nello stesso quartiere, ma che

si trovano ad avere una situazione più serena e che quindi possono aiutare, possono sostenersi a vicenda, perché anche le famiglie con disagio possono avere delle loro risorse, anzi ce le hanno, e queste risorse bisogna però tirarle fuori, bisogna saperle valorizzare. Questo può essere molto utile per aiutare poi quella famiglia a dare delle risposte positive ed essere anche importanti per la società, perché una famiglia che riesce a superare le sue difficoltà può essere d'esempio anche per gli altri. Questo andrebbe valorizzato.

Per quanto riguarda le CTU e anche le relazioni dei servizi sociali, purtroppo ho riscontrato personalmente la tendenza dei giudici, anche per ragioni di tempo, per ragioni dovute alla mole di lavoro, a prendere magari le relazioni e a inserirle nei provvedimenti in modo però acritico, quindi senza poi andare ad approfondire quello che viene scritto, quello che è stato rilevato. È importante che invece il giudice faccia anche dei quesiti specifici, ad esempio al CTU, o anche agli stessi servizi sociali. Tante volte, quando viene disposta la CTU, i quesiti sono standardizzati, sono quelli. Per noi invece è importante che i quesiti siano specifici, perché ogni caso specifico

ha delle problematiche a sé. Quindi è importante, proprio per il ruolo che ha il consulente tecnico, che il giudice chieda al consulente di riferire proprio su quello che interessa al giudice per approfondire quel caso, non un caso generale, non un problema di un minore astratto e generale, ma per quel minore e per quella famiglia.

Penso di aver risposto. Ci sarebbe veramente ancora tanto da dire, ma penso che la mia collega possa riprendere la parola.

PRESIDENTE. Continuando a mancare il collegamento con l'avvocato Prandi, ho richieste di intervento da parte dell'onorevole Bellucci e dell'onorevole Giannone, ma visto l'orario chiedo a loro e anche agli altri commissari di mandare poi le eventuali domande in forma scritta alla segreteria della Commissione. Chiediamo la disponibilità ai rappresentanti del Centro studi Livatino, l'avvocato Bianchini e l'avvocato Prandi, di darci una risposta scritta. Dichiaro chiusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.35.

*Licenziato per la stampa
il 7 giugno 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



18STC0181150