

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

6.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 6 OTTOBRE 2021

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE LAURA CAVANDOLI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bellucci Maria Teresa (FdI)	10, 11
Cavandoli Laura, <i>presidente</i>	3	Garlatti Carla, <i>Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza</i>	3, 5, 12, 13, 15, 16, 17, 18
Audizione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Carla Garlatti:		Giannone Veronica (FI)	12
Cavandoli Laura, <i>presidente</i>	3, 5, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19	Menga Rosa (Misto)	15
Ascari Stefania (M5S)	17	<i>ALLEGATO: Documentazione successivamente inviata dall'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza</i>	20
Boldrini Paola (PD)	14		

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
LAURA CAVANDOLI

La seduta comincia alle 13.45.

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. Avverto anche che questa audizione può essere seguita in videoconferenza dai commissari.

Audizione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Carla Garlatti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, la dottoressa Carla Garlatti, che ringraziamo per la cortese disponibilità con cui ha accolto l'invito ad intervenire oggi.

La dottoressa Garlatti è accompagnata dalla dottoressa Rita Santoro e dal dottor Livio Sviben, funzionari dell'Autorità Garante che ringraziamo per la presenza.

Ricordo che la dottoressa Garlatti è stata, tra l'altro, presidente del Tribunale per i minorenni di Trieste e ha assunto le funzioni di Garante il 14 gennaio del 2021.

La dottoressa Garlatti è intervenuta già diverse volte su tematiche attinenti ai lavori della nostra Commissione. Ricordo in particolare l'audizione presso la Commissione bicamerale infanzia e adolescenza del 25 febbraio e del 3 marzo, e una più recente presso la Commissione Forteto, di cui non è ancora stato pubblicato il resoconto stenografico.

Come di consueto, lascerei la parola alla dottoressa Garlatti per una relazione complessiva. Al termine i commissari potranno formulare quesiti. Chiedo fin d'ora alla nostra audita la disponibilità a rispondere per iscritto, qualora non riuscisse a farlo nel tempo che abbiamo a disposizione.

Do quindi la parola alla Garante per l'infanzia e l'adolescenza, ringraziandola nuovamente a nome della Commissione.

CARLA GARLATTI, *Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza*. Buon pomeriggio, presidente. Buon pomeriggio ai commissari presenti e a quelli che ci seguono da remoto.

In realtà sono io che ringrazio voi, la presidente e i commissari, per avere disposto l'audizione dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza che da gennaio rappresento, proprio perché si tratta di un argomento che a questa Autorità sta particolarmente a cuore, che è quello degli affidi.

L'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, infatti, ha tra i suoi compiti istituzionali quello di promuovere e di verificare che i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza siano attuati e siano effettivamente realizzati e tra questi, naturalmente, non può non esserci il diritto del minore a crescere nella sua famiglia.

È proprio da questo punto che vorrei partire. Quando si parla di affidi non si può prescindere da quello che è il presupposto base, ovvero che il minore ha il diritto di vivere nella sua famiglia. Questo è stato definito dal compianto professor Bianca come un diritto soggettivo, un diritto che deve essere realizzato, che il minore ha il diritto di vedere realizzato. Questo significa che tutti gli attori istituzionali, tutti coloro che hanno il potere di muoversi nell'intere-

resse del minore devono fare in modo che questo si realizzi.

È questo il senso della introduzione nella legge sull'adozione (L. 4 maggio 1983, n. 184) dell'articolo 79-bis che prevede l'obbligo per il giudice di segnalare all'ente locale eventuali situazioni di disagio materiale, proprio perché il disagio materiale non sia un motivo di allontanamento del bambino, in quanto la famiglia deve essere aiutata e supportata proprio per consentire al minore di vivere nella sua famiglia.

Se questo è il presupposto sancito anche dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, è inevitabile pensare che vi sono dei casi in cui vi è anche un diritto del minore ad essere allontanato quando crescere nella sua famiglia non corrisponde al suo interesse, ovvero quando cresce in una famiglia che per varie ragioni è disfunzionale e non gli consente di vivere e crescere in maniera serena, sviluppando appieno la sua personalità.

In questo caso l'articolo 20 della Convenzione dell'ONU parla proprio di una protezione sostitutiva: gli stessi soggetti che devono garantire al minore di crescere nella sua famiglia, hanno il dovere di trovare una protezione sostitutiva quando ciò non sia possibile. La protezione sostitutiva avviene attraverso l'istituto dell'affido: affido alla famiglia o affido a una comunità.

Dico subito che l'affido a una famiglia, l'affido familiare, che può essere fatto a parenti, nel caso in cui i parenti siano idonei e disponibili – sottolineo anche disponibili, perché non bisogna mai dare nulla per scontato – è chiaramente la scelta che astrattamente, ma anche concretamente deve essere privilegiata, salvo i casi in cui sia necessario nell'interesse del minore, invece, il collocamento in una struttura. Sto pensando ai casi in cui il minore necessita di quegli interventi specifici che soltanto un collocamento in struttura può offrire. Sto pensando in poche parole, ai casi in cui vi è la necessità di disintossicare un minore, ad esempio, da condizioni di dipendenza da sostanze stupefacenti. La struttura dedicata, chiaramente ha maggiori possibilità di incidere positivamente rispetto a quello che può fare una famiglia.

Ad ogni modo, va valutato sempre caso per caso.

Il collocamento fuori famiglia deve essere transitorio. Se non è più transitorio, si ha un vero e proprio stato di abbandono, che porta poi a un'altra strada che è quella dell'adozione, della quale però non ci stiamo occupando in questa sede.

Quando si parla di affidi, bisogna innanzitutto verificare quella che è la legislazione vigente, ma anche fare un'analisi sia *de iure condito* che *de iure condendo*, perché va analizzata la normativa proprio al fine di individuare se ci sono delle falle e se vi è la necessità di intervenire per migliorare.

Come è a voi noto, ci sono vari disegni di legge pendenti sulla riforma dell'affido. È stata di recente approvata da un ramo del Parlamento una riforma del diritto civile che riguarda, in una parte molto significativa, anche il diritto minorile.

Quello che mi preme dire immediatamente – mi riferisco anche in particolare ad alcune norme che ho rinvenuto nei disegni di legge sull'affido – è che è importante che non ci siano dei rigidi automatismi nell'applicazione delle norme.

Quando abbiamo a che fare con minorenni, con bambini e con famiglie disfunzionali, che sono in genere multiproblematiche, non si può prescindere da un margine di discrezionalità affinché l'intervento da attivare, se si vuole che abbia un effetto, sia mirato e calibrato sul caso concreto.

È inutile che ricordi a questa Commissione che il faro è il principio stabilito dall'articolo 3 della Convenzione ONU al quale ci dobbiamo sempre rapportare ogni volta che assumiamo decisioni a qualsiasi livello, nell'interesse del minore. Sinceramente non credo che sia nell'interesse del minore l'applicazione di una norma che preveda dei rigidi automatismi.

Ad esempio, sto pensando all'ipotesi dell'allontanamento del genitore. Quando una famiglia è disfunzionale – chiamiamola così – e questa disfunzionalità deriva dalla circostanza che uno dei genitori è violento sia nei confronti del bambino sia nei confronti dell'altro genitore – perché la violenza assistita è la seconda forma di violenza sui

minori numericamente emersa — questa forma di violenza non va sicuramente sottovalutata, in quanto è molto subdola e molto importante per le gravi conseguenze che comporta. Quando ci sono queste forme di violenza sicuramente la cosa più utile è allontanare il genitore, ma questo non significa che in determinati casi non sia necessario anche allontanare e mettere in sicurezza il bambino, il minore e la mamma... — scusate, ho detto « la mamma » perché statisticamente è quello che si verifica nel maggiore numero dei casi, ma questo non significa che non possa verificarsi anche nel caso del papà e quindi è meglio parlare di « genitore » — quindi allontanare il minore con il genitore vittima della violenza se consenziente, perché non si può obbligare un adulto a mettersi in sicurezza se non lo vuole. Nella mia esperienza professionale non ho mai visto il genitore vittima non seguire il minore in una struttura protetta.

Quando si verifica questo? Tutte le volte in cui il genitore violento non offre sufficienti garanzie di rispettare quell'ordine di allontanamento, che pure il nostro ordinamento prevede, sia a livello civile che a livello penale. Ho fatto un esempio molto concreto per far vedere come degli automatismi in cui si dica: « Si allontana solo il genitore violento », sono meccanismi che non possono sempre funzionare.

Quello che è certo è che il provvedimento di allontanamento deve essere sempre motivato, perché è importante l'integrità del contraddittorio, punto sul quale tornerò perché ci tengo molto.

La legge istitutiva di questa autorevole Commissione prevede esplicitamente che il decreto di allontanamento debba essere motivato e uno può chiedersi: « Che senso ha quando è pacifico che debba essere motivato? Lo è sempre stato. ». Invece, c'è un motivo. Innanzitutto l'articolo 135 del codice di procedura civile, all'ultimo comma, stabilisce che il decreto — che è la forma normale con la quale si esprimono alcuni giudici come, ad esempio, i giudici minorili — non è motivato, salvo che la legge lo preveda espressamente. In questo caso la legge lo prevede.

Il *focus* di questa legge è quello di stabilire che deve esserci l'obbligo di motivazione in merito al perché non si è data preferenza alla famiglia, in quanto, come dicevo prima, se un minore non può vivere nella sua famiglia, ha un diritto che viene prima di quello del collocamento in comunità, che è quello di vivere in un'altra famiglia. Essa non deve essere vista come una famiglia che sottrae qualcosa, bensì come una famiglia che aiuta il minore in quello che deve essere un momento di transitoria difficoltà.

Dicevo prima che è stata di recente approvata la riforma del rito minorile che contiene molti punti apprezzabilissimi, sui quali mi soffermerò. Tuttavia, a mio avviso contiene un po' di criticità che non riesco a fare a meno di dirvi, anche se sono quasi sicura che non serva a niente.

PRESIDENTE. Mi scusi, dottoressa, ma la devo interrompere perché abbiamo dei problemi tecnici di assenza di audio per i colleghi collegati da remoto. Proviamo a sospendere per cinque minuti per chiudere la connessione e riattivarla, e poi riprendiamo. Grazie.

(La seduta, sospesa alle 13.55, riprende alle 14)

PRESIDENTE. Ricordo ai commissari che ci stanno seguendo in videoconferenza che la parte finora illustrata dalla dottoressa Garlatti è disponibile sul canale *web-tv* della Camera, quindi farei riprendere dal punto in cui si era arrivati. Poi, chiaramente, ci sarà lo spazio per le domande. Prego, dottoressa Garlatti.

CARLA GARLATTI, Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Grazie, presidente. Riprendo da dove ero arrivata. Parlo della riforma che è stata approvata di recente da un ramo del Parlamento e che modifica in maniera significativa quello che è il rito minorile, con l'istituzione del Tribunale unico per la famiglia. Si tratta di una riforma che è molto apprezzabile in diversi punti, sui quali mi soffermerò, ma a mio avviso presenta anche delle criticità

che non riesco a fare a meno di dire, perché mi sta particolarmente a cuore. Una in particolare è l'introduzione del giudice unico in sede circondariale. Mi preoccupa molto perché questioni e provvedimenti delicati, tra i quali quello dell'allontanamento del minore, prima venivano assunti da quattro persone, due giudici togati e due non togati, mentre adesso verranno assunti da una persona sola, da un giudice solo.

L'allontanamento del minore è un provvedimento molto delicato, un provvedimento difficile e — lo dico non più nella veste di garante, ma nella veste di giudice — non potersi confrontare con il collega e non potere rispondere a quella domanda, rispetto alla quale magari può emergere una via alternativa, verificare, attraverso il confronto, se nel ragionamento c'è una falla che può essere migliorata, secondo me è una cosa, molto grave, così come non avere l'apporto dei giudici onorari. Quando parliamo di famiglie disfunzionali, siamo di fronte a realtà multiproblematiche. L'apporto del giudice onorario, dello psicologo, dello psichiatra, del medico, è fondamentale e molto importante. Prima le questioni delicatissime — quale può essere più delicata dell'allontanamento di un minore dalla sua famiglia? — venivano assunte da quattro persone in collegio e adesso verranno assunte da una persona sola. A mio avviso, questa è una criticità molto grossa.

Inoltre, trovo una criticità la circostanza che il giudice onorario sia stato totalmente marginalizzato, che venga relegato all'ufficio del processo e che gli si possa delegare l'ascolto del minore. Tra l'altro, vi è un mancato coordinamento tra due norme, perché in un caso si dice che l'ascolto del minore dal giudice non è delegabile, mentre in un'altra norma si dice che l'ascolto del minore può essere delegato al giudice onorario. Il giudice onorario viene delegato ad una attività istruttoria delicatissima come è l'ascolto del minore, ma poi non farà parte del collegio giudicante. Come farà a traghettare questa sua esperienza a chi deve giudicare?

Il minore ha il diritto di essere ascoltato e deve essere ascoltato perché è importantissimo, è un momento veramente molto

importante. Sia la Convenzione di Strasburgo che la Convenzione dell'ONU prevedono anche un diritto a non essere ascoltato, che si ha in casi molto specifici e particolari, che devono essere compiutamente motivati, ma la regola è che il minore debba essere ascoltato. La riforma prevede la videoregistrazione del minore.

Su questo inviterei veramente molto a riflettere. Chi è del mestiere sa — mi riferisco ai numerosi avvocati che penso facciano parte di questa Commissione — che questo è un momento estremamente delicato nel quale bisogna instaurare un rapporto di fiducia con il minore e innanzitutto bisogna dirgli tutto: bisogna dirgli chi è il giudice, perché viene ascoltato e a volte i minori chiedono: « Ma il papà e la mamma leggeranno quello che io dico? » e si deve dire la verità, ovvero che, se lo vorranno, leggeranno e così via. Al minore andrà anche detto che sarà videoregistrato. Pensate a questo ragazzino che sa di essere sotto i riflettori di una telecamera mentre parla.

Non voglio parlare poi degli aspetti logistici che si creeranno nei tribunali e speriamo che queste problematiche possano essere risolte, ma questo è il problema minore. Sotto il profilo della spontaneità e del mettere a proprio agio il minore, ho delle grosse perplessità e sinceramente mi sembra una norma dettata più in una visione adultocentrica, piuttosto che nella tutela del minore.

Parlando di giudici onorari, invece, trovo assolutamente apprezzabile l'introduzione del rafforzamento delle incompatibilità che è stato effettuato. Già la legge 107 del 2020, che è la legge che istituisce la Commissione davanti alla quale mi trovo, aveva introdotto delle incompatibilità molto stringenti, ovvero l'impossibilità di assumere il ruolo di giudice onorario per chi riveste determinate qualifiche nell'ambito delle strutture che accolgono minori. La circolare del CSM (Consiglio superiore della magistratura) del novembre del 2020 ha ulteriormente rafforzato questo aspetto, introducendo l'incompatibilità anche per chiunque collabori a titolo gratuito con dette strutture.

È molto apprezzabile questa introduzione delle incompatibilità e trovo particolarmente apprezzabile che le medesime siano state introdotte anche per il consulente tecnico e per l'assistente sociale. In sostanza, non possono rivestire la funzione di assistente sociale o di consulente tecnico in un determinato procedimento coloro, o il cui coniuge, parte dell'unione civile, parenti affini fino al quarto grado — è un'estensione molto ampia — giudice togato compreso — i suoi parenti e i suoi affini potrebbero averli — abbiano degli incarichi nelle strutture che poi andranno ad accogliere quel determinato bambino.

Dei fatti che hanno dato luogo a questa Commissione, io conosco solo le notizie di stampa, però direi che una norma di questo genere è proprio mirata a colmare quelle lacune che hanno dato vita a dei fatti che sono ancora *sub iudice* — non ci possiamo esprimere con nessun giudizio —, ma che se accertati, sono di una gravità inaudita, per usare un eufemismo.

Direi che queste incompatibilità sono assolutamente apprezzabili e ben venga la loro introduzione.

Per quanto riguarda i servizi sociali, altro attore importantissimo nell'ambito degli allontanamenti, ho già parlato delle incompatibilità che sono state introdotte da questa riforma e che meritano il più ampio apprezzamento.

Per quanto riguarda sempre questa riforma, apprezzo molto che sia stato introdotto quello che io andavo auspicando già in una delle prime audizioni che ho fatto, ovvero che ci sia il contraddittorio pieno sulla relazione del servizio sociale in modo che le parti sappiano che cosa c'è scritto e possano reagire in merito al contenuto. Come dissi in una delle mie primissime audizioni, la relazione degli assistenti sociali non deve essere meramente valutativa, ma deve essere fattuale: deve indicare i fatti dai quali gli operatori traggono quelle determinate conclusioni in modo da poter mettere il giudice e le parti nelle condizioni di capire se il ragionamento è corretto o se contiene una falla. Apprezzo, quindi, il pieno contraddittorio sulle relazioni dei servizi sociali e che le medesime siano non

meramente valutative, ma che contengano anche l'esposizione dei fatti posti alla base del ragionamento. Poi possono essere anche valutative, ben venga, ma devono essere innanzitutto fattuali.

La riforma regola un'altra forma di allontanamento che è quella dell'articolo 403 del codice civile. Come sapete benissimo, l'articolo 403 del codice civile prevede l'allontanamento effettuato dalla pubblica autorità nei casi di urgenza. Alcuni dei disegni di legge sulla modifica delle norme sull'affido, di cui parlavo all'inizio di questa mia esposizione, prevedevano l'abolizione dell'articolo 403 e di questa forma di allontanamento. Sull'abolizione sono assolutamente contraria, perché si possono creare, nella realtà, delle situazioni di gravità tale da rendere l'intervento del giudice, per quanto veloce — 48 ore — non sufficientemente tempestivo per tutelare il bambino.

Pensiamo al bambino che viene trovato abbandonato per strada a mendicare. Non possiamo aspettare, va messo in sicurezza subito. Pensiamo a una situazione in cui il bambino viene picchiato. Ci sono delle situazioni di particolare gravità ed è bene che ci sia la previsione di un intervento di urgenza, ma questa norma, introdotta con il codice del 1942, non prevedeva delle regolamentazioni. Questo che cosa ha comportato? Ha comportato una diffusione presso i vari tribunali delle più svariate prassi e modalità operative. Nei casi peggiori è diventata — spero in pochi casi, ma non lo so — una forma accelerata di allontanamento. Invece deve restare una forma residuale e ben venga la sua regolamentazione; e attualmente è regolamentata.

Forse posso esprimere una perplessità su dei termini molto stringenti per la regolamentazione entro i quali lo stesso PM (pubblico ministero) deve decidere se revocarlo o sottoporlo al tribunale per i minorenni per la convalida, perché non so se i termini stabiliti consentano quell'approfondimento o quella indagine che è necessaria per capire se l'operato della pubblica autorità sia stato corretto o meno. La sanzione è pesante, perché il mancato rispetto del termine porta a una decadenza di questo provvedimento. È una sanzione pe-

sante, ammorbida dalla circostanza che prevede che il giudice possa comunque emettere provvedimenti a favore della tutela del minore. Forse rientra dalla finestra quello che esce dalla porta: vedremo poi nella attività pratica quello che accadrà. Sicuramente c'era bisogno di regole ed è bene che siano state introdotte.

Un altro punto delicato, quando si parla di affidi, è quello della sua durata. Nei disegni di legge che ho visto pendenti sia alla Camera che al Senato si tende a prevedere dei termini rigorosi, che possono essere sei, dodici mesi eccetera e in alcuni casi si prevede che allo scadere di questi termini ci sia una decadenza del provvedimento. Tuttavia, quello che non si dice è che cosa succede al minore.

L'istituto dell'affido, in particolare l'affido alle famiglie, nasce per consentire al minore un recupero. C'è un affidamento, una protezione sostitutiva del minore, come dice la Convenzione ONU all'articolo 20, per il tempo necessario alla sua famiglia a superare quelle criticità che hanno determinato l'allontanamento.

Come dicevo prima, le famiglie dalle quali un minore viene allontanato sono famiglie multiproblematiche e a volte anche con problematiche serie. È difficile prevedere un tempo entro il quale queste problematiche verranno superate. Se si prevede una decadenza automatica del provvedimento di affido, che cosa succede al minore? Torna a casa con problematiche ancora pendenti? Va in un'altra famiglia? Ancora peggio. Va in comunità? No. Anche qui forse andrebbe prevista una certa elasticità.

Invece, vedo positivamente quelle disposizioni che prevedono che ci sia una valutazione prognostica e un'indagine in prossimità della scadenza per vedere che progressi ha fatto la famiglia e a che punto siamo con la possibilità di fare rientrare i minori.

Questo dell'allontanamento del minore e degli affidamenti *sine die* è sicuramente un problema, ma bisogna poi scontrarsi anche con la realtà: ci sono famiglie che mantengono il rapporto affettivo con il minore, ma che non sono assolutamente in

grado di continuare a far crescere il minore nella maniera adeguata che sarebbe auspicabile.

Ho parlato tanto di affidamento e adesso vorrei parlare, invece, dei controlli che vengono effettuati. L'indagine che sta facendo questa Commissione riguarda le comunità e, quindi, mi soffermerò sulle indagini sulle comunità.

Innanzitutto voglio ricordare che il 14 dicembre del 2017 in seno alla Conferenza Stato-regioni sono state approvate le linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni, uno strumento di orientamento che è stato il frutto di un lavoro corale a cui partecipò anche l'Autorità Garante e che sarebbe auspicabile venissero recepite da una norma, così come anche i livelli essenziali di prestazione con riferimento proprio agli affidi, perché la linea guida, finché resta linea guida, non avendo un valore normativo, non ha un valore cogente. È una linea di indirizzo, un auspicio, una raccomandazione, ma non avendo valore cogente, non prevede delle conseguenze se non viene rispettata.

A mio avviso, sarebbe parimenti auspicabile che venissero promosse e recepite le linee guida per il diritto allo studio di alunni e alunne fuori dalla famiglia di origine elaborate da questa Autorità, perché anche i minori fuori famiglia hanno il diritto di continuare a studiare.

Per parlare di controlli sarebbe anche necessario un inquadramento delle strutture residenziali per i minorenni. Ad esempio, la legge sulle adozioni, all'articolo 2 parla di comunità di tipo familiare, però in realtà già la legge istitutiva di questa Commissione parla all'articolo 3, lettera f), di verifiche per strutture di tipo familiare e le comunità di accoglienza dei minori ai sensi del regolamento ministeriale 308/2001. Quindi, già ne abbiamo due. Poi abbiamo le comunità di tipo terapeutico. Ogni regione individua delle categorie di comunità, ma non tutte le regioni le individuano sulla base degli stessi criteri. Per cui vi è la comunità terapeutica, la comunità ad alta intensità curativa e ognuno ha le sue denominazioni e questa difficoltà non fa che riverberarsi su quello che è il monitoraggio

e, a mio avviso, anche su quelle che possono essere le politiche di intervento, di controllo e di monitoraggio, perché se non si ha chiaro che cosa si va a controllare, non sono chiari i requisiti che quella struttura deve avere e che cosa si va a controllare.

Questa è una criticità alla quale aveva tentato di porre ordine — ma non mi pare tanto — il nomenclatore interregionale degli interventi dei servizi sociali nel 2013. Non avere chiaro di che cosa si sta parlando non consente poi un monitoraggio delle strutture sulle quali si va a incidere.

Con specifico riferimento ai controlli, io sono dell'opinione che andrebbero rafforzati i controlli che già sono previsti, ma andrebbero rafforzati significativamente e con un'operazione in sinergia con, ad esempio, gli enti locali. Infatti, gli enti locali, le Regioni e i Comuni hanno degli obblighi di controllo che andrebbero coordinati.

Dal mio punto di vista, trovo che andrebbe rafforzato il controllo previsto dall'articolo 9 della legge sulle adozioni, attribuito al pubblico ministero minorile. Le strutture che accolgono i minori ogni sei mesi devono trasmettere al pubblico ministero minorile l'elenco dei minori collocati presso le strutture, con specifiche indicazioni sulla residenza, su dove sono i genitori e sul loro stato di salute, cose di questo genere. È un controllo che, secondo l'articolo 9, è finalizzato a un eventuale accertamento di uno stato di abbandono che poi è prodromico all'adozione.

Prima di tutto, a mio avviso, andrebbe svincolato il controllo che deve fare il pubblico ministero minorile da questo stretto segmento, ampliandolo a tutto lo stato di benessere del minore, al controllo sulla qualità dei servizi della comunità, sulla preparazione del personale che è preposto a quella comunità, sull'esistenza di un progetto educativo idoneo per i minori. Quindi, andrebbe ampliato significativamente e in questo senso, tra l'altro, ricordo che ci fu una risoluzione del Consiglio superiore della magistratura ancora nel 2018 che invitava le procure minorili ad attrezzarsi per fare questo tipo di controllo, che però non è previsto dalla norma. A mio avviso, la norma

dovrebbe essere adeguata a questo ampliamento del controllo.

Allo stesso modo andrebbe rafforzata la possibilità di effettuare questi importanti controlli — perché poi il pubblico ministero può disporre di poteri di segnalazione piuttosto forti — con un adeguato personale che possa poi effettivamente svincolarlo dal perimetro della norma. Parlando di poteri di controllo, non posso non parlare di quelli che la legge attribuisce a questa Autorità che in questo momento rappresento, che però consente dei controlli previo accordo con la struttura da controllare. Capite benissimo che se si va a visitare una struttura con la quale bisogna prima avere effettuato un accordo, è difficile trovare qualche cosa che non va.

Devo dare atto che è stato depositato alla Camera un disegno di legge volto a rafforzare i poteri della Autorità Garante, così come peraltro sollecitato anche dal Comitato ONU, che tra le varie cose prevede che ci sia un potere di controllo da parte dell'Autorità Garante slegato da un accordo.

Un'altra cosa che ritengo fondamentale è che ci sia un tariffario nazionale relativo ai costi dei servizi offerti dalle strutture di accoglienza e, già che ci siamo, anche per quanto riguarda i rimborsi alle famiglie affidatarie, perché sono diversissimi in Italia da regione a regione. Infatti, si va da 200 euro da una parte a 500 dall'altra. Non sono mai somme particolarmente elevate, però sono molto diverse.

Le attuali linee di indirizzo hanno delle macrovoci — vestiti, affitto locali — alle quali devono attenersi, ma non c'è nessuna specifica indicazione circa la quantificazione della spesa che comporta l'accoglienza. Se ci fosse un tariffario a livello nazionale, forse alcune problematiche sarebbero superate o perlomeno sarebbe sicuramente una cosa positiva.

Per affrontare un fenomeno, una problematica — mi sto avviando alla conclusione — e per poter fare delle politiche idonee, il fenomeno va conosciuto. Qui sorge il problema sempre attuale delle banche dati. Infatti, non abbiamo una banca dati dei minori fuori famiglia che sia basata su

criteri uguali, uniformi e precisi. Il Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle osservazioni conclusive del 2019 al quinto e al sesto rapporto periodico dell'Italia, ha invitato il nostro Paese ad istituire una banca dati di questo genere.

C'è una raccolta dati recentissima — i dati non sono ancora pubblicati ma, se non sbaglio, da notizie di stampa ho saputo che il Ministro Orlando ne ha parlato — che è stata effettuata su incarico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'Istituto degli Innocenti, ma ci sono anche le rilevazioni che fa l'Istat e quelle che fa l'Autorità Garante.

L'Autorità Garante ne ha pubblicate tre. L'ultima raccolta dei minori fuori famiglia l'ha pubblicata nel 2019 e si riferisce ai dati relativi al 2018, 2017 e 2016. Inoltre, ne abbiamo appena avviata un'altra che avrà il *focus*, in particolare, sul 2020, ma anche con qualche indicazione sugli anni 2019 e 2018. Quest'ultima raccolta verrà fatta anche con il dato disaggregato degli allontanamenti ai sensi dell'articolo 403, proprio per capire il fenomeno.

Se voi andate a vedere i dati di queste raccolte, non coincidono perché sono fatte su base diversa e vi posso parlare della raccolta dati che ha fatto l'Autorità che rappresento, quella già pubblicata, che prende in considerazione le comunità di tipo familiare, le comunità che accolgono minori stranieri non accompagnati, ma non quelle di prima accoglienza, così come non comprende le comunità che dipendono dal Ministero della giustizia, quelle che riguardano i minori che sono sottoposti a procedimento penale, ma tutte le altre sì.

Il dato che emerge è di circa 30 mila minori fuori famiglia, ma a mio avviso è un dato sul quale pesa in maniera significativa la presenza di minori stranieri non accompagnati. Questo perché il 61 per cento dei minori fuori famiglia sono stranieri, e di questi 3 su 4 sono minori stranieri non accompagnati, tanto è vero che — non possiamo ancora dirlo perché i lavori sono in cantiere — mi sembra di avere individuato un calo del numero di minori fuori famiglia che però, secondo me, è sempre legato al calo dell'arrivo in Italia di minori stranieri

non accompagnati. Però su questo vedremo.

Nella nota che vi invierò ho tutta una serie di dati anche divisi per regioni che adesso per non appesantire e non annoiarvi ulteriormente non vi sto a dire.

Ciò con cui vorrei concludere è che comunque l'Italia, come ho avuto modo già di dire in altre occasioni, secondo una rilevazione che ha fatto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è il Paese che allontana meno, perché per mille minori siamo di fronte a un 2,8 rispetto alla Germania che ha il 10,5, la Francia il 10,4 e il Regno Unito 6,1. Ci sono delle differenze sostanziali che però, non sono proprio del tutto sicure che possano essere lette in maniera positiva, perché potrebbero anche essere un segno di una minore capacità di intercettare il disagio.

È questo il problema: ritorniamo alla necessità di un servizio sociale qualificato, specializzato e con dei numeri adeguati al fabbisogno. In questo senso c'è già stato un incremento del numero degli assistenti sociali per abitante, previsto per legge. Speriamo che questo diventi effettivo e soprattutto che non ci sia quella differenza tra Regioni che al momento registriamo.

Io mi fermerei qua. Sono a disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. Benissimo. Ringraziamo la dottoressa Garlatti. Prima di fare anche io alcune domande, lascio la parola ai commissari che intendono intervenire. Prego, onorevole Bellucci.

MARIA TERESA BELLUCCI. La ringrazio molto, presidente. Ringrazio la Garante dell'infanzia e dell'adolescenza per questa sua relazione e anche per tutte le informazioni che ci ha dato la possibilità di acquisire e di riacquisire, perché la sua presenza anche nella Commissione bicamerale per l'infanzia è sicuramente stata costante.

Detto questo, ho soltanto una nota: condivido la sua preoccupazione rispetto ai dati e alla divergenza dei dati in Italia rispetto all'allontanamento dei minori dalla famiglia in riferimento alle altre nazioni europee, perché, come ha detto bene lei,

nel momento in cui noi veniamo in qualche modo richiamati dall'Unione europea rispetto alla mancanza di un monitoraggio puntuale, evidentemente i nostri dati pagano lo scotto di un'assenza di un monitoraggio anche costante e annuale.

Le volevo sottolineare che, ad esempio, io avevo presentato una mozione alla Camera in cui chiedevo che fosse inserito un monitoraggio annuale dello stato dei minori fuori famiglia e della quantificazione di tutte le variabili, e proprio rispetto al monitoraggio annuale è stata espunta quella parte. Ritengo che questo sia particolarmente grave, nel momento in cui noi abbiamo un monitoraggio annuale, per esempio sullo stato delle tossicodipendenze, delle alcolodipendenze e anche per quanto riguarda il gioco di azzardo, ma non lo abbiamo sulla situazione dei minori che sicuramente sono tra i soggetti più fragili nella nostra Italia. Le chiedo effettivamente di potere continuare a questa battaglia, che è una battaglia di civiltà, ma anche di protezione dei più fragili. Ci troverà sicuramente al suo fianco come Fratelli d'Italia, per poter continuare a richiedere questa cosa costantemente.

Detto questo, ho una serie di domande e le chiederei la possibilità di presentargliele anche per iscritto, in maniera tale che lei possa avere poi tutto il tempo per poter rispondere puntualmente, perché noi ci troviamo in una Commissione di inchiesta e le domande e le risposte che auspicheremo sono delle risposte che vogliono sviscerare la materia, anche nel caso in cui lei ci dica che non è in possesso di alcuni dati, ma è importante anche questo. Se è possibile — lo chiedo a lei e anche alla presidente — sottoporrei queste domande per iscritto in modo che così lei possa avere tutto il tempo di rispondere. Va bene, presidente?

PRESIDENTE. Sì, ammetto di aver chiesto anche prima dell'audizione la disponibilità di ciò alla Garante, che mi ha gentilmente dato risposta positiva. Io ne approfitto per dare una settimana o dieci giorni di tempo al massimo per avere le domande, di modo che le raccogliamo presso

la segreteria della Commissione e poi le trasmettiamo alla Garante. Grazie.

MARIA TERESA BELLUCCI. Va bene. La ringrazio, presidente. Io già le ho pronte, ma mi riservo 24 ore rispetto comunque alla relazione che lei ha fatto e che sicuramente ci ha aperto altri spaccati.

Prima di passare la parola a un altro collega, volevo però sottolineare un punto che riguarda proprio l'ascolto e la restituzione che lei ha dato rispetto all'ascolto, perché una criticità che noi sinora abbiamo osservato è che c'è una divergenza tra audizione e ascolto del minore.

Noi sappiamo che tutte le carte internazionali e nazionali parlano di « ascolto », che è qualcosa di ben diverso dall'audizione. Rispetto all'ascolto lei troverà alcune domande che le presenteremo e che le presenterò, che vogliono andare a capire bene come l'ascolto del minore si concretizza e se si concretizza.

Le faccio un esempio a partire dalla formazione dei magistrati: i magistrati che vengono assegnati al Tribunale dei minori, piuttosto che al Tribunale della famiglia, sono magistrati che hanno necessità di avere una formazione specifica perché l'ascolto di un minore ha necessità di quelle competenze che sono competenze specifiche rispetto al settore di appartenenza in cui si viene incardinati. Siccome si riesce a poter garantire l'ascolto del minore sulla base di una relazione, che è una relazione di fiducia e che poi deve essere anche caratterizzata da una serie di modalità e strumenti, sicuramente in una delle domande troverà la richiesta se lei sia a conoscenza di formazioni specifiche dei magistrati togati che vengono inseriti nei tribunali dei minori e della famiglia e, quindi, se viene fatta una selezione *ex ante* e soprattutto — se si vuole garantire quello che sanciscono le carte nazionali e internazionali ovvero una formazione specifica per essere in grado nell'ascolto — se questa selezione *ex ante* poi viene mantenuta successivamente attraverso un supporto di una formazione continua. Questo per quanto riguarda la magistratura togata, ma le faremo anche un'altra domanda rispetto alla magistratura onoraria che dovrebbe avere quella selezione

ex ante. Infatti, ci chiediamo se poi questa selezione *ex ante* venga supportata anche *ex post*.

Inoltre, vi sono poi domande riguardo anche all'incompatibilità, ovvero se esiste un monitoraggio, a fronte della direttiva che è stata fatta dal Consiglio superiore della magistratura, che va a verificare in maniera precisa se vi siano giudici onorari che hanno in contemporanea degli incarichi, per esempio, nelle case che si occupano dei centri di maltrattamento dei minori.

Queste sono un po' le nostre domande, con particolare attenzione e riguardo proprio alla questione dell'ascolto, che non è una audizione.

Mi permetta un'ultima considerazione e poi taccio: quando lei parlava delle sue preoccupazioni rispetto alla videoregistrazione e al fatto che il minore possa non trovarsi a suo agio nella videoregistrazione – io sono una psicologa e una psicoterapeuta oltre a essere un deputato – le assicuro che da un punto di vista scientifico, e anche di modalità di lavoro, le videoregistrazioni e lo specchio unidirezionale sono modalità e metodiche che vengono utilizzate da decenni, che non inficiano la relazione con il minore e che, invece, se utilizzate da professionisti e da persone che sono formate in tal senso, garantiscono uno spazio empatico e anche la possibilità di un'auto-osservazione. Proprio perché nessun professionista viaggia con la verità in mano, anzi fa ipotesi di cui cerca la convalida, continuamente si deve osservare, auto-osservare e poi poter rimodulare la propria attività. Umilmente e sommessamente, la volevo però confortare da un punto di vista scientifico. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Bellucci. Ci limitiamo alle domande e non diamo pareri tecnici, perché chiaramente lo faremo in altre sedi. Se preferisce rispondere brevemente adesso, le lascio la parola.

CARLA GARLATTI, *Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza.* Le domande sono state molto articolate e mi è stato anticipato che saranno per iscritto, e quindi possiamo fare direttamente per iscritto.

Sulla specializzazione dei giudici, le potrei dire che questa cosa c'è, ma io auspicherei anche una specializzazione degli avvocati, perché ho letto il *report* della Commissione presieduta dalla senatrice Valenti sul femminicidio, in cui risulta che solo lo 0,4 per cento degli avvocati fa dei corsi specializzati in materia di violenza di genere e domestica. La specializzazione serve sempre per tutti.

Sul resto risponderò molto volentieri. Anticipo solo che non sono in grado di rispondere su notizie specifiche di fatti, perché io non conosco gli atti. La differenza è che voi avete potuto acquisirli, io no. Non conosco gli atti e quindi non potrei esprimermi sui fatti che hanno portato all'apertura di questa Commissione, perché conosco solo le notizie di stampa.

PRESIDENTE. Grazie, dottoressa Garlatti. Do la parola all'onorevole Giannone che è collegata da remoto, e poi alla senatrice Boldrini.

VERONICA GIANNONE (FI). Grazie, presidente. Grazie mille all'Autorità Garante per l'esposizione e anche per avere messo in chiaro alcuni punti relativi alle proposte di legge che sono in Commissione giustizia proprio per ciò che riguarda l'affidamento dei minori.

Le faccio due domande veloci e poi magari cerco di integrare quelle scritte. Una riguarda l'allontanamento, il prelevamento dei bambini nei casi di decreti che prevedono l'allontanamento dai genitori o da solo uno dei due, perché lei sa meglio di me che i casi possono essere diversissimi l'uno dall'altro.

Quando questi bambini vengono inseriti all'interno di strutture o in famiglie affidatarie, ciò che succede – sempre ormai – è che viene vietato loro qualsiasi tipo di incontro o anche solo una telefonata con il proprio genitore o i propri genitori anche per mesi con l'intento, almeno per quanto dicono i servizi sociali, di permettere al genitore che probabilmente non è stato valutato come capace nella sua responsabilità genitoriale di fare dei percorsi. Tuttavia, facendo così, vietano al bambino quel

contatto con la persona o le persone che sono il loro punto di riferimento. Adesso è indifferente la questione che siano entrambi i genitori o uno solo, il problema principale è il *focus* sul bambino.

Lei è la Garante della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza e del benessere di questi bambini e quindi io mi chiedo: come può essere un *iter* del genere tutelativo del bambino e del suo benessere? Siccome è un momento traumatico, perché è un allontanamento, un prelievo, che porta all'interno di una situazione completamente diversa, che cambia completamente le abitudini, toglie la possibilità di stare insieme ad amici, a parenti eccetera, come può essere possibile che venga effettuato questo tipo di *iter* con un divieto di ascolto, di incontro con i genitori per mesi? Questa è la prima domanda.

La seconda domanda, invece, riguarda le sue funzioni. Infatti tra le varie funzioni che ha, vi è quella di promuovere anche tutte le Convenzioni in materia. Quando parliamo, per esempio, della Convenzione dei diritti del fanciullo, piuttosto che la Convenzione di Strasburgo, entrambe parlano sia dell'ascolto del minore e del superiore interesse del bambino. Quello che risulta sempre di più è l'ascolto: l'interesse sta anche nell'ascoltare e nel tenere in eminente considerazione tutto ciò che è stato detto ed espresso dal bambino e tutto ciò che è la sua volontà.

Le faccio un piccolo esempio e poi chiudo: ieri c'è stato un altro prelevamento di un bambino sempre decretato da un giudice, dove questo bambino si disperava. Io ero al telefono con la madre di questo bambino il quale, mi creda, si disperava con pianti, grida, urla di tutti i tipi e continuava a gridare: « Mamma ! ». È stato comunque preso di peso con l'ambulanza e poi portato via. In quel caso dove è l'attuazione di queste Convenzioni che noi abbiamo ratificato? Dove è l'attuazione di quel diritto preminente che è il benessere superiore del bambino? Dove è stato effettuato l'ascolto e tenuta in considerazione effettiva la sua volontà, cioè di non essere staccato da quel genitore, in questo caso

dalla mamma? Un conto è un decreto, un conto è quando viene attuato quel decreto.

In quel caso ci sono anche delle linee guida – lei lo saprà meglio di me – sia per le forze dell'ordine sia per i servizi sociali, dove in un modo o nell'altro occorre fermarsi e vedere che se un bambino si fa addirittura la pipì addosso e grida fortemente davanti a chiunque non può essere strappato in quelle condizioni, perché probabilmente quel trauma non è tutelativo del suo benessere. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Giannone. Chiedo se la Garante vuole rispondere brevemente, se no faccio fare un'altra domanda. Prego.

CARLA GARLATTI, Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Se volete, rispondo subito. Per quanto riguarda la questione dell'allontanamento, sinceramente non sono a conoscenza che ci siano questi divieti di avere contatti per mesi, ma sicuramente se lo dice, ha degli elementi concreti in base ai quali dirlo.

Quello che posso dire è che il diritto alla bigenitorialità – lo dice la Convenzione dell'ONU – può venire meno quando questo diritto per il bambino non corrisponde al suo interesse. Prendiamo l'esempio del genitore violento: sono stata di recente a un paio di convegni dove si auspica che il bambino non venga a contatto con il genitore violento, perché ha paura del genitore violento, anche se ci sono stati casi di violenza assistita. Credo che vada valutato caso per caso.

Nel caso di genitore violento io mi sento di dire che sia opportuno che il minore non sia in contatto con il genitore, perché un genitore violento non è mai un buon genitore. Su questo io penso che ci sia veramente da tutelare il bambino più che il genitore.

Per quanto riguarda la questione dell'ascolto del minore, vorrei dire che al problema della partecipazione dei minori ai processi che riguardano a qualsiasi livello non soltanto giurisdizionale, ma anche la vita pubblica del minore, questa Autorità sta dedicando ampio spazio e dedicherà anche un evento apposito.

L'articolo 12 della Convenzione dell'ONU è nelle nostre corde, tanto è vero che abbiamo istituito la Consulta dei ragazzi e delle ragazze, costituita da un gruppo di ragazzi, i quali discutono dei fatti che vengono portati al loro interesse o che loro stessi promuovono. Adesso sta per essere lanciato il questionario «La scuola che vorrei», che è un questionario che verrà sottoposto a 10 mila ragazzi.

Direi che il problema dell'ascolto, della partecipazione del minore e di sentire quelle che sono le sue esigenze in modo da poterle poi tradurre in raccomandazioni da indirizzo a chi, come chi fa parte del Parlamento, potrà assumere delle decisioni è assolutamente nelle nostre e nelle mie corde personali, come sto cercando di dimostrare in quei pochi mesi che sono qui.

Per quanto riguarda il problema dell'allontanamento, questo è un problema molto delicato. Nel caso che lei citava, non so se il minore fosse stato sentito o meno, perché non ne ho idea, visto che non conosco il caso.

Posso concordare con lei sul fatto che è un problema estremamente delicato che tra l'altro mi riservo anche di affrontare, poiché ho già avuto un colloquio con la Polizia di Stato che si occupa di questo, per verificare e approfondire delle modalità di allontanamento che siano il meno traumatiche possibile. Sono d'accordo con lei che questo è un problema serio e che deve essere affrontato.

PRESIDENTE. Lascio ora la parola alla senatrice Boldrini in videoconferenza, e poi l'onorevole Menga in presenza.

PAOLA BOLDRINI. Innanzitutto ringrazio la dottoressa Garlatti, perché l'abbiamo già avuta in audizione anche alla Commissione per l'infanzia e l'adolescenza ed è sempre molto chiara e competente nella sua materia e, anche data la sua esperienza professionale, può intervenire anche in questioni molto complesse.

Su tantissime cose sono d'accordo con lei. Sul fatto del monitoraggio e della verifica delle strutture sono pienamente d'accordo. Sono pienamente d'accordo anche

sul fatto che bisogna dare più strumenti anche a lei in qualità di Garante, perché se prima di una visita ci sono previ accordi, la struttura effettivamente cerca di conformarsi prima dell'arrivo dell'Autorità Garante. Anzi, le dico per esperienza personale che quando ho chiesto a un Garante di intervenire sulla questione, ho visto che la struttura si è anche un po' indispettita sul fatto che abbiamo chiesto di fare una valutazione ulteriore per l'accudimento di minori in questa struttura con mamma. Capisco molto bene il suo ruolo, però dovrebbe avere sicuramente più possibilità di potere intervenire senza previ accordi, in base anche a segnalazioni. Su questo d'accordissimo. Sono d'accordo anche sulla banca dati. Non possiamo avere delle banche dati che rilevano cose diverse, anche perché poi sono da comparare. Non sapere ancora oggi quanti minori sono in struttura o sono in un'accoglienza o in affido, è veramente molto grave. Da questo punto di vista ha tutta la mia solidarietà.

Come Commissione — mi auguro — faremo in modo tale che ci possa essere anche il nostro apporto per potere portare a completamento dei provvedimenti già esistenti, come il già citato l'articolo 9 della legge che può dare la possibilità anche al pubblico ministero minorile di ampliare la sua possibilità di verifica di tutto quello che gli può essere possibile fare, e quello che è nelle sue prerogative.

Ho due domande da rivolgerle. Lei ha posto criticità nel merito di quella proposta di legge — che adesso è dall'altra parte del ramo del Parlamento — per quanto riguarda l'individuazione di un solo giudice e anche per quanto riguarda la videoregistrazione, che sono le due cose che ho appuntato in maniera particolare.

Le chiedo: è stata chiesta la sua audizione? Lei si è proposta in audizione in quella Commissione? Perché non so se lei sia stata audita in quella del Senato, ma non mi risulta. Secondo me sarebbe auspicabile che lei desse anche la sua visione di come sta andando questa proposta di legge. Ritengo che sia importante che anche la sua visione, data la sua esperienza, possa essere ascoltata e acquisita.

La seconda questione che ritengo molto importante è quella che riguarda l'ascolto dei ragazzi e dei minori, non solo prima e in maniera preventiva a un affido o a un accoglimento in una struttura e in una comunità, ma soprattutto come si trova il minore e quindi, un ascolto *post*, il suo stare dentro una struttura o in una famiglia in affido. Sapere anche come è stata l'esperienza di questi ragazzi e come si sono trovati — forse i questionari di cui parlava lei potevano anche andare verso queste indicazioni — e avere un ascolto anche dei minori è molto importante.

Ho un caso che sto seguendo personalmente con minori veramente piccoli e secondo me con una situazione deficitaria, nel senso che le loro condizioni regrediscono invece di migliorare. Quindi, mi piacerebbe sapere anche la loro esperienza, che cosa hanno vissuto in quegli anni che sono stati in struttura e se troveranno una soluzione per il loro nucleo familiare.

Occorre fare anche l'ascolto *post* di essere stato in accoglienza, perché secondo me è importante un ascolto anche per cercare di correggere quelle distorsioni che eventualmente ci sono per potere dare soprattutto a loro, e per evitare che ci sia sempre di più una concentrazione sulle problematiche dell'adulto, anziché su quello dei minori che a, mio parere, è l'aspetto più importante.

Come avete detto voi prima, spesso per un recupero della responsabilità genitoriale c'è più attenzione alle esigenze del rapporto tra padre e madre piuttosto che invece al minore; e questo ha una conseguenza, secondo me, che lo porta ad avere delle problematicità. A mio avviso queste sono cose importantissime.

Magari proporrò anche alla nostra Commissione di ascoltare quelle associazioni costituite da persone che sono uscite dalle strutture, per capire anche da loro che cosa si dovrebbe correggere e che cosa invece funziona, perché non è detto che non funzioni tutto, anzi spesso e volentieri si salvano tantissime situazioni e problematiche.

Queste sono le due domande, dottoressa Garlatti, che le volevo fare. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, senatrice Boldrini. Mi raccomando con i commissari di fare domande sintetiche.

CARLA GARLATTI, *Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza*. La risposta cercherà di essere sintetica. Per quanto riguarda la prima domanda se sono stata audita, la risposta è no. Nel momento in cui stavo valutando se propormi — lei lo sa benissimo — c'è stata una accelerazione molto forte, per cui si è arrivati al fatto che fosse portata già in Aula e poi è stata accordata la fiducia in maniera molto rapida. Non c'è stato proprio il tempo.

Tuttavia, ho scritto una nota in cui ho illustrato anche qualche altra piccola criticità, inviata per conoscenza alla Presidente, prima della votazione, e alle tre relatrici. Sto aspettando che venga fatta l'assegnazione alla Camera e venga indicato il relatore al quale tornerò a scrivere. Anche per correttezza, poiché ne avevo già parlato anche con la Ministra Cartabia, ho mandato per conoscenza questa mia nota anche alla Ministra. Su questo punto più di così non potevo fare, data anche l'accelerazione molto forte che c'è stata.

Per quanto riguarda la seconda domanda sull'ascolto dei minori, io non posso che ribadire quanto già detto. Per noi è molto importante ascoltare i minori, il che non significa necessariamente, come io dico spesso, fare quello che dicono loro, ma farsi carico delle loro esigenze. I minori andrebbero ascoltati sempre, in ogni circostanza. Non posso che ribadire quanto ho già detto su quello che per noi riveste l'importanza del minore in tutti i processi decisionali che li riguardano, ma non riferisco soltanto ai tribunali, ma a tutti i livelli in cui il minore viene ascoltato.

Per quanto riguarda la banca dati, vorrei fare presente, riallacciandomi anche alla domanda della Commissaria Bellucci, che il problema riguarda la *privacy*: c'è un cortocircuito con la tutela della *privacy* ed è lì che il meccanismo si blocca.

PRESIDENTE. Grazie. Prego, onorevole Menga. Vi chiedo di essere sintetici.

ROSA MENGA. Grazie, presidente. Cercherò di essere sintetica. Ringrazio la dot-

toressa Garlatti per la sua relazione puntuale, che mi pare di capire ci giungerà anche per iscritto, perché forse sarà integrata con dei dati di cui l'Autorità Garante è in possesso. Chiedo conferma di questa cosa, anche perché ritengo che possa essere utile a maggior ragione per poterle fare delle domande che le faremo pervenire per iscritto. Chiedo sin da ora alla Presidenza di potere poi condividere le risposte anche alle domande che gli altri colleghi commissari vorranno proporre all'Autorità Garante perché credo che sia nell'interesse di tutti, potere leggere tutte le risposte, anche magari a quelle domande che al singolo Commissario sfugge di fare.

Vengo alle domande che intendo porle e che in realtà sono quelle che mi riecheggiano da un po', da quando faccio parte di questa Commissione.

Sulla scia di quello che le chiedevano anche altri commissari, le chiedo se non ritenga auspicabile un intervento di carattere normativo non soltanto che riguardi la formazione dei magistrati onorari e non, perché di questo ne ha già fatto menzione, o degli avvocati, ma anche di tutti gli attori coinvolti nella rete dei servizi sociali. Se sì, le chiedo se non ritenga altresì necessario un intervento che vada anche nella direzione di potenziare o di istituire una rete di controllo e di valutazione delle competenze e dell'operato di questi attori.

Passando alla seconda domanda, poiché ha fatto riferimento alle procedure di urgenza di allontanamento dei minori dalla famiglia, le chiedo se nella sua esperienza anche antecedente al ruolo che lei ricopre adesso non ritenga che ci siano state delle situazioni in cui effettivamente forse il carattere di eccessiva discrezionalità non abbia poi prodotto un danno a quello che è l'interesse preminente del minore, che è quello di non essere allontanato, salvo che le condizioni lo richiedano necessariamente, dal proprio nucleo familiare d'origine.

Le chiedo, quindi, se non ritiene che in realtà il sistema attuale possa essere a maglie eccessivamente larghe e possa anche consentire, purtroppo, nostro malgrado, che si verifichino degli allontana-

menti con carattere di urgenza di minori senza che magari ve ne fossero motivazioni reali.

È spesso quello che ci viene anche segnalato a tutti noi i commissari dai genitori, perché evidentemente abbiamo più facilità di contatto con i genitori e non con i minori, però volevo una sua conferma o smentita su questa eventuale stortura del sistema dell'allontanamento in urgenza. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Menga. Le domande e le risposte che ci perverranno per iscritto verranno poi allegate al resoconto stenografico in una prossima seduta e saranno pubbliche. Prego, dottoressa Garlatti.

CARLA GARLATTI, *Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza.* Per quanto riguarda la formazione, io ho avuto un'audizione relativa proprio al funzionamento del servizio sociale, in cui mi sono a lungo soffermata sul problema della formazione. I servizi sociali devono essere formati e in quell'occasione — se volete vi posso mandare la nota che ho inviato — auspicavo anche che chi, ad esempio, prende in carico, non sia lo stesso che ha fatto la prima valutazione in modo che ci possano essere doppie valutazioni e davo in sostanza dei suggerimenti. La formazione è sicuramente importante.

Per quanto riguarda le forme di controllo, io credo che a volte ci si dimentichi che quello dei servizi sociali è un ordine professionale che ha i suoi controlli. Sarebbe come fare un ispettorato per gli avvocati o per i medici, non ha senso. È un ordine professionale e se c'è qualcuno che non si è ben comportato, deve essere fatta la denuncia e l'ordine professionale deve attivare il procedimento disciplinare.

La seconda domanda è una domanda alla quale è difficile rispondere, se non impossibile, nel senso che io posso parlare soltanto dell'esperienza di una piccola regione, qual è il Friuli Venezia Giulia, dove i provvedimenti ex articolo 403 erano veramente molto pochi. Quei pochi — forse sono stata fortunata, non lo so — erano

ampiamente motivati. Non sono in grado di dare una risposta a livello nazionale, mi dispiace.

PRESIDENTE. Grazie. Abbiamo l'onorevole Ascari da remoto e poi avrei qualche domanda anche io. Prego, onorevole Ascari.

STEFANIA ASCARI. Ringrazio e saluto la dottoressa Garlatti. Chiedo innanzitutto che tipo di verifiche vengano svolte per appurare se viene tempestivamente e compiutamente segnalato al giudice lo stato di sofferenza di minorenni per il distacco dalla famiglia. Le chiederei anche quali verifiche ha svolto – e con che frequenza – per assicurarsi che ai minori in affidamento e fuori dalla famiglia siano garantiti, con tempi e modalità congrue, incontri e contatti con i genitori e con i familiari.

Inoltre vorrei chiederle da quante e da quali strutture di accoglienza ha acquisito informazioni sulla cura quotidiana degli ospitati, sul loro benessere e sulle attività che essi svolgono; che dati ha sulle tipologie dei motivi per i quali viene disposto l'allontanamento di minori dalla famiglia e da chi le ha acquisite; quali iniziative ha assunto affinché siano evitati prelievi forzosi con esecuzione violenta; quali iniziative ha assunto per evitare che i minorenni vengano sottoposti a trattamenti e diagnosi per la ricerca di indicatori di abuso e violenza non riconosciuti dalla scienza.

Infine, presidente, ho un'ultima domanda: che iniziativa ha assunto per garantire che un figlio non venga sottratto alla cura del genitore che abbia denunciato di subire maltrattamenti ad opera dell'altro genitore o di un convivente?

Se consente, visto che le domande sono diverse – mi sono fermata per questione di tempo –, io le potrei inviare alla Presidenza e alla dottoressa per poi condividere le risposte con tutta la Commissione. Chiedo alla presidente se può andare bene.

PRESIDENTE. Sì onorevole Ascari, l'ho già detto in precedenza. Dovete inviare le domande al consueto indirizzo della Commissione, e poi le trasmetteremo tutte insieme alla Garante. Dottoressa Garlatti, se

vuole comunque rispondere ad alcune di queste domande ora, le lascio la parola.

CARLA GARLATTI, Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza. Non le ho sentite neanche tanto bene, quindi è meglio se rispondo per iscritto quando mi vengono mandate.

PRESIDENTE. Benissimo. Se mi permette, dottoressa – poi non abbiamo altre richieste – avrei qualche domanda. Ne faccio alcune e poi magari anche io provvederò a inviare una richiesta scritta.

La prima domanda è se, nella sua esperienza e in base alle sue conoscenze che sono più tecniche, nel Tribunale dei minorenni il minore viene ascoltato, quando viene ascoltato e da chi, alla presenza di chi, e se c'è qualcuno che lo rappresenta o che lo accompagna. Questo è dal punto di vista attuativo.

In ragione delle competenze della sua Autorità, circa la consultazione di associazioni operanti nel settore dell'affido, le chiedo se lei ritiene utile fare una relazione circa l'attività dell'affido, comprensivo degli elementi emersi dall'ascolto di queste associazioni che riguardino tutto il settore.

Legata a questa domanda ne avevo anche un'altra che fa proprio riferimento alle famiglie affidatarie, perché le famiglie affidatarie spesso non ricevono sostegno e non hanno conoscenza delle problematiche del bimbo che viene assegnato, poiché anche in relazione a un problema di *privacy* non conoscono il cosiddetto « fascicolo ». Il bambino viene affidato a queste famiglie senza una preventiva informazione inerente il minore. Inoltre, le famiglie affidatarie non ricevono sostegno dagli enti locali, nemmeno da associazioni, e non hanno un aiuto concreto anche a livello tecnico e pratico. Per questo motivo spesso queste famiglie si rivelano non idonee, e si ritiene opportuno che il minore cambi famiglia oppure che venga collocato in comunità.

D'altra parte ci sono percorsi difficili e differenti tra vari territori comunali – non solo a livello regionale – per diventare famiglia affidataria, e c'è una scarsa integrazione tra i centri, i servizi e tribunali.

Il Tribunale dei minorenni, salvo poche eccezioni, non ha elenchi di famiglie affidatarie. Non esiste un elenco nazionale ma neanche a livello di enti locali, perché alcuni enti locali hanno delle indicazioni che comunque non vengono comunicate a tutti gli assistenti sociali che abitano all'interno dello stesso comune. Questo crea gravi difficoltà per individuare la famiglia affidataria più idonea in modo da evitare un nuovo allontanamento.

Abbiamo quindi addirittura visto, sui *social* o sui quotidiani, associazioni private — alcune anche su delega dei tribunali — che cercano famiglie affidatarie. Su questo lei ha detto giustamente che manca un tariffario nazionale, sia per le strutture, sia per i rimborsi delle famiglie affidatarie. Le chiedo una valutazione su questo: personalmente credo che sia un po' il nucleo su cui si debba improntare la materia dell'affido.

Confermo quanto da lei detto, ovvero che la temporaneità necessaria dell'affido significa che l'esito migliore dell'allontanamento sarebbe il ritorno in una famiglia non problematica, in una famiglia che ha risolto i suoi problemi. Tuttavia, se nel frattempo viene accudito in una famiglia affidataria deve essere messo nelle migliori condizioni possibili affinché possa vivere senza traumi questo distacco. Su questo le chiedo una riflessione.

In conclusione, nella relazione al Parlamento del 2020 manca proprio un capitolo dedicato ai minori in comunità che invece era presente nell'anno precedente. Le chiedo di mantenere alta l'attenzione — che ha dimostrato di avere anche nelle audizioni che ha fatto a livello parlamentare — a questa importante materia, che tanto sta interessando il Parlamento e anche l'attenzione dei media. Grazie.

CARLA GARLATTI, *Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza*. Se mi dimentico qualcosa, me lo dica. Per quanto riguarda la mia esperienza, ma non solo, il minore viene sempre ascoltato. Sempre. Molto spesso viene ascoltato anche sotto i 12 anni. Sicuramente se ha 10 anni o meno dipende, perché va valutato se è troppo piccolo. Ad

ogni modo il minore viene sempre ascoltato.

Per quanto riguarda le modalità con cui viene ascoltato, chi lo accompagna o da chi è assistito, si applica la norma, che è l'articolo 336-*bis*, se non ricordo male. Personalmente lasciavo presente soltanto il curatore speciale se era stato nominato, altrimenti secondo quelle che sono le regole.

Relativamente a quando viene ascoltato il minore, ciò dipende dal tipo di domanda e dal tipo di procedimento che ha coinvolto il minore stesso. In molti casi viene ascoltato più volte. Se lei pensa al procedimento amministrativo di cui all'articolo 25 del Regio decreto n. 1404 del 1934, viene ascoltato veramente tante volte per vedere se il programma che gli è stato dato ha ottenuto degli effetti positivi. Quindi, dipende.

Bisogna stare attenti a una cosa, ma questa è una mia opinione personale. Se c'è un procedimento penale — ad esempio per abuso e se il minore è appena stato sentito in sede penale — io personalmente aspettavo un po' prima di sentirlo in sede civile, perché questa creatura non può essere troppo tormentata. Però questa è una mia opinione personale, anche perché si acquisisce il verbale dell'ascolto. Quindi il minore viene sentito anche sulle modalità e sulle tempistiche in base al procedimento. È prodromico alla decisione che deve essere assunta nei suoi confronti, e quindi va sentito in una tempistica che sia confacente al provvedimento che deve essere assunto.

Per quanto riguarda le famiglie affidatarie che non conoscono nulla del minore, vorrei fare presente che qui il tribunale non c'entra niente, perché non è il tribunale che sceglie la famiglia, come non è il tribunale che sceglie la comunità, perché la sceglie l'ente che la paga e, quindi, gli enti locali.

Il fatto che le famiglie affidatarie non abbiano sostegno è una doglianza che ho sentito con dispiacere molte volte anche io anche, perché trovo che l'istituto dell'affido sia un istituto molto importante a sostegno dei minori. Mi piace dire che è una famiglia in più, non una famiglia che sottrae. La famiglia affidataria deve essere adeguatamente preparata e formata proprio per

consentire al minore di rientrare nella famiglia di origine. Per questo motivo è anche importante che sia formata in questo senso.

A tal proposito, devo dire che nella mia esperienza professionale mi sono trovata a ricevere le associazioni delle famiglie affidatarie che venivano a lamentarsi perché non venivano mai selezionate per l'affidamento e i minori venivano collocati in comunità nonostante provvedimenti del tribunale stabilissero che si dovesse sempre privilegiare l'affidamento a una famiglia. Chiedo agli enti locali: « Come è che non vengono scelte ? » e rispondevano: « Non ne abbiamo di idonee. ». Poi sono andata via, ma con riserva di capire cosa inceppasse il meccanismo. Ribadisco che parlo di una piccola realtà come quella della mia Regione, che non può certamente essere valida tutto per tutto il territorio nazionale.

Nelle adozioni, dove invece è il tribunale — almeno da noi — che individuava la coppia, si dice tutto del minore, quello che si sa naturalmente, però la famiglia deve sapere tutto, anche se ha malattie. Su questo non saprei dirle.

PRESIDENTE. Benissimo. Se non ho altre richieste di intervento, ringrazio la Garante per l'infanzia e l'adolescenza, la dottoressa Garlatti, per la disponibilità e per aver arricchito così la nostra attività di inchiesta. Le manderemo le domande proprio per completare quello che è il tema della nostra audizione. Dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 15.10.

*Licenziato per la stampa
l'8 marzo 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

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

AUDIZIONE DELL'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA, CARLA GARLATTI

6 OTTOBRE 2021

Quesiti inviati dall'onorevole Stefania Ascari successivamente all'audizione.

1. Che tipo di informazioni ha assunto e quali verifiche ha svolto per appurare se venga osservato il termine legale di durata massima degli affidamenti familiari?

La domanda, così formulata, pare equiparare il termine di durata massima degli affidamenti familiari a un generico termine perentorio "da osservare", svincolato dalle complesse peculiarità di ogni singolo caso. Mi preme ricordare, come evidenziato in più occasioni, che l'allontanamento del minore con conseguente affidamento ad altra famiglia rappresenta un meccanismo di tutela di *extrema ratio*, al quale ricorrere solo quando le problematiche del nucleo familiare siano di rilevante gravità e tali da limitare in maniera significativa importanti diritti del minore. In queste ipotesi è opportuno ricordare che punto di partenza, e insieme obiettivo, deve essere il superiore interesse del minore, la sua protezione e l'attivazione di ogni intervento necessario per la piena esplicazione dei suoi diritti. La centralità del minore in questo percorso determina la necessità di un'attenta valutazione caso per caso, proprio al fine di non privarlo di quella "protezione sostitutiva" (così come definita dall'art. 20 dalla Convenzione Onu) laddove la famiglia non sia riuscita a superare le proprie difficoltà al termine dei 24 mesi. Adeguata attività di verifica, pertanto, può essere quella di un costante monitoraggio in ordine alla durata degli affidamenti, soprattutto con riguardo alla permanenza presso le strutture residenziali.

A tal fine l'Autorità garante, fin dal 2014, realizza periodicamente una ricerca relativa alla tutela dei minorenni in comunità, in collaborazione con le 29 procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, in occasione della quale viene richiesto e analizzato il dato relativo al tempo di permanenza degli ospiti nelle strutture.

Da tali raccolte, compresa quella di prossima pubblicazione, si evince che la durata della permanenza presso le strutture è, per alcuni bambini e ragazzi, superiore ai 24 mesi. Sebbene si tratti di un dato parziale poiché non tutte le procure lo hanno comunicato, al 31 dicembre 2020, il 18% dei minorenni viveva in comunità da più di 24 mesi. Il dato comprende anche i minorenni per i quali sia stato dichiarato lo stato di adottabilità e i minori stranieri non accompagnati. L'Autorità garante, pertanto, in attesa di una banca dati nazionale, continua a monitorare periodicamente la realtà dei minorenni collocati in comunità, al fine di stimolare una doverosa riflessione condivisa in merito alle criticità emerse.

2. Che tipo di verifiche ha svolto per appurare se venga tempestivamente e compiutamente segnalato al giudice lo stato di sofferenza di minorenni per il distacco dalla famiglia?

Non sono state svolte verifiche su questo specifico aspetto. Si precisa a tal proposito che, per garantire maggiore prossimità e in applicazione del principio costituzionale di sussidiarietà richiamato anche dalla legge istitutiva dell'Autorità garante, competente in merito ad ogni specifica richiesta sulle singole fattispecie è il Garante Regionale.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Per quanto attiene alla prospettiva nazionale, è anzitutto necessario evidenziare che il distacco dalla famiglia d'origine rappresenta nella quasi totalità dei casi un evento doloroso, sia per il minore che per la famiglia. Si tratta di un aspetto che deve essere valutato con attenzione dall'autorità giudiziaria, così da ricorrere a tale strumento solo quando ciò sia necessario per tutelare il bambino o ragazzo da contesti di vita estremamente disfunzionali. È necessario garantire sempre un adeguato supporto psicologico e mettere tutte le parti coinvolte nelle condizioni di comprendere le motivazioni che lo abbiano determinato, al fine di aderire attivamente ai percorsi di sostegno. In questa fase deve essere garantita una cooperazione sinergica fra tutti gli attori coinvolti: operatori del servizio sociale, avvocati, specialisti incaricati del supporto psicologico. Preciso, a tal fine, che l'allontanamento del minore non costituisce un *fine*, ma un *mezzo* per garantire al minore la piena esplicazione dei suoi diritti e il graduale rientro in famiglia una volta superate le gravi problematiche che lo avevano giustificato.

3. Quali verifiche ha svolto e con che frequenza, per assicurarsi che ai minori in affidamento fuori dalla famiglia siano garantiti, con tempi e modalità congrue, incontri e contatti con i genitori e con i familiari?

Anche in questa ipotesi, come in quella relativa al precedente quesito, è necessario garantire prossimità per segnalazioni e interventi, avendo riguardo delle singole e numerose realtà territoriali. Per tale motivo, le criticità relative alle singole fattispecie possono essere opportunamente segnalate al competente garante regionale.

Il diritto, per il minore separato da uno o entrambi i genitori, di intrattenere con i medesimi regolari rapporti, è contemplato anche dall'articolo 20 della Convenzione Onu; tale articolo esclude tuttavia i casi in cui ciò sia contrario al suo preminente interesse. Per questo motivo devono essere attentamente valutate, ponendo il bambino o ragazzo al centro della riflessione, tutte le peculiarità del singolo caso, per decidere in merito all'opportunità, al numero e alle modalità degli incontri con i genitori, attraverso un lavoro sinergico fra tutti gli attori coinvolti, quali Autorità giudiziaria, servizio sociale e strutture.

Per evitare vuoti di tutela, è necessario che il provvedimento del giudice contenga tutte le indicazioni necessarie in merito agli incontri con genitori e familiari, la cui osservanza dovrà essere garantita dagli operatori del servizio sociale e dalle strutture.

4. Da quante e quali strutture di accoglienza ha acquisito informazioni sulla cura quotidiana della persona degli ospitati, sul loro benessere, sulle attività che essi svolgano?

Come è noto, prioritariamente competente in ordine a questa attività è il procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, così come previsto dall'articolo 9 della Legge 4 maggio 1983, n. 184. Ciò anche al fine di garantire un idoneo controllo su base distrettuale, alla luce dell'elevato numero di strutture disseminate sul territorio (dai dati di prossima pubblicazione si evince che, al 31 dicembre 2021, le comunità sul territorio erano circa 3600). Come sottolineato in sede di audizione, e in numerosi altri contesti, ritengo che questi controlli debbano essere rafforzati: la norma prevede che il procuratore possa "chiedere al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi"; il potere del procuratore dovrebbe, invece, essere svincolato dal perimetro della norma, al fine di intervenire in ordine a ogni situazione idonea a



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

compromettere il benessere generale del minore, attraverso l'attribuzione di poteri più incisivi e non solo finalizzati a intercettare situazioni di abbandono.

5. Che notizie ha sulle tipologie di motivi per i quali viene disposto l'allontanamento di minori dalla famiglia? Da chi le ha acquisite?

La raccolta sperimentale "La tutela dei minorenni in comunità", elaborata periodicamente dall'Autorità garante, contempla un'apposita sezione relativa all'origine dell'inserimento in struttura. Nello specifico, viene richiesto alle procure se il collocamento sia stato consensuale o conseguente a un provvedimento dell'autorità giudiziaria. La raccolta di prossima pubblicazione conterrà anche il dato disaggregato relativo agli inserimenti a seguito di allontanamento d'urgenza ex art. 403 cod. civ.; tale dato permetterà di comprendere quanto sia frequente il ricorso a questo istituto e quali siano le differenze fra le varie realtà distrettuali.

In maniera trasversale, nel 2021 l'Autorità garante ha pubblicato un'indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia, di concerto con Cismai e Terres des Hommes Italia e in continuità con le rilevazioni del 2013 (sui dati del 2011) e del 2015 (sui dati del 2013). La fonte dei dati utilizzata è quella del Servizio sociale dei comuni italiani, basata su un campione statisticamente rappresentativo della popolazione minorile sul territorio. Alla rilevazione hanno preso parte 196 comuni. Dall'indagine è emerso che la tipologia di maltrattamento principale è rappresentata dalla patologia delle cure (comprensiva di incuria e trascuratezza), di cui è vittima il 40,7% dei minorenni in carico ai servizi sociali. A seguire, la violenza assistita (32,4%), il maltrattamento psicologico (14,1%), il maltrattamento fisico (9,6%) e l'abuso sessuale (3,5%). È inoltre emerso che nel 91,4% dei casi il maltrattamento avviene nella sfera familiare, intesa come ambito anche allargato delle relazioni affettive del minore. Si tratta di un dato più generico, inerente alla sola presa in carico e non riferibile ai motivi di allontanamento, ma che può offrire una panoramica in ordine alle principali motivazioni che rendono necessaria l'attivazione di interventi di protezione dei minori di età nel nostro Paese.

6. Quali iniziative ha assunto affinché siano evitati prelievi forzosi con esecuzione violenta?

È in fase di elaborazione un protocollo d'intesa tra Autorità garante, Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza e Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali, finalizzato alla definizione di modalità operative uniformi, e idonee a tutelare le persone di minore età, nei casi di intervento della forza pubblica, in ausilio ai servizi sociali, per l'esecuzione di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria. La tematica non è nuova all'Istituzione che rappresento: già nel 2014 l'Autorità garante aveva siglato un protocollo con il Ministero dell'interno - Dipartimento per la pubblica sicurezza -, nell'ambito del quale è stato elaborato un vademecum destinato alle forze di polizia, affrontando numerosi temi inerenti alla tutela delle persone di minore età. Una delle aree tematiche riguardava, nello specifico, i minorenni "destinatari di provvedimenti", nell'ambito della quale sono stati elaborati dei suggerimenti operativi per gli interventi di allontanamento, delineando limiti e modalità. Fra i suggerimenti: la necessità di intervenire in borghese e con modalità che rendano l'evento il meno traumatico possibile per il minorenne e i suoi familiari; informare subito i genitori che il minorenne è sotto la protezione della pubblica autorità; spiegare al minorenne cosa gli sta accadendo e rassicurarlo.

7. Quali iniziative ha assunto per evitare che minorenni vengano sottoposti a trattamenti e diagnosi per la ricerca di indicatori di abuso o violenza non riconosciuti dalla scienza?



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Come è noto, la giurisprudenza ha già escluso a più riprese la possibilità di invocare diagnosi non riconosciute dalla scienza (Da ultimo: Cassazione, ordinanza 17 maggio 2021, n. 13217).

8. Che iniziative ha assunto per garantire che il figlio non venga sottratto alla cura del genitore che abbia denunciato di subire maltrattamenti ad opera dell'altro genitore o di un convivente?

Ho affrontato, come Autorità garante, questa tematica in più occasioni, evidenziando la necessità di tutelare il minore e il genitore vittima da condotte violente. Ho partecipato a numerosi convegni e seminari inerenti alla violenza domestica e assistita, riconoscendo la necessità di un'adeguata comunicazione tra uffici giudiziari civili e penali. È fondamentale promuovere e diffondere la conoscenza della Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), la cui applicazione in Italia è ancora, in molte realtà, timida. Con la Legge n. 69/2019 (Codice rosso), il nostro Paese ha introdotto numerose disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, registrando un significativo passo avanti in quella rivoluzione culturale alla quale stiamo assistendo.

9. Che verifiche ha compiuto per appurare che il minore venga ascoltato nel processo ogni volta che non vi ostino specifiche e particolari circostanze debitamente individuate e accertate?

Nel 2020 l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, ha pubblicato un documento denominato "Il diritto all'ascolto delle persone di minore età in sede giurisdizionale", ben noto a questa Commissione. Il lavoro restituisce gli esiti di un'indagine, realizzata in collaborazione con l'Istituto degli innocenti, sull'attuazione del diritto all'ascolto nei tribunali per i minorenni, nei tribunali ordinari e nelle relative procure della Repubblica. L'indagine ha natura sia quantitativa che qualitativa e ha inteso far emergere ogni aspetto del diritto sancito dall'articolo 12: dalla preparazione del minore di età, alla restituzione di quanto emerso. Il lavoro ha visto il coinvolgimento di tutti i 29 tribunali per i minorenni italiani e delle relative procure, nonché di un campione di 22 tra tribunali ordinari e procure della Repubblica. I risultati mettono in luce numerosi aspetti procedurali: la valutazione delle capacità di discernimento, le motivazioni dei provvedimenti, l'adeguata informazione offerta ai minori, l'ascolto diretto e indiretto, le audizioni protette. Sono inoltre state raccolte le buone prassi delle realtà territoriali, quali linee guida e protocolli stipulati dagli uffici giudiziari con altri soggetti coinvolti.

10. Che notizie ha sugli episodi di accordo illecito tra operatori sociali e strutture di accoglienza per mantenere sempre in piena occupazione i posti disponibili o per favorire l'utile avviamento di strutture nuove (esempi più rilevanti in Umbria e Marche).

L'Autorità garante, come è noto, non ha i medesimi poteri ispettivi e di controllo di un'autorità giudiziaria o di una commissione d'inchiesta. Per questo motivo, su tematiche di questo tipo, le notizie a disposizione sono relative ai fatti di cronaca e ad atti giudiziari già noti. Vi è comunque una costante attività di monitoraggio, che cerca di intercettare ogni criticità, rivolgendo le opportune raccomandazioni agli attori istituzionali coinvolti, in un'ottica di prevenzione o miglioramento. Si ricorda, in tal senso, la pubblicazione "Il sistema della tutela minorile", elaborata dall'Agia nel 2019. Il documento contiene delle raccomandazioni rivolte a Parlamento, Governo, Regioni, Comuni, magistratura, avvocati, assistenti sociali, psicologi e giornalisti in merito al sistema di tutela minorile e ai procedimenti in tema di responsabilità genitoriale. Si citano, fra le tante, la raccomandazione rivolta ai titolari del potere di iniziativa legislativa di istituire un sistema informativo unitario che contenga anche una banca dati del numero e della tipologia delle strutture di accoglienza; alle Regioni e ai comuni di assicurare effettività ai controlli di propria pertinenza sulle strutture di accoglienza, anche coordinandosi con altri soggetti parimenti competenti come le procure minorili.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Si ribadisce che la disponibilità di dati costanti e uniformi a livello nazionale, anche con riguardo alle tipologie e al numero di strutture, faciliterebbe sia le attività di controllo che l'elaborazione, o il miglioramento, degli interventi.

11. Con quante e quali associazioni o rappresentanti di famiglie con minori allontanati ha interloquito?

L'Autorità garante ha compiti istituzionali connessi alla tutela delle persone di minore età, alla luce della Convenzione di New York e degli altri strumenti internazionali e nazionali. Al centro di ogni attività, indagine, riflessione e ricerca vi è la persona di minore età. La prospettiva di questa Autorità garante non è quella adultocentrica: il tema dell'allontanamento dalle famiglie d'origine è da sempre prioritario e si articola in più interventi, tutti orientati alla centralità del minore. Non vi è stata interlocuzione con le singole associazioni rappresentative dei genitori di minori allontanati o con riguardo a singole esperienze: l'attività dell'Autorità garante articola i propri interventi in materia su un piano istituzionale più ampio. In particolare, con riguardo al tema dei minori fuori famiglia o a rischio allontanamento, interloquisce e si rivolge ai servizi sociali, ai titolari del potere dell'iniziativa legislativa, a tutti gli attori istituzionali coinvolti. Ciò non esclude la possibilità, per chiunque, di segnalare eventuali criticità che abbiano portata nazionale, quale punto di partenza per gli opportuni seguiti.

12. Nell'interlocuzione con associazioni comprendenti gestori di strutture di accoglienza o terapia, come accerta che i dati ricevuti siano attendibili e ricavati secondo criteri statistici e scientifici riconosciuti?

Con riguardo ai dati relativi alle strutture di accoglienza, che rilevano in questa sede, si precisa che i medesimi sono stati raccolti attraverso l'interlocuzione con le 29 Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni. Non vi è stata, pertanto, interlocuzione diretta con le strutture di accoglienza o terapia.

Quesiti inviati dall'onorevole Maria Teresa Bellucci successivamente all'audizione.

‘Il diritto all’ascolto in ogni procedura giudiziaria e amministrativa che li riguarda è riconosciuto a bambini e ragazzi dall’articolo 12 della Convenzione di New York. L’ascolto dei minorenni è un diritto disciplinato anche nell’ordinamento italiano. Esso deve essere garantito nei procedimenti relativi all’affidamento ai genitori e alla responsabilità genitoriale e, comunque, in tutti quelli che incidono sullo status del minorenne, compresi i procedimenti di tutela’ L’AGIA ha pubblicato nel 2020 un’accurata indagine relativa al “diritto all’ascolto delle persone di minore età in sede giurisdizionale” (che ha coinvolto 29 tribunali per i minorenni italiani e le relative procure e un campione di 22 tra tribunali ordinari e procure della Repubblica) su come viene disciplinato e concretizzato in Italia l’ascolto del minore presso i Tribunali per i minorenni e Ordinari. Le conclusioni dell’indagine lasciano molta amarezza e le voglio citare testualmente “L’indagine fa emergere che l’ascolto è un diritto generalmente garantito e che per la sua attuazione si tiene in particolare conto la capacità di discernimento del minorenne cercando, inoltre, di fare il possibile per salvaguardare il suo equilibrio psichico. E questo nonostante manchino spesso stanze adibite all’ascolto. In generale, poi, si rileva una mancanza di unitarietà a livello di modalità operative nei vari tribunali, il che crea maggiore incertezza e lascia spazio alla discrezionalità in un settore così delicato”. Nel corso della Sua audizione la Garante ha asserito invece che l’ascolto del Minore anche infradodicesimo viene realizzato in tutti i tribunali italiani. Quindi giunge a conclusioni diverse dall’indagine effettuata un anno prima.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

1. Cosa è cambiato rispetto alle risultanze dell'indagine del 2020? È stata effettuata una nuova indagine di cui non sono stati resi noti ancora i risultati?

Come si evince dal resoconto dell'audizione, l'affermazione riportata nella domanda è stata oggetto di fraintendimento. Cito testualmente: "Per quanto riguarda la mia esperienza, ma non solo, il minore viene sempre ascoltato. Sempre. **Molto spesso** viene ascoltato anche sotto i dodici anni". Si tratta, innanzitutto, di una affermazione limitata alla realtà del Tribunale per i minorenni che ho presieduto, nonché ad esperienze a me note grazie alla conoscenza della prassi di altri uffici. La mia esperienza come giudice minorile mi permette di affiancare alla prospettiva istituzionale quella giudiziaria, che ho inteso offrirvi. Inoltre, con riguardo alla parte in cui ho affermato genericamente che il minore viene "sempre" ascoltato, non vi è difformità rispetto a quanto emerso nella ricerca citata che, nelle conclusioni, riporta: "nei procedimenti *de potestate* che si svolgono dinanzi al tribunale per i minorenni, come in quei procedimenti che si svolgono dinanzi al tribunale ordinario, il diritto all'ascolto del minore è sempre garantito in tutte le occasioni in cui la situazione lo richieda". Con specifico riferimento all'ascolto degli infradodicesenni, che nel Tribunale che ho presieduto avveniva "molto spesso", occorre valutare l'opportunità della sua realizzazione caso per caso. È necessario valutare che il minore sia dotato di adeguato discernimento, in base all'età, al contesto relazionale, alle capacità cognitive di base e allo sviluppo emotivo e affettivo. Se da una parte il minore ha diritto ad essere ascoltato, dall'altra ha quello speculare a **non essere ascoltato**, quando ciò possa essere in contrasto con il suo superiore interesse. Tale previsione è rinvenibile sia nell'articolo 336 bis cod. civ., sia nell'articolo 6 della Convenzione di Strasburgo del 1996.

Si ricorda, a tal fine, anche l'articolo 46 delle Linee Guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di bambino (Guidelines Child Friendly Justice – adottate il 17 novembre 2010), che prevede espressamente che "l'essere ascoltato è un diritto del minore e non un dovere da imporgli".

Ad ogni modo, l'ascolto del minore rappresenta per il giudice un obbligo, non una semplice facoltà e laddove ritenga di non doversi procedere nell'interesse del minore, deve darne adeguata e puntuale motivazione.

2. Per superare "incertezza e discrezionalità" nell'ascolto, caratteristiche pervasive di questo segmento della giustizia così come indicato nelle note conclusive dell'indagine sopracitata, l'AGIA come intende intervenire?

È stata appena approvata una riforma civile che incide in maniera significativa sul diritto minorile. Sarà ora necessario comprendere come si andranno a definire, nella pratica, determinate dinamiche. L'Autorità garante che rappresento garantirà un costante monitoraggio sugli sviluppi connessi ai procedimenti minorili, sulle novità introdotte, sugli effetti che essi avranno in ordine alla qualità e alle garanzie degli interventi giudiziari, compreso l'ascolto dei minori di età in sede giurisdizionale.

3. Dall'indagine del 2020 emerge che l'ascolto in realtà è realizzato come mera audizione. Sulla base delle risultanze delle indagini dell'AGIA, è possibile stabilire: a) in quanti casi l'audizione ha coinvolto minori infra-dodicesenni, b) in quanti casi l'audizione è stata videoregistrata c) in quanti casi si è svolta garantendo al minore la presenza di un curatore o difensore o Servizio di Advocacy per l'ascolto



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Dalla rilevazione "Il diritto all'ascolto delle persone di minore età in sede giurisdizionale" del 2020, è emerso che dieci fra i tribunali per i minorenni interpellati, garantiscono la presenza del curatore speciale al momento dell'ascolto diretto del minore da parte del magistrato. Con riguardo ai tribunali ordinari, uno dei 22 uffici interpellati ha dichiarato di garantire la presenza del curatore speciale. Si precisa che si tratta di un'indagine campionaria, che presenta inevitabili limiti in ordine alla completezza dei dati.

Non sono disponibili i dati di cui alle domande a) e b).

4. Secondo l'AGIA la selezione del magistrato togato per la giustizia minorile richiede d'obbligo un percorso formativo mirato e l'aggiornamento continuo del magistrato?

La citata pubblicazione dell'Agia "Il sistema della tutela minorile" del 2019, contiene una raccomandazione rivolta alla Scuola superiore della magistratura, relativa alla formazione specifica iniziale e continua per i magistrati, togati e onorari, che si occupano di procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e comunque di procedimenti in cui sono coinvolti i minorenni. La Scuola superiore della magistratura è infatti l'organo preposto all'attuazione del diritto-dovere di formazione degli appartenenti all'ordinamento giudiziario, comprendente sia la formazione iniziale dei magistrati in tirocinio che la formazione permanente. In continuità con gli anni precedenti, il CSM ha deliberato le linee programmatiche relative alla formazione dei magistrati per il 2022, da trasmettere alla Scuola Superiore della Magistratura. In esse si rimarca la necessità di garantire particolare attenzione al settore della formazione dei magistrati con funzioni specializzate, quali quelle minorili.

È sicuramente auspicabile garantire una costante formazione di qualità per i magistrati appartenenti al settore minorile, nonché momenti di confronto fra le diverse realtà distrettuali al fine di attivare una costante riflessione sinergica e far emergere buone prassi, criticità, soluzioni condivise su questioni controverse. Ci tengo a precisare che il settore minorile richiede spesso il ricorso a competenze extra-giuridiche il cui apporto, prima della riforma, era garantito dalla presenza dei giudici onorari, figure ora eccessivamente marginalizzate.

È altresì fondamentale una formazione specifica per gli avvocati che operano in questo settore, che hanno spesso un ruolo fondamentale nell'*iter* di protezione del minore e nel supporto alle famiglie.

5. L'AGIA è in grado di dirci quanti dei magistrati operanti nei tribunali per i minorenni e/o per la famiglia italiani, posseggono un curriculum di settore specifico?

L'Autorità garante non ha a disposizione informazioni sui fascicoli personali e sui curricula dei singoli magistrati.

6. Rispetto alla legge sulla continuità affettiva del 19 ottobre 2015, n. 173 a parziale modifica della Legge 4 maggio 1983, n. 184 in materia di adozioni, che ha riconosciuto un importante principio quello del "diritto alla continuità dei rapporti affettivi dei minori in affido familiare", l'AGIA può dire qualcosa sull'applicazione concreta di questa legge in Italia?

L'Autorità garante monitora da anni l'attuazione delle novità introdotte dalla legge n. 173/2015, che riguarda e abbraccia numerosi diritti delle persone di minore età sanciti dalla Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. A tal fine, nel 2017 l'Agia ha istituito un apposito gruppo di lavoro in seno alla Consulta delle associazioni e delle organizzazioni, prezioso organismo di consultazione permanente istituito con



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

l'articolo 8 del DPCM n. 168 del 2012 recante l'organizzazione dell'ufficio dell'Autorità garante. Il gruppo di lavoro si è soffermato sul tema della continuità degli affetti nell'affidamento familiare, alla luce delle novità introdotte dalla legge del 2015. Il lavoro è confluito in un documento di studio e proposta e restituisce gli esiti di un'attività di monitoraggio che ha coinvolto tribunali per i minorenni e famiglie affidatarie. Dall'indagine è emersa la mancanza di prassi uniformi e al contempo la necessità di un cambiamento culturale nella direzione di valorizzare e mantenere i legami affettivi. L'Agia ha inoltre rivolto delle raccomandazioni ai servizi sociali, al Consiglio nazionale degli ordini degli assistenti sociali, all'Anci, alle autorità giudiziarie e al Ministero della giustizia, con l'intento di stimolare comportamenti virtuosi e prassi omogenee in ambito nazionale.

Il documento è stato presentato a Roma nel 2018, in occasione di una tavola rotonda organizzata dall'Autorità garante che ha visto la partecipazione di alcuni componenti del gruppo di lavoro e delle istituzioni coinvolte, con la finalità di fare il punto sull'attuazione della legge nel nostro Paese, anche alla luce dei risultati dell'indagine. La discussione ha coinvolto i Presidenti dei Tribunali per i minorenni di Roma, Milano e Potenza, rappresentanti di ministeri, istituzioni, esperti, associazioni e ha raccolto le testimonianze di due famiglie affidatarie e di due ragazzi che hanno vissuto l'esperienza dell'affido.

7. In relazione ai suoi compiti istituzionali (legge istitutiva dell'AGIA del 12 luglio 2011 N.112) l'Autorità garante può richiedere alle pubbliche amministrazioni, nonché a qualsiasi soggetto pubblico, compresi la Commissione per le adozioni internazionali di cui all'articolo della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, e il Comitato per i minori stranieri previsto dall'articolo 33 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, e a qualsiasi ente privato di fornire informazioni rilevanti ai fini della tutela delle persone di minore età, nel rispetto delle disposizioni previste dal codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196. Nel corso dell'audizione la Garante ha affermato che deve concordare con le Case famiglia eventuali sue visite per rilevare le condizioni dei minori ivi accolti ai fini di una reale tutela; nel caso in specie la Pubblica amministrazione referente non è la Casa famiglia ma l'Ente che la finanzia ovvero Comune o Regione. L'AGIA ha provato a rivolgersi direttamente alle sopracitate amministrazioni per svolgere sopralluoghi in struttura di accoglienza senza che sia compromessa la validità della verifica?

L'articolo 4, comma 2, della legge 112/2011 istitutiva nell'Autorità garante, prevede che "L'Autorità garante può richiedere alle amministrazioni competenti di accedere a dati e informazioni, nonché di procedere a visite e ispezioni, nelle forme e con le modalità concordate con le medesime amministrazioni, presso strutture pubbliche o private ove siano presenti persone di minore età". Se da una parte è imprescindibile rivolgersi al comune e alla regione per procedere alle suddette visite o ispezioni, è necessario anche l'accordo con le singole strutture. Non è previsto, anche sul solco dell'esperienza delle visite effettuate presso le strutture ospitanti minori stranieri non accompagnati, alcun sopralluogo a sorpresa.

8. L'AGIA può dirci la durata media dei collocamenti in struttura delle persone di età minore in Italia?

Alla luce dell'indagine di prossima pubblicazione, la cui analisi degli esiti è ancora in corso, è già possibile affermare che nel 33% dei casi questo dato non è stato comunicato dalle procure. Dai dati a disposizione emerge che per il 49% dei minorenni la permanenza in struttura è inferiore ai 24 mesi; nel 18% dei casi la permanenza supera i 24 mesi.



*Autorità Garante
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

9. L'AGIA può fare in modo che in tutte le strutture di accoglienza per minori, i ragazzi possano direttamente segnalare al Garante Infanzia Regionale e Nazionale il loro eventuale personale disagio e/o la violazione dei loro diritti sanciti a livello nazionale e internazionale?

L'Agia reca sul proprio sito istituzionale una sezione dedicata alle segnalazioni relative a violazione, o rischio di violazione, dei diritti che la Convenzione garantisce ad ogni persona di minore età che vive sul territorio nazionale. Nella stessa sezione sono riportati i contatti dei singoli garanti regionali, per garantire maggiore prossimità dell'intervento.

10. L'AGIA può dirci quanti giudici onorari in Italia lavorano come consulenti presso le comunità d'accoglienza e/o presso i Centri dedicati al Bambino Maltrattato regionali e comunali?

La legge istitutiva di questa Commissione d'inchiesta, modificando il R.DI 1404/1934, ha sancito definitivamente questo divieto, comprendendovi anche le attività svolte a titolo gratuito ed estendendolo anche alle ipotesi in cui tali funzioni siano svolte dal coniuge, parte dell'unione civile, convivente o parente entro il secondo grado. Il divieto ha trovato ulteriore conferma anche nella circolare del CSM del 2020, relativa ai criteri per la nomina e conferma e sullo *status* dei giudici onorari minorili per il triennio 2023-2025; in essa è stato esteso il regime di incompatibilità, già previsto dalla circolare del 2018, anche nel caso di collaborazioni a titolo gratuito. Non è pertanto chiaro come questo dato possa essere, ad oggi, quantificabile.

11. L'AGIA può dirci quanti Giudici onorari in Italia superano il Terzo mandato presso lo stesso tribunale e/o lo stesso Collegio?

Questo dato dovrebbe essere richiesto, per competenza, al Consiglio superiore della magistratura.

