

Agli indirizzi indicati in calce

Oggetto: sistema della tutela minorile - segnalazione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi degli articoli 3 e 4 della l. 112/2011.

A seguito delle osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza indirizzate all'Italia nel febbraio 2019 (CRC/CITA/CO/5-6, § 24, lett. a), b), c), d), e)), questa Autorità garante ha inteso approfondire, ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge istitutiva n. 112 del 2011, alcune tematiche afferenti il sistema della tutela minorile, così come definito nel nostro ordinamento e alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ("la Convenzione"), attraverso un ciclo di consultazioni indette con nota protocollo n. 1561 del 5 luglio 2019 e oggetto anche di un avviso pubblicato sul sito dell'Autorità garante con protocollo n. 1584 del 10 luglio 2019. Quando si parla di tutela dei bambini e dei ragazzi bisogna necessariamente guardare al sistema nel suo complesso per individuare le azioni prioritarie, più opportune, relative ad ogni ambito coinvolto nello stesso. L'ascolto di una pluralità di voci, incluse quelle dei ragazzi neomaggiorenni, che hanno vissuto l'esperienza fuori dalla famiglia di origine, costituisce infatti condizione necessaria per ottenere un quadro d'insieme ampio. Si evidenzia che negli ultimi mesi, il tema della tutela dei bambini in Italia ha interessato l'opinione pubblica per il verificarsi di casi di cronaca che hanno scosso le coscienze.

L'art. 3 della Convenzione riconosce i diritti e i doveri dei genitori, o di altre persone che hanno la responsabilità legale, quali soggetti responsabili per il benessere della persona minorenni.

Tale principio è ribadito all'art. 5, secondo cui gli Stati parte rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, o di altre persone legalmente responsabili, di dare al fanciullo – in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità – l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione.

L'art. 18 stabilisce che i genitori hanno la responsabilità comune di educare i figli e provvedere al loro sviluppo; gli Stati hanno l'obbligo di favorire e sostenere la responsabilità genitoriale, rafforzando le competenze dei soggetti che ne sono titolari attraverso interventi di sostegno alla genitorialità fragile che permettano alle famiglie di esercitare autonomamente la responsabilità educativa che è loro attribuita in via primaria.

Sul versante del sostentamento materiale, in forza dell'art. 27 spetta ai genitori la responsabilità di assicurare le condizioni di vita necessarie allo sviluppo dei bambini e dei ragazzi. Allo Stato è affidato il compito di aiutare i genitori o altre persone aventi la custodia dei minorenni, offrendo assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.



Il diritto a vivere e crescere nella propria famiglia è l'esigenza di cui dà conto l'art. 9 della Convenzione. Con esso gli Stati parte si impegnano a vigilare affinché la persona di minore età non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente alle regole di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nel superiore interesse del minore. Anche a seguito della separazione, se ciò non è contrario al suo superiore interesse, deve essergli garantito il diritto a intrattenere regolarmente rapporti personali con i genitori.

Secondo l'art. 20 della Convenzione, *“ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione sostitutiva, in conformità con la legislazione nazionale”*. Tale protezione può sostanziarsi nell'accoglienza in un'altra famiglia o, in caso di necessità, nel collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si deve tenere conto della necessità di una certa continuità nell'educazione, nonché dell'origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

L'art. 3, al terzo comma, affida allo Stato il delicato compito di vigilare, ogni qualvolta manchi una famiglia in grado di prendersi cura del minore, sul funzionamento di istituzioni, servizi ed istituti che esercitano tale responsabilità e che provvedono affinché la protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti, in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute, per ciò che concerne il numero e la competenza del personale adibito nonché per l'esistenza di un adeguato controllo.

Premesso che tanto grande è l'importanza dei legami familiari e la tutela che viene loro garantita dalla Convenzione, quanto grande, proporzionalmente, è la responsabilità che l'ordinamento assume nel momento in cui valuta di doverli limitare o recidere, nel superiore interesse del minore;

occorre garantire ad ogni persona di minore età l'esercizio dei diritti previsti dalla Convenzione, ivi compreso il diritto di essere protetta da ogni forma di maltrattamento (art. 19 CRC e Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza indirizzate all'Italia nel febbraio 2019 - CRC/CITA/CO/5-6, § 19 lett. a) b), c), d), e));

la piena attuazione di tali diritti richiede una continua verifica circa l'adeguatezza e il funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano, al fine di valorizzarne i punti di forza e al contempo di rilevarne e risolverne eventuali criticità sistemiche, passibili di miglioramento, compito che impegna costantemente questa Autorità (cfr. *Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard, documento di studio e proposta; Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti, documento di studio e proposta; In viaggio verso il nostro futuro, l'accoglienza fuori famiglia con gli occhi di chi l'ha vissuta; la tutela dei minorenni in comunità, la seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni; la promozione delle reti dell'affidamento familiare; linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine; la continuità degli affetti nell'affido familiare, documento di studio e di proposta*);



primo obiettivo del sistema della tutela e dell'ordinamento deve essere rendere possibile l'esercizio di tutti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in maniera uniforme; occorre, altresì, dare priorità al sostegno alle famiglie fragili, in modo da promuovere la genitorialità e prevenire il determinarsi di problematiche tali da rendere necessari interventi di massima invasività nella sfera privata quali l'allontanamento dal proprio nucleo familiare di una persona minorenni.

Rilevato che allo stato manca un sistema di monitoraggio costantemente aggiornato che dia conto dei numeri dei minorenni che si trovano fuori dalla propria famiglia di origine, delle loro caratteristiche, del provvedimento consensuale o giudiziale sotteso, della durata dell'affidamento etero-familiare, delle modalità e dei tempi di uscita dal percorso di accoglienza; delle strutture di accoglienza esistenti e degli affidatari;

Tutto ciò premesso, ai sensi dell'art. 3, comma 1, legge 112 del 2011, all'esito delle consultazioni svolte, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, fatti salvi gli ulteriori approfondimenti che la complessità della materia esige,

SEGNALA

la necessità

AI TITOLARI DEL POTERE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA

- di determinare i livelli essenziali delle prestazioni per gli interventi relativi ai minorenni, alle famiglie di origine, agli affidatari e alle strutture di accoglienza in modo da garantire l'esigibilità dei diritti civili e sociali delle persone di minore età, così come previsto dall'articolo 117, comma 2, lett. m della Costituzione;
- di istituire un sistema informativo unitario che contenga:
 - o una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso;
 - o una banca dati del numero e della tipologia delle strutture di accoglienza;
 - o una banca dati degli affidatari;
- di disciplinare i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale secondo i principi del giusto processo.

In particolare appare necessario:

- disciplinare la fase delle indagini del pubblico ministero minorile rafforzando la sua funzione di filtro rispetto alla necessità di instaurare il procedimento sulla responsabilità genitoriale, chiarendo, fra le altre cose, i poteri anche istruttori che gli sono attribuiti, i criteri secondo i quali orientare la sua azione, tesi a valutare l'effettiva necessità del ricorso al tribunale, le modalità per l'ascolto della persona di minore età e della famiglia, i contenuti del ricorso, la comunicazione dell'archiviazione;



- garantire il diritto all'informazione delle parti attraverso una puntuale disciplina del regime delle notifiche, a partire dal ricorso per l'instaurazione del procedimento, e una puntuale disciplina dell'accesso agli atti;
- garantire il diritto alla difesa tecnica dei genitori, da rendersi obbligatoria con la previsione della nomina di un difensore d'ufficio qualora non sia nominato un difensore di fiducia, sin dal ricorso per l'instaurazione del procedimento e con la possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato;
- garantire la nomina del curatore speciale e dell'avvocato per il minorenni;
- stabilire, attraverso la previsione di termini perentori, tempistiche certe nel contemperamento tra l'esigenza di rapidità e l'esigenza di assicurare una istruttoria adeguata;
- stabilire termini particolarmente celeri, laddove il giudice intervenga in via d'urgenza *inaudita altera parte*, al fine di assicurare un contraddittorio differito tempestivo;
- riformare l'art. 403 c.c. stabilendo che: il servizio pubblico che opera l'allontanamento d'urgenza informi immediatamente il pubblico ministero; il pubblico ministero, qualora ritenga fondata la misura, presenti richiesta di convalida dell'allontanamento entro un termine breve al tribunale per i minorenni; il tribunale per i minorenni, in tempi rapidi, valuti la sussistenza dei presupposti per l'allontanamento effettuati, e comunque, entro un termine stabilito, proceda all'ascolto delle parti; tutti i termini indicati abbiano carattere perentorio;
- specificare il ruolo processuale del servizio sociale territoriale nell'ambito del procedimento;
- stabilire le modalità per l'espletamento della fase istruttoria, con particolare riguardo all'attuazione del principio del contraddittorio, che richiede, in sede di udienza, la presenza contestuale delle parti, con la possibilità di prevedere eccezioni, se necessario, nel superiore interesse del minore, e comunque garantendo la difesa delle parti;
- assicurare che il provvedimento – temporaneo o definitivo – sia adeguatamente motivato, sia circostanziato, vi siano indicate chiaramente le disposizioni concernenti le parti, le richieste rivolte al soggetto esecutore, le modalità e i tempi di attuazione;
- assicurare l'impugnabilità dei provvedimenti, anche temporanei nonché tempi certi e celeri per la decisione sull'impugnazione;
- definire la fase esecutiva dei provvedimenti, delineando soggetti e competenze relative;
- assicurare la trasparenza nell'individuazione degli affidatari e, della struttura di accoglienza, stabilendo in via normativa criteri di selezione e di scelta;
- definire i criteri e gli obiettivi a cui si deve informare l'azione di controllo e ispezione sulle strutture di accoglienza di competenza del pubblico ministero minorile, *svincolando* tale controllo dalla sola verifica circa lo stato di abbandono del minorenni ai fini dell'adottabilità;



- disciplinare il regime delle incompatibilità dei giudici onorari e dei loro stretti congiunti, rispetto a incarichi che potrebbero pregiudicarne i profili di necessaria imparzialità e indipendenza, così come già previsto nella delibera del Consiglio Superiore della magistratura dell'11 luglio 2018 (pratica num. 18/VA/2018);
- differenziare i soggetti cui sono demandati compiti valutativi, esecutivi e di controllo dei provvedimenti giudiziali da quelli chiamati a prendere in carico i minorenni e le famiglie per il sostegno genitoriale e per la cura;
- attribuire maggiore incisività ai compiti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, potenziarne la struttura, al fine di assicurarne la piena indipendenza e autonomia, e prevedere un coordinamento con le figure di garanzia prossime al territorio.

ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA E AI COMUNI

- di garantire l'ascolto della persona minorenne sia in fase istruttoria che a seguito dell'emissione di un provvedimento a sua tutela, informarla adeguatamente circa le decisioni che la riguardano e assicurare la sua partecipazione alla definizione del progetto educativo.

ALLE REGIONI E AI COMUNI

- di salvaguardare la funzione pubblica della tutela minorile e garantire la continuità degli interventi;
- di recepire le seguenti linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali approvate in Conferenza unificata: Linee di indirizzo per l'affidamento familiare (2012), Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017), Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017) e di garantire che siano applicate in modo efficace e uniforme nei diversi contesti territoriali;

e in ogni modo:

- di assicurare una tempestiva e continuativa presa in carico delle famiglie in difficoltà sia al fine di promuovere la genitorialità e prevenire gli allontanamenti dei minorenni, sia, qualora l'allontanamento del minorenne si renda necessario per il suo superiore interesse, per il sostegno e per lo sviluppo delle competenze genitoriali, monitorando il percorso di recupero;
- di assicurare un costante monitoraggio del progetto educativo del minorenne fuori famiglia e la sua periodica revisione sulla base delle necessità dello stesso nonché della durata dell'affidamento familiare e dell'inserimento nelle strutture di accoglienza;
- di assicurare almeno in ogni ambito territoriale la presenza costante di un servizio dedicato all'affidamento familiare e di promuovere l'istituto dell'affidamento familiare attraverso campagne di sensibilizzazione apposite, anche al fine di assicurarne la preferenza rispetto all'inserimento del minorenne in strutture di accoglienza;



- di assicurare la trasparenza nell'individuazione degli affidatari e delle strutture di accoglienza, stabilendo criteri di selezione e di scelta;
- di assicurare effettività ai controlli di propria pertinenza sulle strutture di accoglienza, anche coordinandosi con altri soggetti parimenti competenti come le procure minorili;
- di differenziare i soggetti cui sono demandati compiti valutativi, esecutivi e di controllo dei provvedimenti giudiziali da quelli chiamati a prendere in carico i minorenni e le famiglie per il sostegno genitoriale e per la cura;
- di dare piena attuazione ai Livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'art. 24, comma 1, lett. m), o) e p), e comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, in tema di sostegno ai minorenni e alla famiglia ai fini di un'effettiva integrazione socio-assistenziale e sanitaria;
- di aumentare il numero degli assistenti sociali sul territorio, assicurando una adeguata proporzione rispetto al numero degli abitanti;
- di attribuire risorse alle figure di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza prossime al territorio, assicurando la loro indipendenza ed autonomia.

AL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

- di implementare, a legislazione vigente, il SIUSS (sistema informativo unitario dei servizi sociali) con:
 - o una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso;
 - o una banca dati del numero e della tipologia delle strutture di accoglienza;
 - o una banca dati degli affidatari;
- di promuovere azioni di conoscenza, diffusione e monitoraggio in merito al recepimento in tutto il territorio nazionale delle Linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, approvate in Conferenza unificata, per l'affidamento familiare (2012), per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017), per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017);
- di promuovere l'istituto dell'affidamento familiare attraverso campagne di sensibilizzazione apposite, anche al fine di assicurarne la preferenza rispetto all'inserimento del minorenne in strutture di accoglienza;
- di elaborare delle linee di indirizzo per la definizione di un tariffario nazionale relativo ai costi dei servizi offerti dalle strutture di accoglienza per il collocamento dei minorenni e per la gestione delle strutture stesse;



- di elaborare delle linee di indirizzo per la definizione di un tariffario nazionale relativo ai costi dei rimborsi erogati agli affidatari per l'accoglienza dei minorenni.

AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

- di potenziare le piante organiche di tutti gli uffici giudiziari che si occupano di procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e comunque di procedimenti in cui sono coinvolti minorenni in base alle esigenze del territorio quali emergono dal monitoraggio dei flussi;
- di assicurare l'attivazione negli uffici giudiziari minorili del processo civile telematico e la sua interconnessione con gli altri uffici giudiziari competenti in materia minorile e il reciproco accesso agli atti;
- di assicurare un sistema informatizzato che consenta alle procure minorili controlli con modalità uniformi e interconnesse con i controlli effettuati dagli altri soggetti competenti, ad esempio regioni e comuni;
- di dotare gli uffici giudiziari delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie all'espletamento dei compiti previsti dalla legge e in particolare di dotare le procure presso i tribunali per i minorenni delle risorse idonee per le azioni di controllo e di monitoraggio dei minorenni accolti nelle strutture di accoglienza in tutto il territorio nazionale.

AL MINISTERO PER LE DISABILITÀ E LA FAMIGLIA

- di assicurare la costituzione e la convocazione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza anche al fine di:
 - o rendere noti gli esiti del monitoraggio del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (c.d. Piano nazionale infanzia);
 - o predisporre un nuovo Piano nazionale infanzia ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103;
- di assicurare la costituzione e la convocazione dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, anche al fine di:
 - o favorire la predisposizione di un nuovo piano nazionale per la famiglia di cui all'articolo 1, comma 1250, della legge 30 dicembre 2018, 145.

AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE,
ALLE REGIONI, AI COMUNI

- di assicurare le risorse umane e finanziarie necessarie ad attuare le presenti segnalazioni, attesa l'esigenza di realizzare il principio del superiore interesse del minorenne che, nel bilanciamento degli interessi, assume valore primario;
- di attivare tavoli permanenti di confronto sull'affidamento familiare, a livello nazionale, regionale e locale, che prevedano il coinvolgimento di tutti gli attori del sistema, incluse le associazioni che operano nel settore dell'affido, al fine di garantire interventi coordinati.



AL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

- di verificare l'attuazione delle delibere dell'11 luglio 2018 (pratica num. 18/VA/2018) relativa ai criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari minorili per il triennio 2020 -2022 e del 18 giugno 2018 (pratica num. 657/VV/2017) sull'organizzazione degli uffici requirenti presso i tribunali per i minorenni, con particolare attenzione all'attività richiesta in applicazione dell'art. 9 della l. 149/01 relativa al controllo sulle comunità di accoglienza per minorenni;
- di promuovere il coordinamento tra gli uffici giudiziari in cui pendono procedimenti che riguardano il medesimo minorenne (civili, penali, minorili) e monitorarne gli esiti;

ALLA SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

- di curare una 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 minorenni.

AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per gli avvocati impegnati nel sistema della tutela minorile.

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per gli assistenti sociali impegnati nel sistema della tutela minorile.

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI PSICOLOGI

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per gli psicologi impegnati nel sistema della tutela minorile.

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI

- di verificare il rigoroso rispetto dei principi contenuti nella Carta di Treviso, in particolare quello che impone di tutelare l'anonimato dei minorenni coinvolti nei casi di affidamento e adozione, evitando sensazionalismi e qualsiasi forma di speculazione;
- di promuovere attività di sensibilizzazione per l'utilizzo di un linguaggio che non sia lesivo della dignità della persona di minore età, che non la riconduca a stereotipi stigmatizzanti o che ne turbi lo sviluppo della personalità;
- di curare una formazione specifica iniziale e continua per i giornalisti impegnati nel sistema della tutela minorile.

Alla luce dei compiti istituzionali che la legge affida all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si sensibilizzano le istituzioni in indirizzo, ognuna per la parte di competenza, ad



attivarsi tempestivamente per la realizzazione delle tutele previste per assicurare piena protezione in situazioni di forte vulnerabilità delle persone di minore età.

Si resta a disposizione per eventuali approfondimenti nonché per collaborare a realizzare le attività indicate nella presente segnalazione.

Filomena Albano

A handwritten signature in dark ink, reading 'Filomena Albano' in a cursive script.



Presidente del Senato della Repubblica

Presidente della Camera dei deputati

Presidente della Commissione 1^a Affari costituzionali del Senato

Presidente della Commissione 2^a Giustizia del Senato

Presidente della Commissione 5^a Bilancio del Senato

Presidente della I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei deputati

Presidente della II Commissione (Giustizia) della Camera dei deputati

Presidente della XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei deputati

Presidente della V Commissione (Bilancio, Tesoro E Programmazione) della Camera dei deputati

Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

Presidente del Consiglio dei ministri

Ministro dell'economia e delle finanze

Ministro della giustizia

Ministro del lavoro e delle politiche sociali

Ministro delle disabilità e della famiglia

Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura

Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome

Presidente della Conferenza Stato-Autonomie locali

Presidente Associazione nazionale comuni italiani

Presidenti dei tribunali per i minorenni

Procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni

Presidente della Scuola superiore della magistratura

Presidente del Consiglio nazionale forense

Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali

Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi

Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti

e p. c.

Ministro della salute

Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale