

La tutela dei minori

capitolo scritto da: Angela Condello - Benedetta Rinaldi Ferri

Il punto della situazione

Se il biennio 2015-2016 aveva registrato importanti passi avanti in termini di tutela dei minori, il primo semestre del 2017 ha adombrato il quadro. Se si guarda al cantiere legislativo, pesa anzitutto la proposta di soppressione del Tribunale per i minorenni e delle relative procure minorili, in vista di una loro sostituzione con sezioni specializzate presso i tribunali ordinari. L'iniziativa è inserita in un disegno di legge che mira a migliorare l'efficienza della giustizia civile. Più voci del mondo della magistratura, delle associazioni di settore, e da ultimo lo stesso Garante per l'Infanzia e l'adolescenza, concordano nel ritenere che la proposta vada rimeditata, se non addirittura abbandonata.

Sul più complesso versante delle adozioni e del diritto alla famiglia, i deputati sembrano aver assunto una rinnovata quanto tardiva consapevolezza. L'indagine conoscitiva sulle adozioni e l'affido, promossa dalla Commissione Giustizia nel 2016, è culminata in documento conclusivo che lascia ben sperare per i lavori della prossima legislatura. Il 2015 era stato l'anno della legge sulla continuità affettiva, il 2016 della mancata approvazione della stepchild adoption, tuttavia le conclusioni della Commissione della Camera contengono non poche aperture. Sul versante amministrativo persistono le carenze denunciate da anni dalle organizzazioni impegnate nel settore.

Qualche luce sul piano della cittadinanza sostanziale. Tra il 2016 e il 2017 è stata avviata la fase di implementazione del Fondo di contrasto alla povertà educativa. Va inoltre segnalata l'approvazione della legge sui minori migranti non accompagnati, un'innovazione in termini di diritti finora ineguagliata in Europa.

Sul fronte del contrasto alla violenza, è entrata in vigore la cosiddetta legge sul cyberbullismo che prevede una strategia di contrasto al fenomeno integrata e a carattere socio-formativo più che penal-repressivo

Diritti del minore e tutela giurisdizionale: la soppressione del Tribunale dei minorenni

Su voto favorevole della Camera dei Deputati, è stato trasmesso al Senato il 10 Marzo 2017 il disegno di legge delega recante modifiche al Codice di procedura civile⁽¹⁾. Tra le diverse disposizioni, compare la proposta di istituzione di un tribunale della famiglia e delle persone, via la

soppressione dell'attuale Tribunale per i Minorenni e delle relative Procure, e sostituzione dello stesso con sezioni specializzate all'interno dei tribunali ordinari.

Più precisamente, il testo licenziato dalla Commissione Giustizia della Camera e approvato in Assemblea prevede di "istituire presso i tribunali ordinari e presso le corti di appello e sezioni distaccate di corte di appello le sezioni circondariali e distrettuali specializzate per la persona, la famiglia e i minori" realizzando una razionalizzazione delle competenze e dell'organizzazione degli uffici giudiziari. Alle sezioni circondariali dovrebbero essere attribuite in via esclusiva le competenze che già oggi fanno capo ai tribunali ordinari in materia di persona e famiglia; alle sezioni distrettuali invece (nelle Corti di Appello), dovrebbero andare tutte le competenze (civili, penali e amministrative) che oggi fanno capo al Tribunale per i minorenni e i procedimenti relativi ai minori stranieri non accompagnati.

Due sono i motivi ispiratori della riforma: a) riordino delle competenze e concentrazione delle tutele; b) efficienza della giustizia nel segno della specializzazione(2).

Con riguardo al primo punto: negli ultimi anni la separazione tra giudice dell'infanzia e giudice degli adulti ha causato non pochi problemi di sovrapposizione e conflitti di competenza. In materia civile, per esempio, la Cassazione è dovuta intervenire più volte per confermare e delimitare l'attrazione della competenza dei provvedimenti di potestà (limitativi o ablativi della responsabilità genitoriale nei confronti del minore) in capo al tribunale ordinario, in pendenza di un giudizio di separazione o divorzio, senza peraltro pronunciare parole definitive per il caso dei figli nati fuori dal matrimonio. Qui come su altre più specifiche questioni, la confusione delle competenze è stata risolta in favore del giudice ordinario, si sono erose progressivamente le competenze del giudice minorile, evidenziandosi così la necessità di una razionalizzazione, al fine di garantire riti e tutele più adeguate al minore che ad oggi si ritrova suo malgrado nel fuoco degli adulti, in condizioni processuali inidonee, e sotto un giudice non sempre formato.

In materia penale, il disegno di legge originario prevedeva di mantenere le competenze in capo alla giustizia minorile. Con il cosiddetto emendamento Ferranti però, è stata proposta e poi approvata l'abolizione del settore penale degli stessi, potendosi così parlare di una vera e propria soppressione del Tribunale per i minorenni e delle sue relative Procure.

Non sono mancate le critiche al progetto di riforma (ANM, AIMMF, associazioni forensi specializzate, e reti di tutela dell'infanzia come il [gruppo CRC](#)).

Se da una parte preoccupa l'attribuzione a sezioni specializzate di un intero settore dell'attività giurisdizionale, le maggiori perplessità hanno riguardato proprio la soppressione di tribunali e procure minorili, ovvero l'abolizione dell'organo in ambito penale. E' stato sottolineato a più riprese come procura ordinaria e procura minorile si caratterizzino diversamente per approccio e scopi perseguiti: la prima tende ad adottare un approccio penalistico più repressivo, la seconda persegue obiettivi di tutela dell'infanzia in una dimensione che è [rieducativa a partire dall'inizio stesso del processo](#).

Su un piano più strettamente organizzativo, [secondo l'AIMMF](#) (Associazione Nazionale per i Minorenni e per la Famiglia) sopprimere e trasformare i tribunali per i minorenni in sezioni dei tribunali ordinari e le procure minorili in gruppi specializzati rischierebbe di privare definitivamente la giustizia minorile di rappresentanza esterna - stipulazione di protocolli con Ospedali, Scuole, Enti locali, forze dell'ordine - e di autonomia finanziaria e organizzativa. Nei tribunali e nelle procure ordinarie, la gestione e la disposizione delle risorse umane e materiali passerebbero ai Presidenti dei Tribunali e

ai Procuratori della Repubblica, che già si confrontano a ristrettezze finanziarie sempre più rilevanti. In altri termini, i problemi della giustizia per gli adulti rischierebbero di drenare le già scarse risorse destinate alla giustizia minorile e di disperdere quella specializzazione - non solo giuridica - che fa il vanto della magistratura italiana. Come ricordato dal Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza nella sua [relazione al Parlamento del 13 Giugno 2017](#), sarebbe più opportuno continuare a lavorare nel segno di un "giustizia a misura di bambino", mantenendo una giurisdizione dedicata che non disperda nulla della sua "cultura minorile".

Il diritto a una famiglia

Cantiere di fine legislatura: linee guida per la riforma dell'adozione

Le numerose criticità dell'iter adottivo, segnalate da anni dalle associazioni del settore e già oggetto di numerose proposte di modifica - si veda la [legge sulla continuità affettiva](#) - hanno portato la Camera dei Deputati ad avviare nel 2016 un'ampia indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozioni ed affido. Il 7 Marzo 2017 la Commissione Giustizia ha approvato il [documento conclusivo](#) di un anno di audizioni e attenzioni - in gran parte in linea con le Raccomandazioni del Gruppo CRC - di cui riportiamo brevemente le conclusioni, utili ormai ai lavori della prossima legislatura e ai nostri futuri monitoraggi.

Si legge in premessa che

"l'indagine conoscitiva, è stata diretta a verificare se la normativa vigente riesca a garantire effettivamente il predetto diritto, valutando se non sia necessario apportarvi modifiche non solo nella parte relativa alla semplificazione del procedimento di adozione, ma anche nella parte in cui sono disciplinati i requisiti richiesti per adottare."

Conformemente al quadro normativo internazionale, vi trova conferma la centralità del diritto alla relazione tra genitori e figli e si raccomanda prudenza riguardo a qualsiasi misura di allontanamento del minore dalla propria famiglia (cfr. art. 1 legge 184/83; giur. principio dell'adozione come extrema ratio). Resta chiaramente in capo allo Stato e agli enti locali il compito di "individuare in modo sinergico e coordinato gli interventi diretti a prevenire il fenomeno dell'abbandono, anche garantendo adeguate forme di sostegno economico alle famiglie in difficoltà". Merita poi di essere evidenziato, come linea di politica del diritto, che "un'eventuale revisione dell'istituto dell'adozione dovrebbe muovere dal presupposto che il legislatore non sia chiamato a tutelare un preteso diritto alla filiazione, quanto piuttosto il diritto del minore ad una famiglia, ovvero a crescere ed essere educato, come stabilito dall'art. 6 della legge n. 183 del 1984, in un ambiente affettivamente idoneo allo sviluppo della sua personalità".

Passando al dettaglio, viene anzitutto affrontata la questione degli affidamenti a tempo indefinito (affidamenti sine die), quelli cioè che eccedono il limite temporale dei due anni, per il caso in cui il minore non possa essere dichiarato in stato di abbandono: la famiglia di origine è ancora in temporanea difficoltà ma mantiene un legame affettivo con lo stesso. Un possibile rimedio a simili situazioni di precarietà, che certo non garantiscono il superiore interesse del minore, viene individuato nella cosiddetta adozione mite: un'adozione semplice (non adozione cosiddetta piena), idonea a

consentire al minore di non recidere definitivamente i legami giuridici e affettivi con la famiglia di origine (cfr. la condanna all'Italia con la sentenza CEDU Zhou c. Italia, 21 gennaio 2014). Sostiene il documento che l'introduzione dell'istituto nel nostro ordinamento, non farebbe che completare un percorso già intrapreso con la legge n.173 del 2015.

Sul piano processuale si suggerisce di introdurre nel procedimento di adozione, la possibilità di intervento del parenting coordinator: figura specializzata, terza e imparziale, che tuteli gli interessi del minore in ogni fase, sulla scorta di quanto già accade in sede penale, tramite la redazione di appositi albi (avvocati, difensori d'ufficio, curatori speciali etc). Si raccomanda inoltre di estendere il patrocinio a spese dello stato e infine di assicurare in maniera più decisa l'attuazione del principio del giusto processo e del contraddittorio delle parti (anche al fine di ridurre il rischio di impugnazioni).

Per quanto attiene all'iter adottivo e alle sue lentezze, vengono in rilievo due necessità: di semplificazione e di trasparenza. Un primo obiettivo di riforma è la riduzione dei tempi dell'accertamento dei requisiti dei richiedenti l'adozione (art. 6 legge 184), ad oggi sdoppiato in un accertamento preventivo e uno in corso di procedimento, per la medesima indagine ("i coniugi devono essere affettivamente capaci di educare, istruire e mantenere i minori che intendano adottare.."). Possibile mezzo per conseguirlo, potrebbe essere l'introduzione di un termine perentorio per l'avvio e la conclusione delle indagini. In secondo luogo, sfruttare a pieno la Banca dati dei minori adottabili nazionale, istituita un mese dopo la relazione, al fine di rendere più trasparenti le procedure per tempi e per chiarezza delle informazioni raccolte. Questo consentirebbe di aumentare le possibilità di abbinamento tra bambini adottabili e coppie richiedenti. Specularmente, andrebbe introdotta la possibilità di domanda unica di adozione, online, valida su tutto il territorio nazionale.

Con riguardo ai requisiti soggettivi di accesso all'adozione, si ricorderà come con la legge n. 76 del 2016 (unioni civili), il legislatore abbia sostanzialmente delegato alla giurisprudenza il compito di sciogliere il nodo dell'adozione da parte di coppie omosessuali, e anzi, di come vi abbia fatto affidamento⁽³⁾. Notano opportunamente i deputati di questa stessa legislatura che

“essendo stato svincolato, con la recente riforma del 2012, lo status filiationis da quello coniugale, anche l'istituto dell'adozione, che determina un rapporto di filiazione in senso giuridico, dovrebbe coerentemente svincolarsi da tale condizionamento in senso stretto. D'altro canto, un argomento di riflessione può essere tratto anche dalla recente approvazione della legge n. 76 del 2016, che ha approntato una specifica disciplina delle convivenze, cristallizzando diritti e doveri dei conviventi, il cui legame è fondato sulla stabilità. Ne consegue che il principale requisito da valutare ai fini dell'adozione dovrebbe essere l'idoneità affettiva della famiglia che si renda disponibile ad accogliere il minore adottando (articolo 6, comma 2, della legge n. 184 del 1983).”

Stesso ragionamento per l'ipotesi di adozione del single.

In tema di adozioni internazionali si esprimono diverse raccomandazioni finalizzate a ridurre il rischio di fallimenti post-adottivi, riorganizzare CAI e sistema degli enti privati autorizzati.

Si suggerisce infatti di provvedere a forme di preparazione, formazione, accompagnamento delle famiglie che aspirano all'adozione di un minore straniero, individuare strumenti di sostegno alle famiglie in difficoltà (strumenti di cui dotare i tribunali dei minorenni in via di abolizione), istituire un'Agenzia Nazionale per le adozioni internazionali, con funzioni di coordinamento del sistema.

?

La crisi delle adozioni internazionali: nota statistica

Dopo tre anni di silenzio, nell'Aprile del 2017 è stato pubblicato l'ultimo [rapporto della CAI](#) riguardante le adozioni internazionali per il periodo 2014-2015. Secondo il rapporto, l'Italia si conferma primo paese di accoglienza in Europa (2216 nel 2015) e secondo paese nel mondo dietro gli Stati Uniti, in lieve controtendenza rispetto alla regressione osservata a partire dal 2004 su scala internazionale, pari al 73,5% nell'arco di dieci anni.

Vi è però una nota negativa se non addirittura allarmante: secondo il Ministero di Giustizia, le adozioni internazionali portate a termine nel 2015 sono state il 16% in meno rispetto al 2014. Se si guarda poi alle domande di disponibilità presentate ai Tribunali, il calo è dell'11%.

Con riferimento al periodo di rilevazione, le coppie adottive hanno impiegato mediamente:

18 mesi dalla dichiarazione di disponibilità al Tribunale dei Minorenni al decreto di idoneità

25 mesi per completare la procedura adottiva a partire dal conferimento di incarico all'ente fino all'autorizzazione all'ingresso dell'adottando.

Secondo l'ultimo rapporto del Gruppo CRC, incidono sul fenomeno "i tempi lunghi e incerti", perlopiù nei paesi di origine dei bambini, e i costi alti della procedura" in condizioni di perdurante crisi economica e "la possibilità di rivolgersi a pratiche di fecondazione assistita sempre più avanzate". In riferimento ai tempi sul fronte italiano, segnala sempre il gruppo, si potrebbe guadagnare tempo rispettando i termini già previsti dalla legge, come per l'emanazione del decreto di idoneità (6 mesi e mezzo spesso disattesi), risolvendo il problema del mancato riconoscimento automatico della sentenza straniera di adozione (fino a due anni per la trascrizione in Italia), imponendo termini perentori entro i quali devono concludersi le varie fasi del procedimento adottivo.

A ciò si deve aggiungere la costante riduzione degli incentivi e dei sostegni a favore delle famiglie adottive.?

Il diritto a una vita libera dalla violenza

Il 18 Giugno 2017 è entrata in vigore la legge recante "Disposizioni a tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del fenomeno del cyberbullismo" ([legge n. 71 del 2017](#)). Il testo, già esaminato nel nostro rapporto, intende attivare una strategia integrata di contrasto a bullismo e cyberbullismo, senza operare però sul piano della legge penale. Il cyberbullismo viene definito all'art. 1 come

"qualunque forma di pressione, aggressione, molestia, ricatto, ingiuria, denigrazione, diffamazione, furto d'identità, alterazione, acquisizione illecita, manipolazione, trattamento illecito di dati personali in danno di minorenni, realizzata per via telematica, nonché la diffusione di contenuti on line aventi

ad oggetto anche uno o più componenti della famiglia del minore il cui scopo intenzionale e predominante sia quello di isolare un minore o un gruppo di minori ponendo in atto un serio abuso, un attacco dannoso, o la loro messa in ridicolo.”

La legge istituisce una procedura specifica dinanzi al Garante per la protezione dei dati personali tale per cui ciascun minore ultraquattordicenne o i genitori del minore possono ottenere tutela grazie all'oscuramento o alla rimozione dei dati diffusi illegittimamente online.

Si prevede inoltre l'istituzione di un tavolo per la prevenzione e il contrasto del cyberbullismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero dell'Interno, dell'Istruzione, del Lavoro, dello Sviluppo Economico, della Salute, del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e del Garante per la protezione dei dati personali. Ciò nell'ottica prima richiamata: realizzare una azione integrata a carattere formativo e preventivo. Altra disposizione degna di nota, è l'obbligo di individuazione in ogni istituto scolastico di un referente, scelto tra i docenti, incaricato di coordinare le iniziative di prevenzione e di contrasto al cyberbullismo nelle scuole, oltre che la previsione di un programma di formazione del personale scolastico dedicato.

Infine, per il minore tra i 14 e i 18 anni, fino a quando non sia proposta querela, o non sia presentata denuncia per i reati di ingiuria, diffamazione e minaccia ai danni di altro minore, è prevista la procedura di ammonimento: il questore convoca il minore assieme ad almeno un genitore o altra persona esercente la responsabilità genitoriale.

?Il diritto all'uguaglianza: la legge sui minori migranti non accompagnati

Il 29 Marzo 2017, la Camera ha approvato la legge in materia di minori migranti non accompagnati ([legge n. 47 del 2017](#)). La prima legge in Europa, al primo comma del primo articolo prevede a chiare lettere che

“I minori stranieri non accompagnati sono titolari dei diritti in materia di protezione dei minori a parità di trattamento con i minori di cittadinanza italiana o dell'Unione europea.”

La riforma del sistema di accoglienza è riservata alle persone di minore età che si trovino per qualsiasi sul territorio dello Stato italiano, prive di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro responsabili.

Meritano menzione anzitutto l'introduzione del divieto di respingimento alla frontiera e il limite posto ai provvedimenti di espulsione, adottabili “a condizione comunque che il provvedimento stesso non comporti un rischio di danni gravi per il minore”; ma soprattutto meritano menzione le novità introdotte lungo tutto il percorso di accoglienza.

Dopo un primo contatto con le autorità italiane (polizia, servizi sociali, rappresentanti dell'ente locale), si prevede che il personale della struttura di prima accoglienza svolga un colloquio col minore, assistita da enti e associazioni specializzate nella tutela dei minori. Nei cinque giorni successivi, “su consenso del minore e nel suo esclusivo interesse, l'esercente la responsabilità genitoriale, anche in via temporanea) invia una relazione all'ente convenzionato, che avvia immediatamente le indagini”.

Se si individuano familiari capaci di prendersi cura del minore, questi verrà loro affidato, altrimenti gli enti locali potranno “promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza”. Altra via percorribile è quella del rimpatrio assistito e volontario, purché corrispondente al superiore interesse del minore: il vaglio è operato dal tribunale per i minorenni, che statuisce una volta sentiti il minore e il tutore, e tenuto conto delle indagini familiari e della relazione dei servizi sociali sulla situazione del minore in Italia. Nel frattempo, il questore potrà rilasciare un permesso di soggiorno per minore età o per motivi familiari valido fino al compimento della minore età.

Al fine di alleggerire il carico dei Comuni (il sindaco è spesso il tutore dei minori non accompagnati) in ogni tribunale dei minorenni dovrà essere istituito un elenco di tutori volontari - forma di tutela privata - selezionati e formati da parte dei garanti regionali per l'Infanzia e l'adolescenza. Questa novità consentirà di mettere seriamente alla prova una nuova forma di “genitorialità sociale”.

Inoltre, alle associazioni iscritte in apposito registro, è attribuita la legittimazione ad agire (intervento) nei giudizi riguardanti minori stranieri non accompagnati. Parimenti, le stesse associazioni potranno adire i tribunali amministrativi per l'annullamento di atti illegittimi.

La legge non manca di considerare alcune situazioni di particolare vulnerabilità, con particolare riguardo alle ragazze, spesso vittime di tratta, o altrimenti già vittime di violenze sulla via per arrivare in Italia. Si prevede che “un programma specifico di assistenza che assicuri adeguate condizioni di accoglienza e di assistenza psico-sociale, sanitaria e legale” in ottica di lungo periodo, quindi anche oltre la maggiore età.

La legge dovrà ora essere monitorata nella sua fase applicativa. Il rischio è che a prescindere dal dettato normativo, il minore migrante non accompagnato si trovi a doversi confrontare con le carenze amministrative e infrastrutturali del sistema di accoglienza italiano generale. Come già rilevato dall'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'adolescenza, possono darsi criticità nella scarsità delle strutture di accoglienza stesse, nei tempi di permanenza non rispettati (ora 30 giorni, ma si può arrivare anche a un anno), nel mancato rilascio del permesso di soggiorno per minore età in carenza di documenti identificativi - che i ragazzi non hanno mai - o ancora nella collocazione dei minori in centri per adulti.

Sul sistema di tutela legale, andrà poi realizzato un attento monitoraggio, possibilmente strutturato, tenuto conto del fatto che i tempi di nomina dei tutori volontari non sono uniformi sul piano nazionale, e che negli uffici giudiziari si ricorre talvolta al giudice tutelare talaltra al tribunale per i minorenni.

Tab.1 Minori stranieri non accompagnati sbarcati.

Image_0.png

Image not found or type unknown

(Fonte: Ministero di Giustizia)

Note

(1) - <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46611.htm>

(2) - <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/ferranti-la-nuova-legge-pi-garanzie-per-tutti>

(3) - G.CASABURI in L'adozione omogenitoriale e la Cassazione: il convitato di pietra, commento a

