



Ministero della Giustizia

INTERROGAZIONE A RISPOSTA SCRITTA N. 4-05016 DEL DEPUTATO D'ALFONSO (res. n. 480 del 14 maggio 2025)

R I S P O S T A

Con l'atto di sindacato ispettivo in oggetto l'onorevole interrogante trae spunto da un caso di allontanamento coatto dalla famiglia d'origine e successivo collocamento etero-familiare in comunità di una minore di 7 anni per invocare l'assunzione di iniziative, anche di carattere ispettivo e normativo, idonee a garantire che l'autorità giudiziaria operi sempre assicurando la salvaguardia del superiore interesse del minore.

In merito al caso giudiziario citato nell'atto parlamentare deve osservarsi che gli elementi offerti nella ricostruzione della vicenda processuale non hanno consentito al Dicastero di risalire al procedimento giudiziario di interesse e di compiere i conseguenti accertamenti.

Appare dunque doveroso chiarire, in premessa, che la disamina delle questioni poste sarà svolta in astratto, senza alcuno specifico riferimento al caso citato.

Ebbene, appare opportuno rammentare che l'istituto - cui sembra far riferimento l'atto parlamentare - dell'affidamento del minore al Comune costituisce una misura limitativa della responsabilità genitoriale riconducibile al disposto di cui all'art. 333. c.c.

Esso si traduce di fatto in una misura di sostegno estremamente duttile, in quanto consente di proteggere il minore ad un tempo sostenendo le funzioni genitoriali attraverso concrete indicazioni educative e un'opera costante di restituzione delle responsabilità educative degli adulti.

La fonte normativa dell'istituto è costituita dall'art. 337 *ter* c.c., che prevede che il Giudice possa adottare “*ogni altro provvedimento relativo alla prole, ivi compreso, in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore ad uno dei genitori, l'affidamento familiare*”, e dall'art. 5 *bis* l. n. 184/1983 (introdotta dal d.lgs. n. 149/2022), che prevede che, salvi i casi di urgenza, il minore possa essere affidato ai Servizi Sociali solo quando si trovi in una condizione di pregiudizio che richiede l'applicazione di una misura di limitazione della responsabilità genitoriale *ex art.* 333 c.c. e gli interventi di sostegno alla famiglia previsti dall'art. 1 della l. n. 184/1983 si siano rivelati inefficaci o i genitori non abbiano collaborato alla loro attuazione.

Ovviamente criterio guida per il giudice, anche nell'adozione dei provvedimenti limitativi della responsabilità genitoriale, resta il *best interest of the child*, che riconosce al minore diritti propri ed insieme costituisce una clausola generale positivamente predisposta.

Esso rappresenta un principio cardine della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ratificata dall'Italia con legge n. 176/91 ed è configurato, innanzitutto, come diritto del minore a che il proprio superiore interesse sia valutato e considerato preminente quando si prendono in considerazione interessi diversi. Rappresenta poi un principio giuridico interpretativo fondamentale nel senso che, se una disposizione di legge è aperta a più di un'interpretazione, si dovrebbe scegliere l'interpretazione che corrisponde nel modo più efficace al superiore interesse del minore.

Esso, peraltro, va letto in combinato disposto con l'art. 8 della CEDU che tutela la vita privata e familiare di ciascun individuo e che stabilisce, anche, che “*Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno*

che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui".

Invero, la lettura combinata di tali precetti rende ragione del fatto che il dovere per l'Autorità giudiziaria di "non intervenire" (evitando quindi l'allontanamento del minore dai genitori) non si traduce solo in un obbligo "negativo", ma anche in un obbligo "positivo" ogni volta che l'ingerenza risulti essere necessaria per assicurare al minore l'effettivo godimento dei propri diritti.

E' questo, infatti, un corollario del suddetto principio generale del *best interest of the child* che è stato espressamente riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità, anche recente (cfr. Cass. civ. sez. I, sentenza n. 29814/2023), e da cui deriva il carattere affatto residuale della misura dell'affidamento etero-familiare al Comune, da reputarsi legittima solo allorché rappresenti l'unico rimedio possibile per garantire la tutela degli interessi del minore.

Il giudice deve dunque mettere al centro della valutazione il pregiudizio che il minore può subire come conseguenza delle condotte dei genitori, assumendo delle misure (come appunto l'affido etero-familiare con collocamento, sia pur temporaneo, dello stesso in una Comunità) che sia pur gravose non hanno uno scopo punitivo nei confronti del genitore, ma solo protettivo nei riguardi del figlio.

L'interesse del minore ha un valore non di mero fatto, ma giuridico e preminente, reclamando una tutela efficace di tutte le esigenze connesse ad un compiuto ed armonico sviluppo della personalità, a protezione delle quali i diritti dei genitori, se non esercitati funzionalmente, possono essere sacrificati con una loro compressione temporanea o ablati o rescissi definitivamente.

Ciò detto, pare utile dare sinteticamente conto degli strumenti messi in campo dal Governo per monitorare e supportare l'integrazione e l'inclusione sociale dei minori fuori famiglia e dei minori affidati in carico ai servizi sociali territoriali.

In particolare, l'articolo 2 della legge 4 luglio 2024, n. 104 (*Disposizioni in materia di politiche sociali e di enti del Terzo settore*) ha previsto l'istituzione - nell'ambito della Rete protezione e inclusione - di un *Tavolo nazionale di lavoro* con funzioni di supporto, monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di integrazione e inclusione sociale sui minori fuori famiglia, sui minori affidati e in carico ai servizi sociali territoriali e sui neomaggiorenni in prosieguo amministrativo.

Tra i compiti assegnati al Tavolo vi è quello di predisporre una relazione annuale, da trasmettere al Parlamento, avente ad oggetto l'indicazione delle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori e che tenga conto dello stato di attuazione del sistema informativo nazionale di rilevazione e raccolta dei dati (con un approfondimento sulla consistenza complessiva dei casi di presa in carico da parte dei servizi sociali territoriali e dei maggiorenni in proseguo amministrativo), delle principali prestazioni erogate, del profilo dei minori in carico, nonché della efficacia degli interventi di monitoraggio, valutazione e analisi svolte dal Tavolo medesimo, anche in riferimento all'uniformità territoriale nell'erogazione delle prestazioni sociali. Il fine ultimo è quello di promuovere un accesso equo ai servizi.

E' poi opportuno segnalare il lavoro di infrastrutturazione del *Sistema informativo Unitario dei servizi sociali* (SIUSS), istituito dal decreto legislativo n. 147 del 2017 e concepito come un'infrastruttura conoscitiva strategica per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione del sistema dei servizi sociali.

Il SIUSS - che si articola nel *Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali* (SIOSS) e nel *Sistema Informativo sulla cura e la protezione dei Bambini e delle loro famiglie* (SINBA) - comprende due specifici Allegati: l'Allegato 5 (che raccoglie informazioni sui servizi e i beneficiari degli interventi di affidamenti familiare) e l'Allegato 6 (dedicato ai servizi residenziali per minorenni e ai minorenni

ivi accolti). Nel corso del biennio 2023-2024, sono stati realizzati interventi volti ad accelerare la strutturazione del SIOSS, provvedendosi anche all'aggiornamento degli Allegati 5 e 6.

Ebbene, le informazioni raccolte nell'ambito di tale lavoro di aggiornamento hanno consentito di acquisire una visione d'insieme sull'organizzazione dei servizi stessi e sulla modalità di gestione degli interventi rivolti ai minorenni. Ciò ha permesso anche di misurare la dimensione del fenomeno, dato – questo – fondamentale ai fini dell'avvio di un sistema di monitoraggio più completo ed omogeneo, coinvolgente tutti i minorenni in carico ai servizi sociali territoriali.

Si segnalano, ancora, le *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare* e le *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali*. Si tratta di dispositivi di *soft law* che sono il frutto di un lavoro collegiale e pluriennale realizzato in seno a tavoli istituzionali nazionali istituiti presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'obiettivo è quello di costruire un sistema il più possibile omogeneo in tutto il Paese, in grado di offrire servizi equi e appropriati a bambini, ragazzi e famiglie, definendo orientamenti comuni per la tutela dei minorenni fuori famiglia.

Le due Linee offrono un quadro di riferimento complessivo rispetto a principi, contenuti e metodologie, organizzato nella forma delle raccomandazioni. Nello specifico:

- le *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare* hanno l'obiettivo di indirizzare, sostenere e disciplinare l'affidamento come modalità, condivisa e omogenea a livello nazionale, di tutela, di protezione e intervento in favore del minore;

- le *Linee di indirizzo nei servizi residenziali* mirano invece ad indirizzare, sostenere, qualificare e dare unitarietà agli interventi di accoglienza residenziale familiare e di tipo familiare realizzate su tutto il territorio nazionale. Esse intervengono su un quadro normativo regionale differenziato, proponendo una

cornice unitaria e complessiva di riferimento rispetto a principi, contenuti e metodi di attuazione, in continuità con le *linee di indirizzo per l'affidamento familiare*.

Entrambe le *Linee di indirizzo* sono state recentemente aggiornate e approvate in sede di Conferenza Unificata nel febbraio 2024, con l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento metodologico e operativo condiviso per l'intervento nei confronti dei minorenni fuori famiglia. Il processo di revisione si collega al più ampio lavoro di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, offrendo agli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) strumenti aggiornati a sostegno dell'attuazione dei LEP e contribuendo a strutturare sui territori servizi che rispondono a criteri di qualità ed efficienza previsti dalla normativa vigente. In esito al processo di aggiornamento, è stato dato avvio ad un percorso di "disseminazione territoriale" rivolto in maniera prioritaria agli ATS, agli operatori dei servizi sociosanitari e agli enti del Terzo Settore, al fine di favorire la piena applicazione degli strumenti di indirizzo a livello locale.

Questo lo stato dell'arte sugli strumenti apprestati per fornire assistenza a quei minori le cui condizioni familiari rendano necessari interventi di integrazione ed inclusione sociale al di fuori della loro famiglia d'origine.

Nondimeno, resta ferma – ovviamente - la volontà del Governo di continuare a lavorare affinché sia realizzato, attraverso adeguate misure, il prioritario interesse del minore a vivere e crescere all'interno della propria famiglia d'origine.

In questa direzione si muove, da ultimo, il disegno di legge di iniziativa governativa Atto Camera 1866, presentato in data 13 maggio 2024 e - allo stato - all'esame in Commissione, che interviene proprio in materia di tutela dei minori in affidamento, con l'obiettivo di scongiurare affidamenti impropri ovvero affidamenti presso istituti o famiglie a lungo termine o *sine die*.

A tal fine il disegno di legge prevede l'istituzione:

- del "*registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici o privati, delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie*", con la finalità di

monitorare il ricorso agli affidamenti dei minorenni temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo, contrastando il fenomeno dell'istituzionalizzazione impropria;

- del “*registro dei minori collocati in comunità di tipo familiare o istituti di assistenza pubblici o privati o presso famiglie affidatarie*”, con la funzione di acquisire informazioni utili a delineare un quadro unitario in merito alle diverse fattispecie di allontanamento dei minori dalle famiglie d'origine, compreso l'allontanamento temporaneo e l'affidamento preadottivo;
- dell'Osservatorio nazionale sugli istituti di assistenza pubblici o privati, sulle comunità di tipo familiare e sulle famiglie affidatarie, con funzione di monitoraggio in materia di comunità di tipo familiare e di famiglie affidatarie.

Si conferma, dunque, il forte impegno del Governo sul fronte della tutela, innanzitutto, del diritto fondamentale del minore alla continuità affettiva, che passa necessariamente attraverso la configurazione del definitivo allontanamento del minore dalla sua famiglia d'origine come soluzione “limite”, alla quale ricorrere solo ove risultino insuperabili le difficoltà della famiglia d'origine nell'assicurargli un ambiente idoneo in cui crescere e formarsi.

Venendo poi al quesito che involge il ruolo dei servizi socio-assistenziali e sanitari nell'ambito dei procedimenti a tutela dei minori, deve evidenziarsi che il Legislatore delegato è intervenuto sul punto recependo, attraverso l'inserimento nel codice di procedura civile del nuovo art. 473 bis.²⁷, una prassi molto diffusa presso gli uffici giudiziari; ciò con lo scopo di fornire una volta per tutte disposizioni puntuali per regolamentare l'intervento di tali servizi in funzione di monitoraggio, controllo e accertamento nell'ambito di detti procedimenti.

In questo modo, dando attuazione ad uno specifico principio di delega, si è inteso limitare, da un lato, il potere del giudice nel conferimento di un mandato troppo generico e, dall'altro, la discrezionalità dei servizi incaricati.

Inoltre, sempre in attuazione del principio di delega, è stata inserita una prescrizione sulle modalità di redazione delle relazioni predisposte dai servizi sull'attività svolta. Si tratta di una previsione tesa a rendere concretamente distinguibili i diversi aspetti relativi all'intervento, ovvero i fatti accertati, le dichiarazioni rese dalle parti e dai terzi e le eventuali valutazioni formulate dagli operatori.

Ciò, proprio al fine di garantire che eventuali valutazioni formulate dagli operatori, soprattutto laddove aventi ad oggetto profili di personalità delle parti, siano sempre fondate su dati oggettivi e su metodologie e protocolli riconosciuti dalla comunità scientifica, tutti da indicare nella relazione.

Ed invero, sulla possibilità di incaricare i servizi socio-sanitari anche, eventualmente, della valutazione della capacità genitoriale e dell'individuazione delle migliori modalità di affidamento del minore si era già espressa favorevolmente la giurisprudenza di legittimità.

La Corte di legittimità in proposito ha chiarito, infatti, che l'importante è che la valutazione venga compiuta da professionisti competenti e terzi rispetto alle parti sulla base di fatti concreti e rilevanti ai fini della decisione, come l'osservazione diretta degli incontri e l'ascolto del minore.

Il Legislatore delegato si è mosso dunque entro l'esatto perimetro tracciato dalla giurisprudenza della Corte, introducendo una disciplina di dettaglio che ha tradotto in diritto positivo quanto già chiarito dal Giudice di legittimità in via ermeneutica.

E' stato poi assicurato il dovuto regime di pubblicità, o meglio di informativa, sempre tenuto conto che la situazione familiare è in costante evoluzione e che quindi è necessario consentire la verifica su come le eventuali criticità riscontrate all'interno del nucleo o i disagi espressi dai minori trovino nel tempo l'auspicato ristoro. A tal fine è stato previsto che le relazioni dei servizi devono essere ostensibili alle parti, le quali possono quindi prendere visione ed estrarre copia delle relazioni e di ogni

accertamento compiuto, salvo che sussistano particolari ragioni di segretezza per cui la legge disponga diversamente.

Inoltre, con gli articoli 473-*bis*.4, 473-*bis*.5 e 473-*bis*.6 c.p.c. il Legislatore delegato è intervenuto anche sulla disciplina relativa all'istituto dell'ascolto del minore, il quale vanta un vero e proprio diritto di esprimere il proprio pensiero in tutte le questioni e le procedure finalizzate ad incidere sulla sua sfera individuale.

Il Legislatore delegato ha avuto però cura di riversare anche nella nuova disposizione codicistica il principio – già contemplato dalla previgente disposizione di cui all'art. 336 bis c.c. e ora esplicitato in modo più dettagliato - per cui il diritto del minore all'ascolto presuppone sempre che costui, ancorché non ancora dodicenne, dimostri di essere “*capace di discernimento*”, ovvero risulti in grado di esprimere una propria opinione sulla questione che lo interessa, salvo che l'ascolto non appaia contrario al suo interesse o manifestamente superfluo.

Pertanto, constatato che l'impossibilità di risalire al particolare procedimento giudiziario evocato dall'interrogante nelle premesse del suo atto di sindacato ispettivo non consente di cogliere a pieno gli esatti contorni della vicenda e, dunque, neppure la pertinenza rispetto al caso specifico di tutte le questioni e le tematiche sopra richiamate, alla luce del quadro appena delineato in ordine all'attuale stato dell'arte, normativo e giurisprudenziale, non paiono in ogni caso ravvisabili spazi per nuovi interventi normativi.

Il Ministro
Carlo Nordio

[Testo dell'interrogazione](#)