

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. CCH
n. 2

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 28 MARZO 2001, N. 149, CONCERNENTE «MODIFICHE ALLA LEGGE 4 MAGGIO 1983, N. 184, RECANTE DISCIPLINA DELL'ADOZIONE E DELL'AFFIDAMENTO DEI MINORI, NONCHÈ AL TITOLO VIII DEL LIBRO PRIMO DEL CODICE CIVILE»

(ANNI DAL 2007 AL 2009)

(Articolo 39, comma 1, della legge 28 marzo 2001, n. 149)

Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali

(SACCONI)

e dal Ministro della giustizia

(PALMA)

—————
Comunicata alla Presidenza il 1° settembre 2011
—————



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO GIUSTIZIA MINORILE

Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari

Prot. n.

Roma,

RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA
LEGGE 149/01
Anni 2007 - 2008 - 2009

Premessa

Secondo una prassi consolidata attraverso le precedenti ricerche, per questa "Relazione triennale al Parlamento concernente lo stato di attuazione della legge 149/01 - Triennio 2007-2009" il Dipartimento per la Giustizia Minorile - Direzione Generale per l'Attuazione dei Provvedimenti Giudiziari (DGM - DGAPG) ha riproposto a tutti i Presidenti dei 29 Tribunali per i Minorenni (TTMM) presenti sul territorio nazionale un questionario di rilevazione contenente risposte sia chiuse che aperte. Tale questionario segue l'articolazione e l'impostazione della legge, secondo lo schema seguente:

- 1) l'affidamento del minore: utilizzo della relazione semestrale, ex art. 4, c. 3; ricorso a proroghe al limite temporale previsto dalla legge,

- analisi di dati e motivi; in particolare risorse famigliari e adeguatezza del numero di famiglie disponibili; inserimento presso una comunità e/o un istituto;
- 2) l'adozione: differenza d'età adottato/adottanti; analisi delle caratteristiche del minore; criticità relativamente all'interpretazione e/o all'applicazione dell'art. 6; contributi e pareri in relazione all'art. 6;
 - 3) affidamento preadottivo: analisi dei casi, nei dati e nei motivi, e delle situazioni di crisi e difficoltà che si verificano in relazione alla gestione dell'affidamento preadottivo; analisi delle strategie adottate per il superamento delle situazioni di crisi; periodo di monitoraggio dei casi;
 - 4) fallimento affidamento preadottivo e adottivo: analisi dei casi, nei dati e nei motivi, e delle difficoltà verificatesi; contributi e pareri in merito all'eventualità di modifiche normative;
 - 5) adozione internazionale: contenuto dei decreti di idoneità; caratteristiche dei minori da adottare;
 - 6) iniziative a sostegno di genitori adottivi;
 - 7) analisi delle modalità di ascolto del minore;
 - 8) analisi delle quantità e dei tempi delle indagini del Servizio Sociale sulle coppie aspiranti all'adozione;
 - 9) collaborazioni interistituzionali;
 - 10) accesso, da parte dell'adottato, alle informazioni sui genitori biologici e su fratelli o sorelle naturali;
 - 11) adozione in casi particolari: per minori portatori di handicap; per i casi di constatata impossibilità all'affido preadottivo; analisi di dati e motivi che hanno generato impossibilità di ricorso all'affido preadottivo;
 - 12) istituenda banca dati: contributi e pareri in merito;
 - 13) norme processuali: contributi e pareri sugli effetti della loro applicazione;

- 14) dicotomia tra la disciplina dell'adozione nazionale e la disciplina dell'adozione internazionale; contributi e pareri in merito.

Analisi dei dati

Sono 20 i TTMM che hanno risposto al questionario, pari ad una percentuale del 69,0% del numero totale¹. Questo valore diminuisce ulteriormente in relazione ad alcune singole voci cui non è stata data risposta. Inoltre, poiché si è rilevata una consistente disomogeneità nelle modalità di risposta adottate dai TTMM, la rielaborazione operata dal DGM-DGAPG ha uniformato, per quanto possibile, le risposte raccolte trasformando i dati in valori percentuali e rendere così maggiormente fruibile al lettore i risultati ricavati.

1) L'AFFIDAMENTO DEL MINORE

Negli anni dal 2007 al 2009, il periodo in questa sede osservato, nell'attività dei 20 TTMM che hanno risposto al questionario si registra un numero complessivo di provvedimenti pari a 545² emessi con riferimento all'affidamento familiare *ex art. 4, c. 2*. La normativa stabilisce che il Servizio Sociale locale debba regolare ordinariamente il numero dei provvedimenti disposti, sentiti sia il minore che i propri genitori o tutore, mentre il numero sopra riportato si riferisce ai casi in cui, mancando <<l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni>>.

¹ I TTMM in Italia sono 29. Per una più completa comprensione della presente relazione, va tenuto presente che 9 TTMM non hanno risposto all'intervista. I dati che seguiranno sono pertanto ricavati dai questionari dei 20 TTMM che hanno risposto. È con riferimento a questo numero che saranno desunti i valori percentuali descritti, ivi compresi i valori percentuali della voce "non rilevabile" eventualmente presente nelle risposte. Nella presente rilevazione va sottolineato l'elevata ricorrenza di casi di "non rilevabile" riportati dai TTMM. Spesso, a spiegazione della impossibilità a rilevare i dati richiesti, i TTMM fanno riferimento alla mancanza di personale da destinare al questo specifico scopo.

² 8 TTMM indicano il dato come "non rilevabile" - 36,4%.

La relazione semestrale

Una percentuale pari al 75% dei TTMM da una valutazione complessivamente positiva delle relazioni semestrali redatte dai servizi sociali locali, redatte ex art. 4, c. 3, in quanto ritiene che esse siano rispondenti agli obiettivi conoscitivi che il TM precedente si prefigge: il monitoraggio accurato della situazione familiare in relazione al programma di assistenza, alla durata presumibile di detto programma, e all'andamento delle condizioni del nucleo familiare di appartenenza del minore.

I TTMM che valutano negativamente tali relazioni ammontano ad una percentuale pari al 15%, non ritenendole sempre rispondenti ai criteri di completezza delle informazioni necessarie all'Autorità Giudiziaria. I TTMM che classificano questa voce come "non rilevabile" è pari al 10%.

Proroghe dell'affidamento

La legge stabilisce che il periodo di affidamento non possa superare i 24 mesi. Il TM può tuttavia prorogare tale periodo qualora l'interruzione dell'affidamento possa nuocere al minore (art. 4, c. 4).

I TTMM esprimono un accoglimento delle proposte di proroga avanzate dal Servizio Sociale, così come previsto dalla legge, nel 40% nei casi previsti dall'art. 4, c. 1 (consenso dei genitori), e nel 81,8 nei casi previsti dall'art. 4, c. 2 (senza consenso).

Oltre ad osservare la differenza tra i due valori percentuali indicati, occorre parimenti rilevare sia la scarsità di casi segnalati (21 casi in totale contro i 156 della precedente rilevazione 2004-2006), sia la scarsità di commenti inerenti alle motivazioni che hanno condotto all'accoglimento della richiesta di proroga dell'affidamento. Tali motivazioni possono essere tuttavia riferibili al persistere degli elementi di disagio sociale e relazionale all'interno della famiglia d'origine.

L'offerta di accoglienza nel distretto di competenza

Nessuno dei TTMM ha risposto positivamente in merito alla valutazione di adeguatezza del numero di famiglie disponibili all'affidamento nella zona di competenza e solo il 25% ritiene tal numero solo parzialmente sufficiente. Va evidenziato che nella precedente rilevazione (anni 2004-2006) il dato relativo alla valutazione positiva era comunque pari ad appena il 15%.

2) L'ADOZIONE DEL MINORE

Il numero complessivo delle domande di adozione (*ex* Capo I, Titolo III) che sono giunte ai TTMM e da questi segnalate è pari a 29.448 (nella rilevazione 2004-2006 erano state 38.918). Di queste ne sono state accolte 7.079, ovvero il 24% (27% nella precedente rilevazione).

Riguardo allo scarto d'età tra adottante ed adottato, i pochi dati pervenuti indicano nel numero di 3.446 i casi in cui è emersa una differenza d'età massima maggiore di quella stabilita dall'art. 6, c. 6.

Dette richieste vengono di norma rigettate, ma non è possibile stabilire con precisione in che misura, poiché diversi TTMM indicano come "non rilevabile" il dato.

Con maggiore precisione si possono tuttavia definire le classi d'età dei bambini per i quali i TTMM hanno accolto le richieste di adozione anche nei casi in cui la differenza d'età adottante/adottato fosse maggiore di quella stabilita dalla legge. Nello specifico:

0-5 anni: 38,4%; 6-10 anni: 48,1%; 11-14 anni: 13,5%; nessuno tra i 15 e i 17 anni.

Criticità nell'applicazione dell'art. 6 ed eventuali proposte di modifica

In relazione all'interpretazione e/o applicazione dell'art. 6 della legge, solo tre TTMM hanno rilevato alle criticità inerenti, in particolare, all'adozione

internazionale. Va rilevato che nella precedente rilevazione (anni 2004-2006) 6 erano stati i TTMM che segnalavano situazioni di criticità che riguardavano diversi settori.

3) L’AFFIDAMENTO PREADOTTIVO

Alla domanda riguardante eventuali casi di accertate difficoltà dell’affidamento preadottivo che hanno necessitato di una convocazione degli affidatari e del minore in affido preadottivo (ex art. 19, c. 8), il 40% dei TTMM risponde in modo affermativo, segnalando, tuttavia, un numero bassissimo di casi inerenti problematicità derivanti dalla particolare fase evolutiva del bambino (adolescenza e pre-adolescenza) o, in generale, da problematicità psico-fisiche in generale.

Tale problematicità sono state superate in prevalenza attraverso l’intervento della figura dello psicologo (61,4% dei casi) e l’azione dei servizi sociali locali e consultoriali (25,8%). Va evidenziato come la percentuale di casi segnalati come non risolti sia passata dal 20% della precedente rilevazione (anni 2004-2006) ad appena il 3,2% dell’attuale rilevazione.

Il 40% dei TTMM effettua il monitoraggio del caso per un periodo non superiore ad un anno; tale periodo è superato solo nel 15% dei casi. 9 TTMM indicano tale dato come “non rilevabile”.

4) PERCORSI PROBLEMATICI NELL’ADOZIONE

La presente rilevazione individua almeno 19 “restituzioni” in corso di affidamento preadottivo (12 casi) oppure dopo la definizione dell’adozione (7 casi). Nei casi di restituzione, alcuni TTMM individuano nell’inadeguatezza genitoriale la motivazione del fallimento.

Va ribadito, inoltre, che sul dato qui riportato non può non avere incidenza l'elevato numero di TTMM che indicano il dato come "non rilevabile" e 12 (pari al 60%) rispondono "no" alla domanda <<vengono registrate le cause di tali fallimenti>>.

I TTMM ritengono, in generale, che le cause dei fallimenti dipendano da una molteplicità di fattori non governabili, tuttavia, da interventi normativi.

Solo il 20% dei TTMM indica la necessità di modifiche normative riguardanti, in particolar modo:

- la necessità di sostegni alla famiglia adottiva;
- il limite d'età del minore, in riferimento all'adozione internazionale; la maggiore accuratezza nella scelta delle coppie in riferimento all'adozione nazionale;
- azioni di monitoraggio garantito da servizi specializzati e destinati solo a tale scopo.

5) I DECRETI DI IDONEITA' NELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE E LE INIZIATIVE A SOSTEGNO DELLE COPPIE

Le risposte alla domanda "Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal Tribunale vengono indicate le caratteristiche del minore da adottare (per esempio l'età, l'etnia, la salute o altro)?", sono negative per 4 TTMM (il 20% delle risposte), mentre il 70% segnala che è prassi dare indicazioni (il 15% sempre; il 55% talvolta; per due TTMM il dato non è rilevabile).

Tali indicazioni ineriscono l'età, l'etnia e lo stato di salute del bambino, ivi compresa l'eventuale presenza di handicap. Particolare attenzione viene posta nel caso in cui nel nucleo familiare adottante è già presente un altro minore al fine di salvaguardare l'eventuale primogenitura.

I Presidenti dei TTMM che riferiscono di essere a conoscenza di iniziative a sostegno delle coppie nel periodo postadottivo sono quasi la metà (40%).

Tali iniziative sono curate in collaborazione con i servizi sociali locali e/o con altri enti, pubblici o privati.

6) VALUTAZIONE DELLE CAPACITA' DI DISCERNIMENTO DEL BAMBINO

Tra le modalità finalizzate a valutare le capacità di discernimento del minore di anni 12, prevalgono quelle del colloquio tra il minore ed il giudice togato e/o onorario (76,3% delle risposte). Nello specifico: "valutazione del giudice togato" - 22,1%; "valutazione del giudice onorario" - 15,2%; "minore ascoltato dal giudice togato" - 18,6%; "minore ascoltato dal giudice onorario" - 20,4%;

Solo il 3,4% delle risposte fa riferimento a richieste di pareri ad esperti o ad equipe di esperti.

7) TEMPI E QUALITA' DELLE INDAGINI DEI SERVIZI

Stabilendo l'art. 22 della legge 184/83, come modificato dall'art. 19, c. 4 della legge 149/01, un tempo pari a 120 giorni entro il quale le indagini dei servizi socio-assistenziali-sanitari degli Enti Locali, inerenti riguardanti le istruttorie delle adozioni, debbano pervenire a conclusione, oltre la metà dei TTMM (55%) segnala di ricevere la relazione di dette indagini entro il termine suddetto.

Tuttavia il 60% dei TTMM ritiene che le relazioni predisposte dai servizi non sono sufficientemente complete ed esaustive in relazione all'efficacia del progetto di adozione e, conseguentemente, all'interesse del minore.

8) LA COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE

La collaborazione interistituzionale in tema di adozione e di affidamento è ritenuta sufficiente dalla maggior parte dei TTMM (75%), mentre il 15% dà una valutazione negativa (per il restante 10% il dato non è rilevabile).

Nello specifico, sono 13 (65%) i TTMM che segnalano l'esistenza di protocolli d'intesa a supporto della cooperazione interistituzionale. Tale dato indica una certa corrispondenza tra, appunto, la collaborazione interistituzionale e le situazioni in cui la stessa è stata formalizzata.

L'Autorità giudiziaria si avvale, in primo luogo, della collaborazione dei Servizi Sociali e Sanitari degli enti comunali, provinciali e regionali da cui dipendono, che esercitano la loro competenza nelle materie e nelle politiche per la protezione dell'infanzia, ma anche degli enti del terzo settore, in particolare degli enti autorizzati per le adozioni internazionali.

Alla domanda "Ritiene che gli operatori degli enti autorizzati per l'adozione internazionale siano sufficientemente preparati?" 12 TTMM (60%) danno risposta positiva, 3 TTMM (15%) negativa, mentre nel 25% dei casi (5 TTMM) indicano il dato come non rilevabile.

9) INFORMAZIONI SUI GENITORI BIOLOGICI

I Presidenti dei TTMM hanno dato indicazioni in merito alla situazione inerente alle richieste di accesso alle informazioni che riguardano origine ed identità di genitori biologici da parte degli adottati. Prendendo a riferimento il c. 6, art. 24 della legge, la domanda distingue le richieste secondo due classi d'età dell'adottato: "18/25 anni" ed "oltre 25 anni".

In relazione alla prima classe d'età, 5 TTMM dichiarano di non aver ricevuto richieste. Per i restanti 15 TTMM³, 9 rispondono affermativamente ed il numero di richieste che questi segnalano è pari a 60, di cui 9 accolte⁴.

Per quanto concerne la seconda classe d'età ("oltre i 25 anni"), nessun Tribunale tra quelli che hanno risposto al questionario dichiara di non aver ricevuto richieste⁵. Il totale di richieste di accesso segnalate dai TTMM è pari a 283, di cui accettate 70, ovvero meno di un quarto.

Per quanto riguarda le richieste finalizzate a conoscere le generalità dei propri fratelli o sorelle naturali, i TTMM segnalano un numero contenuto di richieste: 22⁶.

10) ADOZIONI IN "CASI PARTICOLARI"

Per quanto riguarda i provvedimenti inerenti alle adozioni in "casi particolari" e riferiti al periodo in esame, essi riguardano "minori portatori di *handicap*" (ex art. 44, lett. C), e la "constatata impossibilità di affidamento preadottivo" (ex art. 44, lettera d) della legge 184/1983⁷.

I dati danno una chiara indicazione sulla prevalenza numerica dei soggetti non appartenenti all'ambiente familiare in relazione ad entrambi i tipi di adozione. Nel primo caso (lettera c, "portatori di *handicap*"), pur a fronte di un numero basso di segnalazioni di richieste (appena 9), i richiedenti "estranei" sono 6.

Nel secondo caso (lettera d, "constatata impossibilità di affidamento preadottivo") i richiedenti "estranei" sono 204 su 291.

³ È opportuno ricordare che i dati e i relativi computi percentuali sono riferiti ai 20 TTMM (su 29) che hanno risposto all'intervista.

⁴ Il numero di domande accolte (9) non è comprensivo del dato relativo al TM di Brescia che pur segnalando 22 richieste di accesso, non indica se e quante di queste richieste sono state accolte. Inoltre va segnalato che 6 TTMM indicano questo dato come "non rilevabile".

⁵ Si segnala che 7 TTMM indicano questo dato come "non rilevabile".

⁶ 11 TTMM indicano questo dato come "non rilevabile".

⁷ Occorre segnalare che in riferimento alle adozioni ex lettera c, i TTMM che hanno indicato il dato come "non rilevabile" sono 4; in riferimento alle adozioni ex lettera d, 6.

Dalle risposte ai questionari fornite dai TTMM, si evince che alla base dei provvedimenti che sanciscono l'impossibilità di ricorrere ad un affidamento preadottivo vi sono prevalentemente due ragioni: l'esistenza di significativi legami con la famiglia che aveva in affido il minore, e l'opportunità di preservare i rapporti con i genitori naturali, anche nei casi in cui questi non esercitassero più la potestà genitoriale.

11) BANCA DATI

Questo strumento, previsto dall'art. 40 della legge, è atto alla raccolta di tutte le informazioni relative ai minori dichiarati adottabili ed ai coniugi aspiranti all'adozione, sia nazionale, sia internazionale.

In merito agli eventuali miglioramenti che la banca dati potrebbe apportare in relazione alle procedure per l'adozione, 11 TTMM⁸ valutano positivamente tale iniziativa, ritenendo che questa possa favorire il lavoro dei giudici e, in ultima analisi, andare incontro all'interesse del minore stesso, facilitando l'abbinamento adottanti/adottato, in particolare nei casi più complessi quali quelli caratterizzati, ad esempio, da precarie condizioni di salute del minore. Solo 5 TTMM hanno risposto negativamente alla domanda.

Come è noto, la realizzazione della <<banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili, nonché ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale, con indicazione di ogni informazione atta a garantire il miglior esito del procedimento>>⁹ è prevista dalla legge, e il relativo regolamento di attuazione è stato adottato con decreto del Ministro della Giustizia 24 febbraio 2004 n. 91, con il quale, tra l'altro, è stata affidata al Dipartimento per la Giustizia Minorile la gestione della banca dati stessa.

⁸ Per i questionari di 4 TTMM questa informazione non è rilevabile.

⁹ Art. 40, c. 1 della legge.

Nel luglio 2004, a seguito dell'emanazione del decreto che ha fissato le "Regole procedurali di carattere tecnico operativo" di gestione, sono state avviate, dalla Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati (DGSIA), le procedure di gara per realizzare il nuovo sistema.

Tali procedure si sono concluse all'inizio del 2006 e il 27 aprile 2006, la DGSIA ha potuto stipulare, con un raggruppamento temporaneo di imprese, il contratto per la realizzazione del sistema. I lavori sono stati formalmente avviati il 4 luglio 2006.

Le attività di analisi, di sviluppo, di codifica e di test si sono protratte fino alla seconda metà del 2009 e a novembre 2009 la banca dati è stata collaudata, con esito positivo, da un'apposita commissione ministeriale.

A partire da quella data sono state attivate, sempre da parte della DGSIA, le procedure interne inerenti la diffusione del sistema e in particolare:

- ✓ invio informative ai Presidenti dei TTMM;
- ✓ richiesta di autorizzazione all'acquisizione automatica dei dati presenti nei registri informatizzati in uso nelle cancellerie;
- ✓ individuazione del personale da abilitare all'utilizzo del nuovo sistema informatico,
- ✓ organizzazione dei corsi di formazione del personale medesimo.

Proprio durante i corsi di formazione, gli operatori delle cancellerie hanno segnalato nuove esigenze procedurali, che hanno richiesto una modifica evolutiva del sistema già collaudato.

Lo sviluppo delle nuove procedure e l'ulteriore collaudo termineranno entro il primo semestre del 2011.

Verrà successivamente avviata la fase dell'effettiva diffusione del *software* nei TTMM e appositi gruppi di lavoro dei CISIA (Centri Interdistrettuali per i Sistemi Informativi Automatizzati), diramazioni periferiche della DGSIA, provvederanno all'installazione sui *server* distrettuali dei sistemi atti ad alimentare la banca dati in questione.

La diffusione sul territorio nazionale inizierà dalle sedi del sud Italia, già dotate degli idonei registri informatizzati reingegnerizzati SIGMA e

proseguirà nelle altre sedi del centro e del nord, parallelamente alla sostituzione dei sistemi SICAM in via di dismissione.

Sono state segnalate, per alcune sedi, difficoltà nell'implementazione dell'*hardware*, riconducibili, ancora una volta, alle carenze finanziarie di bilancio.

L'amministrazione - Dipartimento per la Giustizia Minorile e Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, da cui dipende la DGSIA, monitoreranno attentamente le attività sopra descritte, al fine di intervenire con la maggiore tempestività possibile laddove dovessero sorgere ulteriori problemi o ritardi.

12) NORME PROCESSUALI

L'entrata in vigore delle disposizioni processuali introdotte dalla legge 149/01 (necessaria assistenza legale del minore, dei genitori e dei parenti con previsione di nomina di un difensore d'ufficio, partecipazione delle parti all'attività istruttoria, soppressione della fase di opposizione alla dichiarazione dello stato di adottabilità), secondo il giudizio di 11 Presidenti di TM ha comportato difficoltà operative ed organizzative, con particolare riferimento:

- ✓ ad un certo grado di dilatazione dei tempi processuali;
- ✓ ad un diffuso aggravio del lavoro degli Uffici Giudiziari;
- ✓ alla necessità di maggiore chiarezza nel rito processuale a cui si è fatto fronte attraverso l'elaborazione di prassi operative atte ad assicurare il contraddittorio e la tutela processuale del minore;
- ✓ ai meccanismi riguardanti, in generale, l'assistenza legale in favore del minore.

Tuttavia, 6 Presidenti di TM ritengono che tali difficoltà, ove si siano verificate, in particolare a ridosso dell'entrata in vigore della normativa, siano state ampiamente superate con l'esperienza maturata nel tempo¹⁰.

13) DICOTOMIA TRA LE DUE DISCIPLINE DELL'ADOZIONE

Ritengono che non sia opportuno superare la dicotomia tra la disciplina dell'adozione nazionale e quella dell'adozione internazionale 14 Presidenti di TTMM (pari al 70%). Solo i 4 Presidenti di TM di opposto parere¹¹.

Le motivazioni a sostegno delle due differenti posizioni sono, rispettivamente, di seguito sintetizzate:

- non è opportuno superare tale dicotomia poiché “troppo diversi i presupposti dei due tipi di adozione e troppo diversificate le realtà in cui ci si trova ad agire”;
- è opportuno superare tale dicotomia in particolare “nella fase successiva all'adozione” e in merito alla “necessità di introdurre il decreto di idoneità anche per le adozioni nazionali”.

¹⁰ Per i questionari di 3 TTMM questa informazione non è rilevabile.

¹¹ Per i questionari di 2 TTMM questa informazione non è rilevabile.

LE ATTIVITÀ DELLE PROCURE DELLA REPUBBLICA PRESSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI

La rilevazione inerente allo stato di attuazione della legge 149/01 ha coinvolto, ovviamente, anche le Procure della Repubblica presso i TTMM (PPMM) attraverso, anche in questo caso, un questionario con risposte chiuse e aperte.

Hanno risposto il 93,1% delle PPMM (27 su 29)¹².

Anche nel caso del questionario per i Procuratori presso i TTMM, è stata seguita l'articolazione e l'impostazione della legge 149 come di seguito riportato:

- 1) il processo di conversione in comunità di tipo familiare degli istituti (*ex art. 2, c. 4*);
- 2) l'utilizzo e caratteristiche delle relazioni semestrali predisposte dalle strutture residenziali che accolgono i minori (*ex art. 9, c. 2*);
- 3) la funzione ispettiva della procura (*ex art. 9, c. 3*).

1) CONVERSIONE IN COMUNITA' DI TIPO FAMILIARE

La prima domanda del questionario concerneva la valutazione, da parte delle PPMM, sul grado di applicazione della normativa riguardante la conversione degli istituti, pubblici e privati, in comunità di tipo familiare, secondo quanto previsto all'art. 2, c. 4. Rispondono in modo affermativo a tale quesito 24 PPMM (pari all'88,9%¹³). Tale dato mette in evidenza come il processo di conversione sia esteso sulla quasi totalità dell'intero territorio nazionale e, soprattutto, conferma un percorso che risulta essere stato

¹² Le percentuali sono pertanto riferite alle 27 PPMM che hanno restituito i questionari compilati. Su tale numero le risposte classificate come "non rilevabile" sono pari a zero.

¹³ Sono 2 le PPMM che rispondono "in parte" e una soltanto la PM che risponde negativamente.

avviato già negli anni precedenti a quelli presi in considerazione dalla presente rilevazione.

2) RELAZIONI SEMESTRALI

L'art. 9, c. 2 obbliga le comunità di tipo familiare a trasmettere semestralmente alle PPMM delle relazioni concernenti i "rapporti con la famiglia" e le "condizioni psicofisiche del minore" al fine di accertare l'eventuale stato di abbandono del minore stesso e/o inadeguatezza genitoriale.

Il 92,6% delle PPMM ritiene che tali relazioni contengano gli elementi utili alla trattazione degli argomenti sopra descritti, sottolineando come risultino sufficientemente circostanziate le informazioni inerenti sia la frequenza e la qualità dei rapporti del minore ospite con i genitori e i parenti, sia le modalità esecutive e di obiettivo del progetto educativo.

La valenza positiva del dato sopra descritto è stato determinato anche dal fatto che 20 PPMM (pari al 74,1%) dichiarano di avere fornito autonomamente indicazioni in merito alla stesura delle relazioni alle stesse comunità familiari, mentre sono 5 le PPMM (18,5%) che hanno fornito dette indicazioni alle comunità definendole in collaborazione con le Regioni, le Province e gli EELL¹⁴.

3) LA FUNZIONE ISPETTIVA DELLA PROCURA

In merito alle ispezioni (*ex art. 9, c. 3*), 11 PPMM (pari al 40,7%), indicano l'esistenza di elementi di difficoltà e ostacoli allo svolgimento della funzione di vigilanza. Dette problematiche possono essere così di seguito riassunte:

¹⁴ 2 PPMM rispondono negativamente alla domanda.

- una globale carenza di personale e di risorse economiche da destinare alle “missioni” appunto dedicate alle ispezioni;
- elevato numero di strutture in relazione all’ampiezza del territorio distrettuale;
- necessità di implementare la qualità del coordinamento con gli EELL (assessorati regionali e comunali in special modo) per quanto riguarda la definizione di modalità operative condivise;
- frammentazione del controllo sulle comunità fra varie Autorità predisposte.
- inadeguatezza dei meccanismi e delle modalità di ispezione in vigore rispetto allo stesso mandato ispettivo finalizzato alla verifica della sussistenza di eventuale carenze rispetto ai criteri stabiliti dalla legge.

Per quanto riguarda le *ispezioni straordinarie*, poco più della metà delle PPMM (14, pari al 51,8%), ha segnalato di averne effettuate. I motivi che hanno condotto alla necessità di effettuare dette ispezioni a carattere straordinario, indicati dalle PPMM stesse, sono:

- in occasione dell’apertura di nuove strutture;
- a seguito di eventuali segnalazioni di elementi di inadeguatezza della struttura e/o di situazioni di rischio per i minori (irregolarità, maltrattamenti, carenze nel progetto educativo/trattamentale; episodi di violenza tra minori; carenza/inadeguatezza del personale della struttura);
- ritardo di trasmissioni delle relazioni semestrali.

LE CRITICITÀ DA AFFRONTARE

La Relazione triennale al Parlamento concernente lo stato di attuazione della legge 149/01 per il triennio 2007-2009 propone una visuale globale sull’intero territorio nazionale rispetto agli sviluppi applicativi della norma.

In considerazione del periodo di “rodaggio” della legge, oramai decennale, questo lavoro consente di focalizzare gli elementi di forza e di fragilità che sia i TTMM, sia le PPMM, hanno inteso portare alla luce attraverso lo strumento del questionario che, proprio per rispondere al mandato della legge stessa, la Direzione Generale per l’Attuazione dei Provvedimenti Giudiziari del Dipartimento per la Giustizia Minorile ha elaborato e messo a disposizione degli Uffici Giudiziari nazionali che svolgono la loro competenza nel delicato settore delle adozioni e degli affidi di minori.

Proprio sulla base degli elementi in questa sede descritti, si propone la seguente sintesi:

- a) continuano ad essere evidenziate le criticità derivanti dalla carenza di risorse economiche ed umane diffusa sul territorio nazionale;
- b) l’esperienza applicativa fin qui maturata della legge fa emergere le difficoltà interpretative e di applicazione dell’art. 6 della legge che, introducendo criteri di deroga caratterizzate da un eccessivo grado di interpretabilità, crea aspettative all’interno delle coppie più anziane e rende più difficilmente collocabili i minori più grandi d’età;
- c) la disciplina e le modalità attuative della difesa d’ufficio civile è un settore in cui continua ad essere percepita una mancanza di norme transitorie ed attuative;
- d) analogo preoccupazione si rileva in merito alle modalità attraverso cui il minore può esercitare il diritto ad essere informato ed ascoltato dai magistrati come parte in causa. All’innovazione normativa non ha fatto seguito una compiuta possibilità di applicazione. A ciò si supplisce attraverso la stipula di protocolli di intesa con gli Ordini degli avvocati locali al fine di meglio tutelare l’interesse del minore.
- e) la frammentazione delle competenze, ad esempio in relazione ai controlli sulle strutture, di accoglienza, denuncia la necessità di una implementazione qualitativa del livello di coordinamento degli EELL tra

loro e tra questi e gli Uffici Giudiziari competenti in materia di adozione e affidamento.

IL DIRETTORE GENERALE
Serenella Pesarin

Il presente lavoro è stata elaborato a cura di:

*Serenella Pesarin - Direttore Generale per l'Attuazione dei Provvedimenti Giudiziari -
Ministero della Giustizia*

con la collaborazione di:

*Angelo Meli - Dirigente Ufficio III - Direzione Generale per l'Attuazione dei
Provvedimenti Giudiziari -*

Funzionari:

Massimiliano Lucarelli

Norma Bimbo

Silvia Rubino

Elisabetta Linda

