

CURARE SENZA ALLONTANARE

Esperienze di home visiting
per il sostegno educativo
alla famiglia

A CURA DI
MARIA TERESA PEDROCCO BIANCARDI



*Strumenti per il lavoro
psico-sociale ed educativo*

FrancoAngeli

Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a “FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano”.

CURARE SENZA ALLONTANARE

**Esperienze di home visiting
per il sostegno educativo
alla famiglia**

**A CURA DI
MARIA TERESA PEDROCCO BIANCARDI**

***Strumenti per il lavoro
psico-sociale ed educativo***

FrancoAngeli

L'Appendice (pp. 167-201) corrisponde alla traduzione dall'inglese,
a cura dell'Assessorato alla Salute del Comune di Ferrara, di un estratto
di *Preventing child maltreatment: a guide to taking action and generating evidence*,
© World Health Organization 2006.

The Director General of the World Health Organization
has granted translation rights for an edition in Italian to Assessorato Salute del Comune,
Programma Violenza - Salute & Diritti Minori, which is solely responsible for the Italian edition.
Grafica di copertina: Alessandro Petrini

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione , di <i>Maria Teresa Pedrocco Biancardi</i>	pag.	9
L'uso e l'abuso dell'allontanamento nell'ottica giuridica , di <i>Luigi Fadiga</i>	»	13
1. L'allontanamento: perché	»	13
2. Allontanamento e maltrattamento	»	14
3. Pregiudizio e abbandono: quando	»	15
4. L'allontanamento: chi (l'autorità giudiziaria)	»	17
5. L'allontanamento: chi (la pubblica autorità)	»	17
6. L'allontanamento: come, dove	»	19
7. Prevenire si può: giudici e servizi	»	20
8. "Nessuno tocchi Caino"	»	22
1. L'home visiting vista di vicino, in versione italiana , di <i>Maria Teresa Pedrocco Biancardi</i>	»	23
1. Una fantasia irrealizzabile, una pretesa ambiziosa o un progetto possibile?	»	23
1.1. Uno sguardo alla situazione complessiva	»	24
1.2. Alcuni progetti in attuazione all'estero e in Italia	»	26
2. Il primo risveglio dopo l'allontanamento	»	29
3. Un'occhiata alle origini	»	31
4. Cosa pensano e dicono i bambini allontanati della loro esperienza	»	34
4.1. L'affidamento familiare	»	35
4.2. L'accoglienza in comunità	»	36
5. I genitori	»	37
6. Gli operatori dei servizi	»	40
7. Perché l'home visiting?	»	42
7.1. La preparazione dell'home visiting	»	43

8. Mai più allontanamenti?	pag.	46
Bibliografia	»	48
2. Il percorso di preparazione all'esercizio dell'<i>home visiting</i>: l'esperienza dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Catanzaro, di Raffaella Belfiore, Antonello Talarico	»	51
1. Inadeguatezza genitoriale e rischi di maltrattamento familiare	»	51
2. Le strategie progettuali di prevenzione del maltrattamento intrafamiliare	»	58
3. L'educatore domiciliare come promotore dei fattori protettivi: quale formazione per educare alla genitorialità	»	66
4. Promuovere il sostegno alla genitorialità: l'esperienza di una progettazione sociale partecipata	»	73
5. L'ASP di Catanzaro: brevi cenni organizzativi	»	82
Bibliografia	»	83
3. Un'esperienza di <i>home visiting</i> con mamme e bambini 0-2, di Ida Finzi, Francesca Imbimbo, Serena Kaneklin	»	85
1. Aspetti di metodo	»	85
1.1. Il CAF	»	85
1.2. Il Progetto "Diventare Genitori"	»	86
1.3. Il modello CAF di <i>home visiting</i> : le origini	»	88
1.4. I progetti e le ricerche di David Olds	»	91
1.5. L'approccio multidisciplinare: la formazione di base e permanente dell'équipe	»	92
1.6. I beneficiari del progetto	»	94
2. La tematica della migrazione nel progetto "Diventare Genitori"	»	96
2.1. Il trauma migratorio e le sue conseguenze	»	96
2.2. La vulnerabilità del periodo perinatale	»	97
2.3. Diverse situazioni e diverse soluzioni nelle difficoltà	»	98
2.4. Come si colloca l'iniziativa di <i>home visiting</i> nella relazione con le famiglie migranti. Il lavoro con la mediazione linguistico culturale	»	100
3. Lavorare in solitaria e ritrovarsi in gruppo	»	104
3.1. Entrare in casa	»	104
3.2. Tante case, tante donne	»	105
3.3. La giusta distanza	»	106
3.4. Incontrarsi con il gruppo	»	107
3.5. Entrare e stare in relazione	»	108
3.6. Salutarci	»	110
Bibliografia	»	111

4. L'esperienza ferrarese attraverso l'analisi di alcuni casi , di <i>Laura Orlandini</i>	pag. 113
1. Premesse di pensiero	» 113
1.1. Qualche cenno storico, dai centri educativi ai progetti di educativa domiciliare	» 114
1.2. La prima sperimentazione di accompagnamento educativo domiciliare	» 115
1.3. La cornice di significato	» 117
1.4. L'efficacia dell'intervento educativo domiciliare	» 118
1.5. Come viene attivato il sostegno educativo domiciliare alle relazioni familiari	» 119
2. Dalla formazione rivolta agli educatori alla stesura della Carta dei Servizi del Progetto di Educazione Domiciliare	» 120
2.1. Il ruolo della formazione...	» 120
2.2. ... e della supervisione	» 122
2.3. L'équipe educativa	» 124
2.4. La Carta di Servizio del Progetto di Educazione Domiciliare	» 126
3. Il progetto spiegato attraverso l'analisi di alcuni casi	» 126
3.1. Gli ambiti di intervento e le tipologie dei casi	» 127
4. Riflessioni per il futuro, criticità e punti di forza	» 134
Bibliografia	» 136
5. Punti di riflessione tra il politico e l'economico , di <i>Paola Castagnotto</i>	» 138
1. Alziamo lo sguardo: l'amministrazione del capitale sociale può trarre vantaggio da una nuova cultura della prevenzione?	» 138
2. Avvicinamenti progressivi all'importanza della prevenzione	» 142
3. Porsi domande sull'efficacia della prevenzione	» 144
4. Ricostruire un quadro di conoscenza	» 146
5. Occuparsi di disfunzionalità educative; come incrocia una cultura generale "distratta" sul significato della responsabilità di cura?	» 150
6. Le mappe del rischio per minori e famiglie	» 152
7. Strategie di accompagnamento per "guadare" il rischio. Percorsi incompleti	» 155
8. Le parzialità valutative sono un problema di ordine generale	» 159
Bibliografia	» 162

Gli autori

pag. 164

Appendice. Estratto di *Prevenire il maltrattamento sui minori: indicazioni operative e strumenti di analisi*, OMS

» 167

Introduzione

di *Maria Teresa Pedrocco Biancardi*

“Oggi, a inizio 2013, in una situazione di evidente recessione sul piano degli investimenti pubblici, può sembrare davvero paradossale porsi domande sulla efficacia della prevenzione o sulla valutazione di produttività delle scelte operate per la tutela dei minori. L’orientamento prevalente sembra andare in direzione di interventi sempre più spostati sull’emergenza e sempre più lontani dall’idea di prevenzione che ha ispirato la miglior cultura sulla tutela dell’infanzia e sul valore delle reti familiari, degli anni scorsi”.

Sì, davvero paradossale: questa frase, che ritroveremo nel libro, proprio all’ultimo capitolo, è di Paola Castagnotto, un’esperta – nel senso che li ha studiati e li ha esperiti di persona, nella sua ricca e varia carriera professionale – di servizi e di politiche sociali, di sistemi organizzativi del welfare, di presa in carico e cura dei soggetti deboli, è un richiamo al realismo.

Nessuno infatti oggi, in Italia, che ne abbia la facoltà come responsabile del benessere della popolazione, si pone domande sull’efficacia della prevenzione, e men che meno sulla valutazione di produttività delle scelte operate per la tutela dei minori.

Sono attenzioni che altre nazioni si permettono, ma l’Italia no.

Altrove le autorità preposte alla tutela dei diritti dei cittadini di età minore a quella decisa per legge come età che *sdogana* dall’infanzia, possono riferire, numeri alla mano, che certe pratiche preventive hanno ridotto del 30% il numero di bambini/ragazzi costretti a fare l’esperienza dell’allontanamento dal loro luogo di vita, di studio, di gioco, di affetti, di abitudini, di amicizie, di interessi, di futuro, e che a un pari numero di genitori fragili è stata risparmiata l’umiliazione di trovarsi marchiati dall’etichetta di *inadeguatezza genitoriale* e la fatica di ricorrere all’avvocato per essere aiutati a ottenere soddisfazione dei loro diritti, inconsapevoli, perché nessuno li ha adeguatamente aiutati a capire, di averli perduti a causa di comportamenti maltrattanti e/o abbandonici.

Eppure, in questo libro si dice che a qualcuno, anche in Italia, qualcosa di buono è capitato: qualche famiglia fragile è stata affiancata da una fa-

miglia solida ha potuto uscire dalla pericolosa confusione dello spaesamento e organizzarsi su basi più sicure; qualche mamma sola e per di più in un paese per lei straniero ha accolto in casa una persona che l'ha aiutata a districarsi tra le ansie della prima maternità e quelle di una lingua e di abitudini ignote; qualche ragazzino che nessuno più sembrava in grado di *domare* ha trovato chi l'ha aiutato ad abbandonare una prospettiva sicura di devianza perché l'ha accompagnato a scoprire altri modi per farsi conoscere e per interessare gli altri, coetanei e adulti, e a godere la soddisfazione di sentirsi lodare da qualcuno.

Persone, adulti o in cammino per diventarlo, che sono state *salvate*, aiutate a uscire dalla zona *rischio maltrattamento* – attivo o passivo – evitando di cadere nell'esclusione sociale o nella disperazione.

Questo libro parla di queste cose, ma ne parla, attraverso i suoi protagonisti, dal modesto e un po' isolato punto di vista di chi lavora da solo¹, di chi è costretto a confrontarsi solo con se stesso e con i libri, senza che intorno si trovi una piattaforma di pensiero, di ricerca, di esperienza con la quale confrontarsi.

Tutto nasce dallo spirito di iniziativa o dalla disperazione di un servizio diventato insofferente rispetto al lavoro eternamente in urgenza, consapevole che gli allontanamenti non risolvono le situazioni di inadeguatezza genitoriale e che il bambino/ragazzo allontanato o resterà per anni in comunità o in affido, o rientrerà trovando la situazione lasciata, magari peggiorata, perché intanto può essere nato un altro fratello/sorella, o la mamma può aver cambiato fidanzato, ma nessuno si sarà occupato di loro, perché se si spende denaro per la retta, non si può spenderlo anche per la famiglia, e perché una famiglia arrabbiata e offesa per essere stata *ingiustamente* privata del proprio *diritto* di educare non ha nessuna voglia di *ricevere lezioni* da chi le ha fatto un torto tanto grave.

E scatta la sfida. Una sfida piccola piccola, perché intanto le urgenze continuano incalzanti, ma qualcuno (servizio pubblico) decide di ingaggiare qualcun altro (servizio di privato sociale) affidandogli il compito di occuparsi un po' a fondo di prevenzione.

La sfida è su quel ragazzino che ha smesso di andare a scuola, o su quella mamma di un'adolescente disabile che si vergogna di lei e la tiene isolata dal mondo: non poco, ma non abbastanza per prevenire un *problema di salute pubblica* (E. Krug, 2006, tr. it. 2009, Prefazione, p. ix), cioè un problema pervasivo al momento (i bambini/ragazzi maltrattati e soprattutto a rischio di esserlo, specie proprio in famiglia, sono più numerosi di quanto si

1. Beninteso: da "solo" ma in équipe, ma in un'équipe solitaria, isolata, non dentro una rete, un contesto, una cultura della cura dove la prevenzione è valutata un valore da potenziare, una possibile strada da percorrere o almeno da tentare, e dove le iniziative iniziano a diventare abbastanza numerose da poterle confrontare, per capire quale possa essere la più efficace.

pensi) e minaccioso per il futuro (non è matematico, non è un *destino ineluttabile*, la psiche umana è plasmabile, per fortuna, a tutte le età), ma scavando nella storia infantile di tanti adulti rigidi, punitivi, aggressivi, sgarbati e irrispettosi con i loro figli, si trovano storie passate e subite di rigidità educativa, di punizioni corporali, di aggressività e mancanza di rispetto. È la trasmissione trans generazionale della violenza².

E queste catene generazionali tutti sanno ormai che non si interrompono né con una conferenza, e nemmeno un ciclo di conferenze, né con qualche consiglio, ma nemmeno con l'allontanamento del figlio a rischio³.

È chiaro che si sta parlando di *rischio*: quando la situazione è troppo compromessa il bambino deve essere allontanato immediatamente, ma a questi punti estremi è meno facile arrivare se si attua una forma efficace di prevenzione. Difficile tuttavia poter valutare il grado di efficacia di ciascuna delle varie iniziative possibili, se non esiste una rete che consenta il confronto periodico, lo studio comparato, la valutazione costi (non solo economici)/benefici. I centri e i servizi che osano occuparsi di innovazione sono praticamente costretti a confrontarsi solo con se stessi, possono migliorare le strategie e le tecniche, gli approcci e i metodi, solo all'interno della loro esperienza: il Caf si è concentrato sulla costruzione delle condizioni che favoriscono l'attaccamento, accompagna la fatica di chi credeva che per diventare genitore fosse sufficiente far nascere un figlio e si trova invece, a nascita avvenuta, a scoprire che il percorso per diventare genitore non è così facile e tutto in discesa come pensava, e senza un accompagnamento le cose potrebbero andare piuttosto male.

Il Germoglio è arrivato, partendo dall'esperienza dei centri educativi pomeridiani, a capire che occuparsi del solo figlio non è sufficiente, che se non si coinvolge il o i genitori non si arriva a ottenere il superamento della fase di rischio e se il rischio diventa permanente, poiché intanto le situazioni evolvono, lasciate a se stesse possono degenerare. E si è trovata una gamma molto diversificata di rischi per i quali la soluzione è solo quella di entrare in famiglia per sostenere, senza parere, le genitorialità fragili.

2. Perché la violenza è davvero una malattia. Una malattia relazionale, un virus che turba le relazioni, tanto più quanto sono intime e stabili e continuate nel tempo come quelle familiari e genitoriali in particolare. Un *virus* che stravolge i rapporti tra le persone e, come tutti i *virus*, è contagioso: un gesto violento suscita una reazione violenta; come tante malattie la violenza è una malattia ereditaria: chi ha vissuto da piccolo in un ambiente infestato dalla violenza sarà più facilmente violento; una malattia degenerativa, capace di innescare *escalation* che rapidissimamente dalla lite tra tifoserie può passare al delitto; una malattia che facilmente può cronicizzare, se non interviene una *cura* che non richiede pillole o sciroppi, ma esperienze continue e intensive di *benessere*.

3. Chi lavora in questo campo sa che tante volte, a distanza di uno/due anni, il servizio o il TM si vede costretto a decretare ed eseguire un secondo allontanamento. Ma si può arrivare anche a quattro.

A Catanzaro è lo stesso servizio che cerca di fare il salto di qualità per occuparsi più concretamente della cura dei genitori, ma sembra che per questo salto si sia ancora alla fase della rincorsa.

La diffusione a *macchia di leopardo* di queste iniziative non aiuta la crescita della loro qualità, e soprattutto garantisce solo a qualche bambino e a qualche famiglia quell'intervento a cui tutti avrebbero diritto, quella prevenzione che in ambito medico si persegue con tanta cura e in ambito psico-sociale-relazionale-educativo sembra impossibile realizzare.

Una figura decisiva per il capovolgimento di una prassi che ha posto in primo piano quella che la legge esorta a considerare *scelta residuale* – l'allontanamento, appunto – è la figura del Giudice Minorile.

Una figura che non entra in casa fisicamente, ma che può invaderla con decreti il cui intendimento protettivo viene fortemente mortificato e spesso non colto, perché operato a prezzo di un distacco traumatico del bambino dal suo ambiente familiare e di una rottura di fiducia e di rapporti della sua famiglia con le istituzioni preposte a sostenerla. Per questo abbiamo domandato e ottenuto dal dott. Luigi Fadiga, già presidente del tribunale per i minorenni di Roma e ora Garante per l'infanzia e l'adolescenza della regione Emilia-Romagna, il suo pensiero sul tema. E poiché il pensiero della Giustizia Minorile in proposito è decisivo per lo sviluppo o meno degli indirizzi operativi in termini di tutela, abbiamo deciso di dare anzitutto la parola a lui, perché in qualche modo legittimasse, con il suo parere, le ricerche che si stanno conducendo.

Anche la valutazione politico-amministrativa di una professionista di spicco, che si è sempre spesa e continua a spendersi nel settore del pubblico e del privato sociale a difesa dei soggetti deboli, con cui il libro si chiude, è il tentativo di non lasciare nel totale isolamento le sperimentazioni in atto e in progetto, ma di inserirle in una cornice di pensiero e politico-istituzionale che autorizzi a riconoscerle come risorse possibili e non meri esercizi accademici.

I loro punti di vista ci sembrano molto incoraggianti nella direzione di non accontentarsi più di *"allontanare bene"*, per cominciare a impegnarsi nella ricerca e sperimentazione di sottrarre i bambini e le famiglie al rischio del maltrattamento, senza dover ricorrere, se non nei casi estremi, all'allontanamento: "... occorre che le culture e pratiche dei servizi, centrate in questi anni ad allontanare bene, si concentrino con lo stesso impegno a evitare gli allontanamenti, rinforzando il nucleo di origine" (Belotti V. (2009) "Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Introduzione", in Belotti V. (a cura di), *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della Legge 149/2001*. Quaderno n. 48 del Centro nazionale di documentazione e analisi dell'infanzia e dell'adolescenza. Firenze: Istituto degli Innocenti, XVI).

L'uso e l'abuso dell'allontanamento nell'ottica giuridica

di *Luigi Fadiga*

1. L'allontanamento: perché

L'allontanamento del minore dalla famiglia maltrattante è una misura che la legge conosce e disciplina, e che riserva alla decisione del giudice. Tuttavia, di questa misura viene spesso fatto uso e abuso, mentre un'efficace opera di prevenzione da parte dei servizi e una corretta applicazione delle norme da parte dei giudici potrebbe limitarne grandemente il numero, che oggi si aggira intorno ai trentamila casi.

Un lavoro sul maltrattamento dei minori e sulla sua prevenzione secondo le indicazioni della Guida dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 2006, non può quindi trascurare un confronto con la normativa italiana vigente, e in particolare col sistema giustizia e con l'esito più drastico conseguente alla mancata prevenzione o ai suoi insuccessi.

L'art. 1 della Legge 2001 n. 149 proclama il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia, ma il successivo art. 2 ipotizza anche la possibile inidoneità del nucleo familiare, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto. La stessa Costituzione, nell'art. 30, dopo aver sancito che è dovere e diritto dei genitori mantenere educare e istruire i figli, stabilisce che nel caso di loro incapacità “la legge provvede a che siano assolti i loro compiti”.

Ma non è solo la legge nazionale a prevedere la possibilità di un allontanamento.

Questa ipotesi, infatti, è prevista nella stessa Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989¹, il cui art. 9 impone agli Stati parte di vigilare perché un fanciullo non sia separato dai genitori contro la loro volontà, “a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di pro-

1. Ratificata dall'Italia con la Legge 27 maggio 1991 n. 176.

cedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo". In via esemplificativa, la norma menziona i casi in cui i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo, e si pone in stretta relazione con quanto prescrive l'art. 6, vale a dire il diritto del fanciullo alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo, e soprattutto con l'art. 19 primo comma, che impone agli Stati membri di adottare ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro "ogni forma di violenza, di oltraggio, o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento compresa la violenza sessuale". Occorre poi richiamare il secondo comma dello stesso articolo, dove si afferma che le misure di protezione dal maltrattamento devono comportare procedure per la creazione di programmi sociali di sostegno e appoggio anche ai genitori, e altre forme di prevenzione che potranno includere "*se necessario*" procedure di intervento giudiziario.

Siamo quindi in un territorio di confine.

Infatti l'art. 5 della Convenzione impegna gli Stati ratificanti a "rispettare la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori 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 stessa", e l'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo (HRC, CEDU) ha da tempo introdotto nei Paesi che ne fanno parte (e quindi anche in Italia) il dovere del rispetto della vita familiare.

Si tratta allora di bilanciare due principi apparentemente contrapposti: quello della protezione del minore dai maltrattamenti in famiglia e quello della non ingerenza dello Stato nella vita familiare.

2. Allontanamento e maltrattamento

La parola maltrattamento pone subito un duplice problema, in quanto utilizzata con significati in parte diversi in ambito scientifico e in ambito giuridico. La comunicazione tra mondo del diritto e mondo delle scienze dell'età evolutiva non è facile. I termini tecnici dell'uno possono apparire incomprensibili a chi appartiene all'altro, oppure – e forse è peggio – essere identici ma fare riferimento a situazioni assai diverse.

Si crea così nell'operatore la convinzione errata di essere compreso dal suo interlocutore, che a sua volta crede di farsi capire ma non ci riesce. Per di più, il problema si pone anche quando si devono confrontare, in materia di diritto della famiglia e delle persone, culture e tradizioni giuridiche del mondo latino e di quello anglosassone, che sempre più spesso sono presenti in filigrana nelle convenzioni e negli strumenti internazionali relativi alle persone di minore età.

Nel nostro diritto, il termine “maltrattamenti” è ambiguo e va chiarito.

Nel codice penale è previsto un reato di “maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli” (art. 572 cod. pen.), punito con la reclusione. Per fanciullo si intende un minore degli anni quattordici. In cosa consistano i maltrattamenti è specificato solo in senso negativo: deve cioè trattarsi di condotte che non si limitano all’uso di “mezzi di correzione o di disciplina”.

Questi sono considerati leciti, ed è punito solo il loro abuso (art. 571 cod. pen.) qualora dal fatto derivi “il pericolo di una malattia nel corpo o nella mente”.

La giurisprudenza ha interpretato in senso estensivo il termine “maltrattamenti”, ma il dettato normativo è rimasto quello formulato nel regio decreto 19 ottobre 1930, che ha introdotto il codice penale tuttora vigente.

3. Pregiudizio e abbandono: quando

Il codice civile da parte sua non usa l’espressione maltrattamenti, bensì quella di “condotta del genitore pregiudizievole ai figli”.

Se questa condotta si estrinseca in violazione o trascuratezza dei doveri inerenti alla potestà o in abuso dei relativi poteri e cagiona “grave pregiudizio” al figlio, ne consegue la decadenza della potestà (art. 330 cod. civ.), che viene pronunciata dal tribunale per i minorenni su ricorso del pubblico ministero, dell’altro genitore o dei parenti.

Se la condotta pregiudizievole “non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza ma appare comunque pregiudizievole al figlio”, la potestà del genitore può essere in vario modo limitata o parzialmente compressa dal tribunale per i minorenni, anche qui su ricorso del pubblico ministero, dell’altro genitore o dei parenti (art. 333 cod. civ.). In entrambi i casi, il tribunale può ordinare a protezione del minore anche il suo allontanamento dalla residenza familiare.

Questa disciplina civilistica di controllo sulla potestà dei genitori, introdotta come si è accennato nei primi Anni Quaranta del secolo scorso con l’entrata in vigore del Codice civile tuttora vigente, deve essere ricordata con quella dell’affidamento familiare e dell’adozione dei minori in stato di abbandono. A questo proposito la Legge 4 maggio 1983 n. 184, modificata con la Legge 2001 n. 149 stabilisce che “lo Stato, le Regioni e gli enti locali sostengono con idonei interventi i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l’abbandono”, e che quando, malgrado ciò, la famiglia non è in grado di provvedere all’educazione e alla crescita del minore, si applicano “gli istituti della presente legge”: vale a dire, l’affidamento familiare e l’adozione. Quest’ultima è consentita a favore dei minori dichiarati in stato di adottabilità (art. 7) con apposito procedimento, che ne abbia accertato in

giudizio la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi (artt. 1 e 7).

Questa formula non definisce la nozione di abbandono, e ha dato luogo a una giurisprudenza vastissima che consente però di individuarne sia pure in maniera sfocata i confini.

Si è chiarito così che la privazione di assistenza da parte dei genitori o parenti può essere non solo omissiva ma anche commissiva: quindi rientrano nella nozione di abbandono non solo l'incuria e la trascuratezza grave ma anche la violenza fisica, sessuale, morale, psicologica, assistita.

Spetta al giudice distinguere tra situazioni per le quali è sufficiente ricorrere al procedimento di decadenza o limitazione della potestà di cui si è appena detto, o se invece la gravità e irreversibilità della situazione richiedono la diversa e più garantita procedura con cui decidere se il minore si debba dichiarare adottabile.

Nel corso di quel processo il tribunale per i minorenni (o anche il solo giudice delegato, in caso di urgente necessità) può *“disporre ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore”* (art. 10), ivi compresi il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare e la sospensione della potestà dei genitori.

Se dichiarato adottabile, il minore ha diritto di essere collocato in affidamento preadottivo per un anno nella famiglia per lui più idonea scelta fra quelle aspiranti all'adozione (art. 22), e quindi da questa adottato al termine dell'anno di affidamento preadottivo.

Fra i procedimenti sulla potestà e i procedimenti per l'accertamento dello stato di abbandono vi è quindi una forte differenziazione a livello processuale, ma una grande somiglianza dei comportamenti genitoriali che vi possono dar luogo: tanto che un buon numero dei procedimenti sulla potestà si converte in procedimento di adottabilità, quando emergono in corso di causa comportamenti o maltrattamenti particolarmente gravi. A ciò si deve aggiungere che questi ultimi possono avere anche rilevanza penale, con intervento del pubblico ministero e del tribunale penale nei confronti dell'adulto maltrattante.

Per concludere, manca nel nostro ordinamento un sistema di norme coordinate che consideri e contrasti in maniera organica i maltrattamenti come categoria generale comprendente la violenza fisica, sessuale affettiva e psicologica nonché la trascuratezza, l'incuria e l'abbandono.

Quando qualcuna o più d'una di queste situazioni si verificano e superano un certo livello, l'allontanamento del minore – attuato secondo le procedure di legge e nel rispetto del principio di non ingerenza nella vita familiare – deve essere preso in considerazione a tutela dei suoi diritti: ma gli interventi presentano a livello normativo criticità forse non minori di quelle che si incontrano a livello pratico.

4. L'allontanamento: chi (l'autorità giudiziaria)

Una grande discrezionalità è data infatti al tribunale per i minorenni, sia nei procedimenti sulla potestà sia in quelli di adottabilità.

In quest'ultimo caso anche il singolo giudice delegato all'istruttoria può disporre l'allontanamento del minore.

Nel primo caso il tribunale, collegialmente, può prendere tutti i “provvedimenti convenienti” in relazione alle circostanze, e può anche disporre l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare.

L'articolo è stato modificato dalla Legge 28 marzo 2001 n. 149, la quale ha dato rilievo anche ai casi in cui il genitore tolleri la condotta maltrattante del figlio da parte del convivente. Anche qui il legislatore ha utilizzato il verbo “abusare”, come nell'art. 330 già commentato. Esso non deve essere inteso come riferito alla sfera sessuale, quanto piuttosto come abuso dei poteri attinenti alla potestà, vale a dire a condotte del genitore che abbiano per contenuto poteri che egli non ha e che invece di fatto esercita o pretende di esercitare.

Le condotte e i comportamenti genitoriali che possono dar luogo all'intervento del tribunale per i minorenni non sono tipicizzati; come non sono tipicizzati i provvedimenti che esso può applicare e che vanno da semplici prescrizioni fino all'allontanamento.

Ci si trova così davanti a una duplice e pericolosa indeterminatezza che può dar luogo a inerzie, interventi tardivi, o peggio a reiterati provvedimenti provvisori. Questi, rinviando ripetutamente la decisione definitiva, fanno sì che il procedimento si trascini anche per anni determinando una situazione di incertezza pregiudizievole per lo stesso minore destinatario della protezione, che, con il provvedimento definitivo, può essere sradicato da affetti lasciati consolidare nel tempo.

Si tratta di vere e proprie violenze istituzionali, non meno gravi e non meno traumatiche per il minore di molte delle violenze che egli può subire in famiglia.

5. L'allontanamento: chi (la pubblica autorità)

Nel nostro ordinamento il potere di decidere l'allontanamento del minore dalla famiglia spetta dunque all'autorità giudiziaria. La decisione incide infatti sulla potestà genitoriale, che è un dovere ma anche un diritto del genitore. Prima ancora però dell'intervento dell'autorità giudiziaria, deve intervenire ogni altra “pubblica autorità” quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone “che” per negligenza, immoralità, ignoranza “sono” incapaci di provvedere alla sua educazione, la pubblica autorità, a mezzo degli

organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione.

Così stabilisce l'art. 403 del codice civile², secondo una formulazione risalente, come già segnalato, agli anni Quaranta del secolo scorso, che è rimasta la stessa malgrado la riforma del diritto di famiglia del 1975 e le norme sull'adozione e l'affidamento del 1983 e del 2001.

Essa presenta difficoltà interpretative gravi, e si presta a forti dubbi di costituzionalità. Prevede infatti un dovere della "pubblica autorità" di allontanare provvisoriamente il minore dalla famiglia, con un provvedimento non giurisdizionale che incide pesantemente nella vita familiare e nell'esercizio della potestà, e che nemmeno menziona il diritto del minore all'ascolto.

Inoltre, la norma non subordina l'intervento a situazioni in cui manchi il tempo di allertare il giudice. Non indica un termine di scadenza del provvedimento. Non stabilisce entro quanto tempo esso debba essere presentato al giudice per il giudizio sulla sua legittimità, l'eventuale convalida e il giudizio di merito. Ha una portata estremamente vasta e generica, comprendendo situazioni di povertà abitativa, morale, materiale, educativa, di incapacità genitoriale dovuta a negligenza immoralità ignoranza o "*altri motivi*".

Per di più, l'art. 403 non dà indicazioni su quella che genericamente chiama pubblica autorità.

Secondo la giurisprudenza e la dottrina prevalente questa accezione comprende solo l'autorità amministrativa, e dunque il prefetto, il sindaco, l'assessore ai servizi sociali; secondo una parte della dottrina comprende solo l'autorità di pubblica sicurezza e dunque il questore. È comunque da escludere che l'art. 403 possa essere utilizzato direttamente dal pubblico ministero e dal giudice tutelare, che sono autorità giudiziaria e non amministrativa³.

Quale che sia la pubblica autorità che interviene, essa deve effettuare il suo intervento non direttamente ma "*a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia*".

Ciò sembra attribuire a questi organi (un tempo principalmente l'Opera Nazionale Maternità e Infanzia, e ora i servizi sociali del territorio) una funzione di struttura servente, così da privarli del potere-dovere di intervenire in maniera autonoma e per propria iniziativa.

Questa conclusione è dovuta ai vuoti normativi esistenti in una materia che, con la riforma dell'art. 117 della Costituzione, fa ormai parte in via esclusiva delle competenze legislative delle Regioni. E anche là dove le Regioni hanno deliberato sull'organizzazione dei servizi di protezione dell'infanzia⁴, mancano norme di collegamento con la normativa statale. Sta di

2. Si veda in materia: M. Sesta, Codice della Famiglia, Tomo 1°, p. 1656 e sgg.

3. Cfr. M. Sesta, *op. cit.*, p. 1658.

4. Ad es. Emilia-Romagna, Legge 2008 n. 14.

fatto che difficilmente si può sostenere la responsabilità del singolo operatore sociale per non avere effettuato di propria iniziativa l'allontanamento ex art. 403 c.c., ferma restando la sua responsabilità penale ex art. 70 della Legge 1983 n. 184 come modificata dalla Legge 2001 n. 149 se omette la segnalazione al pubblico ministero minorile cui è tenuto in forza dell'art. 9 della stessa legge.

Va notato però che le due normative non sono esattamente sovrapponibili. Infatti, l'art. 9 ora citato riguarda le “*situazioni di abbandono*”, cioè quelle in cui il minore appare moralmente o materialmente abbandonato, mentre l'art. 403 cod. civ., come abbiamo visto, ha una portata assai più vasta e generica.

6. L'allontanamento: come, dove

Alle criticità segnalate sopra per l'indeterminatezza delle previsioni normative ne vanno aggiunte altre.

Una riguarda le modalità dell'allontanamento, l'altra la possibile indeterminatezza della destinazione.

Quanto alla prima, il tema è troppo giuridico per essere affrontato in questa sede, dove basta ricordare i problemi sollevati dall'intervento della forza pubblica e dal ruolo del servizio sociale.

Quanto alla seconda, la Legge 1983 n. 184 e le modifiche introdotte dalla Legge 149 del 2001 sembrano univoche al riguardo.

Esse stabiliscono che il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo nonostante gli interventi di sostegno e aiuto ai genitori, è affidato temporaneamente a un'altra famiglia o a una persona singola.

Ove ciò non sia possibile, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare, che deve rispondere agli standard minimi fissati dalla Regione (art. 2).

Ma questa graduazione di interventi non è la regola: spesso in molte Regioni il collocamento in comunità è la destinazione prioritaria e maggioritaria rispetto all'affidamento familiare. Per di più, il termine di durata massima, fissato dalla legge in ventiquattro mesi, si è rivelato di difficile applicazione, poiché i problemi della famiglia di origine perdurano.

Perciò la maggior parte degli affidamenti si prolunga e diventa di fatto a tempo indeterminato, e questo per l'insufficienza dei programmi di recupero della famiglia di origine, o per insufficienza o mancanza degli stessi servizi che li dovrebbero attuare.

Dà luogo a situazioni analoghe un provvedimento atipico molto applicato nella prassi: l'affidamento al servizio sociale, che numerosi tribunali dispongono considerandolo compreso nei *provvedimenti convenienti* genericamente menzionati nell'art. 333 cod. civ. In questi casi non di rado il