

Allontanamento zero è legge

Luciano Tosco, | 24 novembre 2022

“Allontanamento zero”,^[note][Legge regionale 28 ottobre 2022, n. 17](#): Allontanamento zero. Interventi a sostegno della genitorialità e norme per la prevenzione degli allontanamenti dal nucleo familiare d’origine.^[/note] la nuova legge che regola in Piemonte la protezione e tutela minorile, è in primo luogo, per la parte politica che l’ha promossa, una norma con forte valenza identitaria, che si pone come possibile apripista a livello nazionale della diffusione di un nuovo modello di intervento; significativa a questo proposito la dichiarazione del neo Presidente del Consiglio in occasione del discorso di insediamento in Parlamento: “Abbiamo assunto l’impegno di limitare l’eccesso di discrezionalità nella giustizia minorile con procedure di affidamento e di adozione garantite e oggettive, perché non ci siano più casi Bibbiano, e intendiamo portarlo a termine”. Al tempo stesso, come si argomenterà, si tratta di una norma problematica da più punti di vista e con incerti sviluppi sia nei principi e obiettivi, sia nelle disposizioni applicative. Come impatterà – con quali discontinuità, ma anche con quali possibili tentativi di composizione - questo approccio nell’attuale contesto politico-culturale, tra gli attori del sistema di sostegno, protezione e tutela minorile, chiamati ad operare nella “preminenza dell’interesse superiore del fanciullo”?

Dal DDLR alla Legge Regionale

Il 25 ottobre il Consiglio regionale del Piemonte ha approvato, con i voti favorevoli della maggioranza e quelli contrari dell’opposizione, la Legge dal titolo: “Allontanamento zero”, risposta piemontese alla nota vicenda “Bibbiano”; con questo atto si è inteso, da parte dei promotori, contrastare alla radice un presunto eccessivo numero di allontanamenti praticato dai Servizi in Regione. È solo il caso di notare che i dati non confermano però tale valutazione, dal momento che in Piemonte gli allontanamenti riguardano una porzione molto piccola della popolazione minorile, pari a circa lo 0,23% nel 2020 e lo 0,24 nel 2021, inferiore sia al dato nazionale (0,27%), che a quello degli altri paesi (la media europea è pari allo 0,65%, quella degli Stati Uniti all’1,40%); ma, come si argomenterà, questo provvedimento assume un preminente significato culturale e identitario, che porta a letture dei dati orientate a dimostrare una tesi preconstituita. Il testo, approvato dopo un iter lungo e complesso,^[note] L’iter di questa legge si è articolato in quattro fasi: **(1)** Testo originario dal carattere identitario/ideologico e fortemente divisivo, solo formalmente coerente con la normativa nazionale e orientato a modificare in modo sostanziale l’attuale sistema normativo-istituzionale di protezione del minore. Tale DDLR è stato da subito oggetto di un ampio e articolato movimento di critica e contestazione (avvocati familiaristi, magistrati inquirenti e giudici minorili, docenti universitari, costituzionalisti, operatori sociali “coraggiosi” a fronte del clima pesantissimo indotto dalla campagna politico-mediatica post Bibbiano). **(2)** Testo emendato in Commissione in sede di esame istruttorio. A seguito di ampie e prolungate audizioni, memorie, nonché di un’indagine conoscitiva, l’Assessora proponente ha presentato 13 emendamenti di recepimento di rilievi espressi che hanno sensibilmente attenuato il carattere ideologico-identitario e divisivo del testo. **(3)** Testo presentato in aula senza emendamenti e nella sua forma originaria a seguito di contrasti interni alla maggioranza tra “aperturisti” e “identitari”. **(4)** Testo emendato in aula da proposte della maggioranza, mentre tutti quelli delle opposizioni (circa 600) vengono sistematicamente respinti con una procedura accelerata che esclude ogni discussione nel merito di ciascuno. Tali emendamenti non superano il carattere identitario/ideologico del testo, ma ne attutiscono l’impatto rendendolo al contempo per vari aspetti più confuso e ambiguo nelle formulazioni, come si argomenterà nel paragrafo conclusivo.^[/note] presenta significativi limiti e criticità che si mira a far emergere discutendo di seguito:

- principi e obiettivi della legge;
- metodo e percorso del provvedimento;
- effetti prevedibili;
- disposizioni specifiche di alcuni singoli articoli.

A conclusione si proporranno alcune osservazioni su possibili esiti.

Principi e obiettivi

Se è condivisibile il punto di partenza della Legge di ridurre gli allontanamenti per attuare pienamente il diritto del bambino a crescere nella propria famiglia, ciò che non è condivisibile è il capovolgimento del punto di vista: invece della centralità del bambino e della sua tutela come interesse preminente, si adotta un’impronta adultocentrica della potestà genitoriale per “diritto di sangue”, da riaffermare, da parte dell’adulto/genitore contro presunte “illecite”^[note] Termine utilizzato nel titolo

della Commissione parlamentare di inchiesta sulle "attività illecite" delle comunità per minori.[/note] interferenze delle istituzioni e dei loro servizi. Da qui ne deriva un impianto che contrappone genitori/famiglia all'insieme dei soggetti (istituzioni/servizi, giustizia minorile, volontariato affidatario, imprese sociali) che hanno un ruolo di tutela del minore orientato appunto alla centralità del bambino. Peraltro, questo provvedimento si inserisce, riguardo al tema della tutela e protezione dei minori, nell'attuale crescente clima socioculturale di crisi di fiducia dei cittadini nei confronti dello Stato e delle sue istituzioni. Clima i cui effetti sono in corso, con un progressivo ritiro del sistema di welfare, in nome, anche, dell'autonomia individuale e sociale da vincoli e condizionamenti istituzionali.

Metodo e percorso e suoi effetti

Ad inizio mandato, l'Amministrazione regionale, in luogo di promuovere un confronto e dibattito ampio e plurale, preliminarmente alla predisposizione di provvedimenti di riordino di aspetti del sistema di protezione e tutela dei minori, ha preferito redigere, senza audizioni e consultazioni, un testo ideologicamente connotato e divisivo. Ne è derivato, nei tre anni dalla presentazione alla promulgazione, un clima nelle relazioni politico istituzionali e nei servizi che ha portato, in un contesto sociale e di servizi già difficile, ad un grave, progressivo e dannoso deterioramento nei rapporti interistituzionali, compresi quelli con l'autorità giudiziaria minorile, e a una costante delegittimazione del volontariato delle famiglie affidatarie e dei servizi, sia a gestione diretta degli Enti pubblici, sia in affidamento a organizzazioni del Terzo settore, con conseguenze di profonde fratture difficili da sanare e dannosissimi effetti per i minori che invece si dovrebbero tutelare. Poco rassicurante, per una prospettiva di auspicabile ricomposizione dei conflitti, l'intervento in aula dell'Assessora proponente il provvedimento, prima dello scontato voto: "Mai più bambini che urlano e piangono perché spesso con l'inganno vengono portati via da scuola e dai loro genitori. [...] Mai più in posti con lucchetti alle porte e sbarre alle finestre, ragazzini che non possono mandare una mail alla propria mamma. [...] La legge rispetta il diritto naturale dei minori di poter vivere nel nucleo originario..."

Gli articoli della legge, tra criticità identitarie e aperture

In questo paragrafo si esaminano sinteticamente alcuni articoli del testo di legge evidenziando gli aspetti critici e le modifiche introdotte dagli emendamenti della maggioranza approvati in aula, di cui alcuni contengono elementi di possibile apertura.

Finalità e principi generali

Mentre il testo originario citava il "diritto del minore a crescere nell'ambito della sua famiglia di origine", nel testo finale si parla, seppure timidamente, del "Diritto del minore ad una famiglia" coerentemente con quanto previsto dalla Legge 149/2001. Nello stesso articolo è stato inserito un comma sul diritto del minore all'ascolto, previsione assente nel testo originario, nonché alla messa in condizione dello stesso di poter esprimere la sua volontà in considerazione della sua fase di sviluppo.

Prevenzione degli allontanamenti e Piano educativo familiare (P.E.F.)

Si prevede che, fatte salve diverse prescrizioni dell'autorità giudiziaria, l'allontanamento per cause di fragilità o inadeguatezza genitoriale possa essere praticato solo successivamente all'attuazione di un P.E.F., costruito con la famiglia, di durata almeno semestrale. Questa previsione, che risulta corretta e opportuna nell'ambito dei metodi e strumenti di intervento tecnico-professionale, presenta però criticità in ordine non solo ai rischi di proceduralizzazione burocratica di adempimenti, ma anche e soprattutto all'impossibilità di predeterminare tempi minimi così lunghi in presenza di situazioni per le quali, a tutela del minore, occorre intervenire.

Diritto del minore alla propria famiglia e sostegno al nucleo

La legge pone come prioritari e vincolanti interventi economici e abitativi (art. 6, commi 7 e 8). In specifico il testo originario prevedeva un impegno economico a favore della famiglia di origine pari almeno alla retta in presidio o al contributo dell'affido, secondo un'impostazione "ideologica" che vede nella mancanza di reddito la causa di allontanamento (cosa che non trova riscontro nei dati),[/note]Infatti, dai dati della Regione Piemonte tra i fattori per gli allontanamenti non risulta l'insufficienza reddituale.[/note] ragione per cui si prevede un trasferimento monetario, peraltro a costo zero per il bilancio regionale, dalle comunità alle famiglie. Il testo approvato prevede invece "soltanto" una cifra almeno pari al contributo dell'affido. Questa disposizione suscita forte perplessità, considerando che le famiglie, se bisognose di aiuto economico, ricevono comunque aiuti previsti da norme specifiche vigenti (es. reddito di cittadinanza), mentre i problemi relativi alla tutela dei minori derivano da

fattori diversi da quelli economici; inoltre, questa monetizzazione della responsabilità genitoriale pone problemi di determinazione ed equità non indifferenti nella misura della sua assegnazione.

Allontanamento dalla famiglia

Si stabilisce, come priorità di scelta, il coinvolgimento delle reti famigliari fino al quarto grado (artt. 3, 4, 6, 9) senza specificare criteri di idoneità, quasi la parentela sia di per sé garanzia di tutela per il minore; si tratta di una soluzione che in Piemonte è già adottata in misura superiore alla media nazionale e che è in ulteriore aumento negli ultimi anni.[note]Il ricorso all'affidamento a parenti in Piemonte è significativo e in aumento (47% del totale), nonché superiore alla media nazionale (43%).[/note] Al contrario l'affidamento extrafamiliare, è considerato come intervento residuale da attivare solo qualora non sia possibile (senza ulteriore specificazione) ricorrere alla rete parentale.[note]A Torino gli affidi a terzi attivati nell'anno sono passati da 80 nel 2019 a 65 nel 2021. Tale diminuzione è certo dovuta agli effetti della pandemia, ma anche alla campagna "post Bibbiano" di generalizzato attacco e delegittimazione dell'istituto dell'affido eterofamiliare.[/note]

Finanziamento

Le risorse regionali sono destinate nella misura del 90% (20 milioni di euro anno) alle azioni volte a prevenire l'allontanamento. Ne deriva che gli oneri relativi agli inserimenti fuori famiglia in affido o comunità saranno quasi completamente a carico dei bilanci comunali, con la conseguenza di aggravare le condizioni dei minori più in difficoltà.

Oltre Allontanamento zero

La legge appena approvata mantiene, anche nel suo testo definitivo, la connotazione di provvedimento "identitario" di bandiera. Gli emendamenti introdotti dalla maggioranza paiono mirare a cercare di evitare o almeno rendere meno palesi rischi di conflitti tra organi istituzionali e profili di incostituzionalità, disposizioni contrarie a quelle nazionali, evidenti iniquità nella distribuzione delle risorse in relazione alle diverse tipologie e condizioni della popolazione, illegittime ingerenze nell'autonomia programmatica e gestionale dei gestori delle funzioni sociali. Dopo questi interventi la connotazione identitaria della norma risulta attenuata, ma al tempo stesso il testo appare più pasticciato e ambiguo, incerto nei suoi esiti e sviluppi; se ciò rappresenta da una parte una ulteriore criticità, potrebbe dall'altra aprire la possibilità di interpretazioni più "permeabili" che potrebbero svilupparsi, ad esempio, in sede di "Linee guida attuative" (art. 13), di "Piano triennale regionale degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza" (art. 11), o a partire dalla previsione, totalmente assente nel testo originario, della multidisciplinarietà e quindi della valenza socio-sanitaria degli interventi nelle situazioni di disagio familiare (art 7) o da indicazioni, tanto importanti quanto nascoste tra le righe, quali la partecipazione delle comunità per minori ad interventi di sostegno educativo domiciliare (art. 11).[note]Peraltro, non si tratta di una proposta nuova. Infatti, per esempio, da una ventina d'anni il Comune di Torino ha attivato progetti educativi nelle famiglie mirati, intensi e temporanei attraverso parziali riconversioni di attività e personale di strutture residenziali per minori del terzo settore accreditate presso la Città per evitare il rischio di allontanamento, favorire i rientri in famiglia, supportare gli affidatari nelle situazioni particolarmente difficili.[/note] Ma perché più forte di ogni intenzione di parte sia la realtà della condizione e dei bisogni dei bambini sono necessari attenzione, impegno, buone prassi e vigilanza di tutti quelli che hanno davvero a cuore l'interesse superiore dell'infanzia.

Bibliografia

- De Carli S., "Cara Meloni, facile dire 'allontanamento zero': ma l'alternativa qual è?", [Vita, 27 ottobre 2022](#)
- De Carli S., "Il Piemonte approva l'Allontanamento zero. Il Diritto preminente diventa quello dei genitori", [Vita, 26 ottobre 2022](#)
- Garena G., Tosco L., "L'allontanamento dei minori nelle nuove fragilità e povertà educative", [Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 3, estate 2020](#)
- Long J., "'Allontanamento zero'? No, grazie!", [Welforum.it, 31 gennaio 2022](#)