



**A.I.M.M.F.**

Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e per la Famiglia  
Aderente all' «Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille »

## **OSSERVAZIONI SUL DISEGNO DI LEGGE S 1831**

### **1. I MINORI FUORI FAMIGLIA IN ITALIA E IN EUROPA: ALCUNI DATI E LE DIFFERENZE INTERNE AL SISTEMA**

Il dichiarato fine del Disegno di legge è quello di intervenire sulla disciplina dei procedimenti *de potestate* per rafforzarne l'istruttoria, introducendo una valutazione comparativa del “*beneficio collegato all'interruzione della situazione di pregiudizio in atto con le conseguenze derivanti dal distacco dall'ambiente familiare sotto il profilo della salute psico-fisica del minore*”.

Alcuni dati valgono a dar conto della complessità della questione.

I minorenni in affidamento familiare per almeno cinque notti a settimana, insieme a quelli accolti nei servizi residenziali, esclusi i MSNA, sono stati **33.325** al 31.12.2024, pari al **3,9 per mille dei minori residenti**<sup>1</sup>.

Il dato conferma **la bassa propensione all'allontanamento dell'Italia** che da tempo la colloca in uno degli ultimi posti nella graduatoria dei paesi europei. Circa un terzo della Francia (**11,24** per mille) e meno della metà della Germania (**10,80 per mille**)<sup>2</sup>.

Alla stessa data, **20.592** sono i minori accolti nei servizi residenziali. Di questi circa il 28%, quindi **5.760**, vive in accoglienza assieme al genitore, gli altri sono **14.832**.

Gli affidamenti disposti dal giudice, compresi quelli intrafamiliari, sono stati 9.708, gli altri 3.030 sono stati consensuali.

Gli affidamenti familiari che si svolgono con una diversa modalità (affidamenti diurni o solo per alcuni giorni della settimana) sono stati 2.342.

Per concludere su questo punto una proposta: occorrerebbe prima di tutto precisare se le disposizioni proposte in caso di allontanamento riguardano tutte le fattispecie indicate o se invece ne escludano alcune; in particolare: gli inserimenti in accoglienza assieme al genitore (adottati

---

<sup>1</sup>Questi dati sono riportati nel n. 61 dei Quaderni della ricerca sociale. *I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS*, Anno 2022, Istituto degli Innocenti, Firenze, novembre 2024, pag. 12; consultabile in <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/qrs-61-affidamento-familiare-2023.pdf>

<sup>2</sup>Questi elementi di comparazione sono riportati nel n. 60 dei Quaderni della ricerca sociale. *I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS*, Anno 2022, Istituto degli Innocenti, Firenze, agosto 2024, pag. 12; consultabile in <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/qrs-60-affidamento-familiare-2022.pdf> ; proprio in riferimento a questa comparazione il documento evidenzia il basso grado di propensione che il sistema del welfare pubblico in Italia ha manifestato rispetto alle misure che determinino l'allontanamento del minorenne dal nucleo familiare.

non necessariamente solo nei casi di violenza familiare), gli affidamenti parziali, quelli intrafamiliari e quelli volontari.

Inoltre, sarebbe necessario precisare se la disposizione debba trovare applicazione solo nel caso di procedimenti sulla responsabilità genitoriale o anche nei giudizi di accertamento dello stato di abbandono, quando siano emessi provvedimenti ai sensi dell'art. 330 c.c.

Alcune di queste situazioni potrebbero quindi ampliare i casi di esclusione già previsti dall'art. 1 ultimo comma.

La distinzione è di grande rilievo perché il numero dei minorenni interessati varia **da un minimo di 24.540 ad un massimo di 35.672<sup>3</sup>**.

## **2. PERCHÉ OBBLIGATORIA ?**

La proposta, come spiega la relazione illustrativa che presenta il disegno di legge, introduce l'art.473 bis.25.1 c.p.c. che *“subordina il provvedimento di allontanamento ad una consulenza tecnica d'ufficio”*. Il tenore letterale della disposizione esclude che il ricorso alla CTU sia solo facoltativo, come è stato invece sinora secondo le modalità ordinarie di svolgimento del processo civile.

Una tale obbligatorietà non ha esempi omologhi in altri processi civili, nei quali vengono in esame situazioni non meno complesse e delicate.

Va precisato che **nessun allontanamento**, che non sia determinato da una situazione di grave urgenza connotata da profili di evidenza, **viene disposto prima di aver espletato un'istruttoria** che comprende la convocazione e l'audizione personale dei genitori, l'ascolto del minorenne, la nomina del curatore speciale, l'incarico ai professionisti del welfare pubblico di effettuare approfondimenti e la discussione in udienza, nel contraddittorio delle parti, delle relazioni depositate in giudizio in cui sono esposti i risultati degli approfondimenti.

Superato definitivamente il precedente modello del rito camerale, **il procedimento è ora compiutamente disciplinato**, per tutte le attività processuali appena indicate e in ogni altro suo aspetto, **dalle disposizioni del Titolo VI bis del Libro secondo del codice di rito**, che trova applicazione dal 28 febbraio 2023 in ragione della disposizione espressa dall'art.3 del D. Lgs. 10 ottobre 2022 n.149.

Se si ritenesse - la questione non è chiara sulla base dell'attuale formulazione del ddl. - che la nuova disciplina proposta trovi applicazione anche nel corso del procedimento di **accertamento dello stato di abbandono** – in ragione di quanto disposto dall'art.10 c. 3 della legge 4 maggio 1983 n.184 – allora la disciplina di riferimento, anche per i profili processuali, sarebbe quella dettata dall'art.8 e ss., con la previsione quindi anche della difesa tecnica d'ufficio obbligatoria (art.10 c.2)

**Questa attività istruttoria consente di regola di acquisire conoscenze adeguate per formulare una decisione**, anche di allontanamento quando necessario, conseguente ad una valutazione ponderata dei fattori di rischio e di protezione che connotano la condizione del minorenne. **Una decisione motivata e suscettibile di impugnazione, anche quando non definitiva.**

---

<sup>3</sup> Anche questa stima viene formulata con riferimento ai dati desunti dalle pubblicazioni indicate in precedenza.

Tenuto conto di questo sistema di approfondimenti istruttori e di garanzie che connota il procedimento minorile, il ricorso alla perizia rappresenta quindi un'integrazione necessaria solo in alcuni casi, **sempre possibile ma non obbligatoria**.

Per altro rafforza queste osservazioni il fatto che il Tribunale per i minorenni opera in una composizione mista e che gli organi decidenti comprendono, assieme ai giudici togati, anche giudici onorari esperti in discipline psicosociali.

**Per concludere su questo punto: risulta immotivata, e distorsiva delle ordinarie regole processuali, l'obbligatorietà della decisione di disporre la Consulenza tecnica d'ufficio che preclude al giudice la valutazione sulla sufficienza probatoria degli elementi raccolti nel corso dell'istruttoria, già ritualmente sottoposti al contraddittorio delle parti.**

### **3. IL QUESITO PERITALE INCENTRATO SU UN'ALTERNATIVA DECISORIA**

Il legislatore formula il quesito peritale **incentrato sull'alternativa decisoria dell'allontanamento**.

La scelta si pone in contrasto con i criteri che debbono regolare il ricorso alla CTU, poiché secondo la giurisprudenza di legittimità *“la consulenza tecnica d'ufficio costituisce mero strumento di ausilio tecnico e non può tradursi in una delega delle funzioni decisorie, né in una surrettizia sostituzione del giudice cui spetta in via esclusiva la valutazione dei fatti e la decisione della controversia”* (Cass. 31886/2019 e SS.UU. 3086/2022).

Nello stesso senso la Corte di legittimità, proprio ad escludere che la mancata ammissione della consulenza costituisse un vizio della decisione del giudice di merito, ha affermato che *“E' infatti riservato al giudice di merito individuare le fonti del proprio convincimento, valutare le prove, controllarne l'attendibilità e la concludenza, scegliere tra le risultanze istruttorie quelle ritenute idonee a dimostrare in fatti in discussione, dare prevalenza all'uno o all'altro mezzo di prova”* (Cass. SS.UU., n.8053 del 2014).

Non si tratta solo **dell'introduzione di un automatismo** nel percorso processuale, già di per sé negativo, ma di **una vera e propria traslazione del potere decisionale su un organo tecnico**, come avverrebbe di fatto per il carattere obbligatorio della consulenza e per la formulazione di un quesito incentrato non su specifiche cognizioni tecniche ma su un'alternativa decisoria.

Il quesito formulato dal legislatore confligge quindi con le regole che secondo la giurisprudenza di legittimità, debbono governare il ricorso alla consulenza tecnica d'ufficio, a pena di inutilizzabilità del mezzo e persino, in talune circostanze, di rilievo per il giudice sotto il profilo disciplinare.

In sostanza e per concludere su questo punto: il legislatore prefigura un'esternalizzazione **del giudizio che di fatto priva di rilevanza, prima che la decisione del giudice, il funzionamento stesso della giurisdizione, il contributo dei difensori all'esame dei risultati probatori e la funzione cognitiva del processo.**

### **4. L'ORGANO TECNICO COLLEGIALE**

Sulla composizione dell'organo tecnico il disegno di legge prevede che debba farne parte *“un medico specializzato in neuropsichiatria infantile e un medico pediatra, entrambi esterni all'albo*

*del tribunale e appartenenti ad un ente pubblico, e a uno o più professionisti in possesso di adeguate e comprovate competenze”.*

A questo riguardo si impongono due osservazioni: prima di tutto la composizione professionale è **molto sbilanciata sulle competenze mediche**, forse sul presupposto - non più molto condiviso - che le dimensioni del maltrattamento infantile siano meglio comprensibili in questi ambiti disciplinari.

In secondo luogo, il reclutamento di questi professionisti dalle strutture pubbliche pone **enormi problemi in termini di disponibilità delle risorse e di tempi per gli espletamenti degli incarichi**, come sanno bene i giudici minorili ogni volta che debbono far ricorso a queste specializzazioni. Il rischio è che la CTU obbligatoria **determini una sospensione del processo di diversi mesi**.

Per altro si propone un ulteriore interrogativo: se queste competenze sono spesso già coinvolte nelle istruttorie condotte dai tribunali per valutare il pregiudizio cui un minore è esposto, **la valutazione dell'organo tecnico costituirebbe di fatto un inutile duplicato dell'attività istruttoria già svolta**.

## **5. LE DISPOSIZIONI FINANZIARIE**

La legge prevede la dotazione di **2.500.000 euro**, non è esplicitato quale procedimento di calcolo sia stato adottato per pervenire a questo risultato.

Tuttavia, pena l'inefficacia delle nuove disposizioni, non dovrebbe essere difficile formulare una previsione commisurata a criteri espliciti.

Va premesso che la previsione deve tener conto non solo dei nuovi ingressi ma anche delle presenze esistenti, in conseguenza della disposizione dell'art.3 relativo alla disciplina transitoria.

Ipotizzando che la platea dei destinatari sia quella più ristretta (quindi 24.540 minorenni con esclusione di quanti sono accolti nei servizi residenziali assieme al genitore, degli affidamenti volontari e delle forme di affidamento diverse dal tempo pieno, come chiarito al p.1), considerando che il costo della prestazione del singolo consulente si attesti sulla cifra media, assai contenuta, di 2.000 euro, tenuto conto del fatto che secondo il d.d.l. il collegio deve essere composto da non meno di tre consulenti, **la dotazione finanziaria annua per il 2026 non potrà essere inferiore a 147.240.000 euro, quasi sessanta volte di più dell'importo indicato nel disegno di legge**.

Una volta andato a regime il sistema, dal 2027 la dotazione annua finanziaria dovrebbe essere di **78.000.000, pari a circa 13.000 nuovi affidamenti nell'arco dell'anno**.

È vero che la somma indicata viene considerata come anticipo da recuperare, che si tratterebbe quindi non di una spesa ma di un'anticipazione finanziaria come previsto dall'art. 131 del Testo unico in materia di spese di giustizia, ma neppure si può trascurare il fatto che delle spese sostenute dall'amministrazione a questo titolo, **la Corte dei Conti ha stimato una percentuale di recupero che oscilla solo tra il 4 e il 7%<sup>4</sup>, restando per il resto insolventi gli obbligati**.

Quella che esponiamo su questo punto riteniamo sia una stima correlata a criteri obiettivi, necessaria per evitare che una modifica normativa in materia minorile si infranga - per l'ennesima volta - **sull'inverosimiglianza o l'assenza di qualsiasi analisi di fattibilità organizzativa ed economica**.

---

<sup>4</sup> Cfr. questo proposito la Relazione al Parlamento del giugno 2025

In conclusione: sia per **gli effetti distorsivi** che si produrrebbero sull'ordinario svolgimento del processo, sia per l'assenza di un'obiettiva **analisi di fattibilità economica e organizzativa**, riteniamo che **il disegno di legge non possa essere in alcun modo condiviso**.

Roma, 20 maggio 2026

Il Segretario Nazionale

Anna Maria Casaburi

Il Presidente

Claudio Cottatellucci