

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



13

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

### ► c) La Legge 149/2001: il superamento del ricovero in istituto entro il 31 dicembre 2006

33. Il Comitato ONU nota con preoccupazione che la Legge 184/83 (modificata dalla Legge 149/2001) relativa ad adozione e affidamento non è stata attuata su tutto il territorio dello Stato parte e che tuttora vi sono più bambini in istituto che in affidamento. Il Comitato, inoltre, esprime la propria preoccupazione per l'alto numero di bambini che si trovano in istituto a scopo di protezione sociale e talvolta insieme a giovani delinquenti. Inoltre, il Comitato è preoccupato per il fatto che, secondo uno studio del 1998 condotto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, il periodo di permanenza in istituto può protrarsi molto a lungo, il contatto con le famiglie non sia sempre garantito e che il 19,5% di questi istituti non sia in possesso di regolare autorizzazione.

34. Ai sensi dell'art. 20 della Convenzione, il Comitato ONU raccomanda che l'Italia:

- (a) prenda tutte le misure necessarie per assicurare l'applicazione della Legge 184/83;
- (b) come misura preventiva, migliori l'assistenza sociale e il sostegno alle famiglie in modo da aiutarle ad adempiere il compito di crescere i bambini, attraverso l'educazione dei genitori, la creazione di consultori e l'utilizzo di programmi comunitari.

(CRC/C/15/Add. 198, punti 33, 34 lett. a) b)

Il diritto di ciascun minore a vivere e crescere in famiglia è riconosciuto dalla CRC ove, nel preambolo, si afferma che «la famiglia, unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli, deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività. Si riconosce che il fanciullo ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione»<sup>29</sup>.

I principi della Convenzione hanno trovato applicazione, in Italia, nella **Legge 149/2001** sul «Diritto del minore ad una famiglia» la quale prevede che «il ricovero in istituto dei minori deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rappor-

<sup>29</sup> Tale principio è ulteriormente ribadito negli articoli 7, 9, 20 della CRC.

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



14

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

ti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia». Questa legge riconosce la famiglia come risorsa fondamentale della società in quanto in grado di supportare sia i suoi componenti sia soggetti e nuclei familiari esterni temporaneamente in difficoltà.

L'attuazione di tale legge desta però forti preoccupazioni, già evidenziate nel Rapporto 2005, e ora accentuate dal fatto che il superamento del ricovero in istituto è previsto per il 31 dicembre 2006.

Innanzitutto si rileva che, come sottolineato nel Rapporto 2005, il diritto del minore a crescere in famiglia non è un diritto esigibile, in quanto la realizzazione degli interventi previsti dalla Legge 149/2001 (quali, ad esempio, il sostegno alle famiglie d'origine, agli affidamenti e alle adozioni di minori ultradodicesenni e con disabilità accertata, ecc.) è condizionata dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali<sup>30</sup> e quindi le suddette istituzioni non hanno l'obbligo di fornire gli aiuti previsti, che rimangono subordinati alle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci. Va inoltre precisato che né la Legge 149/2001, né la Legge 328/2000 prevedono norme che consentano agli utenti e alle associazioni di tutela dei diritti la possibilità di far rispettare dagli Enti Locali la priorità degli interventi alternativi al ricovero.

L'attuazione della Legge 149/2001 è ulteriormente complicata dal fatto che con la Legge 328/2000 e la modifica del Titolo V della Costituzione la competenza per le politiche sociali è esclusiva delle Regioni per quanto riguarda i poteri di programmazione e legislativi, e degli Enti Locali per quanto riguarda la gestione degli interventi. Lo Stato, come già ricordato, ha invece il compito di definire i LIVEAS.

È quindi necessario che le Regioni assumano a livello legislativo i necessari provvedimenti per rendere esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e che gli stessi Enti gestori degli interventi assistenziali (comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, definendo le modalità operative.

Un esempio positivo in tal senso è fornito dalla Legge della Regione Piemonte 1/2004, «Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento», che ha stabilito il diritto dei soggetti alle prestazioni e ai servizi da parte degli Enti gestori; la obbligatorietà della gestione in forma associata degli interventi da parte degli

Enti gestori; la obbligatorietà di istituire, nell'ambito delle prestazioni essenziali definite dalla stessa legge, i servizi di assistenza economica e domiciliare, nonché quelli relativi all'affidamento e all'adozione.

Nel Rapporto 2005 si raccomandava un'azione nei confronti delle Regioni affinché approvassero disposizioni chiare sulle caratteristiche delle comunità di tipo familiare. La **classificazione delle strutture di accoglienza per minori** evidenzia ancora una notevole eterogeneità di sistemi, denominazioni e definizioni espressi a livello regionale e locale, sintomo della complessità del tema e delle soluzioni che regionalmente e localmente si sono date nel tempo.

Analizzando la normativa relativa alle strutture residenziali per minori di sei Regioni: Lombardia, Lazio, Veneto, Piemonte, Emilia Romagna e Toscana<sup>31</sup>, abbiamo riscontrato infatti numerose differenze sia a livello di terminologia che di contenuti. Ad esempio:

Per **comunità familiari**, la Regione Lombardia intende una struttura con finalità educative e sociali *gestita da una famiglia presso la propria abitazione* che può ospitare fino a 6 minori. È prevista la presenza di un operatore di supporto alla famiglia stessa.

Per **casa-famiglia** la Regione Lazio intende una struttura caratterizzata dalla presenza di *operatori quali figure parentali* (2 educatori professionali di ambo i sessi) e può ospitare fino a 6 minori (più due posti di pronta accoglienza). Oltre agli educatori è prevista la presenza di un responsabile.

Per **comunità di tipo familiare o casa famiglia** la Regione Piemonte prevede una modalità di accoglienza caratterizzata dalla *presenza di una famiglia o di una coppia di adulti*, generalmente un uomo e una donna che assumono funzioni genitoriali e supervisionati da parte di professionisti. Si specifica inoltre che la casa famiglia per minori è gestita da un *ente legalmente riconosciuto* (associazione o cooperativa) che garantisce la formazione continua dei propri associati.

<sup>30</sup> Si veda inciso «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili», agli artt. 1, 5, 6 comma 8 della Legge 149/2001.

<sup>31</sup> Regione Lombardia: Deliberazione giunta regionale n. VII/20943/2005; Deliberazione giunta regionale n. VII/20762/2005.

Regione Lazio: L.R. n. 41/2003; Deliberazione giunta regionale n. 1305/2004; Regolamento regionale n. 2/2005.

Regione Piemonte: L.R. 1/2004; Delibera Giunta regionale n. 41-2003 del 15/03/04.

Regione Emilia Romagna: Deliberazione della giunta regionale 1° marzo 2000, n. 564. Questa direttiva sta per essere superata da una nuova direttiva sull'accoglienza secondo un approccio unitario con le altre forme di accoglienza dei minori (affidi familiari e adozioni).

Regione Veneto: L.R. 15/12/82 n. 55; Reg. 17/12/84 n. 8; L.R. 11/08/94 n. 37; L.R. 22/02/99 n. 7; L.R. 16/08/02 n. 22; Delibera di Giunta 2474 del 2004.

Regione Toscana: L.R. n. 41 del 24/02/2005; Regolamento Regionale in fase di approvazione.

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



15

I DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA IN ITALIA

Per la Regione Emilia Romagna la **comunità di tipo familiare** è caratterizzata dalla *convivenza continuativa e stabile di due o più adulti* che offrono ai minori un rapporto di tipo genitoriale ed un ambiente familiare sostitutivo. Può accogliere fino a 5 minori.

La Regione Veneto prevede invece sia il **gruppo famiglia**, costituito da 2 *educatori*, preferibilmente di ambo i sessi e idonei ad assumere ruoli parentali, che accolgono 4-5 minori (l'attività degli operatori deve essere libera da ogni rapporto di lavoro dipendente con l'ente affidatario. Si applicano, in quanto compatibili, le norme previste per l'affidamento familiare), che la **casa-famiglia** una comunità residenziale appartenente a un ente gestore riconosciuto, organizzata e modulata su modello familiare con la presenza di *soggetti adulti motivati* che realizzano una condivisione di vita con le persone accolte; la capacità ricettiva non supera le 12 unità.

La Regione Toscana infine prevede sia **comunità familiari**, caratterizzate dall'accoglienza di massimo 6 minori e con la presenza di 2 persone per l'assistenza di base e alla persona, sia **comunità a dimensione familiare**, dove possono essere accolti massimo 10 minori più 2 posti di pronta accoglienza ed è prevista la presenza di 5 persone per l'assistenza di base e alla persona e 3 per il sostegno educativo.

Per quanto riguarda la raccomandazione, espressa dal Gruppo di Lavoro nel Rapporto 2005, di evitare che le strutture di accoglienza si accorpino tra di loro, mossa dalla preoccupazione di evitare le conversioni di istituti in micro realtà di accoglienza contigue, si evidenzia che solo in due Regioni sono stati previsti vincoli in tal senso. Nella Delibera della Giunta della **Regione Piemonte** n. 41-2003 del 15/03/04 è espressamente specificato che: «È consentita la coesistenza di non più di due strutture residenziali, preferibilmente di tipologie diverse, nello stesso edificio o in edifici tra loro collegati (intendendo sia edifici uniti da connettivo interno, sia edifici uniti da spazi esterni catastalmente individuati)». E nella Legge Regionale n. 41 del 24/02/2005 della **Regione Toscana** è scritto: «essere organizzati in maniera da non coesistere con altri servizi residenziali nello stesso edificio o in edifici tra loro collegati, ossia edifici uniti da connettivo interno ed edifici che usufruiscono di spazi comuni esterni o nelle immediate vicinanze».

Nelle normativa delle altre Regioni analizzate non si fa alcun riferimento alla questione dell'accorpamento.

Per quanto riguarda l'impegno istituzionale per attivare e sostenere interventi alternativi all'Istituto, sempre raccomandato nel Rapporto 2005, si sottolinea che non ci sono

dati aggiornati disponibili a livello nazionale sulle iniziative delle Regioni e degli Enti locali. Si può parlare di applicazione delle disposizioni «a macchia di leopardo» per cui, ad esempio, se da un lato sono continuati i ricoveri in strutture di minori con famiglie in gravi difficoltà, dall'altro sono state realizzate iniziative significative da diversi servizi Affidi degli Enti locali per la promozione dell'accoglienza familiare<sup>32</sup>.

Infine, ancora con riferimento a quanto evidenziato nel Rapporto 2005, è triste dover constatare come ancora oggi non sia stata attivata una rilevazione sistematica in tutte le Regioni, attraverso l'istituzione di un'**anagrafe regionale**, dei minori ricoverati nelle strutture residenziali, anagrafe che dovrebbe essere costantemente aggiornata e che consentirebbe un monitoraggio continuo dei minori presenti negli istituti e nelle comunità e una programmazione mirata degli interventi alternativi su questi minori. Questa anagrafe è tuttora attiva unicamente in tre Regioni: Lombardia, Piemonte, Veneto<sup>33</sup>.

La **mancaza di dati** è una questione rilevante in quanto ne deriva una incapacità di pianificazione e di elaborazione di una strategia specifica volta a dare applicazione effettiva alla Legge 149/2001. Ad oggi non si sa quanti siano i minori fuori dalla famiglia in Italia. Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza ha presentato a Novembre 2005 l'estratto del Rapporto «*L'eccezionale quotidiano – Rapporto sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*», che non contiene però dati sui minori fuori dalla famiglia: per quanto riguarda i minori in affido invece si riprendono i dati del 1999 (prima che fosse approvata la Legge 149/2001) e per i minori in istituto, i dati della ricerca effettuata nel 2003.

<sup>32</sup> Si vedano ad esempio i documenti elaborati dal tavolo di confronto del CNSA (Coordinamento Nazionale Servizi Affidi) con la partecipazione delle Associazioni operanti in questo settore (Anfaa, Ass. Papa Giovanni XXIII, Centro Ausiliario per i Problemi minorili, Famiglie per l'Accoglienza, Reti Famiglie aperte - Cnca, Movi, Famiglia aperta, Coordinamento regionale per l'affido familiare in Campania, etc.) in materia di sensibilizzazione sull'affido, di affidi di bimbi piccolissimi, di minori extracomunitari, di adolescenti, reperibili sul sito del Comune di Genova, [www.comune.genova.it](http://www.comune.genova.it), che ha attualmente la segreteria, e la sintesi del convegno tenuto a Milano il 26 maggio 2005 «*Affidamenti familiari: dalla discrezionalità al diritto dei bambini*», organizzato dall'Anfaa, dalla Fondazione Promozione Sociale e da Prospettive Assistenziali, con la collaborazione del CNSA, in *Bollettino di informazione e discussione Anfaa* n. 2-3/2005.

<sup>33</sup> Nella Relazione del 2005 sulla condizione dell'infanzia e adolescenza nella Regione Veneto, vi è un intero capitolo dedicato ai minori che vivono fuori dalla propria famiglia: sia i minori in affido (con provvedimento del TM), in totale 537, che i minori ospiti di strutture residenziali, 1.446 nel periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 2004.

# Capitolo I.

## Misure generali di attuazione della CRC in Italia

2° rapporto di aggiornamento 2005-2006



16

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Alla luce di tali osservazioni il Gruppo di Lavoro reitera nuovamente le raccomandazioni avanzate nel Rapporto 2005:

1. l'assunzione da parte delle Regioni di provvedimenti legislativi per rendere esigibile il diritto del minore a crescere in una famiglia, attraverso la previsione di adeguati sostegni economico-sociali ai nuclei familiari d'origine e il supporto agli affidamenti e alle adozioni, con una particolare attenzione a quelle dei minori ultradodicesenni o con disabilità accertata;
2. l'attivazione da parte di tutte le Regioni di un'anagrafe aggiornata sulla situazione personale e familiare dei minori ricoverati nelle strutture residenziali, realizzata con standard di riferimento comuni al fine di facilitare il monitoraggio e una programmazione mirata degli interventi alternativi per questi minori;
3. una maggiore omogeneità sulle caratteristiche delle comunità di tipo familiare definite a livello regionale, con un'espressa attenzione volta ad impedirne raggruppamenti sia nello stesso stabile sia nella stessa zona, al fine di evitare le conversioni di istituti in micro realtà di accoglienza contigue;
4. un maggiore impegno da parte della magistratura minorile in materia di vigilanza e controllo sugli istituti, sulle comunità e sulle condizioni dei minori in essi ricoverati.

«La CRC e i minori privi delle cure genitoriali», Day of General Discussion del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Ginevra 16 settembre 2005<sup>34</sup>.

Il Comitato ONU manifesta la propria preoccupazione di fronte ad un divario sempre maggiore tra le leggi e le politiche nazionali da un lato e le misure attuative delle stesse dall'altro.

Il Comitato ONU è preoccupato dal fatto che l'istituzionalizzazione dei minori in difficoltà familiare è usata sistematicamente. Il Comitato riconosce che la famiglia garantisce l'ambiente migliore per uno sviluppo armonioso del minore e chiede che gli Stati applichino misure alternative per evitare il collocamento a lungo termine dei minori negli istituti. Inoltre il Comitato ONU desidera enfatizzare il principio dell'individualità di ciascun minore per cui ogni bambino/a è unico/a e necessita di un proprio piano di vita individuale. Il fattore tempo deve essere considerato un elemento chiave nel processo decisionale e bisogna sempre tenere in considerazione il punto di vista del minore nelle decisioni che lo riguardano<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Il 16 settembre 2005 si è tenuto a Ginevra l'annuale incontro di approfondimento relativamente ad un tema specifico prescelto nell'ambito dell'applicazione della CRC, organizzato dalla segreteria del Comitato ONU. Si tratta di una discussione pubblica a cui sono invitati a partecipare rappresentanti governativi, funzionari delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, rappresentanti di ONG, al fine di approfondire lo specifico individuato come oggetto dell'incontro. Alla giornata ha partecipato una delegazione del Gruppo di Lavoro sulla CRC che ha presentato un proprio contributo scritto contenente le seguenti raccomandazioni: 1) i governi dovrebbero allocare risorse per assicurare i necessari programmi di supporto per le famiglie d'origine e per promuovere l'affidamento familiare e l'adozione con investimenti in termini di risorse economiche, educazione e supporto nel monitorare l'attuazione di piani di vita individualizzati; 2) gli Stati dovrebbero approvare disposizioni chiare sulle caratteristiche delle comunità di tipo familiare, impedendone raggruppamenti sia nello stesso stabile sia nella stessa zona al fine di evitare che si pro-

ceda ad uno smantellamento puramente formale dei grandi istituti ricorrendo a micro realtà di accoglienza contigue; 3) gli Stati dovrebbero creare un'anagrafe aggiornata sulla situazione personale e familiare dei minori ospitati nelle strutture residenziali, realizzata con standard di riferimento comuni al fine di facilitare il monitoraggio e una programmazione mirata degli interventi alternativi per questi minori; 4) gli Stati dovrebbero promuovere l'adozione internazionale come uno strumento alternativo di tutela del minore qualora quest'ultimo non possa essere accolto nella sua famiglia di origine o in una famiglia adottiva grazie all'adozione nazionale; 5) è necessario monitorare e regolamentare il fenomeno dei soggiorni terapeutici per i minori istituzionalizzati per assicurare che il superiore interesse del minore sia rispettato.

<sup>35</sup> Cfr. «Unedited Version, Committee on the Rights of the Child, 12-30 September 2005, Day of General Discussion on Children without parental care, 16 September 2005», scaricabile da [www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm](http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm)