



3. MINORI PRIVI DI UN AMBIENTE FAMILIARE

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 consulenti e l'utilizzo di programmi comunitari;
- (c) adotti misure efficaci per attuare soluzioni alternative all'istituzionalizzazione, come l'affidamento, l'affido in case famiglia e altri sistemi di assistenza familiare, e collochi i bambini in istituto solo come soluzione estrema;
- (d) assicuri regolari ispezioni degli istituti da parte di soggetti indipendenti;
- (e) stabilisca meccanismi efficaci per ricevere e inoltrare ricorsi da parte di bambini assistiti, per monitorare i parametri di assistenza e, ai sensi dell'art. 25 della Convenzione, stabilisca revisioni periodiche e regolari dei collocamenti in istituto.

CRC/C/15/Add. 198, punto 34

La Legge 149/2001 «Diritto del minore ad una famiglia», conformemente ai diritti sanciti dalla CRC, individua i presupposti per l'attuazione del diritto di ogni bambino ad una famiglia, prioritariamente alla propria, e assegna allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali il compito di sostenere i nuclei familiari in difficoltà, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al bambino di essere educato nella propria famiglia. In particolare, la Legge vieta che le condizioni di indigenza dei genitori possano costituire ostacolo, anche indirettamente, all'«esercizio del diritto del minore alla propria famiglia» e prevedeva che il ricovero in istituto fosse superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non fosse possibile, mediante il collocamento in comunità di tipo familiare³². Nel Rapporto governativo si evidenzia come tale percorso è stato «formalmente quasi completato»³³, ma in realtà nonostante l'ottima previsione normativa, nella prassi continuano a persistere forti criticità.

Il diritto del minore a crescere in famiglia **non è infatti un diritto esigibile**, in quanto la realizzazione degli interventi previsti dalla suddetta Legge è condizionata dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni, e degli Enti Locali³⁴, e dunque gli interventi previsti dalla Legge non hanno trovato effettiva applicazione o alcuni sono stati interpretati e realizzati in maniera differente da quanto previsto. Tutelare il diritto del minore alla propria famiglia, sostenuta e riattivata nelle competenze genitoriali, dovrebbe significare per le istituzioni competenti inserire nei LIVEAS, peraltro non ancora definiti, anzitutto interventi ed azioni di sostegno, accompagnamento, presa in carico della famiglia d'origine e stanziare risorse sufficienti affinché tali livelli possano essere attuati.

a) Affidamenti familiari

L'affidamento familiare, in base alla Legge 184/1983 e s.m., deve essere realizzato nei confronti dei minori nei casi in cui non sia praticabile, anche temporaneamente, un supporto alla famiglia d'origine tale da consentirvi la permanenza del minore e non sussistano le condizioni per la dichiarazione dello stato di adottabilità. Tuttavia **la promozione di tale prezioso**

³² Si veda anche *L'affidamento familiare come strumento per l'accoglienza dei minori in difficoltà*, L. Fadiga, *Minori Giustizia*, 4/2008, pagg. 217-231.

³³ Rapporto governativo, op. cit., pag. 76.

³⁴ Infatti gli artt. 1, 5 e comma 8 dell'art. 6 prevedono che «lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, nell'ambito delle proprie competenze, [...] nei limiti delle risorse finanziarie disponibili» sostengano «i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono [...]» intervengano con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria «possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati».



strumento di supporto ai minori e alle loro famiglie in difficoltà è ancora debole, anche se vanno segnalati positivi sviluppi, documentati dai lavori del Convegno Nazionale «Affidi. Legami per crescere. Realtà, esperienze e scenari futuri» organizzato dalla Regione Piemonte il 21-22 febbraio 2008, che ha rappresentato un contributo alla conoscenza della variegata realtà dell'affidamento e un'opportunità di condivisione delle esperienze di sostegno attive sul territorio³⁵.

Per quanto concerne la promozione dell'affido, la latitanza di **Regioni ed Enti Locali** che assolvono spesso in maniera inadeguata a precise competenze istituzionali, loro attribuite per legge fin dal 1983³⁶, ne ha limitato nel tempo lo sviluppo. Dove invece amministratori, operatori, magistrati e volontari hanno creduto nell'affidamento e hanno investito e lavorato per la sua piena realizzazione, come ad esempio in **Piemonte, Liguria e Toscana**³⁷, sono stati registrati risul-

tati positivi e verificabili. Si segnala anche l'adozione da parte della Regione **Veneto** delle «Linee Guida 2008 per i servizi sociali e sociosanitari L'affido familiare in Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare»³⁸.

A livello nazionale vanno segnalati la campagna «Affidare, un percorso informativo sull'affidamento familiare»³⁹ (2004), e il Progetto nazionale di promozione dell'affidamento familiare (2008), che si propone di conoscere e valorizzare l'esistente, attraverso la realizzazione di una mappatura nazionale delle realtà operanti per l'affido, di eventi di formazione, «di pubblicazioni di esperienze, contenuti ed orientamenti, che possano rappresentare un riferimento culturale ed operativo di livello nazionale rispetto ai temi trattati»⁴⁰.

Dal punto di vista quantitativo, secondo quanto riportato nel Rapporto governativo pubblicato a gennaio 2009, al **31 dicembre 2005 i minori in affido in Italia erano 12.551**, anche se tali dati non comprendono quelli relativi alla Sicilia⁴¹. Da un'analisi dei dati disponibili⁴² del 2005, evidenziati nel Rapporto governativo⁴³, si evince che il 70% degli affidamenti attivati sono giudiziali, il 52% degli affidati ha un'età superiore ai 12 anni, il 60% dei casi è affidato da più di due anni,

³⁵ È possibile richiedere il DVD degli atti del Convegno scrivendo a politichesociali.web@regione.piemonte.it

³⁶ Già l'art. 80 della Legge 184/1983 al comma 4 stabiliva infatti che «Le Regioni determinano le condizioni e le modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche».

³⁷ Per quanto riguarda queste Regioni il buon livello di diffusione dell'affidamento (Liguria 31, Toscana 27, Piemonte 21 affidi ogni 10.000 minori residenti, contro una media nazionale di circa 12,6 – fonte Rapporto governativo op. cit. pag. 76) deriva da una serie di fattori comuni quali la presenza di Centri per l'affido pubblici, la formazione del personale, sostegno alle famiglie con costanza e continuità. Si veda ad esempio la campagna «Mi presti la tua famiglia? La mia è un po' in difficoltà», realizzata dal Comune di Torino nel 2007. In **Piemonte** al 31 dicembre 2006 i minori in affidamento risultavano 2.645 (compresi gli affidi diurni, quelli a rischio giuridico e quelli in comunità di tipo familiare), mentre i bambini inseriti in comunità residenziali erano 1.154. L'affido interessa tutte le fasce di età, con una prevalenza di adolescenti che rappresentano il 36% del totale. È costante negli anni l'impegno dei servizi per assicurare l'accoglienza da parte di una famiglia affidataria dei minori disabili (circa 400 minori in affido nel 2006). Un altro aspetto significativo è l'aumento dei minori stranieri in affido (tra i quali vengono considerati anche i minori rom), che sono passati dal 12% nel 2005 al 14% dell'anno successivo. Si segnala tuttavia come a volte i dati positivi riguardano un Comune o un territorio specifico e non sono validi per la Regione in maniera uniforme. Ad esempio in **Liguria** la buona prassi è rappresentata dal **Comune di Genova**. Tale Ente ha sviluppato negli ultimi 12 anni importanti e progressive iniziative di promozione e sostegno dell'affido, che, su una popolazione di 600.000 abitanti e con uno dei più elevati tassi di anzianità, hanno portato i minori in affido dai 136 del 1996 ai 306 del 2007: campagne di promozione e sensibilizzazione nel 1999/2000 e nel 2005/2006; corsi di formazione per nuovi affidatari; rassegne cinematografiche pubbliche articolate nelle diverse zone della città, realizzate in collaborazione con le Associazioni Famiglie e le realtà collegate all'affido familiare; Giornata d'incontro e di formazione per le famiglie e gli operatori; affido di Neonati (Near) con percorsi di formazione sull'attaccamento e distacco, rivolti agli operatori e alle famiglie e la realizzazione di 48 affidi dal 2002 al 2007; partecipazione al progetto sperimentale «Aggiungi un posto a tavola» per l'affido di minori stranieri a famiglie straniere, che ha già portato alla positiva valutazione di diverse famiglie affidatarie straniere, all'avvio dei primi tre affidi omoculturali e alla programmazione di altri tre (i minori stranieri rappresentano ad oggi oltre il 14% degli affidi); avvio di esperienze di famiglie-comunità (Case Famiglia), tra il 2004 ed il 2008 ben cinque case famiglia. Per la **Toscana** si veda invece la ricerca «Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali in Toscana», 2007, Istituto degli Innocenti, Firenze.

³⁸ Disponibile su www.minorigiovanifamiglia.veneto.it/osservatorio_nuove_generazioni_famiglia.htm

³⁹ Percorso formativo realizzato nel 2004 dall'allora Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza in materia di promozione dell'affidamento familiare e nel quadro dell'attuazione del percorso di chiusura degli istituti per minori previsto dalla Legge 149/2001. Nell'ambito di questo percorso è stato predisposto un opuscolo informativo e promozionale sull'affidamento familiare e sono stati organizzati alcuni eventi in Italia. Per approfondimenti si veda www.affidare.minori.it/index.htm

⁴⁰ L'attuazione del progetto è affidata ad una Cabina di regia composta da: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Dipartimento per le Politiche della Famiglia, CNSA, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Unione Province Italiane (UPI), ANCI, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e dal Comune di Genova. Per maggiori informazioni si veda www.comune.genova.it (nelle pagine su affido familiare).

⁴¹ Si veda Rapporto governativo, op. cit., pag. 76.

⁴² In data 26 giugno 2009 il Ministero della Giustizia ha inviato al Gruppo CRC informazioni in merito ai dati aggiornati al 2008 richiesti da parte del Gruppo CRC. I dati forniti sugli affidi riguardano gli anni 2003-2008 e sono ripartiti per singolo Tribunale; sono articolati in *accolti*, *rigettati*, *revocati* e *archiviati*. Gli accolti nel 2008 sono stati 630, dati provvisori e che sembrerebbero comunque non corrispondente alla realtà, in quanto diversi Tribunali non ne avrebbero attivato nessuno (ad es. Bologna, Caltanissetta, Catanzaro, Genova, L'Aquila, Messina, Milano, Trieste).

⁴³ Il Rapporto governativo, op. cit., pag. 76 evidenzia che «La differenza tra le aree territoriali del Centro-Nord e del Sud appare ancora più marcata se si considerano le ripartizioni territoriali: il Nord-Ovest ha il valore più alto del rapporto tra affidamenti e popolazione minorile residente (20 minori in affidamento ogni 10 mila minori residenti), il Centro (18), sicuramente influenzato dal valore molto alto della Toscana, il Nord-Est (14) e infine il Sud (10)».



gli affidamenti a parenti⁴⁴ rappresentano circa il 50% degli affidamenti in corso ed infine che la percentuale dei minori stranieri⁴⁵ è passata dal 6,6% del 1999⁴⁶ al 22% del 2005. In merito alla **risorse** stanziate per l'affido dalle Regioni e dagli Enti gestori degli interventi assistenziali (Comuni singoli o associati), si evidenzia che i finanziamenti in tale ambito sovente non sono adeguati, pur essendo di fatto meno oneroso dell'inserimento dei minori in comunità⁴⁷. Permane quindi l'urgente necessità che la **Conferenza delle Regioni** approvi Linee guida per gli affidamenti per rilanciarli nell'intero territorio nazionale, e che **le Regioni** rendano esigibili con specifiche leggi⁴⁸ gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia e che **gli Enti gestori** degli interventi assistenziali (Comuni singoli o associati) predispongano gli atti deliberativi indispensabili per concretizzare tale diritto, assicurando la necessaria copertura finanziaria e definendo le modalità operative riguardanti, ad esempio, le diverse tipologie di affidamento familiare. In tale contesto dovrebbero essere valorizzate le esperienze positive avviate in un'ottica preventiva, es. di affidi «diurni»⁴⁹, o «da una famiglia ad un'altra famiglia»⁵⁰. Inoltre dovrebbe essere assicurata una dispo-

nibilità di personale socio-assistenziale e sanitario di supporto adeguata qualitativamente e quantitativamente alle necessità degli utenti, definendo anche i relativi protocolli operativi, di collaborazione.

Utili indicazioni in merito sono contenute nel documento del dicembre 2007 «Proposte di linee guida per l'affidamento familiare» del Coordinamento Nazionale Servizi Affido (CNSA) «derivate dall'esperienza consolidata dei Servizi e dal confronto con le Associazioni»⁵¹. È auspicabile che tale documento venga assunto ed integrato anche nel citato Progetto nazionale di promozione.

Per un buon esito ed un corretta diffusione dell'affido si suggerisce poi, come già raccomandato nei precedenti Rapporti CRC, l'adozione di alcuni **aspetti procedurali essenziali** e in particolare:

- la **tempestiva valutazione** della situazione familiare e personale del bambino e una previsione realistica dei possibili sviluppi della stessa, al fine di attivare al più presto gli interventi idonei (diagnosi e prognosi delle situazioni);
- un ricorso all'affido nelle situazioni in cui in fase di valutazione sia stata riscontrata una **almeno parziale recuperabilità dei genitori di origine** e sia possibile attivare un percorso di sostegno al loro cambiamento;
- lo sviluppo degli **affidamenti consensuali**, realizzati d'intesa con la famiglia d'origine, per invertire la situazione attuale che vede predominanti gli affidamenti giudiziari⁵²;
- un **impegno prioritario**, in un'ottica preventiva, nei confronti dei bambini della fascia di **età 0-6 anni**, che non possono e non debbono essere ricoverati in strutture comunitarie in quanto maggiormente risentono delle con-

⁴⁴ Come giustamente evidenziato nel volume *Il peso degli affetti. Una ricerca sull'affido a parenti nella provincia di Milano*, pubblicato nel novembre 2008 dalla Provincia di Milano «Nell'ambito della tutela minori, l'affido a parenti è una realtà estesa che non viene tematizzata e resta invisibile sia nella percezione comune sia nelle analisi sociologiche. È spesso, dal punto di vista dei servizi istituzionali e dal punto di vista delle famiglie affidatarie parentali un affare di famiglia».

⁴⁵ Si segnala l'esperienza del Comune di Parma dove è attiva un'esperienza di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati realizzata attraverso lo strumento dell'**affidamento familiare omoculturale**, grazie al quale dal 2000 al 2006 circa 230 minori stranieri non accompagnati sono stati presi in carico. Per approfondimenti si veda Fornari M., *Minori stranieri non accompagnati: il Progetto Affido del Comune di Parma*, in AA. VV., *Minori stranieri non accompagnati. L'esperienza di accoglienza del Comune di Parma. Testimonianze e riflessioni*, Collana «Documenti», Comune di Parma, 2005.

⁴⁶ Data della prima ricerca sugli affidamenti condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

⁴⁷ Studio del Cergas-Bocconi segnalato da Redattore Sociale il 4 ottobre 2006 secondo cui infatti nel 2003 i Comuni hanno destinato ai servizi di adozione e affido e alle strutture residenziali per i circa 20 mila minori «fuori famiglia» un totale di 339,5 milioni di euro dei circa 2 miliardi di euro spesi per i servizi sociali in genere. Di questi 339,5 milioni di euro, ben 275 milioni di euro (l'81%) sono assorbiti dalla gestione delle strutture di accoglienza, tra cui gli Istituti per minori che ospitavano il 20% della popolazione minorile in esame, mentre la restante parte, circa 64 milioni di euro, era destinata ai servizi per l'affido familiare e l'adozione (rispettivamente il 17% e il 2%).

⁴⁸ Si veda, ad esempio, la legge della Regione Piemonte 1/2004.

⁴⁹ L'**affidamento diurno** consiste nel seguire un minore, che ha la famiglia in temporanea difficoltà, in alcuni momenti della giornata o della settimana. L'obiettivo è quello di utilizzare le risorse della zona di residenza del minore; riguarda momenti determinati della giornata ed è legato ad un progetto evolutivo del ragazzo, ad esempio fin quando il genitore cambia lavoro o il ragazzo conclude un ciclo di studi.

⁵⁰ Al riguardo si segnala G. Ganio Mego, *Dare una famiglia ad un'altra famiglia*, in *Prospettive Assistenziali*, n. 160, 2007.

⁵¹ Il Coordinamento Nazionale Servizi Affidi (CNSA) è un organismo che offre occasioni di confronto sull'Affido Familiare, a livello nazionale, ai responsabili e agli operatori dei Servizi Socio-Sanitari. Vi aderiscono 60 Enti Pubblici, di 17 Regioni italiane. Attraverso gruppi di lavoro si approfondiscono tematiche emergenti, con la conseguente elaborazione di documenti, condivisi dal 2001 anche, attraverso due incontri l'anno, con le associazioni del Terzo Settore che si occupano di affido, maggiormente presenti sul territorio nazionale. I documenti del CNSA si trovano, alla voce affido, sul sito della segreteria pro-tempore del Coordinamento: www.comune.genova.it

⁵² Al riguardo Luigi Fadiga, magistrato, ha sottolineato, al Convegno nazionale «Affido: legami per crescere», tra le cattive prassi degli affidi «la schiacciante preponderanza degli affidamenti giudiziari rispetto a quelli consensuali, e cioè a quelli prettamente assistenziali. [...] La più recente ricerca della Regione Toscana [...] risalente al 2005, conferma tale dato e mostra che - pur in presenza di un quadro normativo e organizzativo regionale molto ben configurato ed efficiente - gli affidamenti consensuali sono, sul totale degli affidamenti, appena il 19,8% per i minori italiani e il 26,3% per i minori stranieri. Il dato permette due considerazioni: che nella maggior parte dei casi i servizi propongono l'affidamento nei confronti di nuclei familiari con i quali non hanno saputo costruire una relazione di fiducia (e da qui il rifiuto di consenso); e che la situazione della famiglia d'origine viene a conoscenza dei servizi quando è già fortemente compromessa (e da qui l'esigenza di allontanamento del minore). Ciò è sintomatico di una generale carenza di interventi preventivi di aiuto e sostegno alla famiglia».



sequenze negative derivanti dalla carenza di cure familiari nei primi anni di vita⁵³;

- l'elaborazione di un **progetto individuale** che deve essere sottoposto dagli operatori del Servizio Locale titolare, ai diversi protagonisti al fine di renderlo per quanto possibile condiviso, ponendo particolare attenzione in tutte le fasi all'**ascolto reale del minore**, in considerazione dell'età e dello sviluppo, affinché sia garantita la sua partecipazione al proprio progetto di vita, come garantito dalla CRC;
- il **sostegno degli affidatari** e del minore affidato;
- il **sostegno alla famiglia d'origine durante e dopo l'affidamento** fondamentale per la riuscita del progetto, mirando al massimo recupero possibile delle capacità genitoriali ed allo sviluppo delle relazioni affettive. La valutazione dei progressi realizzati dalla famiglia di origine, in particolare delle madri sole, anche quando questa non raggiunga autonomia tale da giustificare un rientro prima della maggiore età.

Nel progetto di affidamento va sottolineato il ruolo degli **affidatari**, soggetti attivi e volontari che hanno un ruolo centrale e dovrebbero essere preparati, valutati e supportati nel loro operato, ma anche ascoltati dagli operatori e dai giudici minorili prima di prendere decisioni significative perché è con loro che vive il minore affidato.

Per raggiungere questi obiettivi e per migliorare l'integrazione tra interventi e l'approccio di rete⁵⁴ è fondamentale un maggior riconoscimento e valorizzazione da parte delle Istituzioni del ruolo dell'associazionismo tra famiglie che accolgono.

Per quanto riguarda la **durata** degli affidamenti, fermo restando che obiettivo prioritario è, per quanto possibile, il rientro del bambino nella sua famiglia di origine, va precisato che un affidamento non può essere giudicato riuscito o meno solo in base alla sua durata e al rientro nella sua famiglia d'origine. L'attuale disciplina legislativa non pregiudica la possibilità di disporre affidamenti anche a lungo termine, se nell'interesse del minore e non come conseguenza di «incuria» da parte dell'Ente Locale. Infatti il limite di 2 anni, previsto dal legislatore nel 2001 per gli affidamenti consensuali realizzati dal Servizio locale d'intesa con la famiglia d'origine o col tutore dei minori, può essere prorogato dal Tribunale per i Minorenni, in applicazione dell'art. 4 comma 4 della Legge 149/2001, come già avviene in diverse

giurisdizioni⁵⁵. Inoltre va sottolineato che, per effetto del cattivo coordinamento tra la Legge 184/1983 e le norme del codice civile sui procedimenti di potestà dei genitori, nel corso o a conclusione di un procedimento sulla potestà il Tribunale per i Minorenni può comunque «disporre l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare»⁵⁶ e ordinarne il collocamento in un'altra famiglia, anche a prescindere da un'iniziativa dei Servizi. In tal caso, l'affidamento può essere disposto anche a tempo indeterminato⁵⁷.

Prendendo in esame i dati del Rapporto governativo non c'è quindi da stupirsi che la durata degli affidi superi nel 60 % dei casi i due anni, se consideriamo che il 70% degli affidi è giudiziario, cioè disposto dal Tribunale per i Minorenni e che il 52% degli affidati nel 2005 aveva superato i 12 anni⁵⁸. È dunque necessaria l'inversione di tendenza, già auspicata dal Gruppo CRC, per rilanciare, in un'ottica preventiva, gli affidamenti consensuali e quelli dei bambini più piccoli. In nessun caso la durata dell'affidamento dovrebbe però essere condizionata da problemi di liquidità dell'ente pubblico titolare del progetto.

Dal confronto delle esperienze emergono infine alcune richieste nei confronti dell'autorità giudiziaria minorile, sostenute da diverse associazioni di affidatari. Nello specifico auspicano che le predette autorità giudiziarie, oltre ad applicare le norme sull'ascolto degli affidatari sollecitino la piena osservanza da parte dei servizi competenti di quanto stabilito dall'art. 4 comma 2 della Legge 149/2001, che prevede l'obbligo da parte loro non solo di riferire senza indugio al Tribunale per i Minorenni ogni evento di particolare rilevanza, ma anche di presentare una relazione semestrale sull'andamento dell'affidamento. È inoltre importante, nell'interesse superiore del minore, che a conclusione dell'affidamento vengano individuate, caso per caso, modalità di passaggio e di mantenimento dei rapporti fra il minore e la famiglia che lo ha accolto, sia quando rientra nella sua famiglia d'origine, sia quando viene inserito in un'altra fa-

⁵³ Si veda in proposito il documento del CNSA *Riflessioni sull'affidamento familiare di bambini piccolissimi* (2003).

⁵⁴ Così sono stati riassunti da Stefano Ricci, sociologo, nell'intervento introduttivo al gruppo di lavoro sull'affido delle sessioni «La Famiglia che accoglie, Conferenza Nazionale della famiglia», Firenze 24-26 maggio 2007: «Riconoscimento e sostegno delle reti familiari, formali e informali [...]; Impegno verso le associazioni di famiglie affidatarie [...]; Promozione dell'associazionismo familiare [...]».

⁵⁵ Ad esempio il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta che nella lettera inviata alla Regione Piemonte il 19 febbraio 2007 ha precisato che «[...] può essere prorogato dal Tribunale per i Minorenni, dopo il periodo iniziale sopra indicato, nei casi in cui le difficoltà della famiglia di origine non siano venute meno. Infatti, in queste situazioni, il Tribunale può adottare «ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore», tra i quali rientra certamente l'affidamento familiare» in *Prospettive Assistenziali*, n.158/2007, Notiziario Anfaa.

⁵⁶ cfr. artt. 330 e 333 c.c.

⁵⁷ A.C. Moro. *Manuale di diritto minorile*, 4^a ed., 2008, pag. 225.

⁵⁸ Si evidenzia però la diversa percentuale registrata nella Regione Piemonte (74% di affidamenti conclusi in un tempo inferiore ai due anni; 26% in un tempo superiore), che mostra come la durata dell'affidamento sia correlata alla qualità degli interventi di recupero della famiglia d'origine da parte dei servizi.

2° rapporto supplementare



70

I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

miglia affidataria o adottiva o in una comunità. Si ritiene infatti, anche in base a recenti esperienze negative, che vada salvaguardata la continuità dei rapporti affettivi del minore e che debbano essere evitate interruzioni traumatiche. È di fondamentale importanza che sia sempre rigorosamente rispettato l'art. 5 comma 1 ultima parte della Legge citata, il quale dispone che «l'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato». Tale norma nella pratica viene spesso disattesa o trascurata, in quanto la sua mancata applicazione non comporta purtroppo alcuna nullità sul piano processuale. Infatti la giurisprudenza ha più volte affermato che gli affidatari non sono parti processuali del procedimento. Tuttavia la loro audizione riveste un'importanza fondamentale per la valutazione dell'interesse del minore, e non dovrebbe mai essere omessa.

Qualora il minore affidato sia successivamente dichiarato adottabile il Tribunale per i Minorenni deve attentamente valutare il suo superiore interesse, e come prescritto dalla Legge⁵⁹ il giudice minorile «in base alle indagini effettuate, sceglie tra le coppie che hanno presentato domanda quella maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore». Pertanto deve prendere in considerazione anche l'eventuale adozione da parte degli affidatari, se idonei e disponibili⁶⁰.

⁵⁹ Legge 184/1983 e s.m. art.22, comma 5.

⁶⁰ Si veda in merito il saggio di A. La Spina, dal titolo *Il collocamento temporaneo del minore presso una famiglia*, in *Famiglia e Diritto*, 2009, n. 7, pag. 719, in cui si evidenzia che: «Il fatto che il minore, temporaneamente collocato presso una famiglia, di regola seguiti a mantenere rapporti con la famiglia d'origine, potrebbe suscitare qualche perplessità circa la convertibilità di questa forma di affidamento in quello preadottivo; inevitabilmente infatti, la famiglia d'origine sarà sempre a conoscenza del luogo ove il minore si trovi. Invero, nonostante i dubbi manifestati da isolata giurisprudenza, pare potersi ritenere che, in ossequio ai principi ispiratori dell'intera disciplina, salvo che tale circostanza non si dimostri, nel caso specifico, di grave pregiudizio per il minore, debba senz'altro prevalere il superiore interesse dello stesso a vedere assicurata la sua normale crescita in una famiglia affettuosa e accogliente. Pertanto, anche in linea con la tendenza degli altri paesi a guardare con favore alle adozioni c.d. aperte (che mantengono rapporti di fatto tra i minori e le famiglie d'origine post adozione), pare potersi concludere che, qualora si accerti che l'adozione risponde al superiore interesse del minore, non osta alla dichiarazione di adozione a favore della famiglia destinataria dell'affidamento c.d. a rischio giuridico il fatto che questa sia nota alla famiglia d'origine».

Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alle **Regioni** e agli **Enti Locali**, nell'ambito delle rispettive competenze, ed in attuazione della Legge 149/2001, di promuovere gli affidi familiari stanziando finanziamenti adeguati, destinando il personale socio-assistenziale e sanitario necessario, realizzando indagini statistiche periodiche di monitoraggio sul numero, sull'andamento e sulla gestione degli affidamenti, nonché prevedendo forme di sostegno in particolare per gli affidi difficili;
2. Alle **autorità giudiziarie minorili** (Tribunali per i Minorenni, Procuratori della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni e giudici tutelari) l'attuazione delle competenze loro attribuite, in particolare dare priorità all'affidamento rispetto all'inserimento in comunità per i minori allontanati dalla loro famiglia e non adottabili; verifica puntuale tramite le relazioni semestrali inviate dai Servizi dell'evoluzione dell'affidamento e delle condizioni del nucleo familiare di provenienza; rigorosa e puntuale applicazione dell'art. 5 comma 1 u.p. della Legge 149/2001, in base al quale «l'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato».

b) Le comunità di accoglienza per i minori

La Legge 149/2001, accanto ad un rafforzamento del ruolo della famiglia, prevede che «il ricovero in istituto dei minori dovesse essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non fosse possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi». Nell'individuare l'accoglienza familiare quale principio guida del sistema di protezione dell'infanzia, la «chiusura degli istituti» avrebbe dovuto essere la logica e naturale conseguenza di politiche mirate alla valorizzazione del ruolo della famiglia. Nella realtà, l'imperativo del superamento dell'istituto previsto dalla legge ha costituito il cardine di interventi variegati e confusi, che solo in parte hanno portato alla realizzazione del diritto del minore alla famiglia, soprattutto a causa di inadempienza di Regioni ed Enti Locali.

La sopracitata Legge 149/2001 precisava infatti che «**le Regioni**, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base dei criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, **definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza** che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il ri-



spetto degli stessi». I criteri deliberati dalla suddetta Conferenza⁶¹ si sono limitati però a prevedere due diverse tipologie di comunità: **le comunità di tipo familiare**, inserite nelle normali case di abitazione con un numero di utenti che non può essere superiore a sei e **le strutture a carattere comunitario** con un massimo di dieci posti letto, più due per le eventuali emergenze. Non viene invece precisato nulla in merito a *standard* qualitativi e strutturali.

Come già detto nel Rapporto CRC del 2008⁶², per evitare percorsi di istituzionalizzazione e differenziazione sul territorio nazionale nell'accoglienza del minore in comunità residenziali, sarebbe importante definire **standard e criteri minimi omogenei** a livello nazionale a cui le Regioni dovrebbero far riferimento, apportando solo elementi migliorativi e garantendo sempre l'esperienza di relazioni di tipo familiare in comunità, nonché relazioni significative con il contesto territoriale in cui è presente la comunità. Gli *standard* dovrebbero inoltre far riferimento ad una differenziazione delle comunità relativamente alle loro funzioni prevalenti: esempio funzioni educative e di supporto alla crescita del minore per le comunità, familiari ed educative, che accolgono bambini successivamente alla valutazione di incapacità genitoriale, temporanea o permanente, anche per prepararli, in base alle situazioni e alle decisioni della magistratura minorile, all'affidamento o all'adozione; funzioni di concorso alla valutazione della recuperabilità genitoriale e della riparazione dei danni subiti dai minori, per le comunità che accolgono bambini a seguito di allontanamento dai genitori perché vittime di esperienze traumatiche familiari⁶³. Al momento della stesura del presente Rapporto tuttavia, ad oltre 7 anni dall'entrata in vigore della Legge 149/2001, e ad oltre 2 anni dal termine previsto per il superamento degli istituti, non ci sono ancora *standard* omogenei sul territorio nazionale, con il rischio concreto di forti disuguaglianze regionali, soprattutto in merito all'accreditamento sociale delle comunità residenziali (educative e familiari).

Gli standard strutturali invece dovrebbero far riferimento alla civile abitazione, sia per l'autorizzazione preventiva al funzionamento che per l'accreditamento, evitando la previsione di servizi centralizzati e l'accorpamento di più comunità nello stesso stabile. Accanto a tali requisiti dovrebbero inoltre essere previsti **criteri di qualità** quali:

- il numero massimo di minori accolti (non più di dieci per le comunità educative e non più di sei per le comunità familiari);

- i livelli minimi delle qualifiche professionali;
- i processi di formazione permanente degli operatori e di supervisione dell'equipe educativa;
- la metodologia del lavoro socio-educativo-relazionale per la presa in carico e la gestione dei singoli progetti individuali;
- le modalità di collaborazione con il servizio sociale dell'ente pubblico titolare delle competenze secondo la vigente normativa nazionale e regionale;
- il lavoro di rete con le istituzioni pubbliche e le agenzie del territorio;
- il tempo e la permanenza del minore, assicurando il rispetto della temporaneità di permanenza;
- un adeguato rapporto numerico educatori-minori.

Per quello che riguarda **la definizione di standard strutturali e organizzativi**, di fondamentale importanza per l'autorizzazione preventiva al funzionamento delle diverse tipologie di comunità, nonché per poter garantire un'adeguata vigilanza sulle stesse e sui minori in comunità, si rileva che sono stati solo indicati dall'art. 11 della Legge 328/2000, ma non declinati.

Per quanto concerne le **modalità ispettive e di revisione periodica dei collocamenti**, come evidenziato nel Rapporto governativo, la Legge 149/2001⁶⁴ prevede l'obbligo per le strutture assistenziali di trasmettere semestralmente al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro, con l'indicazione specifica dei rapporti con la famiglia e delle loro condizioni psico-fisiche⁶⁵. La norma ha lo scopo di mettere in grado il PM di promuovere, ove necessario, il procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità⁶⁶. Inoltre prevede che il Procuratore per i Minorenni debba effettuare o disporre ogni sei mesi, e possa disporre in ogni tempo, delle ispezioni, ai fini di cui al comma 2 dell'art. 9, trasmettendo poi gli atti al Tribunale per i Minorenni con relazione informativa⁶⁷. Tuttavia tale meccanismo nella prassi è disatteso⁶⁸ e si sollecita la piena attuazione delle competenze sui minori accolti in comunità. Per svolgere tali competenze i Procuratori della Repubblica dovrebbero avvalersi della collaborazione di personale qualificato, ed autonomo rispetto agli Enti gestori, escludendo ogni forma di delega alla Polizia Giudiziaria.

⁶⁴ Art. 9, comma 3.

⁶⁵ Art. 9 comma 2, prima parte.

⁶⁶ Art. 9 comma 2, seconda parte.

⁶⁷ Art. 9 comma 3.

⁶⁸ Si veda *Conclusioni della ricerca in merito all'attuazione da parte delle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni dei compiti inerenti le dichiarazioni di adottabilità*, pubblicato in *Prospettive Assistenziali* n. 157/2007.

⁶¹ Gli stessi previsti dal DM 308/2001, emanato in attuazione della Legge 328/2000.

⁶² Si veda www.gruppocrc.net/Minori-privi-di-un-ambiente-familiare

⁶³ Diversamente indicate, ad esempio, come «comunità tutelari», o «comunità per le emergenze e la crisi».

2° rapporto supplementare



72

i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia

Come evidenziato anche per l'affido familiare, **non sono disponibili dati aggiornati sui minori presenti nelle strutture residenziali**, denominazione ripetutamente utilizzata nel Rapporto governativo, ma troppo generica in quanto comprende diverse tipologie anche profondamente differenti fra loro (es. comunità familiari, comunità educative, istituti riorganizzati al loro interno in sedicenti «comunità»). I dati disponibili risalgono al 31 dicembre 2005: i servizi residenziali erano allora 2.226, e 11.543 i minori presenti. Tali dati sono peraltro parziali⁶⁹, in quanto non includono, perché non pervenuti, i numerosi minori accolti nelle 216 strutture censite sempre nel 2005 in Sicilia. Dall'ultima ricognizione effettuata, peraltro solo telefonicamente⁷⁰, dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza emerge che alla data del 31 marzo 2009 il processo di deistituzionalizzazione previsto dalla Legge 149/2001 sia, almeno formalmente, concluso. I minori accolti in istituto a questa data sono solo 15, ospitati solo in 3 strutture (2 in Sicilia e 1 in Puglia). Non viene comunque precisato in base a quali criteri sono stati individuati questi istituti, visto che, come già rilevato, sono considerate «comunità» anche istituti riorganizzati al proprio interno in gruppi appartamento oppure diverse unità abitative, collegate fra loro, in cui è accolto un numero di minori ben superiore ai sei o dieci indicati dalla legge.

I dati raccolti non danno inoltre informazioni sulla **durata** dell'accoglienza, informazione rilevante considerato che ci sono spesso casi di minori che «passano» da una struttura all'altra, e non tengono conto dei minori ricoverati nelle strutture sanitarie (es. comunità terapeutiche, istituti medico psico-pedagogici, Residenze Sanitarie Assistenziali) e nei collegi o convitti di istruzione. Non ci risulta che questi minori siano mai stati censiti. È pertanto ancora attuale la preoccupazione espressa dal Comitato ONU nel 2003 in merito al protrarsi della permanenza troppo a lungo.

Preoccupa molto anche il dato relativo all'**età dei minori**: il 58 % ha un'età compresa fra i 12 e i 17 anni, non sappiamo

da quanto tempo sono collocati e quale sarà il loro futuro, ma il rischio è che rimangano in comunità fino alla maggiore età senza poter contare su alcuna progettualità successiva di accompagnamento all'autonomia.

Occorre inoltre segnalare la peculiarità dei **minori stranieri non accompagnati** presenti nelle comunità. Si evidenzia in tal senso il monitoraggio compiuto nel 2008 da un'associazione nelle comunità siciliane che ospitano i minori stranieri non accompagnati arrivati a Lampedusa⁷¹. Da maggio 2008 a febbraio 2009 sono stati registrati 1.890 minori stranieri ospitati nelle strutture preposte. Il dato su cui riflettere è che di questi minori, 1.119 (il 60%) si sono allontanati dalle comunità diventando così «invisibili» per le istituzioni: con un'incidenza superiore per egiziani, somali e eritrei. Si registra inoltre un deciso sovraffollamento delle comunità, nonché una scarsa qualità dei servizi offerti. Tali risultati sono in linea con il monitoraggio compiuto in precedenza dall'ANCI che, a seguito di un'indagine sul tutto il territorio italiano, conclude che appare sempre più evidente come vada sostenuta, rafforzata ed ampliata la prima accoglienza, in considerazione del fatto che il 62% dei minori si rende irreperibile dopo una permanenza decisamente limitata nel tempo⁷². Si sottolinea invece che non sono disponibili dati ministeriali aggiornati relativi al collocamento dei minori stranieri non accompagnati in comunità alloggio del territorio italiano⁷³.

Come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC⁷⁴, si constata con estremo disappunto come non sia stata ancora istituita un'anagrafe da parte di tutte le Regioni dei minori collocati nelle strutture residenziali che invece, se costantemente aggiornata, consentirebbe un monitoraggio continuo dei minori presenti, come raccomandato dal Comitato ONU, e una programmazione mirata degli interventi alternativi. Il Rapporto governativo del resto non fa nessun riferimento all'esistenza di tale anagrafe. Secondo le risposte fornite dalle stesse Regioni ad un questionario loro inviato⁷⁵ da un coordinamento di Organizzazioni Non Governative sarebbero 13 le Regioni che hanno dichiarato di aver istituito un'anagrafe regionale dei minori che si trovano fuori dalla famiglia di origine.

Sarebbe quindi fondamentale per un effettivo monitoraggio

⁶⁹ Si veda Rapporto governativo, op. cit., pag. 77.

⁷⁰ Si evidenzia inoltre che anche le precedenti rilevazioni sono state effettuate tramite indagine telefonica. Infatti «è stato deciso di dare continuità all'attività di monitoraggio attraverso la realizzazione di un'indagine telefonica ai responsabili degli istituti per minori che risultavano ancora attivi al 30 giugno del 2003. Gli istituti sono stati contattati da un operatore del Centro nazionale alla fine del novembre 2006, a circa un mese dalla chiusura prevista dalla legge, e successivamente, quelli che a tale data risultavano ancora attivi, sono stati ricontattati a fine maggio del 2007. L'attività di monitoraggio è stata ripetuta e conclusa alla fine del gennaio del 2008, quando gli istituti per minori che risultavano ancora attivi dall'ultima rilevazione (20 istituti) sono stati ulteriormente ricontattati. L'ultima ricognizione svolta al 31 marzo 2009 ha confermato che il processo di deistituzionalizzazione previsto dalla legge 149/2001 può dirsi, almeno formalmente, concluso». Comunicato disponibile su www.minori.it/monitoraggio-chiusura-istituti

⁷¹ Save the Children Italia, *L'accoglienza dei minori in arrivo via mare, Rapporto finale di monitoraggio delle comunità alloggio per minori in Sicilia*, Praesidium III, aprile 2009, disponibile su www.savethechildren.it/2003/download/pubblicazioni/dossier_monitoraggio09_hr.pdf

⁷² Si veda http://msna.ancitel.it/docs/Sec_Rapporto_definitivo.pdf

⁷³ Comunicazione inviata al Gruppo CRC dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali a luglio 2009 ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto.

⁷⁴ Si veda www.gruppocrc.net/Minori-privi-di-un-ambiente-familiare

⁷⁵ PIDIDA, Rapporto 2008, pag. 18: Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Val d'Aosta e Veneto.



dei minori che vivono nelle strutture residenziali⁷⁶ effettuare un **nuovo censimento** a dieci anni dalla prima ricerca nazionale, nonché garantire **a livello nazionale** la costruzione di un'**anagrafe** ragionata e costantemente aggiornata per numero, età, dei minori che si trovano fuori dalla propria famiglia indicando anche causa e durata, con una nomenclatura condivisa a livello regionale.

Pertanto il Gruppo CRC reitera le medesime raccomandazioni già avanzate:

1. Alla **Conferenza Stato-Regioni** di ridefinire gli standard minimi per le diverse tipologie di comunità, a cui le singole normative regionali devono far riferimento, in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, garantendo anche un effettivo monitoraggio circa l'esistenza ed il mantenimento degli standard richiesti e prevedendo atti formali di chiusura laddove ciò non si verifichi;
2. Al **Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali di concerto con la Conferenza Stato-Regioni** di effettuare un serio monitoraggio dei minori in strutture di accoglienza attraverso la definizione e la costruzione di «banche dati» affidabili e costruite su criteri omogenei e condivisi da Stato-Regioni. Nella definizione dei criteri di monitoraggio è importante che venga coinvolto il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza;
3. Alle **Procure della Repubblica per i Minorenni** il monitoraggio costante circa la situazione dei minori in comunità, in attuazione di quanto previsto dalla Legge 149/2001, ex art. 9 comma 2 e 3 e art. 25 CRC, al fine di rendere esigibile al minore il diritto alla famiglia.

⁷⁶ A questo proposito si ritiene che non sia corretto, come avviene nel Rapporto governativo, op. cit., riferirsi a: «minori che in Italia vivono fuori famiglia» assemblando quelli presenti nelle strutture residenziali e quelli in affidamento familiare, che invece in una famiglia vivono, anche se non è quella d'origine.