AMBIENTE FAMILIARE E MISURE ALTERNATIVE



60

2. MINORI PRIVI DI UN AMBIENTE FAMILIARE

40. Il Comitato raccomanda che l'Italia, nell'ambito delle sue competenze, garantisca un'applicazione efficace ed equa della legge 149/2001 in tutte le regioni e che:

- (a) adotti criteri e standard minimi concordati a livello nazionale per i servizi e l'assistenza relativi a tutte le istituzioni di assistenza alternative per i bambini privati di un ambiente familiare, incluse le "strutture residenziali" quali le comunità di tipo familiare;
- (b) garantisca il monitoraggio indipendente, a opera di istituzioni pertinenti, del collocamento di tutti i bambini privati di un ambiente familiare e definisca procedure di responsabilità per le persone che ricevono sovvenzioni pubbliche per ospitare tali bambini;
- (c) proceda a un'indagine generale su tutti i bambini privati di un ambiente familiare e crei un registro nazionale di tali bambini;
- (d) modifichi il Testo Unico sull'immigrazione per specificare esplicitamente il diritto al ricongiungimento familiare e la relativa applicazione a tutti gli stranieri aventi tale diritto, incluse le famiglie che si sono formate in Italia:
- (e) garantisca in maniera appropriata la scelta, la formazione e la supervisione delle famiglie affidatarie e fornisca loro sostegno e condizioni finanziarie adeguate;
- (f) tenga conto delle Linee Guida in materia di accoglienza etero-familiare allegate alla risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite 64/142.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 40

L'attuale sistema sociale italiano, caratterizzato dalla persistente assenza di livelli essenziali delle prestazioni per garantire l'esigibilità dei diritti civili e sociali (art. 117 della Costituzione) e contestualmente dal progressivo impoverimento sia culturale che di investimento di risorse umane ed economiche, mette fortemente in discussione il "diritto di ogni minorenne a crescere in una famiglia"¹¹.

In particolare, l'attuale sistema di welfare italiano evidenzia un grave disinvestimento nell'ambito delle politiche e degli interventi di sostegno, accompagnamento e riattivazione della famiglia d'origine (affinchè i bambini possano vivere

11 Per approfondimento si veda anche Capitolo I, paragrafo "Risorse destinate all'infanzia e all'adolescenza".

prima di tutto nella loro famiglia) a causa dei tagli nei servizi tutela dell'ente pubblico (continua contrazione degli organici degli operatori sociali) e contestualmente determina la progressiva riduzione degli interventi di prevenzione, di cura della comunità locale, di implementazione della coesione e delle reti sociali, causando di fatto interventi tardivi, spesso emergenziali e segnati da grave disagio socio-relazionale la cui "presa in carico" avviene quasi esclusivamente a seguito di un provvedimento del Tribunale per i Minorenni. Si sottolinea, inoltre, la situazione di abbandono istituzionale che attualmente coinvolge i ragazzi e ragazze neomaggiorenni (in affidamento familiare o in comunità di accoglienza), tenuto conto della dismissione di ogni intervento di accompagnamento alla crescita (anche a causa del minor ricorso da parte del TM alla misura del "prosieguo amministrativo"). Si segnalano altresì, i tempi eccessivamente lunghi dell'Autorità Giudiziaria minorile nell'assunzione delle decisioni e dei provvedimenti a tutela del superiore interesse del minorenne, e la mancanza di dati sui minori fuori famiglia (sui quali sono periodicamente diffuse solo delle stime) oltre alla mancata diffusione dei dati sui minori adottabili, nonostante la formale creazione della banca dati dei minori adottabili e delle coppie disponibili all'adozione con provvedimento del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile del 15 febbraio 2013 in applicazione della Legge 149/2001 art.40.

I paragrafi a seguire pertanto trattano *istitu*ti diversi (ed in parte tra loro complementari) quali l'affidamento familiare, l'adozione nazionale ed internazionale, la comunità di accoglienza evidenziandone criticamente le caratteristiche specifiche.

I. Affidamenti familiari

Nel novembre 2012 è stata presentata la sintesi delle prime risultanze della ricerca "Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia d'origine"¹², da cui risulta che al 31/12/2010 era-

¹² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010. Sintesi delle prime risultanze", in Quaderni della ricerca sociale n. 19/2012.



no affidati 14.528 minori, di cui il 45% a parenti ed il restante 55% a terzi; quelli inseriti in comunità erano 14.781. Da rilevare inoltre che dopo il consistente aumento degli affidi dal 1999 al 200813, negli ultimi due anni il dato non è aumentato, anzi ha subito una flessione del 4,4%. I dati citati continuano comunque ad essere basati su mere stime¹⁴. Si evidenzia guindi l'esigenza della raccolta di dati effettivi a livello nazionale, così come sottolineato sia nelle raccomandazioni del Comitato ONU che nel documento conclusivo della Indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e affido condotta dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza15. Va evidenziato che tra il 31/12/2008 e il 31/12/2010 si è assistito ad una riduzione del numero dei minori fuori famiglia di circa 1.400 unità (passaggio dai 30.700 del 2008 ai 29mila del 2010), pari al 4,6%. La differenza, seppur di minima entità, indica una riduzione del numero di minori allontanati, ma dovremmo chiederci se si tratti di una "riduzione del bisogno" (indicante una migliore capacità di prevenzione degli allontanamenti e un migliore stato di salute delle famiglie di origine) o se, invece, siano i primi segnali di una ridotta capacità di tutela (causata dalla progressiva contrazione delle risorse impiegate nel welfare) che lascerebbe non protetto un crescente numero di bambini e ragazzi"16.

Di difficile spiegazione è anche il divario esistente fra i dati sopra indicati e quelli forniti dal Dipartimento della Giustizia minorile¹⁷: infatti secondo il Dipartimento erano solo 427 gli affidamenti disposti dai Tribunali per i Minorenni nel 2010 e 432 nel 2011; quelli consensuali, resi esecutivi dai giudici tutelari, erano invece 1913 nel 2010 e 1925 nel 2012. Anche se si considera che si tratta di nuovi affidamenti, che vanno ad aggiungersi a quelli disposti negli anni precedenti, non si riesce a dare di questi dati una lettura "compatibile" con gli altri, tenuto anche conto dell'elevatissima percentuale di affidamenti consensuali.

Nel 2010 risultavano consensuali¹⁸ solo il 24% del totale degli affidi familiari. Era giudiziale il 69% degli affidamenti a terzi e il 32% di quelli a parenti. Alcuni dati dell'indagine, inoltre, sembrano far emergere la carenza di interventi di sostegno e supporto all'affido da parte del servizio sociale pubblico, fondamentali invece per la natura stessa dell'intervento. Solo il 74% dei minori affidati, infatti, ha un piano educativo individualizzato (PEI), contro il 98% dei minori in comunità. Solo nel 74% dei casi di affido familiare il servizio sociale pubblico ha potuto mettere in campo specifiche attività di supporto ai genitori. Rileviamo inoltre che solo una minoranza dei servizi sociali è specializzata nell'affido – il 46% – mentre la maggior parte svolge questa attività in comune con altri compiti di servizio sociale, con grosse differenze a livello regionale. Anche i Garanti regionali per l'infanzia e l'adolescenza hanno "rilevato lo scarso impegno di molti Comuni nel predisporre uffici dedicati a questo istituto, nonché nel realizzare campagne di sensibilizzazione nei confronti delle famiglie, che pure potrebbero favorirne la diffusione. Anche sul piano del supporto finanziario, molti Comuni tuttora non prevedono un contributo per le famiglie affidatarie, circostanza che ovviamente limita le possibilità per le famiglie potenzialmente interessate a concretizzare la propria scelta"19. I dati sugli affidamenti sono stati sovente sommati agli inserimenti in comunità e accorpati sotto la definizione di Bambini e ragazzi temporaneamente fuori famiglia: questa commistione è confusiva e non consente un'analisi ragionata dei dati stessi.

¹³ Erano 10.200 al 31/12/1999; 12.551 al 31/12/2005 e 15.200 al 31/12/2008.

¹⁴ La Legge 184/1983 e s.m. non prevede la raccolta dei dati sui minori in affidamento e non tutti i provvedimenti di affidamento sono basati su pronunce dei Tribunali per i minorenni, visto che in caso di affido consensuale la stessa legge prevede che la misura sia disposta direttamente da servizi socio assistenziali degli Enti Locali. Per tale ragione non esiste un monitoraggio costante ed esaustivo a livello

¹⁵ Testo approvato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza in data 22 gennaio 2013 e disponibile su www.camera. it/_dati/leg16/lavori/stenbic/36/2013/0122/INTERO.pdf

¹⁶ Dal documento" Riflessione sulla situazione dei minori in affidamento o in comunità in Italia" del Tavolo nazionale Affido, disponibile sul sito www.tavolonazionaleaffido.it

¹⁷ Dati forniti con lettera del 27/3/2013 al Gruppo CRC dalla Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari – Ufficio III e disponibili sul sito: www.giustiziaminorile.it/statistica/

¹⁸ Quaderno della ricerca sociale n. 19/2012, op. cit.

¹⁹ Indagine conoscitiva Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, op. cit., pag. 512.



Da questa indagine, emerge un quadro assai preoccupante, come evidenziato anche dal Tavolo Nazionale Affido²⁰, che rileva le seguenti criticità: la rilevante frammentarietà dei percorsi dei minori, la cui situazione è preoccupante in quanto "per circa il 40% dei bambini e dei ragazzi accolti non è la prima esperienza di accoglienza; infatti, di questi il 7% si trovava presso parenti, amici o conoscenti; proveniva invece da altre collocazioni protette quasi il 53% dei bambini:il 14% viveva con altra famiglia affidataria, circa l'11% in struttura residenziale, l'1% in struttura residenziale sanitaria e analoga percentuale in un istituto penale minorile, un 3% risultava senza fissa dimora fin parte assorbe anche minori stranieri non accompagnati), il-restante proveniva da collocazioni eterofamiliari diversificate21".ll 26% (fino ad arrivare al 50% in alcune Regioni) degli affidamenti ed inserimenti in comunità è disposto sulla base di provvedimenti d'urgenza ai sensi dell'art.403 c.c, dato che evidenzia la difficoltà di progettazione da parte dei servizi, dovuta spesso anche a carenze di risorse. Si rischia quindi di operare sulle situazioni che "esplodono", attivando interventi di "emergenza", quindi sovente improvvisati che, in assenza di azioni preventive, finiscono spesso con il diventare "tardo-riparativi". Il 48% dei minori è da più di due anni affidato o in comunità. A ciò si aggiunge che un terzo dei minori "fuori famiglia" non ha più alcun contatto con il padre e

Nel Rapporto di monitoraggio del III Piano Nazionale Infanzia, diffuso nel febbraio 2013, nell'azione relativa alla **Promozione dell'affidamento familiare e potenziamento dei servizi dedicati**²⁵ alcune delle **criticità rilevate** sono:

- "- la complessiva scarsità anche quantitativa delle progettualità collocabili in questo ambito; gli scarsi investimenti generalmente effettuati sia sul versante della prevenzione primaria che secondaria che terziaria, che lasciano comunque intravvedere uno sbilanciamento verso gli interventi effettuati nell'ambito della prevenzione primaria quali gli interventi di educativa domiciliare, i centri socio-educativi territoriali ecc., che non permettono di segnalare nessuna ricaduta reale rispetto al tema specifico della prevenzione degli allontanamenti;
- I **punti di forza** che emergono dalle esperienze realizzate sono:
- "- produzione di linee guida sull'affidamento e protocolli operativi;
- formazione degli operatori come tentativo di rispondere all'esigenza di individuare linguaggi e contesti condivisi e di restituire visibilità e documentazione al lavoro sociale;
- integrazione e coordinamento dei servizi e sperimentazione di forme di collaborazione

che il 16% perde anche quello con la madre"²². Nel novembre 2012 sono state presentate le *Linee nazionali di indirizzo per l'affidamento familiare* predisposte dalla Cabina di Regia²³ del progetto nazionale "Un percorso nell'affido"²⁴, per promuovere lo sviluppo qualitativo e quantitativo degli affidamenti.

²⁰ Ne fanno parte: Ai.Bi. (Associazione Amici dei Bambini), ANFAA (Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie), Ass. Comunità Papa Giovanni XXIII, Ass. Famiglie per l'Accoglienza, CAM (Centro Ausiliario per i problemi minorili – Milano), Batya (Associazione per l'Accoglienza, l'Affidamento e l'Adozione), CNCA (Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza), Coordinamento Affido Roma (Coordinamento degli Organismi del Privato Sociale iscritti all'albo per l'affido del Comune di Roma), COREMI - FVG (Coordinamento Regionale Tutela Minori del Friuli Venezia Giulia), Progetto Famiglia (Federazione di enti no-profit per i minori e la famiglia), Ubi Minor (Coordinamento per la tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi – Toscana). Sul piano propositivo si rinvia anche al documento "Misure regionali di tutela del diritto dei minori a crescere in famiglia", del suddetto Tavolo, nato dalla esigenza"di invocare una corale e significativa attivazione delle amministrazioni regionali d'Italia nella tutela del diritto di bambini e dei ragazzi a crescere in una famiglia". Si veda il sito www.tavolonazionaleaffido.it

²¹ Dal documento " Riflessioni sulla situazione dei minori in affidamento o in comunità in Italia" op. cit.

²² Documento cit. del Tavolo Nazionale Affido: "È importante anche sottolineare le motivazioni che hanno portato all'allontanamento dei minori: il 37% dei bambini è stato allontanato per inadeguatezza genitoriale, il 9% per problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori, l'8% per problemi di relazioni nella famiglia, il 7% per maltrattamenti e incuria e il 6%, infine, per problemi sanitari di uno o entrambi i genitori. Spesso a queste problematiche relazionali interne alla famiglia si sommano difficoltà economiche, abitative e lavorative di uno o entrambi i genitori".

²³ La Cabina è composta da rappresentanti di: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Dipartimento per le Politiche della Famiglia, Coordinamento Nazionale Servizi Affidi (CNSA), Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, UPI, ANCI, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e Comune di Genova.

²⁴ Il testo è pubblicato sul sito www.tavolonazionaleaffido.it

²⁵ Si veda. pag.79 e segg. del Rapporto di sintesi sugli esiti del monitoraggio del III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva adottato con il DPR del 21 gennaio 2011, disponibile su www.minori.it/minori/rapporto-di-monitoraggio-del-piano-nazionale-per-



con il privato e l'associazionismo familiare;

- coinvolgimento delle famiglie straniere per affidamenti di ragazzi tra gruppi familiari appartenenti alla medesima cultura;
- coinvolgimento delle associazioni familiari nelle fasi di sensibilizzazione, diffusione e sostegno dell'affido".

Tuttavia le indicazioni contenute nelle suddette Linee di indirizzo – non accompagnate da alcun finanziamento – rischiano di restare in gran parte inattuate in quanto "la progressiva e deleteria decurtazione delle risorse pubbliche (sia nazionali, che regionali e locali) stanziate per l'affidamento e, più in generale, nel campo delle politiche e degli interventi di protezione e promozione minorile e familiare e dell'intero sistema di welfare locale [...] stanno causando – e continueranno sempre più a causare – una progressiva riduzione della capacità di tutela dei bambini, dei ragazzi e delle famiglie in difficoltà"²⁶.

Sul tema della continuità degli affetti nel passaggio dall'affido all'adozione, già affrontato nel 5º Rapporto CRC, si segnala il confronto interno al Tavolo di Lavoro delle associazioni, che ha portato all'approvazione del documento "La tutela della continuità degli affetti dei minori affidati"27. Su questa tematica nel documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare infanzia28, si rileva che "Sono emersi nel merito pareri discordanti, in quanto vi è chi ritiene che occorre fare una netta distinzione tra il ruolo degli affidatari e il ruolo dei genitori, siano essi biologici o adottivi. Fermi restando infatti i diversi presupposti e le finalità dei due istituti, sanciti dalla normativa vigente, non possono escludersi casi nei quali il legame maturato dal minore con la famiglia affidataria suggerisca una soluzione di questo tipo. Si tratta comunque di casi da valutare in concreto e con estrema attenzione, alla luce dei principi stabiliti dal nostro ordinamento e tenendo ovviamente conto, in via prioritaria, dell'interesse del minore".

- 1. Allo **Stato**, alle **Regioni** e agli **Enti Locali**, nell'ambito delle rispettive competenze, di promuovere con maggior incisività gli affidamenti familiari stanziando finanziamenti adeguati, destinando il personale socio-assistenziale e sanitario necessario per il sostegno al minore, alla famiglia affidataria e soprattutto ai genitori di origine, e realizzando un monitoraggio continuativo sul numero, sull'andamento e sulla gestione degli affidamenti.
- 2. Alle Autorità giudiziarie minorili di attuare con puntualità le competenze loro attribuite in materia, con particolare attenzione alla verifica del progetto sotteso all'affidamento attraverso l'esame delle relazioni semestrali che i Servizi devono inviare e il dovuto ascolto degli affidatari e dei minori affidati anche al fine di garantire la temporaneità dell'intervento stesso e il rispetto dei legami d'affetto instaurati.
 3. All'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza di promuovere le azioni necessarie nei confronti delle istituzioni preposte affinché venga rispettata la normativa in materia di affidamento.

II. Le comunità d'accoglienza per minori

Gli ultimi dati disponibili²⁹, aggiornati al **31 dicembre 2010**, evidenziano la presenza di **14.781** bambini e ragazzi accolti in servizi residenziali. Il dato rimane pressoché stabile se confrontato con la prima indagine avvenuta nel 1998³⁰ da parte del Centro Nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza e in lieve diminuzione rispetto ai dati rilevati al 31/12/2008 (- 719 minorenni)³¹, ma in crescita rispetto alla rilevazione al 31/12/2005 in

Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:

²⁶ Dal documento "Riflessione sulla situazione dei minori in affidamento o in comunità in Italia", op. cit.

²⁷ Il testo è disponibile sul sito www.tavolonazionaleaffido.it

²⁸ Documento conclusivo dell'Indagine conoscitiva della Commissione Parlamentare Infanzia, op. cit.

²⁹ Quaderno della ricerca sociale n. 19/2012, op. cit.

³⁰ Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, "I bambini e gli adolescenti fuori famiglia. Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia" 1998, Quaderno 9, Istituto degli Innocenti.

³¹ Quaderni della ricerca sociale, n. 9/2011.



cui erano 11.54332. Solo il 22% si trova presso Comunità familiari; il 53% è in comunità socio educative per minorenni e il 10% in strutture di accoglienza per bambino e genitore. L'ultima rilevazione evidenzia che il numero dei minorenni accolti in comunità (14.781) è pressoché uguale a quello dei minorenni in affidamento familiare (14.528)33. Tra bambini e ragazzi accolti in servizi residenziali³⁴ si conferma il trend degli ultimi dieci anni relativamente ad un progressivo aumento significativo di minorenni stranieri (dal 12% del 1998 al 27% del 2010). In alcune Regioni, peraltro, il numero di accoglienza di minorenni stranieri raggiunge percentuali oltre il 40% (Emilia Romagna, Toscana, Marche, Lazio). Rispetto all'età di inserimento dei bambini, vengono inizialmente inseriti in comunità³⁵ il 28% dei bambini nella fascia di età o-2 anni e il 23% dei bambini nella fascia 3-5 anni, mentre per i ragazzi di 14-17 anni l'accoglienza in struttura residenziale rappresenta ancora la prima risposta di accoglienza (82%). Tali dati inoltre diminuiscono, in quanto al 31/12/2010 risultano presenti nei servizi residenziali solo il 5% dei bambini nella fascia di età o-2 anni, il 6% nella fascia 3-5 e il 53% dei ragazzi nella fascia di età 14-1736. Pur rilevando gli aspetti di miglioramento, i dati sopra riportati evidenziano

sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia", in Diritti in

in comunità di bambini nella fascia o-2 anni, ed occorre quindi rafforzare l'impegno da parte delle Istituzioni per assicurare accoglienza familiare a tutti i bambini in questa fascia di età. Mancano ancora dati precisi in riferimento ai passaggi da una comunità all'altra nell'arco dei tempi di accoglienza.

Relativamente ai bambini con disabilità, si evidenzia che quelli con disabilità prevalentemente di tipo psichico sono accolti soprattutto nelle comunità residenziali (71%)³⁷, stante l'esiguo numero di comunità terapeutiche, insufficienti rispetto alla domanda.

L'accoglienza in comunità residenziale si verifica per il 63% a seguito di provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, e il 37% è inserito con il consenso della famiglia d'origine mentre il 43% dei bambini è almeno alla seconda esperienza di inserimento in servizio residenziale e il 35% è inserito nella stessa comunità con i propri fratelli³⁸. Il rapporto di monitoraggio del III Piano Nazionale Infanzia"39 evidenzia tra le criticità - un aumento della durata dei tempi di inserimento in servizi residenziali in considerazione della multi problematicità delle famiglie d'origine, la mancanza di percorsi validi di sostegno ed accompagnamento per la fase post-comunità e/o per il proseguimento dell'accoglienza in comunità dopo il diciottesimo anno di età, laddove necessario40.

Si segnala da ultimo che nel 2011 sono stati emessi **881 provvedimenti di tutela** che hanno previsto un affidamento a "comunità o istituti"⁴¹. Nel 5° Rapporto CRC, si era nuovamente richiamata **l'urgenza di definire gli standard essen-**

che permane tuttora una pratica di inserimento

32 Istituto degli Innocenti, "Rapporto governativo alle Nazioni Unite

crescita, n. 3-4, 2009, pag.74.

33 Ad una più attenta analisi dei dati emerge però che gli affidamenti etero-familiari sono pari al 55% del totale degli affidamenti, mentre il restante 45% riguarda affidi parentali. Pertanto i minorenni fuori dalla cerchia parentale risultano essere accolti 2 in comunità residenziale ed 1 in affidamento etero familiare. Pertanto restano disattese le priorità di intervento previste dalla Legge 184/1983, che prevede che "ove non sia possibile l'affidamento (...) è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare".

³⁴ Il Quaderno della ricerca sociale n. 19/2012 riporta una sintesi dei dati anche in riferimento alle strutture di accoglienza residenziale che rappresentano differenze significative a livello regionale in riferimento alle molteplici tipologie delle strutture di accoglienza che rappresentano in alcune Regioni filiere di opportunità per meglio rispondere al bisogno. Emerge comunque il dato che la maggior parte dei bambini accolti nei servizi residenziali vive nelle comunità educative (72%), mentre il numero dei bambini accolti nelle comunità familiari è pari al 19%. L'analisi delle singole situazioni regionali evidenzia però che la Sardegna e la Sicilia hanno sviluppato in modo pressoché esclusivo la risposta della comunità socio educativa (rispettivamente al 98% e al 97%), mentre sono il Molise e la Campania ad assicurare nella loro Regione il maggior numero di "comunità familiare" (rispettivamente il 67% e il 59%).

³⁵ La percentuale dei bambini o-2 anni in strutture residenziali risulta diminuita rispetto alla rilevazione del 31/12/2008 che era pari al 57%. 36 Si veda Quaderni della ricerca sociale n. 19/2012, op. cit. pag. 22.

³⁷ Mentre per i disabili fisici appare maggiore il ricorso all'affido familiare (70%) – Quaderni della ricerca sociale 19/2012, op. cit. Si segnala inoltre che la ricerca ISTAT relativa ai dati 2009 sui presidi residenziali socio-sanitari e socio-assistenziali riporta che il 17,5% dei minorenni accolti ha una disabilità o problemi di salute mentale ISTAT, "I presidi residenziali socio-sanitari e socio-assistenziali", 26/11/2012.

³⁸ Quaderno della ricerca sociale n. 19/2012, op. cit., pag.22

³⁹ Rapporto di monitoraggio del III Piano Nazionale Infanzia, op. cit. 40 Lo stesso Rapporto di monitoraggio del III Piano Nazionale Infanzia evidenzia che "i servizi residenziali sono quelli che appaiono subire con più forza l'impatto dell'attuale crisi economica e di riduzione del fondo per le politiche sociali. In alcune realtà regionali, in particolare in Campania e in Sicilia, alcuni Enti locali hanno ritardi che superano anche i due anni nel pagamento delle rette dovute alle comunità che continuano comunque a portare avanti il progetto educativo del bambino o dell'adolescente accolto".

⁴¹ In Giustizia minorile, "Provvedimenti a tutela dei minori emessi dal Tribunale per i minorenni", 2011 (a cura del Servizio Statistica – Dipartimento Giustizia Minorile – Ufficio I del Capo Dipartimento).

Res Contraction of the Contracti

ziali per le diverse tipologie di comunità residenziali a cui le singole normative regionali devono far riferimento in maniera omogenea su tutto il territorio. Tale indicazione è presente anche nel III Piano Nazionale Infanzia⁴². Il rapporto di monitoraggio del Piano evidenzia ancora il permanere di disomogeneità nella definizione delle tipologie delle comunità di accoglienza, degli standard e dei criteri di qualità, generando una differenziazione dei modelli regionali di welfare in termini di procedure, definizione, organizzazione dei servizi, professionalità impegnate, percorsi di formazione e supervisione, prestazioni disponibili, modalità di autorizzazione preventiva al funzionamento e/o accreditamento evitando la previsione di servizi centralizzati e l'accorpamento di più comunità nello stesso stabile. In ultima istanza, tale differenziazione genera altresì diverse opportunità per i bambini, gli adolescenti e le famiglie⁴³.

Il Rapporto di monitoraggio rafforza ulteriormente la necessità di pervenire ad un riordino a livello nazionale della definizione normativa e giuridica delle comunità di tipo familiare, "caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia", come indicata dall'art. 2 della Legge 184/1983 e s.m., riconoscendo alle comunità per minorenni un ruolo di accoglienza e tutela molto delicato che "deve coniugarsi con il lavoro educativo e di cura e raccordarsi con una vasta gamma di soggetti e servizi territoriali. In tal senso si è espresso con preoccupazione anche il Comitato ONU, con una specifica raccomandazione all'Italia44. In effetti resta ancora molto da fare: la Commissione Parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, nel Documento Conclusivo all'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di affido e adozione⁴⁵, segnala che "da parte di alcuni Garanti è stata poi sottolineata la colpevole disattenzione delle istituzioni – regioni, enti locali, magistratura minorile – nei confronti delle comunità residenziali, che in molti casi operano in assenza di un sistema di controlli e di monitoraggio. Vengono in tal modo poste le condizioni (...) che consentono a strutture, che sono carenti o addirittura prive dei necessari requisiti professionali, di poter continuare ad operare."

Nel 5 Rapporto CRC si segnalava la preoccupante situazione riguardante i Minorenni stranieri non accompagnati (MSNA). Al 31 dicembre 2012 risultano essere 7.575 i MSNA segnalati al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.46 È importante sottolineare la necessità della definizione di un "sistema strutturato ed integrato di accoglienza a favore dei minorenni stranieri" al fine di superare la condizione di precarietà ed emergenza che attualmente ancora accompagna l'accoglienza dei MSNA. La definizione puntuale delle metodologie e delle risorse integrate per loro accoglienza, nonché risorse per la formazione e l'inserimento professionale, rappresentano strategie fondamentali nel percorso di definizione del progetto individuale di avvio all'autonomia a favore di ogni minorenne che arriva nel nostro Paese⁴⁷. Allo stesso modo, occorre implementare forme di accoglienza in affido familiare (anche omoculturale, e quindi valorizzando famiglie affidatarie appartenenti alla stessa cultura/etnia del minorenne affidato).

Le vicende relative alle modalità di accoglienza dei MSNA arrivati in Italia tra il 2011 e il 2012 (nell'ambito delle c.d. Emergenza Nord Africa) segnalano ancora pesanti criticità in riferimento al diritto alla definizione di un progetto di vita capace di accompagnare il futuro di minorenni provenienti da situazioni traumatiche e fortemente problematiche.

^{42 &}quot;III Piano biennale nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva" (Gazzetta Ufficiale del 9-5-2011.). Esso si pone l'obiettivo "di rafforzare la qualità delle strutture residenziali [...] attraverso l'avvio di una riflessione approfondita a livello nazionale attraverso la costituzione di un tavolo/ gruppo di lavoro che coinvolga regioni, enti locali, rappresentanti delle comunità e dei coordinamenti del terzo settore, ministeri interessati, esperti (Università...) [...] con lo scopo di redigere un documento di linee di indirizzo nazionale per l'accoglienza dei bambini e dei ragazzi (da approvare in sede di conferenza Stato – Regioni e Enti Locali".

⁴³ Si veda Rapporto di monitoraggio del III Piano Nazionale Infanzia, op. cit.

⁴⁴ Raccomandazione n.4o.

⁴⁵ Op. cit.

⁴⁶ Comunicazione inviata al Gruppo CRC dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

⁴⁷ ANCI – Cittalia, "I Minori Stranieri Non Accompagnati in Italia", 2011: "Risulta evidente dunque che sia proprio la pronta accoglienza la fase sulla quale investire tempestivamente con risorse dedicate e professionalità specifiche, evitando interventi di bassa soglia altretanto costosi ma senza alcuna ricaduta positiva sul successivo percorso di accoglienza e integrazione", pag. 3.



Il Rapporto di monitoraggio del III Piano Nazionale Infanzia evidenzia l'esistenza di una realtà molto diversificata tra le Regioni e tra i vari fenomeni oggetto di interesse in riferimento ai sistemi di raccolta dati in ambito pubblico e privato in materia di affidamento familiare, servizi residenziali, adozione nazionale ed internazionale. In tale contesto si segnalano situazioni critiche in Abruzzo e in Calabria, dove non risultano attive esperienze di monitoraggio, ed esperienze poco soddisfacenti in Sardegna e in Sicilia, dove non sono a disposizione veri e propri sistemi di raccolta dati⁴⁸. A tale difficoltà intende rispondere il progetto S.in. Ba per la creazione di un sistema informativo che dia conto degli utenti e delle prestazioni di cura e protezione a favore dei bambini e della loro famiglia⁴⁹.

Relativamente all'approfondimento sulle aree tematiche "qualitative" dei sistemi di raccolta dati, si segnala che non sono intervenute modifiche relativamente a quanto già segnalato nel 5° Rapporto CRC5°. Si conferma quindi che le modalità di raccolta dati permangono frammentate e disomogenee a livello nazionale e portano ad una scarsa comparabilità delle informazioni ed alla difficile costruzione di una banca dati nazionale ritenuta necessaria per realizzare un serio monitoraggio dei minorenni fuori dalla famiglia, così come raccomandato dal Comitato ONU e dalla Commissione parla-

mentare per l'Infanzia e l'Adolescenza nel documento conclusivo dell'indagine⁵¹.

Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:

- 1. Alla **Conferenza Stato Regioni** di definire gli standard essenziali per le diverse tipologie di comunità a cui le singole normative regionali devono far riferimento, in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, garantendo un effettivo monitoraggio sull'esistenza e il mantenimento degli standard richiesti e prevedendo atti formali di chiusura dove ciò non si verifichi;
- 2. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al Ministero della Giustizia di verificare la corrispondenza tra la vigente normativa italiana e i contenuti delle linee guida per l'accoglienza dei minorenni fuori famiglia, allegate alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 64/142 al fine di definire i livelli essenziali delle prestazioni in riferimento all'accoglienza residenziale sull'intero territorio nazionale (Costituzione, art. 117 lettera m) e di raccogliere e monitorare i dati sui minori affidati e su quelli inseriti nelle diverse strutture di accoglienza;
- 3. Alle Procure della Repubblica per i minorenni il monitoraggio costante circa la situazione dei minorenni 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 effettivo ed esigibile al minorenne il diritto alla famiglia.

⁴⁸ Il Rapporto di monitoraggio del III Piano Nazionale Infanzia, op. cit. "evidenzia quale elemento comune e trasversale alle esperienze regionali in riferimento alla raccolta dati il protagonismo delle stesse amministrazioni locali. Il quadro informativo dei minori fuori famialia presenta lacune e zone d'ombra che sono riconducibili alla frammentarietà e disomogeneità delle informazioni a disposizione nelle diverse realtà regionali e dunque alla loro scarsa conseguente comparabilità, frutto anche dell'eterogeneità dei sistemi di raccolta." 40 Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha siglato un Protocollo d'intesa con la Regione Campania per la realizzazione di questo progetto sperimentale volto alla creazione ed implementazione del sistema informativo condiviso e omogeneo sugli interventi e le prestazioni a favore dei bambini e della loro famiglia. Il progetto coinvolge altre undici Regioni: Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto. Il progetto è svolto in collaborazione con il Centro di Documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, l'ANCI, l'ISTAT, il CISIS. In Sicilia, Puglia e Calabria le comunità di accoglienza che accolgono MSNA arrivati via mare sono monitorate da Save the Children nell'ambito del progetto Praesidium finanziato dal Ministero dell'Interno. Per maggiori informazioni www.savethechildren.it/page/to1/view html?idp=335

⁵⁰ Vedi i dati pubblicati in Quaderni della ricerca sociale, n.19/2012, op. cit.

⁵¹ Op. cit.: "Anche in tema di affidamento, si ripropone l'esigenza-già rilevata per le adozioni – di predisporre un sistema informativo nazionale integrato sui minori affidati od ospitati nei servizi residenziali. Tale sistema informativo potrebbe essere utilmente raccordato con le funzioni di vigilanza attribuite ai procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni, che dovrebbero vigilare sui minori ivi residenti. Il ruolo dei tribunali minorili appare infatti determinante per una efficace attuazione dei principi stabiliti dalla nostra legislazione, ove si consideri che ad essi spetta di verificare l'effettivo realizzarsi del progetto di affidamenti, attraverso l'esame delle relazioni semestrali inviate dai servizi sociali, nonché l'ascolto dei soggetti affidatari dei minori".