

Capitolo V

AMBIENTE FAMILIARE E MISURE ALTERNATIVE

1. PERSONE DI ETÀ MINORE PRIVE DI UN AMBIENTE FAMILIARE



24. Il Comitato raccomanda allo Stato italiano di:

- (a) persistere nel rivedere le proprie politiche sulle misure alternative di accoglienza per i minorenni privi di un ambiente familiare per diminuire l'affidamento alle organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni religiose, con il fine ultimo di sviluppare un sistema basato sui diritti dei minorenni, più integrato e responsabile che integri le misure tradizionali di accoglienza fornite dalla famiglia allargata con una maggiore attenzione al superiore interesse del minorenne;
- (b) garantire che le Linee guida nazionali siano applicate in modo efficace, appropriato e su base paritaria e nella stessa misura nelle diverse Regioni del Paese, tenendo conto del fatto che esistono diverse forme di collocamento familiare dei minorenni nelle varie Regioni;
- (c) garantire che l'allontanamento dei minorenni dalla famiglia, compresi quelli con disabilità, sia consentito solo dopo un'attenta valutazione del superiore interesse riferito al caso individuale e monitorato in modo efficace;
- (d) adottare misure per ampliare il sistema di affidamento dei minorenni che non possono rimanere con le proprie famiglie, al fine di superare la istituzionalizzazione;
- (e) istituire un registro nazionale dei minorenni privi di un ambiente familiare, basato su criteri uniformi e chiari su tutto il territorio dello Stato parte.

CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 24

zioni pregiudizievoli e nel suo superiore interesse. In tale contesto, sia gli affidamenti familiari che l'accoglienza in comunità sono disposti come misure temporanee di supporto familiare e applicate, dalle Istituzioni pubbliche preposte, con l'obiettivo principale di preparare e realizzare il reinserimento del ragazzo nella sua famiglia¹.

In caso di affidi a parenti o a terzi **volontari**, questi ricevono (anche se non sempre) dagli Enti locali titolari della competenza solo **dei rimborsi spese**².

L'accoglienza in comunità, ovvero in strutture con un numero ridotto di minorenni ospiti, è sottoposta ai previsti controlli da parte della Procura per i minorenni, dagli Organi regionali preposti e dagli Enti locali³.

Per quanto concerne i dati, rispetto all'ultimo Rapporto CRC sono stati resi disponibili i dati al 31/12/2016⁴, anche se si riferiscono ad una indagine campionaria.

¹ Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2014), *Parole nuove per l'affidamento familiare – Sussidiario per operatori e famiglie*, disponibile su <https://www.minori.it/sites/default/files/sussidiario-affido-familiare.pdf>

² Il rimborso spese agli affidatari è erogato dagli Enti locali titolari della competenza sul progetto individuale. L'importo stesso del rimborso è dunque disomogeneo sul territorio nazionale e non è regolato da norme né nazionali né regionali, ma affrisce a decisioni autonome degli Enti locali singoli o associati. Le ricerche empiriche condotte sia dal Tavolo Nazionale Affidato (TNA) che dal Coordinamento Nazionale Servizi Affidati (CNSA) indicano che l'entità economica dei rimborsi spese riconosciuta agli affidatari varia tra i 200 e i 500 euro mensili. Si segnala che - in assenza di norme e indicazioni cogenti e vincolanti circa l'entità e l'obbligatorietà del riconoscimento del rimborso spese agli affidatari - tale corresponsione non sempre è riconosciuta.

³ In base alle norme in materia (Legge 184/1983 e Legge 149/2001 relative ai compiti della procura e le norme regionali che regolano le autorizzazioni al funzionamento e gli accreditamenti), gli enti preposti al controllo sono: la Procura della Repubblica per minorenni - relativamente alla congruità del progetto individuale e della conseguente permanenza in comunità di ogni minorenne; la Regione, con le proprie articolazioni territoriali (ATS, ASL, USSL, ecc. a seconda del modello organizzativo regionale) - in relazione alla verifica del mantenimento dei criteri autorizzativi e di accreditamento (laddove definiti) in accordo con l'ambito territoriale coinvolto; il Comune, singolo o associato, relativamente al singolo caso.

⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *Quaderni della ricerca sociale 42 – Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2016 – indagine campionaria*, disponibile su <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2042%20-%20Affidamenti%20familiari%20e%20collocamenti%20in%20comunit%C3%A0%20al%2031%20dicembre%202016/QRS-42-Affidamenti-familiari.pdf>

L'allontanamento dei minorenni dalla propria famiglia d'origine – così come previsto dalla Legge 184/1983 e la successiva Legge 149/2001 – deve essere disposto **quale forma di tutela del minorenne che vive in situa-**



Secondo tali dati, i minorenni fuori famiglia d'origine erano **26.615** di cui **14.012 in affido familiare** (parentale o eterofamiliare) e **12.603 in strutture comunitarie**⁵. Negli ultimi anni tale dato è rimasto pressoché stabile con una percentuale (2,7‰) in leggera diminuzione e comunque inferiore alle percentuali di altri Paesi europei che per dimensione demografica sono più simili all'Italia⁶. Il principale luogo di **provenienza** al momento dell'ingresso in accoglienza è la propria famiglia di origine: nel 53% dei casi di affidamento familiare e nel 59,3% dei casi di collocamento nei servizi residenziali per minorenni, mentre per entrambi i dispositivi la seconda voce per maggior frequenza di provenienza, rispettivamente nel 23,8% e nel 13,8% dei casi, risulta il servizio residenziale per minorenni⁷. Relativamente alla **durata, il 62% dei bambini e dei ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare** e il 31,7% dei coetanei accolti nei servizi residenziali per minorenni lo sono **da oltre due anni**. Il 41,6% delle persone di età minore a conclusione dell'affidamento familiare **rientra nel nucleo di origine**, mentre per i minorenni che terminano

l'accoglienza in comunità, il rientro nella famiglia di origine è riscontrato nel 39% dei casi. Il 22% dei minorenni che termina un affidamento familiare si avvia al **percorso adottivo** (anche nella stessa famiglia affidataria), mentre per coloro che terminano una esperienza di accoglienza in comunità questo avviene nel 9% dei casi e contestualmente il 12,4% avvia un'esperienza di affido familiare (8,9% eterofamiliare, 3,5% intrafamiliare). Quanto alla destinazione a **soluzioni di semi-autonomia e di preparazione alla vita autonoma**, la percentuale è sostanzialmente analoga (il 4% proviene dall'affidamento familiare e il 5% da comunità).

Secondo i dati forniti dall'AGIA, le strutture comunitarie (educative o di tipo familiare) sono **3.352**⁸ a gestione prevalentemente privata (cooperative sociali, fondazioni, enti religiosi).

Dall'analisi dei dati si rileva con preoccupazione il fatto che negli ultimi anni non sia aumentato il numero degli affidati a famiglie; l'elevatissima percentuale di affidamenti giudiziari (oltre il 70%) che caratterizza soprattutto le regioni del Centro Nord⁹; il ricorso all'inserimento nelle strutture residenziali di minorenni anche piccolissimi (0-3 anni); l'abbandono dei neomaggiorenni dimessi dalle stesse da parte delle Istituzioni; e la durata delle misure temporanee di allontanamento dalle famiglie di origine.

Permane indubbiamente la necessità, rilevata da anni nei Rapporti CRC, di superare l'attuale situazione italiana che prevede ancora fonti differenziate e incomparabili relativamente a dati certi riferiti ai minorenni fuori famiglia e alla tipologia dell'accoglienza (affido o comunità).

Da segnalare l'impegno forte e continuativo delle associazioni e delle organizzazioni della società civile e di alcune Istituzioni per sollecitare interventi tempestivi e appropriati, e un attento monitoraggio dei singoli casi di allontanamento dalle famiglie di origine sin dal

⁵ Il dato non comprende i MSNA che - seppur in presenza del sistema SIPROIMI - continuano a essere accolti anche in comunità educative. Alla stessa data i MSNA in comunità educative erano 4.294, per il 70% compresi nella fascia di età 15-17, mentre quelli in affido a famiglie erano 590 complessivamente. Cfr. *Ibidem*; Prendendo a confronto la Spagna, al 31/12/2016 i minorenni fuori famiglia d'origine risultavano essere 33.745 di cui 19.641 in affido familiare e 14.104 in strutture comunitarie. Cfr. Observatorio Infancia (2018), *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia. Boletín número 19. Datos 2016*, p.22, disponibile su <http://www.msbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/Infancia/pdf/Boletinproteccion19accesible2016.pdf>

⁶ Al 31 dicembre del 2010, in Francia i minorenni accolti presso una famiglia affidataria e presso una struttura residenziale per motivi assistenziali erano pari al 9‰; in Germania all'8‰; nel Regno Unito al 6‰ (al 31 marzo 2010); in Spagna al 4‰. Nello stesso anno l'incidenza in Italia era pari a circa il 3‰. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Dipartimento per le politiche della famiglia) e Centro di Documentazione Istituto degli Innocenti (2010), *Quaderni della ricerca sociale n. 55 – Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia d'origine* – a cura di Valerio Belotti, Firenze. Disponibile su <https://www.minori.it/sites/default/files/quaderno-55.pdf>. Si veda anche: del Vallea, J., Canalib, C., Brava, A. & Vecchiato, T. (2013), Child protection in Italy and Spain: Influence of the family supported society. *Psychosocial Intervention* 22, pagg. 227-237, doi: <http://dx.doi.org/10.5093/in2013a26>

⁷ Si segnala che l'1,1% dei casi di allontanamento dalla famiglia d'origine è per "motivi economici" mentre la Legge 184/1983 e successive modifiche vietano l'allontanamento per soli motivi di carenza economica. Va quindi almeno verificato se la motivazione economica (seppur marginale rispetto alle altre motivazioni) è da intendersi come concausa di multiproblematicità.

⁸ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (2017), *La tutela dei minorenni in comunità. La seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni*. Dati al 31 dicembre 2015, disponibile su https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/la_tutela_dei_minorenni_in_comunita.pdf

⁹ Per approfondimento si veda la pubblicazione del Gruppo CRC (2018), *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. I dati regione per regione*, disponibile su www.gruppocrc.net



primo momento¹⁰. Si segnala che recentemente sono stati presentati diversi disegni di legge in materia di istituzione di commissioni parlamentari al fine di procedere ad azioni di controllo dei processi e delle attività afferenti i minorenni fuori famiglia d'origine e accolti in strutture residenziali. In particolare, ad agosto 2019 il Senato ha approvato il DDL 1187/2019 sulla "Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori. Disposizioni in materia di diritto del minore ad una famiglia", trasmesso in seguito alla Camera dei Deputati e attualmente in corso di esame (C. 2070)¹¹.

Sempre nel periodo estivo l'allora Ministro della Giustizia ha istituito una "squadra speciale di giustizia per la protezione dei minori"¹².

Si ritiene ancora una volta opportuno segnalare che la normativa vigente già prevede meccanismi di controllo delle comunità da parte della Procura per i minorenni, la Regione attraverso le proprie articolazioni territoriali (ATS/ASL ecc.) e gli Enti locali titolari della responsabilità dei singoli progetti individuali. Nello specifico per quanto riguarda i minorenni in affidamento familiare, il servizio sociale che ha emesso il provvedimento è tenuto a "presentare una relazione semestrale in merito all'andamento del programma di assistenza" all'autorità giudiziaria competente¹³. Si ribadisce tuttavia ancora una volta, come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC, la necessità di garantire adeguate risorse umane e economiche affinché gli Organi di controllo preposti possano adeguatamente svolgere le proprie

funzioni sull'intero territorio nazionale.

Si segnala altresì che in data 4 luglio 2019 è stato presentato il DDL n. 1389 "Disposizioni in materia di diritto dei bambini e adolescenti ad una famiglia e di tutela dei minori in affidamento" e in data 17 settembre 2019 è stata incardinata alla Commissione Giustizia della Camera la PDL A.C. 2047 "Modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento dei minori". Si auspica che ogni eventuale modifica legislativa preveda un ampio confronto e approfondimento anche con le Organizzazioni della società civile al fine di garantire sempre il superiore interesse di tutti i soggetti di età minore presenti a qualunque titolo sul territorio italiano.

Per prevenire gli allontanamenti e operare affinché l'affidamento, sia in famiglia che in comunità, mantenga la caratteristica di misura temporanea di prevenzione dell'abbandono e di supporto alle famiglie, occorre assumere la responsabilità di **definire i livelli essenziali¹⁴ per l'esercizio della funzione della tutela e della protezione** e rafforzare il sistema sociale come priorità nell'agenda politica affinché non sia più un sistema residuale e precario¹⁵. Quotidianamente si sperimenta invece una **costante diminuzione di politiche attive e di risorse** a favore di azioni di prevenzione e di sostegno delle famiglie fragili ma non maltrattanti¹⁶, una **continua precarizzazione del lavoro sociale** attraversato da *turnover*, contratti a termine, vuoti e organici ridottis-

¹⁰ Oltre a quanto sopra già riportato, si evidenziano le raccomandazioni dell'AGIA in materia di affidamento familiare e in strutture (<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/30-07-2019-scheda-stampa-tutela.pdf>) e le iniziative del Consiglio Nazionale Forense e del Comitato delle Associazioni Specialistiche Forensi e, in particolare, il coordinamento avviato nel 2009 con i Ministri della Famiglia e della Giustizia per l'elaborazione di proposte congiunte sulla figura dell'avvocato del minorenne prevista dalla Legge 149/2001.

¹¹ Presso le commissioni Giustizia e Affari Sociali, in abbinamento alle proposte di legge C. 1958 per l'"Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'affidamento di minori a comunità e istituti" e C. 2007 relativa all'"Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'affidamento di minori e sulle comunità di tipo familiare destinate alla loro accoglienza".

¹² Tale squadra speciale è composta da 16 figure nominate dal Ministro della Giustizia. La prima convocazione è avvenuta in data 31 luglio 2019 e dovrà concludere il proprio lavoro entro il 30 novembre 2019.

¹³ Vedi art. 4, comma 3 della Legge 184/1983 e s.m. "Diritto del minore ad una famiglia" (2) (1/circ).

¹⁴ Si segnala che l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, unitamente alla rete "Batti il 5" (CNCA, AGESCI, CNOAS, Unicef, Save The Children, Arciragazzi, CGIL) aveva presentato nel 2015 il documento di proposta "Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti".

¹⁵ Si veda anche AGIA (2019), *Relazione al Parlamento 2018*, pag. 109; e Comunicazione AGIA del 29/07/2019, con oggetto "Sistema della tutela minorile – segnalazione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ai sensi degli articoli 3 e 4 della l. 112/2011", pag. 3: Raccomandazione "ai titolari del potere di iniziativa legislativa".

¹⁶ Come segnalato già nel 3° Rapporto Supplementare, un forte investimento è stato sostenuto invece per il Programma di prevenzione dell'allontanamento dei minorenni dalla famiglia di origine (PIPP), un progetto di sostegno alle competenze genitoriali e di prevenzione dell'istituzionalizzazione dei bambini. Per il biennio 2017-2018 era stato previsto un finanziamento ministeriale di euro 2.800.000, a cui si aggiungono euro 700.000 di cofinanziamento regionale. Pur verificandosi un aumento progressivo delle prese in carico, si segnala che permane l'esiguità del numero dei beneficiari rispetto alla popolazione minorile potenzialmente interessata.



simi¹⁷, ed un'enorme **diversificazione delle risposte** che rende il territorio nazionale "a macchia di leopardo". È necessario quindi implementare i **sostegni alla genitorialità** nei confronti delle famiglie di origine anche dopo l'allontanamento e durante il periodo di affidamento, per evitare che i genitori si sentano "espropriati" delle loro funzioni genitoriali ed educative ed alimentino la percezione di essere stati abbandonati e di non sapere più nulla di quanto accade ai loro figli nei nuovi contesti familiari. Diviene inoltre necessario predisporre processi di innovazione e di rivisitazione della formazione accademica dei professionisti, garantire multidisciplinarietà nell'assunzione delle decisioni e garantire formazione in itinere e congiunta tra i diversi professionisti ed istituzioni coinvolte.

Infine **permane il problema dei tempi eccessivamente lunghi da parte dell'Autorità Giudiziaria minorile per l'emanazione dei provvedimenti a tutela dei minorenni** anche a causa di gravi carenze di organico che incidono sui ritardi nell'esecuzione della funzione normativamente prevista di controllo delle comunità. Infatti resta determinante il ruolo dei giudici minorili cui compete la verifica, anche attraverso le relazioni semestrali dei Servizi Sociali, dell'attuazione degli affidamenti disposti e dei programmi di assistenza ai famigliari di origine da parte dei Servizi stessi per valorizzare, per quanto possibile, la loro funzione genitoriale nell'interesse dei minorenni stessi, compresi quelli affidati a parenti.

Dopo l'adozione delle Linee nazionali di indirizzo per l'affidamento familiare¹⁸, a dicembre 2017, a seguito di un intenso lavoro del Tavolo Tecnico allo scopo preposto¹⁹, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

ha emanato le "Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni"²⁰. Tali linee sono state approvate anche dalla Conferenza delle Regioni, tuttavia, poiché per loro natura **non sono cogenti**, si segnala come siano poco implementate e la promozione sia stata condotta solo in alcune regioni a cura delle organizzazioni della società civile.

Si segnala inoltre che nel dicembre 2017 AGIA e MIUR hanno congiuntamente sottoscritto le "**Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine**"²¹, il cui recepimento e attuazione è ancora molto differente nei vari territori e discontinua.

Pertanto, accogliendo le preoccupazioni espresse dal Comitato ONU, il **Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di definire i livelli essenziali per l'esercizio della funzione della tutela e della protezione e conseguentemente agire affinché il sistema di welfare sia priorità nel Paese e non sistema residuale e precario;
- 2. Alle Regioni** di promuovere le "Linee di indirizzo per l'accoglienza residenziale dei minorenni" al fine di garantire il diritto alla non discriminazione per tutti i minorenni temporaneamente allontanati dalle famiglie d'origine e accolti in comunità;
- 3. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di garantire adeguati e omogenei processi e strumenti di rilevazione dei minorenni temporaneamente allontanati dalle famiglie d'origine a scopo di tutela attraverso la costruzione di un'anagrafe a partire dall'implementazione del sistema SINBA.

¹⁷ Ancora si evidenzia uno standard di rapporto Assistente Sociale/ abitanti ben lontano dallo standard minimo unanimemente riconosciuto di 1 AS ogni 3.000 abitanti. Cfr. CNOAS, Comunicato stampa del 1 dicembre 2017.

¹⁸ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012), *Quaderni della ricerca sociale 19 - Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine - Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, disponibile su http://sitiarcheologici.lavoro.gov.it/Strumenti/StudiStatistiche/Documents/Quaderno_ricerca_sociale_19_20121.pdf

¹⁹ Agevolando, CISMAI, CNM, CNCA, Progetto Famiglia, SOS Villaggi dei bambini, Associazione Papa Giovanni XXIII.

²⁰ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2018), *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni*, disponibile su https://www.minori.it/sites/default/files/Linee_%20guida_accoglienza_181203.pdf

²¹ AGIA-MIUR (21 dicembre 2017), *Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*, disponibile su https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/linee_guida_per_il_diritto_allo_studio_delle_alunne_e_degli_alunni_fuori_dalla_famiglia_di_origine.pdf