

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti



## I DIRITTI DEI FIGLI NELLA SEPARAZIONE

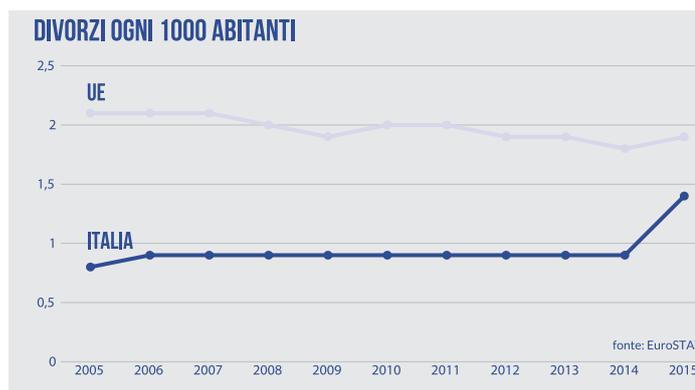
- 1** I figli hanno il diritto di continuare ad amare ed essere amati da entrambi i genitori e di mantenere i loro affetti
- 2** I figli hanno il diritto di continuare ad essere figli e di vivere la loro età
- 3** I figli hanno il diritto di essere informati e aiutati a comprendere la separazione dei genitori
- 4** I figli hanno il diritto di essere ascoltati e di esprimere i loro sentimenti
- 5** I figli hanno il diritto di non subire pressioni da parte dei genitori e dei parenti
- 6** I figli hanno il diritto che le scelte che li riguardano siano condivise da entrambi i genitori
- 7** I figli hanno il diritto di non essere coinvolti nei conflitti tra genitori
- 8** I figli hanno il diritto al rispetto dei loro tempi
- 9** I figli hanno il diritto di essere preservati dalle questioni economiche
- 10** I figli hanno il diritto di ricevere spiegazioni sulle decisioni che li riguardano

della Carta, i cui principi fondanti sono ispirati alla Convenzione di New York e in particolare all'ascolto e al superiore interesse del *minore*, è quello di rendere consapevoli i figli dei loro diritti e di contribuire alla crescita culturale dei genitori e in generale della società, in un percorso che ha come filo conduttore la continuità degli affetti, delle abitudini di vita e soprattutto la necessità di riconoscere al figlio il diritto di continuare ad essere figlio, di essere leggero e spensierato, secondo la propria età.

La Carta si apre con il diritto dei figli di continuare ad amare ed essere amati da entrambi i genitori e di mantenere i loro affetti. I figli devono poter stare al centro della vita dei genitori. Il genitore deve poter essere un faro, un riferimento, la prima persona a cui il figlio pensa di rivolgersi in caso di difficoltà e per condividere gioia ed entusiasmo. Per aiutare i figli bisogna renderli consapevoli che nel cuore e nella testa dei genitori c'è un posto per loro. Si resta genitori per sempre.



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Relazione al Parlamento 2018



Gi

Un'iniziativa, quella della Carta, che affonda le radici in una riflessione maturata nel 2017 e annunciata dall'Autorità garante nel febbraio 2018. Per individuare i diritti e comporre il testo definitivo, ad aprile 2018, l'Autorità garante ha formato una commissione che ha proceduto a una serie di audizioni: sono stati ascoltati 18 esperti selezionati tra personalità in ambito giuridico, sociale, psicologico e pedagogico. Dalle loro audizioni, pur nella diversità degli approcci, sono emersi punti comuni e trasversali.

Esperti e commissione hanno riflettuto, in particolare, su argomenti come la bi-genitorialità, i comportamenti auspicabili da parte dei genitori, al pari di quelli che si dovrebbero evitare, le esigenze dei figli tenuto conto della loro età, la necessità di ascoltarli e di restituire loro l'esito delle decisioni assunte, ovvero sul se e come, eventualmente, farli partecipare alla riorganizzazione della vita familiare e sulla necessità, o meno, di intraprendere un percorso di mediazione familiare.

*Un passaggio particolare del processo che ha portato alla redazione della Carta ha coinvolto la Consulta delle ragazze e dei ragazzi, l'organo consultivo dell'Autorità garante composto da 18 ragazzi tra i 12 e i 17 anni che ha dato un contributo significativo alla stesura del documento*

Un passaggio particolare del processo che ha portato alla redazione della Carta ha coinvolto la Consulta delle ragazze e dei ragazzi, l'organo consultivo dell'Autorità garante composto da 18 ragazzi tra i 12 e i 17 anni (v. *infra* par. 8.b), che ha dato un contributo significativo alla stesura del documento. Molti dei punti che prendono vita nella Carta sono frutto del loro lavoro. La Carta è articolata in 10 diritti, e vuole rappresentare uno strumento pensato a tutela e protezione dei bambini e dei ragazzi coinvolti nell'esperienza della separazione, con un linguaggio snello, sintetico, chiaro ed efficace, pensato per i figli, ma con l'obiettivo di rendere consapevoli gli adulti

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti



e, *in primis*, i genitori, della necessità di mantenere inalterata la centralità del figlio nella costruzione comune del nuovo assetto familiare. Sono stati realizzati un libretto esplicativo e una locandina con il decalogo dei diritti.

Presentata in conferenza stampa il 2 ottobre 2018, la Carta è stata inviata a tutti i presidenti dei tribunali ordinari e dei tribunali per i minorenni, ha avuto una diffusione capillare su tutto il territorio nazionale e i soggetti interessati hanno avuto la possibilità di richiederne delle copie rispondendo ad un avviso pubblico. Ne sono state distribuite tremila cartacee, a cui si sommano quelle scaricate dal sito dell'Autorità garante, oltre alle migliaia di locandine con la rappresentazione grafica de "Il decalogo dei diritti".

La Carta è passata di mano in mano, dai figli ai genitori, dagli avvocati agli psicologi, dai giudici ai mediatori familiari, dagli insegnanti agli assistenti sociali, e ha rappresentato un'occasione di riflessione che ha riportato l'attenzione sulla centralità dei figli e dei loro diritti nel momento della separazione della coppia. La Carta è stata tradotta in lingua inglese ed è stata presentata alla stampa estera il 14 novembre 2018. Ne è stato curato l'invio all'Enoc, alla Commissione europea, alle agenzie internazionali nonché agli interlocutori esteri dell'Autorità garante.

## 2.2. Gli strumenti di sostegno per i figli nella separazione: i gruppi di parola

La legge istitutiva attribuisce all'Autorità garante il compito di favorire "lo sviluppo della cultura della mediazione e di ogni istituto atto a prevenire o risolvere con accordi conflitti che coinvolgano persone di minore età, stimolando la formazione degli operatori di settore" (art. 3, lett. o)).

In attuazione dei suoi compiti, l'Autorità garante ha deciso di realizzare e diffondere i gruppi di parola. "I gruppi di parola: una risorsa per la cura dei legami dei figli di genitori separati" è un progetto che ha preso avvio nel novembre 2017, realizzato attraverso la sottoscrizione di una convenzione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore (Ucsc) e l'Istituto Giuseppe Toniolo.

I gruppi di parola (Gdp) rappresentano la piena espressione del diritto all'ascolto e alla partecipazione e del principio del superiore interesse del minore sanciti dalla Convenzione di New York.

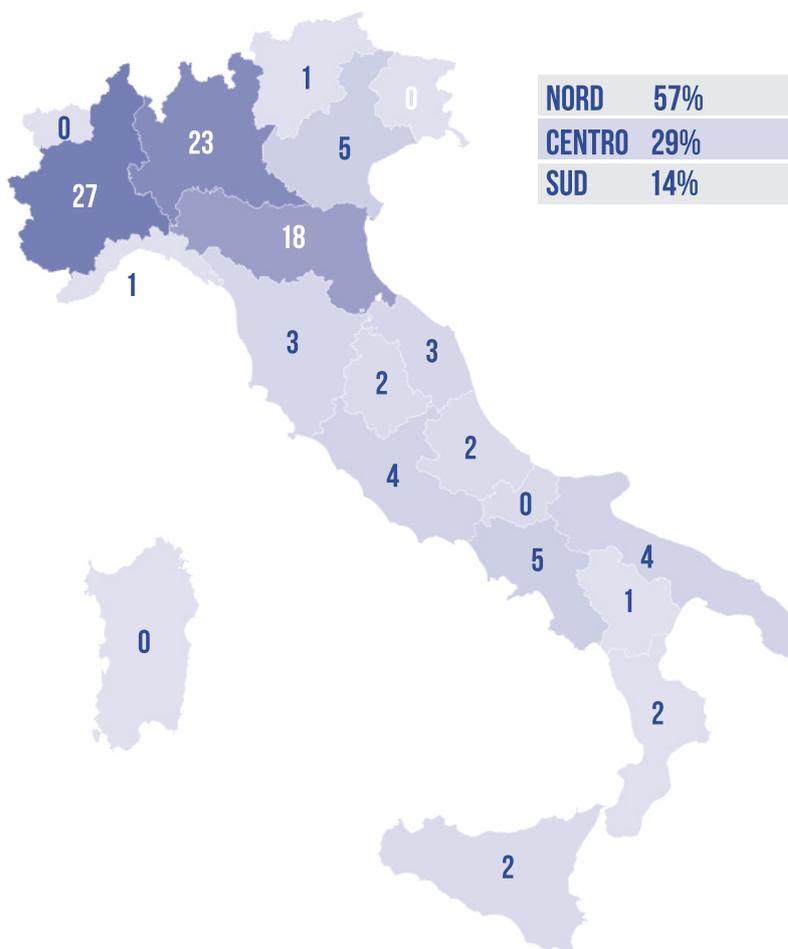
Il gruppo di parola è un intervento breve, destinato a bambini (6-11 anni) e adolescenti (12-15 anni) con genitori separati. È un'esperienza di gruppo, articolata in quattro incontri di due ore ciascuno, a cadenza settimanale, in cui i bambini e i ragazzi possono parlare, condividere pensieri ed emozioni, attraverso



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Relazione al Parlamento 2018



## DOVE SI REALIZZANO I GRUPPI DI PAROLA



RILEVAZIONE COMPIUTA DALL'UNIVERSITÀ CATTOLICA

il gioco, il disegno e altre attività, con l'aiuto di professionisti specializzati. Il percorso è preceduto da un incontro zero per i genitori e seguito da un incontro di *follow up*.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti



L'obiettivo del progetto è stato quello di far conoscere e promuovere la diffusione dei Gdp per i figli dei genitori separati su tutto il territorio nazionale, approfondire e ampliare la valutazione dell'effetto di questa esperienza di gruppo nei bambini e ragazzi partecipanti e nelle loro famiglie, realizzare una mappatura dei centri/studi professionali che offrono i gruppi di parola al fine di rafforzare il network nazionale e favorire lo scambio di esperienze.

Grazie al progetto, nel 2018, sono stati realizzati, a Roma, Milano e Napoli, complessivamente dieci gruppi di parola, gratuiti, sette previsti sin dall'inizio e tre aggiunti in corso d'opera, visto l'incremento del numero delle richieste di iscrizione dovuto al riscontro molto positivo delle famiglie nelle tre città. In totale i bambini/ragazzi partecipanti sono stati 65, i genitori coinvolti 94. La differenza numerica è dipesa dalla partecipazione di fratelli.

Ancora nell'ambito del progetto, sono stati organizzati e realizzati tre eventi: il 22 ottobre 2018 a Torino, con la collaborazione della garante del Piemonte, del Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Torino e con il patrocinio del Consiglio regionale del Piemonte, l'Università del Piemonte orientale, l'associazione Cultura Politica Società (Cps), per condividere le esperienze conseguite in questi anni nell'ambito delle risorse per i figli di genitori separati. Il 18 ottobre 2018, a Napoli, nella cornice della Sala Rari della Biblioteca nazionale all'interno del Palazzo reale, dove è intervenuto l'Assessore alle politiche sociali del Comune di Napoli e sono stati attirati partecipanti da Province e Regioni del sud (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata). Il 27 ottobre 2018, a Castrovillari (Cosenza), per promuovere anche nelle piccole realtà i Gdp e più in generale attivare un processo di sensibilizzazione verso i bisogni dei figli nella separazione. Infine, il progetto ha avuto un'importante occasione di valorizzazione con il convegno realizzato a Roma il 3 dicembre 2018.

Il progetto si è concluso con la realizzazione di una mappatura dei centri/studi professionali che realizzano gruppi di parola per figli di genitori separati e/o li realizzeranno nel 2019. Le informazioni riportate in questa prima mappa italiana, pensata come strumento in divenire che dovrà essere aggiornato periodicamente, sono state rilevate dall'Università Cattolica. La mappa è pubblicata sui siti dell'Autorità garante e dell'Università Cattolica.

Il progetto ha avuto un riscontro molto positivo da parte di bambini, ragazzi e genitori. Ha consentito di ampliare la rete

*Il progetto ha avuto un riscontro molto positivo da parte di bambini, ragazzi e genitori. Ha consentito di ampliare la rete dei conduttori dei Gdp e i contatti tra i centri, diffondendone la conoscenza su tutto il territorio nazionale. Ha dato la visibilità e l'impulso sperato ai gruppi di parola, portati all'attenzione anche dei media*



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Relazione al Parlamento 2018

dei conduttori dei Gdp e i contatti tra i centri, diffondendone la conoscenza su tutto il territorio nazionale. Ha dato la visibilità e l'impulso sperato ai gruppi di parola, portati all'attenzione anche dei media sia in fase di presentazione (con una conferenza stampa del 28 febbraio 2018) sia in fase conclusiva, attraverso i convegni sopra menzionati. Più in dettaglio, emerge dalla relazione finale del progetto che nelle tre sedi è stato riscontrato un significativo aumento delle domande di partecipazione ai Gdp. In crescita anche il passaparola tra famiglie, segno di un buon livello di soddisfazione dell'esperienza svolta. Il progetto ha innalzato il livello di sensibilizzazione di istituzioni e professionisti, che hanno incrementato gli invii delle famiglie e si sono interessati maggiormente alle caratteristiche del Gdp, e ha consentito di potenziare gli interventi di diffusione e sensibilizzazione in zone del Sud in gran parte trascurate da investimenti formativi nell'ambito psico-socio-educativo. Inoltre, i Gdp hanno fatto emergere la necessità, da parte dei conduttori, di essere aiutati nella fase iniziale di avvio dell'intervento, in particolare nella promozione, sensibilizzazione, gestione dei rapporti con il territorio, reclutamento dei partecipanti e nello stabilire l'alleanza con i genitori.

L'Autorità garante auspica che i gruppi di parola entrino come misura strutturale nei piani nazionali per l'infanzia e per la famiglia.

### 2.3. La continuità degli affetti

Negli ultimi decenni, il lessico delle relazioni familiari è radicalmente mutato. Nuovi modelli di famiglia si sono affiancati alla famiglia tradizionale con la quale condividono una comune radice, rappresentata dalla "comunità degli affetti". Il legislatore ha preso atto di questa evoluzione e, consapevole dell'importanza della sfera degli affetti, è intervenuto per garantire e tutelare la continuità dei legami affettivi che si creano nella famiglia affidataria.

*La legge 19 ottobre 2015, n. 173, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare riconosce e valorizza la "continuità degli affetti" nelle possibili situazioni in cui può evolversi un affido familiare*

La legge 19 ottobre 2015, n. 173, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare, riconosce e valorizza la "continuità degli affetti" nelle possibili situazioni in cui può evolversi un affido familiare e prevede espressamente sia la possibilità per la famiglia affidataria di adottare il minore in affidamento – qualora questi venga dichiarato adottabile e ne sussistano i presupposti – sia la tutela della continuità delle positive relazioni socio-affettive

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti



consolidatesi durante l'affidamento, nel caso di un nuovo e diverso collocamento del minore e qualora ciò corrisponda al suo superiore interesse.

L'Autorità garante monitora l'attuazione delle novità introdotte dalla legge n. 173/2015: tale attività, invero, è in linea con i diritti scritti nella Convenzione e in particolare con il diritto di preservare le proprie relazioni familiari (art. 8), di crescere ed essere educati prioritariamente nella propria famiglia, salvo i casi in cui la separazione si renda necessaria nel preminente e superiore interesse del minore (art. 9), di essere ascoltati in tutte le procedure giudiziarie e amministrative che li riguardano (art. 12).

Così, il 22 febbraio 2018, il [documento di studio e proposta elaborato nel 2017 dalla Consulta nazionale delle associazioni e delle organizzazioni](#) recante gli esiti del monitoraggio sull'attuazione della legge è stato presentato a Roma, in occasione della tavola rotonda organizzata dall'Autorità garante che ha visto la partecipazione di alcuni componenti del gruppo di lavoro e delle istituzioni coinvolte. L'incontro è stato l'occasione per fare il punto sullo stato di applicazione della legge n. 173/2015 attraverso l'analisi delle informazioni richieste ai tribunali per i minorenni e delle testimonianze delle famiglie affidatarie, raccolte con il metodo dell'intervista. Dall'indagine è emersa la mancanza di prassi uniformi e al contempo la necessità di un cambiamento culturale nella direzione di valorizzare e mantenere i legami di affetto. Sono poi state illustrate le raccomandazioni che l'Autorità garante ha rivolto ai servizi sociali, al Consiglio nazionale degli ordini degli assistenti sociali (Cnoas), all'Anci, alle autorità giudiziarie e al Ministero della giustizia, con l'intento di stimolare comportamenti virtuosi e prassi omogenee in ambito nazionale. La discussione, in occasione della tavola rotonda, ha coinvolto i Presidenti dei Tribunali per i minorenni di Roma, Milano e Potenza, rappresentanti di ministeri, istituzioni, esperti, associazioni e ha raccolto le testimonianze di due famiglie affidatarie e di due ragazzi che hanno vissuto l'esperienza dell'affido.

Nel corso del 2018, è stata avviata anche un'attività di sensibilizzazione e un'azione di monitoraggio attraverso incontri tematici e la predisposizione di note che l'Autorità garante ha trasmesso ai destinatari delle raccomandazioni. Il lavoro presentato, infatti, non rappresenta un punto d'arrivo: l'attività di monitoraggio che seguirà intende offrire un primo strumento di riflessione e approfondimento, tanto più prezioso perché realizzato con il contributo e la partecipazione diretta di chi è quotidianamente impegnato "sul campo" nella promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti.



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Relazione al Parlamento 2018

#### 2.4. La tutela dei diritti dei figli di genitori detenuti

I figli delle persone detenute hanno gli stessi diritti degli altri bambini. Tra questi, il mantenimento del legame affettivo con il genitore detenuto anche attraverso incontri e contatti regolari, tranne che nei casi in cui ciò sia in contrasto con il superiore interesse della persona di minore età. Promuovere il mantenimento di relazioni familiari di qualità incide positivamente non solo sul genitore recluso ma soprattutto sullo sviluppo del bambino.

Il diritto del figlio di mantenere i rapporti familiari con il genitore in stato detentivo è stato ribadito dalla Corte costituzionale che, con una sentenza depositata il 23 luglio 2018, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21 *bis* della legge 26 luglio 1975 n. 354, che impediva automaticamente ai detenuti per taluni reati c.d. ostativi di prestare assistenza ai figli con meno di 10 anni. La Consulta ha posto al centro il superiore interesse del figlio minore, salvaguardando il suo diritto a mantenere un rapporto con la madre all'esterno del carcere, senza pregiudicare le esigenze di sicurezza, da valutare caso per caso (sentenza n. 174/2018).

In continuità con il 2017, nel 2018 l'Autorità garante ha continuato a favorire e monitorare l'attuazione della [Carta dei diritti dei figli dei genitori detenuti](#).

La Carta, in collaborazione con il Ministero della giustizia e l'associazione "BambinisenzasbarreOnlus", mira a sensibilizzare le autorità giudiziarie a prendere in considerazione i diritti e le esigenze dei figli minorenni e a dare priorità, laddove possibile, a misure alternative alla custodia cautelare in carcere. Inoltre promuove la realizzazione di programmi di assistenza alla genitorialità che incoraggino e sviluppino il rapporto genitori-figli e prevede, a favore dei genitori detenuti che vivono insieme ai propri figli, assistenza nello sviluppo delle proprie capacità genitoriali.

*La Carta promuove l'attuazione della Convenzione di New York, agevolando e sostenendo i figli minorenni nei rapporti con il genitore detenuto all'interno degli istituti penitenziari, indicando formule adeguate di accoglienza dei minori in carcere e prevedendo un'informazione adeguata circa le regole di visita e la vita detentiva*

La Carta promuove dunque l'attuazione concreta della Convenzione di New York, indicando formule adeguate di accoglienza dei minori in carcere e prevedendo un'informazione adeguata circa le regole di visita e la vita detentiva. Invero i diritti sanciti dalla Convenzione di New York si applicano ai minorenni senza alcuna distinzione, e nessun bambino o ragazzo deve esser lasciato solo ad affrontare un momento di difficoltà come quello della detenzione di un genitore.

La Carta è stata presa a riferimento anche dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che con la Raccomandazione

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti



CM/Rec (2018)5 del 4 aprile 2018, dedicata alle persone di minore età con genitori detenuti (*concerning children with imprisoned parents*), ha ricordato ai 47 Stati membri che tali minorenni hanno gli stessi diritti degli altri, incluso quello al contatto regolare con i propri genitori, salvo che sia considerato contrario al loro superiore interesse. Con questa raccomandazione il Consiglio di Europa ha fatto propri i principi della Carta, elevandola a *best practice* a livello internazionale.

Nel primo semestre del 2018, il Tavolo permanente istituito ai sensi dell'art. 8 della Carta ha proseguito l'attività di monitoraggio sulla sua attuazione, riunendosi ogni tre mesi presso la sede dell'Autorità garante e predisponendo la relazione finale al termine dei due anni di lavoro.

L'Autorità garante ha contribuito alla stesura della relazione e ha predisposto una tavola sinottica di comparazione tra le raccomandazioni del Consiglio d'Europa e i principi contenuti nel Protocollo. Dalla relazione finale sull'attuazione della Carta emergono, secondo i dati forniti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, risultati positivi al 2018.

Dal settembre 2016, si è anche assistito a un sensibile aumento del numero delle visite dei figli minorenni ai genitori detenuti, come si evince dal seguente prospetto:

ETÀ	VISITE 2016	VISITE 2018	VAR %
0-5	13.567	19.211	+41,6
6-11	13.113	16.145	+23,1
12 - 14	5.993	6.367	+6,2
15-17	6.028	6.123	+1,6

La Carta è stata diffusa, a cura del Dipartimento di giustizia minorile e di comunità, anche presso gli istituti penali per i minorenni, raccomandando alle direzioni di questi ultimi l'attivazione di tutte le iniziative e le misure adeguate per dare esecuzione ai suoi contenuti.

In attuazione della Carta è stata poi realizzata una formazione specifica per gli operatori penitenziari in servizio presso le unità operative degli istituti sulle modalità di accoglienza da adottare nei confronti dei bambini e degli adolescenti durante le visite e i colloqui, per favorire l'eliminazione di quegli aspetti che possono risultare traumatici.

Oggi, in virtù dell'attività di sensibilizzazione svolta dalla Carta e della formazione, l'ingresso dei minori di età in carcere per incontrare il genitore detenuto riceve un'attenzione professionale maggiormente accurata, riconoscendosi e va-



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Relazione al Parlamento 2018

lorizzandosi il ruolo degli operatori penitenziari nell'attività di accoglienza, liberata dai buoni sentimenti che suscita l'infanzia e trasformata in riconoscimento e rispetto di un diritto che si coniuga con quello del genitore detenuto, nel rispetto del mandato istituzionale.

Tra le attività svolte dai componenti del Tavolo permanente vi è stata la visita alla casa circondariale di Bergamo, alla casa di reclusione di Milano Opera e alla casa circondariale di Monza.

Il 20 novembre 2018, la Carta dei diritti dei figli di genitori detenuti è stata nuovamente sottoscritta dalle parti. Con questo rinnovo si auspica che i principi in essa contenuti possano diventare stabili linee guida e di indirizzo per un'azione sistematica e organica di tutti gli attori coinvolti.

## 2.5. La tutela dei diritti dei figli fuori famiglia

*Fra le competenze specificamente attribuite all'Autorità garante dalla legge istitutiva, vi è quella di promuovere e tutelare il diritto delle persone di minore età di essere accolte ed educate prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo (art. 3, lett. a)*

Fra le competenze specificamente attribuite all'Autorità garante dalla legge istitutiva, vi è quella di promuovere e tutelare il diritto delle persone di minore età di essere accolte ed educate prioritariamente nella propria famiglia e, se necessario, in un altro ambito familiare di appoggio o sostitutivo (art. 3, lett. a).

Per questo, da anni, l'Autorità garante elabora interventi di promozione dei diritti delle persone di minore età che vivono, temporaneamente o definitivamente, fuori dal contesto familiare di origine.

Esistono, difatti, realtà familiari connotate da gravi difficoltà che, seppur temporaneamente, possono compromettere la crescita serena ed equilibrata delle persone di minore età; in questi casi si ricorre all'istituto dell'affidamento familiare o, ove ciò non sia possibile, all'inserimento in una comunità di tipo familiare o in un istituto di assistenza, al fine di tutelare i bambini e i ragazzi da condizioni pregiudizievoli e, al contempo, sostenere la famiglia d'origine nel recupero delle funzioni genitoriali.

Garantire diritti e affetti ai ragazzi fuori dalla famiglia di origine è un obiettivo sul quale l'Autorità garante aveva già da tempo richiamato l'attenzione delle istituzioni e degli adulti.

Sono tanti i ragazzi che vivono fuori dalla propria famiglia di origine, ospiti delle comunità distribuite su tutto il territorio nazionale.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti



Le comunità per minorenni hanno cambiato profondamente volto negli ultimi anni: da istituti nei quali i bambini accolti correvano il rischio di diventare meri numeri, a piccole realtà connotate da un'atmosfera familiare e accogliente, nelle quali si articolano interventi e progetti personalizzati in base alle specifiche esigenze dei bambini e dei ragazzi coinvolti.

In attesa dell'entrata a regime del sistema informativo nazionale bambini e adolescenti (Sinba), ad oggi in fase di sperimentazione, che consentirà di acquisire in modo continuativo dati sui minorenni fuori famiglia, l'Autorità garante, al fine di avere un quadro conoscitivo del fenomeno in esame, ha continuato a svolgere un'attività di monitoraggio attraverso la raccolta dei dati sui minorenni presenti in comunità e l'analisi delle informazioni che, per legge, ogni sei mesi le strutture di accoglienza sono tenute a comunicare alle procure minorili.

La legge n. 149 del 2001, di modifica della legge n. 184 del 1983, ha attribuito importanti funzioni ai procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni in ordine al monitoraggio delle condizioni dei minorenni ospiti delle comunità nonché alla vigilanza sulle stesse, che semestralmente sono tenute a trasmettere loro i corrispondenti elenchi (art. 9). Questo ruolo di vigilanza affidato alle procure minorili costituisce il principale strumento di attuazione del diritto di verifica periodica sulle condizioni dei minorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine, sancito dall'art. 25 della Convenzione sui diritti per l'infanzia e l'adolescenza. Ma, al tempo stesso, rappresenta un'importante risorsa per la quantità delle informazioni che le procure acquisiscono, che l'Autorità garante ha deciso di valorizzare avviando e continuando la collaborazione con i procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni. Così è nata la prima raccolta sperimentale sui dati dell'accoglienza, relativa ai dati al 31 dicembre 2014 e pubblicata nel 2015, quella successiva relativa ai dati aggiornati al 31 dicembre 2015, pubblicata nel 2017, da ultimo quella in corso in via di pubblicazione, riferita al biennio 2016 e 2017.

La raccolta si propone come strumento di monitoraggio periodico della situazione di minorenni e neomaggiorrenni che vivono fuori dal contesto familiare d'origine, i quali sperimentano una condizione di particolare vulnerabilità. I dati raccolti mettono a fuoco, oltre alla dimensione quantitativa, anche le principali caratteristiche qualitative dell'accoglienza in comunità, quali il numero di strutture presenti sul territorio di competenza, di ispezioni effettuate, di ospiti complessivi e relative caratteristiche (genere, cittadinanza, eventuale condizione di minore non accompagnato, età) tipologia di inserimento (giudiziale o consensuale), numero di casi in cui la permanenza si protrae da oltre 24 mesi,



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Relazione al Parlamento 2018

provenienza del minore al momento dell'inserimento e casi in cui la permanenza termina a 18 anni e quelli in cui si protrae oltre la maggiore età.

*Attraverso la raccolta dei dati, che si riferisce a tutte le tipologie di comunità per minorenni, comprese le comunità familiari, le comunità terapeutiche e le strutture che consentono l'accoglienza genitore-bambini, è possibile tracciare una fotografia del fenomeno sufficientemente ampia e aggiornata e comprendere in ultima istanza quale sia il modo migliore per garantire a bambini e ragazzi fuori dalla famiglia di origine i diritti e le tutele loro accordati dall'ordinamento interno ed europeo, allo scopo di renderli esigibili*

Attraverso tale raccolta, che si riferisce a tutte le tipologie di comunità per minorenni, comprese le comunità familiari, le comunità terapeutiche e le strutture che consentono l'accoglienza genitore-bambini, è possibile tracciare una fotografia del fenomeno sufficientemente ampia e aggiornata e comprendere in ultima istanza quale sia il modo migliore per garantire a bambini e ragazzi fuori dalla famiglia di origine i diritti e le tutele loro accordati dall'ordinamento interno ed europeo, allo scopo di renderli esigibili. Nonostante il permanere delle difficoltà già incontrate nell'elaborazione delle precedenti raccolte sperimentali, imputabili verosimilmente alla carenza di personale negli uffici giudiziari e alla disomogeneità dei dati trasmessi dalle strutture, nella raccolta in via di definizione, si è registrato un miglioramento rispetto al grado di dettaglio e alla coerenza delle informazioni.

L'auspicio è che, trascorso il periodo di attivazione sperimentale del Sinba, possano essere finalmente disponibili dati certi e continuativi su questa realtà estremamente delicata e importante.

delicata e importante.

Le peculiari condizioni di vulnerabilità di questi ragazzi rappresentano un serio "fattore di rischio" per lo sviluppo armonico della loro personalità e proprio per questo occorre garantirne l'eguaglianza dei diritti e delle opportunità.

*I bisogni di tutela che ruotano attorno al fenomeno dell'accoglienza nelle comunità non si esauriscono nelle difficoltà che determinano l'ingresso in struttura, ma riguardano anche la fase di uscita dal percorso di accoglienza dei ragazzi che sono divenuti maggiorenni*

Inoltre i bisogni di tutela che ruotano attorno al fenomeno dell'accoglienza nelle comunità non si esauriscono nelle difficoltà che determinano l'ingresso in struttura, ma riguardano anche la fase di uscita dal percorso di accoglienza dei ragazzi che sono divenuti maggiorenni.

I ragazzi "fuori famiglia", affidati a una famiglia o a una comunità, al raggiungimento del diciottesimo anno di età solitamente fuoriescono dal sistema di tutela e si trovano costretti a un improvviso e delicato ingresso nel mondo degli adulti. I neomaggiorenni non devono essere lasciati soli,

ma devono essere accompagnati progressivamente verso l'autonomia. Non basta raggiungere la maggiore età per essere adulti, diciotto anni potrebbero essere pochi per essere indipendenti. Occorre rispettare i tempi di ciascun ragazzo nel

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti



suo percorso di crescita verso l'autonomia e allo stesso tempo è necessaria una rete di sostegno che lo accompagni in questa delicata fase di passaggio, perché senza un supporto adeguato rischia di non riuscire a inserirsi nel contesto sociale. Uno strumento di tutela sociale per i neomaggiorenni "fuori famiglia" è stato istituito con la [legge di stabilità 27 dicembre 2017, n. 205](#), che ha creato un fondo specificamente destinato a coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, per un ammontare di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, destinato a interventi volti a permettere il completamento del percorso di crescita verso l'autonomia garantendo la continuità dell'assistenza nei confronti degli interessati, sino al compimento del ventunesimo anno d'età. Il DM di cui al comma 250 della legge, con il quale sono state riservate, tra le altre, le somme destinate in via sperimentale ai *care leavers*, è stato adottato il 18 maggio 2018, il 6 novembre 2018 è stato firmato il decreto che ha dato formale avvio alla progettazione sperimentale nazionale per l'attuazione di quanto previsto dalla citata legge di bilancio 2017.

L'Autorità garante aveva già sostenuto i passaggi dell'*iter* parlamentare e si era fatta promotrice della favorevole congiuntura che aveva portato all'approvazione delle norme che istituiscono il fondo triennale per i *care leavers*, convinta che occorra garantire a tutti le stesse opportunità, come prevede la Convenzione di New York, perché possa affermarsi pienamente il principio d'uguaglianza.

L'Autorità garante ha partecipato, altresì, in qualità di *partner* associato, al progetto "[Prepare for leaving care](#)", progetto europeo biennale (2017-2018) di Sos Villaggi dei Bambini, co-finanziato dalla *DG Justice* della Commissione europea. Obiettivo del progetto è stato quello di sviluppare e implementare un programma di formazione per gli operatori dell'accoglienza, al fine di dotarli delle competenze, delle conoscenze e degli strumenti necessari per lavorare con i ragazzi nella fase della transizione.

Il progetto ha rappresentato anche un importante motore di promozione dei diritti dei neomaggiorenni in uscita dai percorsi di tutela portando il tema all'attenzione delle istituzioni. In occasione, infatti, del seminario finale nazionale a Roma, che ha fatto seguito alla tavola rotonda transnazionale di Bruxelles, una rappresentanza di ragazzi protagonisti del progetto ha presentato esperienze e illustrato agli adulti le raccomandazioni formulate nel corso delle attività condotte a livello nazionale.

I ragazzi hanno raccomandato, tra l'altro, di preparare la transizione in base a un progetto e di costruire il percorso e il progetto insieme al *care leaver*, di ricono-



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Relazione al Parlamento 2018

scere in questo percorso l'importanza delle emozioni e la centralità delle relazioni significative, di prevedere specifici percorsi formativi per gli adulti coinvolti nei progetti della transizione.

Il tema dei minorenni fuori famiglia include anche il delicato settore delle adozioni internazionali. Nell'ambito dell'Enoc, nel 2018, è stato costituito un gruppo di lavoro sul tema al quale ha partecipato anche l'Autorità garante. La relativa *position statement* è stata adottata nel corso dell'Assemblea generale Enoc a Parigi, a settembre 2018. La prospettiva dei bambini e degli adolescenti in adozione internazionale, i diritti e il benessere degli stessi devono costituire principi guida. Il documento è stato condiviso con il Presidente del Consiglio dei ministri e successivamente trasmesso anche alla Commissione per le adozioni internazionali della Presidenza del Consiglio, per ogni iniziativa di diffusione del documento tra tutti gli *stakeholder* ritenuti opportuni.

## 2.6. Le proposte di legge in tema di affido condiviso

*Ogni separazione ha una storia a sé e l'interesse superiore del minore deve essere valutato in ordine al singolo caso: per questo motivo, le norme a tutela dei figli minorenni nel contesto della separazione dei genitori devono sì tracciare un quadro saldo di riferimento, ma al contempo garantire la giusta flessibilità, tenendo conto della concreta situazione e salvaguardando l'ascolto della persona di minore età*

Ogni separazione ha una storia a sé e l'interesse superiore della persona di minore età deve essere valutato in ordine al singolo caso: per questo motivo, le norme a tutela dei figli minorenni nel contesto della separazione dei genitori devono sì tracciare un quadro saldo di riferimento, ma al contempo garantire la giusta flessibilità, tenendo conto della concreta storia familiare e salvaguardando l'ascolto della persona di minore età, uno dei principi cardine della Convenzione di New York.

L'8 novembre 2018, l'Autorità garante ha inviato al Presidente della seconda Commissione permanente del Senato il proprio parere in merito ai disegni di legge n. 45, n. 118, n. 735 e n. 768 in materia di affido di *minori*; il parere è stato anche pubblicato *online*, in vista dell'audizione richiesta

dall'Autorità garante ad agosto 2018, svoltasi il 7 marzo 2019. L'Autorità garante ha evidenziato la centralità dei diritti dei figli minorenni che affrontano la separazione dei genitori, sottolineando la necessità di un approccio "caso per caso". Ha evidenziato la necessità di considerare che l'assetto delle relazioni genitori-figli è mutevole e risente di tanti fattori: età e numero dei figli, condizione dei genitori (lavorativa, personale, di salute), residenza, organizzazione della vita familiare al momento della separazione, eventuale ingresso di nuovi *partner*, con o senza figli, ed eventuale nascita di altri figli.

Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
La cura dei rapporti familiari e la continuità degli affetti



Il parere sottolinea la bi-genitorialità quale diritto del figlio di godere di una relazione piena, armoniosa, prevedibile e costante con entrambi i genitori, anche nella fase patologica del rapporto tra questi. Diritto alla bi-genitorialità significa responsabilità, intesa come cura e attenzione alle reali esigenze dei figli in crescita. La bi-genitorialità è essere genitori insieme, senza pretese di esclusività, impegnarsi a facilitare concretamente l'accesso anche all'altro genitore, in primo luogo da un punto di vista emotivo, la condivisione dei doveri e la collaborazione per il bene e nell'interesse dei figli, piuttosto che il diritto degli adulti di essere presenti in eguale misura nella vita dei figli anche dopo la separazione. Bi-genitorialità non è suddivisione paritetica del tempo. Il concetto di "tempo" va inteso come "tempo di qualità" piuttosto che come "quantità di tempo": per il figlio, "tempo di qualità" significa essere al centro della vita dei genitori e, per il genitore, essere il faro che indirizza la vita del figlio, il punto di riferimento, la prima persona a cui il figlio pensa di rivolgersi in caso di difficoltà e con cui condividere i momenti di gioia ed entusiasmo.

L'Autorità garante si è soffermata sulla necessità che l'ascolto del figlio minore nel procedimento di separazione sia libero da condizionamenti e pressioni. Per questo, la previsione della videoregistrazione dell'audizione rischia di sovraccaricare il minore di responsabilità che non gli competono, nel momento in cui viene utilizzata come mezzo di prova, e potrebbe divenire fonte di conflitto con i genitori che si ritengono rifiutati o feriti da quanto riferito dal figlio al giudice.

Secondo l'Autorità garante, la previsione di un assegno di mantenimento per i figli da un genitore all'altro garantisce il soddisfacimento delle esigenze dei figli e una maggiore effettività in caso di inadempimento. Il mantenimento c.d. diretto, in luogo dell'assegno, evidenzia la disparità di posizione: il genitore con più disponibilità economiche potrà infatti provvedere in modo più adeguato dell'altro alle esigenze del figlio. La disparità economica tra le due figure genitoriali sarà più evidente nei periodi di permanenza del figlio presso l'uno o l'altro, con inevitabile ripercussione sull'esistenza del figlio e sulla qualità della relazione genitoriale.

*La bi-genitorialità è essere genitori insieme, senza pretese di esclusività, impegnarsi a facilitare concretamente l'accesso anche all'altro genitore, in primo luogo da un punto di vista emotivo, la condivisione dei doveri e la collaborazione per il bene e nell'interesse dei figli, piuttosto che il diritto degli adulti di essere presenti in eguale misura nella vita dei figli anche dopo la separazione.*

*Bi-genitorialità non è suddivisione paritetica del tempo. Il concetto di "tempo" va inteso come "tempo di qualità" piuttosto che come "quantità di tempo": per il figlio, "tempo di qualità" significa essere al centro della vita dei genitori e, per il genitore, essere il faro che indirizza la vita del figlio, il punto di riferimento, la prima persona a cui il figlio pensa di rivolgersi in caso di difficoltà e con cui condividere i momenti di gioia ed entusiasmo*



Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza  
Relazione al Parlamento 2018

In merito all'attenzione posta nei confronti degli ascendenti nel contesto di una separazione, se è vero che i nonni sono una risorsa insostituibile nelle situazioni fisiologiche, in quelle critiche essi possono rappresentare uno dei maggiori fattori di inasprimento del conflitto. È condivisibile che la giurisprudenza (interna nonché della Corte europea sui diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Ue) – con attenzione a tutti gli elementi specifici del caso concreto – attribuisca il diritto di visita ai nonni (ad esempio v. Corte di giustizia dell'Ue, sentenza 31 maggio 2018, causa C-335/17). Tuttavia, una norma che preveda a monte l'intervento volontario degli ascendenti in un procedimento relativo ai nipoti rischia di aumentare la conflittualità, di comportare un complesso proliferare di parti e l'allungamento dei tempi del processo.

Quanto alla casa familiare, il venir meno del provvedimento di assegnazione della stessa può comportare per il genitore non proprietario né detentore di reddito la difficoltà a fare fronte alle spese di abitazione e convivenza con il figlio. L'interesse della persona di minore età – che si concretizza anche nella possibilità di convivere con il genitore che ha più possibilità o capacità di cura e di accudimento (ma che potrebbe essere meno abbiente) – non deve essere sacrificato da una "logica di mercato", dovendosi salvaguardare il principio della bi-genitorialità. L'*habitat* domestico è a tutela dell'interesse del figlio minore.

In tema di mediazione familiare, infine, l'Autorità garante ne ha ritenuto necessaria e quanto mai opportuna la sistemazione organica. In particolare, la mediazione familiare, come strumento per realizzare una separazione nell'interesse superiore del figlio minore d'età, può essere efficace soltanto laddove le parti prestino il proprio consenso liberamente. Suscita, pertanto, perplessità la configurazione della mediazione familiare come condizione di procedibilità della causa separativa prevista nei disegni di legge.