

minori avranno sempre e comunque bisogno di essere affidati a istituti residenziali all'esterno del contesto familiare, per tutelarne i diritti e gli interessi, e ricorda che il collocamento fuori famiglia è giustificato solo nel momento in cui il bambino o l'adolescente si trova in una situazione grave e tale da rendere impossibile la sua permanenza nella propria famiglia. A tale proposito, viene sottolineata l'importanza di dare al minore la possibilità di esprimere la propria opinione e la necessità di dare a tale opinione la dovuta importanza, in base all'età e alla maturità del minore stesso, nella scelta della collocazione più opportuna e più consona alle sue esigenze.

La raccomandazione termina con l'elencazione, in appendice, di linee guida e standard qualitativi su cui gli interventi nazionali devono basarsi; tra questi si ricorda: il riconoscimento della famiglia come contesto naturale per la crescita e il benessere del bambino a cui vanno destinate politiche preventive e di supporto; la considerazione del collocamento in istituto come un'eccezione, con l'obiettivo primario di operare nel superiore interesse del fanciullo e per la sua completa integrazione o reintegrazione nel tessuto sociale il più rapidamente possibile; inoltre, il contenimento del periodo di permanenza in istituti residenziali e durante il quale i genitori del minore devono ricevere il supporto necessario affinché si faciliti il reinserimento del bambino nella famiglia d'origine.

Sulla stessa scia e con l'obiettivo di fornire parametri operativi in materia di minori fuori dalla famiglia, il Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni unite<sup>6</sup> ha dedicato una giornata di discussione – il 16 marzo 2005 – a questo tema, con l'obiettivo di migliorare l'implementazione della CRC in merito ai minori privati del proprio contesto familiare. Il Comitato ha dedicato un'attenzione particolare all'individuazione di soluzioni pratiche necessarie per identificare approcci operativi rispettosi dei diritti del bambino, mirando a definire quali tipi di strumenti legali siano più adatti ad assicurare la protezione e la tutela al bambino prima, durante e dopo la separazione dai genitori, quali tipi di supporti alla famiglia e politiche di cure alternative possono essere raccomandate al fine di prevenire e ridurre la separazione e, infine, quali opportunità esistono per incrementare la partecipazione dei bambini nei processi decisionali che li riguardano. Partendo dall'assunto che il bambino ha necessità di crescere in un contesto familiare, il Comitato richiede agli Stati membri di sviluppare, adottare e applicare in collaborazione con la società civile un'esauriente politica nazionale in cui non siano solo contemplati servizi sussidiari o di supporto materiale alla famiglia, ma anche servizi di assistenza sanitaria, terapie familiari di supporto all'infanzia, forme di educazione e di alloggio adeguate.

La *General discussion* propone un nuovo paradigma operativo basato su una valutazione accorta e multidisciplinare dei bisogni del bambino, realizzata al fine di prendere la decisione che meglio possa soddisfare le sue necessità. Il ricorso a misure alternative di collocamento tali da abolire le permanenze di lungo periodo facilita la realizzazione degli interessi del minore, incluso il suo sviluppo fisico, psichico, mentale, spirituale, morale e sociale in maniera rispettosa della dignità umana e tale da consentirgli di vivere in una società libera, come stabilito dall'art. 6, c. 2 della CRC. Inoltre, si richiede l'elaborazione e l'adozione di standard internazionali per la protezione e la cura alternativa dei bambini e degli adolescenti fuori dal contesto familiare sulla base dei principi del superiore interesse del fanciullo (art. 3 della Convenzione). Il Comitato sottolinea la necessità che tali standard siano uno strumento operativo che individui strumenti innovativi e di ispirazione per nuovi interventi e tipologie di servizi, in cui un ruolo essenziale è attribuito all'opinione del bambino e alle sue necessità<sup>7</sup>, come poi riconosciuto in Italia dalla legge 149/2001, le cui disposizioni processuali

<sup>6</sup> Il Comitato ONU sui diritti del fanciullo è l'organismo di esperti indipendenti istituito ai sensi dell'articolo 43 della CRC per monitorare i progressi compiuti dagli Stati parte nell'attuazione degli obblighi essi contratti al momento della ratifica.

<sup>7</sup> La *General discussion* ribadisce che gli istituti di tipo tradizionale hanno implicazioni negative per lo sviluppo del bambino e incoraggia l'adozione di misure realistiche, trasformando gli istituti che hanno la forma di grossi centri di accoglienza, in strutture più piccole con unità specializzate, all'interno delle quali collocare un numero superiore di specialisti destinati a lavorare con i bambini, facilitando lo sviluppo di rapporti personali con gli operatori. Si consulti in merito anche International social service and International reference centre for the rights of children deprived of their family *A global policy for children and family – provisional protective measures: the principles to be observed during the institutionalization of a child*, in «Fact sheet» nn. 15-16, 2006, ISS/IRC. Si ricorda che la *General discussion* non ha alcuna forza vincolante da un punto di vista giuridico. Ciò nonostante è attraverso questi strumenti, e non solo, che il Comitato svolge un'attività di indirizzo costante in materia interventi a favore di infanzia e adolescenza. Per maggiori informazioni in merito ai documenti di indirizzo prodotti dal Comitato ONU si veda: Goedertier, G., Verheyde, M. *Le attività del Committee*, in *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove*, a cura di Belotti, V. e Ruggiero, R., Milano, Guerini, 2008, p. 189-218.

sono entrate in vigore solo il 1° luglio 2007. Tale tipo d'approccio va sviluppato, al fine di esaltare il principio della personalizzazione degli interventi, in base al quale ogni bambino o adolescente è unico e pertanto ogni processo di separazione e di collocamento esterno alla famiglia va considerato caso per caso. Non vi è e non vi può essere una soluzione adatta per tutti, questo è il messaggio della *General discussion*. A tale proposito propone l'introduzione, tra gli standard operativi, di tempi minimi di valutazione e la destinazione di fondi, risorse umane, materiali e tecniche più consistenti all'attività di valutazione.

Il Comitato ricorda l'importanza della prevenzione dell'allontanamento attraverso l'intervento delle autorità locali nell'organizzazione di servizi di protezione di base per i membri della propria comunità. A tale proposito gli Stati sono tenuti a supportare le autorità locali con risorse umane e finanziarie appropriate, al fine di consentire ai bambini e agli adolescenti fuori dai contesti familiari di poter restare nelle comunità di appartenenza.

Sulla base di quanto sin qui esaminato possiamo affermare che, nonostante le indicazioni fornite dal Comitato nella *General discussion*, in altri documenti da questo adottati<sup>8</sup> e in altri strumenti internazionali<sup>9</sup>, le linee guida auspiccate restano parziali e limitate; pertanto lo stesso Comitato ha richiesto alla Commissione per i diritti umani di elaborare e adottare entro il 2008, attraverso un gruppo di lavoro *ad hoc*, delle linee guida ONU per la protezione e la cura alternativa dei bambini e degli adolescenti fuori dai contesti familiari. Per dare risposta a tale richiesta il gruppo delle ONG per la Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>10</sup> ha istituito un gruppo di lavoro destinato a collaborare con l'International Social Service e con l'UNICEF all'elaborazione di una proposta di linee guida da presentare alla Commissione ONU per i diritti umani. L'ultima versione della bozza elaborata risale a maggio 2006<sup>11</sup> e, a rispecchiare la complessità del tema affrontato, questa si presenta come un documento particolarmente articolato, il cui *iter* di elaborazione e adozione, al luglio del 2009, non è ancora giunto a conclusione<sup>12</sup>.

### 1.3 I RIFERIMENTI NORMATIVI NAZIONALI

In Italia, così come in altri Paesi dell'Europa occidentale, il processo di deistituzionalizzazione è stato caratterizzato soprattutto dalla duplice finalità di innovare, da un lato, i profili strutturali e organizzativi dei contesti di accoglienza di bambini e ragazzi, e di qualificare, dall'altro, i processi dei servizi erogati, nella costante ricerca di un loro sempre maggiore adeguamento alla centralità dei diritti e dei bisogni individuali.

In estrema sintesi, questo percorso di trasformazione è stato rappresentato da due aspetti: dal profondo cambiamento delle condizioni istituzionali, organizzative e tecnico-professionali per lo svolgimento dell'azione di presa in carico, ascolto, cura e protezione della persona e del suo contesto sociale e familiare; dal riconoscimento di un sistema di responsabilità partecipato dai soggetti pubblici territoriali, dalle associazioni e organizzazioni del privato sociale e dalla cittadinanza, fondato sui concetti d'integrazione, sussidiarietà ed *empowerment*, orientati complessivamente alla promozione di opportunità positive, alla rimozione delle disuguaglianze e alla ricerca della piena ed effettiva esigibilità dei diritti.

<sup>8</sup> *Report on the Thirty-seventh session* CRC/C/143, 12 January 2005.

<sup>9</sup> Altri strumenti rilevanti in materia sono la *Declaration of social and legal principles relating to the protection and welfare of children, with special reference to foster placement and adoption nationally and internationally*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 41/85 il 3 dicembre 1986 e la *Convention on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and cooperation in respect of parental responsibility and measures for the protection of children*, adottata dalla Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato il 19 ottobre 1996.

<sup>10</sup> [www.crin.org/NGOGroupforCRC/](http://www.crin.org/NGOGroupforCRC/)

<sup>11</sup> La versione integrale del documento è consultabile all'indirizzo web: in [www.iss-ssi.org/2007/Resource\\_Centre/.../DraftGuidelinesMay06.pdf](http://www.iss-ssi.org/2007/Resource_Centre/.../DraftGuidelinesMay06.pdf)

<sup>12</sup> International social service and International reference centre for the rights of children deprived of their family, *Alternative forms of care constitute a range of options among which the best solution has to be found for each child*, in «Monthly review», n. 5/2006, May 2006, ISS/IRC. Tra i primi documenti internazionali che mirano all'individuazione di una serie di parametri in materia di protezione e tutela di bambini e adolescenti in collocati fuori dai propri contesti familiari va ricordata la *Declaration of social and legal principles relating to the protection and welfare of children, with special reference to foster placement and adoption nationally and internationally*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 41/85 il 3 dicembre 1986.

Con riferimento a quest'ultimo punto si tratta di concetti presenti nel nuovo testo del titolo V della Costituzione. In particolare, all'art. 114, in cui si sancisce che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato e si riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni la condizione di enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni in base ai principi fissati dalla Costituzione e all'art. 118, 1° e 4° comma, rispettivamente dedicati alla sussidiarietà verticale e alla sussidiarietà orizzontale.

Il processo di deistituzionalizzazione, anticipato dalla legge 328/2000 che comprende tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali gli «interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare», prende concretamente il via con l'adozione della legge 149, che stabilisce un termine (31 dicembre 2006) per la chiusura degli istituti di ricovero per bambini e adolescenti.

La legge afferma all'art. 1, c. 1, il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito del proprio contesto familiare e prosegue al c. 2 affermando che l'indigenza dei genitori non può costituire un ostacolo all'esercizio del diritto del minore a vivere nella propria famiglia, dovendo Stato, Regioni ed enti locali disporre interventi di sostegno e di aiuto al nucleo stesso, mentre il ricorso a cure alternative si rende necessario solo nel momento in cui i ragazzi si trovino, anche se solo temporaneamente, «privi di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti» (art. 2, c. 1). La legge dà la precedenza all'affidamento presso una famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola, in grado di assicurare al minore il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno (art. 2, c. 1), e nel caso in cui ciò non sia possibile consente il collocamento del ragazzo in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza con sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare d'origine (art. 2, c. 2), ma solo nel caso in cui il bambino abbia un'età superiore ai 6 anni. Per i bambini di età inferiore ai 6 anni, la legge – in linea con le previsioni internazionali – prevede esclusivamente, oltre all'affidamento familiare, il collocamento in comunità di tipo familiare, fatta eccezione per i casi d'urgenza (art. 2, c. 3).

L'approccio normativo nazionale è dunque in piena sintonia con quanto stabilito dalla CRC e con gli standard internazionali elaborati e in corso di elaborazione che affermano prioritariamente la centralità del ruolo della famiglia per il bambino e l'importanza di adottare tutte le misure necessarie affinché questa, anche in frangenti difficili, possa di fatto esperire la sua funzione.

La legge 149/2001 testimonia un'evoluzione sociale consistente, che mira alla promozione dell'inserimento presso famiglie e comunità di tipo familiare. Infatti, in attuazione della CRC, lo stesso art. 4 della legge prevede che il ricovero in istituto sia superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante il collocamento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. È qui rinvenibile un importante tassello di congiunzione tra le prescrizioni internazionali e l'approccio del legislatore italiano che ammette la possibilità di ricorrere a una pluralità di servizi offerti purché connotati da una dimensione familiare.

La legge 149 va a integrare la precedente disposizione in materia di istituti e di servizi per l'infanzia e l'adolescenza contenuta nella legge 328, che, all'art. 22, c. 3, affermava che «per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare», disposizione poi ampliata dalla legge 149, che impone di attuare interventi di supporto alla famiglia di appartenenza e consente di ricorrere a forme di cura alternativa solo successivamente, in caso di fallimento degli interventi stessi. Al fine di garantire al minore la possibilità di crescere nel contesto familiare di appartenenza, si definisce l'affidamento come una forma di intervento temporaneo, di durata non superiore ai 24 mesi (superabili solo da parte del tribunale per i minorenni ed esclusivamente per evitare pregiudizio al bambino ex art. 4, c. 4) e finalizzato al reinserimento del figlio nel nucleo, una volta che la famiglia abbia superato la propria situazione di difficoltà.

Solo nel caso in cui non sia possibile ricorrere all'affidamento familiare i servizi possono individuare una forma di sistemazione alternativa del bambino in case famiglia o in comunità di tipo familiare. La legge 149 mira a far sì che il minore viva comunque in un contesto di tipo familiare (famiglia d'origine, affidamento familiare, collocamenti in comunità di tipo familiare), riconoscendogli il diritto a intrattenere rapporti con la famiglia d'origine e con il contesto sociale a cui

appartiene e assicurandogli, in ogni caso, «il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno» senza spezzare il legame con la famiglia d'origine, nel rispetto delle raccomandazioni internazionali.

In attuazione dei principi sanciti dalla CRC si rinviene un riferimento esplicito al diritto del fanciullo a essere interpellato e ascoltato e a essere coinvolto durante tutto il processo decisionale fino al suo ritorno in famiglia o al collocamento in soluzioni alternative definitive (ex art. 4, cc. 1 e 6). Pertanto la legge 149/2001 include previsioni essenziali, in merito alla valutazione della necessità di ricorrere al collocamento fuori dalla famiglia e all'individuazione della struttura di accoglienza più idonea in relazione non solo all'interesse del minore coinvolto, ma anche tenendo conto della sua opinione. Per completezza va ricordato che a rafforzare tale approccio, sempre in attuazione degli standard internazionali, va la legge 77/2003<sup>13</sup> di ratifica della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, che all'art. 3 riconosce al fanciullo il diritto di essere informato e di esprimere la propria opinione nelle procedure giudiziarie in materia familiare che lo concernono.

Il processo di deistituzionalizzazione, e quindi di riconversione degli istituti, è stato declinato a livello regionale in modo diversificato. Ciò scaturisce, prevalentemente, dalla mancata definizione delle caratteristiche degli "istituti" nella normativa nazionale, che ha ingenerato la produzione di variegate classificazioni delle strutture residenziali per minori a opera degli organismi di governo regionale e locale: l'istanza di raccordo e armonizzazione tra il livello nazionale e regionale si è espressa in alcune iniziative tra le quali si segnala in particolare quella della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 13 novembre 1997<sup>14</sup>. In quest'occasione, la Conferenza adottò un documento in base al quale i "presidi residenziali socioassistenziali per minori" furono ripartiti in quattro macrogruppi: le comunità di pronta accoglienza, le comunità di tipo familiare, le comunità educative e gli istituti. Questi ultimi sono definiti come «una struttura socioeducativa residenziale di tipo assistenziale di grosse dimensioni che raccoglie un alto numero di minori».

In questa stessa direzione si colloca anche il successivo DM 308 del 21 maggio 2001, *Requisiti minimi e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, adottato a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328*. Il decreto definisce, tra le altre, la struttura di tipo comunitario, caratterizzata per: la bassa intensità assistenziale, la bassa e media complessità organizzativa e l'essere destinata ad accogliere utenza con limitata autonomia personale, priva del necessario supporto familiare o per la quale la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o definitivamente contrastante con il piano individualizzato di assistenza (art. 7, c. 2) e per avere, per quanto riguarda i minorenni, dal punto di vista strutturale, una capacità ricettiva di massimo 10 posti, più 2 per le emergenze (allegato A del decreto stesso). Si deve arrivare invece a oggi, al 2009, per giungere alla proposta di definizione di un glossario comune per i servizi sociali qual è il "Nomenclatore" curato dal CISIS.

In definitiva, troviamo una corrispondenza con un principio sancito a livello internazionale e che per la prima volta fa la sua comparsa in una disposizione nazionale: si tratta di un elemento indispensabile nella pianificazione e prestazione dei servizi ai minori fuori dalla famiglia e cioè il "piano educativo individualizzato", in cui trova spazio una valutazione operativa personale e individualizzata da parte dei servizi territoriali, basata su una personalizzazione dell'intervento e legata allo studio del singolo caso. Occorre peraltro riconoscere come anche la legge 149/2001, anticipando le stesse elaborazioni internazionali, affermi con forza la centralità delle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza quale impegno per il governo, le istituzioni, i servizi, le famiglie e la collettività chiamati, come già detto, a esercitare la propria corresponsabilità nel progettare in modo condiviso gli interventi più adeguati per i bambini e gli adolescenti.

<sup>13</sup> Pubblicata in GU del 18 aprile 2003, n. 91 suppl. ord..

<sup>14</sup> Atto n. 357 del 13 novembre 1997.

#### 1.4 L'ANALISI DELLA PRODUZIONE LEGISLATIVA E AMMINISTRATIVA REGIONALE<sup>15</sup>

Come già accennato, il processo di deistituzionalizzazione si caratterizza a livello regionale per una consistente disomogeneità. Dall'analisi risulta che questa emerge sin dalla scelta dello strumento attraverso il quale si disciplina la riconversione delle strutture presenti e l'eventuale sistema di interventi destinato all'infanzia e all'adolescenza. Un primo criterio di comparazione, che consente di raggruppare, in modo non esclusivo, in quattro macrogruppi le realtà regionali, riguarda proprio le caratteristiche dello strumento con cui le singole Regioni hanno provveduto e provvedono agli interventi per i minori fuori del contesto familiare.

Il primo macrogruppo è rappresentato dalle Regioni che hanno provveduto all'adozione di una legislazione specifica in materia di servizi socioassistenziali a favore d'infanzia e adolescenza. Si tratta di sole sette Regioni e Province autonome: Abruzzo<sup>16</sup>, Emilia Romagna<sup>17</sup>, Calabria<sup>18</sup>, Lombardia<sup>19</sup>, Marche<sup>20</sup>, Provincia autonoma di Bolzano<sup>21</sup> e Valle d'Aosta<sup>22</sup>.

Tuttavia, mentre per alcune di queste realtà è possibile riscontrare una certa omogeneità, se non altro nell'approccio, altre più che far riferimento al tipo di sistema o rete di servizi che intendono attuare, disciplinano l'organizzazione e la gestione di particolari servizi regionali. È questo il caso della Calabria e delle Marche, che disciplinano specificatamente i servizi socioassistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, e della Valle d'Aosta, che disciplina le forme di assistenza economica a favore dei minori in famiglie bisognose.

Elementi comuni sono riscontrabili in due delle Regioni in esame, Abruzzo e Lombardia, che disciplinano l'organizzazione e la gestione d'interventi socioassistenziali in favore di bambini e adolescenti, attribuendo preminenza a interventi a prevenzione di situazioni di bisogno familiare, di emarginazione e di disadattamento sociale, attraverso il sostegno alle famiglie con figli minorenni per l'esercizio dei loro compiti di mantenimento, educazione e istruzione. A tali interventi si affianca una rete di servizi volta a rimuovere le cause del disagio e a tutelare il minore in caso d'inesistenza o d'inadeguatezza della famiglia d'origine. In entrambe queste Regioni ritroviamo l'esplicito riferimento alla "uguaglianza delle prestazioni" senza alcuna discriminazione in base a sesso, diversa abilità, nazionalità, etnia, religione e condizione economica. In particolare, l'Abruzzo sottolinea il ricorso a servizi differenziati solo in relazione alla specificità dell'esigenza. Sulla stessa scia si pone anche l'Emilia-Romagna la cui legge regionale, se pur non incentrata esclusivamente sui servizi socioassistenziali, partendo dal riconoscere i bambini, gli adolescenti e i giovani come soggetti autonomi titolari di diritti propri, persegue con un approccio olistico il benessere e il pieno sviluppo di questi nelle loro famiglie come condizione necessaria allo sviluppo sociale, culturale ed economico della società regionale.

Per quanto riguarda le dimensioni delle strutture, le caratteristiche di queste e le modalità di intervento, per l'Abruzzo si determinano con chiarezza le competenze in materia al fine di predisporre le strutture socioassistenziali più idonee e potenziare quelle esistenti sul territorio, dedicando una particolare attenzione alla formazione del personale e favorendo forme di assistenza legale per il minore al fine di intraprendere azioni legali autonome a sua tutela. La Lombardia, invece, fornisce i principi generali e gli obiettivi delle politiche per i minori, oltre ai compiti assegnati ai diversi attori

<sup>15</sup> I materiali normativi su cui è stata realizzata l'analisi sottostante sono riportati in nota accanto al nominativo di ogni singola Regione menzionata. Tale materiale, frutto di un'attività di reperimento realizzata dal settore documentazione giuridica del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è stato sottoposto a un'operazione di convalida da parte dei referenti regionali competenti in materia.

<sup>16</sup> LR n. 15/1989, Regione Abruzzo, *Norme per l'organizzazione e la gestione di interventi e servizi socio-assistenziali in favore di minori*.

<sup>17</sup> LR n. 14/2008, Regione Emilia-Romagna, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*.

<sup>18</sup> LR n. 21/1996, Regione Calabria, *Servizi socio-assistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria*.

<sup>19</sup> LR n. 34/2004, Regione Lombardia, *Politiche regionali per i minori*.

<sup>20</sup> LR n. 28/2008, Regione Marche, *Sistema regionale integrato degli interventi a favore dei soggetti adulti e minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria ed a favore degli ex detenuti*.

<sup>21</sup> LP n. 6/1976, Provincia autonoma di Bolzano, *Ordinamento dell'Istituto Provinciale Assistenza all'Infanzia*. e LP n. 33/1987, *Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni*.

<sup>22</sup> LR n. 17/1984, Regione Valle d'Aosta, *Interventi assistenziali ai minori*.

istituzionali. L'organizzazione dei servizi prevede la creazione di una "rete d'offerta sociale", una "rete d'offerta sociosanitaria" e una "rete d'offerta sanitaria" e rinvia esplicitamente alle convenzioni internazionali vigenti in materia. L'Emilia-Romagna delinea una programmazione regionale attenta all'integrazione delle politiche e dei programmi regionali in diversi ambiti tra cui quello sociale, scolastico, formativo, sanitario, abitativo e culturale supportati da una contestuale integrazione istituzionale con gli enti locali nella funzione di governo, programmazione, regolazione e monitoraggio degli interventi; una particolare attenzione è attribuita alla qualificazione dei servizi e degli interventi, anche tramite la formazione degli operatori pubblici e privati, e si assicura una programmazione costante e attenta alle esigenze delle varie età dei soggetti in prospettiva evolutiva facendo riferimento alle Convenzioni internazionali che ne tutelano i diritti e interessi.

Un'esperienza a sé stante è quella della Provincia autonoma di Bolzano in cui non è presente una legge specifica, bensì due leggi provinciali, destinate una alla creazione dell'istituto di assistenza all'infanzia cui si attribuiscono compiti di accoglienza e assistenza temporanea di bambini fino a 3 anni e di donne in gravidanza nei casi di particolare bisogno, l'altra alla formulazione di una normativa specifica sull'affidamento, in cui si definiscono le tipologie di affidamento, i requisiti, i compiti degli affidatari e quelli della famiglia naturale.

Un secondo raggruppamento riguarda le Regioni che hanno introdotto solo o anche disposizioni specifiche in materia di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza in leggi regionali che disciplinano il sistema socioassistenziale regionale o sistemi integrati di protezione e assistenza alla persona<sup>23</sup>. In questo raggruppamento si collocano 17 Regioni – Basilicata<sup>24</sup>, Calabria<sup>25</sup>, Campania<sup>26</sup>, Emilia-Romagna<sup>27</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>28</sup>, Lazio<sup>29</sup>, Liguria<sup>30</sup>, Lombardia<sup>31</sup>, Molise<sup>32</sup>, Piemonte<sup>33</sup>, Provincia autonoma di Trento<sup>34</sup>, Puglia<sup>35</sup>, Sardegna<sup>36</sup>, Sicilia<sup>37</sup>, Toscana<sup>38</sup>, Umbria<sup>39</sup> e Veneto<sup>40</sup> – alcune delle

<sup>23</sup> Sulla base della documentazione pervenuta le Regioni non ricomprese in questo raggruppamento, vale a dire: Abruzzo, Marche, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta, hanno dedicato una particolare attenzione agli interventi per minori attraverso l'adozione di leggi regionali specifiche; si veda per questo il primo raggruppamento.

<sup>24</sup> LR n. 25/1997, Regione Basilicata, *Riordino del sistema socio-assistenziale*; LR n. 14/2007, *Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14 febbraio 2007, n.4 (Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale)*; LR n. 4/2007, *Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*.

<sup>25</sup> LR n. 23/2003, Regione Calabria, *Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)*.

<sup>26</sup> LR n. 11/2007 Regione Campania, *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*.

<sup>27</sup> LR n. 2/2003, Regione Emilia-Romagna, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, ora integrata, per quanto riguarda le politiche per minori, dalla LR 14/2008, citata nel primo macrogruppo.

<sup>28</sup> LR n. 33/1988, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, *Piano socio-assistenziale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*; LR n. 6/2006, *Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*.

<sup>29</sup> LR n. 38/1996, Regione Lazio, *Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio*; LR n. 41/2003, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali*.

<sup>30</sup> LR n. 12/2006, Regione Liguria, *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari*.

<sup>31</sup> LR n. 3/2008, Regione Lombardia, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario*.

<sup>32</sup> LR n. 1/2000, Regione Molise, *Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza*.

<sup>33</sup> LR n. 1/2004, Regione Piemonte, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*.

<sup>34</sup> LP n. 14/1991, Provincia autonoma di Trento, *Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento*; LP n. 13/2007, *Politiche sociali nella provincia di Trento*.

<sup>35</sup> LR n. 19/2006, Regione Puglia, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*.

<sup>36</sup> LR n. 23/2005, Regione Sardegna, *Sistema integrato dei servizi alla persona*.

<sup>37</sup> LR n. 22/1986, Regione Siciliana, *Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia*.

<sup>38</sup> LR n. 41/2005, Regione Toscana, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela della cittadinanza sociale*.

<sup>39</sup> LR n. 3/1997, Regione Umbria, *Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali*.

<sup>40</sup> LR n. 55/1982, Regione Veneto, *Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale* e LR n. 22/2002, *Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali*.

quali hanno disciplinato la materia in leggi sia specifiche per l'ambito minorile, sia generali in materia di servizi sociali.

Dalla normativa presa in esame emerge che, in piena sintonia con gli obiettivi internazionali sopra richiamati, in tutte le Regioni i riferimenti ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza inseriti negli atti normativi dedicati ai sistemi socioassistenziali regionali o ai sistemi integrati di protezione e assistenza alla persona sono accomunati dall'operare al fine di valorizzare e sostenere il ruolo essenziale delle famiglie nella formazione e cura della persona durante tutto l'arco della vita, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale. Pertanto un obiettivo primario è quello di sostenere le famiglie nei momenti di difficoltà e disagio in modo da consentire loro l'assunzione e l'effettivo svolgimento degli specifici compiti di cura di cui sono investite nei confronti di figli minorenni. Le politiche dedicate specificamente all'infanzia e all'adolescenza consistono invece nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a garantire al minore la protezione e le cure necessarie per il suo benessere e a promuoverne il pieno e armonico sviluppo psicofisico, l'educazione e la crescita in un idoneo ambiente familiare e sociale: l'attuazione e il contemperamento delle politiche rivolte da una parte alle famiglie e dall'altra all'infanzia e all'adolescenza concorrono all'attuazione dei principi fissati dalla comunità internazionale.

Inoltre, in tutte le disposizioni normative si fa riferimento all'accoglienza in strutture a ciclo residenziale, comunità di tipo familiare e famiglie come a un intervento finalizzato a soddisfare le esigenze di soggetti in età evolutiva e la cui famiglia si trova nella comprovata temporanea impossibilità o inidoneità ad assolvere il proprio ruolo ex art. 2 della legge 184/1983. In altre parole, si predispone una possibilità concreta di recupero per le famiglie in difficoltà.

All'interno della normativa di settore vengono definiti gli interventi integrativi o sostitutivi delle funzioni familiari e le diverse tipologie individuate dalla 149/2001, come i servizi a carattere semiresidenziale, gli interventi di assistenza domiciliare, l'affidamento familiare dei minori, l'accoglienza presso famiglie o singoli, gli interventi di pronta accoglienza e i servizi a carattere residenziale. Invece, solo in alcuni casi vi sono riferimenti alle dimensioni delle strutture e alla possibilità numerica di accoglienza di queste che, in molti casi, sono poi contenuti in atti amministrativi.

Sempre limitandosi al solo livello legislativo e alle leggi generali in materia di servizi socioassistenziali, solo in alcuni casi si afferma esplicitamente di voler promuovere l'affidamento attraverso la selezione e la preparazione degli affidatari; le prescrizioni agli affidatari e l'attività d'assistenza tecnica e d'appoggio agli stessi; la cura del collegamento fra famiglia d'origine e affidatari, la prevenzione e la soluzione di conflitti, l'appoggio per il ritorno del minore in essa; la vigilanza durante l'affidamento, tenendo informata l'autorità giudiziaria competente. Infatti in alcune regioni tali questioni sono state trattate in documenti di natura amministrativa<sup>41</sup>.

Diverse Regioni riconoscono un ruolo importante a vigilanza e controllo – da realizzare in stretta collaborazione con la magistratura minorile e con il servizio d'igiene pubblica dell'azienda USL destinati ad accertare la rispondenza dei servizi ai requisiti organizzativi, strutturali e funzionali stabiliti dal piano socioassistenziale regionale, a verificare il rispetto delle disposizioni che regolano i servizi, a controllare le condizioni dei soggetti ospiti e l'adeguatezza delle prestazioni sotto il profilo quantitativo e qualitativo, nonché l'attuazione degli interventi educativi e riabilitativi. Le azioni di controllo devono tendere, inoltre, ad accertare il rispetto dei diritti degli utenti e in particolare, nella verifica della qualità e dell'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni erogate, a garantire il fine di promozione della qualità della vita e del benessere fisico e psichico delle persone che usufruiscono dei servizi o sono ospitate nelle strutture. Si tratta di previsioni generali che solo in alcuni casi specifici fanno riferimento al fanciullo collocato in uno dei servizi previsti; si parla in maniera esplicita di interventi personalizzati o comunque basati sulla condizione particolare del minore coinvolto in pochissimi casi e in altrettanto pochi casi si fa riferimento all'ascolto del bambino e dell'adolescente.

<sup>41</sup> Ne sono esempi l'Emilia-Romagna con DGR n. 846/2007, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche)* e la Provincia autonoma di Bolzano con DPGP n. 19/1989, *Regolamento di esecuzione della legge provinciale 21 dicembre 1987, n. 33, concernente «Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni».*

Sulla tempestività della segnalazione da parte dei servizi di assistenza, a conoscenza dello stato d'abbandono di un bambino all'autorità giudiziaria vi sono pochissime indicazioni.

Un terzo raggruppamento possibile è quello delle Regioni in cui disposizioni specifiche in materia di bambini e adolescenti accolti in realtà esterne alla famiglia sono contemplate anche in delibere, decreti e regolamenti regionali: si tratta di Basilicata<sup>42</sup>, Calabria<sup>43</sup>, Campania<sup>44</sup>, Emilia-Romagna<sup>45</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>46</sup>, Lazio<sup>47</sup>, Liguria<sup>48</sup>, Lombardia<sup>49</sup>, Marche<sup>50</sup>, Molise<sup>51</sup>, Piemonte<sup>52</sup>, Provincia autonoma di Bolzano<sup>53</sup>, Provincia autonoma di Trento<sup>54</sup>, Puglia<sup>55</sup>, Sardegna<sup>56</sup>, Sicilia<sup>57</sup>, Toscana<sup>58</sup>, Umbria<sup>59</sup>, Valle d'Aosta<sup>60</sup> e Veneto<sup>61</sup>.

<sup>42</sup> DGR n. 517/2008, Regione Basilicata, *Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare: Approvazione*.

<sup>43</sup> DGR n. 706/2007, Regione Calabria *Linee-guida sull'affidamento familiare della Regione Calabria. Revoca Delib.G.R. n. 474/2002*.

<sup>44</sup> DGR n. 644/2004, Regione Campania, convalidata con RR 3/2005, *Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare*; DGR n. 2111/2006, *Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari contrasto all'istituzionalizzazione dei minori in difficoltà personali e/o socio-familiari. Sostegno affido temporaneo*; regolamento del 18 dicembre 2006, n. 6, *Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone diversamente abili e minori*.

<sup>45</sup> DGR n. 846/2007, Regione Emilia-Romagna, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche)*, che ha superato e sostituito la disciplina relativa ai minori prima contenuta in DGR n. 564/2000 *Direttiva regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di AIDS, in attuazione della l.r. 12/10/1998, n. 34*.

<sup>46</sup> Decreto del Presidente della Giunta n. 83/1990, Regione Friuli Venezia Giulia, *Regolamento di esecuzione previsto, per le strutture di accogliimento residenziale per finalità assistenziali, dai commi 3 e 4 dell'articolo 15 della legge regionale 19 maggio 1988, n. 33*.

<sup>47</sup> DGR n. 1305/2004, Regione Lazio, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della L.R. n. 41/2003 e DGR n. 498/2006, Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale d'accoglienza temporanea in semiautonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi*.

<sup>48</sup> DGR n. 1627/2001, Regione Liguria, *Protocollo operativo delle linee d'intervento e regolamento 2/2005, Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semiresidenziali e reti familiari per minori e specificazione per i presidi di ospitalità collettiva*.

<sup>49</sup> DGR n. 7/2005, Regione Lombardia, *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzati per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori*.

<sup>50</sup> DGR n. 869/2003, Regione Marche, *Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modifiche*; DGR n. 643/2004, *Approvazione atto d'indirizzo concernente: "Sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche: sviluppo programmatico e organizzativo"*; regolamento n. 1/2004, *Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale e regolamento n. 4/2006, Modifica al regolamento regionale 8 marzo 2004, n. 1 "Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale"*.

<sup>51</sup> DGR n. 203/2006, Regione Molise, *Delib.C.R. 12 novembre 2004, n. 251 - "Piano Sociale Regionale Triennale 2004/2006" - Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori - Provvedimenti*.

<sup>52</sup> DGR n. 41/2004, Regione Piemonte, *Tipologia, requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori*; DGR n. 79-11035/2003 *Approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della L. n. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia" (modifica L. n. 184/1983)*.

<sup>53</sup> DPGP n. 19/1989, Provincia autonoma di Bolzano, *Regolamento di esecuzione della LP 21 dicembre 1987, n. 33, concernente «Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni»*.

<sup>54</sup> DPGP n. 363/2007, Provincia autonoma di Trento, *Approvazione delle linee guida per il funzionamento dei servizi socio-educativi per i minori*.

<sup>55</sup> DGR n. 494/2007, Regione Puglia, *Linee-guida sull'affidamento familiare dei minori in attuazione della legge n. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia" (modifica legge n. 184/1983). Approvazione*.

<sup>56</sup> Decreto presidenziale n. 4/2008, Regione Sardegna, *Regolamento di attuazione dell'articolo 43 della legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23. Organizzazione e funzionamento delle strutture sociali, istituti di partecipazione e concertazione*.

<sup>57</sup> Decreto presidenziale 4 novembre 2002, Regione Siciliana, *Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana*; decreto presidenziale n. 543 dell'8 ottobre 2008, *Approvazione del piano di riequilibrio distrettuale delle strutture residenziali per minori*; decreto presidenziale 26 maggio 2006, *Standard strutturali ed organizzativi della tipologia di servizio denominata "Casa famiglia" relativa alla sezione minori dell'albo di cui all'art. 26 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22*; decreto presidenziale 28 maggio 1987, *Regolamento-tipo sull'organizzazione dei servizi socio-assistenziali*; decreto presidenziale 29 giugno 1988, *Standards strutturali ed organizzativi dei servizi e degli interventi socio-assistenziali previsti dalla legge regionale 9 maggio 1986, n. 22*.

<sup>58</sup> DGR n. 139/2006, Regione Toscana, *Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socio-educativi*; DGR n. 313/2002, *Approvazione "Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento dei*

Tra queste 20 Regioni è possibile fare un'ulteriore ripartizione.

In 3 di esse – Calabria, Emilia-Romagna e Lombardia – la regolamentazione dei servizi dedicati alla cura e alla protezione dei bambini e degli adolescenti privi di un contesto familiare di riferimento è fornita attraverso tre livelli di atti legislativi e amministrativi: l'adozione di una legislazione regionale specifica sui servizi a favore d'infanzia e adolescenza; la presenza di una normativa regionale sui servizi socioassistenziali in cui alcune disposizioni sono dedicate ai bambini e adolescenti fuori dalla famiglia; l'integrazione di tali previsioni con atti quali delibere, regolamenti e decreti regionali. Per quanto riguarda questi ultimi atti, va precisato che per alcune Regioni si tratta di disposizioni che mirano a determinare principi e strumenti relativi all'affidamento familiare e in comunità elencando le diverse tipologie di affidamento, i soggetti coinvolti, la formazione e i requisiti minimi degli affidatari, la progettazione relativa ai rapporti tra affidatario, affidato e famiglia naturale.

Un altro sottogruppo è costituito da Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto, che non dispongono di una normativa regionale specifica sui servizi socioassistenziali a favore di bambini e adolescenti fuori dalla famiglia, ma riservano una particolare attenzione a tale realtà nella normativa sul sistema socioassistenziale e a cui si integrano atti quali delibere, regolamenti e decreti.

Un ulteriore sottogruppo è costituito dalle Regioni che hanno adottato una legislazione regionale specifica in materia di servizi socioassistenziali a favore dei minorenni e a cui si accompagnano disposizioni attuative prevalentemente contenute in delibere, regolamenti e decreti regionali si tratta di Marche, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta. In questi documenti si determinano i principi e gli strumenti in materia d'affidamento familiare.

Le norme prevedono altresì molteplici forme d'assistenza a favore dei minori: la comunità educativa; la casa famiglia; le strutture semiresidenziali; le "comunità genitore-bambino"; i "progetti per l'autonomia" (a favore dei ragazzi ormai verso la maggiore età e in uscita dalle strutture residenziali); le "reti di famiglie" (dove l'accoglienza e la cura del disagio del minore è supportata da un gruppo di famiglie associate). In alcuni casi si è provveduto con delibera all'indicazione di regole operative per la riorganizzazione delle équipe territoriali per le adozioni nazionali e internazionali e del protocollo operativo relativo alle diverse realtà coinvolte dalle procedure d'adozione.

Inoltre, in alcuni di questi documenti si precisa e si integra quanto affermato in via generale dalle leggi regionali in materia di servizi socioassistenziali, indicando di volta in volta gli indirizzi e le linee guida dell'affidamento o, ancora, una disciplina specifica per la prevenzione e il contrasto del maltrattamento e dell'abbandono dei minori. In alcuni casi s'individuano i presupposti giuridici per la tutela del minore, le diverse competenze degli enti, dei servizi sanitari e degli organi giudiziari – sia in ambito civile, sia in ambito penale – si approva lo schema della "carta dei servizi" richiamando la legge 328/2000, s'individuano i principi e i criteri organizzativi dei fornitori di servizi e la procedura per la presa in carico. In altri casi si determinano le procedure di rilascio dell'autorizzazione al funzionamento dei servizi socio-assistenziali a carattere residenziale e semiresidenziale a favore dei minori, se ne definiscono le finalità, le figure professionali necessarie, la vigilanza e il controllo dei centri autorizzati e le varie caratteristiche dei servizi a favore dei minori. Proprio in questo terzo

---

minori"; DGR n. 566/2006, LR 41/2005 - Approvazione dello schema regionale di carta dei servizi sociali; decreto del Presidente della Giunta regionale della Toscana n. 15/2008, Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale).

<sup>59</sup> Regolamento n. 8/2005, Regione Umbria, Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semi-residenziale per soggetti in età minore e DCR n. 20/2000, Legge 28 agosto 1997, n. 285, recante disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Definizione degli ambiti territoriali di intervento e delle linee di indirizzo per l'attuazione della legge medesima - triennio 2000/2002 - Ripartizione del finanziamento per l'anno 2000.

<sup>60</sup> DGR n. 5190/2002, Regione Valle d'Aosta, Approvazione, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 18/2001, degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori.

<sup>61</sup> DGR n. 569/2008, Regione Veneto, Approvazione delle Linee guida 2008 per la protezione e la tutela del minore. DGR n. 2416/2008, Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore - Biennio 2009/2010, DGR n. 3791/2008 Approvazione delle "Linee guida 2008 per i servizi sociali e socio sanitari: L'affido familiare in Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare"; regolamento n. 8/1984, Determinazione degli standard relativi ai servizi sociali, punti 1, 2 e 3 dell'articolo 23 della legge regionale 15 dicembre 1982, n. 55: «Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale».

raggruppamento ritroviamo una disciplina più dettagliata dei servizi, molto più precisa di quella presente nella legislazione regionale specifica (primo raggruppamento) e che consente di meglio comprendere l'interesse alla condizione del minore coinvolto e alla tutela dei suoi diritti e necessità. Ci si trova davanti a strumenti di attuazione che delineano competenze, principi e criteri operativi, caratteristiche strutturali e professionali dei sistemi di intervento, sottolineandone le finalità e gli obiettivi primari.

Anche in questo terzo raggruppamento di Regioni, così come nei due precedenti, emerge la condivisione dell'importanza del contesto familiare per un ottimale sviluppo del bambino: la famiglia è intesa come risorsa primaria indispensabile per il benessere e la crescita psicofisica e, pertanto, le condizioni di indigenza dei genitori o del singolo genitore non possono essere di ostacolo all'esercizio della genitorialità. L'affidamento familiare è inteso come prima risorsa da esperire, in quanto intervento d'aiuto e sostegno al minore e alla sua famiglia, posto che tale intervento deve essere concepito per non pregiudicare la continuità del rapporto educativo con la famiglia, anzi, per supportarla in vista di agevolare il reinserimento una volta cessata la sua condizione di temporaneo disagio. In un caso (Emilia-Romagna), allo scopo di pervenire alla migliore soluzione nel superiore interesse del minore, con legge si attribuisce pari dignità all'affidamento familiare e all'inserimento all'interno di comunità che garantiscono un'accoglienza di tipo familiare, pur nel riconoscimento delle specificità di ciascuna opzione. La scelta del tipo di accoglienza, nel rispetto dei provvedimenti giudiziari, è determinata dalle esigenze del bambino, dell'adolescente e della sua famiglia e dall'opportunità di ridurre al minimo la permanenza fuori dalla famiglia d'origine.

Compare in maniera ricorrente un elemento centrale delle elaborazioni internazionali, e cioè l'individualizzazione o personalizzazione dell'intervento, frutto di una valutazione realizzata caso per caso e di una coerente applicazione di tale criterio realizzata con l'obiettivo di rispondere pienamente alle esigenze del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, garantendo l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive con adulti e coetanei. Altro fattore essenziale, ribadito in maniera particolare in relazione all'affidamento familiare, è rappresentato per alcune Regioni dal momento della valutazione intesa come monitoraggio sull'efficacia dell'intervento e sugli effetti positivi prodotti in relazione alla condizione personale del bambino, l'importanza della specializzazione del personale e dei soggetti coinvolti anche attraverso l'istituzione di un'anagrafe degli affidatari.

L'importanza di far ricorso a strutture a carattere familiare emerge, inoltre, in particolare quando si affronta la questione della riconversione degli istituti, così come stabilito dalla legge 149: in alcuni casi, prevedendo l'adozione di piani di riconversione intesi come riduzione della capienza massima e raggiungimento degli standard strutturali, organizzativi e gestionali previsti per le comunità di tipo familiare, nonché la promozione e sensibilizzazione della cultura dell'accoglienza familiare; in altri casi, prefigurando quale soluzione prioritaria il potenziamento sul territorio del ricorso agli affidi familiari.

Sempre in relazione a questo terzo raggruppamento di Regioni, il riferimento al rispetto dei diritti del fanciullo risulta presente in maniera trasversale in diversi documenti analizzati: è esplicitamente presente in alcune realtà regionali, in altri casi si sottolinea che per il perseguimento delle finalità degli interventi è necessario adottare metodi fondati sul rispetto dei diritti del fanciullo, sull'ascolto e sulla partecipazione dello stesso al progetto personalizzato ed elaborato nel rispetto della sua dignità e dei suoi bisogni.

Un quarto e ultimo raggruppamento è quello relativo alle Regioni che hanno introdotto nelle leggi regionali in materia di politiche per la famiglia delle previsioni più specifiche nei confronti degli interventi di supporto ai nuclei familiari, al fine di prevenire l'allontanamento dei figli: Calabria<sup>62</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>63</sup>, Lazio<sup>64</sup>, Lombardia<sup>65</sup> e Sicilia<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> LR n. 1/2004, Regione Calabria, *Politiche regionali per la famiglia*.

<sup>63</sup> LR n. 49/1993, Regione Friuli Venezia Giulia, *Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori* e LR n. 11/2006, *Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*.

<sup>64</sup> LR n. 32/2001, Regione Lazio, *Interventi a sostegno della famiglia*.

<sup>65</sup> LR n. 23/1999, Regione Lombardia, *Politiche regionali per la famiglia*.

<sup>66</sup> LR n. 10/2003, Regione Siciliana, *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia*.

Le disposizioni esaminate individuano una normativa generale in merito alle politiche familiari, comprendendo alcune disposizioni relative ai minori fuori dalla famiglia e agli interventi volti alla prevenzione e alla cura dei minori in situazione di disagio, e contemporaneamente individuano le competenze e gli obiettivi in relazione al sostegno delle famiglie e alla tutela dei minori. Filo conduttore di tali disposizioni è il riconoscimento del valore della maternità e della paternità e della promozione del benessere dei componenti del nucleo familiare: si individuano, pertanto, interventi di sostegno alla procreazione libera e consapevole e volti a superare eventuali limitazioni di carattere economico e sociale. Altrettanto importante è l'attenzione accordata al supporto della famiglia attraverso interventi che ne favoriscano e sostengano la costituzione e lo sviluppo attraverso la rimozione di tutti gli ostacoli che creano difficoltà nel corso della vita familiare, quali quelli di carattere abitativo, economico e quelli relativi alle condizioni di salute.

Tuttavia, i cenni alla condizione dei minori fuori dalla famiglia in tali documenti sono piuttosto sporadici, laddove si richiama l'adozione e l'affidamento o – come accade nei casi in cui è presente un osservatorio permanente sulle famiglie – là dove si assegna a questo organismo il compito di sviluppare analisi e studi sulle situazioni di disagio, di devianza e di violenza che interessano la famiglia, così che sulla base di queste informazioni possano fondarsi sia interventi di sostegno mirato nel contesto famiglia sia interventi esterni al nucleo in campo educativo, socioassistenziale, sociosanitario.

Infine, in molti casi la promozione di attività di protezione, assistenza e consulenza a sostegno dei soggetti privi per qualsiasi motivo di un contesto familiare, anche se solo temporaneamente, è esplicitamente collegata al potenziamento dei servizi nel rispetto dei diritti del bambino.

#### 1.5 AUTORIZZAZIONE, ACCREDITAMENTO E REQUISITI DEI SERVIZI E DELLE STRUTTURE

Tra i numerosi aspetti emersi in sede di analisi delle norme regionali, molti dei quali richiederebbero una trattazione specifica e dettagliata, si ritiene particolarmente significativo il complesso di disposizioni che riguardano il funzionamento dei servizi e in particolare le disposizioni di natura amministrativa e legislativa con cui le regioni predispongono standard, linee guida, parametri di autorizzazione e di accreditamento, sia per la numerosità di questi provvedimenti, sia perché si ritiene che essi possono rappresentare la cartina di tornasole per verificare l'applicazione concreta dei principi – internazionali e statali – a protezione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in difficoltà. Su questi aspetti, a titolo esemplificativo, sono di seguito commentate alcune esperienze regionali.

##### *Autorizzazione e accreditamento*

Sulla base della documentazione segnalata, risultano 16 le Regioni che hanno affrontato tali aspetti con strumenti di natura diversa – legislativa e/o amministrativa: Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto. A queste si devono aggiungere in questo elenco le Regioni mancanti, presenti nel secondo raggruppamento, che hanno disciplinato l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO nella legge che si occupa in generale di servizi sociali o sociosanitari.

Le Regioni hanno scelto, in conformità con quanto previsto dalla legge 328/2000, di stabilire anche per i servizi rivolti ai minori fuori famiglia requisiti e standard strutturali e organizzativi, spesso ricorrendo agli strumenti dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accREDITAMENTO. Mentre per quanto riguarda l'autorizzazione al funzionamento, istituto noto al sistema amministrativo e già applicato dalle Regioni sulla base delle norme antecedenti al 2000, la funzione riconosciuta è quella di condizione per il funzionamento dei servizi, indipendentemente dall'esistenza di rapporti economici con l'ente pubblico, per quanto riguarda l'accREDITAMENTO, istituto nuovo per l'ambito sociale (previsto per la prima volta dalla legge 328/2000) si rilevano una molteplicità di finalizzazioni.

Nel caso della Puglia, l'autorizzazione al funzionamento dà luogo all'iscrizione nei registri regionali, che “garantisce ai cittadini la qualità delle prestazioni”, mentre l'accREDITAMENTO è condizione per instaurare rapporti economici al fine dell'erogazione delle prestazioni a carico degli

enti pubblici, della partecipazione all'istruttoria pubblica e all'attuazione dei piani di zona, nonché per l'erogazione da parte dei Comuni dei titoli validi per l'acquisto di servizi socio-assistenziali. I requisiti specifici e le modalità per l'autorizzazione e per l'accreditamento dei servizi per minori sono stabiliti con regolamento. Anche nei casi nei quali è prevista l'autorizzazione automatica, in seguito a denuncia di inizio attività, l'iscrizione nei registri regionali è effettuata previa verifica del rispetto di tutti i requisiti richiesti per l'autorizzazione e, nell'ipotesi in cui si accerti l'insussistenza dei requisiti prescritti, è disposta l'immediata cessazione del servizio, eventualmente già attivato.

La Liguria, nella legge del 2006 sulla promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari, ha previsto che le strutture residenziali e semiresidenziali pubbliche e private che erogano prestazioni sociali e sociosanitarie, precedentemente normate da apposita legge in materia di autorizzazione vigilanza e accreditamento, siano soggette ad autorizzazione al funzionamento o a comunicazione di avvio delle attività «per garantire l'idoneità dei servizi resi, la qualità assistenziale, la sicurezza degli ospiti e dei lavoratori».

La Sardegna, nella legge sul Sistema integrato dei servizi alla persona, ha previsto l'autorizzazione per le strutture destinate ad attività sociali e sociosanitarie e, inoltre, per i servizi e le strutture già operanti e di nuova istituzione rivolti a minori, per interventi sociali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia. L'accreditamento costituisce requisito indispensabile per erogare servizi e interventi sociali e sociosanitari per conto di enti pubblici, sulla base di concessioni di titoli di acquisto, di convenzioni e in attuazione degli accordi contrattuali regionali e della programmazione locale.

In 2 casi (Veneto e Marche) si riscontra la presenza di una mole cospicua di interventi legislativi e amministrativi di definizione dei parametri su menzionati (standard, linee guida, requisiti di autorizzazione e accreditamento). In 4 regioni (Lombardia, Marche, Molise e Veneto) risultano presenti contestualmente disposizioni in materia di autorizzazione e accreditamento specifiche per il settore minori, mentre in altre 4 (Campania, Emilia-Romagna, Lazio e Umbria), esistono disposizioni che riguardano esclusivamente l'autorizzazione per i servizi destinati ai minori fuori dal contesto familiare<sup>67</sup>.

Per quanto riguarda il Veneto<sup>68</sup> e le Marche<sup>69</sup>, va precisato che in entrambi questi casi si riscontra la presenza di una legge regionale che disciplina unitariamente la materia relativa all'autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi. Per la Regione Veneto si tratta della legge in materia di

<sup>67</sup> In Emilia-Romagna la LR 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, prevede l'accreditamento per tutti i servizi sociali, socioassistenziali e sociosanitari. A oggi, però, i provvedimenti attuativi emanati non riguardano il settore dei servizi per minori.

<sup>68</sup> LR 16 agosto 2002, n. 22, Regione Veneto, *Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali*, in BUR Veneto 20 agosto 2002, n. 82; regolamento del 17 dicembre 1984, n. 8, *Determinazione degli standards relativi ai servizi sociali, punti 1,2 e 3 dell'articolo 23 della LR 15 dicembre 1982, n.55 "norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale"*, in BUR Veneto 21 dicembre 1984 n. 59; DGR n. 84/2007, *L.R. 16 agosto 2002, n. 22 Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" – Approvazione dei requisiti e degli standard, degli indicatori di attività e di risultato, degli oneri per l'accreditamento e della tempistica di applicazione, per le strutture sociosanitarie e sociali*, in BUR Veneto 6 marzo 2007 n. 23; DGR 3 luglio 2007, n. 2067/2007 *L.R. 16 agosto 2002, n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" - Approvazione delle procedure per l'applicazione della DGR n. 84 del 16.01.2007* in BUR Veneto del 27 luglio 2007, n. 66; DGR 29 dicembre 2004, n. 4312, *Approvazione Linee guida 2005 e Protocollo d'intesa tra Regione del Veneto Aziende U.U.LL.SS.SS. e ANCI sulla protezione e tutela del minore*, in BUR Veneto 8 febbraio 2005, n. 14; DGR 28 dicembre 2007, n. 4588, *Attività delle Unità di Valutazione Multidimensionali Distrettuali (U.V.M.D.) di cui alla DGR 3242/01 – Approvazione linee di indirizzo alle AULSS* in BUR Veneto 5 febbraio 2008, n. 11; DGR 11 marzo 2008, n. 569, *Approvazione delle Linee guida 2008 per la protezione e la tutela del minore* in BUR Veneto 1 aprile 2008, n. 28; DGR 8 agosto 2008, n. 2416, *Linee di indirizzo per lo sviluppo dei servizi di protezione dei bambini e degli adolescenti - Biennio 2009/2010*, in BUR Veneto 16 settembre 2008, n. 77.

<sup>69</sup> DGR 10 gennaio 2000, n. 24, Regione Marche, *Istituzione gruppo di lavoro per la definizione di standard strutturali ed organizzativi per le strutture e i servizi residenziali per i minori*; LR 6 novembre 2002, n. 20, *Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale*, in BUR Marche del 14 novembre 2002, n. 120; regolamento 8 marzo 2004, n. 1, *Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale*, in BUR Marche del 18 marzo 2004, n. 28; regolamento 27 dicembre 2006 n. 4, *Modifica al regolamento 8 marzo 2004, n. 1 "Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale"*, in BUR Marche del 4 gennaio 2007, n. 2; DGR 29 ottobre, 2002 n. 1896, *Linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati d'intervento in materia di adozione internazionale*, in BUR Marche del 20 novembre 2002, n. 121.

strutture sanitarie, sociosanitarie e sociali, mentre nel caso delle Marche si tratta di un provvedimento specifico sulle strutture e i servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale.

In Veneto il procedimento autorizzatorio mira ad assicurare un'assistenza di elevato livello tecnico-professionale e scientifico, erogata in condizioni di efficacia ed efficienza, nonché di equità e pari accessibilità a tutti i cittadini, appropriata rispetto ai reali bisogni di salute, psicologici e relazionali della persona; si applica alle strutture sociali a gestione pubblica o privata e per l'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie: la determinazione dei requisiti minimi, generali e specifici per l'esercizio delle attività in questione e delle procedure applicative è attribuita alla Giunta regionale. L'accreditamento istituzionale rappresenta un elemento aggiuntivo rispetto all'autorizzazione e teso a migliorare la qualità del sistema sanitario, sociosanitario e sociale, garantendo ai cittadini adeguati livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni erogate. Il sistema di gestione dei servizi che chiedono l'accreditamento deve essere costituito da condizioni organizzative, procedure, processi e risorse tali da garantire il miglioramento continuo della qualità del servizio erogato, in conformità alle norme nazionali e internazionali di certificazione di qualità in materia di sanità. È previsto il parere obbligatorio e vincolante del dirigente della struttura regionale competente circa la conformità alla programmazione sociosanitaria e sociale regionale. Con delibera della giunta si è proceduto alla determinazione degli standard relativi ai requisiti di autorizzazione all'esercizio e accreditamento istituzionale e di alcuni servizi sociosanitari erogati sul territorio regionale e dei servizi sociali. Tra questi si disciplinano anche i requisiti relativi ai servizi di supporto alla famiglia e al minore e per ognuno di questi si producono definizioni e identificano le finalità. In Veneto dunque l'accreditamento istituzionale è strumento comune dei sistemi sanitario, sociosanitario e sociale volto a garantire il miglioramento dei servizi, ed è soggetto a parere vincolante in merito alla sua conformità alla programmazione regionale.

Sempre con riferimento al Veneto, a completare il quadro delle disposizioni relative ai parametri di funzionamento dei servizi vanno le delibere di approvazione di linee guida per la protezione e la tutela dei bambini e degli adolescenti e per lo sviluppo dei servizi destinati alla realizzazione di tali obiettivi. Si tratta di strumenti attraverso cui si mira all'individuazione di un quadro di riferimento unitario, che prevedono in tutto il territorio regionale alti livelli di qualificazione dell'intervento ed effettività dei diritti, mettendo al centro la relazione che ogni singolo minore che si trova in una situazione di protezione, cura e tutela ha con la sua famiglia, con il territorio nel quale vive, con un'ottica attenta a evitare e/o contrastare dannosi processi di istituzionalizzazione. Con tale obiettivo, si tende alla creazione di sinergie efficaci con altri sistemi (giudiziario e scolastico/formativo in particolare) e tale da promuovere contestualmente la personalizzazione dell'intervento e l'omogeneizzazione degli standard e delle modalità d'intervento sul territorio quanto più vicine possibili a bambini e adolescenti anche attraverso il coinvolgimento dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori del Veneto.

Come anticipato, la Regione Marche presenta una situazione per certi aspetti simile a quella del Veneto, in quanto regola l'autorizzazione e l'accreditamento in una legge specifica, ma dedicata esclusivamente alle strutture e ai servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale, e a cui fanno seguito regolamenti d'attuazione. L'autorizzazione è condizione di funzionamento per tutte le strutture e i servizi, mentre l'accreditamento è condizione per instaurare rapporti con i soggetti pubblici. Destinatari della disposizione sono, tra l'altro, tutte le strutture gestite dai soggetti pubblici o privati rivolte ai minori, per interventi socioassistenziali ed educativi integrativi o temporaneamente sostitutivi delle famiglie. I requisiti, nonché le procedure e le modalità per il rilascio dell'autorizzazione e le modalità per l'accreditamento delle strutture e dei servizi previsti dalla legge, sono definiti dalla Giunta regionale con regolamento. Anche in questo caso, così come per la Regione Veneto, si prevede la realizzazione di verifiche periodiche da parte del Comune tese a accertare la permanenza dei requisiti previsti dalla legge.

Tra le 16 Regioni menzionate, anche la Lombardia ha emanato nel tempo numerosi atti, sia legislativi che amministrativi, per l'identificazione dei parametri relativi alla concessione dell'autorizzazione e dell'accreditamento e di linee d'indirizzo per gli interventi a favore dei minori temporaneamente privi di un contesto familiare di riferimento<sup>70</sup>. Come già ricordato, questa Regione

<sup>70</sup> DGR 16 febbraio 2005, n. 7/20762, Regione Lombardia, *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori*, in BUR 7 marzo 2005, n. 10; circolare 18 ottobre 2005, n. 45, *Attuazione della DGR n. 20588 dell'11.02.05 "Definizione dei requisiti minimi strutturali ed*

ha una legge specifica in materia di politiche per i minori (LR 34/2004), che va coordinata con la recente LR 12 marzo 2008, n. 3, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario*, nella quale è disciplinata la rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie, costituita dall'insieme integrato dei servizi, delle prestazioni, anche di sostegno economico, e delle strutture territoriali, domiciliari, diurne, semiresidenziali e residenziali. Tale legge prevede la libertà di svolgere attività sociali e assistenziali, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge stessa e secondo la normativa vigente, indipendentemente dal loro inserimento nella rete delle unità di offerta sociali, per le persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà, i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale e sociosanitario e gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale e sociosanitario. Per le unità di offerta sociali, invece, è richiesta comunicazione preventiva al Comune e alla ASL competente per territorio, che certifichi, da parte del gestore, il possesso dei requisiti previsti dalle disposizioni regionali.

Permane l'accreditamento delle unità d'offerta sociali come condizione per sottoscrivere i conseguenti contratti con i Comuni, nel rispetto della programmazione locale e con riguardo ai criteri di sostenibilità finanziaria definiti nel piano di zona. Le unità d'offerta sociali accreditate si dotano della carta dei servizi sociali, finalizzata ad assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e a informare i soggetti che fruiscono della rete sulle condizioni che danno diritto all'accesso e sulle modalità di erogazione delle prestazioni, nonché sulle condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e sulle procedure per la loro tutela nei casi di inadempienza. I soggetti non facenti parte della rete possono esserne ricompresi, assoggettandosi ai requisiti richiesti per le unità di offerta sociale.

La Regione Molise<sup>71</sup> con delibera stabilisce la procedura e i parametri di autorizzazione e di accreditamento dei servizi e strutture ricompresi nel piano sociale regionale. Tra questi rientrano i servizi di natura residenziale dedicati ai minori.

Come anticipato, a tali regioni si aggiungono Campania<sup>72</sup>, Emilia-Romagna<sup>73</sup>, Lazio<sup>74</sup> e Umbria<sup>75</sup> sono accomunate dalla presenza di disposizioni specifiche in merito all'autorizzazione. Nel caso

---

*organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia": indicazioni, chiarimenti, ulteriori specificazioni; DGR 16 febbraio 2005, n. 20943, Criteri per l'accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia e di accoglienza residenziale per minori; DGR 23 dicembre 2004, n. 7/20100, Linee guida per il riordino e l'orientamento dei servizi dedicati alla tutela dei minori vittime di violenza, in BUR 17 gennaio 2005 n. 3.*

<sup>71</sup> DGR 6 marzo 2006, n. 2003, Regione Molise, *Deliberazione del Consiglio Regionale del 12 novembre 2004, n. 251- 'Piano Sociale Regionale Triennale 2004/2006' - Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori - Provvedimenti, in BUR Molise 1 aprile 2006, n. 8 S.O.*

<sup>72</sup> Regolamento n. 6/2006, Regione Campania, *Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone diversamente abili e minori.*

<sup>73</sup> DGR 11 giugno 2007, n. 846, Regione Emilia-Romagna, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche), in BUR Emilia-Romagna 10 luglio 2007, n. 98.* Si ricorda che con riferimento all'accreditamento per quanto riguarda i servizi sociali in generale si fa riferimento alla LR 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, in BUR Emilia-Romagna 13 marzo 2003, n. 32. Per il settore delle comunità per minori non è stato assunto alcun provvedimento in merito all'accreditamento.

<sup>74</sup> LR 12 dicembre 2003, n. 41, Regione Lazio, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali*, in BUR Lazio 10 gennaio 2004 n. 1; DGR 23 dicembre 2004, n. 1305, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della LR n. 41/2003*, in BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, S.O. n. 3; DGR 3 agosto 2006, n. 498, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale di accoglienza temporanea in semi autonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi*, in BUR Lazio 9 settembre 2006 n. 25. Per completezza va precisato che a tali disposizioni si integrano la DGR 23 dicembre 2004, n. 1304, *Requisiti per il rilancio dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi di Mensa sociale e di Accoglienza notturna, Servizi per la vacanza, Servizi di pronto intervento assistenziale e Centri diurni, di cui all'articolo 2, lettera a), punto 2, della LR n. 41/2003* in BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, suppl. ord. n. 3 e il regolamento 18 gennaio 2005, n. 2, *Regolamento di attuazione dell'art. 2 della LR 12 dicembre 2003, n. 41, Modalità o procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali*, in BUR Lazio 29 gennaio 2005, n. 3.

dell'Emilia-Romagna<sup>76</sup>, sulla base della disposizione generale prevista dalla legge sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, viene regolamentata l'autorizzazione al funzionamento di tutte le comunità residenziali e semiresidenziali per minori, neomaggiorenni e per madri con bambino, mentre per altre tipologie che possono accogliere minori (comunità per tossicodipendenti e case rifugio per donne maltrattate), si prevede la presenza di educatori. Finalità dell'autorizzazione è la necessità di assicurare la presenza di livelli minimi di qualità nella gestione ed erogazione del servizio. È prevista una procedura autorizzatoria per tipologie sperimentali. Nello stesso provvedimento è regolamentato l'affidamento familiare. Grande rilevanza riveste la formazione degli operatori e preparazione degli adulti accoglienti (nelle case famiglia e comunità familiari) e degli affidatari.

Con riferimento al Lazio<sup>77</sup>, va evidenziato che il processo di autorizzazione e i suoi parametri sono stabiliti con legge per l'apertura e il funzionamento di strutture residenziali e semiresidenziali che forniscono servizi di natura socioassistenziale, dedicando un'attenzione particolare a quelle rivolte ai minori, per interventi socioassistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia. È precisato che si tratta di servizi erogati sulla base di un piano personalizzato di intervento. Alla Regione è rimessa la determinazione dei requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto a quelli specifici determinati per tipologia e i requisiti e le modalità di rilascio dell'autorizzazione, mentre ai Comuni compete il rilascio dell'autorizzazione, l'esercizio delle funzioni di vigilanza e l'applicazione delle eventuali sanzioni. La disposizione legislativa prevede il rispetto da parte delle strutture di requisiti di carattere generale (agibilità delle strutture, presenza di personale adeguato, assenza di barriere architettoniche, la predisposizione di una carta dei servizi ecc.), mentre per quanto riguarda elementi strutturali e organizzativi specifici e più strettamente correlati al servizio si rinvia alle determinazioni della Giunta regionale.

In Campania<sup>78</sup>, il provvedimento disciplina le procedure per l'autorizzazione al funzionamento relative alle strutture residenziali e semiresidenziali, la loro catalogazione tipologica, i requisiti organizzativi, funzionali e strutturali minimi che le strutture residenziali e semiresidenziali, sia private che pubbliche, devono possedere per ottenere l'autorizzazione al funzionamento. Ciò mira a garantire la qualità della vita, la non discriminazione, le pari opportunità alle persone che, per qualsiasi motivo, trovano accoglienza e ospitalità di tipo residenziale e semiresidenziale, comprese quelle per minori. Le strutture sperimentali sono soggette a un'autorizzazione valida per il tempo necessario a verificare la positività della proposta e comunque per non più di 3 anni.

L'Umbria mediante regolamento ha disciplinato la procedura d'autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore<sup>79</sup>. Il regolamento prevede l'autorizzazione per tutte le strutture e i servizi sociali gestiti sia da soggetti pubblici che privati. Ai Comuni è affidata l'attività di vigilanza e controllo sulla permanenza dei

<sup>75</sup> Regolamento 19 dicembre 2005 n. 8, Regione Umbria, *Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore*, in BUR Umbria 4 gennaio 2006, n. 1, S.O. n. 2.

<sup>76</sup> DGR 11 giugno 2007, n. 846, Regione Emilia-Romagna, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, LR 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche)*, in BUR Emilia-Romagna 10 luglio 2007, n. 98.

<sup>77</sup> LR 12 dicembre 2003, n. 41, Regione Lazio, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali*, in BUR Lazio 10 gennaio 2004 n. 1; DGR 23 dicembre 2004, n. 1305, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della LR n. 41/2003*, in BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, S.O. n. 3; DGR 3 agosto 2006, n. 498, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale di accoglienza temporanea in semi autonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi*, in BUR Lazio 9 settembre 2006 n. 25.

<sup>78</sup> DGR 14 maggio 2004, n. 711, Regione Campania, *Linee di indirizzo concernenti le strutture residenziali e semiresidenziali la loro catalogazione tipologica, i requisiti organizzativi, funzionali e strutturali, le procedure per l'autorizzazione al funzionamento*, in BUR Campania 28 giugno 2004, n. 31.

<sup>79</sup> Regolamento 19 dicembre 2005 n. 8, Regione Umbria, *Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore*, in BUR Umbria 4 gennaio 2006, n. 1, S.O. n. 2; DCR 9 ottobre 2000 n. 20, *Legge 28 agosto 1997, n. 285, recante disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Definizione degli ambiti territoriali di intervento e delle linee di indirizzo per l'attuazione della legge medesima - triennio 2000/2002 - Ripartizione del finanziamento per l'anno 2000*, in BUR Umbria 31 ottobre 2000, n. 57, S.O. n. 5.

requisiti necessario all'autorizzazione svolta almeno annualmente, mediante sopralluoghi e visite periodiche, ordinarie e straordinarie, al fine di acquisire le informazioni e i documenti utili.

La Sicilia, che dispone di un precedente atto relativo agli standard dei servizi socioassistenziali, ha recentemente previsto l'autorizzazione al funzionamento per le sole case famiglia come prima forma d'intervento diretta al superamento degli istituti, assegnandone la competenza all'Assessorato regionale della famiglia, nonché l'iscrizione all'albo come condizione per la stipula di convenzioni.

La Provincia di Trento, che prevede in legge l'autorizzazione al funzionamento, nell'atto di approvazione delle linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per minori, dà atto che le stesse costituiscono di fatto un'innovazione nell'ambito della rete di servizi oggi esistenti a favore di minori che tendono ad accrescere l'efficacia dell'intervento nello specifico target di utenza, l'efficienza gestionale e la vivibilità territoriale, le qualifica come mezzi per indirizzare l'azione, affrontando tematiche per le quali le normative non hanno fornito indicazioni specifiche o sufficienti e delimitano il campo della loro applicazione, rappresentando, altresì, il primo passo verso l'accreditamento.

#### *Requisiti al di fuori del procedimento autorizzatorio*

Va precisato che, se pur la denominazione dell'atto non fa riferimento esplicitamente all'autorizzazione al funzionamento, in qualche caso gli atti riportati provvedono all'individuazione di requisiti che, per la loro formulazione, paiono vincolanti per l'erogazione dei servizi a cui fanno riferimento. Ad esempio, la Valle d'Aosta<sup>80</sup> individua standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori, in attuazione delle previsioni della LR 4 settembre 2001, n. 18, *Approvazione del piano socio-sanitario regionale per il triennio 2002/2004*. Si tratta di parametri in base ai quali avviene l'ammissione e dimissione delle strutture dal contesto del Servizio sociosanitario regionale.

#### *Regole per l'affidamento familiare*

Alcune Regioni hanno disciplinato l'affidamento familiare tramite atti amministrativi, spesso attuativi della legge in materia di servizi e interventi sociali. In questi casi la coerenza delle disposizioni si evince anche dalla tipologia dell'atto (ad esempio deliberazione della Giunta o del Consiglio regionale o regolamento).

La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, ha stabilito le regole per l'affidamento familiare nello stesso atto che disciplina l'autorizzazione al funzionamento delle comunità di accoglienza. Viene previsto per gli adulti affidatari un percorso di conoscenza e valutazione della disponibilità, al termine del quale le persone o i nuclei considerati attivabili da apposita équipe multi professionale, sono inseriti in un elenco provinciale articolato per distretti. Particolare attenzione è posta sui contenuti informativi e formativi del percorso e sulla progettualità, sia iniziale che nel corso dell'esperienza.

La Puglia, con specifica norma del regolamento attuativo della legge sul sistema integrato dei servizi sociali, prevede i compiti del servizio sociale, dispone in ordine alla costituzione di équipe sociosanitarie, che devono essere composte almeno da un assistente sociale, da un educatore o pedagogista e da uno psicologo, assegnati a questo compito dal proprio servizio di appartenenza, e devono essere organizzate in modo da prevedere ore di lavoro sia congiunto sia individuale a cui si possono affiancare mediatori interculturali. Il servizio di affidamento familiare deve essere disciplinato dall'ambito territoriale, con l'adozione di un regolamento unico che, recependo le linee guida regionali e le norme del regolamento, definisca impegni e compiti dei vari soggetti protagonisti dell'intervento. L'ambito sottoscrive specifici protocolli d'intesa con le istituzioni che a vario titolo operano sul tema, in particolare con le AUSL del Servizio sanitario regionale per favorire e rafforzare il processo di integrazione sociosanitaria dei servizi territoriali.

In molti casi le Regioni hanno adottato lo strumento delle linee guida. La scelta della denominazione dell'atto che le contiene non pare dirimente per stabilire il grado di coerenza delle disposizioni, che si evince invece dal contenuto delle disposizioni stesse.

<sup>80</sup> DGR 30 maggio 2008 n. 1656, Regione Valle d'Aosta, *Approvazione, ai sensi dell'art. 5 della LR 18/2001, degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori. Revoca della deliberazione della Giunta regionale n. 5190 in data 30.12.2002.*