

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CV
n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE
DELLA LEGGE RECANTE MODIFICA ALLA DISCIPLINA
DELL'ADOZIONE E DELL'AFFIDAMENTO DEI MINORI,
NONCHÉ AL TITOLO VIII DEL LIBRO PRIMO
DEL CODICE CIVILE
(Anni 2021, 2022 e 2023)

(Articolo 39, comma 1, della legge 28 marzo 2001, n. 149)

Presentata dal Ministro della giustizia

(NORDIO)

e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali

(CALDERONE)

Trasmessa alla Presidenza il 3 aprile 2025

PAGINA BIANCA



SESTA RELAZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 149/2001

2021-2023



Sommario

Premessa	8
Capitolo 1 – LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA PRESSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI	12
1.1 Minorenni in affidamento familiare	13
1.1.1 Dati statistici	13
1.1.2 Allontanamenti forzati di minori dalle famiglie di origine: tempi e modalità di intervento delle Procure	14
1.1.3 Allontanamenti forzati di minori dalle famiglie di origine: tempi e modalità di intervento dei Tribunali	19
1.1.4 Nomina del curatore speciale del minore e istituzione degli elenchi dei curatori speciali	20
1.1.5 Trasmissione degli atti alle Procure sugli affidamenti familiari disposti dal Servizio sociale territoriale	22
1.1.6 Individuazione delle risorse per il collocamento di minori dopo l'allontanamento	22
1.1.7 Incompatibilità dei componenti del Collegio	23
1.1.8 Collocamento di minori fuori distretto	24
1.1.9 Modalità di individuazione di una famiglia o di una struttura di accoglienza	26
1.1.10 Promozione dell'affidamento familiare in favore dei minori stranieri non accompagnati	26
1.1.11 Promozione dell'affidamento di minori portatori di disabilità ai sensi dell'art. 3 c.1 L 104/1992	27
1.1.12 Adeguatezza delle relazioni semestrali dei Servizi sociali territoriali sull'andamento dell'affidamento e del programma di assistenza ex art.4, comma 3 L 184/1983	27
1.1.13 Proroghe dell'affidamento etero-familiare oltre i 24 mesi o il termine di durata fissato nel provvedimento	29
1.1.14 Affidamento etero-familiare senza determinazione di termine finale (sine die)	30
1.1.15 Richieste di dichiarazione di adottabilità di minori in affidamento familiare sine die formulate dalle Procure	31
1.2 Minori in strutture residenziali	32
1.2.1 Dati statistici: provvedimenti di affidamento a Comunità o Istituti	32
1.2.2 Superamento dei vincoli per il ricovero di minori nelle strutture residenziali	32
1.2.3 Strutture residenziali che ospitano minori: mappatura delle Comunità	33
1.2.4 Modelli standardizzati di elaborazione delle relazioni semestrali sulle condizioni dei minori ex art. 9 L 184/1983	34
1.2.5 Congruità delle relazioni semestrali sulle condizioni dei minori ex art. 9, comma 2 L 184/1983	34
1.2.6 Procedure, strumenti ed esiti delle ispezioni ordinarie e straordinarie	34
1.2.7 Difficoltà riscontrate nelle ispezioni e proposte per migliorarle	38
1.3 Minori in adozione nazionale	39
1.3.1 Dati statistici	39
1.3.2 Attività istruttoria svolta dalle Procure per accertare lo stato di abbandono di minori	40
1.3.3 Attività istruttoria svolta dalle Procure per accertare lo stato di mero disagio o di abbandono di minori	40
1.3.4 Ascolto del minore: tecniche e diritto all'informazione anche alla luce dell'introduzione degli artt. 473-bis nn.4 e 5 c.p.c.	41
1.3.5 Affidamento preadottivo: metodologia nell'abbinamento di un minore ad una famiglia adottiva ed accordi con realtà territoriali	43
1.3.6 Affidamento preadottivo a rischio giuridico: presupposti e ostacoli	45
1.3.7 Continuità Affettiva. Sentenze di adozione ex art.25 L 184/1983, come modificato dalla L 149/2001	47
1.3.8 Continuità affettiva: famiglie affidatarie che presentano domanda di adozione familiare ex legge n.173/2015	47
1.3.9 Difficoltà nell'affidamento preadottivo: proroghe e interruzioni	47
1.3.10 Sostegno ai genitori adottivi nell'adozione nazionale ed internazionale	50
1.3.11 Misure per favorire l'adozione di minori di età superiore a 12 anni o che presentano disabilità	50

1.3.12 Adozioni interrotte: continuità delle relazioni affettive dopo l'interruzione dell'adozione e riapertura delle procedure per l'adozione	51
1.3.13 Consultazione della Banca dati adozioni (BDA) per l'abbinamento di un minore a una famiglia.....	54
1.3.14 Adozione in casi particolari: da parte di persone singole e del coniuge o del convivente del genitore biologico nelle relazioni more uxorio e unioni civili.....	55
<i>1.4. Minori in adozione internazionale</i>	58
1.4.1 Dati statistici: domande di disponibilità, decreti idoneità, provvedimenti di affidamento preadottivo e adozione	58
1.4.2 Contenuto dei decreti di idoneità all'adozione internazionale.....	59
1.4.3 Motivi che determinano la revoca del decreto di idoneità	60
<i>1.5. Accesso alle origini (informazioni sull'identità dei genitori biologici)</i>	61
1.5.1 Dati statistici	61
1.5.2 Caratteristiche ed età dei richiedenti l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici nell'ambito dell'adozione nazionale.....	62
1.5.3 Procedure per accertare che l'informazione sulle origini non comporti turbamento all'istante	62
1.5.4 Procedure per l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici di persone riconosciute alla nascita	62
1.5.5 Procedure per l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici di persone non riconosciute alla nascita: convocazione dell'istante e della madre biologica, ricerca della madre biologica, comunicazione dell'identità della madre biologica, rilascio delle informazioni in caso di decesso della madre biologica	62
1.5.6 Procedure per l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici nell'adozione internazionale.....	66
<i>1.6 Collaborazione interistituzionale</i>	66
1.6.1 Protagonisti e temi della collaborazione interistituzionale.....	67
1.6.2 Rafforzamento della collaborazione con gli Enti autorizzati nell'ambito dell'adozione internazionale	68
<i>1.7 Considerazioni generali sulle norme processuali</i>	69
1.7.1 Difficoltà operative e/o organizzative nell'applicazione delle norme processuali introdotte dalla L. 149/2001	69
1.7.2 Osservazioni sull'istituto dell'allontanamento di minori dalla famiglia di origine di cui all'art. 403 c.c., come modificato dalla L. 206/2021, e sull'applicazione delle norme introdotte dal D.lgs. 149/2022	69
1.7.3 Osservazioni per migliorare le visite ispettive.....	72
1.7.4 Osservazioni sulle relazioni semestrali sulle condizioni dei minori.....	72
1.7.5 Osservazioni per migliorare le procedure di adottabilità.....	72
1.7.6 Proposte di miglioramento dell'istituto dell'affidamento familiare.....	73
1.7.7 Proposte legislative per favorire l'adozione nazionale di minori	74
1.7.8 Proposte legislative per ridurre il rischio di interruzione dell'adozione	75
1.7.9 Proposte legislative per migliorare i programmi di sostegno alle coppie dopo l'adozione nazionale e internazionale.....	76
1.7.10 Proposte legislative per migliorare il funzionamento e l'utilità della Banca dati adozioni	77
1.7.11 Proposte legislative per migliorare l'utilizzo dell'istituto giuridico volto a identificare, rintracciare e convocare i genitori e i fratelli/sorelle biologici del ricorrente, anche nel caso di parto anonimo	78
1.7.12 Proposte di riforma della L. 184/1983, del codice civile e del codice di procedura civile	79
<i>INTERVISTA AL PROCURATORE PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI</i>	
<i>EX L. 184/83 - Periodo di riferimento 2021-2023</i>	81
<i>INTERVISTA AL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI</i>	
<i>EX L. 184/83 - Periodo di riferimento 2021-2023</i>	90
<i>Protocolli interistituzionali</i>	122
<i>Accesso alle origini</i>	190
Capitolo 2 – ADOZIONE DI BAMBINE E BAMBINI ADOTTATI E ALLONTANATI DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE: I DATI SUL FENOMENO	225
<i>2.1. I principali dati dell'adozione nazionale</i>	225

2.2. L'adozione internazionale: tendenze e caratteristiche	226
2.3 I dati di minorenni fuori dalla famiglia di origine attraverso il sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali	229
2.3.1 Introduzione	229
2.3.2 Gli strumenti di raccolta dei dati	231
2.3.3 I dati complessivi sul fenomeno dei bambini e delle bambine fuori dalla famiglia di origine	233
2.3.4 I principali esiti sull'affidamento familiare	236
2.3.4.1 Organizzazione del servizio di affidamento familiare	245
2.3.5 I principali esiti sui servizi residenziali per minorenni	256
2.3.5.1 Organizzazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per minorenni	261
Capitolo 3 – IL QUADRO NORMATIVO A LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO, NAZIONALE E REGIONALE	269
3.1. Premessa	269
3.2. Il livello internazionale: l'ONU	270
3.2.1 Il Consiglio d'Europa	273
3.2.2 Cenni di giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo	274
3.3 Il livello sovranazionale: l'Unione europea	276
3.3.1 Cenni di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE	279
3.4. Il livello nazionale	280
3.4.1. La riforma del processo civile	281
3.4.2 Gli interventi di sostegno alle famiglie e la prevenzione dell'istituzionalizzazione	287
3.4.3 Il V Piano nazionale infanzia (PIA), il Piano di azione nazionale per l'attuazione della Garanzia Infanzia (PANGI) ed il Piano nazionale per la famiglia	292
3.4.4 Le Linee Guida dedicate alle adozioni internazionali ed all'accoglienza scolastica dei minorenni adottati	294
3.4.5 Le commissioni parlamentari di inchiesta sulla comunità "Il Forteto" e sulle comunità per minorenni	294
3.4.6 Cenni di Giurisprudenza nazionale	297
3.5 Il livello regionale	300
3.6 FOCUS. Integrazione sociosanitaria e modelli di organizzazione della gestione della funzione di affidamento familiare	309
3.6.1 Quadro di riferimento	309
3.6.2 Integrazione socio-sanitaria e modelli regionali di gestione dell'affidamento familiare	311
3.6.3 Spunti conclusivi	315
3.7 FOCUS. Interventi e progetti per il post adozione	315
3.7.1 Premessa	315
3.7.2 La disciplina in materia a livello internazionale e nazionale	316
3.7.3 Gli interventi e i progetti a livello regionale	317
Capitolo 4 – APPROFONDIMENTI TEMATICI	322
4.1 Le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 149/2022, con particolare riferimento alla misura, prevista dall'articolo 5 bis della L. 184/83, dell'affidamento di minori al servizio sociale	322
4.1.1 Premessa	322
4.1.2 L'introduzione del nuovo art. 5-bis nella legge n. 184 del 1983	325
4.1.3 I presupposti del ricorso all'istituto dell'affidamento al servizio sociale	325
4.1.4 Le caratteristiche del provvedimento di affidamento	326
4.1.5 Osservazioni conclusive	329
4.2.1 Premessa	329
4.2.2 La dimensione normativa	330
4.2.3 Il parere dei bambini, delle bambine e degli adolescenti	331
4.2.4 L'ascolto del minorenne nelle differenti fasi evolutive: condizioni sostanziali	333
4.2.5 In conclusione, non da ultimo	334
4.3 La vigilanza sugli allontanamenti	334

4.3.1 Premessa	334
4.3.2 La recente riforma del processo civile.....	336
4.3.3 Le funzioni in materia di vigilanza e controllo.....	337
4.3.4 Obblighi di vigilanza rispetto al rispetto dei requisiti strutturali, organizzativi e professionali.....	337
4.3.5 Obblighi di vigilanza e controllo rispetto all'elaborazione e all'attuazione dei progetti di assistenza ed educativi	340
4.4 L'esperienza dell'approccio P.I.P.P.I. attuata con minorenni e famiglie di origine a fronte di situazione di allontanamento	342
4.4.1 Cosa è il LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare	342
4.4.2 Le fasi	342
4.4.3 I fondamenti giuridici	344
4.4.4 Il target di P.I.P.P.I.: un'evoluzione nel coro del tempo	345
4.4.5 Una risemantizzazione delle nozioni di allontanamento e di riunificazione familiare.....	345
4.4.6 Alcuni dati.....	348
4.4.7 Tre azioni specifiche di ricerca e formazione	351
4.4.7.1. Azione di formazione 1: Speciale Riunificazione familiare	351
4.4.7.2. Azione di ricerca 1: Riunificazione familiare.....	352
4.4.7.3 Azione di ricerca 2: La declinazione del LEPS P.I.P.P.I. con le famiglie e i bambini che vivono in situazioni di vulnerabilità mafiosa.	352
4.5 L'attuazione del Leps della supervisione, strumento che rafforza i servizi concorrendo a ridurre il rischio di errori professionali e di maltrattamento istituzionale sulla casistica degli allontanamenti	354
4.5.1 La governance e il ruolo professionale.....	355
4.5.2 La specificità della supervisione al servizio sociale	355
4.6 La sperimentazione nazionale dell'accompagnamento verso l'autonomia	358
4.6.1. La sperimentazione care leavers	358
4.6.2 Lo stato di attuazione della Sperimentazione	359
4.6.3 Le Youth Conference	364
4.6.4 La ricerca sull'assistente sociale per il giovane adulto	365
4.7 Il processo di revisione delle linee d'indirizzo nazionali per l'affidamento familiare e per l'accoglienza nelle comunità residenziali.	369
4.7.1 Premessa	370
4.7.2 Tavolo congiunto di confronto sulle Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare e sulle Linee di indirizzo nazionali per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni	371
4.7.3 Elementi rilevanti emersi nel processo di revisione.....	374
4.8 Il percorso di definizione degli ATS e illustrazione delle linee guida.....	375
4.8.1 Il ruolo dei Comuni e degli ATS (Ambiti Territoriali Sociali).....	375
4.8.2 Le linee guida per la definizione dei modelli organizzativi.....	378
4.9 Il lavoro realizzato per la fase pilota della Garanzia Infanzia, con richiamo degli esiti della ricerca sugli affidamenti difficili e sull'housing.....	379
Capitolo 5 – L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI	383
5.1 Il sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori non accompagnati: l'evoluzione delle procedure e del quadro normativo	384
5.2 I compiti della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	385
5.3 I minori stranieri non accompagnati i dati di riferimento	386
5.3.1 Il sistema di accoglienza	387
5.3.2 Le indagini familiari	388
5.3.3 I pareri rilasciati ai fini della conversione del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32 del d.lgs. 286/1998	389
5.4 I progetti per favorire l'integrazione socio-lavorativa dei minori stranieri non accompagnati	389
5.4.1 Percorsi	390
5.4.2 P.U.O.I. (Protezione unita a obiettivo integrazione)	390
5.5 Focus minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina.....	391

CAPITOLO 6 – I DIRITTI DEI BAMBINI E DELLE FAMIGLIE: LA RETE DELLE RISORSE A SUPPORTO DELL'INFANZIA, DELL'ADOLESCENZA E DELLE RESPONSABILITÀ GENITORIALI 392

<i>Premessa</i>	392
<i>6.1. Un quadro sulla disponibilità di servizi attraverso i dati di SIOSS</i>	394
<i>6.2. Le risorse: uno sguardo europeo</i>	396
<i>6.3. Le risorse nazionali uno sguardo d'insieme</i>	400
<i>6.4. Il Fondo nazionale politiche sociali</i>	402
<i>6.5. La quota servizi del Fondo povertà</i>	406
<i>6.6 Il finanziamento dei LEPS</i>	411
<i>6.7 La spesa sociale dei Comuni</i>	413
<i>6.8. La rete dei supporti finanziari a gestione nazionale</i>	418
<i>6.8.1 Il Reddito di cittadinanza</i>	418
<i>6.8.2 Le previsioni del PNRR</i>	420
<i>6.8.3 L'Assegno unico universale</i>	421
<i>6.8.4 Il Fondo per la Sperimentazione Care leavers</i>	422
<i>6.8.5 Fondo politiche per la Famiglia</i>	422
<i>6.8.6 Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (FNIA)</i>	423
<i>6.8.7 Fondi per le Politiche relative ai Diritti e alle Pari Opportunità e quello per la Creazione di Case Rifugio per Donne Vittime di Violenza</i>	423
<i>6.9 Conclusioni</i>	424

Premessa

Secondo quanto disposto dall'art. 39 della L.149/01 il Ministro della giustizia e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, nell'ambito delle rispettive competenze, trasmettono al Parlamento la relazione sullo stato di attuazione della legge n. 149 del 28 marzo 2001, al fine di verificare la funzionalità della norma in relazione alle finalità perseguite e la rispondenza all'interesse del minore.

La Relazione è stata predisposta congiuntamente dal Ministero della Giustizia e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con la collaborazione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome e di ANCI nell'ambito della Commissione tecnica ristretta istituita con Decreto del Direttore Generale del MLPS. 176 del 31 Maggio 2023, per la redazione della relazione ai sensi dell'art. 39 della Legge 149 del 28 marzo 2001.

Il documento aggiorna i dati e lo stato delle conoscenze rispetto all'ultima relazione e approfondisce alcune tematiche definite in sede di commissione ristretta.

La presente relazione è il frutto quindi del proficuo confronto fra i componenti della Commissione stessa, che ha stabilito, fin dalla riunione di insediamento, la struttura e il confine temporale e normativo entro cui definire i contenuti del documento, ed è stata arricchita dal contributo di esperti provenienti dal mondo accademico e della ricerca, dell'associazionismo e da istituzioni e servizi direttamente impegnati sul campo. La relazione si compone di nuclei ben definiti, che permettono una lettura comparativa con le edizioni precedenti oltre ad una valutazione effettiva del percorso di attuazione della legge 149/01; la presente edizione illustra i dati di tipo quantitativo e qualitativo sulla prevenzione dell'allontanamento dalle famiglie di origine, l'affidamento familiare, l'accoglienza nei servizi residenziali e l'adozione nazionale e internazionale e riporta, come di consueto, gli esiti della rilevazione sull'attuazione della legge condotta dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia attraverso i Tribunali per i minorenni e le Procure minorili.

Il primo capitolo illustra infatti gli esiti del monitoraggio periodico svolto dal Ministero della Giustizia, tramite la compilazione di due questionari distinti, uno indirizzato ai Tribunali per i minorenni e l'altro rivolto alle Procure minorili, al fine di procedere a una ricognizione generale sullo stato di applicazione della legge n. 184/1983 e sue successive modificazioni, rivolto a conoscere le prassi applicative utilizzate da Tribunali per i minorenni e Procure minorili.

A partire da tale rilevazione, viene presentata una panoramica aggiornata sulla condizione dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine, sulle misure per il loro sostegno e sulle difficoltà e problematiche legate alla loro applicazione.

Il capitolo affronta in particolare le tematiche relative alle riforme di recente introduzione, offrendo una prima analisi sulle modifiche apportate dalla legge 206 del 2021 e dall'applicazione delle norme introdotte dal decreto legislativo 149 del 2022; approfondisce aspetti correlati all'introduzione dell'art.473 bis cpc, operata dall'art.3 comma 33 D.lgs. 149/2022, oltre a questioni di attualità (ad esempio: l'intervento urgente della pubblica autorità a tutela di minori disciplinato dall'art. 403 c.c., il cui testo è stato notevolmente ampliato dall'art.1 comma 27 della L. 206/2021 per stabilire in termini rigorosi i tempi di svolgimento delle attività procedurali; la previsione di vincoli di incompatibilità per i titolari di cariche e ruoli nelle comunità pubbliche o private destinate ad accogliere minori, ai quali è interdetta la partecipazione ai collegi giudiziari chiamati a pronunciarsi sul collocamento di minori in dette strutture; l'estensione dei casi di nomina obbligatoria del curatore speciale del minore; le modalità di audizione dei minori).

Il secondo capitolo analizza i dati disponibili sul fenomeno delle accoglienze in affidamento e comunità, nonché i dati esistenti su adozione nazionale e internazionale.

In particolare, sono stati inseriti i dati più aggiornati relativamente all'adozione nazionale, oltre alle tendenze e caratteristiche dell'adozione internazionale.

Il capitolo descrive inoltre il processo di costruzione dei sistemi informativi sociali (SIUSS e SIOSS), con particolare attenzione ai moduli che riguardano la funzione di collocamento in comunità e affidamento familiare.

L'individuazione di strumenti di raccolta di dati attendibili e completi sulla condizione dei minorenni fuori dalla famiglia di origine è rilevante per una efficace presa in carico; il capitolo presenta anche i principali esiti di una ricerca campionaria dedicata a indagare le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia e dei minorenni seguiti dai servizi sociali territoriali. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha infatti promosso annualmente una rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province autonome in riferimento ai bambini e alle bambine in affidamento familiare e accolti in comunità residenziali. Sulla base di tale ricognizione sono stati pubblicati i report annuali che hanno fornito un quadro sintetico di livello regionale e nazionale, sulla dimensione quantitativa del fenomeno, sulle principali evidenze riferite alle caratteristiche degli accolti e sulla rete dei servizi residenziali presenti sul territorio, consentendo di avere una serie storica consolidata a partire dal 2010. Per arricchire il quadro di conoscenza è stata avviata nel 2023 una nuova indagine di approfondimento, i cui esiti sono previsti entro la fine del 2024.

Il terzo capitolo fornisce, in continuità con la Quinta relazione sullo stato di attuazione della legge 149/01, un aggiornamento normativo in materia di adozione e di affidamento fino al 2023, riportando un approfondimento sul quadro normativo internazionale, europeo, nazionale e regionale sull'accoglienza dei bambini e degli adolescenti fuori famiglia; il capitolo comprende anche un'analisi comparativa delle regolamentazioni di affidamento familiare e collocazione residenziale nelle varie regioni e province autonome italiane negli ultimi anni rispetto agli ambiti di pertinenza della legge 149/01.

Il quadro normativo è stato aggiornato a partire dal livello internazionale (ONU), per poi analizzare il livello sovranazionale (Unione europea), quello nazionale e infine quello regionale e indicando le principali novità che hanno interessato a livello normativo la tutela del soggetto minorenne, l'istituto giuridico dell'adozione e l'istituto giuridico dell'affidamento - familiare e in struttura - negli anni oggetto di monitoraggio.

Di particolare rilevanza sono i due focus specifici di approfondimento analizzati nel capitolo, che hanno affrontato le problematiche legate all'integrazione sociosanitaria e ai modelli di organizzazione della gestione della funzione di affidamento familiare, da una parte, oltre a illustrare interventi e progetti operativi per i percorsi legati al post adozione, dall'altra.

La relazione dedica il quarto capitolo all'illustrazione di temi di approfondimento considerati particolarmente rilevanti dalla Commissione ristretta. Il capitolo presenta una struttura composita e riporta argomenti che il Tavolo tecnico ha individuato come emergenti e rispetto ai quali è stato considerato rilevante prevedere uno spazio di riflessione ulteriore, benché già trattati in altre parti della relazione.

Si tratta di tematiche connesse alle innovazioni introdotte dal decreto legislativo 149/2022, con particolare riferimento alla misura, prevista dall'articolo 5 bis della L 184/83, dell'affidamento di minorenni al servizio sociale, all'ascolto del minorenne allontanato dalla famiglia, essenziale per assicurare qualità e correttezza degli interventi di tutela e alla vigilanza sugli allontanamenti.

Accanto a questi rilevanti approfondimenti che illustrano le novità e gli strumenti operativi per garantire un efficace accompagnamento nel percorso di allontanamento dalla famiglia di origine, il capitolo presenta i più recenti aggiornamenti relativamente a programmi nazionali ed europei a tutela dei minorenni in condizione di vulnerabilità sociale.

In tal senso, si collocano all'interno di questo capitolo approfondimenti relativi all'esperienza dell'approccio P.I.P.P.I. attuata con minorenni e famiglie di origine a fronte di situazione di allontanamento, all'attuazione del LEPS della supervisione, strumento che rafforza i servizi concorrendo a ridurre il rischio di errori professionali e di maltrattamento istituzionale sulla casistica degli allontanamenti, ad un aggiornamento sulla sperimentazione nazionale dell'accompagnamento verso l'autonomia e sul processo di revisione delle linee d'indirizzo nazionali per l'affidamento familiare e per l'accoglienza nelle comunità residenziali.

Inoltre, viene anche illustrato il percorso di definizione degli ATS e illustrazione delle linee guida e il lavoro realizzato per la fase pilota della Garanzia Infanzia, con richiamo degli esiti della ricerca sugli affidamenti difficili e sull'housing.

La relazione dedica un capitolo, il quinto, all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.

Il monitoraggio e l'approfondimento del fenomeno a livello centrale illustrano l'evoluzione delle procedure e del quadro normativo del sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori non accompagnati.

Aspetti rilevanti dell'analisi sono i compiti della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, i dati di riferimento relativamente ai minori stranieri non accompagnati e i progetti per favorire l'integrazione socio-lavorativa dei minori stranieri non accompagnati.

Infine, un focus specifico viene dedicato alla condizione dei minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina.

L'ultimo capitolo della relazione restituisce una analisi sulle risorse per l'adozione e l'accoglienza dei bambini e degli adolescenti allontanati dalla famiglia di origine.

La struttura del capitolo tiene conto di quanto presentato nelle edizioni della Relazione al Parlamento utilizzando dati da fonti ufficiali, ma al contempo contiene un esercizio di ampliamento della prospettiva che tenga conto di Fondi specifici non analizzati nelle altre edizioni, al fine di fornire un quadro di insieme il più possibile esaustivo sulle risorse a disposizione e in un'ottica di integrazione e di sistematizzazione della spesa pubblica. In apertura il capitolo offre inoltre una valorizzazione delle informazioni sul sistema dei servizi che è possibile ricavare da SIOSS - Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali, evidenziando la rilevanza dell'individuazione di strumenti di raccolta di dati attendibili e completi sulla condizione dei minorenni fuori dalla famiglia di origine anche per un efficiente utilizzo delle risorse.

Appare rilevante accennare, in conclusione, alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 19 luglio 2024 della l. 104 del 4 luglio del 2024 "Disposizioni in materia di politiche sociali e di enti del Terzo settore", entrata in vigore a partire dal 3 agosto 2024.

Tale normativa modifica in parte l'art. 39 della legge 149, prevedendo, al comma 2 dell'art. 2 legge n. 104/24, una integrazione nella composizione della Commissione ristretta incaricata di redigere la relazione triennale al Parlamento.

Infatti, a partire dalla prossima relazione, a fianco del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della Giustizia viene aggiunto anche il Presidente del Consiglio dei ministri ovvero l'Autorità politica delegata per la famiglia che, di concerto con la Conferenza Unificata, diventa uno degli organismi responsabili di trasmettere al Parlamento la relazione triennale sullo stato di attuazione della legge 149, al fine di verificarne la funzionalità in relazione alle finalità perseguite e la rispondenza all'interesse del minorenne.

La legge 104/24 stabilisce inoltre che la relazione triennale è integrata da una relazione annuale specifica, da trasmettere al Parlamento, sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minorenni, che tenga conto dello stato di attuazione del sistema informativo nazionale di rilevazione e raccolta dei dati, con un approfondimento sulla consistenza complessiva dei casi di presa in carico da parte dei servizi sociali territoriali e sui neomaggioresnni in prosieguo amministrativo, delle principali caratteristiche organizzative, del profilo dei minorenni in carico, delle principali prestazioni erogate, dell'efficacia degli interventi nonché delle azioni di monitoraggio, di valutazione e di analisi svolte dal tavolo nazionale di lavoro di cui all'articolo 21, comma 10.ter, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, anche in riferimento all'uniformità territoriale nell'erogazione delle prestazioni sociali.

La medesima legge istituisce, all'art. 2 comma 1, nell'ambito della Rete per l'inclusione sociale un Tavolo nazionale di lavoro in materia di interventi di integrazione e inclusione sociale sui minori fuori famiglia, sui minori affidati e in carico ai servizi sociali territoriali e sui neomaggioresnni in prosieguo amministrativo, con funzioni di supporto, di monitoraggio, di valutazione e di analisi degli interventi di integrazione e inclusione sociale sui minori fuori famiglia, sui minori affidati e in carico ai servizi sociali territoriali e sui neomaggioresnni in prosieguo amministrativo, nonché per il rafforzamento del sistema informativo nazionale di rilevazione e raccolta dei dati sui minori affidati ai servizi sociali territoriali e sui neomaggioresnni in prosieguo amministrativo, anche attraverso la realizzazione di azioni coordinate, finalizzate alla messa a regime del sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie.

Il tavolo nazionale di lavoro, costituito con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è composto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali o da un suo delegato, con funzioni di presidente, da un

rappresentante del Ministero della giustizia, da un rappresentante del Ministero della salute, da un rappresentante del Ministero dell'interno, da un rappresentante dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, da un rappresentante del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un componente designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da un componente designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, da un componente designato dall'Istituto nazionale di statistica.

È composto inoltre da un componente designato dal Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse, da un rappresentante per il Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali, da un rappresentante per il Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi, da un rappresentante per il Consiglio nazionale forense, da tre esperti di comprovata esperienza professionale in materia di tutela e di promozione dei diritti dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia, da un rappresentante delle associazioni familiari maggiormente rappresentative a livello nazionale, da un rappresentante dei coordinamenti nazionali di associazioni che operano nel campo dell'accoglienza di minori in carico ai servizi sociali e da otto rappresentanti di organismi del Terzo settore impegnati in attività di tutela e di promozione dei diritti dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia. Per ogni membro può essere nominato un supplente.

Capitolo 1 – LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA PRESSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

In virtù del ruolo e delle competenze, di rilievo cruciale, affidati dal legislatore ai Tribunali per i minorenni e alle Procure minorili, è risultato imprescindibile il loro coinvolgimento per segnalare al Parlamento gli aspetti anche critici che necessitano di essere esaminati. Pertanto, come da prassi ormai consolidata, il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità ha stilato due questionari distinti, uno indirizzato ai Tribunali per i minorenni e l'altro rivolto alle Procure minorili, al fine di procedere a una ricognizione generale sullo stato di applicazione della normativa di settore e acquisire elementi informativi specifici riferiti all'anno 2022.

I moduli uniformi di intervista diramati ai Tribunali, composti da 118 quesiti, sono stati calibrati per orientare l'attività conoscitiva e l'analisi dell'andamento degli affidamenti e delle adozioni nazionali, nonché, in misura minore, delle adozioni internazionali. Nei formulari trasmessi alle Procure, contenenti 47 quesiti, sono stati richiesti dati utili a ricostruire l'andamento delle verifiche periodiche sulle condizioni dei minori collocati in strutture residenziali e gli accertamenti svolti dagli stessi Uffici requirenti per la presentazione di domande di dichiarazione di adottabilità di minori.

Le interviste, per l'attuale edizione della Relazione periodica, sono state arricchite con ulteriori interrogativi, inseriti per approfondire aspetti correlati alle più recenti modifiche apportate alla L. 184/1983, all'introduzione dell'art.473 bis cpc, operata dall'art.3 comma 33 D.lgs. 149/2022, oppure a questioni di attualità (ad esempio: l'intervento urgente della pubblica autorità a tutela di minori disciplinato dall'art. 403 c.c., il cui testo è stato notevolmente ampliato dall'art.1 comma 27 della L. 206/2021 per stabilire in termini rigorosi i tempi di svolgimento delle attività procedurali; la previsione di vincoli di incompatibilità per i titolari di cariche e ruoli nelle comunità pubbliche o private destinate ad accogliere minori, ai quali è interdetta la partecipazione ai collegi giudiziari chiamati a pronunciarsi sul collocamento di minori in dette strutture; l'estensione dei casi di nomina obbligatoria del curatore speciale del minore; le modalità di audizione dei minori).

Inoltre è stato dato maggiore spazio alla formulazione di osservazioni di carattere tecnico normativo su ogni tema in discussione, utilizzando un criterio di scelta predefinito basato sulle precedenti relazioni.

Il 22 settembre 2023 la Commissione ristretta ha licenziato i questionari, il cui riempimento e invio, grazie alla collaborazione prestata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, hanno potuto avere luogo anche in via telematica, attraverso la piattaforma appositamente predisposta dall'Istituto degli Innocenti di Firenze. Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, il 5 ottobre 2023, ha trasmesso ai Presidenti dei Tribunali e ai Procuratori minorili le interviste di rispettiva pertinenza, la cui restituzione, richiesta entro il 15 novembre 2023, è stata ritardata dalla concomitante necessità di dare attuazione alla riforma sulla digitalizzazione delle attività degli Uffici giudiziari minorili. Si è quindi registrato un rallentamento nelle operazioni, completate il 4.3.2024, di raccolta dei questionari, all'interno dei quali è risultato accresciuto rispetto all'edizione precedente il numero di risposte non fornite.

Il contenuto della Relazione al Parlamento è quindi orientato dai dati e dalle informazioni trasmessi da tutti i 29 Tribunali per i minorenni e dalle 29 Procure minorili operativi nel territorio nazionale.

Si è ritenuto opportuno, anche per questa versione della Relazione, anteporre ai capitoli un'illustrazione dei dati statistici relativi all'anno 2022, per delineare un quadro più dettagliato dei criteri di applicazione degli istituti giuridici oggetto di indagine.

In proposito occorre precisare che il sistema statistico in uso al Ministero della Giustizia è concepito per monitorare il carico di lavoro degli Organi giudiziari ed è fondato, pertanto, sul numero di provvedimenti pronunciati e non su quello delle persone cui si riferiscono. Di fatto è presumibile che nella maggior parte dei casi a ogni provvedimento corrisponda un unico minore, ma può invece accadere che una decisione riguardi più fratelli/sorelle, oppure che uno stesso soggetto sia destinatario di una pluralità di pronunce della stessa natura emesse in via successiva, come per esempio si verifica nei casi di rinnovazione dei provvedimenti di affidamento familiare.

Va poi notato che i dati statistici estratti dall'Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, illustrati nel rapporto che segue, sono elaborati sulla base di quelli forniti dalla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa (DG-STAT) del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia del Ministero della Giustizia.

Si rappresenta, inoltre, che la V Relazione al Parlamento sulla L 149/2001 è stata sottoposta all'attenzione dei gruppi di lavoro costituiti presso l'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia con decreto del 14.01.2022 per l'elaborazione degli schemi di decreto legislativo di riforma del codice civile, nei quali sono state recepite diverse istanze formulate dai Presidenti dei Tribunali per i Minorenni e dalle Procure minorili. Infine si precisa che nel testo sono definiti "Tribunali" i Tribunali per i minorenni e "Procure" le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni.

1.1 Minorenni in affidamento familiare

1.1.1 Dati statistici

Nel caso di denunce o segnalazioni formulate da pubblici ufficiali, i Tribunali per i minorenni sono legittimati ad applicare gli istituti previsti dal codice civile e dalla L 184/1983 a tutela dei minori e a salvaguardia della loro integrità fisiopsichica, stabilendo prescrizioni (art.12 L 184/1983) o limitazioni della responsabilità genitoriale (art. 333 c.c.) che possono dare luogo, nei casi di inefficacia degli interventi primari o di gravi lesioni dei diritti dei minori, all'allontanamento dalla famiglia d'origine (artt.336 c.c., 403 c.c. e 10 L 184/1983), all'affidamento ad altra famiglia (art.4, comma 2 L 184/1983) o a una struttura residenziale e, infine, alla decadenza della responsabilità genitoriale (art.330 c.c.).

Tavola 1 Provvedimenti a tutela e protezione dei minori emessi dai Tribunali per i minorenni *

Ann o	Prescri zioni ai genitori (art.12 L184/19 83)	Limitazioni responsabi lità genitoriale (art. 333 cc)	Allontan amenti (art.336 cc)	Allontanam enti (art. 403 cc)	Allontanam enti (art.10 L 184/1983)	Affidam enti familiari (art.4, c.2 L.184/19 83)	Affidam enti a struttur e residenz iali	Decadenze responsabilità genitoriale (art. 330 c.c.)
2022								
Tot ali	1.801	14.608	47	445	135	309	4.082	7.307

Fonte: Elaborazione Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità su dati riferiti al 13.03.2024 dal Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia

* I dati della sede di Torino sono riferiti solo al primo semestre 2022.

Come si evince dalla sovrastante Tavola 1, i Tribunali per i minorenni nell'anno 2022 hanno emesso un numero esiguo (309) di pronunce di affidamento familiare ai sensi dell'art.4, comma 2 L 184/1983. In proposito va tenuto conto che tale misura viene prevalentemente disposta dai Servizi sociali territoriali, sentito il minore, con il consenso dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale, e resa esecutiva con decreto dal Giudice tutelare del Tribunale ordinario del circondario di residenza del minore. Più frequente risulta invece il ricorso all'affidamento di minori in Comunità, disposto nell'anno 2022 dai Tribunali in 4.082 casi, ovvero a beneficio dello 0,0442% della popolazione minorile residente in Italia al 31.12.2022, pari a 9.218.914 unità (fonte: Istat). Il dato relativo ai casi di minori collocati in strutture residenziali nell'anno 2022, pari a 4.082, è in netta crescita rispetto a quello di 2.738 rilevato nell'anno 2019.

Ciò premesso, si procede a illustrare le risposte pervenute dai Presidenti dei Tribunali e dai Procuratori rispetto al numero di segnalazioni di allontanamento di minori dalle famiglie di origine da essi ricevute e al numero degli allontanamenti effettivamente disposti nell'anno 2022.

I risultati, sintetizzati nelle successive tavole 2 e 3, vanno ovviamente interpretati tenendo in considerazione la popolazione minorile residente nei singoli distretti: per esempio, i bambini, fanciulli e adolescenti residenti al 31.12.2022 nelle Regioni Campania e Lombardia, in ciascuna delle quali operano due Tribunali per i minorenni, sono pari rispettivamente a 978.676 e 1.593.740 unità, di cui 334.169 e 540.550 compresi nella fascia di età 0-6 anni (fonte: Istat).

1.1.2 Allontanamenti forzati di minori dalle famiglie di origine: tempi e modalità di intervento delle Procure

La versione originaria dell'art.403 c.c., intitolato "Intervento della pubblica autorità a favore dei minori", risaliva al codice civile del 1942 ed era calibrata su contesti normativi e sociali radicalmente diversi da quelli attuali. La riforma dell'istituto, intervenuta con la L 206/2021, ha riscritto il testo dell'art.403 c.c. definendo puntualmente le fasi procedurali e i tempi di emissione dei provvedimenti giudiziari, come era stato auspicato dalla Magistratura minorile nella V edizione della Relazione al Parlamento. Ai sensi dell'art.1, comma 37 L 206/2021, le disposizioni del nuovo art.403 c.c. si applicano ai procedimenti instaurati a decorrere dal 22 giugno 2022.

I quesiti posti afferiscono principalmente all'anno 2022, durante il quale la riforma è divenuta operativa. Tuttavia in alcuni interrogativi è stato esplicitamente richiesto di riferire esclusivamente sul quadro normativo modificato.

L'art. 403 c.c., come riformato, intende garantire un'efficace tutela nelle situazioni in cui è necessario provvedere in emergenza, allorché il minore si trovi in condizioni morali o materiali di abbandono oppure risulti esposto, nell'ambiente familiare, a grave pregiudizio e pericolo per la sua incolumità psico-fisica.

Ricorrendo tali presupposti l'Autorità amministrativa, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, colloca il minore in luogo sicuro sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione.

La pubblica Autorità che ha adottato il provvedimento di collocamento del minore in un luogo sicuro è tenuta a darne immediato avviso orale al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i minorenni, al quale deve inviare, entro le 24 ore successive, una documentata relazione sintetica destinata a illustrare i motivi giustificativi dell'iniziativa assunta in via di somma urgenza. Al riguardo si segnala che la competenza territoriale è devoluta agli Uffici giudiziari minorili nella cui circoscrizione il minore ha la residenza abituale, e non a quelli del luogo ove viene effettuato l'intervento a sua tutela.

Il Pubblico Ministero entro le successive 72 ore, se non dispone la revoca del provvedimento di collocamento, ne chiede la convalida, eventualmente dopo avere assunto sommarie informazioni e disposto ulteriori accertamenti, al Tribunale per i minorenni, al quale è legittimato a rivolgere, contestualmente, anche ulteriori istanze ai sensi degli artt.330 c.c. e seguenti (per esempio, di decadenza o disciplina della responsabilità genitoriale) che possono implicare lo svolgimento di nuove indagini e approfondimenti.

Entro le successive 48 ore il Tribunale, con decreto del Presidente o del Giudice da questi delegato, si pronuncia sulla domanda di convalida del collocamento, nomina un curatore speciale del minore, designa il Giudice relatore del procedimento e fissa l'udienza di comparizione delle parti (curatore, titolari della responsabilità genitoriale, Pubblico Ministero) dinanzi a sé, che deve essere celebrata entro 15 giorni.

La cancelleria del Tribunale fornisce immediata comunicazione del decreto di fissazione dell'udienza al Pubblico Ministero e all'Autorità che ha adottato il provvedimento. Il Pubblico Ministero notifica ricorso e decreto entro 48 ore, anche avvalendosi della polizia giudiziaria, all'esercente la responsabilità genitoriale e al curatore speciale.

All'udienza il Giudice relatore procede al libero interrogatorio delle parti e all'audizione diretta del minore, che può avere corso con l'eventuale assistenza di un esperto.

Entro 15 giorni il Tribunale, in composizione collegiale, convalida, modifica o revoca il collocamento provvisorio con decreto che può contenere anche ulteriori provvedimenti assunti nell'interesse del minore di ufficio o su impulso delle parti, impartendo infine disposizioni per l'ulteriore corso del procedimento. La cancelleria dà immediata comunicazione alle parti del decreto, dalla quale decorre il termine di 10 giorni stabilito per la sua impugnazione con reclamo promosso dinanzi alla Corte di Appello ex art.739 c.p.c.

Entro 60 giorni dal deposito del reclamo, la Corte d'Appello provvede al riguardo.

Il collocamento provvisorio perde efficacia se non vengono rispettati i termini perentori di decadenza stabiliti per la trasmissione al Pubblico Ministero degli atti adottati dall'Autorità amministrativa, per la formulazione da parte del Pubblico Ministero della richiesta di convalida e per l'emissione dei decreti del Tribunale, il quale, in tali casi, può comunque applicare misure temporanee e urgenti nell'interesse del minore.

Qualora il minore venga collocato in comunità di tipo familiare, si applicano le norme in tema di affidamento familiare.

Tavola 2 Segnalazioni/Allontanamenti di minori dalla propria famiglia Procure Minorili Anno 2022

Fasce numeriche relative al numero di casi	Segnalazioni di allontanamento ricevute	Conferme di allontanamento
da 1 a 25	Bologna, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Perugia, Sassari, Taranto, Trento e Trieste	Bari, Bologna, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Perugia, Sassari, Taranto, Trento e Trieste
da 26 a 50	Ancona, Bari, Lecce, Messina, Milano, Reggio Calabria, Salerno e Venezia	Ancona, Lecce, Messina, Reggio Calabria, Salerno e Venezia
da 51 a 100	Roma	Roma
da 101 a 200	Napoli e Torino	Napoli e Torino
oltre 200	Palermo	Palermo
non rilevato	Bolzano, Brescia, Cagliari e Potenza	Bolzano, Brescia, Cagliari, Milano e Potenza

Il quadro delineato dalle Procure minorili sul numero di segnalazioni ricevute di allontanamento di minori dalle famiglie di origine offre un dato piuttosto elevato nel distretto di Palermo (oltre 200), seguito dai distretti di Napoli e Torino (da 101 a 200 segnalazioni) e Roma (da 51 a 100 segnalazioni). Più contenuti i volumi registrati tanto nei distretti di Ancona, Bari, Lecce, Messina, Milano, Reggio Calabria, Salerno e Venezia (da 26 a 50 segnalazioni), che in quelli di Bologna, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Perugia, Sassari, Taranto, Trento e Trieste (da 1 a 25 segnalazioni).

I valori numerici approssimativi di conferma dei provvedimenti amministrativi di allontanamento si presentano in tutti i distretti censiti -con esclusione di quello di Bari- esattamente corrispondenti a quelli delle segnalazioni, inducendo a ritenerne basso, in via presuntiva, il tasso di revoca.

Va tuttavia precisato che i dati sulle segnalazioni non sono stati trasmessi da 4 Procure, 5 delle quali, invece, non hanno fornito quelli relativi alle conferme.

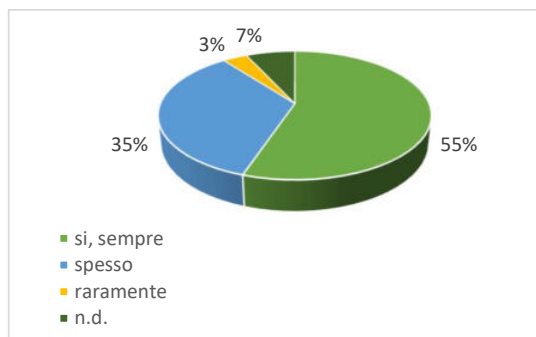
Autorità che richiedono alla Procura minorile l'allontanamento di minori dalla famiglia di origine

È utile notare che il 90% delle segnalazioni di allontanamento rivolte alle Procure proviene dai Servizi sociali territoriali, dalle forze dell'ordine, da istituti scolastici e da Aziende sanitarie o ospedaliere, secondo i dati di seguito trascritti. Le richieste tendono a porre rimedio a situazioni di abbandono morale e materiale o di pericolo in cui vengono rinvenuti i minori presso le famiglie di origine.

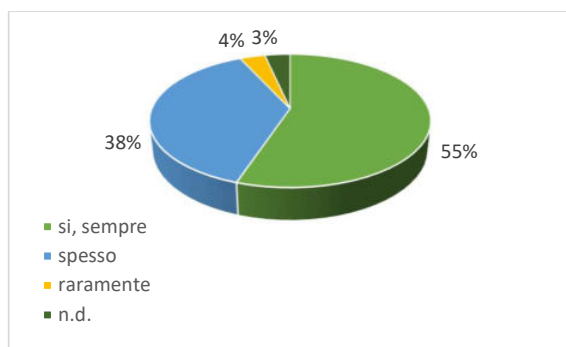
- Servizi sociali (26 Procure)
- Forze dell'ordine (26 Procure)
- Aziende sanitarie locali e ospedaliere e ambulatori specialistici per la salute psicosociale dell'età evolutiva (2 Procure);
- Comunità (2 Procure);
- Istituti scolastici (1 Procura).

Presupposti degli allontanamenti segnalati.

Le condizioni morali o materiali di abbandono o di grave pregiudizio e rischio per l'incolumità psico-fisica del minore integrano i presupposti previsti dall'art. 403 c.c., nella sua attuale formulazione, per giustificare gli interventi di allontanamento. Le Procure certificano che nella quasi totalità dei casi di allontanamento trattati nell'anno 2022 sono effettivamente risultati sussistenti i requisiti legali del collocamento in luogo sicuro. In particolare, il riscontro di tali condizioni è avvenuto "sempre" nel 35% degli Uffici (10), "spesso" nel 55% dei distretti (16 Procure) e "raramente" in una sola Procura. 2 Procure non hanno fornito informazioni sul punto.

Figura 1 – Presupposti per l'allontanamento, in linea con l'art. 403 c.c.**Avviso orale alla Procura della pubblica Autorità che ha allontanato il minore dalla famiglia di origine**

Le Procure attestano inoltre che le Autorità che hanno collocato il minore in luogo sicuro nell'anno 2022 ne hanno pressoché sistematicamente dato immediato avviso orale al Pubblico ministero ("sempre" in 16 distretti, pari al 55% degli Uffici; "spesso" in 11 Procure, rappresentative del 38%, e "raramente" in una sola Procura). 1 Procura non ha fornito il dato in esame.

Figura 2 – Avviso orale alla Procura**Relazione sintetica documentata dei motivi che hanno indotto l'Autorità ad allontanare il minore dalla famiglia di origine e a collocarlo in sicurezza ai sensi dell'art. 403 c.c. nella sua attuale formulazione. Tempi di consegna al Pubblico ministero.**

Come esposto in premessa, l'Autorità segnalante, entro le 24 ore successive dal collocamento del minore in luogo sicuro, invia al Pubblico Ministero presso il Tribunale ove il minore ha la residenza abituale una relazione motivata e documentata illustrativa delle ragioni della misura applicata in via di massima urgenza. Le Procure danno conto che dalla riforma dell'istituto, come si è detto entrata in vigore il 22 giugno 2022, al momento in cui è stato compilato il questionario (ottobre-dicembre 2023), nel 70% dei distretti è stata osservata la prescrizione che impone di consegnare al Pubblico ministero, entro 48 ore, la relazione sintetica elaborata dell'Autorità segnalante. Infatti in 20 Procure, ovvero nel 69% dei distretti, il rapporto è pervenuto entro 24 ore, mentre a 7 Procure (24%) è stato consegnato in 48 ore. Soltanto in una Procura è emerso che il rapporto viene trasmesso entro un massimo di 5 giorni. Una Procura non ha dato informazioni al riguardo.

Box 1 Rispetto dei tempi per l'inoltro alla Procura della relazione sintetica

entro 24 ore	20	69%	Ancona, Bolzano, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Lecce, Messina, Palermo, Potenza, Reggio Calabria, Roma, Sassari, Taranto, Torino, Trento, Trieste e Venezia
entro 48 ore	7	25%	Bologna, Firenze, Genova, l'Aquila, Napoli, Perugia e Salerno
da 2 a 5 giorni	1	3%	Bari
n.d.	1	3%	Milano

Frequenza con la quale la Procura ha disposto la revoca del provvedimento assunto dalla pubblica Autorità

Dall'indagine effettuata è emerso che la revoca del provvedimento assunto dall'Autorità amministrativa che ha trasmesso la relazione giustificativa dell'allontanamento viene disposta "raramente" nel 35% delle Procure (10) e mai nel 62% di esse (18). Una Procura non ha affrontato il tema in discorso.

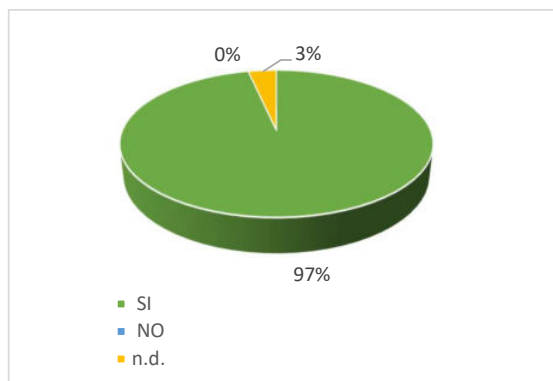
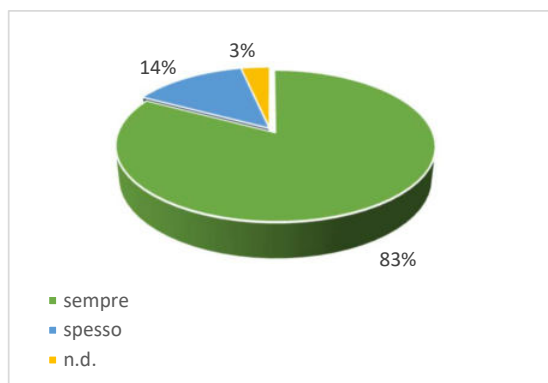
Box 2 Revoca dell'allontanamento

Frequenza	Numero Procure	%
mai	18	62,1%
raramente	10	34,5%
sempre	0	0%
spesso	0	0%
n.d.	1	3,4%

Ricorso della Procura al Tribunale per i minorenni proposto per richiedere la convalida del provvedimento di allontanamento adottato dall'Autorità alla luce del novellato art. 403 c.c.**Presentazione entro le 72 ore e frequenza.**

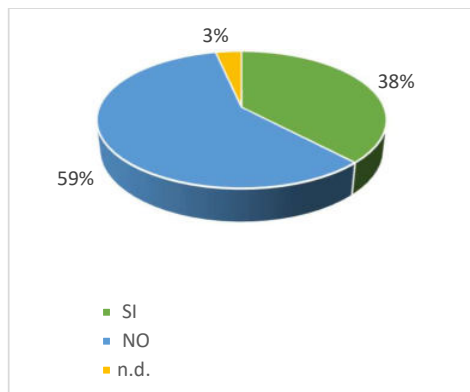
Si rammenta che il testo riformato dell'art.403 c.c. impone al Pubblico Ministero, laddove non abbia ritenuto di revocare il collocamento in luogo sicuro, di chiederne al Tribunale la convalida entro le 72 ore successive alla ricezione della relazione sintetica elaborata dalla pubblica Autorità, formulando, se del caso, ulteriori domande ex artt.330 e seguenti c.c.

Il deposito del ricorso per convalida è stato effettuato nel rispetto dei termini perentori fissati dal legislatore da tutte le Procure (28, pari al 97%) che hanno fornito il dato. La proposizione di tale ricorso è avvenuta "sempre" in 24 Procure (83%) e "spesso" in 4 Procure (14%). 1 Procura non fornito risposta a entrambi i quesiti formulati sull'argomento.

Figura 3 – Presentazione del ricorso entro le 72 ore**Figura 4 – Frequenza di presentazione**

Perdita di efficacia del provvedimento di allontanamento assunto dalla pubblica Autorità per mancanza del rispetto dei termini previsti nella comunicazione e/o nella trasmissione della documentazione, alla luce del novellato art. 403 c.c. Frequenza di casi.

Il provvedimento di allontanamento del minore dalla famiglia di origine, assunto dalla pubblica Autorità, ha perso efficacia con una frequenza “rarissima” per inosservanza dei termini previsti per la comunicazione e/o trasmissione della documentazione, come dichiarato da 11 Procure (38%), mentre non è stato segnalato neppure un caso di cessazione di efficacia da 17 Procure (59%). Una Procura non ha fornito il dato in analisi.

Figura 5 – Perdita di efficacia del provvedimento di allontanamento

1.1.3 Allontanamenti forzati di minori dalle famiglie di origine: tempi e modalità di intervento dei Tribunali

Anche il quadro delineato dai Tribunali sul numero di richieste di convalida del collocamento di minori fuori dalla famiglia di origine ricevute nell'anno 2022 mostra il dato più elevato (oltre 200) nei distretti di Milano e Napoli, seguiti dai distretti di Catania, Palermo e Venezia (tra 101 e 200) e da quelli di Perugia, Roma e Torino (da 51 a 100). Più rari i casi di allontanamento pervenuti ai Tribunali di Genova, Messina, Reggio Calabria, Salerno e Sassari (da 26 a 50), da ritenersi sporadici negli altri 10 Tribunali che registrano una mole di segnalazioni modesta (da 1 a 25), come raffigurato nella tavola sottostante. 3 Tribunali non hanno fornito informazioni sul punto.

Analogamente, le convalide del collocamento pronunciate dai Tribunali si rivelano esigue in 12 distretti (da 1 a 25 casi), più consistenti in altri 5 (da 26 a 50), abbastanza numerose in ulteriori 5 distretti (da 51 a 100), ancora più frequenti in soli 2 distretti (da 101 a 200) e, infine, soltanto in 2 distretti superiori a 200, come illustrato nel prospetto seguente. I dati in questione vanno naturalmente rapportati alla popolazione minorile dei territori di riferimento. Non sono pervenuti dati da 3 Tribunali.

Tavola 3 Richieste di convalida del collocamento di minori fuori dalla famiglia di origine/convalide pronunciate – Tribunale per i minorenni – Anno 2022

Numero casi	Richieste di allontanamento	Convalide pronunciate
Da 1 a 25	Ancona, Bari, Bologna, Bolzano, Caltanissetta, Campobasso, Catanzaro, Firenze, L'Aquila, Lecce, Potenza, Trento e Trieste	Ancona, Bari, Bologna, Bolzano, Caltanissetta, Campobasso, Catanzaro, Firenze, L'Aquila, Potenza, Trento e Trieste
Da 26 a 50	Genova, Messina, Reggio Calabria, Salerno e Sassari	Genova, Messina, Reggio Calabria, Salerno e Sassari
Da 51 a 100	Perugia, Roma e Torino	Lecce, Palermo, Perugia, Roma e Torino
Da 101 a 200	Catania, Palermo e Venezia	Catania e Venezia
Oltre 200	Milano e Napoli	Milano e Napoli
Non rilevato	Brescia, Cagliari e Taranto	Brescia, Cagliari e Taranto

Autorità che richiedono al Tribunale per i minorenni l'allontanamento di minori dalla famiglia di origine, nel regime anteriore alla modifica dell'art. 403 c.c.

Anche i Tribunali, come le Procure, hanno reso noto che tutte le segnalazioni di allontanamento loro rivolte sono state formulate da Autorità pubbliche, ovvero prevalentemente dalle Forze dell'ordine (22), dai Servizi sociali (21), dalle Procure minorili (19), dagli istituti scolastici (2) e dalle strutture ospedaliere (1) secondo i dati di seguito riportati.

- Forze dell'ordine (22)
- Servizi sociali (21)
- Procure minorili (19)
- Istituti scolastici (2)
- Struttura ospedaliera (1)

Tempi per segnalare l'allontanamento forzato del minore dalla propria famiglia di origine

La segnalazione di allontanamento forzato di un minore dalla propria famiglia di origine è giunta ai Tribunali entro le 72 ore nell'86% degli Uffici giudicanti (25), oppure in periodi compresi tra 4 e 10 giorni (1 Tribunale) o tra 11 e 20 giorni (1 Tribunale). 2 Tribunali non hanno risposto al quesito.

In proposito si osserva che dalla rilevazione effettuata nell'anno 2019 per la redazione della V edizione della Relazione al Parlamento era emerso che la segnalazione del collocamento di un minore al di fuori della famiglia di origine veniva acquisita dai Tribunali in un arco temporale variabile tra 2 e 10 giorni soltanto nel

38% dei distretti (11 Tribunali). Pertanto si è registrata, a seguito della modifica dell'art.403 c.c., una sensibile riduzione dei tempi di trasmissione delle segnalazioni alle Autorità giudiziarie giudicanti.

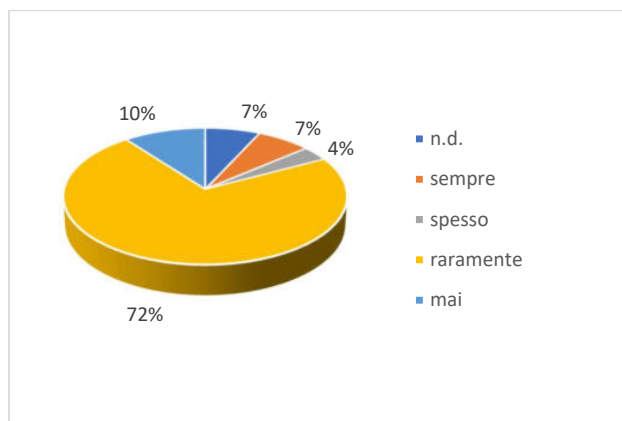
Figura 6 – Ricezione della segnalazione



Frequenza dei decreti collegiali di revoca o modifica delle richieste di conferma degli allontanamenti.

I provvedimenti urgenti di collocamento di cui le Procure richiedono la conferma vengono modificati o revocati dai Tribunali *“raramente”* nel 72% dei distretti (21) e *“mai”* nel 10% degli Uffici giudicanti (3). In soli 2 Tribunali (7%) le determinazioni di allontanamento assunte dalle Autorità amministrative vengono modificate o revocate *“sempre”*, mentre in un solo Tribunale tali revisioni o revoche vengono disposte *“spesso”*. Non sono stati acquisite al riguardo le relazioni di 2 Tribunali.

Figura 7 – Modifica o revoca del provvedimento monocratico assunto dalle Procure



1.1.4 Nomina del curatore speciale del minore e istituzione degli elenchi dei curatori speciali

Il novellato art.403 c.c. prescrive che entro le 48 ore successive alla ricezione della richiesta, formulata dalla Procura, di convalida del provvedimento di allontanamento assunto dalla pubblica Autorità, il Tribunale provvede, con decreto del Presidente o del Giudice delegato, a nominare un curatore speciale del minore.

Il 93% dei Tribunali (27) ha dichiarato che la designazione del curatore speciale del minore viene effettuata tempestivamente, in alcuni distretti (20, pari al 69%) consultando l'elenco dei curatori speciali la cui istituzione era stata auspicata anche nella precedente Relazione al Parlamento.

Non sono pervenute risposte sui tempi di nomina del curatore speciale e sulla costituzione dell'elenco, rispettivamente, da 2 e da 6 Tribunali.

Figura 8 – Nomina del curatore speciale

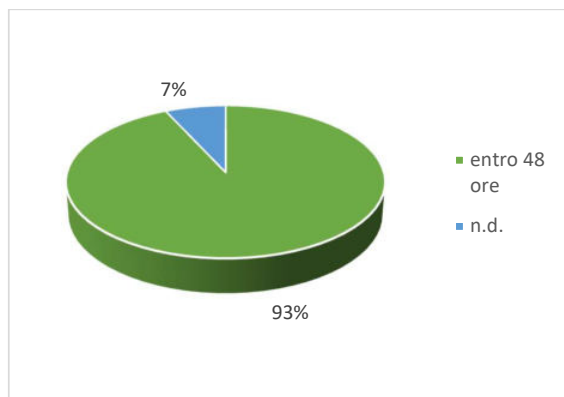
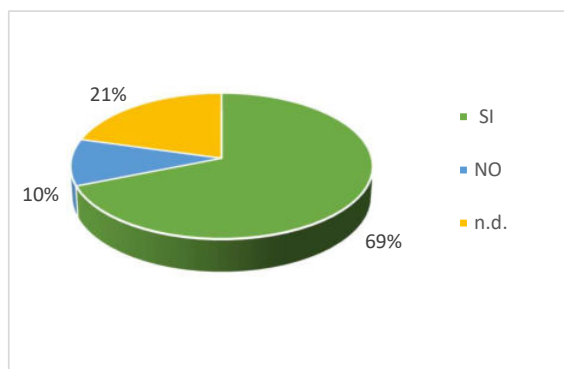


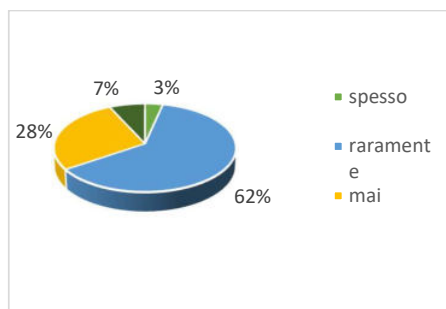
Figura 9 – Elenchi dei curatori speciali



Frequenza di proposizione di reclami ex art.739 c.p.c. alla Corte d'Appello avverso i provvedimenti di conferma, modifica o revoca dei decreti provvisori emessi dai Tribunali in composizione collegiale.

I provvedimenti di conferma, modifica o revoca degli allontanamenti assunti dai Tribunali in composizione collegiale, definitivi del primo grado della procedura di collocamento, vengono impugnati dinanzi alla Corte d'Appello *"raramente"* in 18 distretti (62%) e *"mai"* in 8 Tribunali (28%). Un solo Tribunale ha invece comunicato che tali decisioni sono reclamate *"spesso"*. 2 Tribunali non hanno fornito dati in proposito.

Figura 10 – Reclamo alla Corte d'Appello



1.1.5 Trasmissione degli atti alle Procure sugli affidamenti familiari disposti dal Servizio sociale territoriale

L'affidamento di un minore a un'altra famiglia può essere disposto dal Servizio sociale territoriale con il consenso dei genitori, sentito il minore in ragione dell'età, dandone comunicazione al Giudice tutelare presso il Tribunale del luogo di residenza del minore, il quale rende esecutivo il provvedimento di affidamento con decreto emesso ai sensi dell'art.4, comma 1 L 184/1983.

Ove manchi l'assenso dei titolari della responsabilità genitoriale o del tutore, provvede il Tribunale per i minorenni.

L'efficacia dei provvedimenti di affidamento emessi dal Giudice tutelare o dal Tribunale per i minorenni non può protrarsi, di norma, oltre 24 mesi, salve le eventuali proroghe disposte ai sensi dell'art.4, comma 4 L 184/1983 dal Tribunale per i minorenni qualora la cessazione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore.

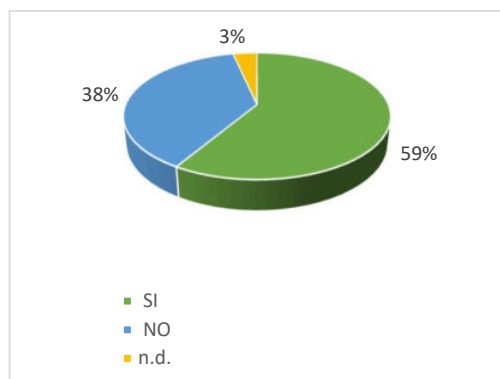
La conclusione anticipata dell'affidamento familiare viene stabilita, ex art.4, comma 5 L 184/1983, dalla stessa Autorità giudiziaria quando vengono meno le cause che lo hanno giustificato o se la sua prosecuzione possa nuocere al minore.

Al Giudice tutelare sono invece demandate le attività di vigilanza sui minori di cui ha reso esecutivo l'affidamento familiare. Tali funzioni di controllo vengono esercitate attraverso la verifica dell'andamento del progetto di recupero familiare elaborato dai Servizi sociali territoriali, i quali ne descrivono lo stato di attuazione progressiva in relazioni semestrali.

Inoltre l'art. 4, comma 6 L 184/1983, trascorso il periodo di affidamento familiare fissato nel provvedimento, consente al Giudice tutelare, sentito il Servizio sociale e il minore in considerazione dell'età e della capacità di discernimento, di chiedere al Tribunale per i minorenni competente l'adozione di ulteriori provvedimenti necessari a soddisfarne gli interessi.

La norma richiamata non impone al Giudice tutelare di trasmettere agli Uffici giudiziari minorili i decreti di affidamento familiare disposti dal Servizio sociale, i quali pertanto possono sfuggire alla verifica dei Tribunali, con esclusione dei casi in cui a questi ultimi venga presentata richiesta di proroga dell'affidamento oltre i 24 mesi o qualora si ravvisi la necessità di emanare provvedimenti specifici nell'interesse del minore.

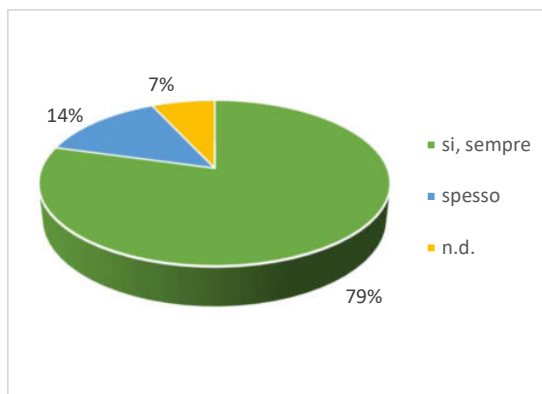
Figura 11 – Trasmissione alla Procura, da parte del Giudice tutelare, dei provvedimenti di affidamento familiare disposti dal Servizio sociale territoriale ai sensi dell'art. 4, c. 1 L. 184/1983



17 delle Procure interpellate sull'argomento in analisi, per una quota pari al 59%, hanno dichiarato di ricevere i decreti di esecuzione degli affidamenti disposti dal Servizio sociale, mentre ai rimanenti 11 Uffici, pari al 38% del totale, tali provvedimenti non sono pervenuti.

1.1.6 Individuazione delle risorse per il collocamento di minori dopo l'allontanamento

Qualora si renda necessario allontanare un minore dalla propria famiglia, la maggior parte dei Tribunali (23, pari al 79%) individua in concreto il tipo di collocamento previsto, senza delegare tale compito ai Servizi territoriali, stabilendo quindi l'affidamento nell'ambito della famiglia allargata o etero-familiare, oppure l'inserimento in comunità. 4 Tribunali hanno affermato di individuare "spesso" in via autonoma la risorsa ove collocare il minore, mentre 2 Tribunali non si sono pronunciati.

Figura 12 – Il tribunale individua sempre il tipo di collocamento del minore?**1.1.7 Incompatibilità dei componenti del Collegio**

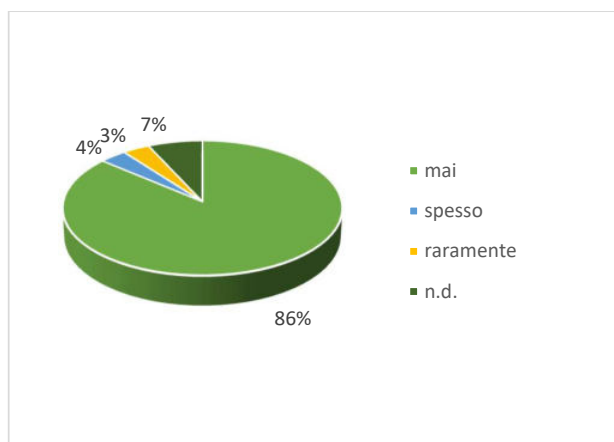
L'art. 2, comma 1.1 e comma 2-bis L 184/1983, introdotti dal D.lgs. 149/2022, prevedono quanto segue:

Art. 2, comma 1.1: "Il minore non può essere affidato a parenti o affini entro il quarto grado di chi ha composto il collegio che ha adottato il provvedimento, del consulente tecnico d'ufficio e di coloro che hanno svolto le funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento".

Art. 2, comma 2-bis: "Il minore non può essere inserito presso strutture o comunità pubbliche o private nelle quali rivestono cariche rappresentative, o partecipano alla gestione delle medesime strutture, o prestano a favore di esse attività professionale, anche a titolo gratuito, o fanno parte degli organi di società che le gestiscono, persone che sono parenti o affini entro il quarto grado, convivente, parte dell'unione civile o coniuge di chi ha composto il collegio che ha adottato il provvedimento, del consulente tecnico d'ufficio o di coloro che hanno svolto le funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento".

Tali disposizioni hanno effetto a decorrere dal 28 febbraio 2023 e si applicano ai procedimenti instaurati successivamente a tale data. Ai procedimenti pendenti alla data del 28 febbraio 2023 si applicano le disposizioni anteriormente vigenti.

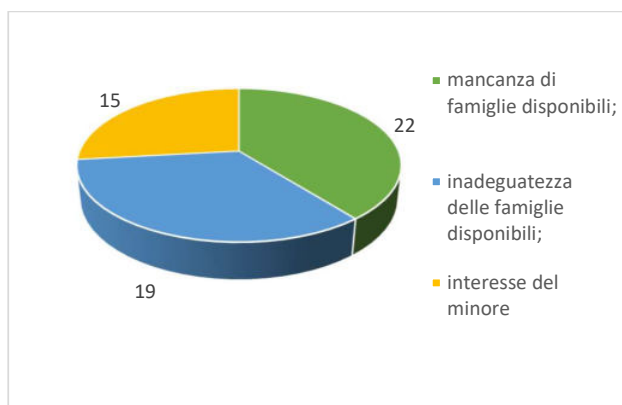
Casi di incompatibilità disciplinati dalle norme appena richiamate non sono "mai" stati riscontrati dall'86% dei Tribunali (25). In un distretto il rilievo di simili situazioni è avvenuto "raramente", mentre un solo Tribunale ha reso noto di avere riscontrato tali incompatibilità "spesso". 2 Tribunali non hanno rilasciato informazioni.

Figura 13 – Incompatibilità di componenti del Collegio

Motivi ostativi al collocamento di minori in ambito familiare

Le ragioni per le quali i Tribunali ricorrono al collocamento in strutture comunitarie si incentrano, in misura prevalente, sulla mancanza (76%) o inadeguatezza (66%) di famiglie disponibili, indicate rispettivamente da 22 e 19 Tribunali. Il ricorso alle strutture residenziali, piuttosto che a quelle familiari, può tuttavia riflettere una scelta ponderatamente effettuata nell'interesse dei minori, indotta dalla necessità di far fronte a loro bisogni complessi, anche di carattere sanitario.

Si vedano al riguardo i grafici che seguono.

Figura 14 – Ragioni che impediscono il collocamento del minore in ambito familiare**1.1.8 Collocamento di minori fuori distretto**

Come illustrato nella figura sottostante, nell'anno 2022 un numero significativo (18) di Tribunali, pari al 62% del totale, ha emesso provvedimenti di collocamento fuori distretto di minori, disponendone l'affidamento etero-familiare o in strutture di accoglienza. Tuttavia la soluzione dell'affidamento extra-distrettuale è stata applicata in un numero piuttosto limitato di procedimenti (da 1 a 5 casi per 5 Tribunali, da 6 a 10 per 6 Tribunali e da 11 a 20 per 3 Tribunali).

Viceversa il 21% degli Uffici (6) non ha mai fatto ricorso a risorse site in altri distretti.

Da segnalare che 5 Tribunali non si sono espressi al riguardo, mentre altri 15 non hanno indicato il numero di provvedimenti emessi.

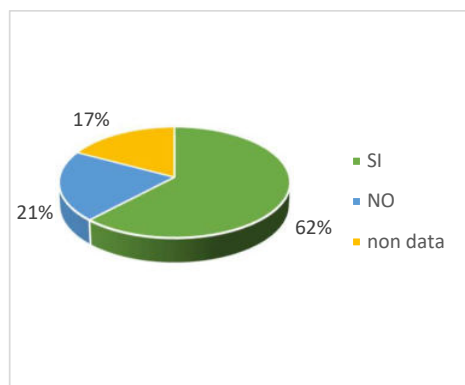
Figura 15 – Collocamento di minori fuori distretto

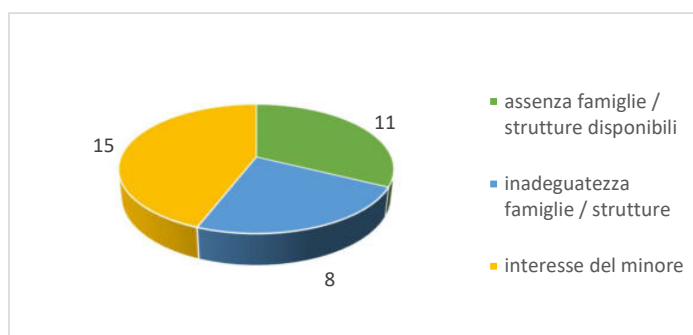
Tavola 4 – Collocamento di minori in affidamento etero-familiare o in strutture fuori distretto – Anno 2022

Numero provvedimenti	Tribunali per i minorenni
Da 1 a 5	Lecce, L'Aquila, Catanzaro, Roma e Bolzano
Da 6 a 10	Perugia, Napoli, Sassari, Firenze, Reggio Calabria e Bologna
Da 11 a 20	Salerno, Catania e Messina
Oltre 20	--
Non rilevato	Taranto, Brescia, Potenza, Trento, Ancona, Campobasso, Caltanissetta, Bari, Trieste, Milano, Torino, Palermo, Cagliari, Genova e Venezia

Motivi del collocamento di minori fuori distretto

Le ragioni per le quali i Tribunali hanno disposto il collocamento di minori in un altro distretto, in affidamento etero-familiare o in strutture di accoglienza, sono riconducibili prevalentemente all'opportunità di salvaguardare l'interesse del minore (15 Tribunali, pari al 52%), nei casi in cui, ad esempio, vi siano parenti idonei e disponibili ad accogliere il minore residenti in altre aree geografiche o addirittura all'estero, oppure per la necessità di allontanare il minore da un contesto territoriale pernicioso.

I Tribunali attingono alle risorse offerte da altri distretti per mancanza nel proprio territorio (38%, 11 Tribunali) o inadeguatezza (28%, 8 Tribunali) delle famiglie rispondenti alle caratteristiche o ai bisogni specifici e peculiari dei minori, derivanti per esempio da disabilità, dalla sottoposizione a traumi fisici e/o psicologici, da disturbi del comportamento, dall'età avanzata, dalla necessità di affidare congiuntamente più fratelli/sorelle, oppure dall'esigenza di ricorrere a strutture specializzate, site in altre Province o Regioni, in grado di soddisfare le peculiari esigenze terapeutiche o di assistenza dei minori da accogliere (centri in grado di assicurare la somministrazione di cure mediche o la gestione di interventi di sostegno psicologico).

Figura 16 – Motivi che hanno determinato il collocamento di minori fuori distretto

Si può quindi concludere che i minori allontanati dalla famiglia di origine vengono collocati, ove possibile e opportuno, in una famiglia residente nello stesso distretto. Gli affidamenti familiari o in strutture comunitarie fuori distretto hanno invece luogo per assenza o inadeguatezza di risorse disponibili nel distretto di riferimento o per soddisfare l'interesse superiore dei minori.

1.1.9 Modalità di individuazione di una famiglia o di una struttura di accoglienza

Le famiglie o le strutture residenziali ove collocare i minori vengono prevalentemente individuate dai Tribunali attraverso accordi con gli Enti locali (55% dei distretti, 16 Tribunali), consultando Registri/Archivi interni/ Banche dati dei Centri affido e/o adozione (24%, 7 Tribunali), in collaborazione consolidata con i Servizi sociali territoriali (17%, 5 Tribunali), avvalendosi di accordi interistituzionali conclusi a livello regionale o interregionale (5 distretti, 17%), oppure attingendo alle coppie fuori distretto che hanno presentato domanda di adozione e si sono nel contempo dichiarate disponibili anche all'affidamento familiare. Un Tribunale utilizza anche la banca dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per selezionare la migliore collocazione del minore.

1.1.10 Promozione dell'affidamento familiare in favore dei minori stranieri non accompagnati

La L 47/2017, recante “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, ha introdotto modifiche alla L 184/1983 finalizzate a garantire tutela anche ai minori stranieri non accompagnati, dei quali, com'è noto, è vietata l'espulsione. In loro favore sono previste misure relative all'affidamento familiare e al diritto all'informazione in materia di assistenza legale.

Secondo quanto emerso dall'interpello, in 16 distretti (55%) sono state promosse campagne di informazione per incoraggiare l'affidamento familiare di minori stranieri non accompagnati ai sensi dell'art. 2, comma 1 bis L 184/1983, introdotto dall'art. 7 L 47/2017. Il dato registrato si presenta in significativa flessione rispetto a quello rilevato nella V Relazione al Parlamento riferita al triennio precedente, nella quale si è dato conto, per l'anno 2019, della realizzazione di iniziative informative finalizzate ad agevolare l'affidamento familiare di minori stranieri non accompagnati in 21 distretti, pari al 72% del totale.

Dalle risposte acquisite risulta come l'impulso allo svolgimento di tali attività di sensibilizzazione sul tema dell'affidamento familiare di minori stranieri non accompagnati sia stato dato, in via principale, dall'aggregato Regioni - Enti locali (45%, 13 Tribunali), e in misura inferiore dal Garante Regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza (24%, 7 Tribunali) e dalle Associazioni del privato sociale (24%). Sugli argomenti specifici appena esposti 4 Tribunali, pari al 14%, non hanno offerto contributi.

Per favorire la tutela e la protezione dei minori stranieri non accompagnati sono stati istituiti nell'83% dei Tribunali (24) gli elenchi dei tutori volontari. I restanti 5 Tribunali hanno omesso di riferire in proposito.

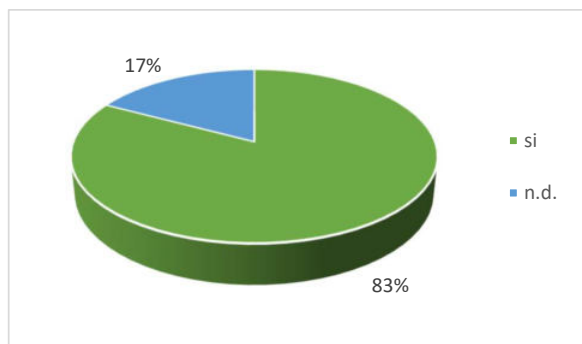
Nonostante tali iniziative, tutti i minori stranieri non accompagnati, in buona parte adolescenti, risultano sistematicamente collocati in comunità da ognuno dei 27 Tribunali che hanno risposto al quesito.

Figura 17 – Campagne di sensibilizzazione per l'affidamento di minori stranieri non accompagnati

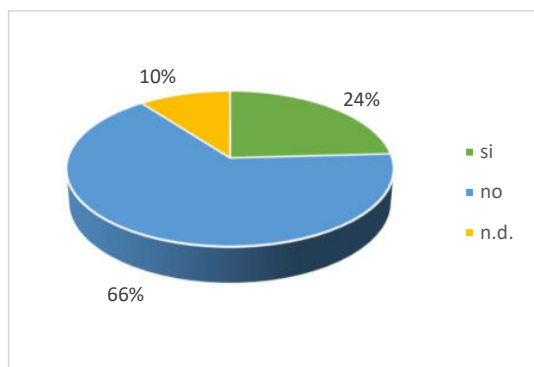


Figura 18 – Collocamento dei minori stranieri non accompagnati



Figura 19 – Istituzione degli elenchi dei tutori volontari**1.1.11 Promozione dell'affidamento di minori portatori di disabilità ai sensi dell'art. 3 c.1 L 104/1992**

In 7 Tribunali, pari al 24% del totale, per favorire l'affidamento di minori con disabilità più o meno gravi ai sensi dell'art.3, comma 1 L 104/1992 sono stati istituiti elenchi delle famiglie e delle persone singole dichiaratesi disponibili ad accoglierli. Simili liste non risultano predisposte in 19 Tribunali (66%), 3 dei quali non hanno risposto al quesito.

Figura 20 – Istituzione degli elenchi delle persone disponibili ad accogliere in affidamento un minore disabile**Modalità di individuazione delle famiglie o persone affidatarie**

In 19 Tribunali, pari al 66%, le famiglie o le persone che si rendono disponibili ad accogliere in affidamento minori con disabilità ai sensi dell'art.3, comma 1 L 104/1992, vengono individuate prevalentemente dai Servizi sociali, dai centri affido o in collaborazione con gli organismi del privato sociale. 10 Tribunali (34%) non hanno fornito indicazioni al riguardo.

1.1.12 Adeguatezza delle relazioni semestrali dei Servizi sociali territoriali sull'andamento dell'affidamento e del programma di assistenza ex art.4, comma 3 L 184/1983

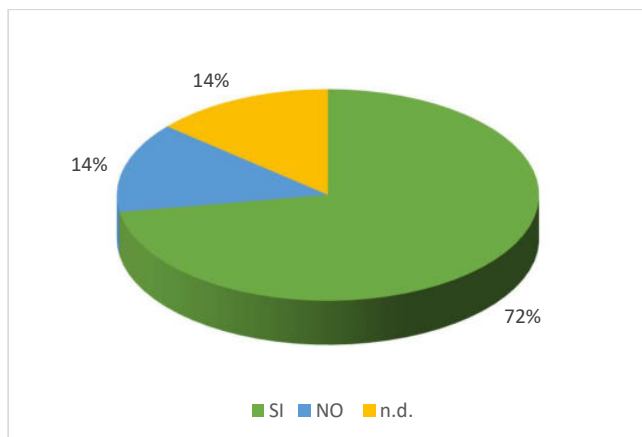
Ai sensi dell'art. 4, comma 3 L 184/1983, i Servizi sociali territoriali elaborano con cadenza semestrale, per ciascun minore allontanato dalla propria famiglia, una relazione sull'andamento dell'affidamento e del programma di assistenza.

Ebbene il 72% dei Tribunali (21) ritiene che tali relazioni periodiche offrano elementi soddisfacenti per valutare l'andamento del programma di assistenza, la sua presumibile durata e l'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza. Il 14% dei Tribunali (4) non reputa invece adeguati i resoconti che gli pervengono e un ulteriore 14% di Uffici non si è pronunciato in proposito.

Occorre comunque sottolineare come il tasso di apprezzamento di tali rapporti, secondo le valutazioni formulate dagli Uffici giudiziari, si è notevolmente incrementato rispetto alla precedente rilevazione, atteso

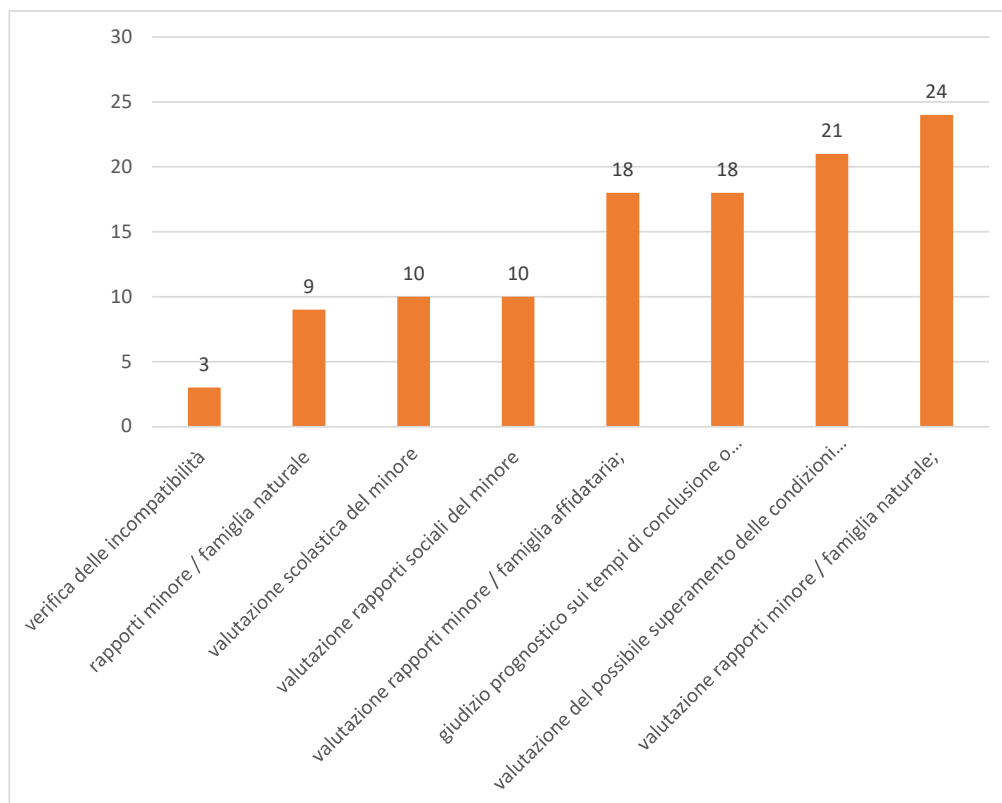
che nel triennio anteriore a quello oggetto dell'attuale indagine si era espresso in senso favorevole sul contenuto delle relazioni semestrali il 52% dei Tribunali (15).

Figura 21 – Adeguatezza delle relazioni semestrali ex art. 4, c.3 della l. 184/1983



Tutti i Tribunali interpellati, compresi quelli dichiaratisi soddisfatti delle relazioni semestrali in analisi, ne hanno comunque auspicato l'approfondimento e l'integrazione con elementi ulteriori, riferiti in particolare a:

- *“la valutazione dell'andamento dei rapporti tra il minore e la famiglia di origine”*, rivolta a consentire la formulazione di ipotesi attendibili in ordine al superamento delle condizioni che hanno propiziato l'allontanamento (24 Tribunali, per una percentuale del 83%);
- *“la valutazione del possibile superamento delle condizioni che hanno indotto l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine”* (21 Tribunali, per una percentuale pari al 72%);
- *“la valutazione prognostica sui tempi di conclusione o prosecuzione dell'allontanamento del minore dalla famiglia d'origine”* (18 Tribunali, pari al 62%);
- *“la valutazione dei rapporti che intercorrono tra il minore e la famiglia affidataria”* (18 Tribunali, pari al 62%);
- *“la valutazione della situazione scolastica dei minori”* (10 Tribunali, 34%);
- *“la valutazione dei rapporti sociali del minore”* (10 Tribunali, 34%);
- *“la verifica delle incompatibilità ai sensi dell'art.2, c.1.1 e c.2-bis della L.184/1983, come modificato dal D.lgs. 149/2022”* (3 Tribunali, 10%).

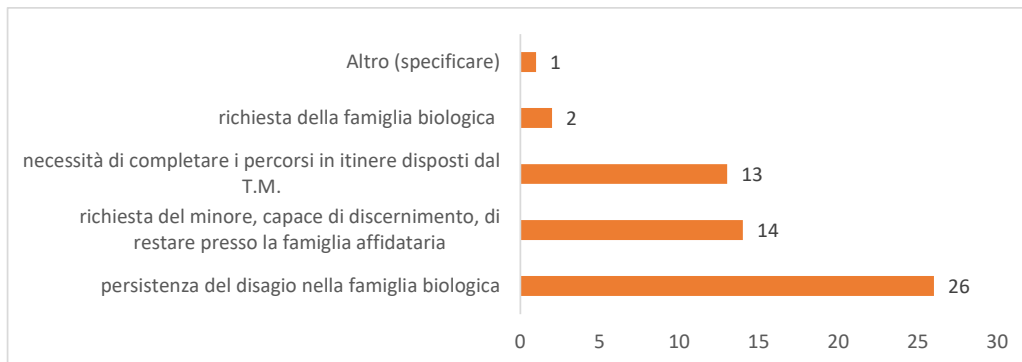
Figura 22 – Aspetti da approfondire nelle relazioni semestrali dei Servizi sociali, ex art. 4, c.3 l. 184/1983

1.1.13 Proroghe dell'affidamento etero-familiare oltre i 24 mesi o il termine di durata fissato nel provvedimento

Il paragrafo è dedicato alla ricostruzione della frequenza e alla individuazione delle ragioni dei provvedimenti che protraggono l'affidamento familiare oltre il termine di 24 mesi fissato dall'art. 4, comma 4 L 184/1983, la cui efficacia può essere prorogata "qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore".

Il prolungamento dell'affidamento familiare è stato disposto nell'anno 2022 "spesso" dal 45% (13) e "raramente" dal 48% (14) dei Tribunali, nessuno dei quali ha riferito di non avere mai applicato l'istituto della proroga. 2 Tribunali non hanno rilasciato informazioni al riguardo.

Il 90% dei Tribunali (26) ha precisato di ricorrere alla proroga dell'affidamento per la persistenza di situazioni di disagio nella famiglia di origine del minore, su richiesta del minore capace di discernimento di restare presso la famiglia affidataria (48%, 14 Tribunali), per la necessità di completare i percorsi in itinere disposti dai Tribunali per i minorenni (45%, 13 Tribunali) e, infine, su richiesta della famiglia biologica (7%, 2 Tribunali). I risultati dell'inchiesta sono rappresentati nel grafico sottostante.

Figura 23 Motivi che determinano la proroga dell'affidamento familiare oltre i 24 mesi (risposta multipla)**1.1.14 Affidamento etero-familiare senza determinazione di termine finale (sine die).**

Al riguardo si rileva che il 55% dei Tribunali (16) ha disposto, in virtù di una prassi piuttosto diffusa, affidamenti etero-familiari sine die, come annotato nella figura 24, per le ragioni di seguito specificate:

1. persistenza delle difficoltà della famiglia biologica (15 Tribunali, 52%);
2. su richiesta del minore stesso, capace di discernimento, che abbia espresso la volontà di rimanere presso la famiglia affidataria senza voler recidere il rapporto con la famiglia di origine (9 Tribunali, 31%);
3. perché la recisione definitiva dei rapporti, comunque irrecuperabili, tra il minore e la sua famiglia biologica recherebbe un danno al minore (7 Tribunali, 24%);
4. su richiesta della famiglia biologica (1 Tribunale);
5. perché comunque affidati a parenti entro il 4° grado (1 Tribunale, 3%).

Il 34% dei Tribunali (10), viceversa, non ha disposto affidamenti etero-familiari sine die, mentre 3 Tribunali non hanno risposto al quesito.

Ove trova applicazione la prassi dell'affidamento sine die, l'adozione dei minori da parte delle famiglie affidatarie avviene "spesso" dinanzi a 15 Tribunali (52%) e "raramente" presso 7 Tribunali (24%). Il dato, illustrato nella figura 25, non è stato reso noto dal 24% dei Tribunali (7, 24%).

In alcuni distretti non si sono mai dati, oppure si sono verificati raramente, casi di adozione dei minori da parte delle famiglie affidatarie. Tanto è avvenuto per la mancanza di procedimenti di adottabilità nei distretti con un bacino di utenza contenuto (Campobasso), per il difetto di requisiti o l'indisponibilità delle famiglie affidatarie, per il timore di possibili ritorsioni/intromissioni delle famiglie biologiche, oppure per valutazioni formulate nell'interesse del minore.

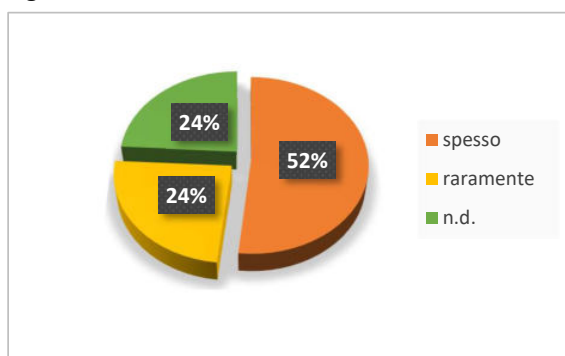
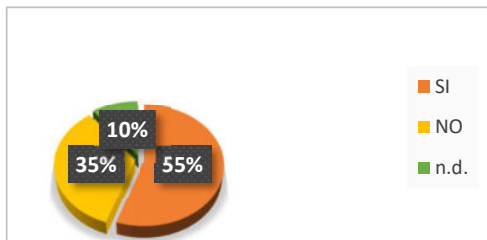
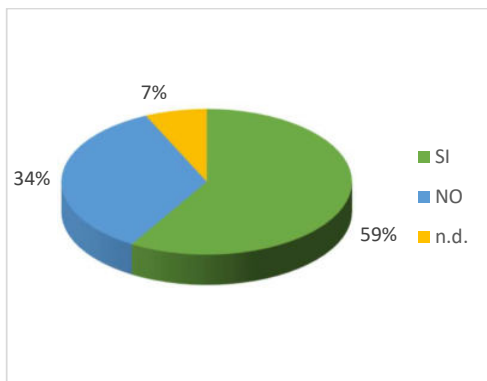
Figura 24 – Provvedimenti di affidamento sine die

Figura 25 Adozione di minori in affidamento

1.1.15 Richieste di dichiarazione di adottabilità di minori in affidamento familiare sine die formulate dalle Procure

Il quesito è stato elaborato per accertare se le Procure siano solite chiedere la dichiarazione di adottabilità di minori di cui i Tribunali hanno disposto l'affidamento sine die. Dalle risposte pervenute è emerso che il 59% delle Procure (17) rivolge al Tribunale istanza di dichiarazione di adottabilità del minore in affidamento a tempo indeterminato soltanto se ricorrono alcune circostanze e per i seguenti motivi:

- qualora non si registrino sensibili miglioramenti nella famiglia di origine o il recupero delle capacità genitoriali (15 Procure, 52%);
- quando si intende assicurare maggiore stabilità emotiva e affettiva tra il minore e la famiglia affidataria, anche procedendo alla dichiarazione di adottabilità ex art. 44 L 184/1983 (2 Procure, 7%);
- laddove si ravveda la possibilità di proficuo inserimento in un nuovo contesto familiare (2 Procure, 7%).

Figura 26 Richieste di adottabilità di minori in affidamento familiare sine die

Viceversa 10 Procure, per una percentuale del 34%, non hanno formulato domande di adottabilità dei minori in affidamento a tempo indeterminato, mentre invece 2 Procure non si sono espresse.

1.2 Minori in strutture residenziali

1.2.1 Dati statistici: provvedimenti di affidamento a Comunità o Istituti

Tavola 5 Provvedimenti di affidamento a Comunità o Istituti

Anno 2022	Numero totale	4.082
-----------	---------------	-------

Fonte: Elaborazione Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità su dati rilevati al 13.03.2024 dal Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia.

* I dati della sede di Torino sono riferiti solo al primo semestre 2022.

**Ai sensi del codice civile e della legge 184/1983

Il dato statistico relativo all'anno 2022 mostra che i Tribunali hanno emesso 4.082 provvedimenti di affidamento di minori a Comunità o Istituti. Per contro, nell'anno 2019, si era registrato un numero inferiore (2.738) di simili pronunce.

Al riguardo si rileva che i minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo possono essere affidati a una famiglia o a una persona singola, oppure, ove ciò non sia possibile, collocati presso una comunità di tipo familiare, caratterizzata da un'organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli tipici di una famiglia. L'art.2, comma 2 L 184/1983 stabilisce che i minori di età inferiore a sei anni possano essere inseriti esclusivamente presso una Comunità di tipo familiare, mentre l'art. 2, comma 4 L 184/1983 ha imposto il superamento dei ricoveri in istituto, entro il 31 dicembre 2006, per i minori di qualsiasi età.

Le Comunità di tipo familiare sono gestite da coppie di genitori o da adulti che vi risiedono e possono ospitare un numero massimo di 6 minori, compresi gli eventuali figli minorenni dei titolari. È accordata la precedenza all'accoglienza di bambini di età inferiore ai 5 anni.

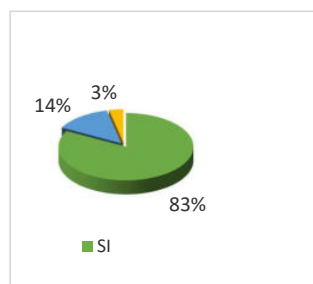
Come si esporrà in seguito, non sempre si è sviluppata nei territori una "rete" di Comunità di tipo familiare in grado di soddisfare le esigenze di minori da collocare, in ragione delle difficoltà di reperire coppie disponibili e della complessità del servizio multidisciplinare che deve essere prestato. Pertanto non si presenta infrequente il collocamento di minori in strutture ricettive ubicate fuori regione o distretto.

I parametri organizzativi e di ricettività delle Comunità sono definiti dalle amministrazioni regionali.

1.2.2 Superamento dei vincoli per il ricovero di minori nelle strutture residenziali

La quasi totalità delle Procure (24, per una quota dell'83%) riferisce che nei territori di propria competenza le Comunità di tipo familiare hanno sostituito completamente gli istituti di ricovero per i minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo. Viceversa 4 Procure, corrispondenti al 14% dei 29 Uffici requirenti nazionali, ricorrono anche a Comunità educative assistenziali per il collocamento dei minori che possano comunque assicurare ai minori un accudimento specializzato, qualora venga accertata la mancanza di famiglie affidatarie idonee o l'indisponibilità di posti in Comunità di tipo familiare nel territorio di competenza. 1 Procura non ha fornito il dato in analisi.

Figura 27 Superamento del ricovero in istituto con il collocamento in Comunità di tipo familiare



1.2.3 Strutture residenziali che ospitano minori: mappatura delle Comunità

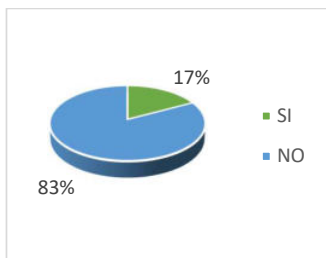
L'art.9 L 184/1983 attribuisce alle Procure minorili il compito di svolgere attività di vigilanza sui minori accolti in strutture residenziali, quali Comunità familiari o Istituti, in funzione della presentazione, dinanzi ai Tribunali, delle domande di dichiarazione di adottabilità di quei minori che versino in condizioni di abbandono.

La norma citata prevede inoltre che le strutture residenziali debbano fornire alle Procure minorili, con cadenza semestrale, un elenco dei minori ospitati, corredato dall'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dell'andamento dei rapporti con i familiari e delle condizioni psicofisiche dei minori stessi. L'analisi di tali rapporti periodici, orientata anche dai risultati delle verifiche effettuate in sede di ispezione ordinaria e straordinaria, consente alle Procure di valutare approfonditamente le condizioni dei minori, di verificarne l'eventuale stato di abbandono e di chiederne ai Tribunali la dichiarazione di adottabilità.

Appare dunque di importanza fondamentale l'acquisizione tempestiva, da parte delle Procure, degli elenchi dei minori accolti nei centri residenziali per programmare ed esercitare correttamente le funzioni di vigilanza e di tutela loro devolute.

Per tutte le Procure (29) è noto il numero delle Comunità site nel territorio di riferimento che ospitano minori. Le informazioni vengono acquisite attraverso molteplici canali, tra cui prevale quello delle Comunità ospitanti (72%). Ulteriori veicoli di informazione sono costituiti dal monitoraggio della Procura effettuato in sede di verifica semestrale ex art. 9, comma 2 L 184/1983 (15 Uffici, 52%), dagli elenchi forniti delle Regioni o Province autonome (9 Procure, 31%), dall'attività svolta dal personale di Polizia giudiziaria in sede (8 procure, 28%), dalle comunicazioni dei Servizi sociali e della Polizia locale (5 Procure, 17%), sulla base dei provvedimenti assunti dai Tribunali (3 Procure, 10%) e dalle comunicazioni dei Comuni (2 Procure, 7%). La trasmissione degli elenchi da parte della Regione o Provincia autonoma avviene periodicamente nel 17% delle Procure (5), come si evince dalla figura sottostante.

Figura 28 Comunicazione periodica da parte della Regione o Provincia autonoma dell'elenco delle Comunità di tipo familiare e delle Comunità terapeutiche per minori operative nel distretto



Nel dettaglio, il censimento delle Comunità viene aggiornato in base alle informazioni acquisite da:

- le Comunità stesse, che riferiscono su apertura, mutamento, sospensione o cessazione dell'attività, alla luce delle relazioni di verifica semestrali ex art. 9, c.2 L 184/1983 (21 Procure, 72%);
- i monitoraggi svolti autonomamente dalle Procure minorili (15 Procure, 52%), oppure attraverso il sistema informativo minori in comunità (1 Procura, 3%);
- gli elenchi forniti delle Regioni o Province autonome o dall'accesso alle banche dati di tali Enti (9 Procure, 31%);
- il personale di Polizia giudiziaria in sede (8 Procure, 28%);
- i Servizi sociali locali che comunicano l'apertura, la variazione, la sospensione o la cessazione dell'attività, e la Polizia locale in base alle ispezioni svolte (5 Procure, 17%);
- i Tribunali per i minorenni, in base ai provvedimenti di collocamento in comunità ex art.403 c.c. (3 Procure, 10%);
- i Comuni, che autorizzano il funzionamento delle Comunità nell'ambito dei piani di zona elaborati ai sensi della L 328/2000 (2 Procure, 7%).

Si illustrano i dati forniti da alcune Procure in merito alle Comunità familiari, tra cui figurano quelle disponibili ad accogliere anche un genitore e quelle terapeutiche, con l'indicazione degli aggiornamenti più recenti degli elenchi forniti da Regioni o Province autonome.

Tavola 6 – Comunità familiari

Procura minorile	Comunità di tipo familiare	idonee ad accogliere anche un genitore	Comunità terapeutiche	Altro	Specifiche di altro	Data ultimo aggiornamento
Bari *	9	-	-	68	*	30.06.2023
Cagliari	38	20	2	93	-	13.11.2023
Palermo **	54	54	3	116	**	31.10.2023
Torino	-	47	10	-	-	31.10.2023
Venezia***	79	26	10	79	***	31.05.2021

* la Procura di Bari segnala la presenza di n. 60 Comunità educative, 5 Gruppi appartamento, 2 case di accoglienza, 1 casa alloggio.

** la Procura di Cagliari segnala la presenza di n. 21 strutture di primissima accoglienza di MSNA e di n. 95 strutture di seconda accoglienza di MSNA.

*** la Procura di Venezia segnala la presenza di n. 79 strutture educative/educative di pronta accoglienza.

1.2.4 Modelli standardizzati di elaborazione delle relazioni semestrali sulle condizioni dei minori ex art. 9 L 184/1983

Sono state fornite alle Comunità indicazioni dettagliate in merito alle modalità di stesura e al contenuto delle relazioni semestrali dal 93% delle Procure (27), 22 delle quali, pari all'76%, hanno anche predisposto modelli standardizzati. Sul punto il distretto di Sassari, ritenendo esaustivo il contenuto delle relazioni, non ha mai ravvisato l'opportunità di impartire prescrizioni. Dal distretto di Palermo non sono invece pervenute indicazioni.

Nei distretti di Milano e Brescia i modelli uniformi sono stati elaborati dalla Procura in collaborazione con la Regione Lombardia. La Procura di Brescia ha sottolineato che le informazioni acquisite confluiscono in un sistema informatizzato, denominato "Minoriweb", precisando infine di avere definito un ulteriore modello di scheda, più ampio e dettagliato, che viene utilizzato insieme a quello di "derivazione" regionale.

1.2.5 Congruità delle relazioni semestrali sulle condizioni dei minori ex art. 9, comma 2 L 184/1983

Le Procure verificano periodicamente le condizioni dei minori ospitati nelle strutture attraverso le relazioni semestrali e le ispezioni. La quasi totalità delle Procure, pari al 93% (27), ritiene esaustive le relazioni redatte dalle Comunità ai sensi dell'art. 9, comma 2 L 184/1983, il cui contenuto offre elementi soddisfacenti per valutare i rapporti del minore con la famiglia di origine e le sue condizioni psicofisiche, nonché per verificare la persistenza o il superamento delle situazioni di abbandono.

Per contro 2 Procure (Brescia e Trieste) rilevano l'insufficienza delle informazioni offerte nelle relazioni, con particolare riferimento al programma di assistenza stabilito per il minore, al suo stato di attuazione e all'eventuale necessità di adeguarne il contenuto alle sopravvenienze, alle condizioni psicofisiche e alle problematiche del minore.

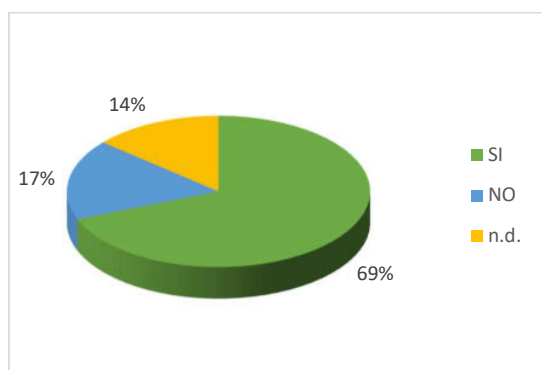
1.2.6 Procedure, strumenti ed esiti delle ispezioni ordinarie e straordinarie

La maggioranza delle Procure (20), pari al 69%, pianifica le ispezioni ordinarie presso le strutture residenziali che ospitano minori ubicate nel proprio distretto, le quali vengono effettuate, nella maggior parte dei casi, con frequenza semestrale o, raramente, annuale. Viceversa il 17% delle Procure (5) non programma lo svolgimento delle ispezioni ordinarie. 4 Procure non riferiscono in proposito.

Le ispezioni straordinarie sono invece indotte da segnalazioni, esposti e denunce formulati dalle forze dell'ordine o da altri soggetti, quali gli Enti convenzionati, o dalle criticità rilevate dalle stesse Procure nell'ambito di altri procedimenti anche penali (ad esempio, minori vittime di percosse o condotte inadeguate

di operatori della struttura ospitante), dovute a presunte irregolarità amministrative o nell'organizzazione dell'accoglienza, a problematiche alimentari e igienico-sanitarie, agli allontanamenti frequenti o al sovrannumero dei minori accolti, a situazioni di pregiudizio per i minori, a disordini e comportamenti irregolari da parte di alcuni ospiti delle comunità, alla mancanza di un progetto educativo individualizzato.

Figura 29 – Programmazione delle ispezioni



Si indicano in ordine di frequenza i criteri, esclusivi o concorrenti, utilizzati dalle Procure per la pianificazione delle ispezioni:

- ordine cronologico a rotazione;
- precedenza alle Comunità di nuova istituzione;
- criteri stabiliti dall'art.9, comma 3 L 184/83;
- invio delle deleghe per le ispezioni alle forze di Polizia territoriale.

Numero ispezioni effettuate

I prospetti che seguono danno conto del numero di ispezioni effettuate nell'anno 2022 dalle Procure minorili, sia per fasce numeriche (tavola 7) che in termini assoluti (tavola 8).

Il 28% delle Procure (8) ha effettuato oltre 50 ispezioni nell'anno 2022, mentre il 55% di esse (16) segnala di aver dovuto effettuare ispezioni straordinarie che invece 12 Procure (41%) non hanno mai disposto. 1 Procura non ha fornito il dato.

Valori particolarmente elevati si registrano ad Ancona (113), Bari (155), Bologna (729), Palermo (244) e Roma (534).

Tavola 7 – Ispezioni effettuate dalle Procure minorili per fasce numeriche – Anno 2022

Ispezioni	Procure minorili	n. Procure
da 1 a 5	Campobasso, Firenze, Potenza e Reggio Calabria e Trento	5
da 6 a 10	Genova, Torino e Trieste	3
da 11 a 20	Bolzano, Perugia e Salerno	3
da 21 a 30	Cagliari, Catanzaro, Messina, Milano e Venezia	5
da 31 a 50	Catania, L'Aquila, Lecce, Napoli e Sassari	5
da 51 a 100	Brescia, Caltanissetta e Taranto	3
Oltre 100	Ancona, Bari, Bologna, Palermo e Roma	5

Tavola 8 Numero ispezioni effettuate dalle Procure minorili – Anno 2022

Procure minorili	n. ispezioni	Procure minorili	n. ispezioni	Procure minorili	n. ispezioni
Ancona	113	Firenze *	-	Reggio C. *	-
Bari	155	Genova *	-	Roma	534
Bologna	729	L'Aquila	35	Salerno *	-
Bolzano *	-	Lecce	33	Sassari	42
Brescia	59	Messina *	-	Taranto	75
Cagliari	22	Milano *	-	Torino *	-
Caltanissetta	70	Napoli	39	Trento *	-
Campobasso *	-	Palermo	244	Trieste *	-
Catania	47	Perugia *	-	Venezia	27
Catanzaro	27	Potenza *	-		

* per queste Procure consulta la tabella precedente.

Autorità che effettuano le ispezioni

L'organizzazione delle ispezioni è definita anche in base agli aspetti specifici da controllare e alla disponibilità del personale deputato a eseguirle.

Nel 52% delle Procure (15) le ispezioni, soprattutto quelle straordinarie stimulate da denunce o esposti, sono effettuate direttamente dai Procuratori o dai loro sostituti, affiancati dalla Polizia giudiziaria in sede (90%, 26 Procure) o esterna (24%, 7 Procure), dalla Polizia locale (17%, 5 Procure), dai Nuclei Antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei Carabinieri (14%, 4 Procure) o dalle Commissioni di Vigilanza delle Asl anche in virtù di specifici protocolli d'intesa (10%, 3 Procure).

Tavola 9 – Organi che effettuano le ispezioni ai sensi dell'art. 9, c. 3 l. 184/1983 così come modificata dalla l. 149/2001

Il Procuratore o i sostituti	15	52%
La P.G. in sede	26	90%
La P.G. esterna	7	24%
La polizia locale	5	17%
I nuclei antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei Carabinieri	4	14%
Le Aziende sanitarie	3	10%
L'ispettorato del lavoro	0	0

Coordinamento interistituzionale con le Commissioni di vigilanza delle Aziende sanitarie

In merito alla vigilanza sulle Comunità, il 10% delle Procure (3) agisce in coordinamento con le Commissioni di vigilanza delle Aziende sanitarie, consacrato in Liguria in un protocollo d'intesa stipulato con la Regione.

Tavola 10 – Esiste un coordinamento tra la Procura e le Commissioni di vigilanza delle Aziende sanitarie a proposito dei controlli sulle Comunità?

SI	3	10%
NO	26	90%
TOTALI	29	100%

Dal quadro rappresentato risulta che all'attività ispettiva sulle condizioni dei minori nelle strutture residenziali partecipano anche altre pubbliche amministrazioni, con le quali può costituire buona prassi concordare un regime di coordinamento interistituzionale, finalizzato per esempio a ottimizzare il censimento delle strutture residenziali, l'organizzazione delle visite ispettive e la stesura di modelli di elaborazione delle relazioni semestrali ex art.9 L. 184/1983.

Imparzialità dei componenti che compongono il Collegio che assume un provvedimento di collocamento di un minore in una Comunità pubblica o privata

Come già esposto, il comma 2-bis dell'art.2 L 184/1983, aggiunto dal D.lgs. 149/2022, vieta il collocamento del minore presso Comunità pubbliche o private ove vi siano persone che rivestono cariche rappresentative, o partecipano alla gestione delle medesime strutture, o prestano a favore di esse attività professionale, anche a titolo gratuito, o fanno parte degli organi di società che le gestiscono, che siano parenti o affini entro il quarto grado, conviventi, parti dell'unione civile o coniugi di chi ha composto il collegio che ha adottato il provvedimento, del consulente tecnico di ufficio o di coloro che hanno svolto le funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento. La misura tende ad assicurare la totale imparzialità del collegio che pronuncia il provvedimento a tutela del minore.

Nessuna delle 29 Procure intervistate ha riscontrato incompatibilità, ex art.2 comma 2-bis L 184/83, durante le ispezioni effettuate presso le strutture ospitanti.

Ispezioni straordinarie

Come si è detto, le ispezioni straordinarie presso le strutture che accolgono minori vengono svolte in prevalenza dai Procuratori o dai loro sostituti a seguito di specifiche segnalazioni o denunce presentate da forze dell'ordine, privati cittadini, parenti degli ospiti e dagli ospiti stessi. Altre circostanze da cui traggono spunto le ispezioni straordinarie sono:

- il numero considerevole di allontanamenti non autorizzati;
- la mancata trasmissione delle relazioni semestrali;
- la necessità di verificare l'applicazione delle prescrizioni precedentemente impartite e del progetto educativo;
- l'apertura di un procedimento penale per fatti verificatisi all'interno delle Comunità, commessi o subiti dai minori ivi collocati, o la segnalazione di analoghi fatti.

Al riguardo poco più della metà delle Procure (16), pari al 55%, ha affermato di aver effettuato ispezioni straordinarie, durante le quali sono state riscontrate anomalie relative alle condizioni igienico-sanitarie e alla salubrità degli ambienti, oppure carenza o inadeguatezza del personale addetto alla vigilanza dei minori. Talvolta, invece, è emersa l'infondatezza delle denunce o degli esposti pervenuti.

Tavola 11 – Nell'anno 2022, sono state effettuate ispezioni straordinarie rispetto alla programmazione?

	Valori assoluti	Valori percentuali
SI	16	55%
NO	12	41%
Non rilevato	1	4%
TOTALI	29	100%

A seguito degli accertamenti disposti dalle Procure sono stati attivati procedimenti amministrativi di chiusura delle strutture residenziali e/o procedimenti penali nei confronti dei responsabili e degli operatori. In alcuni casi si è provveduto al trasferimento dei minori in altri centri.

Esiti delle ispezioni effettuate nell'anno 2022

Si elencano di seguito le Procure che hanno assunto le iniziative sopra richiamate, indicando gli ulteriori dati disponibili:

a) minori trasferiti in altre strutture

- 10 minori ad Ancona,
- 2 minori a Bari,
- 5 minori a Lecce,
- 1 minore a Napoli,
- Cagliari, Genova, Palermo, Roma, Sassari, Taranto, hanno trasferito un numero di minori imprecisato.

b) procedimenti amministrativi promossi per la chiusura delle strutture

- 1 ad Ancona, Bari, Bologna, Caltanissetta, Lecce e Roma,
- 6 a Napoli,
- 14 a Palermo,
- le Procure di Cagliari e Genova non hanno indicato il numero di procedimenti avviati.

c) procedimenti penali intentati nei confronti dei responsabili e/o operatori delle strutture

- 2 a Caltanissetta,
- 5 a Palermo,
- 1 a Reggio Calabria e Roma.

1.2.7 Difficoltà riscontrate nelle ispezioni e proposte per migliorarle

Soltanto il 35% delle Procure (10) lamenta difficoltà nella realizzazione delle ispezioni, mentre il 62% di esse (18) non vi fa cenno.

Tavola 12 – vi sono difficoltà o ostacoli da segnalare a proposito della realizzazione delle ispezioni?

SI	10	35%
NO	18	62%
Non rilevato	1	3%
TOTALI	29	100%

Per garantire la regolarità e l'efficienza delle verifiche sulle condizioni dei minori nelle Comunità, il 28% delle Procure (8) ravvisa la necessità di adeguare le risorse umane disponibili al carico di lavoro da affrontare. Tale indicazione si coniuga con il perfezionamento del coordinamento tra Enti pubblici coinvolti nell'attività ispettiva, attraverso una *task force* multiprofessionale, invocato dal 24% delle Procure (7), finalizzato anche a evitare la sovrapposizione di controlli evocata da una Procura. Secondo 3 Procure, anche l'incremento di risorse economiche specifiche destinate allo svolgimento dell'attività ispettiva potrebbe aumentarne la frequenza, con particolare riferimento all'ampliamento della dotazione di automezzi messi a disposizione della Polizia giudiziaria di sede.

Tavola 13 – Indicare le possibili soluzioni per migliorare le ispezioni

			Valori assoluti	Valori percentuali
Adeguare le risorse umane al carico di lavoro			8	28%
Incremento risorse economiche specifiche			3	10%

Evitare le sovrapposizioni di controlli	1	3%
Migliorare il coordinamento tra enti	7	24%

1.3 Minori in adozione nazionale

Come già anticipato, si è ritenuto opportuno anteporre ai capitoli un'illustrazione dei dati statistici relativi all'anno 2022, allo scopo di offrire un quadro più dettagliato delle modalità di applicazione degli istituti giuridici oggetto di studio. In proposito si ribadisce che il sistema di rilevazione statistica in uso al Ministero della Giustizia è concepito per monitorare il carico di lavoro degli Organi giudiziari ed è fondato, pertanto, sul numero di provvedimenti pronunciati e non su quello delle persone cui si riferiscono. È quindi possibile che una decisione riguardi più minori, oppure che uno stesso minore sia destinatario di una pluralità di provvedimenti della medesima natura assunti in via successiva.

Si ripete ancora, per completezza di informazione, che i dati statistici estratti dall'Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, trascritti nel rapporto che segue, sono elaborati sulla base di quelli rilevati al 13.03.2024 dal Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia.

1.3.1 Dati statistici

Nel 2022 sono stati emessi 873 provvedimenti dichiarativi dell'adottabilità di minori (nel 2019 se ne erano registrati 1.045), di cui 704 relativi a minori con genitori noti e 169 riferiti a minori con genitori che hanno chiesto di non essere nominati (193 nel 2019).

Nel periodo oggetto di analisi sono stati inoltre resi 536 provvedimenti di affidamento preadottivo (706 nel 2019), a fronte di 755 decisioni relative a minori adottati (860 nel 2019), come si evince dalle figure 30 e 31. Nell'anno 2022 sono state presentate 8.362 domande di adozione nazionale (nel 2019 ne erano pervenute 8.108). Al riguardo occorre tenere conto che le persone istanti sono legittimate a presentare più domande di adozione, anche in via successiva, presso diversi Tribunali, avvalendosi della facoltà loro accordata dall'art.22, comma 1 L 184/1983: pertanto dal volume totale annuo delle istanze formalizzate è desumibile solo per approssimazione quello delle persone che le hanno formulate.

In ciascuno dei territori di competenza dei Tribunali di Bologna, Firenze, Milano, Napoli, Palermo, Roma e Venezia è pervenuto un numero di domande superiore a 400, mentre nel distretto di Torino il volume di istanze, pari a 262, è riferito esclusivamente al primo semestre dell'anno.

Figura 30 – Provvedimenti relativi a minori adottabili – anno 2022

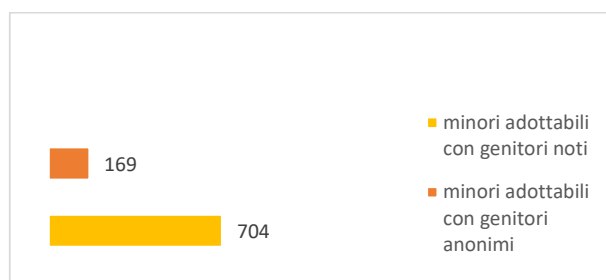
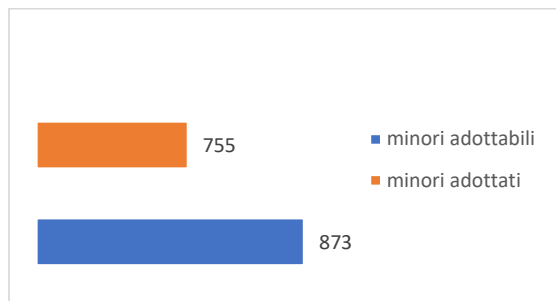


Figura 31 Sentenze di adozione rispetto alle dichiarazioni di adottabilità – anno 2022

Fonte: Elaborazione Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia I dati della sede di Torino sono riferiti solo al primo semestre 2022.

1.3.2 Attività istruttoria svolta dalle Procure per accertare lo stato di abbandono di minori

Le Procure, avvalendosi dei Servizi socio sanitari del territorio, della Polizia giudiziaria e delle forze di polizia in generale, svolgono indagini sulle condizioni di salute e sociali dei minori a rischio di abbandono morale e materiale e del loro nucleo familiare, volte ad acquisire le informazioni necessarie a valutare la necessità di proporre ricorso al Tribunale per i minorenni per la dichiarazione di adottabilità. La medesima attività istruttoria investe i minori già collocati presso Comunità, strutture di assistenza pubbliche o private e famiglie affidatarie.

Le incombenze assolute in materia dalle Procure minorili possono così riassumersi:

- verifica approfondita delle condizioni sociali e ambientali in cui vivono il minore e il suo nucleo familiare, anche con riferimento alla famiglia allargata, effettuata attraverso i Servizi sociali locali, gli Istituti scolastici e le Comunità ospitanti; tale attività è finalizzata ad accertare se sussistano situazioni di pregiudizio per i minori, attuali o pregresse, e se vi siano persone eventualmente idonee ad accudirli e a prenderli in affidamento nell'ambito della famiglia allargata;
- all'occorrenza, verifica delle condizioni di salute psico-fisica e personali del minore e/o dei suoi genitori, disposta con l'intervento dei Servizi specialistici di psicologia e di neuropsichiatria infantile del Servizio sanitario;
- indagini delle forze dell'ordine e/o della Polizia giudiziaria, rivolte anche a valutare eventuali precedenti denunce a carico dei genitori o di altri familiari;
- visite ispettive periodiche presso le strutture residenziali ove vengono collocati minori, dirette a individuare le potenziali situazioni di abbandono paventate nelle relazioni semestrali elaborate ex art.9 L 184/1983 e a valutare, anche dalla frequenza delle visite e/o delle telefonate che il minore riceve dai congiunti, l'intensità, la stabilità o l'interruzione dei rapporti con la famiglia di origine;
- audizione dei genitori e, all'occorrenza, di altri familiari, per delineare gli interventi sociali e/o sanitari utili a superare le difficoltà emerse o definire le prescrizioni da impartire.

1.3.3 Attività istruttoria svolta dalle Procure per accertare lo stato di mero disagio o di abbandono di minori

Il 90% delle Procure (26) compie attività istruttorie prodromiche alla presentazione del ricorso al Tribunale per la dichiarazione di adottabilità di minori, sia a seguito delle segnalazioni di mero disagio che a quelle di abbandono di minori. 2 Procure non hanno trattato casi che richiedessero lo svolgimento di questo tipo di funzioni, mentre un Ufficio requirente non ha disimpegnato tali compiti, in quanto i minori collocati in comunità sono presi in carico dal Tribunale o dai servizi sociali territoriali.

Quasi tutte le Procure interessate (24), pari al 92% dei 26 Uffici che cura le incombenze istruttorie in discorso, svolgono indagini di verifica delle condizioni sociali e ambientali in cui vivono il minore e il suo nucleo familiare, dei quali valutano le condizioni di salute psico-fisica (17 su 26 Procure) anche avvalendosi delle forze dell'ordine e della Polizia giudiziaria (14 su 26 Procure) e/o esaminando le relazioni periodiche semestrali redatte dalle strutture ospitanti ex art. 9 L. 184/1983 (10 distretti su 26). L'indagine viene poi

estesa alle persone eventualmente idonee ad accudire e a prendere in affidamento i minori nell'ambito della famiglia allargata (20, pari al 77% delle 26 Procure interessate), disponendo l'audizione dei genitori, del minore e, all'occorrenza, di altri familiari o conoscenti. La tavola 14 illustra schematicamente quanto appena descritto.

Tavola 14 – Attività istruttorie svolte dalle Procure (risposta multipla)

Verifica delle condizioni sociali e ambientali in cui vive il minore ed il suo nucleo familiare	24	92%
Verifica se vi siano persone idonee ad accudire i minori e a prenderli in affidamento nell'ambito della famiglia allargata	20	77%
Verifica dello stato di salute psico-fisica del minore e dei suoi genitori	17	65%
Indagini delle forze dell'ordine e/o della polizia giudiziaria	14	54%
Approfondimento delle relazioni periodiche semestrali ex art. 9 L. 184/1983	10	38%
Audizione dei genitori, del minore e, all'occorrenza, di altri familiari o conoscenti	5	19%

In merito alle segnalazioni ricevute nell'anno di riferimento (2022), le Procure hanno espresso in termini percentuali i dati relativi alle archiviazioni dei procedimenti disposte all'esito dell'istruttoria svolta, come raffigurato nella tavola che segue. In 3 Procure le archiviazioni corrispondono a una percentuale compresa tra l'1% e il 20 %; in 11 Procure oscillano tra il 21% e il 40%; in 8 Procure le archiviazioni si assestano tra il 41% e il 60 % e, infine, in 3 Procure la percentuale raggiunge i valori più elevati (dal 61% all'80%).

Tavola 15 – Può indicare la percentuale delle segnalazioni ricevute nell'anno 2022 alle quali non è seguito un ricorso al Tribunale, all'esito delle attività istruttorie della Procura?

		Numero Procure
da 1 a 20%	Potenza, Reggio Calabria e Roma	3
	Ancona, Bari, Cagliari, Caltanissetta, Catania, Catanzaro, Perugia, Salerno, Sassari, Taranto e Venezia	11
da 21 a 40%	Brescia, Firenze, Genova, l'Aquila, Lecce, Messina, Napoli e Torino	8
da 41 a 60 %	Campobasso, Milano e Trieste	3
da 61 a 80 %	-----	-
da 81 a 100 %		
Non rilevato	Bologna, Bolzano, Palermo e Trento	4

1.3.4 Ascolto del minore: tecniche e diritto all'informazione anche alla luce dell'introduzione degli artt. 473-bis nn.4 e 5 c.p.c.

Il tema dell'ascolto del minore -originariamente disciplinato dapprima nella sola materia dell'adozione dalla L. 149/2001, e in seguito, in termini generali, dall'art.336 bis c.c., introdotto dal D.lgs. 154/2013- è

attualmente sottoposto al nuovo regime definito dagli artt.473-bis nn.4 e 5 c.p.c., entrati in vigore il 28 febbraio 2023.

Nell'ambito delle procedure di adozione è obbligatorio acquisire il consenso del minore che abbia compiuto quattordici anni d'età e procedere comunque all'audizione dell'adottando che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore, tenuto conto delle sue capacità di discernimento.

Analogamente l'art.336 bis c.c. imponeva al Presidente del Tribunale o a un Giudice delegato di dare corso, nell'ambito dei procedimenti civili che riguardano minori, all'ascolto di coloro che avessero compiuto gli anni dodici e anche a quelli di età inferiore, ove capaci di discernimento. L'audizione, delegabile a esperti o altri ausiliari, richiedeva il rilascio preventivo al minore, con modalità adeguate, di informazioni sulla natura del procedimento e sugli effetti dell'ascolto, il quale poteva essere omesso laddove fosse stato ritenuto, con provvedimento motivato, in contrasto con l'interesse del minore o manifestamente superfluo.

Le regole sancite nell'art.336 bis c.c. sono state ribadite, ampliate e specificate dagli artt. 473-bis nn.4 e 5 c.p.c., secondo i quali il Giudice è tenuto a procedere personalmente all'ascolto del minore, con l'eventuale assistenza di esperti o altri ausiliari, con modalità idonee a garantirne la serenità e a soddisfare le esigenze di riservatezza. In particolare, sono stati espressamente posti a carico dell'Autorità giurisdizionale due ulteriori obblighi: quello di tenere conto, avuto riguardo all'età e al grado di maturità dei minori, delle opinioni da questi espresse, e quello di rendere preventivamente edotti coloro che abbiano compiuto il quattordicesimo anno di età anche della possibilità di chiedere la nomina di un curatore speciale ai sensi dell'art.473-bis n.8 c.p.c.

Inoltre, prima di procedere all'ascolto, il Giudice deve indicare i temi oggetto dell'adempimento ai genitori, ai titolari della responsabilità genitoriale, ai rispettivi difensori e al curatore speciale, i quali possono proporre argomenti di approfondimento e, su autorizzazione del Giudice, partecipare all'ascolto, del quale deve essere effettuata la registrazione audiovisiva, sostituibile soltanto per motivi tecnici da un processo verbale che descriva dettagliatamente anche il contegno tenuto dal minore.

È stato ancora precisato che se il procedimento riguarda più minori, di regola il Giudice li ascolta separatamente.

Nei procedimenti in cui vi è accordo tra i genitori rispetto alle condizioni di affidamento dei figli, il Giudice procede alla loro audizione soltanto se la ritiene necessaria. Ove l'ascolto si presenti in contrasto con l'interesse del minore, manifestamente superfluo, irrealizzabile per impossibilità fisica o psichica del minore o da questi rifiutato, il Giudice è legittimato a non darvi corso, dando atto della propria valutazione con provvedimento motivato.

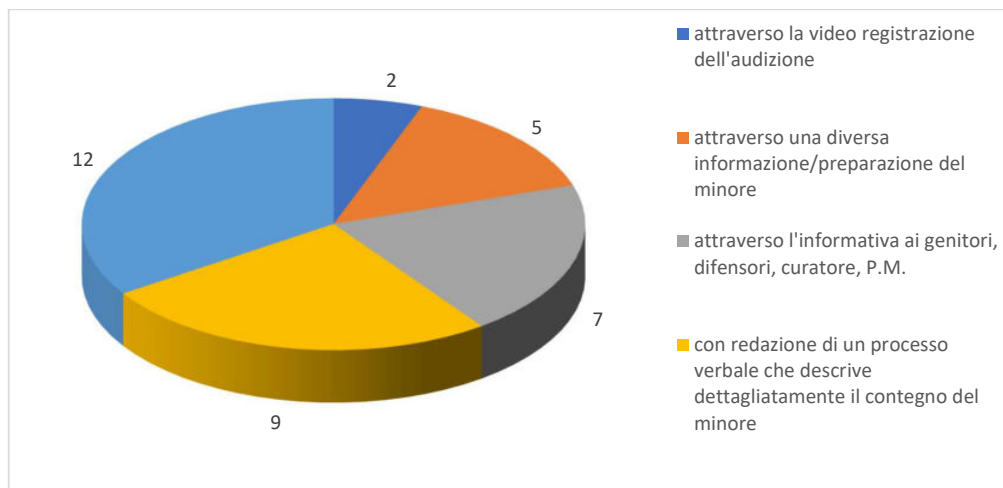
Infine è stabilito che l'ascolto debba essere programmato in orari compatibili con gli impegni scolastici del minore, ove possibile in locali -anche diversi da quelli del Tribunale- idonei e adeguati alla sua età.

Ricostruiti così gli aspetti essenziali del quadro normativo di riferimento, recentemente sottoposto a modifica, si riportano i risultati delle indagini condotte sul tema presso i Tribunali, i quali sono stati invitati in primo luogo a indicare, in modo generico, la frequenza con cui procedono all'ascolto, sostanzialmente facoltativo, di minori infradodicenni. Ebbene tali audizioni vengono effettuate "spesso" in 14 Tribunali (48%), "raramente" in 11 Tribunali (38%) e "sempre" in 2 Tribunali (7%). 5 degli 11 Tribunali che invece svolgono tale attività "raramente" danno conto delle ragioni che ne hanno orientato la scelta, mentre i restanti 6 non ne specificano i motivi.

Non sono pervenute informazioni da 2 distretti.

Il 41% dei Tribunali (12) rende noto di aver adattato le precedenti prassi di audizione al mutamento delle norme che regolano l'adempimento in questione. In particolare l'ascolto, ove ritenuto opportuno e non in contrasto con l'interesse del minore, viene effettuato direttamente dal Giudice, assistito all'occorrenza da esperti, Giudici onorari, curatori speciali o altri ausiliari in 12 distretti. Il verbale dettagliato che riproduce il contenuto dell'audizione e descrive il contegno del minore viene redatto da 9 Tribunali, 2 dei quali procedono invece alla registrazione audiovisiva. In 7 distretti vengono rilasciate informazioni sugli argomenti da affrontare a genitori, difensori, curatori e Pubblico Ministero, mentre 5 Tribunali asseriscono di fornire al minore un'informazione più particolareggiata e una preparazione più adeguata rispetto al passato.

Viceversa il 45% dei Tribunali (13) ha mantenuto invariate le modalità di ascolto applicate in epoca anteriore all'entrata in vigore della riforma. In proposito si ribadisce che il questionario è stato distribuito ai Tribunali il 5 ottobre 2023. 4 Tribunali non hanno fornito riscontro sulla questione in esame.

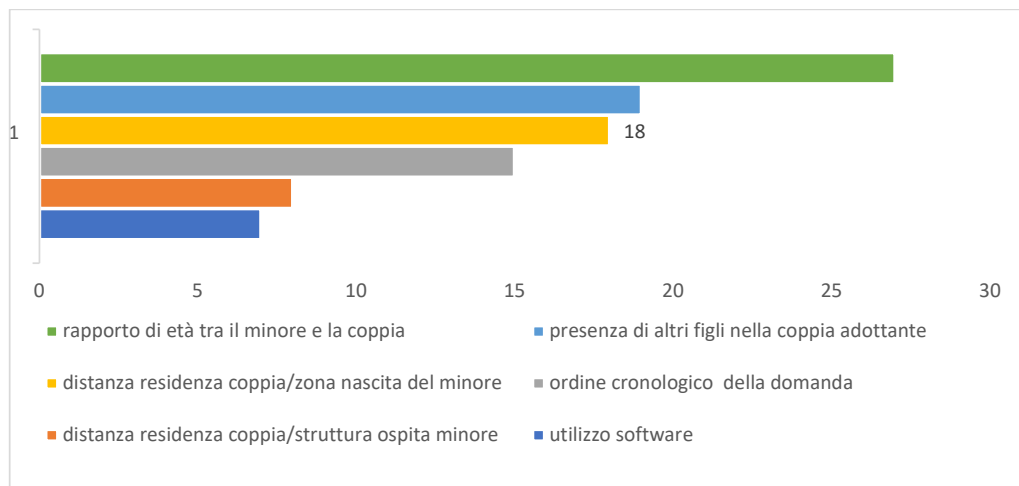
Figura 32 Prassi per l'ascolto del minore con l'introduzione degli artt. 473-bis nn. 4 e 5 del c.p.c.

1.3.5 Affidamento preadottivo: metodologia nell'abbinamento di un minore ad una famiglia adottiva ed accordi con realtà territoriali

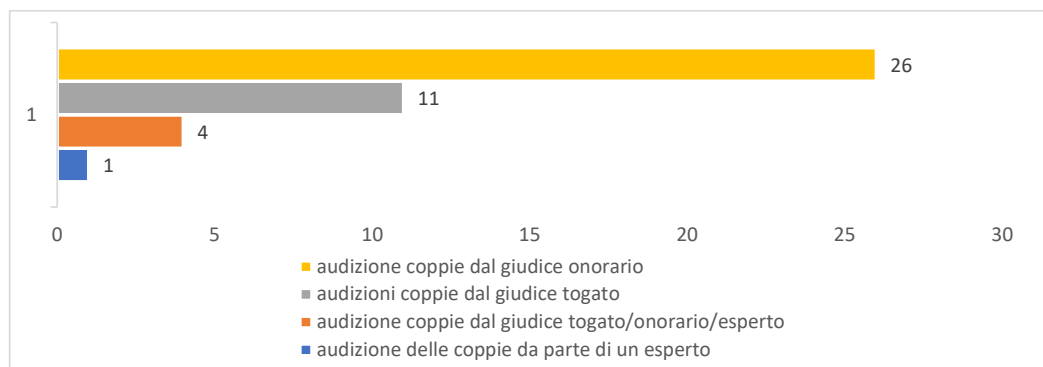
La quasi totalità dei Tribunali, pari al 76% (22), ha affermato di avere elaborato specifiche prassi per individuare, all'esito di un giudizio comparativo, la coppia che appare maggiormente adeguata alle caratteristiche e ai bisogni del minore da adottare. 6 Tribunali non hanno fornito il dato richiesto, mentre un altro ha risposto di non avere definito prassi speciali.

Il rapporto di età tra il minore e la coppia, segnalato dal 93% dei Tribunali (27), è risultato il principale criterio orientativo dell'abbinamento. Nel contempo, l'eventuale presenza di altri figli della coppia, ovviamente anche adottivi, è sistematicamente tenuta in debita considerazione dal 66% dei Tribunali (19), unitamente all'ordine cronologico di presentazione delle domande (15 Tribunali, per una percentuale del 52%).

Incide notevolmente nelle scelte l'applicazione del criterio relativo alla distanza del luogo di residenza della coppia dalla zona di nascita del minore (62%, 18 Tribunali) e la struttura ove questi è ospitato (28%, 8 Tribunali). L'utilizzo di specifici programmi informatici per apprezzare e raffrontare le caratteristiche delle coppie da abbinare ai minori (24%, 7 Tribunali) è meno frequente, come illustrato nella figura sottostante.

Figura 33 Criteri per l'abbinamento di un minore ad una coppia

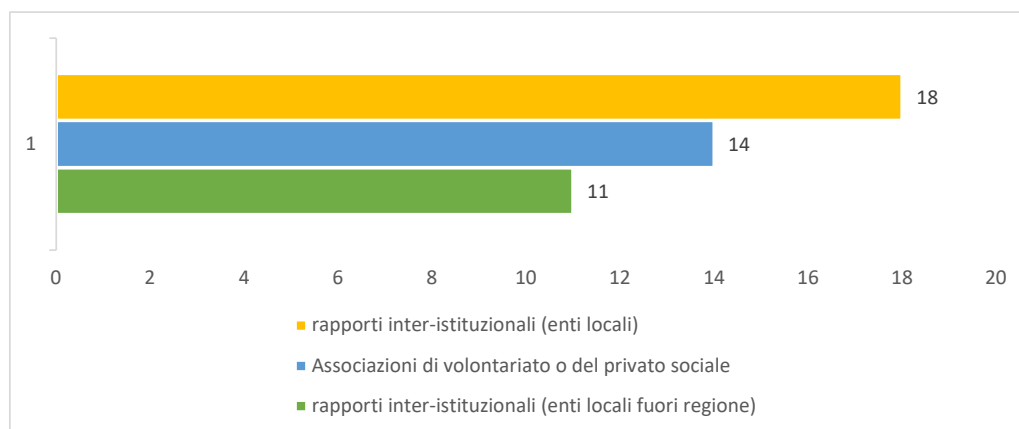
L'audizione delle coppie e dei minori, diretto ad accertare che le competenze genitoriali siano adeguate alle peculiari caratteristiche emotive e psicologiche degli adottandi, è condotta da Giudici onorari (90%, 26 Tribunali), togati (38%, 11 Tribunali), da entrambi, in via congiuntiva, con l'assistenza di un esperto (14%, 4 Tribunali) oppure esclusivamente da parte di un ausiliario (1 Tribunale).

Figura 34 Modalità di ascolto per l'abbinamento di un minore ad una coppia (risposta multipla)

Accordi con realtà territoriali

Generalmente il numero di coppie che presenta dichiarazione di disponibilità all'adozione è di gran lunga superiore a quello dei minori dichiarati adottabili nei singoli distretti. Nei casi in cui le coppie disponibili all'adozione vengano ritenute inidonee, per individuare una famiglia adatta nel proprio o in altri distretti i Tribunali si avvalgono di intese raggiunte con gli Enti locali e con altre istituzioni operative nel proprio distretto di competenza (62%, 18 Uffici) e in altre Regioni (38%, 11 Uffici), oppure con le Associazioni del privato sociale (48%, 14 Tribunali), come si evince dalla figura sottostante.

Figura 35 Soggetti con i quali sono state stipulate intese per l’abbinamento di un minore ad una coppia (risposta multipla)



1.3.6 Affidamento preadottivo a rischio giuridico: presupposti e ostacoli

Non di rado la decisione dichiarativa dell’adottabilità di un minore diviene definitiva dopo anni dall’accertamento giudiziale dello stato di abbandono, sancito in pronunce giudiziali impugnabili dalle parti in grado di Appello e dinanzi alla Suprema Corte di Cassazione. Per contro le dichiarazioni di adottabilità di minori non riconosciuti alla nascita divengono irrevocabili in tempi assai più ristretti.

La nozione di affidamento a rischio giuridico trae spunto dalla prassi giudiziaria di affidare minori dichiarati adottabili con sentenze non passate in giudicato a famiglie potenzialmente idonee ad adottarli.

Rispetto ai casi in cui disporre l’affidamento a rischio giuridico, oltre la metà dei Tribunali, pari all’59% (17), ha comunicato di aver selezionato criteri e prassi specifici, i quali invece non risultano adottati da 7 Tribunali (24%). 5 Tribunali non hanno fornito indicazioni.

Presupposti dell’affidamento a rischio giuridico

La valutazione dell’opportunità di disporre un affidamento preadottivo a rischio giuridico e la verifica delle circostanze in grado di giustificarlo vengono svolte accuratamente, caso per caso, dai Giudici togati e onorari, eventualmente coadiuvati da un esperto. Rilevo determinante assume il fattore correlato all’elevata probabilità che la dichiarazione di adottabilità pronunciata con sentenza di primo grado venga confermata in sede di impugnazione (62%, 18 Tribunali).

Sono poi stati segnalati casi in cui è stato disposto un affidamento ai sensi dell’art.10 L 184/1983, definito solo in senso ampio a rischio giuridico, ancor prima che venga dichiarato lo stato di adottabilità del minore. Simili vicende si riscontrano quando la valutazione prognostica sulla recuperabilità del rapporto tra il minore e la famiglia di origine appare totalmente infausta e ragionevolmente irreversibile (83%, 24 Tribunali) per evidenti condotte di abbandono (madri che si rendono irreperibili dopo aver dato alla luce il neonato senza invocare le norme vigenti in materia di parto anonimo), oppure quando i genitori biologici hanno espresso la loro rinuncia, anche in forma scritta, a un ulteriore progetto a tutela del minore e si constata l’assoluta e irre recuperabile inadeguatezza delle risorse familiari disponibili, certificata da relazioni socio-sanitarie, dagli esiti dell’osservazione degli incontri tra genitori e figli e dalle conclusioni rassegnate nei rapporti peritali acquisiti in giudizio. In tali circostanze, pertanto, è presumibilmente molto elevata la probabilità che venga dichiarata l’adottabilità del minore.

Il ricorso all’affidamento preadottivo a rischio giuridico riguarda anche quei minori dei quali è urgente tutelare con immediatezza gli interessi primari esistenziali (93%, 27 Tribunali) o scongiurare efficacemente fattori gravemente perturbativi del loro sereno sviluppo (79%, 23 Tribunali). Tali situazioni ricorrono per i minori specialmente bisognosi di un riferimento familiare stabile perché ospitati in strutture per lunghi

periodi, di età inferiore a 6 anni, portatori di specifiche necessità psico-fisiche, reduci da un percorso comunitario francamente fallimentare oppure allontanati dalle famiglie di origine per estrema necessità.

In tutte le situazioni richiamate vengono selezionate le coppie affidatarie che, opportunamente edotte sul significato e sui possibili sviluppi anche negativi dell'affidamento a rischio giuridico, sono reputate in chiave prospettica idonee ad accettarlo consapevolmente anche in vista di una futura adozione.

Ricorrendo le elencate condizioni giustificative dell'applicazione dell'affidamento a rischio giuridico, i Tribunali selezionano le coppie, individuate tra quelle rese disponibili tanto all'affidamento che all'eventuale adozione, in base ai parametri fissati per l'affidamento preadottivo dall'art.22, comma 4 L 184/1983. Il seguito della procedura si sviluppa secondo il già descritto modello ordinario di abbinamento tra minore e famiglia, la quale viene informata della possibilità di rientro del minore presso il nucleo familiare di origine in caso di riforma in sede di impugnazione della sentenza dichiarativa dello stato di adottabilità. In tali ipotesi il giudizio di adeguatezza della coppia ne investe anche le capacità di affrontare la particolare situazione di precarietà affettiva che discende dall'affidamento.

Nell'attesa che la dichiarazione di adottabilità divenga inoppugnabile, a seconda delle circostanze, i Tribunali dispongono l'affidamento a rischio giuridico con il provvedimento provvisorio contemplato dall'art.10 L 184/1983 o con ordinanza di affidamento preadottivo emanata ai sensi dell'art.22 L 184/1983.

Ostacoli nella ricerca di una famiglia per un minore a rischio giuridico

Le difficoltà nella ricerca di una famiglia adottiva per un minore in stato di adottabilità a rischio giuridico non sono incentrate esclusivamente sull'incertezza della futura adozione, in quanto ulteriori ostacoli significativi da affrontare sono posti dai problemi di salute e dall'età dell'adottando. In proposito, in particolare, 22 Tribunali (76%) indicano i disturbi psichici dei minori, 14 Tribunali, pari al 48%, ne segnalano i disturbi fisici e infine 9 Tribunali (31%) ne richiamano l'età.

Con il crescere dell'età, infatti, aumentano le probabilità che il minore sia reduce da precedenti affidamenti familiari non andati a buon fine, il cui insuccesso lascia ulteriori tracce profonde di delusione e acuisce il senso di abbandono. Queste condizioni possono indurre i minori, che il Giudice è tenuto a interpellare ex art. 7 L 184/1983, a rifiutare ulteriori tentativi di affidamento familiare o preadottivo, se maggiori di anni quattordici, o a manifestare il proprio dissenso, se infraquattordicenni.

In misura ridotta, ma comunque tutt'altro che trascurabile, i Tribunali individuano anche altri fattori ostativi all'affidamento a rischio giuridico dei minori, quali: precedenti gravi traumi subiti dall'adottando (14%, 4 Tribunali), disturbi comportamentali (10%, 3 Tribunali), persistenza di legami significativi intensi con le famiglie di origine e/o con fratelli/sorelle che non riescono a essere adottati (10%, 3 Tribunali), sperimentazione di precedenti fallimenti adottivi (3%, 1 Tribunale).

Figura 36 Ostacoli nell'affidamento a rischio giuridico (risposta multipla)

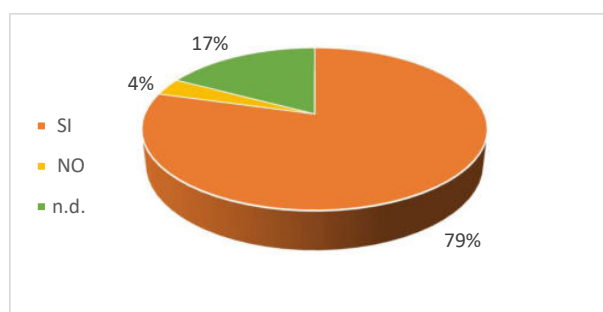


1.3.7 Continuità Affettiva. Sentenze di adozione ex art.25 L 184/1983, come modificato dalla L 149/2001

La L 149/2001 ha integrato l'art.25 L 184/1983 inserendo il comma 1 bis, in virtù del quale il periodo di affidamento familiare prolungato, disposto ex art.4, comma 5 bis L 184/1983, è equiparato a quello di affidamento preadottivo di cui all'art.25, comma 1 L 184/1983.

Dall'esame delle prassi adottate si rileva che il 79% dei Tribunali (23), nel calcolare la durata dell'anno di affidamento preadottivo, considera a tutti gli effetti, e quindi anche ai fini della pronuncia della sentenza di adozione, l'eventuale periodo trascorso dal minore in affidamento familiare a rischio giuridico, naturalmente dopo aver appurato, all'esito di specifica istruttoria, che l'adozione si riveli conforme all'interesse del minore e che tutti i soggetti legittimati vi consentano. 5 Tribunali non forniscono il dato e 1 solo Tribunale non adotta tale prassi.

Figura 37 Ai fini dell'adozione, viene calcolato l'eventuale periodo di affidamento a rischio giuridico?



1.3.8 Continuità affettiva: famiglie affidatarie che presentano domanda di adozione familiare ex lege n.173/2015

La L 173/2015, nell'aggiungere il comma 5-bis all'art.4 L 184/1983, ha consacrato il principio comunemente definito della "continuità affettiva", in virtù del quale se durante un prolungato periodo di affidamento il minore è dichiarato adottabile e se la famiglia affidataria chiede di adottarlo avendo i requisiti richiesti dall'art.6 L 184/1983, il Tribunale terrà conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia medesima. In ogni caso, andrà tutelata la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidatesi durante l'affidamento, anche quando il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia adottato da un'altra famiglia.

I risultati dell'indagine sull'attuazione del principio di continuità affettiva mostrano che il 76% dei Tribunali (22) teneva in considerazione privilegiata, già prima dell'entrata in vigore dell'innovazione apportata dalla L 173/2015, le domande di adozione presentate dagli affidatari del minore, in virtù di una prassi operativa che invece non aveva luogo in 3 Tribunali. 4 Tribunali non si sono pronunciati sul punto.

Il comma 5-bis dell'art.4 L 184/1983 ha dunque reso obbligatoria la valutazione di un elemento già apprezzato e valorizzato nella prassi precedentemente seguita dalla maggioranza degli Uffici giudicanti.

Viceversa, per i casi in cui un minore sia stato adottato da una famiglia diversa da quella alla quale era stato affidato, il 72% dei Tribunali (21) ha confermato di assicurare sistematicamente il mantenimento delle relazioni affettive tra gli ex affidatari e il minore, se rispondente all'interesse di quest'ultimo. La conservazione degli anzidetti rapporti non viene invece perseguita se si ritiene che possa avere effetti perturbanti, come segnalato da 6 dei Tribunali (21%), per cause riconducibili alla richiesta del minore capace di discernimento (4 Tribunali, 14%), su richiesta della famiglia affidataria (3 Tribunali, 10%) o della famiglia adottante (2 Tribunali, 7%). 2 Tribunali non hanno fornito informazioni.

1.3.9 Difficoltà nell'affidamento preadottivo: proroghe e interruzioni

Le risposte acquisite rivelano che nell'anno 2022 l'affidamento preadottivo ha avuto esito positivo nel 45% dei Tribunali (13), mentre nel 41% dei distretti (12) è stata disposta la convocazione degli affidatari e del

minore ex art. 22 L 184/1983, strumentale allo svolgimento di un'attività di mediazione e chiarificazione indirizzata tanto ai genitori adottanti che al minore. 4 Tribunali non hanno risposto al quesito in analisi.

La convocazione degli affidatari è stata giustificata, in prevalenza, dalle difficoltà di integrazione del minore nella nuova famiglia (48% dei Tribunali, 14). In misura più ridotta (7 Tribunali, 24%), il confronto è stato indotto dalle richieste formulate in tal senso dai minori capaci di discernimento, oppure, in 3 Tribunali (10%), dalla modifica delle condizioni di salute/personali/economiche degli affidatari, cui si è fatto fronte, in tutti i distretti ove si è posta la questione, garantendo alle famiglie affidatarie l'assistenza dei Servizi psicologici (41% dei Tribunali, 12), dei Servizi sociali e dei Consulenti (38% dei Tribunali, 11) e la percezione delle provvidenze finanziarie previste dall'art.6 comma 8 L 184/1983 (3% dei Tribunali 1), come risulta dai prospetti sottostanti

Figura 38 Convocazione degli affidatari e del minore - Anno 2022

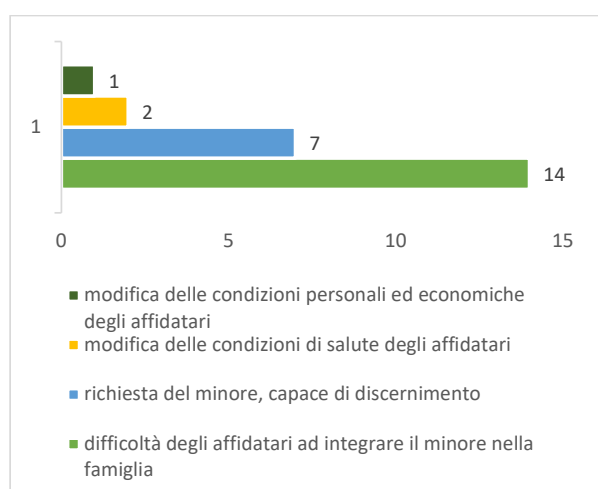
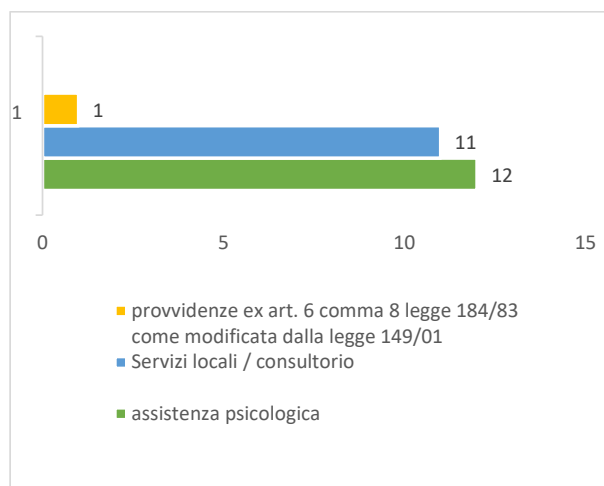


Figura 39 Interventi di sostegno alla famiglia affidataria – Anno 2022



Proroghe e interruzioni dell'affidamento preadottivo

In 14 Tribunali (48%) non vi sono state proroghe dell'affidamento preadottivo, la cui interruzione si è invece registrata in 12 Tribunali (41%).

Nei casi problematici è stato definito “raro” il ricorso agli istituti della proroga (48%, 14 Tribunali) e dell’interruzione dell’affidamento (55%, 16 Tribunali), i quali sono comunque stati applicati su richiesta del minore (24%, 7 Tribunali) per superarne le difficoltà di integrazione nel nucleo familiare degli adottanti (45%, 13 Tribunali) o per la modifica delle condizioni di personali/economiche e dell’ambiente familiare degli adottanti (7%, 2 Tribunali), come rappresentato nei grafici che seguono.

Figura 40 Proroga affidamento preadottivo Anno 2022 (risposta multipla)

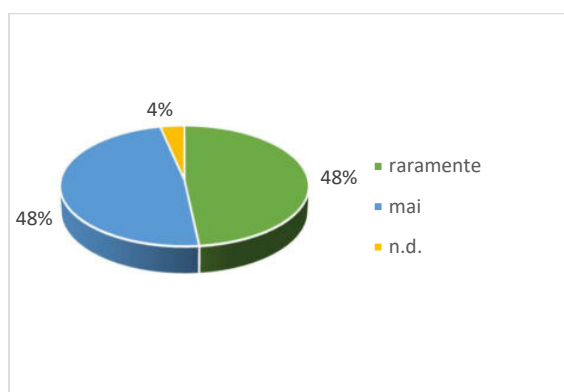


Figura 41 Interruzione affidamento preadottivo Anno 2022 (risposta multipla)

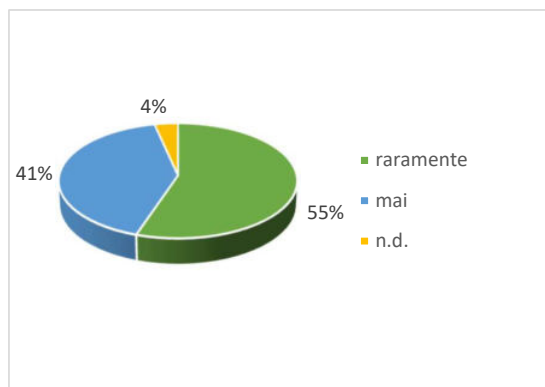
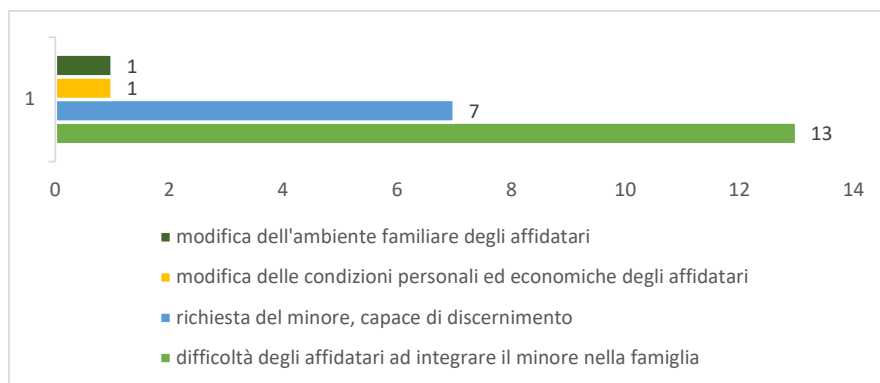


Figura 42 Motivi della proroga/interruzione dell'affidamento preadottivo – Anno 2022



1.3.10 Sostegno ai genitori adottivi nell'adozione nazionale ed internazionale

I servizi di supporto alle famiglie adottive sono offerti nel 55% dei distretti (16 Tribunali) in egual misura per le adozioni nazionali e internazionali. Le attività di sostegno anche psicologico alla genitorialità vengono garantite da Uffici pubblici o da organizzazioni di volontari (Servizi sociali, Consultori, Aziende sanitarie, Dipartimenti di salute mentale o di neuropsichiatria infantile, Associazioni, Gruppi di sostegno o di mutuo aiuto).

Sono state segnalate discontinuità e disomogeneità nella prestazione di tali servizi di assistenza alle famiglie nei casi di instabilità dei rapporti di lavoro costituiti tra gli enti erogatori e il proprio personale operativo assunto con contratti a tempo determinato o legati alla realizzazione di progetti di intervento.

1.3.11 Misure per favorire l'adozione di minori di età superiore a 12 anni o che presentano disabilità

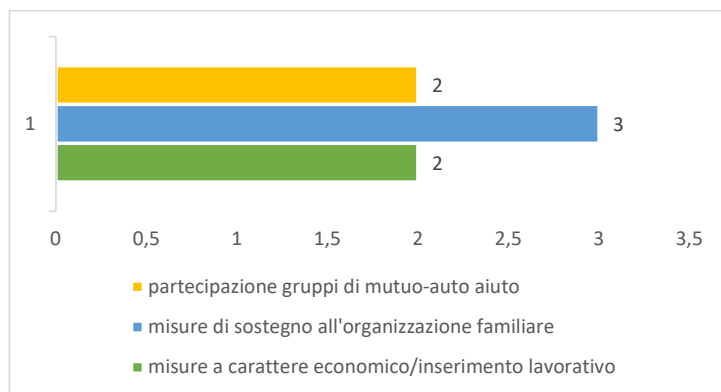
Per agevolare l'adozione di minori di età superiore a dodici anni o portatori di disabilità ex art. 4 L 104/1992 è prevista la possibilità di concedere sussidi economici a sostegno delle famiglie adottive, secondo quanto stabilito dal già richiamato art. 6, comma 8 L 184/1983, introdotto dalla L 149/2001.

Nei territori su cui esercitano la competenza i Tribunali per i minorenni di Bari, Bologna, Brescia, Reggio Calabria, Torino e Trieste (21% dei distretti) risultano avviate iniziative volte a garantire misure di carattere economico, di inserimento lavorativo degli adottanti o di sostegno all'organizzazione familiare, nonché interventi di formazione. La Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, in applicazione della legge regionale 22/21, ha stipulato un protocollo d'intesa con il Tribunale per i minorenni di Trieste, cui hanno aderito il Garante Regionale dei diritti delle persone, le Aziende Sanitarie, i servizi Sociali dei Comuni, gli enti autorizzati a operare nel campo dell'adozione internazionale e l'Ufficio scolastico regionale, finalizzato a fornire assistenza nelle adozioni di minori italiani e stranieri di età superiore ai 12 anni o con disabilità accertata.

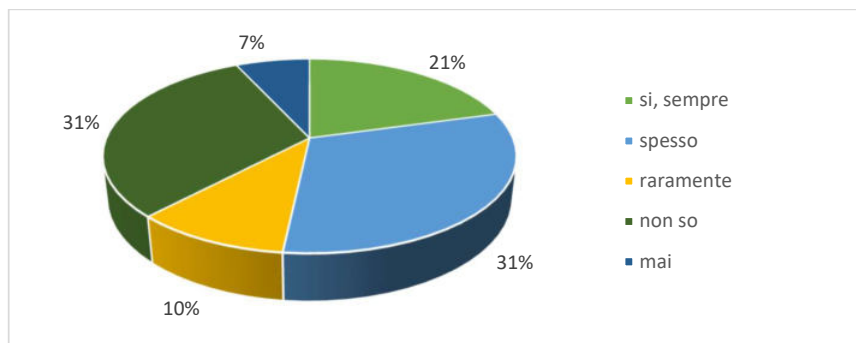
Al quesito formulato sulla disponibilità di simili strumenti di facilitazione rispondono negativamente 13 Tribunali (45%), 10 dei quali (34%) non vi hanno dato riscontro.

Nel prospetto di riferimento è indicato il tipo di agevolazione prevista.

Figura 43 Agevolazioni date per favorire l'adozione di minori di età superiore ai 12 anni



I programmi di sostegno alle coppie, dopo l'adozione nazionale e internazionale, hanno prodotto gli effetti attesi "spesso" nel 31% dei Tribunali (9) e "sempre" nel 21% dei Tribunali (6), mentre ciò è avvenuto "raramente" nel 10% dei casi (3 Tribunali), come si può osservare nella figura sottostante. 2 Tribunali, invece, ritengono inadeguate le attività di sostegno destinate alle coppie. Una consistente quota di Tribunali, 9, pari al 31%, non ha manifestato opinioni in proposito.

Figura 44 – Le attività di sostegno post-adoitivo rivolte alle coppie sono state proficue?

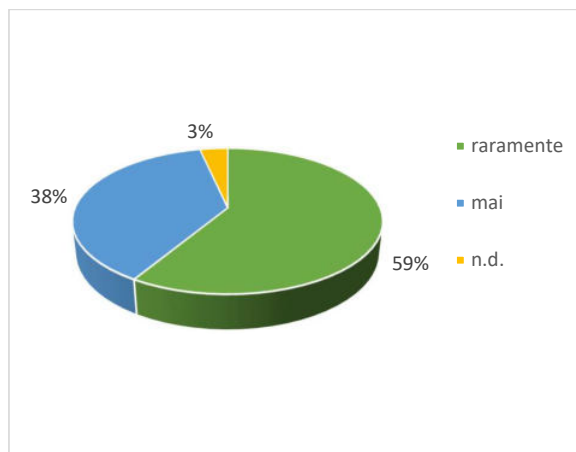
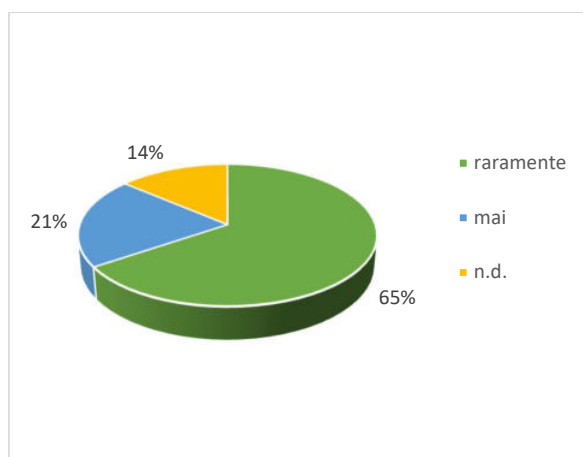
1.3.12 Adozioni interrotte: continuità delle relazioni affettive dopo l'interruzione dell'adozione e riapertura delle procedure per l'adozione

Questo paragrafo si propone di:

- individuare le ragioni degli allontanamenti dei minori dopo il perfezionamento dell'adozione nazionale e internazionale;
- verificare se in simili casi vengono mantenute le relazioni affettive tra il minore e la famiglia adottiva;
- accertare se, per i minori allontanati, vengono avviati nuovi percorsi adottivi;
- valutare le misure utili a prevenire gli allontanamenti.

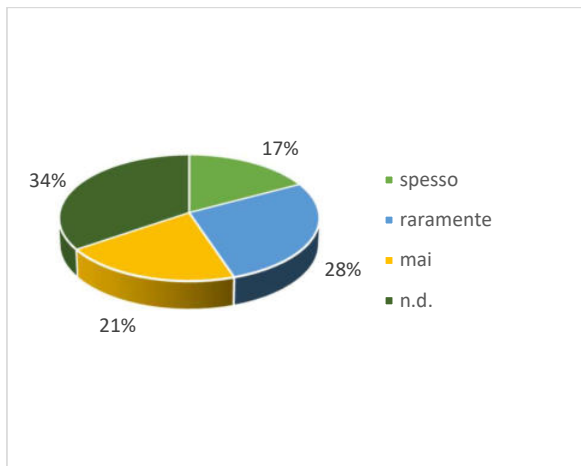
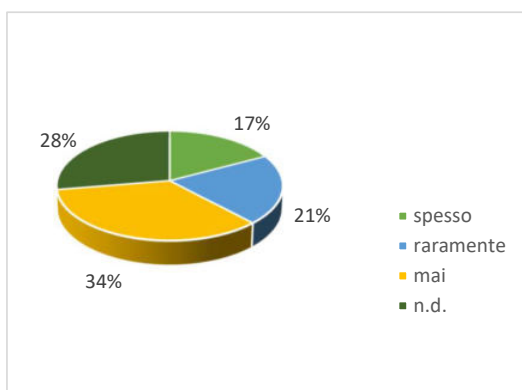
Il 38% dei Tribunali (11) informa che nell'anno 2022 non sono emersi casi di interruzione dell'adozione nazionale, mentre in 17 distretti (59%) tali interruzioni si sono presentate "raramente". Le circostanze che le hanno determinate sono riconducibili alla constatata impossibilità di integrazione del minore nel nucleo familiare (17 Tribunali, pari al 59%), alla richiesta del minore capace di discernimento (9 Tribunali, 31%), a volte dovuta alla ricerca delle origini, o alla modifica delle condizioni personali/economiche e dell'ambiente familiare dei genitori adottanti (3 Tribunali, 10%). Sull'argomento in esame 1 Tribunale non ha rilasciato informazioni.

Nell'adozione internazionale il 21% dei Tribunali (6) riferisce di non aver riscontrato nell'anno 2022 vicende di adozioni interrotte, mentre il 65% degli Uffici (19) ha ravvisato, seppur raramente, la necessità di allontanare il minore dalla famiglia adottiva. I motivi principali del fallimento dell'adozione internazionale sono stati indicati, come per l'adozione nazionale, nell'impossibilità di integrazione del minore nel nucleo familiare (20 Tribunali, pari al 69%), nella richiesta del minore stesso (10 Tribunali, 34%), nella modifica delle condizioni personali/economiche e dell'ambiente familiare dei genitori adottanti (5 Tribunali, 17%), correlate in particolare a eccessive aspettative o rigidità dei genitori adottivi. 4 Tribunali non si sono espressi sul punto. Si noti che gli insuccessi dei percorsi adottivi tanto nazionali che internazionali, peraltro piuttosto infrequenti, non risultano suscitati da ragioni di ordine economico o di salute.

Figura 45 Adozioni nazionali interrotte Anno 2022**Figura 46 Adozioni internazionali interrotte – Anno 2022****Continuità delle relazioni dopo l'interruzione dell'adozione**

Nelle ipotesi, invero sporadiche, di interruzione dell'adozione nazionale o internazionale e di conseguente allontanamento dalla nuova famiglia è emerso come il minore abbia "raramente" continuato a intrattenere rapporti con la famiglia adottiva dalla quale si era distaccato in 8 distretti (28%) per l'adozione nazionale e in 6 (21%) per l'adozione internazionale. Per contro, la continuità delle relazioni affettive si è rivelata più frequente, tanto nell'adozione nazionale quanto in quella internazionale, nel 17% dei Tribunali (5), i quali hanno comunicato che tali legami vengono mantenuti "spesso".

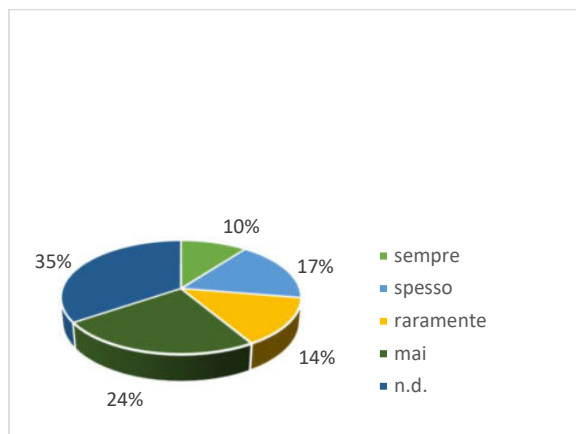
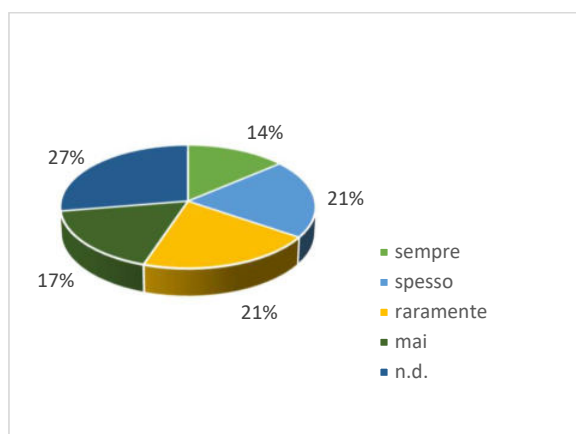
In merito appare piuttosto elevato il numero di risposte non acquisite, rispettivamente 8 per l'adozione nazionale e 10 per quella internazionale.

Figura 47 Continuità delle relazioni Adozione nazionale Anno 2022**Figura 48 Continuità delle relazioni Adozione internazionale Anno 2022****Riapertura della procedura adottiva dopo un'interruzione**

Sono state promosse nuove procedure di adottabilità per i minori la cui adozione nazionale si è interrotta “sempre” dinanzi a 3 Tribunali (10%) e “spesso” in 5 distretti (17%), mentre il ricorso alla rinnovazione dei procedimenti di adozione internazionale si assesta su valori solo lievemente superiori (4 Tribunali, pari al 14%, l’hanno disposta “sempre”; altri 6 Tribunali, per il 21%, “spesso”).

Le nuove procedure sono state aperte invece solo “raramente” dal 14% dei Tribunali (4) per l’adozione nazionale e dal 21% (6) per l’adozione internazionale.

Infine non risultano instaurate ulteriori procedure per l’adozione nazionale nel 24% dei Tribunali (7) e dal 17% dei Tribunali (5) per l’adozione internazionale, come si evince dai dati inseriti nelle figure seguenti.

Figura 49 Nuove procedure di adottabilità Adozione Nazionale Anno 2022**Figura 50 Nuove procedure di adottabilità Adozione internazionale Anno 2022****Motivi per i quali non sono state aperte nuove procedure di adottabilità**

Per lo più le nuove procedure di adottabilità non sono state attivate quando i minori sono risultati prossimi al compimento della maggiore età, a causa del rifiuto da essi opposto, oppure all'esito della valutazione dei disturbi comportamentali degli adottandi e del loro attaccamento alla famiglia d'origine.

1.3.13 Consultazione della Banca dati adozioni (BDA) per l'abbinamento di un minore a una famiglia

L'art. 40 L 149/2001 ha istituito, presso il Ministero della Giustizia, una banca dati (di seguito BDA) dei minori dichiarati adottabili e dei coniugi, o persone singole, aspiranti all'adozione nazionale e internazionale, accessibile da tutti i Tribunali per i minorenni attraverso una rete di collegamento destinata a raccogliere e ottimizzare ogni informazione utile a garantire il miglior esito del procedimento adottivo.

Il funzionamento della BDA è regolamentato dai Decreti del Ministero della Giustizia del 24 febbraio 2004, del 14 luglio 2004 e del 15 febbraio 2013.

Prima di esporre gli esiti della rilevazione effettuata sul tema in questione, occorre fare presente che la piena efficienza della BDA è stata condizionata dal completamento dei processi di informatizzazione dei Tribunali per i minorenni, i quali consentono il caricamento automatico dei dati e la loro elaborazione ai fini previsti dalla L 149/2001. La Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero della Giustizia

ha ultimato, nell'ottobre 2016, le operazioni di diffusione a tutte le sedi dei Tribunali per i minorenni del sistema informatico SIGMA.

A seguito dell'intesa raggiunta il 29 gennaio 2019 tra le articolazioni Dipartimentali del Ministero della Giustizia corresponsabili del funzionamento della BDA (Ufficio di Gabinetto del Ministro, Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità, Direzione generale dei Sistemi Informativi Automatizzati e la Direzione generale di Statistica), sono state avviate le operazioni di revisione dei parametri di censimento degli elementi procedurali acquisiti in BDA al fine di migliorarne la funzionalità.

Per consentire la verifica, in sede di consultazione centralizzata, del numero effettivo di "minori adottabili", corredato dall'indicazione dei loro eventuali "bisogni speciali", e di "coppie o persone singole aspiranti all'adozione", è stato concordato di uniformare, su scala nazionale, i codici differenziati già applicati dai singoli Tribunali nella catalogazione dei provvedimenti rilevanti, affinché i dati significativi di riferimento possano confluire nella BDA secondo un metodo innovativo di estrazione ordinato per soggetti e non più per tipologia di provvedimento.

Al momento l'infrastruttura informatica in uso nei Tribunali per i minorenni è in fase di riordino. Nell'incontro tenutosi il 13 settembre 2023 tra i nuovi vertici della Direzione generale dei Sistemi Informativi Automatizzati del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia e gli Uffici del Capo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, sono state riassunte le esigenze precedentemente rilevate nelle precedenti edizioni della Relazione al Parlamento. In particolare, si è manifestata la necessità di consentire che il flusso dei dati archiviati nei registri informatici dei Tribunali per i minorenni venga ordinato con una codifica uniforme per poter confluire nella BDA secondo un metodo di estrazione ordinato per soggetti e non più per tipologia di provvedimento, sottolineando nel contempo le caratteristiche dei minori portatori di bisogni speciali e le persone disponibili ad adottarli.

Resta quindi da completare il riordino dell'infrastruttura informatica e la trasposizione dei dati da parte della Direzione generale dei Sistemi Informativi Automatizzati.

Il 76% dei Tribunali (22) chiamati a esprimere il proprio parere ha ravvisato l'utilità della BDA nella ricerca di famiglie idonee all'adozione nazionale di minori nell'ambito del proprio distretto, tant'è che molti di essi si stanno dotando di una banca dati locale. Viceversa il 14% dei Tribunali (4) non ne ha reputato proficua la consultazione. 3 Tribunali non hanno manifestato alcuna opinione.

1.3.14 Adozione in casi particolari: da parte di persone singole e del coniuge o del convivente del genitore biologico nelle relazioni more uxorio e unioni civili

Questo paragrafo tratta delle domande di adozione proposte, ex art.44, comma 1 L 184/1983, da parenti, persone singole, coniugi o conviventi -in virtù di relazioni more uxorio e unioni civili omosessuali- del genitore biologico degli adottandi, oppure relative a minori per i quali si è constatata l'impossibilità di procedere all'affidamento preadottivo.

Dati statistici sull'adozione in casi particolari.

Nell'anno 2022, a fronte di 754 domande presentate, sono state pronunciate 656 sentenze di adozione in casi particolari ai sensi dell'art.44 L 184/1983.

Nella maggior parte delle decisioni (320) è stata fatta applicazione dell'art.44, comma 1 lett. b) L 184/1983, invocata in 354 istanze, mentre in 295 provvedimenti è stata disposta l'adozione di minori per i quali, nell'ambito di 362 procedimenti, era stata constatata l'impossibilità di addivenire all'affidamento preadottivo ex art.44, comma 1 lett. d) L 184/1983.

Tavola 16 Adozione in casi particolari

Anno 2022	lettera a	lettera b	lettera c	lettera d	totale
Domande di adozione presentate ai sensi dell'art.44 *	33	354	5	362	754
Sentenze di adozione in casi particolari ai sensi dell'art. 44*	26	320	15	295	656

Fonte: Elaborazione Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia

* Ai sensi della legge 184/1983

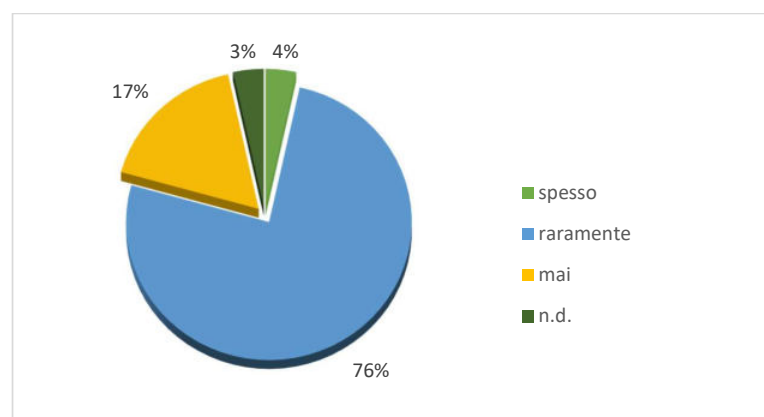
* *I dati della sede di Torino sono riferiti solo al primo semestre 2022.

Adozione in casi particolari da parte di persone singole

Nell'anno 2022 la mole di pronunce (295) di adozione a favore di persone singole emesse ex art. 44, comma 1 lett. d) L 184/1983 è stata piuttosto esigua nella maggior parte dei distretti, in alcuni dei quali, tuttavia, (Bologna, Genova, Milano, Napoli, Roma e Venezia) il numero di tali sentenze è stato più consistente.

Infatti il 76% dei Tribunali (22) ha definito "raro" il ricorso all'istituto in questione, mentre il 17% di essi (5) ha reso noto di non averne mai fatto applicazione. Per contro, solo 1 Tribunale (3%) ha asserito di aver ricevuto "spesso" tali domande. Uno dei Tribunali interpellati non ha risposto al quesito.

Figura 51 Persone singole adottanti Anno 2022



Adozione in casi particolari nelle unioni eterosessuali

Come illustrato nelle figure 1.3.23 e 1.3.24, il 93% dei Tribunali (27) ha reso noto di avere pronunciato nell'anno 2022 sentenze di adozione in casi particolari a favore della persona convivente del genitore biologico del minore in virtù relazioni more uxorio, utilizzando in misura prevalente (59%, 17 distretti) la norma, prevista dall'art.44, comma 1 lett. d) L 184/1983, che disciplina le ipotesi di impossibilità di procedere all'affidamento preadottivo. Dinanzi al 34% dei Tribunali (10) tali domande sono state invece formulate ai sensi dell'art.44, comma 1 lett. b) L 184/1983 dal coniuge del genitore del minore adottato.

Rispetto alla precedente rilevazione relativa all'anno 2019, dalla quale era risultato che tali decisioni erano state emesse dal 66% dei Tribunali (19), si registra un incremento degli Uffici (27) che hanno trattato la materia in esame.

Soltanto 2 Tribunali non hanno offerto dati al riguardo.

Figura 52 Adozioni a favore del convivente del genitore biologico del minore – unioni eterosessuali – Anno 2022

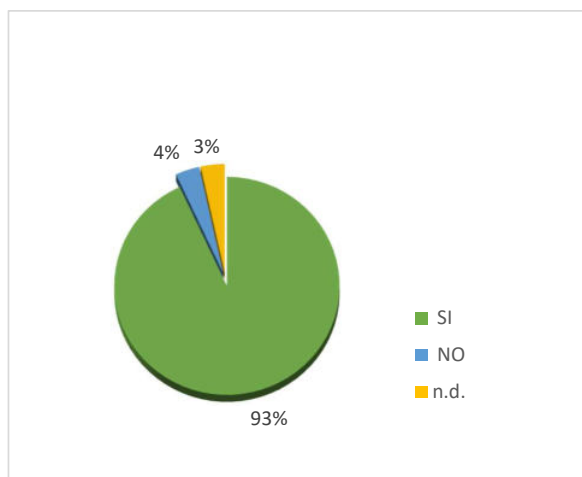
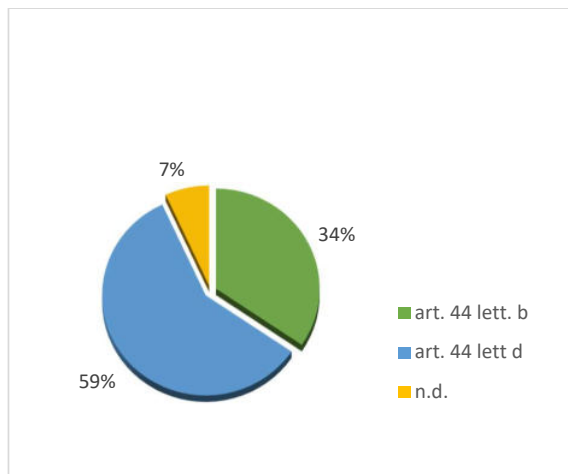
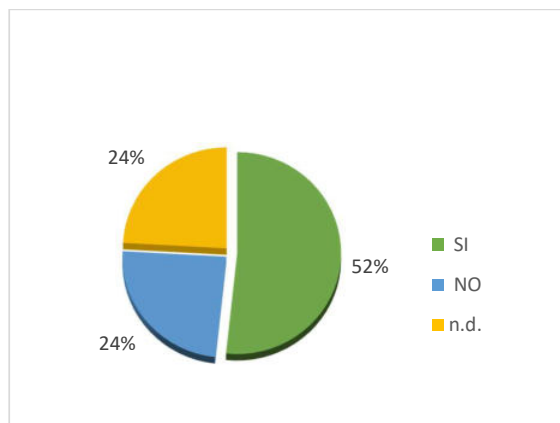
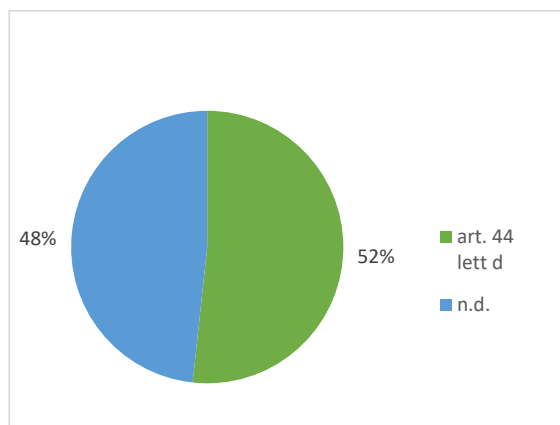


Figura 53 Adozioni a favore del convivente del genitore biologico del minore – unioni eterosessuali – Anno 2022



Adozioni in casi particolari nelle unioni civili

Nei casi di unioni civili, il 52% dei Tribunali (15) ha emesso nel 2022 sentenze di adozione in casi particolari, sempre e soltanto a favore del convivente del genitore biologico del minore, ex art.44, comma 1 lett. d) L 184/1983.

Figura 54 Adozioni a favore del convivente del genitore biologico del minore – unioni omosessuali- Anno 2022**Figura 55 Adozioni a favore del convivente del genitore biologico del minore – unioni omosessuali – Anno 2022**

1.4. Minori in adozione internazionale

1.4.1 Dati statistici: domande di disponibilità, decreti idoneità, provvedimenti di affidamento preadottivo e adozione

Nell'anno 2022 sono state rivolte ai Tribunali per i minorenni 2.114 domande di dichiarazione di idoneità all'adozione internazionale di minori stranieri, più avanti la Relazione analizza i dati raccolti dalla Commissione adozioni internazionali. Nella tavola che segue sono annotati i dati su alcuni tipi di provvedimenti emessi dai Tribunali per i minorenni in materia di adozione internazionale ai sensi della L 184/1983: decreti di accertamento dell'idoneità e decisioni di affidamento pre-adoztivo, di adozione e di riconoscimento di adozioni pronunciate in Paesi stranieri in favore di coppie residenti all'estero.

Tavola 17 Provvedimenti in materia di adozione internazionale emessi dai Tribunali per i minorenni* Anno 2022

Domande di idoneità all'adozione di minori stranieri	Decreti di idoneità all'adozione di minori stranieri (art. 30)	Affidamenti preadottivi di minori stranieri	Adozioni di minori stranieri	Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero (art.36 co.4)
--	--	---	------------------------------	---

2.114	1.462	45	527	180
--------------	--------------	-----------	------------	------------

Nella tavola successiva figurano gli ulteriori provvedimenti, anch'essi strumentali all'adozione di minori stranieri, di ratifica delle sentenze di adozione emesse in altri Paesi, aderenti e non aderenti alla "Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione" fatta a L'Aja il 29 maggio 1993.

L'elenco dei Paesi aderenti alla Convenzione richiamata è consultabile accedendo al sito informatico della Commissione adozioni internazionali (<https://www.commissioneadozioni.it/>).

Tavola 18 Provvedimenti in materia di adozione internazionale emessi dai Tribunali per i minorenni* Anno 2022

"Ratifica" delle sentenze emesse da altri Paesi aderenti e non aderenti alla "Convenzione sulla protezione dei minori e sulla cooperazione in materia di adozione" fatta a L'Aja il 29 maggio 1993						
Decreti che ordinano l'immediata trascrizione	Decreti che riconoscono i provvedimenti	Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo				
dei provvedimenti di adozione emessi in Paesi aderenti (artt.35 c.2 e 3 e 36 c.1 L 184/1983)	di affidamento preadottivo emessi da Paesi aderenti (artt.35 c.4 e 36 c.1 L 184/1983)	di adozione emessi da Paesi non aderenti (art. 36 cc.2 e 3 L 184/1983)	di affidamento preadottivo emessi da Paesi non aderenti (art.36 c.2 e 3 L 184/1983)	disposto in Paesi aderenti (art.36 c.2 e 3 L 184/1983)	in non Paesi aderenti (artt.35 c.4 e 36 c.1 L 184/1983)	disposto in Paesi aderenti (artt.35 c.4 e 36 c.1 L 184/1983)
424	30	58	15	1	44	

Fonte: Elaborazione Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia

nr = dato non rilevato

* I dati della sede di Torino sono riferiti solo al primo semestre 2022.

Nell'ambito dell'adozione internazionale, nel 2022 i Tribunali hanno emesso 527 provvedimenti di adozione di minori stranieri e 180 pronunce di riconoscimento di sentenze di adozione emesse in Paesi stranieri in favore di italiani residenti all'estero, a fronte di 1.462 decreti di accertamento dell'idoneità di coppie all'adozione internazionale e di 2.114 domande di dichiarazione dell'idoneità all'adozione internazionale pervenute.

1.4.2 Contenuto dei decreti di idoneità all'adozione internazionale

Secondo la prassi comune al 76% dei Tribunali (22), nei decreti di idoneità all'adozione internazionale vengono indicate alcune caratteristiche dei minori virtualmente adottabili, dei quali sono annotati età e numero che la famiglia è disposta ad accogliere, rispettivamente, dal 62% (18) e dal 59% dei Tribunali (17). La disponibilità ad adottare due o più fratelli è precisata nei decreti resi dal 48% dei Tribunali (14), mentre le condizioni di salute dei minori vengono specificate dal 28% di essi (8).

Nei provvedimenti dichiarativi dell'idoneità all'adozione internazionale pronunciati nel 38% dei distretti (11) si prende atto inoltre, in presenza di altri figli della coppia aspirante, del profilo della primogenitura, nonché della disponibilità ad accogliere minori reduci da eventuali esperienze traumatiche.

Alle domande relative a questo paragrafo il 10% dei Tribunali (3) non ha risposto.

Nel caso in cui, dopo l'emissione del decreto di idoneità, la coppia chieda la rimozione di tali indicazioni dettagliate inserite per facilitare l'iter adottivo all'estero, secondo un meccanismo definito nella pratica di "estensione", il 38% dei Tribunali (11) incarica i Servizi sociali di ricostruire e approfondire le motivazioni che hanno indotto la coppia a rivedere le caratteristiche degli adottandi inizialmente individuate. Il 31% dei Tribunali (9) demanda invece il compimento delle indagini a un Giudice onorario. 2 Tribunali segnalano di

non aver ricevuto domande di rimozione o modifica delle indicazioni contenute nei decreti di idoneità all'adozione all'estero e altri 8 Tribunali non hanno fornito riscontro al quesito.

1.4.3 Motivi che determinano la revoca del decreto di idoneità

Il 52% dei Tribunali (15) riferisce che nell'anno 2022 non sono sopravvenute anomalie in grado di alterare i risultati dei giudizi positivi formulati sulle coppie e di giustificare la revoca dei decreti dichiarativi della loro idoneità all'adozione internazionale ai sensi dell'art. 30, comma 4 L 184/1983.

Viceversa il 45% dei Tribunali (13) ha acquisito "raramente" elementi che hanno imposto di procedere a una revisione della valutazione di idoneità della coppia precedentemente espressa. 1 dei Tribunali interpellati non ha comunicato il dato richiesto.

In proposito è stato precisato che l'adozione di un minore proveniente da un altro Paese richiede, quale condizione imprescindibile, la permanenza inalterata dei requisiti giustificativi riconosciuti nella dichiarazione di idoneità, fondati su accurate valutazioni della situazione personale e familiare degli adottanti.

Nondimeno la revoca dei decreti di idoneità all'adozione internazionale può trarre spunto anche dall'emersione e dalla sopravvenienza di determinati aspetti o fatti indicati nel seguente elenco:

- separazione della coppia (52%, 15 Tribunali)
- decesso di uno dei coniugi (34%, 10 Tribunali)
- sopravvenuta adozione nazionale (21%, 6 Tribunali)
- motivi di salute di uno dei coniugi (17%, 5 Tribunali)
- nascita di un figlio biologico (10%, 3 Tribunali)
- ingiustificata rinuncia a più di una proposta di abbinamento (45%, 13 Tribunali)
- occultamento durante la fase valutativa di fatti essenziali attinenti alla coppia (48%, 14 Tribunali)
- comunicazione di fatti di reato riguardanti un genitore (1 Tribunale)
- venir meno dei requisiti previsti dalla norma (1 Tribunale).

1.5. Accesso alle origini (informazioni sull'identità dei genitori biologici)

Preambolo

Sul piano generale, si osserva che l'accesso alle informazioni sull'identità di genitori biologici, disciplinato dall'art.28 L 184/1983, può essere richiesto al Tribunale per i minorenni del luogo di residenza degli istanti:

- a) dagli adottati che abbiano raggiunto l'età di 25 anni;
- b) dagli adottati maggiorenni infraventicinquenni, quando ricorrano gravi e comprovati motivi attinenti alla loro salute psico-fisica;
- c) dai genitori adottivi, quando sussistano gravi e comprovati motivi di carattere generale.

Secondo un indirizzo interpretativo diffuso, la domanda può essere proposta anche da persone non riconosciute dai genitori biologici che non siano state adottate.

L'acquisizione delle informazioni è autorizzata o negata dal Tribunale in composizione collegiale, il quale provvede con decreto dopo avere ascoltato le persone di cui ha ritenuto opportuna l'audizione e assunto tutte le informazioni, anche di carattere sociale e psicologico, necessarie per valutare che l'invocata comunicazione delle notizie non comporti grave turbamento al richiedente, come previsto dall'art.28, comma 6 L 184/1983.

L'istruzione della procedura, il cui iter è regolato dal legislatore soltanto nei suoi tratti fondamentali, è abbastanza snella quando è nota l'identità dei genitori biologici, mentre si profila più complessa e di esito incerto ove la madre dell'adottato, avvalendosi della facoltà che le è accordata dalla legge, abbia chiesto al momento del parto di non essere nominata.

1.5.1 Dati statistici

Tavola 19 Procedimenti di accesso alle origini

c/o Tribunali per i minorenni Anno 2022

Sopravvenuti	239
Definiti	239
Pendenti	390

Fonte: Elaborazione Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia

* I dati della sede di Torino sono riferiti solo al primo semestre 2022.

** Procedimenti di accesso alle origini ex art.28 c.4 e c.5 legge 184/1983, come modificato dalla legge 149/2001.

Tavola 20 Provvedimenti di accesso alle origini

c/o Tribunali per i minorenni – Anno 2022

Accolti	199
Rigettati	37
Revocati	0
Archiviati	21

Fonte: Elaborazione Ufficio I del Capo Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità su dati del Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa del Dipartimento per l'innovazione tecnologica della Giustizia

* I dati della sede di Torino sono riferiti solo al primo semestre 2022.

Nell'anno 2022 tutte le 239 domande di accesso alle origini proposte dinanzi ai Tribunali (nel 2019 ne erano state articolate 369) sono state definite: 199 con decisioni di accoglimento, 37 con pronunce di rigetto e 21 con provvedimenti di archiviazione. Le istanze sono state formulate da parte dei genitori adottivi, dal responsabile di una struttura ospedaliera o di un presidio sanitario, ai sensi ex art.28, comma 4 L 184/1983, oppure dagli adottati in applicazione dell'art.28, comma 5 L 184/1983 (l'intero testo dell'art.28 L 184/1983 è stato introdotto dalla L 149/2001).

All'epoca della rilevazione, il numero globale di domande di accesso alle origini pendenti a livello nazionale è risultato pari a 390.

1.5.2 Caratteristiche ed età dei richiedenti l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici nell'ambito dell'adozione nazionale

Dei Tribunali interpellati, il 90% (26) ha ricevuto, dagli adottati e dai genitori adottivi, richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici. 1 Tribunale non ha ricevuto istanze e 2 non hanno risposto al quesito. Al 52% dei Tribunali (15) sono pervenute anche domande di informazioni circa i fratelli/sorelle biologici.

La maggior parte delle richieste è stata presentata da persone adottate di età superiore ai 25 anni in 41% dei Tribunali (12), in quanto l'estensione ai giovani adottati infraventicinquenni della legittimazione all'interpello è consentita, come si è detto nel preambolo, soltanto in ipotesi eccezionali. Nonostante ciò, 8 Tribunali, per una quota pari al 28%, hanno ricevuto domande di accesso alle origini da parte di giovani di età compresa tra i 18 ed i 25 anni e, in egual misura, dai genitori adottivi.

1.5.3 Procedure per accertare che l'informazione sulle origini non comporti turbamento all'istante

Per accertare se l'accesso alle notizie possa recare grave turbamento all'adottato l'83% dei Tribunali (24) ne dispone la convocazione e l'audizione, avvalendosi dell'ausilio del Giudice onorario nel 59% dei Tribunali (17). Laddove considerata opportuna, viene effettuata una valutazione psicologica nel 34% dei Tribunali (10).

1.5.4 Procedure per l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici di persone riconosciute alla nascita

Superata con esito positivo la fase preliminare di indagine psicologica, le informazioni sull'identità di genitori e/o fratelli/sorelle biologici, unitamente a quelle di carattere sanitario, vengono rilasciate con varie modalità. Nel 38% dei Tribunali (11) i ricorrenti acquisiscono le informazioni sull'identità dei genitori biologici tramite comunicazione in sede di udienza camerale, oppure prendono visione diretta degli atti inseriti nel fascicolo processuale, insieme ad un Giudice onorario nel 31% dei Tribunali (9) o liberamente nel 14% di essi (4).

Meno frequente si presenta il ricorso al modello di comunicazione mediata delle informazioni, le quali vengono trasmesse per iscritto, con decreto notificato al destinatario, dal 10% dei Tribunali (3), demandando il compito di inoltrarle ai destinatari, in busta chiusa, alla Cancelleria del Tribunale o al difensore della parte ricorrente, oppure consegnando il plico direttamente alla parte (2 Tribunali, pari al 7%).

1.5.5 Procedure per l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici di persone non riconosciute alla nascita: convocazione dell'istante e della madre biologica, ricerca della madre biologica, comunicazione dell'identità della madre biologica, rilascio delle informazioni in caso di decesso della madre biologica

Dall'anno 2000 il nostro ordinamento permette alla donna che partorisce di manifestare la volontà di rimanere anonima.

In particolare l'art.30, comma 1 DPR 396/2000, contenente il "Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile", recita: "la dichiarazione di nascita è resa da uno dei genitori, da un procuratore speciale, ovvero dal medico o dalla ostetrica o da altra persona che ha assistito al parto, rispettando l'eventuale volontà della madre di non essere nominata".

Il principio di tutela dell'anonimato della partoriente è stato quindi trasfuso nella L 184/1983, il cui art. 28, comma 7, così come sostituito dall'art. 177, comma 2 D. Lgs 196/2003 ("Codice in materia di protezione dei dati personali"), vieta di accedere alle informazioni sulla madre che ha dichiarato, alla nascita del figlio, di non voler essere nominata.

Tuttavia la Corte Costituzionale, con sentenza n.278 del 2013, ha sancito l'illegittimità costituzionale della norma dettata dall'art.28, comma 7 L 184/1983 nella parte in cui non consente al Giudice di interpellare la madre biologica per verificare se intenda revocare la dichiarazione di anonimato precedentemente resa.

Nella motivazione della decisione che, di fatto, ha reso elastica la regola dell'irreversibilità del segreto, la Consulta ha esortato il legislatore a "introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a tutelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo, agli effetti della verifica di cui innanzi si è detto".

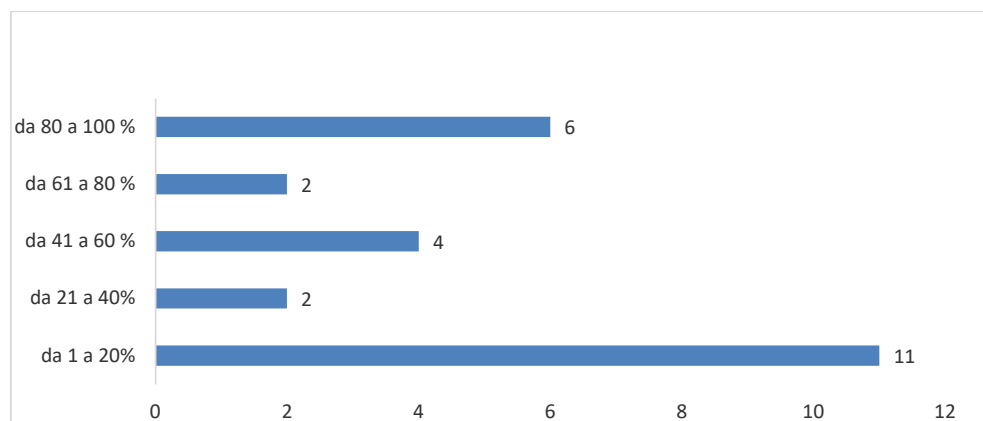
La mancanza di una disciplina specifica delle modalità di interpello ha suscitato in giurisprudenza indirizzi interpretativi contrastanti poi composti dalle Sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione, la quale, con pronuncia n.1946 del 2017, ha escluso che l'incompletezza del quadro normativo, nella sua considerazione isolata, possa giustificare il rigetto delle istanze di accesso, come inizialmente affermato da alcuni Tribunali. Infatti la richiamata decisione di legittimità, emessa su ricorso proposto dal Procuratore generale nell'interesse della legge in applicazione dell'art.363, comma 1 c.p.c., ha consacrato il principio secondo il quale, su richiesta del figlio che abbia presentato domanda ai sensi dell'art.28 L 184/1983, il Giudice può interpellare la madre biologica ai fini di un'eventuale revoca dell'originaria dichiarazione della volontà di non essere nominata, utilizzando modelli procedurali non vincolati, idonei ad assicurare tanto la massima riservatezza quanto l'assoluto rispetto della dignità della persona e del diritto della donna a confermare la volontà di restare sconosciuta, il quale costituisce un limite insuperabile per l'adottato nella ricerca delle proprie origini.

Istanze di accesso alle informazioni sui genitori biologici presentate nell'anno 2022 da persone non riconosciute alla nascita, espresse in % rispetto alle persone riconosciute.

Nel 38% dei Tribunali (11) le richieste di accesso alle origini provengono da persone non riconosciute alla nascita in misura oscillante tra l'1% e il 20% del volume totale di domande, proposte anche da parte di persone riconosciute, mentre nei restanti distretti si sono registrate percentuali sensibilmente superiori (6 Tribunali tra l'80% e il 100% dei casi; 4 Tribunali dal 41% al 60%; 2 Tribunali dal 21% al 40%; 2 Tribunali dal 61% all'80%), come si evince dalla figura sottostante.

In 2 distretti non risulta pervenuta alcuna istanza, mentre i restanti 2 Tribunali non hanno rilasciato informazioni sul punto.

Figura 56 Percentuale di richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici presentate da persone non riconosciute alla nascita Anno 2022



Orientamento assunto dai Tribunali sulle richieste di accesso alle origini presentate da persone non riconosciute dai genitori biologici dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 278/2013

Convocazione dell'istante

Il 59% dei Tribunali (17) convoca l'istante per accertare le motivazioni della richiesta di accesso all'identità della madre biologica. L'esame consta di una verifica preliminare, condotta dal Giudice togato nel 17% dei Tribunali (5) e/o del Giudice onorario nel 3% di essi (1). In 2 Tribunali, per una proporzione del 7%, tale indagine viene svolta mediante valutazione psicologica rivolta ad accertare che l'accesso non rechi grave turbamento al richiedente, come da prassi già delineata. In 2 Tribunali il primo stadio dell'iter è invece costituito dalla ricerca della madre biologica per verificarne la disponibilità a revocare la dichiarazione di anonimato.

Ricerca della madre biologica: procedura per identificare, rintracciare e convocare in forma riservata i genitori biologici del ricorrente.

La procedura di accesso alle informazioni sulle origini, nei casi di parto da madre anonima, si articola in fasi successive che si svolgono tutte in forma strettamente riservata secondo le seguenti modalità:

- identificazione della madre biologica (21 Tribunali, 72%);
- verifica dell'esistenza in vita e del luogo di residenza della donna (23 Tribunali, 79%);
- convocazione o consultazione della madre biologica per informarla dell'istanza e chiederle se intende revocare la dichiarazione di anonimato (27 Tribunali, 93%);
- trasmissione degli atti alla Procura minorile (4 Tribunali, 14%);
- svolgimento di indagini da parte della Procura attraverso la Polizia giudiziaria locale (3 Tribunali, 10%), secondo un modello definito, in un solo distretto, da uno specifico protocollo d'intesa;
- delega delle indagini ai Servizi sociali locali (3 Tribunali, 10%), incaricati di valutare le strategie di convocazione della madre biologica. In un distretto viene consegnata alla madre biologica, in forma strettamente riservata, una lettera personale redatta dal Giudice relatore che illustra i motivi della convocazione.

Autorità che acquisisce le generalità della donna che ha partorito e relative modalità

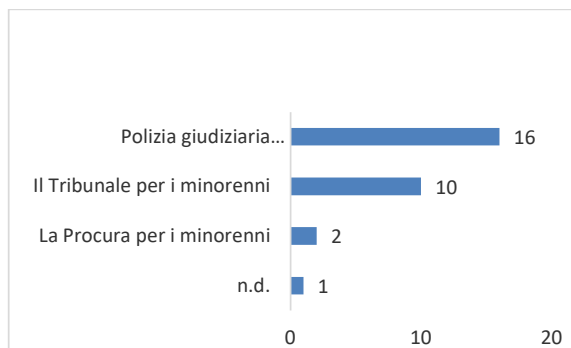
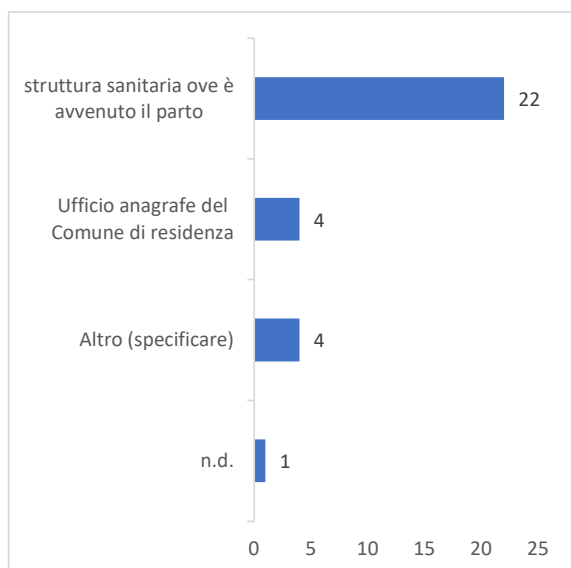
In materia gli Uffici giudiziari seguono percorsi sostanzialmente simili, assicurando il coordinamento del proprio operato con quello delle altre Autorità pubbliche di cui si richiede l'intervento. In particolare, dopo aver ritenuto astrattamente accoglibile la domanda, i Tribunali per i minorenni, nella maggior parte dei casi, trasmettono gli atti alla Procura minorile in sede per acquisirne il parere e accertare le generalità della madre biologica dell'istante.

Il compito di identificare e rintracciare la madre biologica che ha partorito chiedendo di restare anonima viene demandato alla Polizia giudiziaria (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato) nel 55% dei distretti (16), oppure viene assolto direttamente dai Tribunali (10, per una proporzione del 34%) o dalle Procure minorili (2, per una quota del 7%). I Tribunali si rivolgono principalmente alla struttura sanitaria ove è avvenuto il parto (22, 76%) oppure all'Ufficio anagrafe del Comune di residenza della donna (4, 14%) e, in un caso, a entrambi. Un Tribunale consulta l'orfanotrofio presso il quale fu collocato il minore, un altro l'Archivio Provinciale e un altro la Commissione adozioni internazionali. Un Tribunale non ha offerto informazioni al riguardo.

Se la madre biologica è residente in un luogo situato in altro distretto, il 41% dei Tribunali (12) si riserva di esaminare più approfonditamente il caso, mentre in 10 distretti (34% dei Tribunali) si stabilisce immediatamente di demandare tali incombenze agli Uffici giudiziari del luogo di residenza della madre, secondo un modello di "trasferimento di competenza" che invece non viene mai applicato da 6 Tribunali (21%). Un Tribunale non ha risposto al quesito.

La Procura, se affidataria delle indagini, trasmette le informazioni raccolte al Tribunale che ha chiesto di assumerle, esprimendo anche un parere in merito alla domanda di accesso.

Qualora la donna risiede all'estero, i Tribunali si avvalgono solitamente della collaborazione prestata dai Consolati Italiani.

Figura 57 Autorità incaricata della ricerca delle generalità della madre biologica**Figura 58 Uffici nei quali viene orientata la ricerca**

Anche le attività di identificazione e successiva convocazione della madre biologica, così come la raccolta e conservazione delle informazioni che la riguardano, sono svolte in forma rigorosamente riservata. In particolare, vengono omesse la comunicazione del motivo dell'indagine e l'estrazione di copie dei documenti acquisiti, i quali vengono consegnati direttamente al magistrato che ne ha chiesto la trasmissione.

Dichiarazione di anonimato espressa dalla donna al momento del parto e possibilità di interpello futuro

Soltanto una cerchia ristretta di Tribunali (4), pari al 14%, ha stipulato con le Autorità locali protocolli di intesa in base ai quali la madre biologica, nel rilasciare la dichiarazione di anonimato al momento del parto, può contestualmente esprimere, in via anticipata, l'assenso a essere in futuro interpellata per valutare la possibilità di revocarla qualora il figlio dovesse chiedere di conoscerne l'identità.

Tale facoltà è accordata anche al padre biologico e alla madre infrasedicenne.

Viceversa nel 79% dei distretti (23) non risulta applicata tale prassi, della quale 2 Tribunali non danno neppure conto.

Convocazione della madre biologica che ha chiesto di non essere nominata

Qualora non si ravvisino elementi ostativi all'istruzione della domanda il Tribunale, acquisito il parere della Procura e concluse con esito positivo le ricerche, fissa un'udienza o un incontro cui la madre biologica è invitata a comparire con una comunicazione scritta, recapitata alla destinataria dalla Polizia giudiziaria o dai Servizi sociali territoriali, la quale è priva di qualsiasi indicazione sull'oggetto della convocazione.

Nell'udienza o nell'incontro sono preliminarmente valutate le condizioni psichiche e psicologiche della madre, la quale viene poi informata della richiesta di accertamento dell'identità presentata dal figlio e della facoltà di revocare o confermare la dichiarazione di anonimato resa al momento del parto.

Presso alcuni Tribunali si concede alla madre, se necessario, un congruo termine di riflessione, alla cui scadenza, normalmente fissata in 60 giorni, viene programmato un nuovo colloquio. In caso di conferma della dichiarazione di anonimato, l'istanza di accesso alle origini viene disattesa.

Rilascio delle informazioni all'istante sull'identità della madre biologica

Laddove la madre biologica acconsenta a rivelare la propria identità, viene redatto un verbale ove si manifesta la volontà della donna interpellata di non volersi più avvalere del segreto.

Infine l'istante viene convocato per informarlo del successo della richiesta e, in alcuni Tribunali, per incontrare la madre biologica.

Accesso alle informazioni quando la madre biologica è deceduta

Ai sensi dell'art.93, comma 2 D.lgs. 196/2003 sulla protezione dei dati personali, il certificato di assistenza al parto e la cartella clinica, ove comprensivi degli elementi di identificazione della madre rimasta anonima, possono essere rilasciati in copia integrale a coloro che vi abbiano interesse decorsi 100 anni dalla formazione del documento. Durante tale periodo, la richiesta di accesso al certificato di assistenza al parto o alla cartella clinica può essere accolta osservando le cautele necessarie per evitare di rendere identificabile la donna che abbia deciso di non voler essere nominata.

La Suprema Corte di Cassazione, con indirizzo interpretativo ormai consolidato, ha affermato che l'accesso alle informazioni sui dati identificativi della madre biologica deceduta deve essere accordato nonostante l'assenza del consenso alla revoca della dichiarazione di anonimato e il mancato decorso del termine secolare (così, tra le altre, Cass. civ. sez. I n.26616/2022, Cass. civ. sez. I n.19824/2020 e Cass. civ. sez. VI n.3004/2018).

In conformità a tale orientamento, nell'anno 2022 il 45% dei Tribunali (13) ha concesso sempre l'accesso alle informazioni sulle origini della madre biologica deceduta e il 48% dei Tribunali (14) ha valutato la situazione caso per caso. 2 Tribunali hanno invece respinto le richieste loro pervenute.

1.5.6 Procedure per l'accesso alle informazioni sui genitori e i fratelli/sorelle biologici nell'adozione internazionale

Nell'ambito dell'adozione internazionale, soltanto il 21% dei Tribunali (6) ha trattato nel 2022 domande di accesso alle informazioni sui genitori biologici proposte dagli adottati provenienti da altri Paesi, mentre un numero ancor più esiguo di essi (2, pari al 7%) ne ha ricevute sui fratelli biologici.

Alcuni Tribunali, valutate le condizioni psichiche del richiedente come da prassi richiamata, ricostruiscono le eventuali informazioni disponibili consultando il fascicolo depositato in Cancelleria, oppure tentano di assumerle o integrarle chiedendo assistenza agli Enti autorizzati a curare le procedure di adozione internazionale, alle Rappresentanze Consolari Italiane all'estero ovvero alle Ambasciate o ai Posti diplomatici in Italia degli Stati di origine. 1 Tribunale non ha fornito la risposta ad entrambe i quesiti.

1.6 Collaborazione interistituzionale

I protocolli d'intesa e le prassi concordate dagli Uffici giudiziari minorili costituiscono la massima espressione della comunanza di intenti di tutti gli attori, pubblici e privati, chiamati a operare nelle materie dell'affidamento e dell'adozione di minori, le cui iniziative sono animate dalla volontà di programmare obiettivi e strategie attuative in una cornice istituzionalmente condivisa. La realizzazione di simili modelli

armonizzati di intervento, ispirati dall'esigenza di garantire l'uniformità, la snellezza e la funzionalità delle procedure, contribuisce a evitare la duplicazione e rafforzare l'efficacia delle misure di tutela dei minori. Inoltre la collaborazione interistituzionale rappresenta una valida strategia sinergica di contenimento della spesa e di minimizzazione delle difficoltà derivanti dalla carenza di personale, della quale risentono molti comparti della Pubblica amministrazione. Le tematiche degli accordi si intersecano con molti dei delicati argomenti già trattati, tra cui si mettono in risalto: gli abbinamenti minori-affidatari e minori-adottanti; il collocamento di minori fuori distretto; l'accesso alle origini; il censimento delle Comunità; la verifica delle condizioni dei minori ospitati nelle strutture residenziali.

1.6.1 Protagonisti e temi della collaborazione interistituzionale

Protocolli d'intesa

Il 48% dei Tribunali (14) rappresenta di aver concluso, in ambito distrettuale, protocolli d'intesa con uno o più dei soggetti pubblici o privati, elencati di seguito, titolari di competenze connesse alle materie dell'adozione e dell'affidamento:

- Servizi o strutture pubbliche territoriali socio-sanitarie (Servizi sociali, Consultori, Aziende sanitarie, Ospedali, ecc.) nel 41% dei Tribunali (12)
- Regioni o Province autonome di Trento e Bolzano nel 21% dei Tribunali (6);
- Enti autorizzati a prestare assistenza nelle adozioni internazionali nel 10% dei Tribunali (3);
- Privato sociale (volontariato, promozione sociale etc.) nel 10% dei Tribunali (3);
- Forze dell'ordine (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia locale (2 Tribunali);
- Uffici scolastici (2 Tribunali).

9 Tribunali non dispongono di accordi (31%), mentre 6 Tribunali non rispondono al quesito (21%).

Aree tematiche dei Protocolli d'intesa

Gli argomenti principali sui quali si orientano le intese sono:

- individuazione di famiglie affidatarie (7 Tribunali, 24%);
- armonizzazione delle relazioni sull'idoneità delle coppie aspiranti all'adozione ex art. 22 L. 184/83 (77 Tribunali, 24%);
- recupero e consolidamento delle capacità genitoriali delle famiglie con figli in affidamento (5 Tribunali, 17%);
- procedure sull'accesso alle origini;
- definizione di contenuti fondamentali delle relazioni sull'andamento dei programmi di assistenza ex art.4, c.3 L. 184/83 e sulle condizioni dei minorenni ex art. 9 L. 184/83 (4 Tribunali, 14%);
- piani di formazione ed aggiornamento per gli operatori del settore (4 Tribunali, 14%);
- misure di sostegno per le famiglie affidatarie o adottive, ivi comprese quelle economiche destinate a favorire l'adozione di minorenni di età superiore a dodici anni o portatori di handicap ex art. 4 L. 104/1992 (3 Tribunali, 10%);
- promozione di campagne di informazione e sensibilizzazione sull'affidamento familiare, anche in favore dei minorenni stranieri non accompagnati, ex art. 2, c.1 bis L. 184/83, introdotto dall'art. 7 L. 47/2017 (3 Tribunali, 10%);
- individuazione di strutture residenziali di accoglienza (2 Tribunali, 7%);
- anagrafe delle famiglie affidatarie (1 Tribunale, 3%);
- offerta di percorsi terapeutici post-traumatici per minori (1 Tribunale, 3%);

Chiamati ad esprimere una valutazione sull'efficacia e l'utilità concreta dei Protocolli d'intesa, i Tribunali si pronunciano in numero esiguo (7), pari al 24%, ritenendosi comunque piuttosto soddisfatti delle intese. Un nodo cruciale è il finanziamento delle progettualità scaturite dalle intese, necessario per permetterne l'implementazione e la continuità nel tempo. Nonostante le intese, vengono ancora segnalate la permanenza della frammentazione degli interventi e la loro mancata osservazione. Da Palermo, in particolare, si riferisce della proficua costituzione di una piattaforma informatica per uniformare le informazioni dei Servizi della quale, tuttavia, non è stato rifinanziato il progetto. Analoga circostanza è stata segnalata in altri due distretti (Napoli e Sassari).

Collaborazione interistituzionale in assenza di Protocolli d'intesa

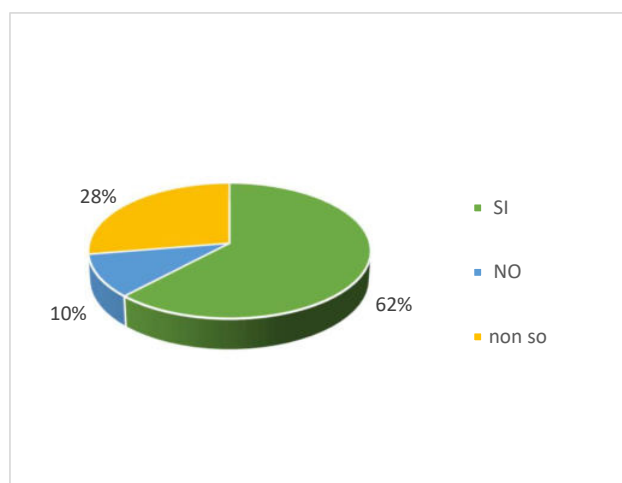
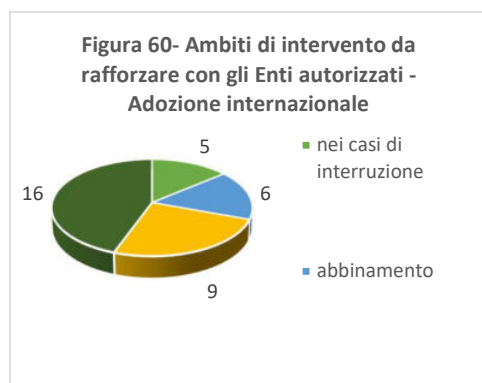
In mancanza di formali Protocolli d'intesa, i rimanenti Tribunali (4) segnalano il ricorso a prassi di cooperazione interistituzionale con i Servizi territoriali e specialistici, con i quali collaborano anche attraverso l'istituzione di tavoli tecnici che prevedono riunioni cadenzate.

In conclusione, la predisposizione di modelli sinergici potrebbe essere promossa e favorita quale sistema virtuoso di azione, la cui validità e efficienza appaiono proporzionalmente correlate al grado di coinvolgimento dei soggetti istituzionali deputati ad assicurare il coordinamento degli interventi.

1.6.2 Rafforzamento della collaborazione con gli Enti autorizzati nell'ambito dell'adozione internazionale

Il 62% dei Tribunali (18) considera il rafforzamento della collaborazione con gli Enti autorizzati a prestare assistenza nell'adozione internazionale idoneo a garantire risultati vantaggiosi sotto svariati profili: miglioramento degli abbinamenti (6 Tribunali, pari al 21%); incremento del sostegno alle coppie durante il percorso post-adoattivo (16 Tribunali, 55%); scambio di informazioni durante il percorso adottivo (9 Tribunali, 31%); interventi da farsi nei casi di interruzione del percorso adottivo (5 Tribunali, 17%).

Nel 10% dei distretti (3), invece, non si ravvisa l'esigenza di consolidare la cooperazione con tali Organismi. Il 28% dei Tribunali (8) non ha espresso opinioni sul punto.

Figura 59 Rafforzamento con gli Enti autorizzati Adozione internazionale**Figura 60 Ambiti di intervento da rafforzare con gli Enti autorizzati Adozione internazionale**

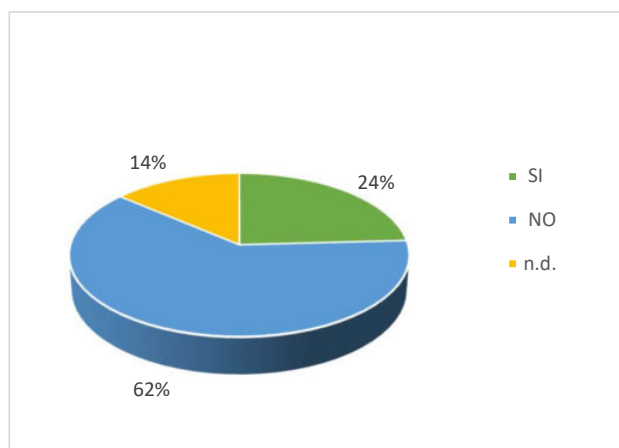
1.7 Considerazioni generali sulle norme processuali

Allo scopo di illustrare ai due rami del Parlamento gli aspetti di maggiore criticità dell'attuale quadro normativo, così come percepiti dagli Uffici giudiziaria, si riporta una rassegna di temi e contenuti oggetto di possibili riforme, suddivisa per gli argomenti trattati nei Capitoli precedenti, emersa dal raffronto con i dati e gli elementi forniti nelle risposte da Tribunali e Procure e dai quesiti specifici loro sottoposti.

1.7.1 Difficoltà operative e/o organizzative nell'applicazione delle norme processuali introdotte dalla L. 149/2001

Secondo l'opinione del 62% dei Tribunali (18), nell'applicazione delle norme processuali introdotte dalla L. 149/2001 non sono emerse le difficoltà che i restanti 7 Tribunali (24%) hanno invece affermato di aver riscontrato. 4 Tribunali non si sono pronunciati sul punto.

Figura 61 Difficoltà nell'applicazione delle norme processuali introdotte dalla L. 149/2001



1.7.2 Osservazioni sull'istituto dell'allontanamento di minori dalla famiglia di origine di cui all'art. 403 c.c., come modificato dalla L. 206/2021, e sull'applicazione delle norme introdotte dal D.lgs. 149/2022

Un aspetto cruciale sottolineato da alcune Procure investe il raccordo, nel settore in questione, tra Pubblico Ministero, Servizi sociali e Forze dell'ordine, ritenuto di fondamentale importanza per acquisire il maggior numero possibile di informazioni sul minore che consentano di stilare, nei tempi previsti, una relazione esaustiva sul suo collocamento in luogo sicuro.

È stata quindi manifestata l'esigenza di potenziare le risorse umane e migliorare la professionalità degli Uffici amministrativi chiamati a intervenire in materia, con particolare riferimento a quelli preposti alla presa in carico del minore e dei suoi genitori, al monitoraggio della loro situazione e alla elaborazione del progetto di sostegno.

Per quanto concerne l'operato delle Forze dell'ordine, le quali effettuano il 60% circa degli interventi di allontanamento, si è auspicato l'inserimento, nelle relazioni motivate descrittive sulle cause che l'hanno indotto, di fatti rilevanti coperti dal segreto investigativo penale, con esclusione dell'indicazione del luogo sicuro ove il minore è stato collocato, con o senza uno dei genitori, laddove la sua localizzazione possa metterlo in pericolo o vanificarne la protezione.

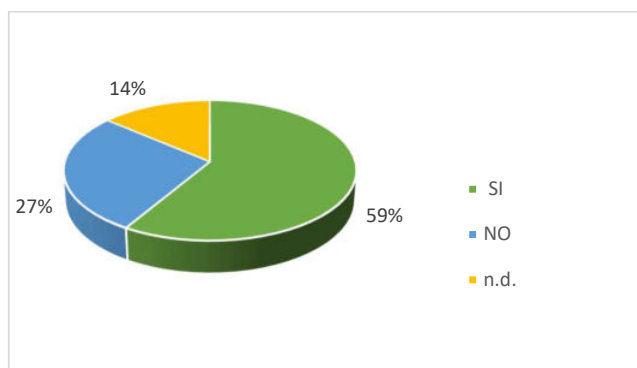
Sotto il profilo organizzativo è stato reputato importante che il Pubblico Ministero possa disporre dei turni di reperibilità degli Assistenti sociali del distretto di competenza e del recapito diretto di chi ha effettuato l'intervento, al fine di interloquire in modo immediato, senza l'intervento delle segreterie, soprattutto nei fine settimana, nelle festività e durante i periodi di ferie prolungate (3/4 Procure).

Infine, una Procura ha segnalato sporadiche disfunzioni dell'Autorità che dispone l'allontanamento, mentre secondo l'opinione di un'altra Procura l'apprezzamento del funzionamento concreto della riforma dell'istituto richiede un ulteriore periodo di osservazione.

Secondo l'opinione di 2 Procure i tempi di convalida andrebbero ampliati da 24 a 48 ore perché troppo ristretti, come tali insufficienti a permettere lo svolgimento di un'accurata istruzione preparatoria e a stilare una adeguata motivazione.

Occorrerebbe ancora prevedere procedure differenziate per i casi in cui la richiesta di allontanamento urgente venga effettuata su impulso del genitore con cui il minore è collocato in luogo sicuro. In conclusione, chiamati a esprimere una valutazione estremamente sintetica in merito alla riforma dell'art.403 c.c., il 59% dei Tribunali (17) ha ravvisato un miglioramento nella tutela dei diritti dei minori allontanati dalla famiglia di origine, mentre di avviso contrario è risultato il 27% dei Tribunali (8). 4 Tribunali, per una quota pari al 14%, non hanno rilasciato il proprio parere.

Figura 62 Opinioni positive sulla riforma dell'art. 403 c.c. introdotta dalla L. 206/2021



Armonizzazione dell'art.403 c.c. con la L 184/1983

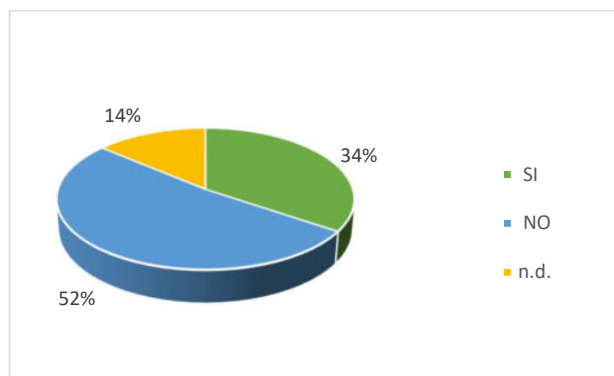
8 Tribunali (28%) ritengono che la L. 184/1983 tuteli pienamente, tanto sul piano processuale che su quello sostanziale, il diritto fondamentale del minore a crescere ed essere educato in una famiglia.

Tuttavia si è affermato che potrebbero essere migliorati, in via generale, l'istituto dell'affidamento familiare a seguito di allontanamento di minore disposto ex art.403 c.c., il procedimento uniforme regolato dall'art.473-bis c.p.c., il rapporto tra Giudice tutelare e Tribunale per i minorenni e l'adozione "piena e aperta".

Per contro, sul piano squisitamente operativo, sono stati invocati l'istituzione di un sistema informatizzato di censimento degli allontanamenti e l'incremento delle risorse umane e materiali fruibili per compiere le attività di progettazione di misure di sostegno destinate sia alle famiglie di origine, finalizzate a consentirvi il rientro dei minori, che a quelle affidatarie.

Rispetto alle riforme introdotte dalla L 206/2021 e dal D.lgs. 149/2022, quest'ultima entrata in vigore poco più di un semestre prima della distribuzione dei questionari, sono state avvertite difficoltà derivanti dalla propria situazione organizzativa da 10 Tribunali (34%), 15 dei quali invece (52%) non ne hanno ravvisate.

4 Tribunali non hanno fornito elementi di valutazione.

Figura 63 Difficoltà nell'applicazione delle norme introdotte dalla L. 206/2021 e dal D. Lgs. 149/2022**Ambiti che necessitano di intervento**

Si riportano temi e aspetti reputati meritevoli dell'attenzione del legislatore dai 10 Tribunali che hanno segnalato difficoltà operative e organizzative nell'applicazione del quadro normativo attuale.

Come si evince dalla Tavola sottostante, gli argomenti che richiederebbero un intervento sono stati individuati nell'affidamento familiare, nella collaborazione interistituzionale, nell'accesso alle origini e nell'adozione nazionale. La materia dell'adozione internazionale non è stata richiamata da nessun Tribunale, mentre quella in casi particolari è stata indicata da un solo Tribunale.

Tavola 21 Ambiti che necessitano di un intervento

Ambito	SI	NO
Affidamento familiare	7	3
Collaborazione interistituzionale	4	6
Accesso alle origini	3	7
Adozione nazionale	3	7
Adozione in casi particolari	1	9
Adozione internazionale	0	10

Si elencano in forma sintetica gli argomenti che, secondo i Tribunali, necessitano di una più puntuale o più dettagliata disciplina:

- affidamento familiare, anche con riferimento alle proroghe e ai provvedimenti di affidamento etero-familiare assunti dal Tribunale ordinario;
- interventi di sostegno alle famiglie;
- accertamento dello stato di abbandono;
- tutela dell'affidamento a rischio giuridico
- adozione in casi particolari, prevedendo anche forme di adozione piena e aperta con possibilità di mantenimento di legami affettivi con la famiglia di origine;
- ricerca delle origini nei parti anonimi;
- miglioramento della collaborazione interistituzionale, soprattutto con i Servizi sociali e sanitari, e l'incremento dei Servizi dedicati, cui entrambe le più recenti riforme non avrebbero dedicato particolare attenzione;
- impiego di programmatori informatici che possano assicurare l'istituzione e la gestione di banche dati di persone disponibili all'affidamento familiare e/o all'adozione;
- assunzione di personale in misura proporzionata alle competenze e al carico di lavoro assegnato.

1.7.3 Osservazioni per migliorare le visite ispettive

Complessivamente una quota delle Procure compresa tra il 62% e il 72% invoca misure che assicurino il coordinamento tra le varie Autorità pubbliche, comprese le Aziende di servizio sanitario, anche attraverso la gestione di banche dati sui minori collocati in strutture comunitarie e sugli esiti delle ispezioni, le quali permetterebbero l'aggiornamento immediato sui minori e sui risultati dei controlli, pure di carattere igienico sanitario, ritenuti fondamentali per la completezza dell'attività. Anche in questo campo oltre la metà delle Procure ha caldeggiato l'adeguamento delle risorse umane al carico di lavoro (69%) e l'incremento di stanziamenti economici appositamente dedicati, da rapportarsi al numero di comunità e di minori ospiti (52%). La tavola che segue illustra schematicamente i valori appena riportati.

Tavola 22 Osservazioni sulle visite ispettive delle procure (risposta multipla)

	Valori assoluti	Valori percentuali
Maggiore coordinamento tra Autorità pubbliche	21	72%
Adeguamento delle risorse umane al carico di lavoro	20	69%
Gestione informatica dei minorenni nelle comunità	20	69%
Gestione informatica delle ispezioni da parte delle diverse Autorità pubbliche	19	66%
Maggiore coordinamento con il Servizio sanitario per la verifica delle condizioni igienico-sanitarie e la salubrità degli ambienti	18	62%
Adeguamento delle risorse economiche in rapporto al numero di comunità e di minori ospiti	15	52%

1.7.4 Osservazioni sulle relazioni semestrali sulle condizioni dei minori

Sebbene alcune Procure abbiano espresso totale soddisfazione rispetto alle relazioni semestrali stilate ex art.9 L 184/1983, come esposto al paragrafo 1.2.4, altre hanno sollecitato l'adozione di un modello uniforme di rilevazione unico per tutto il territorio nazionale, eventualmente integrabile con dati specifici variabili, per ottimizzarne l'efficacia, asserendo altresì che sarebbe utile inserire le informazioni acquisite sulle condizioni dei minori ospiti di strutture residenziali in una banca dati accessibile a tutti gli addetti ai lavori. In proposito è stato addotto a esempio il sistema informatico lombardo Minoriweb, il quale peraltro andrebbe arricchito di elementi più specifici relativi al programma di assistenza in atto e al suo andamento.

È stata poi lamentata la mancanza di sinergia tra le Comunità e i Servizi sociali, tenuti realizzare gli interventi di sostegno delle famiglie di origine che risultano indispensabili per consentire il rientro dei minori negli ambienti familiari di origine e ridurne i tempi di permanenza nelle strutture di accoglienza.

Ancora, la presenza in pianta stabile presso la Procura di almeno un assistente sociale addetto all'analisi delle relazioni e l'ampliamento degli organici della Polizia giudiziaria e del personale togato migliorerebbero gli esiti degli affidamenti e dei percorsi adottivi.

È stata infine ipotizzata la previsione di disposizioni sanzionatorie di natura amministrativa che favoriscano l'effettiva trasmissione tempestiva delle relazioni.

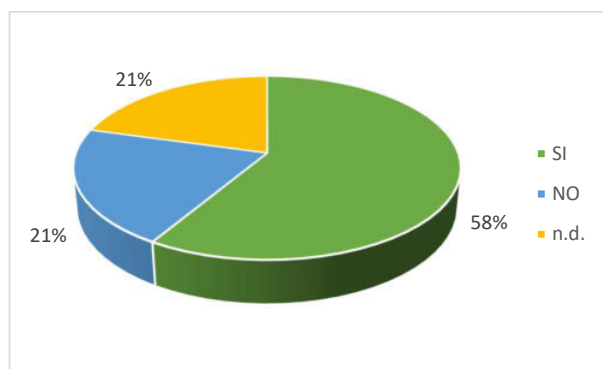
1.7.5 Osservazioni per migliorare le procedure di adottabilità

Le Procure ritengono necessario monitorare le famiglie adottive rendendo obbligatoria la partecipazione delle coppie a percorsi di supporto, soprattutto nei casi di adozione di minori adolescenti e preadolescenti, di fratri numerose e di minori portatori di bisogni speciali, con l'obiettivo di intercettare tempestivamente eventuali segnali di disagio. In ultima analisi, si invoca l'obbligatorietà del sostegno post-adottivo.

1.7.6 Proposte di miglioramento dell'istituto dell'affidamento familiare

17 Tribunali (58%) ritengono necessario formulare indicazioni e proposte utili a incrementare il collocamento dei minori in ambito familiare, mentre in 6 distretti (21%) non si dà segno tale esigenza. I restanti 6 Tribunali non si sono pronunciati sul tema.

Figura 64 Miglioramento delle norme sull'affidamento familiare



Nella tavola che segue sono indicati gli aspetti del quadro normativo da arricchire, secondo l'opinione espressa dai 17 Tribunali che lo ritengono perfettibile, per favorire il collocamento in ambito familiare dei minori.

Speciale attenzione si presta ai casi di minori particolarmente vulnerabili, quali quelli stranieri non accompagnati o portatori di bisogni speciali ex art.3, comma 1 L. 104/1992, in favore dei quali si ritengono utili la promozione assidua di campagne di sensibilizzazione della popolazione, l'istituzione di liste di famiglie o persone singole disponibili all'affidamento familiare e di curatori speciali, la creazione di banche dati dei minori in affidamento familiare.

Si rinnova infine l'accento, già segnalato nella precedente edizione della Relazione al Parlamento, alla concessione di misure di sostegno e al riconoscimento di forme di tutela previdenziale in favore degli affidatari, a carico dei quali imporre l'obbligo di seguire percorsi di formazione stabiliti anche con la partecipazione di magistrati e giudici onorari.

Tavola 23 Aspetti del quadro normativo che potrebbero essere migliorati per favorire l'affidamento familiare

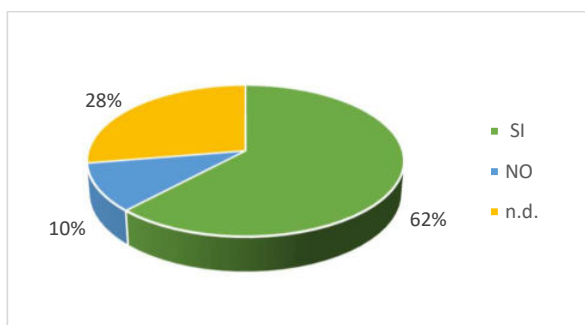
Temi	SI	NO
istituzione di campagne/programmi di sensibilizzazione sull'affidamento familiare consapevole, anche con riferimento ai minori stranieri non accompagnati e ai minori ex art.3, c.1 L. 104/1992	12	5
istituzione di elenchi di famiglie o persone singole disponibili all'affidamento familiare, anche con riguardo ai minori stranieri non accompagnati e ai minori ex art.3, c.1 L. 104/1992	10	7
concessione di misure di sostegno agli aspiranti affidatari con riconoscimento di forme di tutela previdenziale	10	7
obbligatorietà di percorsi di formazione per le famiglie affidatarie, stabiliti anche con la partecipazione di magistrati e giudici onorari	10	7
istituzione di banca dati dei minori in affidamento familiare, relativa anche ai minori stranieri non accompagnati e ai minori disabili	8	9

istituzione di Albi di curatori speciali	6	11
istituzione di Albi di minori in affidamento familiare, anche con riguardo ai minori stranieri non accompagnati e ai minori ex art.3, c.1 L. 104/1992	5	12
regime differenziato degli affidamenti etero-familiare e a rischio giuridico	5	12
devoluzione al Tribunale per i minorenni della competenza, attualmente riservata al Giudice tutelare presso il Tribunale ordinario, a individuare una famiglia o persone singole disponibili all'affidamento familiare anche nelle ipotesi in cui i genitori del minore abbiano acconsentito all'affidamento ai sensi dell'art.4, comma 1 L. 184/83, esercitando così le funzioni giurisdizionali	5	12
attribuzione all'affidatario del potere di esprimere il consenso agli interventi chirurgici - urgenti e a rischio - cui il minore deve sottoporsi	4	13

1.7.7 Proposte legislative per favorire l'adozione nazionale di minori

18 Tribunali, per una quota pari al 62%, ritengono un eventuale intervento legislativo in grado di apportare miglioramenti all'adozione nazionale. Di avviso contrario si presentano 3 Tribunali, 8 dei quali (28%) non offrono elementi di risposta.

Figura 65 Opportunità di misure legislative per favorire l'adozione nazionale



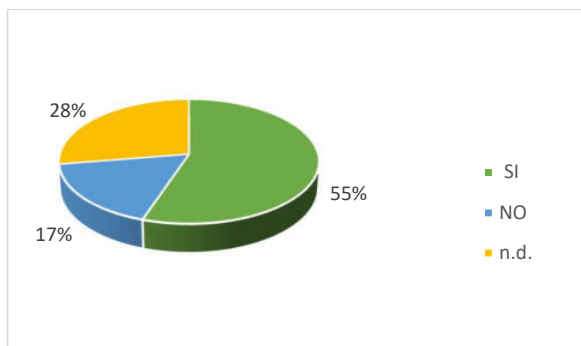
Si trascrivono nella tavola che segue i temi da sottoporre all'attenzione del Parlamento indicati come prioritari dai 18 Tribunali che ne hanno prospettato l'intervento.

Tavola 24 Aspetti del quadro normativo che potrebbero essere migliorati per favorire l'adozione nazionale di minori

Temi	SI	NO
previsione di una corsia preferenziale per le cause di adottabilità promosse dinanzi a Corti d'Appello e Corte di Cassazione	14	4
istituzione di elenchi di famiglie o persone singole disponibili all'adozione, con riguardo ai minori stranieri non accompagnati e nelle condizioni di cui all'art.3, c.1 L. 104/1992	12	6
istituzione di elenchi di minori stranieri non accompagnati e nelle condizioni di cui all'art.3, c.1 L. 104/1992 dichiarati adottabili	10	8
formazione professionale obbligatoria del difensore d'ufficio nel settore specifico del diritto civile minorile	10	8
partecipazione obbligatoria delle coppie a percorsi di sostegno post-adoztivo, attualmente condizionati dal loro consenso	9	9
revisione degli effetti giuridici dell'adozione in casi particolari (artt. 44 e ss. L. 184/83), allo scopo di completare il percorso di equiparazione dello status di figli in virtù del principio cardine della riforma del diritto di famiglia sancita dalla L. 219/2012	9	9
raccordo tra la figura del tutore e quella del curatore speciale, istituendo albi di tutori e curatori professionalmente formati	8	10
partecipazione obbligatoria di minorenni e genitori a percorsi di sostegno post-adoztivo, attualmente condizionata dal consenso dei genitori	7	11
riduzione dei tempi della procedura per l'accertamento dello stato di abbandono e limitazione delle possibilità di impugnazione delle decisioni, da rendersi proponibili soltanto per motivi di gravame vincolati	7	11
formazione interdisciplinare permanente dei magistrati, previa valutazione della specifica attitudine a esercitare le funzioni nel settore della giustizia minorile	7	11
introduzione dell'adozione mite, con possibilità per il minore di mantenere i rapporti con la famiglia d'origine anche dopo l'adozione, previo consenso dei genitori adottivi	4	14
previsione di una disciplina più articolata dell'affidamento a rischio giuridico e regolamentazione conseguenziale dello status del minore in tale condizione (cognome da utilizzare, accesso ai servizi sanitari, censimento in anagrafe)	7	11
ampliamento della legittimazione ad attivare la procedura di adottabilità, ora riservata al pubblico ministero	3	15
integrazione della disciplina della difesa di ufficio per i minorenni mediante ampliamento alla fase di apertura del procedimento ed estensione anche ai genitori	3	15

1.7.8 Proposte legislative per ridurre il rischio di interruzione dell'adozione

16 Tribunali (55%) considerano che l'intervento del legislatore possa ulteriormente ridurre l'incidenza, invero già scarsa, dei fenomeni di fallimento adottivo. Di avviso opposto si dichiarano 5 Tribunali (17%), 8 dei quali (28%) non prendono posizione sul tema.

Figura 66 Opinioni sull'interruzione dell'adozione

Chiamati ad esprimersi nel merito, i 16 Tribunali che hanno risposto positivamente al quesito precedente sottolineano l'esigenza di rendere obbligatori percorsi post-adottivi di sostegno e formazione di genitori e figli, in particolare di quelli in età adolescenziale, e di prevedere misure di sostegno all'organizzazione familiare, concordando così con le asserzioni delle Procure rispetto alle procedure di adottabilità.

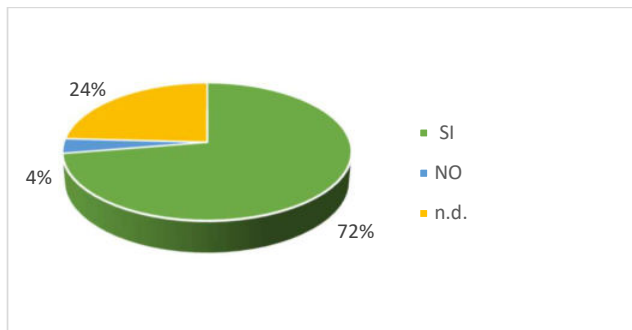
Tavola 25 - Aspetti del quadro normativo che potrebbero essere migliorati per ridurre il rischio di interruzione dell'adozione nazionale di minori

Tavola 25 Aspetti del quadro normativo che potrebbero essere migliorati per ridurre il rischio di interruzione dell'adozione nazionale di minori

Temi	SI	NO
partecipazione obbligatoria dei genitori adottanti a percorsi di formazione	12	4
introduzione di misure di sostegno all'organizzazione familiare	11	5
sostegno obbligatorio post-adottivo per i minori, soprattutto per quelli adottati in età adolescenziale	11	5
garanzia della fruibilità, all'occorrenza, di terapie post-traumatiche per i minori	11	5
partecipazione a gruppi di mutuo-auto aiuto	7	9
maggior rigore nel dichiarare l'idoneità all'adozione internazionale	5	11
perfezionamento dei metodi di abbinamento nell'adozione nazionale	3	13
previsione di misure a carattere economico/inserimento lavorativo	3	13
abbassamento della differenza di età adottanti/adottato	3	13
monitoraggio post adozione nazionale ed internazionale	1	15

1.7.9 Proposte legislative per migliorare i programmi di sostegno alle coppie dopo l'adozione nazionale e internazionale

Un nutrito gruppo di Tribunali (21, per una quota pari al 72%) è persuaso che i programmi di sostegno alle coppie possano essere migliorati, tanto nell'adozione nazionale quanto in quella internazionale. Un solo Tribunale esprime parere contrario, mentre i restanti 7 Tribunali (24%) non forniscono riscontro.

Figura 67 Programmi di sostegno alle coppie

Nel dettaglio, i 21 Tribunali convinti della possibilità di offrire un maggiore ausilio alle coppie adottanti hanno ribadito quanto già riportato nella precedente Relazione al Parlamento, ove era stato registrato che per assicurare l'efficacia del percorso adottivo dovrebbero essere messi a disposizione delle coppie e delle persone singole adottanti percorsi di supporto e formazione a partecipazione obbligatoria, forme di tutoraggio, sportelli dedicati, gruppi multidisciplinari, come riprodotto nella tavola che segue.

Tavola 26 Aspetti del quadro normativo che potrebbero essere migliorati per favorire i programmi di sostegno alle coppie

Temi	SI	NO
creando presso i Servizi sociosanitari stabili gruppi multidisciplinari o sportelli dedicati	16	5
garantendo la formazione specialistica del personale addetto all'orientamento, valutazione, sostegno e tutoraggio delle famiglie adottive	15	6
rendendo obbligatoria la partecipazione delle coppie a percorsi di supporto e formazione	14	7
istituendo tavoli di confronto per la programmazione delle attività	2	19

1.7.10 Proposte legislative per migliorare il funzionamento e l'utilità della Banca dati adozioni

Sull'opportunità di mantenere attiva la Banca dati adozioni e di assicurarne il regolare funzionamento si è registrato il consenso unanime di tutti i 29 Tribunali, la maggior parte dei quali considera tale strumento utile a garantire efficace protezione ai minori portatori di bisogni speciali o caratteristiche particolari (provenienti da nuclei familiari composti da più fratelli o sorelle, affetti da disturbi del comportamento, vittime di traumi o violenze, reduci da precedenti fallimenti adottivi, prossimi al compimento della maggiore età o fortemente legati alla famiglia d'origine) attraverso la facilitazione dell'individuazione di coppie o persone singole che offrono la loro disponibilità ad adottarli.

Un cospicuo gruppo di Tribunali auspica che venga introdotto anche un cruscotto di consultazione delle informazioni complessive dettagliate acquisite sulle coppie o persone singole desiderose di adottare, finalizzato a consentire il miglior abbinamento possibile.

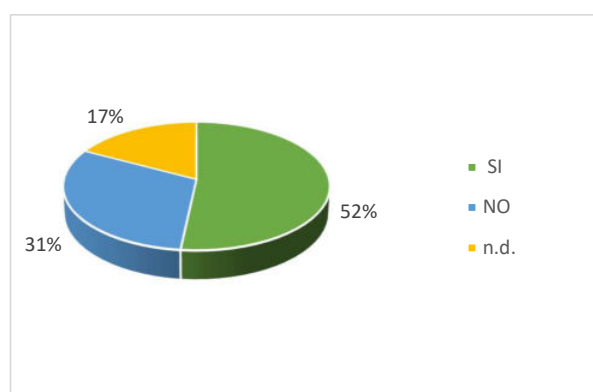
Per approfondimenti sugli aspetti reputati migliorabili della Banca dati adozioni e sulle innovazioni destinate a renderla pienamente utilizzabile per il proprio scopo si consulti la tavola che segue.

Tavola 27 Prospettive di implementazione della banca dati adozioni

Temi	SI	NO
registrazione della disponibilità di coppie o singoli ad adottare un minore portatore di bisogni speciali	21	8
istituzione di un cruscotto per la consultazione da parte degli Uffici giudiziari minorili di informazioni dettagliate su coppie o singoli aspiranti all'adozione	16	13
annotazione di alcune peculiari capacità soggettive delle coppie o persone aspiranti all'adozione (empatia, resilienza, gestione della frustrazione, ecc.)	15	14
maggiore disponibilità di strumenti informatici e personale specializzato da parte dei Tribunali	13	16
inserimento di informazioni sulla disponibilità di tempo libero da dedicare all'accudimento e all'inserimento degli adottandi	8	21
limitazione della BDA al censimento dei soli minori con bisogni speciali	8	21
limitazione della BDA al censimento delle sole coppie o persone aspiranti all'adozione di minori con bisogni speciali	6	23

1.7.11 Proposte legislative per migliorare l'utilizzo dell'istituto giuridico volto a identificare, rintracciare e convocare i genitori e i fratelli/sorelle biologici del ricorrente, anche nel caso di parto anonimo

15 Tribunali, per una quota pari al 52%, sostengono che un'innovazione legislativa possa migliorare la ricerca delle origini dei minori adottati. La modifica del quadro normativo di settore non è invece prospettata da 9 Tribunali (31%), 5 dei quali (17%) non esprimono opinioni al riguardo.

Figura 68 ricerca delle origini dei minori adottati

In particolare, si invoca una semplificazione del regime di accesso alle informazioni di carattere sanitario che tuteli il diritto alla salute esercitato dall'istante.

Si chiede inoltre, come già avvenuto nella precedente della Relazione triennale, di costituire un'Autorità che detenga in via esclusiva i dati anamnestici e identificativi delle madri che non hanno voluto essere nominate, onde evitare indagini laboriose e dall'esito incerto nei casi di richieste effettuate dopo lungo tempo, ampliando nel contempo le possibilità di far valere le ragioni esercitate dagli istanti senza correre il rischio di compromissione, involontaria, del diritto alla riservatezza della donna.

Si invocano ancora indicazioni dettagliate sulle procedure da applicare per assumere informazioni relative a fratelli/sorelle biologici e nei casi di decesso del genitore e/o dei fratelli/sorelle biologici.

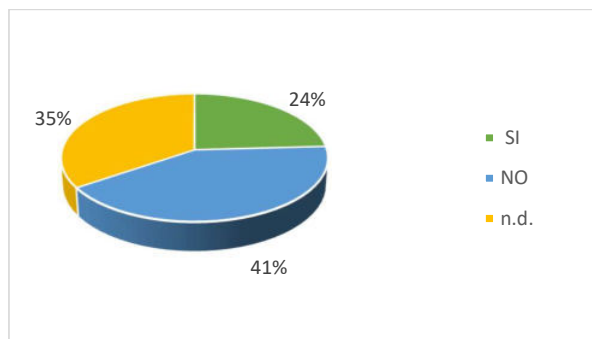
Infine, tra le ipotesi di possibile riforma, si indica il riconoscimento alla madre biologica, anche infrasedicenne, della facoltà di revocare successivamente al parto, indipendentemente dalla richiesta eventualmente presentata dal figlio, la dichiarazione di non essere nominata, nonché quella di manifestare anticipatamente la propria disponibilità a essere interpellata per confermare o revocare la volontà di rimanere anonima precedentemente espressa.

Tavola 28 Temi e aspetti della disciplina dell'accesso alle origini che necessitano di un riordino

Temi	SI	NO
semplificare il regime di accesso alle informazioni di carattere sanitario per valorizzare il diritto alla salute dell'adottato	13	2
costituire un'Autorità che detenga, in via esclusiva e in forma riservata, i dati anamnestici e identificativi delle madri che hanno chiesto di rimanere anonime	11	4
introdurre una disciplina specifica dei casi in cui i genitori e/o i fratelli/sorelle biologici dell'istante siano deceduti	9	6
riconoscere alla donna la facoltà, esercitabile successivamente al rilascio della dichiarazione di voler restare anonima, di esprimere l'intenzione di essere interpellata nel caso in cui il figlio farà richiesta di conoscere la sua identità	8	7
permettere alla madre biologica, anche infrasedicenne, di revocare in ogni momento la dichiarazione di non voler essere nominata, indipendentemente dalla presentazione di una richiesta	5	10
consentire l'accesso alle informazioni, attualmente relative alla sola madre che ha chiesto di rimanere anonima, che riguardano anche l'altro genitore e i fratelli/sorelle naturali	4	11
introdurre una normativa che regoli la procedura di contatto con la madre e fratelli/sorelle biologici e l'acquisizione dell'eventuale dichiarazione di revoca dell'anonimato	1	0
anticipare a 18 anni la soglia di proponibilità generale delle domande, con estensione della facoltà di presentarle anche agli adottati minorenni, se vi è l'assenso dei genitori adottivi o di un curatore speciale	1	14
fissare dei termini di conclusione di ciascuna fase di istruzione della procedura	0	15

1.7.12 Proposte di riforma della L 184/1983, del codice civile e del codice di procedura civile

La modifica e l'integrazione della L 184/83, del codice civile e del codice di procedura civile risultano tuttora viste con favore da 7 Tribunali (24%), la maggioranza relativa dei quali (12, pari al 41%) esclude invece che ulteriori innovazioni possano apportare miglioramenti al quadro normativo d'insieme. Da 10 distretti non sono pervenuti contributi.

Figura 69 Proposte di riforma

Si rubricano di seguito i temi, in parte già emersi nelle precedenti risposte, che andrebbero ulteriormente disciplinati secondo l'opinione degli Uffici sopra richiamati:

- assegnare la competenza ad assumere i provvedimenti ex art.403 c.c. al Tribunale del luogo e dello Stato ove si trova il minore, in linea con quanto stabilito dagli artt.15 del Regolamento (UE) 2019/1111 e 11 della Convenzione de L'Aja del 19 ottobre 1996;
- assoggettare nuovamente le procedure "de potestate" al rito camerale integrato, al fine di garantire la collegialità e la multidisciplinarietà delle decisioni nel merito, sancendo ulteriori regole a garanzia del diritto di difesa delle parti e della regolarità del contraddittorio anche nei casi di ricorso alla Corte d'Appello;
- consentire ai Giudici onorari, e non solo ai Giudici togati, di procedere all'ascolto del minore anche nella fase istruttoria della procedura, allo scopo di assicurare la tempestività degli interventi a tutela del minore nei casi in cui si presentano più urgenti (allontanamenti, limitazioni o ablazioni della responsabilità genitoriale) e il rispetto dei tempi di definizione dei procedimenti.
- estendere il regime processuale delle procedure dell'adozione, con le relative garanzie specifiche (per esempio, difensore d'ufficio del minore) ai giudizi di separazione, divorzio, limitazione e privazione della responsabilità genitoriale, allontanamento etc.), in ragione delle molteplici caratteristiche comuni;
- consentire una maggiore flessibilità nell'assunzione di provvedimenti indifferibili, temporanei e urgenti;
- prevedere l'estensione del termine di 24 mesi dell'affidamento familiare, indicando un termine ultimo entro il quale non può essere ulteriormente prorogato e disciplinando le modalità secondo cui l'affidamento può convertirsi in adozione;
- ampliare la legittimazione a promuovere la procedura di adottabilità, allo stato esperibile dai soli Pubblici Ministeri;
- regolamentare l'istituto dell'adozione aperta anche alla luce della pronuncia della Corte Costituzionale n.183/2023;
- adeguare il regime dell'adozione in casi particolari e dell'adozione omogenitoriale;
- escludere il requisito dell'unione matrimoniale nelle procedure di adozione.

APPENDICE

INTERVISTA AL PROCURATORE PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI
EX L. 184/83 - Periodo di riferimento 2021-2023

	Per tutti i quesiti per i quali non è specificato un anno di riferimento, si richiede di fornire le informazioni più aggiornate rispetto all'anno 2023			
A	<u>ALLONTANAMENTI DI MINORI DALLA FAMIGLIA</u>			
1	Se possibile, indicare il numero delle segnalazioni di allontanamento di minori dalla famiglia di origine ricevute nell'anno 2022	"	da 1 a 25	
		"	da 26 a 50	
	-	"	da 51 a 100	
		"	da 101 a 200	
		"	oltre 200	
2	Se possibile, indicare il numero delle segnalazioni cui ha fatto seguito la richiesta di conferma dell'allontanamento del minore dalla famiglia di origine nell'anno 2022	"	da 1 a 25	
		"	da 26 a 50	
		"	da 51 a 100	
		"	da 101 a 200	
		"	oltre 200	
3	Quale Autorità o altro soggetto ha effettuato le segnalazioni con richiesta di allontanamento di minori dalla famiglia di origine? (risposta multipla)	"	Forze dell'ordine	"
		"	Servizi sociali	"
		"	Comunità	
		"	Istituti scolastici	"
		"	Altro (specificare)	
4	Nelle situazioni di allontanamento segnalate nel 2022, sono stati effettivamente ravvisati i presupposti di intervento stabiliti dall'art.403 cc?	"	sì, sempre	
		"	spesso	

		..	raramente		
		..	mai		
5	Alla luce del novellato art. 403 cc (L. 206/2021), nel 2022, è stato dato al PM avviso orale immediato dell'allontanamento forzato del minore dalla famiglia di origine?	..	sì, sempre		
		..	spesso		
		..	raramente		
		..	mai		
6	Alla luce del novellato art. 403 cc, in genere, dopo quanto tempo dall'allontanamento forzato del minore dalla famiglia di origine e dal collocamento del minore in sicurezza, la Autorità segnalante ha trasmesso al PM una relazione sintetica documentata dei motivi dell'intervento?	..	entro 24 ore		
		..	entro 48 ore		
		..	da 2 a 5 giorni		
		..	da 6 a 10 giorni		
		..	da 11 a 20 giorni		
		..	da 21 a 30 giorni		
7	Con quale frequenza ha disposto la revoca del provvedimento assunto dalla pubblica Autorità?	..	sempre		
		..	spesso		
		..	raramente		
		..	mai		
8	Si è potuto presentare ricorso al TM, in linea generale, per convalidare il provvedimento della pubblica Autorità entro i termini previsti dal novellato art. 403 cc (72 ore)?	..	SI	..	NO
9	Indicare la frequenza	..	sempre		
		..	spesso		
		..	raramente		
10	Secondo la sua esperienza, alla luce del novellato art. 403 cc, si sono verificati casi in cui il provvedimento di allontanamento assunto dalla pubblica Autorità ha perso efficacia per mancanza del rispetto dei termini previsti nella comunicazione e/o nella trasmissione della documentazione?	..	SI	..	NO

	Se sì, con quale frequenza?	..	spesso		
		..	raramente		
B	<u>AFFIDAMENTI FAMILIARI</u>				
1	Il giudice tutelare trasmette a codesta Procura minorile i provvedimenti di affidamento familiare disposti dal Servizio Sociale territoriale ai sensi dell'art.4, comma.1, della legge 184/1983?	..	SI	..	NO
2	La Procura in caso di affidamento sine die disposto dal T.M chiede di dichiarare l'adottabilità del minore affidato?	..	SI	..	NO
3	Se sì, può indicarne i presupposti (risposta multipla)	..	solo nei casi di recisione definitiva dei legali affettivi tra il minore e la famiglia di origine		
		..	qualora non si registrino sensibili miglioramenti nella famiglia di origine o il recupero delle capacità genitoriali		
		..	per assicurare una maggiore stabilità emotiva ed affettiva tra il minore e la famiglia affidataria		
		..	laddove si ravveda la possibilità di proficuo inserimento in un nuovo contesto familiare		
		..	quando persiste un forte legame tra i minori e la famiglia di origine		
		..	quando l'affidamento sine die è stato disposto a parenti entro il 4° grado e non implica necessariamente lo stato di abbandono dei minori		
		..	quando l'affidamento sine die è stato applicato esclusivamente nei confronti di minorenni prossimi al raggiungimento della maggiore età		
		..	Altro (specificare)		
C	<u>MAPPATURA DELLE STRUTTURE RESIDENZIALI</u>				
1	Nel Suo territorio è stato completamente applicato quanto previsto dall'art.2, comma 4, L 183/1984 relativo al superamento del ricovero in istituto con il collocamento in comunità di tipo familiare?	..	SI	..	NO

2	Se NO, o non completamente, indicare il motivo.	..	Testo libero		
3	La Procura conosce quanti istituti e comunità per minori esistono nel distretto?	..	SI	..	NO
4	Se la Procura non dispone di tale informazione, indicarne il motivo:	..	Testo libero		
5	Il censimento delle comunità di tipo familiare viene aggiornato in base alle informazioni fornite da: (risposta multipla)	..	Regione/Provincia		
		..	Le comunità ospitanti		
		..	I Servizi sociali locali		
		..	La Polizia locale		
		..	I Comuni		
		..	La Polizia giudiziaria in sede		
		..	I TM in base ai provvedimenti assunti		
		..	I monitoraggi svolti autonomamente dalla Procura		
		..	Altro...		
6	La Regione/Provincia autonoma comunica periodicamente l'elenco delle comunità anche terapeutiche per minori esistenti nel distretto?	..	SI	..	NO
7	Se SI, <u>orientativamente</u> quante sono secondo l'ultimo censimento? (indicare la data:)	..	comunità di tipo familiare n...		
		..	comunità idonee ad accogliere anche un genitore n...		
		..	comunità terapeutiche per minori n...		
		..	Altro (specificare) n.....		
D	<u>RELAZIONI PERIODICHE SULLE CONDIZIONI DEI MINORI</u>				
1	Esistono modelli standardizzati per la redazione delle relazioni semestrali?	..	SI	..	NO

2	Chi ha predisposto tali modelli?	..	La Procura	
		..	La Procura in collaborazione con la Regione o Provincia autonoma	
		..	La Regione o Provincia autonoma	
		..	Ogni ASL per le strutture esistenti nel territorio di riferimento	
		..	Altro (specificare)	
3	Se non sono stati predisposti modelli standardizzati delle relazioni semestrali, sono state date comunque indicazioni alle strutture residenziali in merito alla stesura delle relazioni?	..	SI	NO
4	Se sì, chi vi ha provveduto?	..	La Procura	
			La Procura in collaborazione con la Regione o Provincia autonoma	
		..	La Regione o Provincia autonoma	
		..	Ogni ASL per le strutture esistenti nel territorio di riferimento	
		..	Altro (specificare)	
5	Se NO indicare il motivo.	..	Testo libero	
6	Le relazioni semestrali ex art. 9, c.2 L.184/1983 contengono gli elementi utili per l'accertamento dello stato di abbandono?	..	SI	NO
7	Se NO, o non completamente, indicare le informazioni rilevanti che vengono solitamente omesse. (risposta multipla)	..	informazioni omesse	
		..	Località di residenza dei genitori	
		..	Condizioni psicofisiche del minore	
		..	Rapporti con la famiglia	
		..	Rapporti con il gruppo dei pari	
		..	Rapporti con le figure adulte	
		..	Partecipazione ad attività scolastiche e formative	
		..	Partecipazione ad attività extra-scolastiche	
		..	Altro (specificare).....	

E	<u>ISPEZIONI PRESSO LE STRUTTURE RESIDENZIALI</u>				
1	Esiste una programmazione delle ispezioni?	..	SI	..	NO
2	Se sì, sulla base di quali criteri viene predisposta questa programmazione?	..	Testo libero		
3	Quante ispezioni sono state realizzate nell'anno 2022?	..	anno 2022		
		..	da 1 a 5		
		..	da 6 a 10		
		..	da 11 a 20		
		..	oltre 20		
		..	indicare il numero		
4	Nell'anno 2022, sono state effettuate ispezioni straordinarie rispetto alla programmazione?	..	SI	..	NO
5	Se SI, descrivere brevemente i motivi e le situazioni riscontrate.	..	Testo libero		
6	Per quanto riguarda le ispezioni ai sensi dell'art.9, comma 3, legge 184/83, le effettua: (risposta multipla)	..	Il Procuratore o i sostituti		
		..	La P.G. in sede		
		..	La P.G. esterna		
		..	La Polizia locale		
		..	Le Aziende sanitarie		
		..	I nuclei antisofisticazioni e Sanità dell'Arma dei Carabinieri		
		..	Ispettorato del lavoro		
		..	Altro (specificare)		
7	Esiste un coordinamento tra la Procura e le Commissioni di vigilanza delle ASL a proposito dei controlli sulle Comunità?	..	SI	..	NO
8	Se SI, descrivere come è realizzato questo coordinamento e trasmettere copia dell'eventuale strumento che lo disciplina	..	Testo libero		

9	Durante le ispezioni effettuate presso le Comunità pubbliche o private, sono emerse incompatibilità ai sensi dell'art.2, c.2-bis della L.184/83, come modificato dal D.lgs. 149/2022? (persone che rivestono un ruolo nelle comunità, o che sono parenti o affini entro il quarto grado, conviventi, parte dell'unione civile o coniuge, di chi ha composto il collegio che ha adottato il provvedimento di affidamento del minore, del consulente tecnico d'ufficio o di coloro che hanno svolto le funzioni di assistente sociale nel medesimo procedimento?)	“	SI	“	NO
10	Se sì, indicare con quale frequenza	“	spesso		
		“	raramente		
11	Vi sono difficoltà o ostacoli da segnalare a proposito della realizzazione delle ispezioni?	“	SI	“	NO
12	Se sì, descrivere tali difficoltà e indicarne le possibili soluzioni anche tra quelle del menu. (risposta multipla)	“	Adeguate le risorse umane al carico di lavoro		
		“	Incrementare risorse economiche specifiche		
		“	Evitare le sovrapposizioni di controlli		
		“	Migliorare il coordinamento tra enti		
		“	Altro (specificare)		
13	A seguito delle ispezioni nelle strutture effettuate nel 2022, è successo che:		2022		
13a	a) i minori siano stati trasferiti in altre strutture? Se possibile, indicarne il numero.	“	SI quanti?.....	“	NO
13b	b) siano stati avviati procedimenti amministrativi per la chiusura delle strutture? Se possibile, indicarne il numero.	“	SI quanti?.....	“	NO
13c	c) siano stati avviati procedimenti penali nei confronti dei responsabili e/o operatori delle strutture? Se possibile, indicarne il numero.	“	SI quanti?.....	“	NO
F	<u>PROCEDURE DI ADOTTABILITA'</u>	“			

1	L'art. 10 comma 2 della legge 184/1983 prevede che il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chieda al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi. Che attività istruttorie svolge questa Procura prima della presentazione del ricorso al tribunale? (risposta multipla)	..	Verifica dello stato di salute psico-fisica del minore e dei suoi genitori		
		..	Verifica delle condizioni sociali e ambientali in cui vive il minore ed il suo nucleo familiare		
		..	Verifica se vi siano persone idonee ad accudire i minori e a prenderli in affidamento nell'ambito della famiglia allargata		
		..	Audizione dei genitori, del minore e, all'occorrenza, di altri familiari o conoscenti		
		..	Indagini delle forze dell'ordine e/o della polizia giudiziaria		
		..	Approfondimento delle relazioni periodiche semestrali ex art. 9 L. 184/1983		
		..	Testo libero		
2	La Procura svolge attività istruttorie prodromiche alla presentazione del ricorso anche rispetto a segnalazioni non di abbandono, bensì di mero disagio?	..	SI	..	NO
3	Può indicare la percentuale delle segnalazioni ricevute nell'anno 2022 alle quali non è seguito un ricorso al tribunale, all'esito delle attività istruttorie della Procura?		anno 2022		
		..	da 1 a 20%		
		..	da 21 a 40%		
		..	da 41 a 60 %		
		..	da 61 a 80 %		
		..	da 81 a 100 %		
G	<u>CONSIDERAZIONI GENERALI SULLE NORME PROCESSUALI</u>				

1	Secondo la sua esperienza, occorre prevedere ulteriori correttivi per migliorare l'applicazione dell'istituto dell'allontanamento di minori dalla famiglia di origine, alla luce della riforma dell'art. 403 cc. introdotta dalla L. 206/2021?	..	TESTO LIBERO		
2	Quali iniziative andrebbero assunte per migliorare le visite ispettive? (risposta multipla)	..	Gestione informatica dei minorenni nelle comunità		
		..	Gestione informatica delle ispezioni gestite dalle diverse Autorità pubbliche in modo da consentire l'aggiornamento immediato dei minori e dei risultati dei controlli		
		..	Adeguate le risorse umane al carico di lavoro		
		..	Adeguate le risorse economiche in rapporto al numero di comunità e di minori ospiti		
		..	Maggiore coordinamento tra Autorità pubbliche		
		..	Maggiore coordinamento con il Servizio Sanitario per la verifica delle condizioni igienico-sanitarie e la salubrità degli ambienti		
		..	Altro (specificare)		
3	Quali iniziative andrebbero assunte per migliorare l'efficacia delle relazioni semestrali sulle condizioni dei minori?	..	Testo libero		
4	Quali iniziative andrebbero assunte per migliorare le procedure di adottabilità?	..	Testo libero		
Si ringrazia il Procuratore ed i suoi collaboratori per la cortese disponibilità					

INTERVISTA AL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI
EX L. 184/83 - Periodo di riferimento 2021-2023

	Per tutti i quesiti per i quali non è specificato un anno di riferimento, si richiede di fornire le informazioni più aggiornate rispetto all'anno 2023			
A	<u>AFFIDAMENTO FAMILIARE</u>	-		
1	Se possibile, indichi il numero delle richieste di convalida del collocamento di minori fuori dalla famiglia di origine ricevute nell'anno 2022	"	da 1 a 25	
		"	da 26 a 50	
		"	da 51 a 100	
		"	da 101 a 200	
		"	oltre 200	
2	Se possibile, indichi il numero delle convalide pronunciate nell'anno 2022	"	da 1 a 25	
		"	da 26 a 50	
		"	da 51 a 100	
		"	da 101 a 200	
		"	oltre 200	
3	Le segnalazioni sull'allontanamento di minori dalla famiglia di origine, nel regime anteriore alla modifica dell'art.403 cc, da quali Autorità sono state effettuate? (risposta multipla)	"	Procura Minorile	
		"	Forze dell'ordine	
		"	Servizi sociali	
		"	Istituti scolastici	
		"	Altro (specificare)	"

4	In genere, dopo quanto tempo è pervenuta da parte del Pubblico ministero la richiesta di convalida del provvedimento di collocamento del minore allontanato dalla propria famiglia di origine?	..	entro 72 ore		
		..	da 4 a 10 giorni		
		..	da 11 a 20 giorni		
		..	da 21 a 30 giorni		
		..	da 1 a 3 mesi		
		..	oltre 3 mesi		
5	Con quale frequenza il provvedimento monocratico di conferma è stato modificato o revocato dal Collegio?	..	sempre		
		..	spesso		
		..	raramente		
		..	mai		
6	Alla luce del novellato art. 403 cc, in genere, dopo quanto tempo dalla richiesta di convalida del PM è stato nominato il curatore speciale del minore?	..	entro ore		48
		..	da 3 a 10 giorni		
		..	da 11 a 20 giorni		
		..	da 21 a 30 giorni		
		..	da 1 a 3 mesi		
		..	oltre 3 mesi		
7	È stato istituito un elenco dei curatori speciali presso il distretto?	..	SI	..	NO
8	Con quale frequenza le parti hanno proposto reclamo alla Corte d'appello ex art. 739 cpc. al provvedimento	..	sempre		

	di conferma, modifica o revoca del provvedimento provvisorio assunto dal TM in composizione collegiale?			
		"	spesso	
		"	raramente	
		"	mai	
9	Allorché codesto TM dispone l'allontanamento di un minore dalla famiglia, individua specificamente il tipo di collocamento (affidamento nell'ambito della famiglia allargata, affidamento etero-familiare, inserimento in comunità)?	"	sì, sempre	
		"	spesso	
		"	raramente	
		"	mai, il tipo di collocazione viene individuata dai Servizi Territoriali	
10	Allorché viene disposto un affidamento familiare o un collocamento presso le Comunità pubbliche o private, sono emerse incompatibilità ai sensi dell'art.2, c.1.1 e c.2-bis della L.184/83, come modificato dal D.lgs. 149/2022?	"	sì, sempre	
		"	spesso	
		"	raramente	
		"	mai	
11	Quali sono le ragioni per le quali non è risultato possibile il collocamento del minore in ambito familiare? (risposta multipla)	"	mancanza di famiglie disponibili;	

	-	"	inadeguatezza delle famiglie disponibili;		
	-	"	interesse del minore		
		"	Altro (specificare)		
12	Codesto TM ha emesso provvedimenti di collocamento di minori in affidamento etero-familiare o in strutture di accoglienza fuori distretto?	"	SI	"	NO
13	Se sì, per quanti casi codesto TM ha fatto ricorso a strutture/famiglie site in altri distretti nell'anno 2022?		anno 2022		
		"	da 1 a 5		
		"	da 6 a 10		
		"	da 11 a 20		
		"	oltre 20		
14	Se possibile, indichi i motivi che hanno determinato tali collocamenti in altri distretti (risposta multipla)	"	assenza famiglie / strutture disponibili		
		"	inadeguatezza famiglie / strutture		
		"	interesse del minore		
		"	Altro (precisare)		
15	Se possibile, indichi le modalità di individuazione dei collocatari (risposta multipla)	"	accordi inter-istituzionali a livello regionale e inter-regionale		
		"	accordi con l'Ente locale		
		"	banca dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali		
		"	Altro (specificare)		
16	Per i minori stranieri non accompagnati, quale tipo di collocamento viene disposto con maggiore frequenza dal tribunale?	"	affidamento familiare		

		..	inserimento in comunità		
17	Nel territorio di competenza sono state promosse campagne di informazione per favorire l'affidamento familiare di minori stranieri non accompagnati ai sensi dell'art.2 comma 1-bis L. 184/83, introdotto dall'art. 7 della legge 47/2017?	..	SI	..	NO
18	Quale soggetto promuove le suddette campagne di sensibilizzazione? (risposta multipla)	..	Regioni e/o Enti locali		
		..	Associazioni del privato sociale o del terzo settore		
		..	Garante infanzia regionale		
		..	Altro (specificare)		
19	È stato istituito un elenco dei tutori volontari per minori stranieri non accompagnati?	..	SI	..	NO
20	È stato istituito elenco delle famiglie o persone singole che si rendono disponibili ad accogliere in affidamento uno o più minori, eventualmente portatori di disabilità ai sensi dell'art. 3 c.1 L. 104/1992?	..	SI	..	NO
21	Se non è stato istituito un elenco specifico, come vengono individuate le famiglie o persone affidatarie?		TESTO LIBERO		
22	Relativamente ai minori in affidamento etero-familiare ex art. 4 comma 2 della legge 184/83, i servizi sociali territoriali rispettano quanto disposto dall'art. 4, comma 3, circa la trasmissione di	..	SI	..	NO

	relazioni semestrali approfondite sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza?			
23	Quali aspetti le relazioni semestrali dovrebbero illustrare più dettagliatamente? (risposta multipla)	"	valutazione dell'andamento dei rapporti minore / famiglia naturale;	
		"	valutazione dell'andamento dei rapporti minore / altri componenti della famiglia naturale;	
		"	valutazione dell'andamento dei rapporti minore / famiglia affidataria;	
		"	valutazione della situazione scolastica del minore	
		"	valutazione dei rapporti sociali del minore	
		"	valutazione del possibile superamento delle condizioni che hanno indotto l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine;	
		"	giudizio prognostico sui tempi di conclusione o prosecuzione dell'allontanamento del minore dalla famiglia d'origine;	
		"	verifica delle incompatibilità i sensi dell'art.2, c. 1.1 e c.2-bis della L.184/83, come modificato dal D.lgs. 149/2022?	
		"	Altro (specificare)	
24	Con quale frequenza è stata disposta (nel 2022) la proroga dell'affidamento oltre i ventiquattro mesi, ai sensi dell'art. 4, comma 4 della legge 184/83?	"	spesso	
		"	raramente	
		"	mai	
25	Quali motivi determinano solitamente la proroga dell'affidamento? (risposta multipla)	"	necessità di completare i percorsi in itinere disposti dal T.M.	
		"	persistenza del disagio familiare	
		"	richiesta del minore, capace di discernimento, di restare presso la famiglia affidataria	
		"	richiesta della famiglia biologica	

		..	Altro (specificare)		
26	Codesto T.M. dispone affidamenti etero-familiari sine die?	..	SI	..	NO
27	Se sì, in quali casi? (risposta multipla)	..	persistenza delle difficoltà della famiglia biologica		
		..	richiesta del minore, capace di discernimento, di restare presso la famiglia affidataria		
		..	perché la recisione dei rapporti, comunque irrecuperabili, tra il minore e la famiglia biologica recherebbe comunque un danno al minore		
		..	richiesta della famiglia biologica		
		..	Altro (specificare)		
28	I minori in affidamento etero-familiare sine die in genere vengono successivamente adottati dalle famiglie affidatarie?	..	sì, sempre		
		..	spesso		
		..	raramente		
		..	mai		
29	Se raramente o mai, indicarne i motivi		TESTO LIBERO		
B	ASCOLTO DEL MINORE				
1	Con l'introduzione dell'art. 473-bis e seguenti cpc in tema di audizione del minore, codesto Tribunale ha mutato le modalità di ascolto nelle procedure di cui alla L. 184/83?	..	SI	..	NO
2	Se sì, descriva in qual modo (risposta multipla)	..	attraverso una preventiva informazione/preparazione del minore		
		..	attraverso l'informativa ai genitori, difensori, curatore, P.M.		
		..	attraverso la videoregistrazione dell'audizione		
		..	con redazione di un processo verbale che descrive dettagliatamente il contegno del minore		

		..	attraverso la partecipazione di esperti, di giudici onorari o curatori speciali		
		..	Altro (specificare)		
3	Generalmente viene disposto l'ascolto del minore infradodicesenne?	..	sempre		
		..	spesso		
		..	raramente		
		..	mai		
4	Nei casi in cui l'ascolto del minore infradodicesenne non viene disposto ne vengono specificati i motivi?	..	SI	..	NO
C	<u>ADOZIONE DI MINORI</u>				
	<u>ABBINAMENTO</u>	-			
1	Codesto TM ha elaborato prassi specifiche per procedere all'abbinamento più adeguato alle caratteristiche e ai bisogni dei minori adottabili?	..	SI	..	NO
2	Breve descrizione. (risposta multipla)	..	audizioni delle coppie da parte del giudice togato		
		..	audizione delle coppie da parte del giudice onorario		
		..	audizione delle coppie da parte di un esperto		
		..	audizione delle coppie da parte del giudice togato e onorario, nonché di un esperto		
		..	ordine cronologico di presentazione della domanda		
		..	rapporto di età tra il minore e la coppia		
		..	presenza di altri figli naturali o adottivi nella coppia adottante		
		..	distanza tra la residenza della coppia e la struttura ove è ospitato il minore		
		..	distanza tra la residenza della coppia e la zona di nascita del minore		
		..	utilizzo di software specificatamente dedicati		
		..	Altro (specificare)		
3	Qualora non riesca ad individuare una	..	rapporti inter-istituzionali (enti locali)		

	famiglia aspirante all'adozione nazionale tra quelle che hanno presentato la loro disponibilità a codesto T.M., come viene orientata la ricerca? (risposta multipla)		
		"	rapporti inter-istituzionali (enti locali fuori regione)
		"	Associazioni di volontariato o del privato sociale
4	Codesto TM ha definito criteri o prassi rispetto ai casi in cui disporre l'affidamento "a rischio giuridico"?	"	SI " NO
5	Breve descrizione.	"	TESTO LIBERO
6	Presupposti che orientano la scelta di disporre un affidamento a rischio giuridico (risposta multipla)	"	esigenza di tutelare con immediatezza gli interessi primari esistenziali del minore, assicurandogli un riferimento familiare stabile
		"	esito sfavorevole della valutazione prognostica sulla recuperabilità del rapporto tra minore e famiglia di origine
		"	necessità di scongiurare efficacemente fattori gravemente perturbativi del sereno sviluppo dei minori
		"	elevata probabilità che la dichiarazione di adottabilità pronunciata con sentenza di primo grado venga confermata in sede di impugnazione
		"	TESTO LIBERO anche allo scopo di illustrare le proprie scelte o indicare ulteriori presupposti
7	Nella ricerca della famiglia per un affidamento a rischio giuridico o preadottivo, in quali situazioni si incontrano maggiori difficoltà:	"	problemi di salute fisica

	(possibilmente indicare massimo due scelte)			
		"	problemi di salute psichica	
		"	disturbi comportamentali	
		"	numero di fratelli	
		"	età dell'adottando	
		"	precedenti fallimenti adottivi	
		"	precedenti traumi subiti dall'adottando (violenza fisica, psicologica o sessuale)	
		"	persistenza di un legame significativo tra l'adottando e i genitori naturali	
		"	Altro (specificare)	
D	<u>CONTINUITA' AFFETTIVA: Sentenze di adozione ex art. 25 L. 184/83</u>	-		
1	Nel calcolare il termine di un anno di affidamento, allo scadere del quale pronunciare la sentenza di adozione, codesto TM tiene conto anche dell'eventuale periodo di affidamento a rischio giuridico?	"	SI	NO
2	Nel caso di declaratoria di adottabilità di un minore già in affidamento etero-familiare, codesto T.M. era solito prendere in considerazione la domanda di disponibilità all'adozione degli affidatari anche prima dell'entrata in vigore della legge n.173/15 ?	"	SI	NO
3	Nelle ipotesi in cui l'affidamento etero-familiare sia venuto meno a seguito dell'adozione del minore da parte di un'altra famiglia, è stato tutelato il	"	SI	NO

	mantenimento delle positive relazioni socio-affettive con la famiglia ex affidataria?			
4	In caso negativo, per quali motivazioni? (risposta multipla)	"	richiesta del minore, capace di discernimento	
		"	richiesta della famiglia biologica	
		"	richiesta della famiglia affidataria	
		"	richiesta della famiglia adottante	
		"	Altro (specificare)	
E	<u>DIFFICOLTA' NELL'AFFIDAMENTO PREADOTTIVO</u>	-		
1	Nel periodo in considerazione 2021-2023, codesto T.M. ha affrontato casi di accertate difficoltà nell'affidamento preadottivo, tali da richiedere la convocazione degli affidatari e del minore ai sensi dell'art.22 comma 8, L 184/83?	"	SI	NO
2	Fornire una breve descrizione dei motivi per i quali è stata necessaria la convocazione. (risposta multipla)	"	difficoltà degli affidatari ad integrare il minore nella famiglia	
		"	modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari	
		"	modifica delle condizioni di salute degli affidatari	
		"	modifica dell'ambiente familiare degli affidatari	
		"	richiesta del minore, capace di discernimento	
		"	Altro (specificare)	
3	Dopo la convocazione, è stato necessario predisporre interventi di particolare sostegno alla famiglia? (risposta multipla)	"	assistenza psicologica	
		"	Servizi locali / consultorio	

		"	mediazione familiare / culturale		
		"	provvidenze ex art. 6 comma 8 legge 184/83 come modificata dalla legge 149/01		
		"	Altro (specificare)		
		"	no (breve motivazione)		
4	Con quale frequenza è stata disposta la proroga dell'affidamento preadottivo?	"	spesso		
		"	raramente		
		"	mai		
5	Con quale frequenza è stato necessario interrompere l'affidamento preadottivo in corso?	"	spesso		
		"	raramente		
		"	mai		
6	Quali sono state le ragioni specifiche dell'interruzione? (risposta multipla)	"	difficoltà degli affidatari ad integrare il minore nella famiglia		
		"	modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari		
		"	modifica delle condizioni di salute degli affidatari		
		"	modifica dell'ambiente familiare degli affidatari		
		"	richiesta del minore, capace di discernimento		
		"	altro (specificare)		
F	<u>SOSTEGNO AI GENITORI ADOTTIVI</u>	-			
1	Nel distretto di competenza esistono programmi volti al sostegno delle coppie dopo l'adozione nazionale?	"	SI	"	NO
2	Nel distretto di competenza esistono programmi volti al sostegno delle coppie dopo l'adozione internazionale?	"	SI	"	NO
3	Se SI, farne una breve descrizione	"	TESTO LIBERO		

4	Nel distretto di competenza, è stata data applicazione all'art. 6 comma 8, della legge 184/83 così come modificata dalla legge 149/01, a proposito delle misure di carattere economico delle adozioni di minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104?	..	SI	..	NO
5	Se SI, come? (risposta multipla)	..	misure a carattere economico/inserimento lavorativo		
		..	misure di sostegno all'organizzazione familiare		
		..	partecipazione gruppi di mutuo-auto aiuto		
		..	interventi di formazione		
		..	Altro (specificare)		
6	Secondo la sua esperienza, le attività di sostegno alle coppie dopo l'adozione nazionale e internazionale sono risultate proficue?	..	Si, sempre		
		..	spesso		
		..	raramente		
		..	mai		
G	<u>ADOZIONI INTERROTTE</u>	-			
1	Con quale frequenza è stato necessario allontanare il minore dopo il perfezionamento dell'adozione (2021-2023)?	Minori adottati con adozione nazionale			
		..	spesso		
		..	raramente		
		..	mai		

2	Quali ne sono state le ragioni? (risposta multipla)	''	impossibilità di integrazione del minore nel nucleo familiare		
		''	modifica delle condizioni personali ed economiche dei genitori adottanti		
		''	modifica delle condizioni di salute dei genitori adottanti		
		''	modifica dell'ambiente familiare dei genitori adottanti		
		''	esigenze rappresentate dal minore capace di discernimento		
		''	Altro (specificare)		
3	Con quale frequenza è stato necessario allontanare il minore dopo il perfezionamento dell'adozione (anni 2021-2023)?	Minori adottati con adozione internazionale			
		''	Spesso		
		''	raramente		
		''	mai		
4	Quali ne sono state le ragioni? (risposta multipla)	''	impossibilità di integrazione del minore nel nucleo familiare		
		''	modifica delle condizioni personali ed economiche dei genitori adottanti		
		''	modifica delle condizioni di salute dei genitori adottanti		
		''	modifica dell'ambiente familiare dei genitori adottanti		
		''	esigenze rappresentate dal minore capace di discernimento		
		''	Altro (specificare)		
5	Dopo l'allontanamento dalla famiglia adottiva, il minore ha mantenuto rapporti con i genitori e/o altri familiari? (anni 2021-2023)	Adozione nazionale			
		''	sempre		
		''	spesso		
		''	raramente		
		''	mai		
		Adozione internazionale			
		''	sempre		
		''	spesso		
		''	raramente		

		..	mai		
6	Per i minori reduci da adozioni interrotte sono state aperte nuove procedura di adottabilità? (anni 2021-2023)		Minori adottati con adozione nazionale		
		..	sempre		
		..	spesso		
		..	raramente		
		..	mai		
			Minori adottati con adozione internazionale		
		..	sempre		
		..	spesso		
		..	raramente		
		..	mai		
7	Per quali motivi non sono state aperte nuove procedure di adottabilità negli altri casi? (risposta multipla)	..	rifiuto del minore		
		..	precedenti fallimenti adottivi		
		..	disturbi fisici		
		..	disturbi psichici		
		..	disturbi del comportamento		
		..	presenza di traumi dovuti a maltrattamenti o violenza		
		..	presenza di fratelli e/o sorelle		
		..	attaccamento alla famiglia d'origine		
		..	imminenza del compimento della maggiore età		
		..	Altro (specificare)		
H	<u>BANCA DATI ADOZIONI</u>				
1	In vista del riordino dell'infrastruttura informatica in uso presso i Tribunali per i minorenni, Il tribunale ritiene che la banca dati adozioni prevista dall'art. 40 della legge 149/01 possa essere utile per la ricerca di famiglie idonee all'adozione nazionale abbinabili ai minori in stato di adottabilità?	..	SI	..	NO

I	<u>ADOZIONE IN CASI PARTICOLARI</u>			
1	Nei provvedimenti di adozione ex art. 44 lettera d) pronunciati da codesto TM, con quale frequenza gli adottanti sono risultate persone singole?		Persone singole adottanti	
		..	spesso	
		..	raramente	
		..	mai	
			Unioni eterosessuali	
2	Il Suo Tribunale pronuncia sentenze di adozione in casi particolari a favore del convivente del genitore biologico del minore in caso di unioni eterosessuali?	..	SI	NO
3	In caso positivo, quale disposizione viene applicata?	..	art. 44 lett. b	
		..	art. 44 lett d	
		..	Altro (specificare)	
			Unioni omosessuali	
4	Il Suo Tribunale pronuncia sentenze di adozione in casi particolari a favore del convivente del genitore biologico del minore in caso di unioni omosessuali?	..	SI	NO
5	In caso positivo, quale disposizione viene applicata?	..	art. 44 lett. b	
		..	art. 44 lett d	
		..	Altro (specificare)	
L	<u>ADOZIONI INTERNAZIONALI</u>			
1	Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale codesto TM indica le	..	SI	NO

	caratteristiche del minore che la famiglia è in grado di adottare (per esempio l'età, le caratteristiche di salute, il numero di minori, o altre)?			
2	In caso di risposta positiva, specificare quali indicazioni sono date? (risposta multipla)	"	età	
		"	numero di minori	
		"	uno o più fratelli o comunque minori	
		"	caratteristiche di salute	
		"	reduci da esperienze traumatiche	
		"	vincolo della primogenitura	
		"	Altro (specificare)	
3	In caso di risposta positiva alla domanda precedente, che prassi segue codesto TM se, dopo l'emissione del decreto, la coppia chiede la rimozione o la modifica di tali indicazioni (c.d. estensione) per facilitare l'iter adottivo all'estero?	"	la richiesta è respinta e deve essere presentata una nuova domanda	
		"	viene disposto un approfondimento a cura del G.O.	
		"	viene disposto un approfondimento a cura dei servizi sociali e/ o socio sanitari territoriali	
		"	la domanda viene accolta senza effettuare altri accertamenti	
		"	Altro (specificare)	
4	Con quale frequenza codesto Tribunale ha provveduto (nel periodo in considerazione?), a revocare i decreti dichiarativi dell'idoneità all'adozione internazionale per	"	Spesso	

	cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità (art. 30, comma 4, legge 184/83)?			
		"	raramente	
		"	mai	
5	Quali circostanze sopravvenute codesto T.M. ritiene ostative al mantenimento in vigore del decreto di adottabilità? (risposta multipla)	"	separazione della coppia	
		"	nascita di figlio biologico	
		"	sopravvenuta adozione nazionale	
		"	motivi di salute della coppia	
		"	decesso di uno dei coniugi	
		"	ingiustificata rinuncia a più di una proposta di abbinamento	
		"	occultamento durante la fase valutativa di fatti essenziali attinenti alla coppia	
		"	Altro (specificare)	
6	Si indichino le ragioni dell'orientamento di cui sopra.		TESTO LIBERO	
M	ACCESSO ALLE ORIGINI: INFORMAZIONI SUI GENITORI BIOLOGICI			
	-	Minori adottati con adozione nazionale		
1	Nell'anno 2022, a codesto TM sono pervenute richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici in relazione alle adozioni nazionali?	"	SI	NO
2	Può indicare l'ordine di numerosità dei soggetti che hanno presentato domanda?	1	persone adottate di età compresa tra i 18 e i 25 anni	
		2		
		3		
		1	persone adottate di età superiore ai 25 anni	

	1 = 1° gruppo per numerosità; 2 = 2° gruppo per numerosità; 3 = 3° gruppo per numerosità.	2			
		3			
		1	genitori adottivi		
		2			
		3			
3	Nell'anno 2022, vi sono state richieste di informazioni circa i fratelli biologici in relazione ad adozioni nazionali?	..	SI	..	NO
4	Descriva la procedura che codesto T.M. segue per accertare che l'accesso alle notizie richieste non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente. (risposta multipla)	..	convocazione adottato		
		..	valutazione del giudice onorario		
		..	valutazione psicologica		
		..	Altro (specificare)		
5	Se il TM, definita l'istruttoria, autorizza l'accesso alle notizie richieste, come avviene in concreto tale accesso?	..	vengono fornite le generalità complete dei genitori biologici per iscritto tramite notifica di un decreto		
		..	vengono fornite le generalità complete dei genitori biologici tramite comunicazione in sede di udienza		
		..	viene consentita la consultazione libera del fascicolo relativo alla persona richiedente		
		..	il fascicolo viene visionato dal richiedente insieme ad un G.O.		
		..	Altro (specificare)		
6	Indichi, se possibile, la percentuale di richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici presentate nell'anno				

	2022 da persone non riconosciute alla nascita.			
		..	da 1 a 20%	
		..	da 21 a 40%	
		..	da 41 a 60 %	
		..	da 61 a 80 %	
		..	da 80 a 100 %	
		..	nessuna	
7	Rispetto alle richieste di informazioni presentate da persone non riconosciute dai genitori biologici, quale orientamento procedurale è stato assunto da codesto TM dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 278/2013?	..	convocazione adottato	
		..	valutazione preliminare del giudice togato	
		..	valutazione preliminare del giudice onorario	
		..	valutazione psicologica dell'adottato	
		..	rigetto della domanda per difetto di disciplina legale	
		..	Altro (specificare)	
8	Descriva in sintesi la procedura che codesto T.M. eventualmente segue per identificare, rintracciare e convocare in forma riservata i genitori biologici del ricorrente.	..	trasmissione degli atti alla PM	
		..	acquisizione delle generalità della madre e/o dei genitori biologici	
		..	verifica dell'esistenza in vita e del luogo di residenza della madre e/o dei genitori biologici	
		..	convocazione o consultazione della madre e/o dei genitori biologici per informarla/li della richiesta dell'adottato e chiederle se intende/no revocare l'anonimato	

		..	Altro (specificare)		
9	Quale autorità acquisisce le generalità della donna che ha partorito presso la struttura sanitaria ?	..	Il Tribunale per i minorenni		
	-	..	La Procura per i minorenni		
	-	..	Polizia giudiziaria (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia di Stato)		
	-	..	I Servizi sociali territoriali		
	-	..	Altro (specificare)		
10	Presso quali Uffici viene orientata la ricerca?	..	Ufficio anagrafe del Comune di residenza		
	-	..	struttura sanitaria ove è avvenuto il parto		
	-	..	Organi Consolari nel caso che la madre biologica sia residente all'estero		
		..	Altro (specificare)		
11	Se la madre biologica è residente in un luogo compreso in un altro Distretto, le ricerche vengono demandate agli Uffici giudiziari di residenza della madre?	..	SI, sempre,		
		..	NO, mai		
		..	Si valuta caso per caso		
12	All'atto della dichiarazione di anonimato al momento del parto, risulta che alla donna venga chiesto di esprimere in anticipo l'intenzione di essere interpellata nel caso in cui il figlio farà richiesta di conoscere la sua identità?	..	SI	..	NO
13	Se la madre biologica è deceduta, viene concesso l'accesso alle informazioni sulle origini?	..	SI, sempre,		
		..	NO, mai		
		..	Si valuta caso per caso		

			Minori adottati con adozione internazionale		
14	Nell'anno 2022, vi sono state richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici in relazione ad adozioni internazionali?	..	SI	..	NO
15	Se sì, illustrare l'orientamento del tribunale al riguardo di tali domande	..	TESTO LIBERO		
16	Nell'anno 2022, vi sono state richieste di informazioni circa i fratelli biologici in relazione ad adozioni internazionali?	..	SI	..	NO
17	Se sì, illustri l'orientamento di codesto TM al riguardo di tali domande	..	TESTO LIBERO		
N	<u>COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE E CON IL PRIVATO SOCIALE</u>				
1	Esistono protocolli d'intesa fra i vari soggetti istituzionali operanti nel distretto, competenti in materia di adozione e affidamento?	..	SI	..	NO
2	Se Sì, con quali di questi soggetti? (risposta multipla)	..	Regione/Provincia Autonoma		
		..	servizi o strutture pubbliche territoriali socio-sanitarie (Servizi sociali, Consultori, Aziende sanitarie, Ospedali, ecc.)		
		..	privato sociale (volontariato, promozione sociale, ecc.)		
		..	con gli Enti Autorizzati a prestare assistenza nelle adozioni internazionali		
		..	Forze dell'ordine (Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia locale)		
		..	Consolati		
		..	Uffici scolastici		

		..	Altro (specificare)
3	Se sì, indicare gli argomenti specifici sui quali tali protocolli intervengono. (risposta multipla)	..	anagrafe famiglie affidatarie
		..	anagrafe famiglie adottive
		..	individuazione di strutture residenziali di accoglienza
		..	individuazione di famiglie affidatarie
		..	offerta di percorsi terapeutici post-traumatici per minori
		..	recupero e consolidamento delle capacità genitoriali delle famiglie con figli in affidamento
		..	definizione di contenuti fondamentali delle relazioni sull'andamento dei programmi di assistenza ex art.4, c.3 L. 184/83 e sulle condizioni dei minorenni ex art. 9 L 184/83
		..	piani di formazione ed aggiornamento per gli operatori del settore
		..	misure di sostegno per le famiglie affidatarie o adottive, ivi comprese quelle economiche destinate a favorire l'adozione di minorenni di età superiore a dodici anni o portatori di handicap ex art. 4 L. 104/1992;
		..	promozione di campagne di informazione/sensibilizzazione sull'affidamento familiare, anche in favore dei minorenni stranieri non accompagnati, ex art. 2, c.1 bis L. 184/83, introdotto dall'art. 7 L. 47/2017
		..	armonizzazione delle relazioni sull'idoneità delle coppie aspiranti all'adozione ex art. 22 L. 184/83
		..	Procedure sull'accesso alle origini
		..	Altro (specificare)
4	Se sì, possibilmente fornire osservazioni sulla concreta attuazione e utilità dei protocolli.	..	TESTO LIBERO

5	Se NO, fornire osservazioni sulla collaborazione nel distretto tra il Tribunale per i Minorenni e i diversi soggetti coinvolti nell'adozione e nell'affidamento, anche al di fuori di protocolli.	..	TESTO LIBERO		
6	Al riguardo delle adozioni internazionali, ritiene che dovrebbe essere rafforzata la collaborazione con gli enti autorizzati?	..	SI	..	NO
7	Se sì, in quali ambiti specifici (ad esempio, a proposito dell'abbinamento, in caso di interruzione dell'adozione, etc.) e come? (risposta multipla)	..	abbinamento		
		..	nei casi di interruzione		
		..	sostegno alle coppie durante il percorso post-adoitivo		
		..	scambio di informazioni durante il percorso adottivo		
		..	Altro (specificare)		
O	<u>CONSIDERAZIONI GENERALI SULLE NORME PROCESSUALI</u>				
1	Permangono difficoltà operative e/o organizzative nell'applicazione delle norme processuali introdotte dalla L. 149/01?	..	SI	..	NO
2	Sono emerse difficoltà operative e/o organizzative nell'applicazione delle norme introdotte dalla L. 206/21? (e Dlgs 149/22?)	..	SI	..	NO

3	Se sì, su quale tema? (risposta multipla)	“	Affidamento familiare		
		“	Adozione nazionale		
		“	Adozione in casi particolari		
		“	Adozione internazionale		
		“	Accesso alle origini		
		“	collaborazioni interistituzionali		
		“	Altro (specificare)		
4	Se sì, fornire una sintetica descrizione.	“	TESTO LIBERO		
5	Secondo la sua esperienza, ulteriori modifiche legislative dell'istituto dell'affidamento familiare, potrebbero favorire ulteriormente il collocamento di minori in famiglia?	“	SI	“	NO
6	Se sì, indicare quali: (risposta multipla)	“	consentire al Tribunale per i minorenni di individuare una famiglia o persone singole disponibili all'affidamento familiare anche nelle ipotesi in cui i genitori del minore abbiano prestato il consenso all'affidamento ai sensi del primo comma dell'art. 4 L. 184/83, esercitando così le funzioni giurisdizionali attualmente riservate al Giudice tutelare presso il Tribunale ordinario;		
			prevedere un regime differenziato degli affidamenti etero-familiare e a rischio giuridico;		
			concedere misure di sostegno agli aspiranti affidatari con riconoscimento di forme di tutela previdenziale		
			prevedere l'obbligatorietà di percorsi di formazione per le famiglie affidatarie, stabiliti anche con la partecipazione di magistrati e giudici onorari (8 Tribunali);		

			prevedere l'istituzione di campagne/programmi di sensibilizzazione dell'istituto giuridico dell'affidamento familiare consapevole, anche con riferimento ai minori stranieri non accompagnati e ai minori ex art.3, c.1 L. 104/1992		
			prevedere l'istituzione di Albi di curatori speciali		
			prevedere l'istituzione di Albi di famiglie o persone singole disponibili all'affidamento familiare, anche con riguardo ai minori stranieri non accompagnati e ai minori ex art.3, c.1 L. 104/1992		
			prevedere l'istituzione di Albi di minori in affidamento familiare, anche con riguardo ai minori stranieri non accompagnati e ai minori ex art.3, c.1 L. 104/1992		
			prevedere l'istituzione di una Banca dati dei minori in affidamento familiare, anche con riguardo ai minori stranieri non accompagnati e ai minori disabili ex art.3, c.1 L. 104/1992		
			attribuire all'affidatario il potere di esprimere il consenso agli interventi chirurgici - urgenti e a rischio - cui il minore deve sottoporsi		
		"	Altro (specificare)		
7	Secondo la sua esperienza, le modifiche apportate dalla L. 206/2021 hanno prodotto un miglioramento nella tutela dei diritti dei minori dell'istituto dell'allontanamento di minori dalla famiglia di origine ai sensi degli artt. 403 cc?	"	SI	"	NO
8	Vuole indicare quali aspetti andrebbero ulteriormente modificati per armonizzare la legge 184/83?	"	TESTO LIBERO		

9	Secondo la sua esperienza, opportune modifiche legislative potrebbero favorire ulteriormente l'adozione di minori?	“	SI	“	NO
10	Se sì, indicare quali: (risposta multipla)	“	prevedere l'introduzione dell'adozione mite, con possibilità per il minore di mantenere i rapporti con la famiglia d'origine anche dopo l'adozione, previo consenso dei genitori adottivi		
		“	prevedere l'ampliamento della legittimazione ad attivare la procedura di adottabilità, ora riservata al pubblico ministero		
		“	imporre la partecipazione a percorsi di sostegno post-adottivo, attualmente condizionati dal consenso dei genitori		
		“	prevedere la formazione professionale obbligatoria del difensore d'ufficio nel settore specifico del diritto civile minorile		
		“	revisione degli effetti giuridici dell'adozione in casi particolari (artt. 44 e ss. L 184/83), finalizzata a completare il percorso di equiparazione degli status dei figli in virtù del principio cardine della riforma del diritto di famiglia introdotta dalla L 219/2012		
		“	partecipazione obbligatoria di minorenni e genitori a percorsi di sostegno post-adottivo, attualmente condizionata dal consenso dei genitori		
		“	riduzione dei tempi della procedura per l'accertamento dello stato di abbandono e limitazione delle possibilità di impugnazione delle decisioni, da rendersi proponibili soltanto per motivi di gravame vincolati		
		“	integrare la disciplina della difesa di ufficio per i minorenni, estendendola alla fase di apertura del procedimento e assicurandola anche ai genitori		

		..	raccordare la figura del tutore con quella del curatore speciale, istituendo un albo di tutori e curatori professionalmente formati		
		..	accordare una corsia preferenziale alle cause di adottabilità promosse dinanzi alle Corti d'Appello e alla Corte di Cassazione		
		..	introdurre una disciplina più articolata dell'affidamento a rischio giuridico e regolamentare di conseguenza lo status del minore in tale condizione – cognome da utilizzare, accesso ai servizi sanitari, censimento in anagrafe		
		..	prevedere l'istituzione di elenchi di famiglie o persone singole disponibili all'adozione, con riguardo ai minori stranieri non accompagnati e nelle condizioni di cui all'art.3, c.1 L. 104/1992		
		..	prevedere l'istituzione di elenchi di minori stranieri non accompagnati e nelle condizioni di cui all'art.3, c.1 L. 104/1992 dichiarati adottabili		
		..	prevedere la formazione interdisciplinare permanente dei magistrati, previa valutazione della specifica attitudine a esercitare le funzioni nel settore della giustizia minorile		
		..	Altro (specificare)		
11	Secondo la sua esperienza, interventi legislativi o modifiche normative potrebbero ridurre il rischio di interruzione dell'adozione?	..	SI	..	NO
12	Se sì, quali: (risposta multipla)	..	previsione di misure a carattere economico/inserimento lavorativo		
		..	introduzione di misure di sostegno all'organizzazione familiare		
		..	partecipazione gruppi di mutuo-auto aiuto		

		..	rendere obbligatorio il sostegno post-adoattivo per i minori, soprattutto quelli adottati in età adolescenziale		
		..	assicurare, all'occorrenza, la fruibilità di terapie post-traumatiche per i minori		
		..	maggior rigore nel dichiarare l'ideità all'adozione internazionale;		
		..	perfezionamento dei metodi di abbinamento nell'adozione nazionale;		
		..	abbassamento della differenza di età adottanti/adottato		
		..	rendere obbligatoria la partecipazione dei genitori adottanti a percorsi di formazione		
		..	Altro (specificare)		
13	Secondo la sua esperienza, i programmi di sostegno alle coppie dopo l'adozione nazionale e internazionale potrebbero essere migliorati?	..	SI	..	NO
14	Se sì, può indicare come reputa possano essere migliorati? (risposta multipla)	..	istituendo tavoli di confronto per la programmazione delle attività		
		..	creando gruppi multidisciplinari o sportelli dedicati presso i Servizi sociosanitari, stabili e continuativi		
		..	assicurando la formazione specialistica del personale addetto nell'orientamento, valutazione e sostegno/ tutoraggio alle famiglie adottive		
		..	rendendo obbligatoria la partecipazione delle coppie a percorsi di supporto e formazione		
	-	..	Altro (specificare)		
15	Come potrebbe essere migliorato il funzionamento e l'utilità della banca dati adozioni? (risposta multipla)	..	riportare alcune caratteristiche peculiari delle capacità soggettive delle coppie adottanti (empatia, resilienza, gestione della frustrazione, ecc.)		

		..	disponibilità di tempo libero da dedicare all'accudimento e all'inserimento degli adottandi		
		..	disponibilità delle coppie adottanti ad adottare un minore portatore di "bisogni speciali"		
		..	maggiore disponibilità di strumenti informatici e personale specializzato da parte dei Tribunali		
		..	limitare la BDA unicamente al censimento dei minori con "bisogni speciali"		
		..	limitare la BDA unicamente al censimento delle coppie aspiranti all'adozione di minori con "bisogni speciali"		
		..	prevedere un cruscotto per la consultazione di informazioni sulle coppie adottanti da parte degli Uffici giudiziari minorili		
		..	Altro (specificare)		
16	Secondo la sua esperienza, l'introduzione di una disciplina normativa più articolata potrebbe migliorare l'utilizzo dell'istituto giuridico volto a identificare, rintracciare e convocare i genitori e i fratelli/sorelle biologici del ricorrente, anche nel caso di parto anonimo?	..	SI	..	NO
17	Se sì, si indichino quali aspetti necessitano di un riordino: (risposta multipla)	..	fissare dei termini di conclusione di ciascuna fase di istruzione della procedura		
		..	anticipare a 18 anni la soglia di proponibilità generale delle domande, con estensione della facoltà di presentarle anche agli adottati minorenni, se vi è l'assenso dei genitori adottivi o di un curatore speciale;		

		..	semplificare il regime di accesso alle informazioni di carattere sanitario per valorizzare il diritto alla salute dell'adottato;		
		..	estendere l'accesso alle informazioni della disciplina attualmente limitata alla madre che ha chiesto di rimanere anonima, ad entrambe i genitori e i fratelli/sorelle naturali;		
		..	prevedere la possibilità che la donna possa esprimere l'intenzione di essere interpellata nel caso in cui il figlio farà richiesta di conoscere la sua identità, contestualmente o successivamente al momento in cui rilascia la dichiarazione di voler rimanere anonima		
		..	prevedere il riconoscimento della facoltà della madre biologica, anche infrasedicenne, di revocare in ogni momento la dichiarazione di non voler essere nominata, indipendentemente dalla presentazione di una richiesta		
		..	introdurre una disciplina specifica dei casi in cui i genitori e/o i fratelli/sorelle biologici dell'istante siano deceduti		
		..	costituire un'Autorità che detenga, in via esclusiva e in forma riservata, i dati anamnestici e identificativi delle madri che hanno chiesto di rimanere anonime		
		..	Altro (specificare)		
18	Ritiene che sarebbe opportuno introdurre ulteriori modifiche alla legge 184/83, al codice civile e al codice di procedura civile?	..	SI	..	NO
19	Descrivere tali modifiche e le finalità perseguite.	..	TESTO LIBERO		

Si ringrazia il Presidente ed i suoi collaboratori per la cortese disponibilità

P.S.: per “bisogni speciali” si intendono una serie di caratteristiche degli adottandi correlate all’età, alla presenza di disturbi del comportamento o disabilità, alla provenienza da nuclei familiari composti da più fratelli/sorelle, all’aver patito traumi o violenze o precedenti fallimenti adottivi, alla persistenza di forti legami con la famiglia d’origine.

Protocolli interistituzionali

PROTOCOLLO D'INTESA

TRA

Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni Cagliari

Tribunale per i Minori Cagliari

Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Sassari

Tribunale per i Minorenni di Sassari

Regione Sardegna

Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale della Regione Sardegna

Assessorato degli affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna

Associazione Nazionale Comuni Italiani Sardegna

Azienda Tutela Salute Sardegna

Centro per la Giustizia Minorile per la Sardegna

Coordinamento Nazionale Comunità Minori

Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza

Federazione Isperantia Onlus

Federsolidarietà – Confcooperative Sardegna

Lega Cooperative Sociali Sardegna

Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

PER

Garantire la strutturata collaborazione interistituzionale nella materia del controllo delle strutture comunitarie per persone minori di età e per l'ottimale utilizzo e valorizzazione del sistema informatico recentemente realizzato dalla Regione Sardegna in favore della Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, attualmente in fase sperimentale.

Richiamata la normativa in materia di controllo sulle comunità e sulla condizione dei minori e in particolare:

l'art. 6, comma 2, lettera c) della legge 8 novembre 2000 n. 328 "*Legge Quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*" secondo cui i Comuni svolgono l'attività di "autorizzazione, accreditamento, e vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, comma 5, secondo quanto stabilito ai sensi degli articoli 8, comma 3, lettera f) e 9, comma 1, lettera C);

l'art. 3 lettera f) della L. R. n. 23/85 che attribuisce al Comune la competenza per il rilascio delle autorizzazioni per la vigilanza sulle strutture residenziali e semiresidenziali site nel territorio;

gli artt. 38-42, della L. R. n. 23/2005 e gli artt. 5-6 del D.P.R. n. 4/2008 e ss. linee guida adottate con delibera G.R. n. 38/14 del 24.7.2018, che indicano i requisiti necessari per il funzionamento delle comunità di accoglienza per minori;

il D.P.R. 448/88 e il D. Lgs 272/89 che prevedono che il Centro di Giustizia minorile dia esecuzione, tramite i propri servizi sociali, ai provvedimenti di collocamento in comunità disposti

dal tribunale per i minorenni in sede penale (come misura cautelare, o nell'ambito della messa alla prova, come misura penale di comunità o come misura di sicurezza). L'art. 10 del D.lgs 272/89 prevede che gli inserimenti possano avvenire solo presso strutture convenzionate aventi i requisiti gestionali e organizzativi indicati dalla normativa;

la disciplina normativa sulle strutture per minori che prevede plurime e concorrenti competenze

l'art. 9 della legge 184/1983 e ss. mm, che al secondo comma prevede che le comunità *“devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo dove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso”*. Il terzo comma stabilisce che il procuratore presso il tribunale per i minorenni, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni nelle comunità e può procedere ad ispezioni straordinarie in ogni tempo. La funzione del controllo è quella di verificare la condizione del minore, e in particolare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dell'azione di adottabilità. Lo stesso procuratore deve trasmettere trimestralmente una relazione sull'attività di controllo svolta;

l'art. 3 lettera h) della legge regionale 7 febbraio 2011, che prevede che il garante per l'infanzia e l'adolescenza *“concorre, anche mediante visite, alla vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativi, sanitari e socio-assistenziali, in strutture residenziali o, comunque, in ambienti esterni alla propria famiglia, ai sensi della normativa vigente”*.

Osservato che:

il diritto fondamentale della persona minore di età a svilupparsi in un contesto adeguato a garantirne la cura, l'istruzione e l'educazione nonché il diritto a crescere in famiglia, innanzitutto nella propria, impone massima attenzione e continuità nella vigilanza sulle condizioni di accoglienza nelle relative strutture;

la strutturata collaborazione fra le istituzioni aventi competenza nella materia favorisce la tempestiva rilevazione di condizioni di criticità nel percorso di aiuto e l'innalzamento qualitativo dell'accoglienza;

la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni dispone di una piattaforma informatica sulle comunità per minori operanti nel territorio, realizzata dalla Regione Sardegna nell'ambito di un accordo siglato con il Ministero della Giustizia, contenente le necessarie informazioni sulle strutture e sui servizi offerti dalle stesse, nonché sui minori ivi collocati.

Precisato che:

detta piattaforma è stata realizzata utilizzando la pregressa organizzazione dell'attività di controllo di copertura della procura che, grazie alla collaborazione delle comunità, prevedeva un costante flusso informazioni in via informatica sia sulle condizioni di accoglienza dei minori inseriti;

l'organizzazione delle informazioni trasmesse nel sistema di nuova creazione, consentendo l'immediata estrapolazione dei dati di interesse, non solo garantisce un'efficace vigilanza sui minori inseriti e sulle strutture in termini anche di qualità del sistema di accoglienza, ma rappresenta un preziosissimo strumento per il procedimento di inserimento, facilitando l'individuazione della comunità meglio adeguata per il minore da inserire ed avente in concreto disponibilità all'accoglienza;

il sistema è stato inoltre pensato come strumento facilitante la costruzione del progetto di aiuto che necessariamente deve accompagnare il collocamento extrafamiliare, con ulteriore promozione dell'efficacia dell'intervento;

l'accesso alle informazioni è stato organizzato in modo da consentire l'utilizzo anche per le altre Istituzioni competenti in materia, con la previsione di differenti livelli di accesso, al fine di garantire assoluta riservatezza dei dati sensibili relativi ai minori inseriti, la cui fruizione è evidentemente riservata all'autorità giudiziaria, al servizio sociale e socio-sanitario competente per il caso specifico;

all'autorità giudiziaria, al servizio sociale e socio-sanitario competente per il caso specifico;

la piattaforma è operativa e si è ormai conclusa la fase sperimentale, con l'avvenuta formazione degli operatori delle comunità, e con la partecipazione del personale di alcuni comuni e dell'ATS;

sarà garantita la formazione di tutti i servizi sociali e socio- sanitari del territori

SI CONVIENE E SI STIPULA

Art.1

Modalità di utilizzo

La piattaforma sarà attivamente usata, con **inserimento dei dati**, dai seguenti soggetti:

i *responsabili delle comunità* cureranno l'inserimento dei dati relativi alla struttura e ai servizi offerti; compileranno il diario del minore e forniranno tutte le notizie rilevanti dal momento del collocamento fino alla dimissione;

i *servizi sociali e socio-sanitari* che provvedono al collocamento del minore inseriranno i dati relativi al minore e al progetto di affidamento, ai sensi dell'articolo 4 della Legge 4 maggio n. 184 del 1983 e successive modificazioni;

Il sistema offre uno spazio per l'interazione tra ente pubblico e comunità sia con riferimento alla fattibilità dell'inserimento, sia per la formazione del progetto.

La piattaforma sarà usata per la **consultazione** dai seguenti soggetti:

il *Tribunale per i minorenni di Cagliari* avrà accesso a tutti i dati relativi alle comunità del territorio di competenza, comprese le schede dei minori in attuazione della norma prevista dall'art. 9, comma 3, Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modificazioni;

gli *Uffici giudiziari minorili di Sassari* avranno accesso a tutti i dati relativi alle strutture operanti nel territorio di competenza del Tribunale per i minorenni di Cagliari e alle schede dei minori inseriti nell'ambito di procedimenti di loro competenza;

la *Regione, i Comuni e l'ATS* avranno accesso a tutte le informazioni relative alle strutture comunitarie, con esclusione dei dati relativi all'identità dei minori inseriti e alle relative schede di accoglienza. Gli assessorati competenti potranno trasferire i predetti dati sul proprio sistema SIWE tramite servizi di cooperazione applicativa tra sistemi e, fino alla completa realizzazione di tali servizi, mediante l'estrapolazione di record dal sistema informativo della procura minorile.

i *servizi sociali* e i *servizi socio-sanitari* competenti per l'inserimento dei minori avranno anche accesso alle schede dei minori per i quali hanno provveduto all'inserimento. Nel caso di plurimi inserimenti o di avvicendamento di struttura, e di mutamento dei servizi competenti, il nuovo servizio potrà accedere alla scheda del minore su autorizzazione del servizio precedentemente competente;

il *Centro di Giustizia Minorile* avrà accesso per la consultazione, a tutti i dati relative alle strutture; avrà accesso alle schede dei minori per i quali ha provveduto al collocamento. Su autorizzazione del Servizio Sociale competente, avrà accesso alle schede dei minori in carico interessati da precedenti inserimenti.

L'accesso al sistema informativo avverrà mediante il rilascio di credenziali strettamente personali, secondo le procedure che saranno trasmesse separatamente a cura della Procura agli Enti firmatari del presente protocollo.

Art. 2

Impegni comuni

Le parti si impegnano a:

- Collaborare tra loro nell'attività di vigilanza sulle strutture di accoglienza per minori e per mamme con bambino e sulle persone ivi accolte, al fine di esercitare efficacemente gli interventi di competenza, a garanzia della massima tutela del benessere psicofisico dei minori ospiti e del loro diritto a crescere in famiglia;
- garantire, nel rispetto delle reciproche competenze e della tutela della privacy delle persone accolte: lo scambio di informazioni acquisite nello svolgimento della propria attività; l'uso ottimale del sistema informativo realizzato dalla procura della repubblica presso il tribunale per i minorenni di Cagliari; la formazione strutturata del personale dei servizi sociali, dei servizi socio-sanitari, degli operatori delle comunità sugli adempimenti nella materia e sui diritti dei minori e delle famiglie; l'aggiornamento e l'implementazione della piattaforma informatica;
- costituire un tavolo, con incontri semestrali, per l'opportuna attività di coordinamento e confronto sull'attività svolta, sulle criticità e prassi virtuose rilevate nella gestione delle strutture.

Art. 3**Impegni della Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari**

La procura della repubblica presso il tribunale per i minorenni di Cagliari consentirà l'accesso alla piattaforma informatica, nel rispetto delle reciproche competenze e secondo le modalità definite nell'art. 1: al tribunale per i minorenni di Cagliari, agli uffici giudiziari minorili di Sassari (tribunale e Procura per i minorenni), alla regione Sardegna (assessorato agli affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna, assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale), ai servizi sociali dei comuni del territorio di competenza; ai servizi socio sanitari ATS competenti per gli inserimenti extrafamiliari dei minori, al centro di giustizia minorile della Sardegna, al garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza della Sardegna. La Procura garantirà la massima collaborazione per il rispetto degli impegni indicati nell'art. 2 del presente protocollo.

Art. 4**Impegni del Tribunale per i Minorenni di Cagliari**

Il Tribunale per Minorenni si impegna a comunicare alla procura le informazioni acquisite nell'ambito dei procedimenti relativi a minori inseriti in comunità, ove ritenga opportuna su di esse una valutazione della procura stessa, garantendo massima collaborazione.

Art. 5**Uffici giudiziari per i Minorenni di Sassari**

Il Tribunale per minorenni e la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minorenni di Sassari riconoscono l'importanza del sistema informativo in uso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, garantiscono la piena collaborazione con i soggetti firmatari del presente protocollo per il rispetto degli impegni indicati nell'art. 2. La Procura si attiverà per ottenerne l'estensione e l'operatività del sistema nel territorio di propria competenza.

Art. 6**Regione Sardegna**

La Regione Sardegna si impegna ad assicurare uniformità nell'utilizzo dei dati ed a garantire, ove possibile, la semplificazione nel caricamento dei flussi informativi.

In particolare, l'Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale assicura, nel rispetto delle reciproche competenze, la massima collaborazione dei servizi sociali, servizi sanitari e delle comunità nell'inserimento dei dati relativi ai minori nonché al funzionamento delle strutture.

L'assessorato degli affari generali, personale e riforma si impegna ad assicurare uniformità si impegna a garantire il corretto funzionamento del sistema informativo, con riguardo agli opportuni interventi di assistenza, manutenzione, aggiornamento, nonché a prevederne l'estensione del funzionamento anche per il territorio di competenza degli uffici giudiziari minorili di Sassari.

Art. 7

L'ANCI

L'ANCI Sardegna promuove e assicura l'impegno da parte dei Comuni interessati ad alimentare - per quanto di competenza - la piattaforma ed a garantire la collaborazione delle figure professionali coinvolte con le altre istituzioni interessate, in una logica di sistema istituzionale appropriato

Art. 8

L'ATS Sardegna

L'ATS si impegna a garantire la propria collaborazione attraverso i servizi competenti, tecnici e sanitari, nell'attuazione di quanto previsto dal presente protocollo:

- servizi informatici ed eventuali altri servizi interessati per quanto riguarda gli aspetti normativi tecnico-informatici e amministrativi opportuni;
- servizi di neuropsichiatria infantile (inseriti nei dipartimenti di salute mentale e dipendenze) e consultori (inseriti nei distretti socio-sanitari)

Per l'attuazione di quanto previsto dal presente protocollo si rimanda a successive determinazioni degli enti interessati.

Art. 9

Il Centro di Giustizia Minorile

Il Centro di Giustizia Minorile si impegna a collaborare con i soggetti partner del presente Protocollo al fine di favorire la buona funzionalità del sistema informativo e partecipa, anche tramite i propri Servizi, ai tavoli di confronto sulle attività realizzate, gli aspetti critici e le buone

prassi che verranno attivati dalla Procura Minorile e/o da altri Soggetti firmatari il presente Protocollo.

In particolare sarà cura dell'USSM referente inserire nel suddetto sistema i dati anagrafici dei minori in carico assegnati alle comunità.

Il Centro di Giustizia Minorile fornisce inoltre regolarmente alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni l'esito delle visite di monitoraggio e verifica effettuate presso le strutture comunitarie.

Art. 10

Comunità per Minori

Le Associazioni rappresentative delle Comunità riconoscono l'importanza del sistema informativo in uso alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari e si impegnano a supportare le predette comunità per garantire la completezza e tempestività dell'inserimento dei dati.

Art.11

Efficacia

Il presente protocollo è efficace dalla data di sottoscrizione per la durata di un anno e sarà rinnovato alla scadenza mediante atto formale. Periodicamente sono previsti momenti di verifica ed eventuale adeguamento degli impegni condivisi nel presente protocollo.

Non comporta alcun onere di spesa a carico delle parti sottoscrittrici ad eccezione della Regione Autonoma della Sardegna.

Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni Cagliari

Tribunale per i Minori Cagliari



Firmato digitalmente da PALA GUIDO
C = IT
O = MINISTERO DELLA
GIUSTIZIA/80184430587

Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Sassari



Firmato digitalmente da FENU
LUISELLA PAOLA
C = IT
O = MINISTERO DELLA
GIUSTIZIA/80184430587

9

Tribunale per i Minorenni di Sassari



Firmato digitalmente da VECCHIONE GUIDO
C=IT
O=MINISTERO DELLA GIUSTIZIA/80184430587

Regione Sardegna

Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale della Regione Sardegna



ALEODU MARIO
Regione Autonoma della
Sardegna
13.01.2022 16:54:50
GMT+00:00

Assessorato degli affari generali, personale e riforma della Regione Sardegna



VALERIA SATTA
REGIONE AUTONOMA
DELLA SARDEGNA -
SISTEMA REGIONE
17.01.2022 15:42:43
UTC

Associazione Nazionale Comuni Italiani Sardegna



deiana emiliano
26.01.2022
11:40:25
GMT+00:00

Azienda Tutela Salute Sardegna

TEMUSSI
MASSIMO

Firmato digitalmente da
TEMUSSI MASSIMO
Data: 2021.12.30 17:18:07
+01'00'

Centro per la Giustizia Minorile per la Sardegna



CASSITTA GIAMPAOLO
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
10.01.2022 09:34:26 GMT+01:00

Coordinamento Nazionale Comunità Minori

Coordinamento Nazionale Comunità Accoglienza



Firmato digitalmente da:
MELIS ANNA
Firmato il 07/01/2022 09:42
Seriale Certificato: 699115
Valido dal 06/09/2021 al 06/09/2024
InfoCamere Qualified Electronic Signature CA

Federazione Isperantia Onlus

Federsolidarietà – Confcooperative Sardegna

Firmato digitalmente da: ROSARIO GIUSEPPE ANGRISANI
Data: 11/01/2022 11:57:58

Lega Cooperative Sociali Sardegna

Garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza

Prot. 481/19/0



Procura della Repubblica
presso il Tribunale per i Minorenni
Cagliari

PROTOCOLLO D'INTESA

PER IL RAFFORZAMENTO DELL'UFFICIO INTERVENTI CIVILI
PRESSO LA PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I
MINORENNI DI CAGLIARI

Premesso che:

In data 28 Ottobre 2002 è stato sottoscritto tra il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, il Presidente della Provincia di Cagliari, il Sindaco di Cagliari e il Dirigente del Centro Regionale per la Giustizia Minorile, il protocollo per l'istituzione dell'Ufficio Interventi Civili con lo scopo di assicurare maggiore funzionalità ed efficienza alle iniziative del Pubblico Ministero in materia civile, per la tutela dei diritti del minore nelle situazioni di inadempimento dei doveri genitoriali.

In data 13.05.2013, dopo 10 anni di attività, rilevata la assoluta validità e indispensabilità dell'ufficio interventi civili, comprovato anche dai dati statistici della Procura che hanno permesso di verificare l'importante ruolo di filtro rispetto alle segnalazioni di disagio pervenute svolto dal Pubblico Ministero anche grazie alla collaborazione con l'Ufficio Interventi Civili, si è ritenuto necessario il poten-

ziamento della struttura tecnica con la partecipazione anche del Comune di Quartu Sant'Elena, il diretto coinvolgimento della ASL e il supporto RAS per gli interventi di competenza. Pertanto si è sottoscritto un nuovo protocollo tra il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, Assessore alle Politiche Sociali della Regione Autonoma della Sardegna il Presidente della Provincia di Cagliari, il Sindaco di Cagliari, il Direttore generale ASL8 Cagliari e l'Assessore alle Politiche Sociali di Quartu Sant'Elena.

Il documento "Metodologia Operativa Ufficio Interventi Civili" è parte integrante e sostanziale del presente protocollo.

Richiamati:

Protocollo "Accordo Procedure integrate di Intervento rivolte ai Minori coinvolti in ambito giudiziario", sottoscritto tra Amministrazione Provinciale di Cagliari (oggi Città Metropolitana), Azienda Asl Cagliari, Ambito PIUS Area Ovest, Ambito PIUS Sarcidano - Barbagia di Seulo, Ambito PIUS21, Ambito Sarrabus - Gerrei, Ambito PIUS Trexenta, Ambito PIUS Quartu, Ambito PIUS Città di Cagliari, il Centro Regionale di Giustizia Minorile di Cagliari, il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di

Cagliari, Il Tribunale Ordinario di Cagliari, in data 28 Marzo 2014;

Protocollo "Procedure Operative Integrate nei casi di Maltrattamenti, violenza sessuale e sfruttamento sessuale dei minori", che ha visto il coinvolgimento dell'Amministrazione Provinciale di Cagliari (oggi Città Metropolitana), Azienda Asl Cagliari, Ambito PLUS Area Ovest, Ambito PLUS Sarcidano - Barbagia di Seulo, Ambito PLUS21, Ambito Sarrabus - Gerrei, Ambito PLUS Trexenta, Ambito PLUS Quartu, Ambito PLUS Città di Cagliari, il Centro Regionale di Giustizia Minorile di Cagliari, il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, Il Tribunale Ordinario di Cagliari e la Procura presso il Tribunale Ordinario di Cagliari. Sottoscritto nell'anno 2016 da Amministrazione Provinciale di Cagliari (oggi Città Metropolitana), Ambito PLUS Città di Cagliari, Ambito PLUS Sarcidano - Barbagia di Seulo, Ambito PLUS21, Centro Regionale di Giustizia Minorile di Cagliari, il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, Il Tribunale Ordinario di Cagliari;

Protocollo per la prosecuzione delle attività del servizio di Mediazione Civile di Cagliari, di Mediazione Penale sottoscritto tra la Regione Autonoma della Sardegna, la Città Me-

tropolitana di Cagliari, il Centro per la Giustizia Minorile della Sardegna, il Tribunale per i Minorenni di Cagliari e la Procura presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari, a Marzo 2018;

Confermato che:

il ruolo del Pubblico Ministero in materia civile e amministrativa (interventi educativi ai sensi dell'art. 25 del R.D.L. 1404/34) è decisamente rafforzato in conseguenza della giurisdizionalizzazione del processo civile minorile, imposta dalla modifica dell'articolo 111 della Costituzione e dagli strumenti normativi internazionali, con la posizione di terzietà e imparzialità del giudice minorile, il diritto delle parti al pieno contraddittorio.

L'ufficio del Pubblico Ministero Minorile è ormai il naturale interlocutore dei servizi sociali, dei servizi socio sanitari, di quanti, non titolari di autonoma azione, intendano segnalare situazioni di pregiudizio della persona che non ha ancora compiuto diciotto anni. Detto ufficio funge da cerniera tra l'attività assistenziale svolta dallo Stato nell'ambito delle proprie competenze amministrative e quella giurisdizionale, davanti al Tribunale per i Minorenni, dovendo veri-

ficare la necessità di interventi autoritativi sulla responsabilità genitoriale.

Il potenziamento dell'Ufficio Interventi Civili, con l'ulteriore apporto di una pedagoga della Città Metropolitana di Cagliari (Ex Provincia) che dal Dicembre 2016 è presente 30 ore alla settimana, ha ulteriormente consolidato la collaborazione strutturata con i servizi sociali e socio sanitari, necessaria per valutare l'effettiva presa in carico della complessiva condizione del minore da parte dei servizi competenti per monitorare la situazione, consentendo così di riservare l'azione giurisdizionale ai soli casi in cui siano necessari interventi autoritativi a tutela della persona minore di età.

Le segnalazioni alla Procura sono inferiori rispetto alle effettive e spesso gravi situazioni di disagio richiedenti interventi giurisdizionali. È pertanto necessario costruire relazioni forti con le scuole, con le agenzie educative, tra servizi sociali, socio sanitari, medici pediatri e procura, anche diffondendo la conoscenza degli interventi di tutela dei minori esistenti e delle modalità per attivarli; a tal fine l'Ufficio Interventi Civili ha svolto un ruolo indispensabile come interlocutore tra la Procura e le predette istituzioni. Ciò anche attraverso una stabile collaborazione e

individuazione di canali privilegiati di comunicazione tra l'Ufficio Interventi Civili e i settori amministrativi che a vario titolo si occupano del minore.

Importante collaborazione è stata data dall'Ufficio Interventi Civili anche in relazione alle condizioni dei minori che non vivono in famiglia perché in affidamento extra familiare.

A quest'ultimo proposito il controllo che per legge la Procura svolge sulle comunità per minori, con ispezioni semestrali, è stato opportunamente coordinato con le competenze amministrative dei Comuni e della Regione a garanzia di una puntuale ed effettiva conoscenza dei bisogni dei minori interessati e dell'evoluzione delle relative situazioni.

Al riguardo la Procura, anche attraverso l'apporto dell'Ufficio Interventi Civili e della Polizia Giudiziaria della stessa Procura, ha avviato una proficua collaborazione con la Regione per la costruzione di un sistema informativo di gestione del minore in comunità (Progetto Giustizia Digitale - Sistema Minorenni).

Oltre alla collaborazione nel settore civile, permane la inderogabile esigenza, alla luce della ratifica della convenzione di Lanzarote, di una disponibilità garantita di personale qualificato, al fine di procedere all'audizione del mi-

nore con il prescritto supporto psicologico e di operare con immediatezza per l'avvio degli interventi necessari per la tutela del minore.

Rilevato che:

le procedure amministrative di rieducazione art. 25 L.1404/34 sono aumentate negli anni in maniera costante e sempre più riguardano minori con doppia diagnosi: patologie psichiatriche e uso di sostanze stupefacenti, tali da richiedere un maggiore coordinamento di interventi tra più enti e servizi del territorio nell'elaborazione di un progetto integrato di interventi. Coordinamento favorito anche dell'ufficio interventi civili;

I procedimenti aperti ai sensi dell'art.609 decies c.p., per i quali è stato siglato il protocollo sulle "Procedure integrate nei casi di maltrattamento, violenza sessuale e sfruttamento sessuale dei minori" tra Autorità Giudiziaria (Tribunali e Procure), i Comuni della provincia di Cagliari tramite i PLUS, l'Azienda ASL Cagliari (oggi ATS Cagliari), la Provincia di Cagliari (oggi Città Metropolitana) e il Centro Regionale di Giustizia Minorile di Cagliari, sono quei procedimenti che necessitano di interventi immediati e tempestivi che accertino lo stato di salute e di tutela del minore se-

gnalato. Tale attività ha manifestato delle criticità nei tempi di accertamento, spesso molto lunghi rispetto alle esigenze di tempestività richiesta in tali procedimenti.

Le segnalazioni riguardanti stati di pregiudizio di minori a causa della conflittualità genitoriali in ambito di separazione o di genitori separati, necessitano spesso di ulteriori approfondimenti, per i quali è delegato l'Ufficio Interventi Civili. Questa attività consente al Pubblico Ministero di valutare se procedere, quando di sua competenza, nella richiesta di interventi giurisdizionali in loro tutela.

Il costante confronto tra il Procuratore e gli operatori dell'Ufficio Interventi Civili ha consentito, nel corso degli ultimi anni, con la collaborazione dei servizi sociali e sanitari, di lavorare sul consenso delle parti con la predisposizione di progetti di intervento strutturati volti al superamento dello stato di pregiudizio del minore.

SI CONVIENE QUANTO SEGUE

Art. 1

Le premesse fanno parte integrante della presente intesa.

Art. 2

Istituzioni coinvolte

	La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minori di Cagliari;	
	La Regione Autonoma della Sardegna;	
	La Città Metropolitana di Cagliari;	
	ATS / ASSL Cagliari ;	
	Il Comune di Cagliari;	
	Il Centro per la Giustizia Minorile per la Sardegna;	
	Art. 3	
	Compiti dell'Ufficio Interventi Civili (UIC)	
	L'Ufficio Interventi Civili su delega del PM interviene sulle situazioni di disagio familiare che espongono i minori a condizioni di vita pregiudizievoli del loro sviluppo e sulle situazioni di presunto abuso e maltrattamento.	
	In relazione alla centralità delle competenze afferenti all'Ufficio Interventi Civili e alla compresenza delle diverse professionalità la struttura tecnica svolgerà i seguenti compiti:	
	a) analisi del contenuto delle segnalazioni;	
	b) colloquio informativo con gli interessati di prima verifica e valutazione delle problematiche emergenti, con riferimento a quanto richiesto in delega dal P.M.;	
	c) indagine socio - familiare comprensiva di visita domiciliare di emergenza (la visita domiciliare potrà essere svolta con l'ausilio degli agenti della polizia municipale), nelle procedure aperte ai sensi dell'art.609	

	decies c.p., qualora il servizio sociale interessato sia impossibilitato ad effettuarla;	
	d) condivisione tra servizi di progetti strutturati volti al superamento dello stato di pregiudizio del minore, con il consenso delle parti;	
	e) assistenza al Pubblico Ministero e alle sezioni di Polizia Giudiziaria per l'assistenza psicologica dei minori che devono essere sentiti nell'ambito dei procedimenti per violenza sessuale o maltrattamento;	
	f) collaborazione con il Pubblico Ministero per l'attività di divulgazione dei diritti dei minori e degli strumenti giuridici a salvaguardia di detti diritti;	
	g) collaborazione con il Pubblico Ministero per l'individuazione di metodologie efficaci a garantire una mappatura reale delle risorse esistenti sul territorio a sostegno dei minori, con particolare riferimento alle strutture comunitarie;	
	h) predisposizione di un report annuale, con elaborazione dei dati sull'attività svolta dall'ufficio interventi civili;	
	i) consulenze rivolte agli operatori dei servizi socio sanitari territoriali, alle scuole e ai pubblici cittadini sulle procedure inerenti le modalità di segnalazione e funzioni della Procura;	
	j) partecipazione alle riunioni periodiche promosse dal Procuratore in merito a: monitoraggio attività dell'ufficio; iniziative di formazione sotto il profilo giuridico e inerenti tematiche utili alle attività svolte dagli operati dell'UIC;	
	k) partecipazione ad eventi formativi, utili alle attività svolte dall'ufficio UIC, promossi e organizzati da altri Enti e Istituzioni che collaborano con la Procura.	

Art. 4

Impegni della Procura

La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Cagliari si impegna a dare il contributo dei propri magistrati nelle iniziative di formazione organizzate dalle Istituzioni coinvolte nel presente protocollo; a curare la formazione, sotto il profilo giuridico, degli operatori destinati ad operare nell'Ufficio Interventi Civili e a coinvolgere gli stessi in eventi formativi, organizzati da altri soggetti, su tematiche e argomenti inerenti le attività dell'UTC.

Art. 5

Impegni della Regione Autonoma della Sardegna

La Regione si impegna a promuovere e diffondere la conoscenza delle opportunità offerte dall'Ufficio Interventi Civili a tutela dei minori presenti nel territorio di appartenenza, attraverso forme di sensibilizzazione nei confronti dei servizi sociali e delle agenzie educative.

Si impegna inoltre a garantire attraverso l'elaborazione di un progetto informatico, flussi informativi finalizzati alla costruzione di una mappa delle strutture socio-assistenziali e socio-sanitarie operanti nel territorio regionale.

Nell'ambito del progetto di diffusione e sensibilizzazione della problematiche relative ai minori e delle diverse forme di intervento a tutela previsti, la R.A.S. si impegna a organizzare percorsi formativi e di aggiornamento per le diverse figure professionali impegnate.

Art. 6

Impegni della Città Metropolitana

La Città Metropolitana si impegna a sostenere le attività dell'UIC e a garantire la collaborazione di una pedagoga in regime di distacco per la durata di 30 ore la settimana.

Art. 7

Impegni dell'ATS Cagliari

La ATS Cagliari si impegna a collaborare alle attività dell'Ufficio Interventi Civili attraverso la rete delle strutture Aziendali, che afferiscono alle Aree Sociosanitarie Locali.

Nello specifico, l'ATS si impegna a rendere disponibile presso l'Ufficio Interventi Civili la figura professionale di uno psicologo, per n. 5 ore settimanali, che svolgerà in particolare:

assistenza al Pubblico Ministero e alle sezioni di Polizia Giudiziaria per l'assistenza psicologica dei minori che dovranno essere sentiti nell'ambito dei procedimenti per violenza sessuale o maltrattamento, alla luce della ratifica della convenzione di Lanzarote. L'assistenza è svolta in accordo con il CIAMA, come concordato nel Protocollo "Procedure Operative Integrate nei casi di Maltrattamenti, violenza sessuale e sfruttamento sessuale dei minori" sottoscritto nel 2016. Fermo restando che nel caso il minore interessato sia già in carico ad un servizio socio sanitario pubblico, verrà richiesta la collaborazione dello specialista che segue il minore;

supporto specialistico necessario per l'analisi dei casi complessi e l'invio appropriato ai Servizi sanitari e sociosanitari dell'ATS.

Consulenza finalizzata alla definizione dell'ipotesi di intervento, di cui al punto D, art. 3, volto al superamento dello stato di pregiudizio del minore.

Art. 8

Impegni del Comune di Cagliari

Il Comune di Cagliari si impegna a garantire la collaborazione da parte degli operatori del proprio Servizio Sociale, a

sostenere le attività dell'UIC con un operatore per un massimo di 12 ore alla settimana.

Art. 9

Impegni del Centro per la Giustizia Minorile per la Sardegna
Il Centro per la Giustizia Minorile per la Sardegna si impegna a garantire la collaborazione da parte degli operatori del CGM nel sostenere le attività dell'UIC in ambito delle attività specificate al punto g), Art.3 di questo protocollo.

Art. 10

Durata.

Il presente protocollo ha la durata di mesi 12 dalla data della sua stipulazione con rinnovo tacito alla scadenza, salvo eventuale disdetta da parte di uno dei soggetti firmatari.
Le eventuali variazioni potranno essere richieste su istanza di uno o più soggetti firmatari e apportate previo accordo fra le parti in qualsiasi momento e in circostanza della riunione annuale promossa dalla Procura con tutti i soggetti firmatari, in prossimità della data di scadenza del protocollo.

Il Direttore ad Interim del Servizio Politiche per la famiglia e l'Inclusione sociale Assessorato delle Politiche Sociali Regione Autonoma della Sardegna	SARDA WARSUCCIA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA/82082870923 11.02.2019 14:39:42 UTC
Il Direttore di Area Socio Sanitaria ATS Cagliari	MINERBA LUIGI Firmato digitalmente da MINERBA LUIGI Data: 2019.02.11 11:05:39 +01'00'
Il Sindaco Comune di Cagliari	
Il Sindaco della Città Metropolitana	
Il Direttore del Centro per la Giustizia Minorile per la Sardegna	

Art. 11

Metodologia operativa

La metodologia operativa farà riferimento a quanto contenuto nel documento allegato, che costituisce parte integrante del presente protocollo.

Art. 12

Adesione al Protocollo

Il presente Protocollo è aperto all'adesione da parte di ulteriori Enti Locali e Istituzioni che intendano collaborare con la Procura per lo svolgimento dei compiti dell'Ufficio Interventi Civili, previa definizione specifica del loro apporto.

Cagliari, 11.02.2019

Letto e sottoscritto da:

Il Procuratore della Repubblica

Presso il Tribunale per i Minorenni

Di Cagliari

Firmato digitalmente da CAU
ANNA
C=IT
O=MINISTERO DELLA
GIUSTIZIA/80184430587



Tribunale per i Minorenni di Sassari



Centralino 079 2637 200 – Cancelleria 079 2637

210 FAX 079 230455

E-mail: tribnini.sassari@giustizia.it

Posta Certificata: civile.tribnini.sassari@giustiziacerit.it

M'aMA - Dalla parte dei bambini

Via Nicolò III 10 - 00165 Roma — cell. 3398322065- cell.
3317910854

www.mammematte.com —

[madadallaapartedeibambini@gmail.com](mailto:mamadallaapartedeibambini@gmail.com)

C.F. 97949900589 - Associazione di promozione sociale

PATTO DI COLLABORAZIONE

L'anno 2021, il giorno 16 del mese di settembre

TRA

Associazione M'aMA-Dalla Parte dei Bambini con sede legale Via Nicolò Terzo, n.10 — 00165 ROMA - C.F.
97949900589, nella persona del suo Presidente, Dott.ssa Emilia Russo

E

Tribunale per i Minorenni di Sassari

Richiamata la normativa di riferimento e nello specifico:

- la Legge 4 maggio 1983, n. 184 "Diritto del minore ad una famiglia" così come modificata dalla Legge 28 marzo 2001, n. 149;
- la Legge 27 maggio 1991, n. 176, "Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 29 novembre 1989" (art. 19, comma 1 e 2), che impegna gli "Stati parti ad adottare ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali, di abbandono o di negligenza, di maltrattamenti o di sfruttamento, compresa la violenza sessuale", attraverso l'individuazione di misure di protezione che "comporteranno, in

I.

caso di necessità, procedure efficaci per la creazione di programmi sociali finalizzati a fornire l'appoggio necessario al fanciullo e a coloro ai quali egli è affidato” ;

- la Legge 3 agosto 1998, n. 269, “Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù” (art. 17), che istituisce un apposito fondo per “finanziare specifici programmi di prevenzione, assistenza e recupero psicoterapeutico dei minori degli anni diciotto vittime dei delitti” a sfondo sessuale, “di cui agli artt. 600-bis, 609-ter, 609-quater e 600-quinquies del codice penale”;
- il Decreto legislativo 18 agosto 1998, n. 286 “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”;
- la Legge 31 dicembre 1998, n. 476 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L’Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 , in tema di adozione di minori stranieri”;
- la Legge 8 novembre 2000, n. 328 “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”;
- il Decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001 “Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001 – 2003”
- il Decreto 13.03.2002, n. 89, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, “Regolamento concernente la disciplina di cui art. 17, comma 2, della legge 3 agosto 1998, n. 269, in materia di interventi a favore dei minori vittime di abusi, a norma dell’articolo 80, comma 15, della legge 23 dicembre 2000, n. 388”, che traccia gli obiettivi, i contenuti e le metodologie da porre in essere per la costruzione di programmi di interventi finalizzati al contrasto di ogni forma di violenza in danno di minore;
- la Legge 20 marzo 2003, n. 77 “Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996”;
- la D.G.R. 24 maggio 2011 - n. IX/1772 “Linee guida per l’affidamento familiare.

Premesso che

- l’Associazione è stata individuata a seguito di accordo privato;
- l’Associazione ha maturato una competenza ed esperienza professionale per l’espletamento degli accordi oggetto della presente convenzione;
- l’Associazione si avvale in modo determinante e prevalente delle prestazioni personali, volontarie e gratuite dei propri aderenti;

Si conviene e stipula quanto segue**Art. 1- Oggetto**

Si intende dare attuazione ad un PATTO DI COLLABORAZIONE avente ad oggetto la collaborazione tra l'Associazione M'aMa – Dalla Parte dei Bambini e il Tribunale per i Minorenni di Sassari al fine di individuare famiglie affidatarie o adottive per minori con bisogni speciali o per i quali, comunque, il Tribunale non sia riuscito a reperire una famiglia che li accolga.

Art. 2 - Ruolo dei soggetti attoriL'Associazione

- Propone, su specifica richiesta del Tribunale in oggetto, riferimenti di coppie o persone singole, purché già opportunamente formati dai servizi territoriali, per una eventuale valutazione come possibili genitori affidatari o adottivi;
- Mette a disposizione la rete informale di famiglie adottive ed affidatarie a supporto delle singole famiglie durante l'intero percorso di accoglienza;
- Individua un referente tecnico interlocutore del Tribunale per i Minorenni per tutto ciò che concerne la presente Convenzione.
- Si impegna a tutelare i dati personali che saranno trattati nel rispetto della normativa vigente.

Il Tribunale per i minorenni

Si impegna a:

- Allorché ritenga di avvalersi, nel caso concreto, della collaborazione dell'Associazione, d' inviare formale richiesta alla stessa, per la ricerca di una famiglia affidataria o adottiva per uno o più minori;
- fornire all'Associazione tutte le informazioni relative ai minori utili per il miglior incontro fra questi ultimi e le coppie/singoli disponibili alla loro accoglienza nonché l'indicazione dei curatori/tutori nominati dal T.M;
- fornire informazioni il più possibile dettagliate sul progetto di accoglienza pensato per il minore;
- ascoltare la coppia/singolo presso il Tribunale per una conoscenza ed ulteriore valutazione;

- informare l'associazione dell'esito delle convocazioni e fornire opportuni riscontri sulle famiglie ascoltate;
- se, tra quelle proposte, non vi fossero famiglie adatte, segnalarlo all'Associazione al fine di velocizzare la ripresa della ricerca da parte della stessa.

Il mandato dell'Associazione decade dal momento in cui il TM dichiara di aver trovato, tra i nuclei proposti dall'associazione stessa, quello ritenuto idoneo ovvero comunica di aver trovato idonea risorsa autonomamente o, comunque, qualora dichiara di voler cessare la collaborazione.

Da quel momento in poi M'aMa non è più responsabile del percorso della famiglia prescelta che sarà rimesso alla vigilanza ed al sostegno previsti per legge.

Art. 3 - Modalità

Il Tribunale si avvale delle prestazioni volontarie e gratuite dell'Associazione in favore dei minori in conformità con il progetto "Con-Tatto" (In allegato), ugualmente gratuito per le coppie/singoli che vi aderiscono, che presenta nel dettaglio le attività e prestazioni predisposte dall'Associazione.

Qualora subentrino modifiche nel progetto, l'associazione si impegna a informare prontamente la parte interlocutrice dell'oggetto della modifica.

Art.4 – Durata

La presente convenzione avrà durata triennale a decorrere dalla sottoscrizione
Si prevede almeno un incontro annuale di programma.

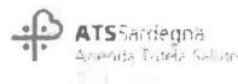
Al termine del periodo di durata le parti, valutata la validità dell'esperienza e dei risultati raggiunti, decideranno se e con quali modalità proseguire nella collaborazione.

Il Presidente dell'associazione
M'Ama-dalla parte dei bambini
Dott.ssa Emilia Russo

Il Presidente del Tribunale per i Minorenni
Dott. Guido Vecchione



Firmato digitalmente da
VECCHIONE GUIDO
C=IT
O=MINISTERO DELLA
GIUSTIZIA/80184430587



AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino

ACCORDO DI RETE
per la costituzione del
Gruppo Territoriale di Riferimento
per la realizzazione del

Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione

(P.I.P.P.I. 7)

TRA

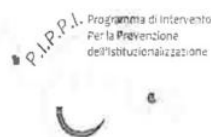
Il Comune di Sassari in qualità di Ente Capofila dell'Ambito PLUS di Sassari, Porto Torres, Sorso, Stintino, di seguito denominato Ambito Territoriale (A.T.) rappresentato dal Dr. Mario Mura, nato a Bonorva il 3 luglio 1966 c.f. MRUMRA66L03A978U in qualità di Coordinatore del PLUS, recapito telefonico 079/279933 fax 079/279508. pec: protocollo@pec.comune.sassari.it;

E

- 1) l'Azienda Socio-Sanitaria Locale di Sassari, con sede legale in Sassari via Catalocchino, nella persona del Direttore dell'ASSL di Sassari Dr. Pier Paolo Pani, del Distretto di Sassari Dr. Nicolò Licheri e del Responsabile dell'Unità Operativa di Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza Dr. Gianfranco Aresu o loro delegati autorizzati a stipulare il presente accordo;
- 2) il Tribunale per i Minorenni di Sassari, con sede in Sassari Viale Papa Giovanni II nella persona del Presidente Dott. Pietro Fanile o suo delegato autorizzato a stipulare il presente accordo;
- 3) la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Sassari, con sede in Sassari Viale Papa Giovanni II nella persona del Procuratore della Repubblica Dott.ssa Maria Elena Pitzorno o suo delegato autorizzato a stipulare il presente accordo;
- 4) i Dirigenti Scolastici delle Scuole frequentate dai minori coinvolti nella sperimentazione, con sede in Sassari e Porto Torres, nelle persone dei Dirigenti o loro delegati a stipulare il presente accordo;



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

**AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino**

-) l'Associazione "Non abbiate paura", con sede in Sassari, Piazza S. Agostino, nella persona del Presidente Sig.ra Nieddu Graziella o suo delegato autorizzato a stipulare il presente accordo;
-) l'Associazione Culturale "Alta Formazione Counseling", con sede in Roma, Via Camillo Iacobini n. 180/A, nella persona del Presidente Maria Tedde Marras o suo delegato autorizzato a stipulare il presente accordo;

Premesso che:

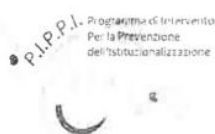
-) la Legge 28 agosto 1997 n. 285 recante "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" ed in particolare l'art. 8, comma 1, prevede l'attivazione di un servizio di informazione, di promozione, di consulenza, di monitoraggio e di supporto tecnico per la realizzazione delle finalità della legge stessa;
-) il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali promuove e sostiene, tramite protocolli d'intesa stipulati con le Regioni aderenti, il Programma P.I.P.P.I. (Programma d'Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione) dal 2011 ad oggi, con l'obiettivo di prevenire gli allontanamenti dei bambini dalle famiglie naturali sostenendo la genitorialità delle famiglie in condizione di vulnerabilità con azioni di accompagnamento intensive e integrate;
-) La Regione Sardegna ha aderito alla settima edizione del Programma P.I.P.P.I., provvedendo ad avviare la procedura, secondo i criteri e la tempistica fissati dal Ministero, per l'individuazione degli Ambiti Territoriali da coinvolgere nella sperimentazione, che sono stati sei, nello specifico gli Ambiti Territoriali di Ghilarza - Bosa, di Sassari, di Iglesias, di Anglona Coros Figulinas, di Ozieri, di Ogliastra.
-) Il Ministero ha successivamente approvato l'elenco degli Ambiti Territoriali ammessi al finanziamento statale e per la Regione Sardegna gli Ambiti coinvolti nel programma P.I.P.P.I. e destinatari di finanziamento statale sono il Distretto Ghilarza - Bosa e il Plus di Sassari, scelta che consente in tal modo di confermare la sperimentazione in un territorio aderente per la prima volta nella fase 2017 - 2018, e di consolidare la sperimentazione in un territorio già inserito durante la fase 2015 - 2016;
-) I Comuni di Sorso e Stintino, per ragioni tecnico/organizzative, hanno comunicato la non adesione al Programma P.I.P.P.I. e pertanto tutte le attività previste nel programma sono in capo ai Comuni di Sassari e di Porto Torres;
-) Il Programma prevede un periodo di svolgimento di 24 mesi, suddiviso in tre fasi di lavoro:

FASE 1. Pre-implementazione:

a. gennaio-aprile 2018 - Gruppo Scientifico dell'Università di Padova:



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino

-) avvio attività project management; creazione piattaforma Moodle per moduli formativi e implementazione P.I.P.P.I.7;
-) definizione programmi e gestione organizzativa dei percorsi formativi per Referenti Regionali e di AT, COACH e EE.MM., predisposizione del materiale formativo;

b. marzo-luglio 2018 - Regione e A.T.: costruzione delle condizioni organizzative, culturali, tecniche necessarie all'implementazione, individuazione degli operatori delle Equipe Multidisciplinari, dei referenti, dei membri del Gruppo Territoriale, dei coach, delle Famiglie Target e relative azioni formative;

FASE 2. Implementazione:

a. luglio 2018-febbraio 2020: realizzazione del Programma con le Famiglie Target;

FASE 3. Post-implementazione

a. febbraio-marzo 2020: documentazione, analisi sulle attività svolte, compilazione questionario finale da inviare al Ministero da parte di ogni singolo AT, per il tramite delle Regioni/Province Autonome e del questionario Regionale.

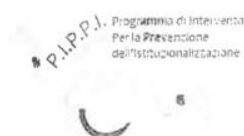
-) Per l'implementazione del programma è prevista la costituzione di una struttura di gestione all'interno della quale deve essere istituito il Gruppo Territoriale, che avrà il compito precipuo di concertare le attività svolte nell'ambito territoriale, sostenere le specifiche attività di programmazione, di monitoraggio e di valutazione di ogni singolo progetto di intervento e del programma nel suo complesso;
-) Il G.T. sarà rappresentato da tutti gli attori che nell'ambito territoriale collaborano ai processi di presa in carico dei bambini e delle famiglie vulnerabili, in particolare sarà costituito dalla dirigenza e dai referenti del Plus, dell'Azienda Socio-Sanitaria Locale di Sassari, dell'Istituzione Scolastica, dall'Autorità Giudiziaria Minorile e potrà essere integrato da eventuali altri soggetti pubblici e privati ritenuti funzionali alla buona riuscita del progetto;
-) il presente Accordo di Rete, in via principale, è promosso al fine di realizzare, in maniera strutturata, iniziative informative e progettuali in tema di prevenzione dell'allontanamento dei bambini, coerentemente con le indicazioni previste nel Programma P.I.P.P.I., per la promozione di una genitorialità positiva e il potenziamento della rete dei servizi pubblici e privati;

Considerata la necessità di formalizzare la costituzione del G.T. ai fini dell'implementazione del Programma P.I.P.P.I., tra i seguenti soggetti istituzionali:

- Il Plus di Sassari;
- Azienda Socio-Sanitaria Locale – Sassari;



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

**AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino**

- Tribunale per i Minorenni di Sassari;
- Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Sassari;
- Dirigenti delle scuole coinvolte nella sperimentazione di Sassari e Porto Torres;
- Associazione "Non Abbiate Paura";
- Associazione Culturale "Alta Formazione Counseling".

SI CONVIENE E STIPULA QUANTO SEGUE**Articolo 1**

(Valore delle premesse e degli allegati)

Le premesse di cui sopra, e gli atti richiamati nelle premesse e nella restante parte del presente Accordo di Rete, di seguito denominato brevemente Accordo, ancorché non materialmente allegati, costituiscono parte integrante e sostanziale dell'Accordo stesso.

Articolo 2

(Oggetto e finalità)

Con il presente Accordo, ferma restando l'autonomia di ciascun Ente aderente, si intendono definire le modalità di raccordo tra i Servizi Sociali dei Comuni dell'Ambito Plus di Sassari coinvolti nel Programma, i Servizi Sanitari e Socio Sanitari, le Istituzioni Scolastiche, l'Autorità Giudiziaria Minorile e le Associazioni delle famiglie, che solo unitamente e attraverso la creazione di una Rete possono fronteggiare la sfida di ridurre il numero dei bambini allontanati dalla famiglia.

In particolare si vuole potenziare il partenariato tra le scuole, famiglie, servizi educativi, servizi sociosanitari, servizi della Giustizia Minorile, nonché promuovere le attività della Rete presso soggetti pubblici e privati del territorio.

Il fine sarà quello di creare le condizioni per favorire l'attuazione del progetto previsto per ogni bambino incluso nel programma P.I.P.P.I. con particolare riferimento alla partecipazione dei professionisti individuati nelle equipe multidisciplinari e alla realizzazione delle attività (individuali e di gruppo) finalizzate al sostegno e al pieno soddisfacimento dei bisogni evolutivi dei bambini coinvolti.

Articolo 3

(Impegni delle parti)



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

**AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino**

Per l'attuazione del Programma P.I.P.P.I. le parti si impegnano a fornire idonee risorse umane, ed eventualmente materiali, coerentemente a quanto definito nell'unito progetto.

In particolare:

Il Plus di Sassari si impegna a:

-) rendere disponibile una sede per le riunioni del G.T. e garantire i mezzi e le risorse strumentali necessarie per consentire le comunicazioni tra i componenti del G.T. e tra il G.T., il Ministero L.P.S. e la Regione Sardegna;
-) individuare le risorse umane che facciano stabilmente parte delle Equipres Multidisciplinari: assistenti sociali, psicologi, educatori, e favorire la loro partecipazione alle attività formative previste dal progetto;
-) individuare i coach e favorire la loro partecipazione alle attività formative;
-) garantire, attraverso i servizi sociali la più appropriata individuazione delle Famiglie Target, destinatarie degli interventi;
-) rendere disponibili i dispositivi educativi previsti nel progetto: servizio di assistenza educativa domiciliare ed extradomiliare; attività educative rivolte ai gruppi genitori-bambini; altri dispositivi che, coerentemente alle azioni previste dal programma, consentano il raggiungimento degli obiettivi posti dal progetto individuale in favore del minore, come definito in sede di equipres multidisciplinare;
-) creare le migliori condizioni per il coinvolgimento partecipativo delle famiglie d'appoggio, come richiesto dal progetto individuale;
-) provvedere alle funzioni di monitoraggio e valutazione, strutturate e codificate all'interno del programma da parte del Gruppo Scientifico dell'Università di Padova;
-) gestire il finanziamento assegnato sotto il profilo amministrativo per il corretto svolgimento delle attività.

la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni si impegna a:

-) intervenire in materia di tutela dei minori, con indicazioni e prescrizioni specifiche in coerenza con gli interventi programmati a sostegno della genitorialità;
-) partecipare alle fasi monitoraggio e valutazione degli interventi socio-educativi.

il Tribunale per i Minorenni di Sassari si impegna a:

-) una volta investito del caso, su richiesta della Procura della Repubblica Minorile presso il Tribunale per i Minorenni o degli altri soggetti legittimati, ad istruire la procedura in tempi celeri - compatibilmente con le esigenze di rispetto del contraddittorio e con la tempestività



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

**AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino**

dei Servizi interessati nel fornire le informazioni richieste – e allorché ritenga sussistenti i presupposti di legge per intervenire con provvedimenti ablativi o limitativi della responsabilità genitoriale a protezione dei minori, di indicare in modo specifico le prescrizioni nei confronti dei genitori e gli incarichi ai Servizi, in coerenza con gli interventi programmati a sostegno della genitorialità;

-) partecipare alle fasi di monitoraggio e valutazione degli interventi socio-educativi.

la ASSL di Sassari si impegna a:

-) far parte delle EE.MM. attraverso l'individuazione delle risorse professionali necessarie per il buon esito dei progetti individuali e a favorirne la loro partecipazione agli incontri delle stesse. Non è possibile quantificare esattamente a priori il monte ore di partecipazione in quanto esso sarà definito con maggior precisione insieme al referente del caso. Si stima che le EE.MM. si terranno periodicamente nel corso dell'anno nelle fasi di progettazione, valutazione intermedia e valutazione finale del progetto e potrebbero essere orientativamente quantificate in un minimo di 10-12 incontri nel corso dell'anno;
-) collaborare fattivamente alle fasi monitoraggio e valutazione, strutturate e codificate all'interno del programma da parte del Gruppo Scientifico dell'Università di Padova.

le Istituzioni scolastiche si impegnano a:

-) indicare i nominativi del personale docente o afferente all'area scolastica che possa efficacemente e stabilmente far parte del Gruppo Territoriale;
-) individuare, in raccordo con le Direzioni scolastiche, il personale che farà parte delle équipes multidisciplinari;
-) coordinare e facilitare il raccordo, lo scambio e la diffusione delle informazioni;
-) collaborare fattivamente alle fasi di monitoraggio e valutazione, strutturate e codificate all'interno del programma da parte del gruppo Scientifico dell'Università di Padova;
-) Si specifica che l'impegno orario del personale docente non è quantificabile a priori, in quanto lo stesso sarà oggetto di programmazione in sede di riunione d'équipe. Le EE.MM., orientativamente, si incontreranno nelle fasi di progettazione, valutazione intermedia e valutazione finale del progetto. Gli incontri programmati non saranno comunque inferiori a 10-12 nel corso dell'anno.

l'Associazione "Non Abbiate Paura" si impegna a:

-) fornire alla famiglia negligente un sostegno concreto ed emotivo nella vita di tutti i giorni ed a facilitare l'integrazione della famiglia nella comunità sociale di appartenenza;



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

P.I.P.P.I. Programma di Intervento
Per la Prevenzione
dell'istituzionalizzazione



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino

-) trasferire gli apprendimenti di positive competenze genitoriali nei diversi contesti di aiuto previsti dal programma;
-) organizzare specifiche iniziative territoriali di promozione della solidarietà familiare.

L'Associazione Culturale "Alta Formazione Counseling" si impegna a:

-) collaborare con gli operatori delle EE.MM. per l'implementazione del dispositivo dei gruppi dei genitori e dei bambini con l'obiettivo di riattivare le risorse interne ed esterne del nucleo stesso, puntando in particolare sulla riqualificazione delle competenze genitoriali e sul rafforzamento delle reti sociali informali che possono sostenere, in una circolarità virtuosa, anche le relazioni interne al nucleo;
-) programmare i percorsi da attivare per la costituzione dei gruppi dei genitori e dei bambini al fine di favorire la "riflessività personale" attraverso la "riflessività sociale" e la "mente collettiva" espressa dal gruppo per ampliare le possibilità educative genitoriali.

Articolo 4

(Costituzione e funzionamento del Gruppo Territoriale)

Le Istituzioni aderenti al Gruppo Territoriale individuano ciascuno per quanto di competenza i propri referenti, i quali, nell'esercizio delle proprie funzioni, potranno garantire l'adozione di strategie e l'assunzione di decisioni finalizzate a fornire adeguate risposte alle richieste provenienti dalle EE.MM., per il miglior esito dei progetti educativi individuali in favore dei minori in carico.

Il Gruppo Territoriale è composto come segue

Per il Plus di Sassari:

-) Dirigente Settore Coesione Sociale e Pari Opportunità, Dott. Mario Mura;
-) Funzionario Tecnico-Professionale Referente di Ambito Territoriale, Dott.ssa Battistina Oliva;
-) Funzionario Amministrativo Referente di Ambito Territoriale, Dott.ssa Wanda Pinna Nossai;
-) n. 2 Coach, Dott.ssa Angela Tocco (Comune di Sassari) e Dott.ssa Elena Parello (Comune di Porto Torres);

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Sassari:

-) Per il Procuratore della Repubblica, il suo delegato

Per il Tribunale per i Minorenni di Sassari:

-) Per il Presidente del Tribunale per i Minorenni, il suo delegato



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

P.I.P.P.I. Programma di intervento
Per la Prevenzione
dell'istituzionalizzazione



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

**AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino****Per l'Azienda Socio-Sanitaria Locale di Sassari**

- \ Per il Direttore Distretto di Sassari, il suo delegato;
- \ Responsabile UONPIA, il suo delegato

Per le Istituzioni Scolastiche:

- \ Dirigenti Scolastici degli istituti scolastici frequentati dai minori inseriti nel programma P.I.P.P.I., o loro delegati

Per L'Associazione "Non Abbiate Paura"

- \ Presidente, Sig.ra Graziella Nieddu

Per l'Associazione Culturale "Alta Formazione Counseling"

- \ Presidente, Sig.ra Maria Tedde Marras

Il G.T. potrà essere integrato da ulteriori componenti, in rappresentanza di altre istituzioni pubbliche e/o private, ai fini della migliore realizzazione delle azioni progettuali.

La sede del G.T. è ubicata presso il Comune di Sassari, Settore Coesione Sociale e Pari Opportunità, Via Zara n. 2.

Il G.T. si riunirà periodicamente o ogni qualvolta sia necessario per l'adozione di decisioni finalizzate al regolare procedere del programma e dei singoli progetti individuali coerentemente con ciò che viene definito nell'ambito delle EE.MM.

È attribuita al Comune di Sassari, in qualità di Ente Capofila del PLUS, referente presso il Ministero Lavoro e Politiche Sociali, la realizzazione del progetto, la direzione e la convocazione del G.T., ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità.

Tutte le riunioni del G.T. saranno verbalizzate e i relativi verbali saranno trasmessi ai componenti. La documentazione eventualmente prodotta sarà custodita dal Plus nella sede del G.T..

Articolo 5**(Funzioni del Gruppo Territoriale)**

Il G.T. svolge una funzione politico-strategica che garantisce continuità dell'investimento, la presenza di tutti gli operatori, la possibilità di ricadute reali nel territorio.

Il G.T. avrà il compito precipuo di concertare le attività svolte nell'ambito territoriale, sostenere le specifiche attività di programmazione, di monitoraggio e di valutazione di ogni singolo progetto di intervento e del programma nel suo complesso.

Nello specifico il G.T.:



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino

-) integra P.I.P.P.I. nelle attività e nella programmazione di ogni Ambito Territoriale;
-) negozia con le parti politiche le questioni relative alle risorse umane e finanziarie;
-) informa politici, amministratori e dirigenti sull'andamento delle attività;
-) sostiene gli operatori che fanno parte delle EE.MM. creando le condizioni operative affinché possano costituirsi ed efficacemente lavorare insieme;
-) assicura la realizzazione del programma creando le condizioni operative che consentono la messa in campo dei dispositivi, curando nello specifico i raccordi inter-istituzionali tra Comune, Azienda Sanitaria, istituzioni educative e scolastiche varie, soggetti diversi del privato sociale che possano assicurare la presenza concreta e stabile di professionisti dell'area sociale, sanitaria, psicologica ed educativa nelle EE.MM.;
-) crea consenso sociale intorno al progetto, attraverso opportune attività di informazione e formazione sia sul piano culturale che tecnico-professionale.

Articolo 6

(Durata e Modalità di recesso)

Il presente Accordo, sottoscritto da parte degli Enti aderenti, rimane in vigore per tutta la durata della sperimentazione "P.I.P.P.I." ed eventualmente potrà essere rinnovato con l'adesione formale delle Parti. Alla scadenza l'Accordo perderà automaticamente la propria efficacia, senza necessità di disdetta alcuna ad opera delle parti.

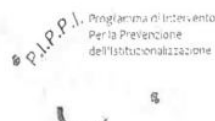
Gli enti aderenti, inoltre, hanno facoltà di recesso dal presente accordo.

Il recesso è esercitato tramite dichiarazione scritta del Dirigente dell'Ente che intende recedere. La dichiarazione dovrà essere inviata tramite pec al seguente indirizzo: protocollo@pec.comune.sassari.it.

Il recesso, qualora sia esercitato durante le attività già programmate, sarà efficace solo al completamento delle predette attività.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino

Articolo 7

(Disposizioni finali)

Il presente Accordo, sottoscritto da tutte le parti, viene depositato presso la sede del PLUS (Settore Coesione Sociale e Pari Opportunità del Comune di Sassari), dove gli interessati possono prenderne visione ed estrarne copia.

Per tutto quanto non diversamente regolamentato, valgono le norme di legge vigenti.

Letto, confermato e sottoscritto

Sassari, li 17/04/2019

Per il **PLUS di Sassari:**

Il Dirigente

Per l'**Azienda Socio Sanitaria Locale di Sassari:**

Il Direttore dell'ASSL di Sassari o suo Delegato

Il Direttore del Distretto di Sassari o suo delegato

Responsabile UONPIA, il suo delegato

Per il **Tribunale per i Minorenni di Sassari:**

Il Presidente o suo delegato

Per la **Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Sassari:**

Il Procuratore della Repubblica o suo delegato

Per l'**Associazione "Non Abbiate Paura":**

Il Presidente o suo delegato

Per l'**Associazione Culturale "Alta Formazione Counseling":**



UNIVERSITÀ
DELLI STUDI
DI PADOVA

P.I.P.P.I. Programma di Intervento
Per la Prevenzione
dell'Istituzionalizzazione



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



ATS Sardegna
Azienda Tutela Salute

AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino

Il Presidente o suo delegato

Carlo Paolo De Santis

Per gli Istituti Scolastici:

Istituto Scolastico I.C. LIPUNTI

Ellen

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico SAN DONATO SASSARI

Peter De Santis

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico ISTITUTO COMPRENSIVO PASQUALE TOLA

Man. De Santis

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico I.C. "PERTINI-BIASI"

Man. De Santis

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico I.C. "G. D'ADDA" SASSARI

Man. De Santis

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico I.C. "LATTE DOLCE-AGRO"

Man. De Santis

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico I.T.S. "Nicoletto Pellegrini" SASSARI

Man. De Santis

Il Dirigente o suo delegato

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico IPSEAR IPSCOA SASSARI

Il Dirigente o suo delegato IL DIRIGENTE SCOLASTICO
Dott. Vittorio Sanna

Istituto Scolastico VA



COMPRESIVO MONTE ROSELLO BASSO

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico I.T.I. ANGIOLO (SS)

Man. De Santis

Il Dirigente o suo delegato



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

P.I.P.I. Programmi di intervento
Per la Prevenzione
dell'istituzionalizzazione



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



ATS Sardegna
Azienda Tutela Salute

AMBITO PLUS Sassari, Porto Torres, Sorso e Stintino

Istituto Scolastico

Comprensivo n° 1 Porto Torres

Il Dirigente o suo delegato

Antonio Pintoli

Istituto Scolastico

Comprensivo n° 2 Porto Torres

Il Dirigente o suo delegato

M. L. L. Fadda

Istituto Scolastico

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico

Il Dirigente o suo delegato

Istituto Scolastico

GLOSSARIO:

Ambito Territoriale = A.T.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali = M.L.P.S.

Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione = P.I.P.P.I.

Gruppo Scientifico dell'Università di Padova = G.S.

Equipè Multidisciplinare = E.M. (EE.MM.)

Gruppo Territoriale = G.T.

Famiglia Target = F.T. (FF.TT.)

Piani Locali Unitari dei Servizi alla Persona = PLUS

Azienda Socio Sanitaria Locale = ASSL



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

P.I.P.P.I. - Programma di Intervento
Per la Prevenzione
dell'Istituzionalizzazione



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI



Prefettura di Messina

Messina, data del protocollo

All. 1

Sig. Sindaco della Città Metropolitana di
Messina

Sig. Sindaco del Comune di
Messina

Sig. Presidente del Tribunale per i Minorenni di
Messina

Sig. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di
Messina

Sig. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di
Barcellona Pozzo di Gotto

Sig. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di
Patti

Sig. Dirigente del Centro per la Giustizia Minorile per la
Sicilia di
Palermo

Sig. Direttore dell'Ufficio di Servizio Sociale per i
Minorenni di
Messina

Sig. Direttore Generale ASP di
Messina

Sig. Dirigente dell'Ufficio Scolastico Provinciale di
Messina

e, per conoscenza,

Sig. Procuratore della Repubblica presso il Tribunale
per i Minorenni di Messina

Sig. Questore di
Messina

Sig. Comandante Provinciale dell'Arma dei Carabinieri di
Messina

Sig. Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di
Messina

M_DG_Procure della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di MESSINA - Prot. 06/07/2023.0000696.E



Prefettura Messina - Gabinetto - Prot. Uscita N.0070742 del 06/07/2023



Prefettura di Messina

OGGETTO: Protocollo d'intesa finalizzato allo sviluppo e consolidamento di buone prassi per la piena applicazione del T.U. delle Leggi in materia di tossicodipendenze – DPR 309/90 e al contrasto dei fenomeni legati ad altre forme di dipendenza e disagio minorile in ambito scolastico.

Si fa riferimento all'Accordo in oggetto, promosso con la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Messina e sottoscritto presso questo Palazzo di Governo nel mese di giugno 2020, con l'adesione delle Forze dell'Ordine, che ad ogni buon conto, per immediatezza e comodità di lettura, si acclude alla presente, al fine di acquisire la disponibilità di codesti firmatari al rinnovo dell'intesa, ai sensi dell'art. 8, per un ulteriore periodo di 3 anni a decorrere dal corrente mese di luglio 2023.

Si rimane in attesa di un cortese cenno di riscontro.

Il PREFETTO
(Di Stani)

CG



PROTOCOLLO DI INTESA

FINALIZZATO ALLO SVILUPPO E IL CONSOLIDAMENTO DI BUONE PRASSI PER LA
PIENA APPLICAZIONE DEL T.U. DELLE LEGGI IN MATERIA DI TOSSICODIPENDENZE
- D.P.R. 309/90 E AL CONTRASTO DEI FENOMENI LEGATI AD ALTRE FORME DI
DIPENDENZA E DISAGIO MINORILE IN AMBITO SCOLASTICO

tra

**PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE
DEI MINORENNI DI
Messina**

**PREFETTURA DI
Messina**

e

**COMUNE DI
Messina**

**CITTA' METROPOLITANA DI
Messina**

**PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI
Messina**

**PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI
Barcellona P.G.**

**PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE DI
Patti**

**TRIBUNALE PER I MINORENNI DI
Messina**

**CENTRO PER LA GIUSTIZIA MINORILE PER LA SICILIA DI
Palermo**

**UFFICIO SERVIZI SOCIALE PER I MINORENNI DI
Messina**

**AZIENDA SANITARIA PROVINCIALE DI
Messina**

**UFFICIO SCOLASTICO PROVINCIALE DI
Messina**

**CONSIDERATO:**

- che sono sempre più frequenti gli episodi segnalati ai servizi territoriali e alle Forze dell'Ordine relativi al consumo e allo spaccio di sostanze stupefacenti, nonché atti di bullismo durante le attività didattiche;
- che la scuola, di concerto con le altre istituzioni, riveste un ruolo fondamentale nel tutelare il benessere degli alunni e il rispetto della legalità all'interno degli spazi scolastici;

CONSIDERATO altresì:

- che per contrastare le delicate e complesse problematiche connesse alle dipendenze da sostanze stupefacenti, ad altre forme di dipendenza patologica, all'uso non terapeutico di sostanze psicoattive ed ai fenomeni di devianza minorile, intesi come azioni illecite direttamente compiute ma anche come prossimità o coinvolgimento in azioni criminali indotte o poste in essere da altri per diversi scopi, occorre un approccio educativo multidisciplinare orientato, attraverso un sistema integrato di rete interistituzionale, nel rispetto delle precipe competenze, sulla prevenzione, sull'informazione, sulla promozione della cultura della legalità, sulla sensibilizzazione e diffusione di una maggiore consapevolezza dei fattori di rischio, della gravità dei comportamenti e degli aspetti sanzionatori che ne conseguono;
- che in tale quadro, si rende necessario promuovere, sviluppare ed implementare maggiori e stabili sinergie, nonché forme di collaborazione tra tutti gli attori preposti, per garantire, attraverso una strategia coordinata, misure di carattere educativo, preventivo e rieducativo, volte a tutelare i minori, con particolare riguardo agli ambiti scolastici;
- che si rende necessario rafforzare l'azione di prevenzione, attraverso la sinergia tra tutte le istituzioni preposte, nell'ambito delle rispettive competenze, allo scopo di promuovere, alimentare e avviare campagne ed iniziative di sensibilizzazione, prevenzione e contrasto al *cyberbullismo* nonché ai fenomeni illegali della rete;
- che appare opportuno proseguire gli interventi della rete anche dopo l'eventuale commissione di fatti di rilevanza penale per favorire un percorso di responsabilizzazione e l'auspicabile rapida fuoriuscita della persona minorenni dal circuito penale;



che occorre avviare, attraverso il ruolo attivo degli studenti, in un'ottica di maggiore autoreponsabilità, specifiche campagne di sensibilizzazione sulle tematiche correlate al disagio giovanile, con mirate azioni di sostegno e di rieducazione, adeguati percorsi formativi del personale scolastico ed informativi degli alunni e dei genitori, avvalendosi degli organismi di formazione competenti, anche con il coinvolgimento delle Forze dell'ordine e dell'Autorità giudiziaria minorile disponibile a stimolare momenti di partecipazione degli studenti a specifici percorsi di conoscenza dell'intervento giudiziario finalizzati a meglio far comprendere la rilevanza penale di determinati comportamenti;

che la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Messina ha rappresentato l'esigenza di ampliare, per i profili di competenza, le modalità di intervento nelle situazioni che vedono coinvolti i minori e studenti, attraverso un piano di azione integrato che valorizzi le conoscenze delle diverse forme di devianza minorile e l'attività di formazione, ai fini di un approccio corretto, con il coinvolgimento delle istituzioni, delle Forze dell'Ordine, degli Enti e delle Associazioni competenti in materia

CONSIDERATO:

- che il cardine del mandato istituzionale degli Uffici Giudiziari Minorili (Procura della Repubblica per i minorenni e Tribunale per i minorenni) risulta incentrato sul principio della doverosa presa in carico dei minori che versino in una situazione di pregiudizio, sia pure meramente potenziale;

RITENUTO:

- che i minori, segnalati per problematiche di dipendenza patologica, debbano, per ciò solo, divenire oggetto di attenzione da parte di tali Uffici Giudiziari, affinché siano valutate, in particolare, le condizioni personali, familiari e sociali, la necessità di un sostegno psicologico e/o psichiatrico, l'attitudine educativa, normativa ed affettiva delle figure adulte di riferimento e siano attivati gli interventi civili ed amministrativi a tutela adeguati al caso, quali, a titolo esemplificativo, l'affidamento ai Servizi sociali e di Neuropsichiatria dell'adolescenza, l'elaborazione di programmi di recupero e rafforzamento delle capacità genitoriali e, nei casi più gravi, l'affido eterofamiliare ed il collocamento in via amministrativa in strutture comunitarie;

**CONSIDERATO:**

- che nell'effettuazione delle valutazioni e nell'attivazione degli interventi di cui sopra, gli Uffici minorili non sono affatto "autosufficienti", necessitando, viceversa, della efficace collaborazione di istituzioni e servizi estranei all'organizzazione giudiziaria; dalla constatazione di tale necessità nasce il progetto confluito in questo protocollo: esso coinvolge soggetti pubblici che, isolatamente considerati, già rivestono, a vario titolo, competenze nella materia in oggetto e mira a creare un coordinamento operativo tra i predetti, affinché essi dialoghino ed agiscano, così, in modo più sinergico ed efficace;

RILEVATO:

- che tale coordinamento deve necessariamente realizzarsi in tutte le fasi dell'attività ed in specie, negli interventi di formazione e prevenzione, nella segnalazione dei casi alla Procura minorile, nel corso dell'istruttoria e nell'esecuzione dei provvedimenti del Tribunale per i Minorenni.

RILEVATO CHE:

- **Il Prefetto**, quale titolare dell'Ufficio Territoriale del Governo, promuove forme di collaborazione interistituzionale tra lo Stato e le Autonomie Territoriali, ai sensi dell'art. 1 co. 2 D.P.R. n. 180/2006, in attuazione dell'art. 11 D.lgs. 300/1999;
- **La Regione Sicilia** esercita le funzioni amministrative in materia di politiche sociali di cui alla L. n. 328/00, secondo le modalità definite anche dalla L.R. n. 10/03, in tema di valorizzazione e tutela della famiglia e dei minori;
- **La Città Metropolitana ed i Comuni** espletano le funzioni, inerenti la medesima materia, delineate nelle Linee Guida per l'Attuazione delle Politiche sociali di cui al D.P. Reg. Sicilia del 26.11.18;
- **L'Azienda Sanitaria Provinciale** ha il compito, ai sensi dell'art. 1 D.lgs. 502/92, di garantire la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo ed interesse della



collettività, nel rispetto della dignità e della libertà della persona umana, attraverso il Servizio sanitario nazionale, quale complesso delle funzioni e delle attività assistenziali dei Servizi sanitari regionali;

- **Il Centro per la Giustizia Minorile per la Sicilia** esercita le funzioni di programmazione, coordinamento e controllo dell'attività dei Servizi minorili (USSM, IPM, CPA, Comunità ministeriali), al fine di garantire l'esatta esecuzione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria Minorile;
- **L'Ufficio del Servizio Sociale per i Minorenni (USSM)** presta assistenza ai minori autori di reato in ogni stato e grado del procedimento;
- **L'Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia – Ufficio VIII Ambito territoriale di Messina** svolge attività di supporto e consulenza agli istituti scolastici per la progettazione ed innovazione dell'offerta formativa e per l'integrazione con altri attori locali, nel rispetto dei principi di cui alla L. R. N. 6/00;

VISTA LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO:

- Regio Decreto Legge n.1404 del 20 luglio 1934: "Istituzione e funzionamento del Tribunale per i minorenni".
- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988 n. 448 "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".
- Decreto Legislativo 28 luglio 1989 n. 272 " Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni".
- Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva dall'Italia con Legge 27 maggio 1991, n.176.
- Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori, adottata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, entrata in vigore il 1° luglio 2000. ratificata con Legge del 20 marzo 2003, n. 77.
- Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali".



- DPCM 14 febbraio 2001 “Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie”.
- Legge 28 marzo 2001, n. 149 “Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori», nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile”.
- DPCM 29 novembre 2001 “Definizione dei livelli essenziali di assistenza”.
- Circolare del Ministero della Giustizia - DGM — DG per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari — Ufficio I n. 5351 del 17 febbraio 2006 "Organizzazione e gestione tecnica degli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni”.
- Legge Regione Sicilia 31 luglio 2003, n. 10 - “Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia.”
- Decreto Presidente Regione Sicilia 26 novembre 2018 - Linee guida per l’attuazione delle politiche sociali regionali 2018-2019.
- D.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309 “Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza”.
- Legge 18 febbraio 1999 n. 45 – “Disposizioni per il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga e in materia di personale dei Servizi per le tossicodipendenze”.
- Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).
- Legge 29 maggio 2017 n.71 – “Disposizioni sulla tutela dei minori per la prevenzione ed il contrasto del cyberbullismo”.
- Decreto Legislativo del 10 agosto 2018 n.101 - “Disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 27 Aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)”.
- “Protocollo d’intesa regolante i rapporti di collaborazione per il contrasto del fenomeno del cyberbullismo”, elaborato dalla Direzione Centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle



comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato e, sottoscritto il 28 dicembre 2017 dal Garante della Protezione dei dati personali e dal Dipartimento di Pubblica Sicurezza.

- “Accordo in materia di cyberbullismo”, siglato in data 8 marzo 2018 tra il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità del Ministero della Giustizia ed il Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno – Direzione Centrale per la Polizia stradale, ferroviaria, delle comunicazioni e per i reparti speciali della Polizia di Stato.

TUTTO CIO’ PREMESSO

Le Parti di cui al presente accordo convengono e stipulano quanto segue:

Articolo 1

Obiettivi del Protocollo

Il presente protocollo di intesa disciplina i rapporti - nell’ambito del Distretto di Messina - tra, la Prefettura, gli Uffici Giudiziari Minorili, le FF.OO., i Servizi Sociali dei Comuni, l’Ufficio di Servizio Sociale per i Minorenni, l’Azienda Sanitaria Provinciale, l’Ufficio Scolastico, con l’obiettivo di realizzare una rete integrata di interventi miranti alla protezione dei minori da problematiche di dipendenza patologica (in particolare, dipendenza da sostanze, ludopatia, nomofobia, *video game addiction*), sia attraverso azioni di formazione e prevenzione destinate alla generalità degli utenti, sia mediante mirate azioni di presa in carico dei singoli minori segnalati per tali dipendenze.

Articolo 2

Attività di prevenzione e formazione

Prefettura di Messina – Ufficio Territoriale del Governo.

La Prefettura di Messina si impegna a costituire, d’intesa con i firmatari del presente Protocollo, un Tavolo Interistituzionale per l’analisi del fenomeno delle dipendenze e delle situazioni di devianza minorile, integrato da un rappresentante del Questore di Messina, al fine di promuovere, in raccordo con le progettualità in opera presso l’Ufficio di Polizia Postale e delle Comunicazioni territorialmente competente, mirati progetti di prevenzione ed iniziative di sensibilizzazione, tesi a diffondere tra i giovani, anche con il coinvolgimento delle famiglie, la cultura della legalità.



In particolare, il confronto riguarderà i processi di interazione tra l'ambito educativo e le Forze dell'ordine, all'interno di una strategia comune, per affrontare le diverse situazioni illecite negli ambiti scolastici e, più in generale, quelle che coinvolgono i giovani.

Al fine di garantire una efficace attività di prevenzione e repressione dello spaccio e del consumo di sostanze stupefacenti, le Forze dell'ordine assicureranno lo svolgimento dell'attività di vigilanza all'esterno e presso le scuole secondo le modalità già sperimentate nell'ambito del progetto "Scuole sicure", anche implementando l'utilizzo dell'app "YouPol", che consente l'interazione immediata tra utenti e Polizia di Stato, tramite la segnalazione in tempo reale di episodi di bullismo o di spaccio di stupefacenti.

Eventuali situazioni complesse o segnalazioni di allerta provenienti dai sistemi istituzionali preposti, potranno essere esaminate nell'ambito del Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, allo scopo di definire la migliore strategia di intervento.

Nell'ottica di promuovere la cultura della legalità, verranno coinvolte le Forze dell'ordine, in particolare:

- la Polizia **di Stato, la Polizia Postale e delle Comunicazioni** per specifiche campagne di sensibilizzazione in materia di *cyberbullismo*;
- l'Arma **dei Carabinieri**, nell'ambito del progetto annualmente promosso a livello nazionale e denominato "*Contributi dell'Arma dei Carabinieri alla formazione della Cultura della Legalità*", per la programmazione di incontri presso gli Istituti Scolastici interessati nonché di visite presso le caserme;
- il Corpo **della Guardia di Finanza**, nell'ambito del progetto annuale denominato "*Educazione alla Legalità Economica*", per la programmazione di incontri presso gli Istituti Scolastici interessati.

Ufficio Scolastico Provinciale di Messina

si impegna ad assumere iniziative formative all'interno delle scuole secondarie, finalizzate alla prevenzione ed alla informazione degli studenti e dei genitori circa i rischi correlati alle dipendenze, circa gli strumenti di terapia e protezione contemplati dalla normativa e dal presente Protocollo, circa i Servizi presenti sul territorio, cui rivolgersi per segnalare singoli casi e specifiche problematiche.



È altresì opportuno che siano individuati, all'interno dei singoli istituti scolastici, figure educative di riferimento, con cui studenti e genitori possano direttamente interloquire in merito alle problematiche in oggetto.

Gli altri firmatari del presente Protocollo si impegnano a partecipare, personalmente ovvero attraverso propri delegati, alle iniziative formative che saranno organizzate dal summenzionato Ufficio Scolastico.

Tali parti si impegnano, altresì, a garantire la massima diffusione, nell'ambito dei rispettivi apparati organizzativi, dei contenuti del presente Protocollo, con le modalità ritenute di maggior efficacia comunicativa.

Articolo 3

Segnalazione dei casi alla Procura per i Minorenni

La Prefettura, le Forze dell'Ordine, i Servizi sociali comunali, l'Ufficio dei Servizi Sociali Minorili, l'Ufficio Scolastico che, nello svolgimento delle rispettive attività istituzionali, acquisiscano notizie riguardanti minori versanti in condizioni di pregiudizio, attuale o potenziale, ricollegabili a problemi di dipendenza patologica, effettuano alla Procura per i minorenni una comunicazione, in via riservata, avente ad oggetto le generalità del minore e dei genitori e la tipologia di dipendenza rilevata.

La medesima segnalazione viene inoltrata alla Procura ordinaria territorialmente competente, per le sue determinazioni, ove siano profilabili fatti penalmente rilevanti a carico di soggetti maggiorenni ovvero di ignoti.

Ove, invece, tali notizie siano acquisite nel corso di un procedimento penale già pendente in fase di indagini dinanzi ad altra A.G., sarà cura della P.G. acquisire apposito nulla osta alla comunicazione presso l'A.G. procedente.

Tali segnalazioni vengono iscritte al Registro Affari Civili della Procura per i minorenni, affinché siano implementati gli interventi di carattere conoscitivo, diagnostico e terapeutico demandati ai gruppi di lavoro di cui all'articolo seguente.

Articolo 4

Istituzione dei gruppi di lavoro interdisciplinari

Al fine di rendere più efficaci gli interventi in favore dei minori in oggetto, la cui presa in carico richiede una collaborazione sinergica da parte di più operatori, con professionalità



differenti (assistenti sociali, pedagogisti, tossicologi, psicologi, neuropsichiatri esperti in ambito minorile), le parti concordano l'istituzione di gruppi di lavoro interdisciplinari, muniti di differente competenza territoriale (coincidente con quella di uno o più distretti socio-sanitari) ed articolati in modo da garantire il servizio nell'intero territorio della provincia.

In tali gruppi confluiranno, tra gli altri, operatori specializzati già in servizio presso il Dipartimento di Salute Mentale dell'A.S.P. Messina (in particolare, presso le Unità Operative di Neuropsichiatria infantile e presso i Ser.T.), nonché esperti facenti capo alla U.O.C. del Servizio di Psicologia.

L'istituzione dei gruppi di lavoro, l'individuazione del perimetro della rispettiva competenza territoriale e l'individuazione dei responsabili e dei componenti dei vari gruppi avverrà con provvedimento formale dell'A.S.P.

Con il medesimo provvedimento verranno individuati uno o più referenti (ad es., i responsabili dei vari gruppi) per i rapporti con l'Autorità Giudiziaria minorile. Al fine di facilitare le comunicazioni con l'A.G., l'A.S.P. predisporrà tempestivamente canali di comunicazione privilegiata per ogni gruppo di lavoro (linea telefonica, posta elettronica certificata) per lo scambio di atti ed informazioni.

Nelle more dell'Atto Aziendale, la costituzione dei gruppi di lavoro avviene con provvedimento del Direttore Sanitario Aziendale o, in caso di sua assenza o impedimento, dal Direttore del Dipartimento di Salute Mentale e la funzione di referente viene svolta al Direttore dell'U.O.C. del Servizio di Psicologia.

I Servizi sociali dei Comuni competenti sui singoli casi integreranno, di volta in volta, la composizione dei predetti gruppi di lavoro, offrendo piena collaborazione ai professionisti dell'A.S.P.

Analoga collaborazione sarà prestata dall'Ufficio dei Servizi Sociali Minorili (U.S.S.M.), qualora si tratti di minori sottoposti a procedimento penale, già in carico a detto Ufficio.

Articolo 5

Attività dei gruppi di lavoro interdisciplinari in fase istruttoria

La Procura per i Minorenni indirizzerà le proprie richieste, congiuntamente, al referente A.S.P. ed al Servizio sociale del Comune di residenza - nonché all'U.S.S.M., per i minori sottoposti a procedimento penale - affinché le rispettive professionalità si raccordino reciprocamente nell'analisi e nella valutazione del caso, nonché nella attivazione delle opportune



misure di monitoraggio, supporto e terapia (da esplicarsi in regime di consenso informato, nella forma dell'adesione volontaria e nel rispetto della normativa sul trattamento dei dati sensibili).

Il minore e gli esercenti la responsabilità genitoriale saranno, all'uopo, informati dagli operatori del gruppo circa il mandato ricevuto dall'A.G.

Il gruppo, tramite il referente, relazionerà all'A.G. richiedente, preferibilmente, con un unico documento finale, da inviare, di regola, entro un termine non superiore a mesi tre dalla richiesta, salvo specifiche esigenze.

La relazione di sintesi dovrà essere redatta secondo un format prestabilito, che risponda, in particolare, ai seguenti punti:

- Condizione socio-ambientale del minore e del suo nucleo familiare;
- Analisi del profilo psicologico e neuropsichiatrico del minore;
- Valutazione delle competenze genitoriali ed individuazione delle relative lacune;
- Grado di adesione del minore e della famiglia agli interventi terapeutici e di supporto sociale e psicologico attivati;
- Esito – risolutivo, parziale o fallimentare - dei predetti interventi;
- Elaborazione di proposte indirizzate all'A.G.

Sulla base dell'analisi delle risultanze dell'anzidetta relazione, la Procura per i minorenni valuterà se archiviare il procedimento iscritto al Registro Affari Civili a tutela del minore ovvero se formulare richieste di misure civili o amministrative al Tribunale per i minorenni.

Articolo 6

Attività dei gruppi di lavoro interdisciplinari in fase esecutiva

I gruppi di lavoro interverranno altresì nella fase esecutiva dei provvedimenti civili ed amministrativi emessi dal Tribunale per i minorenni a tutela di minori con problematiche di dipendenza, espletando le attività delegate da detta A.G., tese all'assistenza, alla vigilanza e sostegno del minore e degli esercenti la responsabilità genitoriale.

Articolo 7

Monitoraggio attuazione protocollo

Le Parti congiuntamente si impegnano a monitorare e verificare, con cadenza almeno semestrale, lo stato di attuazione degli impegni assunti con il presente Protocollo e la sua



applicazione a livello territoriale, per apportarvi le eventuali modifiche e gli aggiornamenti necessari al conseguimento degli obiettivi indicati in premessa.

Articolo 8
Durata

Il presente accordo ha la durata di tre anni, a partire dalla data di sottoscrizione dello stesso, e potrà essere rinnovato con l'accordo di tutte le Parti.

Articolo 9
Clausole

Nessun onere economico straordinario grava su alcuna delle parti per lo svolgimento delle attività di propria competenza.

Per quanto non espressamente disposto, si fa rinvio alle disposizioni di legge vigenti anche in materia di segreto professionale e privacy.

Messina,

Procuratore della Repubblica presso il
Tribunale per i Minorenni di
Messina

Prefetto di
Messina

Sindaco della Città Metropolitana di Messina

Sindaco del Comune di Messina

PER IL SINDACO Alessandro Calafiori

Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Messina

Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Barcellona P.G.

*Prefettura di Messina*

Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale di Patti

Presidente del Tribunale per i Minorenni di Messina

Dirigente del Centro per la Giustizia Minorile per la Sicilia di Palermo

Responsabile dell'Ufficio Servizi Sociale per i Minorenni di Messina

Direttore Generale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Messina

Dirigente dell'Ufficio Scolastico Provinciale di Messina

Per adesione:

Questore di Messina

Comandante Provinciale dell'Arma dei Carabinieri di Messina

Comandante Provinciale della Guardia di Finanza di Messina

N. 5/19 Reg. Protocollo d'Intesa

Prot. 20 INT. DEL 13/12/2019

PROTOCOLLO D'INTESA

Tra il Tribunale per i Minorenni di Messina, la Procura della Repubblica per i Minorenni di Messina, il Servizio Sociale del Comune di Messina ed il Garante dell' Infanzia e dell' Adolescenza del Comune di Messina

Premesso che

1. La **Procura per Minorenni** ed il **Tribunale per i Minorenni** (d'ora in avanti congiuntamente indicati come Autorità Giudiziaria Minorile o A.G.M.) nell'espletamento del proprio mandato istituzionale, avente ad oggetto la presa in carico di minori versanti in condizioni di pregiudizio, si avvalgono consuetamente della collaborazione del Servizio Sociale del Comune di Messina, cui vengono demandate svariate attività, riguardanti segnatamente: l'espletamento di inchieste socio-ambientali, l'esecuzione dei provvedimenti a tutela di essi minori, l'individuazione e la formazione di coppie disponibili ed idonee all'affido familiare, attraverso il Centro Affidi;
2. Il **Comune di Messina** con riguardo alla funzione del **Servizio Sociale Professionale** ai sensi dell'art. 23 lettera c) del **Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616** "interventi in favore di minorenni soggetti a provvedimenti delle Autorità Giudiziarie minorili nell'ambito della competenza amministrativa e civile" esplica funzioni di ausiliario del Procuratore e del Giudice togato in ambito civile - amministrativo
3. Il **Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza** del Comune di Messina "per assicurare le migliori azioni possibili, collabora con gli Uffici e Servizi del Comune nonché con tutti gli Enti ed Istituti che hanno competenza nella protezione e tutela dei minori (Tribunale dei Minori, Ordinari, Servizio Sociale, Agenzie Educative, Istituti Scolastici, Asp, Enti Pubblici, Assistenza di difesa e Tutela del Minore compresi gli organi regionali e nazionali (punto 1.5 - Regolamento Comunale del Garante dei Diritti dell' Infanzia e dell' Adolescenza - Delibera n.57/C del 10/08/2012) ed è "un organo monocratico che svolge la propria attività in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e valutazione" (punto 1.6 - Regolamento del Garante dei Diritti dell' Infanzia e dell' Adolescenza - Delibera n.57/C del 10/08/2012)

Considerato che

- Sussiste l'esigenza di rendere più funzionale e sinergica tale cooperazione, elaborando un unico documento condiviso, che valga a cristallizzare i principi cardine cui si intende informare detta cooperazione;
- tale esigenza risulta sortesa alla elaborazione del presente protocollo operativo, che mira a conseguire i seguenti obiettivi di miglioramento del pubblico servizio reso dagli uffici firmatari:
 - a. Favorire lo scambio rapido ed efficace di notizie, informazioni, atti e provvedimenti;

- b. Rendere adeguate e prevedibili le tempistiche d'invio, omogenee e strutturate le relazioni d'inchiesta socio-ambientale;

Rilevato che

tale collaborazione interistituzionale non risulta, allo stato, disciplinata da linee guida, essendosi essa sinora espletata esclusivamente attraverso specifiche richieste riguardanti i singoli casi;

L'Autorità Giudiziaria Minorile

- L'Autorità Giudiziaria Minorile, nella richiesta di svolgimento dell'indagine sociale, avrà cura di inoltrare tutte le informazioni anagrafiche di cui dispone, al fine di agevolare il rintraccio del minore e della sua famiglia;
- La Procura, inoltre, indicherà, ove non vi ostino esigenze di tutela del segreto investigativo, le motivazioni della richiesta e le caratteristiche del procedimento in corso, impegnandosi altresì a comunicare al Servizio, per conoscenza, **gli atti ostensibili** riguardanti minori in carico al Servizio Sociale;
- La Procura si impegna ad assicurare la massima collaborazione con il Servizio dei magistrati dell'Ufficio e degli operatori di Polizia Giudiziaria, soprattutto per assistenza in situazioni di forte rischio;
- La Procura si impegna a comunicare al Servizio i provvedimenti (archiviazioni o richieste al Tribunale per i minorenni) che definiscono i procedimenti civili iscritti presso il proprio Ufficio, a tutela di minori presi in carico da esso Servizio nel corso dell'istruttoria;
- La Procura s'impegna a comunicare al servizio Sociale i turni di reperibilità dei magistrati, le utenze di servizio per la reperibilità e del personale di cancelleria di modo che le comunicazioni possano avvenire in modo rapido ed efficace;
- L'Autorità Giudiziaria Minorile s'impegna a trasmettere e condividere con il Servizio Sociale tutti i protocolli operativi che sono stati o saranno sottoscritti con altri servizi ed Enti che lavorano a tutela dei minori.

Il Servizio Sociale del Comune di Messina

- Il Responsabile del Servizio di reperibilità avrà il compito di comunicare ogni trimestre i turni di reperibilità delle assistenti sociali ed i relativi contatti telefonici;
- Il Servizio renderà nota, con comunicazione dedicata e successiva alla presa in carico, l'Assistente Sociale responsabile del caso;
- Il Servizio Sociale s'impegna a trasmettere gli esiti dell'indagine sociale entro 3 mesi dalla notifica della richiesta da parte dell'Autorità Giudiziaria Minorile. Per le situazioni ad alto rischio, che richiedono la tempestività dell'indagine e della decisione del Magistrato, il servizio si impegna a rispondere entro i tempi prescritti dall'Autorità Giudiziaria Minorile, compatibilmente alle esigenze organizzative del Servizio Sociale e ai mandati istituzionali;
- Il Servizio Sociale si impegna ad elaborare le relazioni socio-familiari a seguito di inchieste che accertino mediante colloqui individuali, visite domiciliari, acquisizione informazioni dalle Istituzioni scolastiche e da ulteriori Servizi (es. Neuropsichiatria Infantile, Consultorio Familiare, D.S.M.) concretamente e realisticamente le condizioni personali e socio-ambientali del minore e del nucleo familiare di riferimento;
- Il Servizio Sociale si impegna a comunicare all'A.G.M. con cadenza semestrale il numero di individui/nuclei iscritti al "Centro Affidi", la modalità di reclutamento ed il percorso formativo programmato. Per ogni individuo/nucleo, all'esito del percorso formativo, sarà inoltrata all'A.G.M. una sintesi delle relative condizioni personali e socio-ambientali e dell'esito della valutazione di idoneità. Sarà cura del "Centro Affidi" segnalare la specifica disponibilità degli aspiranti all'affido ad accogliere minori in condizioni di particolare difficoltà - connesse anche allo stato di salute/handicap - ovvero minori stranieri non accompagnati. Nella fase successiva all'inserimento del/dei minore/i il "Centro Affidi", in accordo con le Assistenti Sociali responsabili dei casi, inoltrerà periodicamente, con cadenza almeno semestrale nei primi 18 mesi, una relazione sull'andamento dell'affido, salva in ogni caso la segnalazione di eventuali variazioni significative nelle condizioni del nucleo e/o del minore che si renda opportuno comunicare tempestivamente all'A.G.M.;
- Il Servizio Sociale trasmetterà ogni 6 mesi all'Autorità Giudiziaria Minorile un elenco aggiornato relativo ai minori collocati in strutture comunitarie ovvero inseriti in famiglie affidatarie;
- Il Servizio Sociale si impegna ad avviare un percorso interno con l'obiettivo, anche grazie ai supporti informatici, di rendere le relazioni sociali più aderenti alle esigenze conoscitive dell'Autorità Giudiziaria.

Quindi le relazioni saranno redatte secondo un modello base, costituito da una parte:

1. *iniziale* di tipo schematico in cui verranno riportati i dati anagrafici del minore e del nucleo familiare, il livello scolastico, status dei genitori (con particolare riguardo a ricorsi di separazione-divorzio/procedimenti penali e civili in atto o pregressi significativamente rilevanti, ordini di protezione e/o allontanamento dall'abitazione

familiare), le dichiarate condizioni economiche/reddituale di ogni componente la famiglia, la situazione abitativa del nucleo (con specificazione della natura dominicale o locatizia del titolo) e la tipologia dell'abitazione in riferimento ad una griglia preformata;

2. *centrale* discorsiva ove sarà possibile riferire ogni altro elemento d'interesse riguardante il minore oggetto d'indagine e il nucleo familiare d'appartenenza, anche nella sua versione più allargata;
 3. *conclusiva* caratterizzata dalla stesura di prime ipotetiche linee di progetto con definizione di obiettivi, risorse ed azioni, maturate da valutazioni oggettive sul profilo del genitore e del minore interessato dal provvedimento giudiziario. Proposte d'intervento fattibili dovute alla presa in carico a cura dello stesso servizio anche in collaborazione con altri enti territoriali o socio-assistenziali o attribuibile ad altro servizio specializzato alla risoluzione delle problematiche manifeste e/o latenti individuate detentore di risorse e possibili supporti da attivare;
 4. *documentale* costituita da documenti allegati in quanto acquisiti durante gli accertamenti sociali, come i certificati comprovanti le dichiarazioni date dagli interlocutori, le valutazioni degli istituti scolastici o di altri enti pubblici e non, le testimonianze di referenti privilegiati (es. pediatri, tutori, ect). Completerà tale ambito una scheda che informerà sulla metodologia adottata dall'Assistente Sociale indicante il numero di colloqui effettuati, il numero di visite domiciliari eseguite, le eventuali attività promosse ed avviate durante il mandato giudiziario, ruoli e/o servizi coinvolti e compiti specifici, modi e tempi di convocazione degli interessati;
- Il Servizio Sociale si impegna ad effettuare e comunicare gli esiti delle valutazione **dell'idoneità all'adozione**, entro il termine di mesi quattro dall'avvio del procedimento, costruendo una metodologia di valutazione condivisa all'interno del Servizio e sulla scorta di uno schema di relazione unico in cui vengono indicate la metodologia della valutazione, gli strumenti utilizzati, gli esiti dell'indagine. La relazione sociale sarà caratterizzata da campi descrittivi dedicati a fornire i seguenti elementi di valutazione:
 - ✓ Metodo indagine socio-familiare
 - ✓ Famiglie di origine e nucleo attuale
 - ✓ Atteggiamento della coppia
 - ✓ Storia individuale del marito
 - ✓ Storia individuale della moglie
 - ✓ Storia della coppia
 - ✓ Contesto abitativo e ambientale (Status socio-economico, Caratteristiche abitative, Presenza di strutture e servizi)
 - ✓ Atteggiamento verso il progetto adottivo
 - ✓ Conclusioni
 - Il Servizio Sociale comunicherà con cadenza semestrale all'Autorità Giudiziaria Minorile le Comunità disponibili a fungere da "Casa di emergenza" per i collocamenti urgenti.

Il Garante dell' Infanzia e dell' Adolescenza

- Si impegna a comunicare tempestivamente alla procura Minorile e al Servizio Sociale tutti gli esiti delle attività di monitoraggio dei luoghi e/o servizi in cui sono accolti i minori;
- Si impegna a comunicare tempestivamente tutte le informazioni in suo possesso sui nuclei familiari e/o suoi minori anche inoltrate da terzi (scuole, famiglie, operatori, ecc) affinché l'A.G.M. ed il Servizio Sociale possano svolgere al meglio le funzioni di loro competenza;
- Mette a disposizione del Servizio Sociale e dell'A.G.M. tutti i dati provenienti da studi dedicati alla rilevazione delle condizioni di fragilità delle fasce più deboli della città anche in collaborazione con altre Istituzioni così come da progetto del Garante dell' infanzia del Comune di Messina;
- Informerà i sottoscrittori del presente Protocollo di tutte le iniziative che saranno avviate con il Garante Regionale e con il Garante Nazionale per i diritti dell' Infanzia e dell' Adolescenza;
- Mette a disposizione i propri contatti con gli Ordini Professionali, con gli operatori volontari che hanno dato la loro disponibilità, a **titolo gratuito**, per svolgere compiti e funzioni a vantaggio dei minori (trattamenti psicoterapici, trattamenti medici, trattamenti educativi e riabilitativi, assistenza legale ecc..) da inserire eventualmente nei progetti socioeducativi proposti dal servizio sociale alla Procura Minorile e al Tribunale dei Minori;
- Si impegna a coinvolgere i sottoscrittori di questo protocollo in iniziative promosse anche da altri Garanti nel Comune di Messina o comunque ricadenti nel territorio di competenza dell'A.G.M.

INSIEME

Tribunale per i Minorenni di Messina, Procura della Repubblica Minori di Messina, Servizio Sociale di Messina, Garante dell' Infanzia di Messina

- Organizzeranno eventi per la formazione delle Assistenti Sociali del Servizio e del territorio;
- Organizzeranno una campagna di sensibilizzazione del territorio per aumentare il numero delle famiglie disponibili ad accedere al "Centro Affidi";
- Monitoreranno periodicamente le Comunità in cui sono accolti i minori (ognuno secondo le proprie competenze) scambiandosi esiti delle valutazioni ed eventuali provvedimenti richiesti al fine di migliorare gli standard di qualità delle strutture socio-assistenziali e contestualmente di raggiungere l'obiettivo del servizio sociale di eseguire i provvedimenti dell' A.G.M. individuando le comunità che meglio rispondono alle esigenze di crescita del minore in un progetto individualizzato;
- Avvieranno iniziative, insieme alle altre istituzioni competenti, per la prevenzione e per l'intervento nella dispersione scolastica;
- Il Tribunale per i minorenni, la Procura per i minorenni, il Servizio Sociale e il Garante si apriranno alle scuole per informare/prevenire il disagio minorile.

TRIBUNALE PER I MINORENNI DI MESSINA

† Presidente Dott. Michele Saja
Michele Saja

PROCURA DELLA REPUBBLICA PER I MINORENNI DI MESSINA

Procuratore Dott. Andrea Pagano
Andrea Pagano

SERVIZIO SOCIALE DEL COMUNE DI MESSINA

Il Dirigente
Salvatore Il Casale

IL GARANTE DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA DEL COMUNE DI MESSINA

Dott. Costantino Angelo
Angelo Costantino

Reg. Protocollo
14/6/2018

PROTOCOLLO OPERATIVO
IN MATERIA DI PREVENZIONE E RECUPERO DELLA DISPERSIONE SCOLASTICA

N 1/19.

PREMESSA

Il fenomeno della dispersione scolastica costituisce uno dei nodi fondamentali che la società odierna deve affrontare e risolvere per favorire la crescita culturale e civile di tutti i cittadini.

La dispersione scolastica si presenta come un problema complesso che riunisce in sé interruzioni, ritardo nel corso degli studi, abbandoni ed evasioni dall'obbligo scolastico. Pur non trattandosi di un fenomeno nuovo, esso interessa, nella poliedricità delle sue manifestazioni, un numero considerevole di ragazze e ragazzi. E' un indicatore allarmante della crisi attraversata dal nostro sistema di istruzione e nasconde una serie di cause e molteplici fattori che, variamente combinati in ogni singola esperienza, concorrono al verificarsi dell'insuccesso formativo e necessita, pertanto, di un impegno interistituzionale che comporta una stretta collaborazione e interazione fra i soggetti che, a diverso titolo, sono coinvolti nella prevenzione e nel recupero delle situazioni a rischio.

Il presente protocollo, pertanto, vuole essere uno strumento operativo per una pratica effettiva di collaborazione interistituzionale in un settore così delicato e importante sul piano sociale come quello della dispersione scolastica e del disagio socio-educativo.

VISTO l'art. 30 della Costituzione Italiana;

VISTO l'art. 34 della Costituzione Italiana;

VISTA la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 20 novembre 1989, approvata e ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176;

VISTO il D.Lgs. n. 112 del 31 marzo 1998, e in particolare gli articoli 138 e 139, che disciplinano le nuove competenze degli enti locali in materia scolastica; recepita come legge della Regione Siciliana;

VISTO il D.P.R. 394 del 31.8.1999 in materia di iscrizione scolastica di alunni provenienti da Paesi Extracomunitari e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge 296 del 27 dicembre 2006, art. I comma 622;

VISTO il Decreto MIUR 139 del 22 agosto 2007 regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione;

VISTA la legge n°107/2015 all'art 1 (commi I e II);

TENUTO CONTO della Disposizione del Direttore Generale dell'U.S.R. Sicilia prot. n. 22965 del 16/10/2003 "Costituzione e funzionamento degli Osservatori Provinciali e degli Osservatori di Area sul fenomeno della dispersione scolastica e la promozione del successo formativo - anno scolastico 2003/2004";

VISTO il Dispositivo della Dirigente dell'U.S.R. - Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Messina - prot. n. 4683 del 25/03/2019 con il quale è stata disposta la composizione dell'Osservatorio Provinciale per il contrasto alla dispersione scolastica e per la promozione del successo scolastico e formativo, nonché la conferma degli Osservatori di Area;

VALUTATO che emerge l'esigenza condivisa, da parte dei soggetti istituzionali sottoscrittori del presente protocollo, di favorire l'assolvimento generalizzato dell'obbligo di istruzione nel rispetto di quanto disposto dalla normativa vigente e di contrastare al tempo stesso la dispersione scolastica;

RITENUTO indispensabile concorrere alla promozione di interventi idonei a monitorare, prevenire, rimuovere e/o contrastare il fenomeno della dispersione scolastica, nonché ogni forma di disagio o carenza, da cui derivino situazioni di pregiudizio alle potenzialità di crescita e sviluppo della personalità dei bambini e degli adolescenti;

CONSIDERATO che il contenimento della dispersione scolastica e delle problematiche ad esso correlate richiedono azioni sinergiche di coordinamento;

PER QUANTO SOPRA PREMESSO I SOGGETTI SOTTOSCRITTORI STIPULANO IL SEGUENTE PROTOCOLLO OPERATIVO

FINALITA':

I soggetti sottoscrittori promuovono e sviluppano un'azione integrata e coordinata per la tutela dei minori in età evolutiva in obbligo scolastico in condizioni di difficoltà e che manifestino stati di disagio generanti i diversi fenomeni della dispersione scolastica. Il presente protocollo trova le sue ragioni profonde nella comune volontà dei soggetti sottoscrittori di creare le condizioni istituzionali per la realizzazione, nel territorio del comune di Messina e provincia, di procedure di azione integrata per prevenire, contrastare e ridurre le diverse fenomenologie della dispersione scolastica.

SCOPO:

Attivare comunicazioni interistituzionali impiegate su criteri di trasparenza, correttezza e continuità, implementando così relazioni di rete e flussi informativi continuativi finalizzati al contrasto e alla riduzione delle diverse fenomenologie della dispersione scolastica.

LE ISTITUZIONI COINVOLTE NEL PRESENTE PROTOCOLLO OPERATIVO SONO:

- PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI MESSINA;
- UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA SICILIA - UFFICIO VIII - AMBITO TERRITORIALE DI MESSINA - SEDE DELL'OSSERVATORIO PROVINCIALE PER IL CONTRASTO ALLA DISPERSIONE SCOLASTICA E PER LA PROMOZIONE DEL SUCCESSO SCOLASTICO E FORMATIVO;
- OSSERVATORIO DI AREA DELLA RETE DI AMBITO N.13 CON SEDE PRESSO I.C. "A. LUCIANI" - MESSINA;
- OSSERVATORIO DI AREA DELLA RETE DI AMBITO N.14 CON SEDE PRESSO I.C. DI SANTA TERESA DI RIVA;

- OSSERVATORIO DI AREA DELLA RETE DI AMBITO N.15 CON SEDE PRESSO L'I.C. PRIMO DI MILAZZO;
- OSSERVATORIO DI AREA DELLA RETE DI AMBITO N.16 CON SEDE PRESSO L'I.C. "ANNA RITA SIDOTI" - GIOIOSA MAREA;
- COMUNE DI MESSINA - ASSESSORATO ALLE POLITICHE SOCIALI;
- COMUNE DI BARCELLONA - ASSESSORATO ALLE POLITICHE SOCIALI;
- COMUNE DI LIPARI - ASSESSORATO ALLE POLITICHE SOCIALI;
- COMUNE DI MISTRETTA - ASSESSORATO ALLE POLITICHE SOCIALI;
- COMUNE DI PATTI - ASSESSORATO ALLE POLITICHE SOCIALI;

CONTENUTI:

Vista la normativa vigente, si forniscono le indicazioni condivise dai soggetti sottoscrittori del presente protocollo in merito alla procedure da adottare al fine di porre in essere azioni di contrasto alla dispersione scolastica:

L'U.S.R. - Ufficio VIII - Ambito Territoriale di Messina - sede di Osservatorio provinciale per il contrasto alla dispersione scolastica, in raccordo con gli Osservatori di Area, monitorerà i casi a rischio di evasione e/o abbandono dell'obbligo scolastico.

I Dirigenti coordinatori degli Osservatori di Area per il contrasto alla dispersione scolastica e per la promozione del successo scolastico e formativo sensibilizzeranno le Istituzioni scolastiche, operanti nella Rete di Ambito di competenza, alla segnalazione ai Servizi sociali dei casi delle/degli alunne/i a rischio di evasione/abbandono dell'obbligo scolastico, richiedendo che la stessa segnalazione venga inviata per conoscenza all'Osservatorio di Area al fine di un opportuno monitoraggio.

Trascorsi 30 giorni dalla segnalazione e nel caso in cui l'assenza ingiustificata permanga, in assenza di riscontri da parte dei competenti Servizi sociali il Dirigente scolastico avrà cura di reiterare la segnalazione all'Ente locale e, per conoscenza, al rispettivo Osservatorio di Area e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Messina.

Al termine dell'anno scolastico, al fine di consentire un'opportuna attività di monitoraggio, ogni scuola comunicherà le segnalazioni effettuate al pertinente Osservatorio di Area.

Resta ferma comunque la possibilità di trasmettere in qualunque momento la segnalazione alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Messina per situazioni che appaiono di particolare gravità.

La Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Messina prenderà in carico le segnalazioni relative all'evasione scolastica, iscrivendo, per ciascun minore segnalato, un fascicolo al Reg. Aff. Civ., espletando celermente la relativa istruttoria.

Atteso che le problematiche di evasione scolastica costituiscono, il più delle volte, un indicatore di un disagio socio-familiare più profondo e di più ampia portata, tale istruttoria mirerà a ricostruire l'intero quadro della situazione familiare ed individuale del minore, anche mediante l'audizione del minore e dei genitori, avvalendosi, ove necessario, dell'ausilio dei Servizi sociali competenti, della Sezione di P.G. della Procura minorile e degli Uffici di P.G. territoriali.

Al termine dell'istruttoria, qualora non si profilino gli estremi per un'archiviazione del procedimento, sarà formulata una motivata istanza al Tribunale per i minorenni, tesa a richiedere, in ragione delle specifiche esigenze della fattispecie concreta, un affido del minore ai Servizi sociali, ai fini della ripresa del percorso scolastico, l'elaborazione di programmi di supporto ed inclusione per il minore, nonché di recupero e valutazione delle capacità genitoriali e, nei casi più gravi, in presenza di irrimediabili carenze nelle attitudini parentali, un affido del minore ad una diversa famiglia ovvero ad una struttura comunitaria.

I provvedimenti con i quali la Procura per i minorenni definisce (con archiviazione ovvero con richieste al Tribunale per i minorenni) i procedimenti iscritti per evasione scolastica saranno comunicati anche all'Osservatorio di Area territorialmente competente.

I responsabili dei singoli Osservatori di Area fungeranno altresì da referenti per i rapporti con l'A.G. minorile, garantendo canali comunicativi privilegiati rapidi ed efficaci, per lo scambio di atti ed informazioni.

I Servizi Sociali afferenti agli Assessorati dei Comuni sottoscrittori, capofila dei rispettivi distretti socio-sanitari, si impegneranno ad assicurare la massima collaborazione alle altre parti del presente protocollo, anche coinvolgendo i Servizi degli altri Comuni dei rispettivi distretti, di volta in volta competenti.

Ciascuno dei Comuni sottoscrittori nominerà un referente, deputato a curare i rapporti con le altre parti del protocollo.

Le relazioni socio-ambientali riguardanti l'oggetto del presente protocollo saranno inviate all'Autorità richiedente entro un termine di regola non superiore a 30 giorni, salvo specifiche e motivate esigenze.

Va sottolineato che la procedura sopra indicata, proprio perché pienamente condivisa da tutti gli attori coinvolti, non intende promuovere alcun atteggiamento repressivo, bensì rafforzare il principio di una partecipazione condivisa da parte dell'intera comunità educante, con il sostegno ed il supporto *in primis* degli Enti locali e della magistratura minorile.

DURATA E VERIFICHE DEL PROTOCOLLO

Il protocollo ha validità triennale a decorrere dalla sua firma ed è rinnovabile tacitamente per un uguale periodo salvo disdetta da comunicarsi entro tre mesi dalla scadenza.

Si prevedono verifiche annuali con i soggetti firmatari per la valutazione del protocollo e per le eventuali correzioni da apportare.

Letto, approvato e sottoscritto

(Firma dei legali rappresentanti)

Per la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Messina

Antonio Pizzuto

Per l'Ufficio Scolastico Regionale per la Sicilia – Ufficio VIII – Ambito Territoriale di Messina

Caterina Fasano

Per l'Osservatorio di Area della Rete di Ambito n.13 con sede presso I.C. "A. Luciani" – Messina

IL DIRIGENTE SCOLASTICO
Grazia Patane

Per l'Osservatorio di Area della Rete di Ambito n.14 con sede presso I.C. di Santa Teresa di Riva

Monica Russo

Per l'Osservatorio di Area della Rete di Ambito n.15 con sede presso l'I.C. Primo di Milazzo

IL DIRIGENTE SCOLASTICO
Elvira

Per l'Osservatorio di Area della Rete di Ambito n.16 con sede presso l'I.C. "Anna Rita Sidoti" - Gioiosa Marea

Luigi

Per il Comune di Messina

DIRIGENTE POLITICHE SOCIALI
Stefano

Per il Comune di Barcellona

L'ASSESSORE
Luigi

Per il Comune di Lipari

F. To

Per il Comune di Mistretta

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO
F. To

Per il Comune di Patti – Assessorato alle Politiche Sociali

ASSESSORE ALLE POLITICHE SOCIALI

F. To

[Accesso alle origini](#)



TRIBUNALE per i MINORENNI dell'EMILIA ROMAGNA in BOLOGNA

**PROCEDURA IN MATERIA DI ISTANZA DI ACCESSO ALLE ORIGINI PRESENTATA DA
SOGGETTO NATO DA MADRE CHE NON HA CONSENTITO AD ESSERE NOMINATA**

1. Presentazione di istanza di accesso alle origini da parte del soggetto interessato;
2. iscrizione del procedimento presso la cancelleria civile;
3. richiesta di copia integrale dell'atto di nascita dell'istante ad opera della cancelleria civile, materiale acquisizione del fascicolo di adozione dell'istante e fissazione colloquio con G.O. designato;
4. approfondito colloquio dell'istante con il G.O. designato in ordine alle motivazioni inerenti alla volontà di conoscere le generalità della madre biologica e redazione di apposito verbale;
5. trasmissione del fascicolo formato alla Procura per parere P.M.;
6. trasmissione del fascicolo (contenente l'istanza di accesso alle origini, il verbale di colloquio con G.O., il certificato di nascita dell'istante e parere PM) al magistrato procedente;
7. emanazione ad opera del magistrato di un decreto contenente la delega, con facoltà di subdelega, al Comando Provinciale dei Carabinieri del luogo di nascita dell'adottato/affiliato a compiere gli accertamenti necessari presso la Direzione della Struttura Sanitaria indicata dal TM con apposito atto separato e/o presso altre pubbliche istituzioni che possano possedere tali dati e riferire l'esito al TM con ogni possibile corredo anagrafico della madre biologica (entro 30 gg).
8. successivamente all'individuazione della madre biologica dell'istante, si procede con una richiesta formale ad opera del TM da inoltrarsi all'ufficiale di stato civile del luogo di nascita della madre, al fine individuare l'attuale residenza della donna ovvero l'avvenuto decesso di quest'ultima.
9. la conoscenza dell'avvenuto decesso della madre biologica dell'istante ad opera del Tribunale è sempre motivo di accoglimento dell'istanza.
10. Qualora sia accertato che la madre biologica dell'istante sia ancora in vita e la sua attuale residenza sia individuata nel distretto di Corte di Appello di Bologna, il Tribunale incarica il SS territorialmente competente di recapitare esclusivamente a mani proprie all'interessata la lettera di convocazione per comunicazioni orali presso la sede del SS, ovvero presso il domicilio, se preferito, indicando tre date possibili.
11. Qualora la donna chieda delucidazioni in merito alle ragioni della convocazione il Servizio sarà tenuto a rispondere di non esserne a conoscenza, essendo altresì vincolato al rispetto del segreto d'ufficio. Il Servizio, inoltre, informa immediatamente il TM delle condizioni di salute psicofisica della persona in modo da consentire l'adozione di ogni cautela;
12. il colloquio avviene nella sede e nella data sopra indicata tra l'interessata - necessariamente sola - e il G.O. delegato dal magistrato. Durante il colloquio, la persona viene informata che il figlio/che mise alla luce nel ... (il G.O. è tenuto ad indicare la sola data e luogo di nascita e nessun altro dato) ha chiesto di poter

risalire all'identità della propria madre biologica e il G.O. rende noto alla donna che ha facoltà di revocare l'anonimato imposto alla nascita dell'istante. Qualora la donna non presti il proprio consenso a rivelare la propria identità, il G.O. riferisce per iscritto al TM, non redige alcun verbale e non informa la persona in merito all'identità del figlio/a ricorrente; è prevista altresì l'ipotesi della concessione di un congruo termine di riflessione e la fissazione di un nuovo appuntamento (60 gg). Qualora la donna presti il proprio consenso a rivelare la propria identità, il G.O. redige verbale il quale viene sottoscritto dalla donna - ovvero il G.O. darà atto della sua eventuale impossibilità di sottoscrivere - e, in ultimo, informerà la donna dell'identità del figlio/a ricorrente.

Casistica:

- rigetto dell'istanza: è disposta la secretazione degli atti fino al provvedimento conclusivo e anche oltre;
- madre residente all'estero: si procede tramite il S.S. del luogo, da incaricarsi in via consolare affinché proceda con le modalità di cui sopra (in quanto compatibili), si esclude in ogni caso la trasferta all'estero del Giudice Onorario;
- madre residente in altro Distretto di Corte d'Appello: l'incarico a procedere all'interpello viene affidato al TM competente in ragione del luogo di residenza della madre biologica;

13. Il procedimento si svolge nelle forme di cui all'art. 737 c.p.c e ss.; a seguito di una dettagliata relazione orale da parte del G.O. che ha espletato il colloquio, in caso sia stato prestato il consenso ad opera della madre dell'istante e qualora non vi siano ulteriori elementi che determinino il rigetto dell'istanza, il Collegio ne dispone l'accoglimento e la contestuale autorizzazione all'accesso alle informazioni relative all'identità della madre biologica e ad ogni altra notizia di carattere sanitario che sia acclusa al fascicolo processuale. Per contro, qualora la madre biologica dell'istante non abbia prestato il proprio consenso, il Collegio necessariamente ha l'obbligo di rigettare l'istanza di accesso alle origini.

La segreteria comunica ai Comandi Provinciali dei Carabinieri, ai Servizi Sociali e alle Direzioni sanitarie della Regione Emilia Romagna.

Bologna 5 aprile 2017

Il Presidente del Tribunale

Giuseppe Spadaro

Depositato in data 05/05/2017

IL CANCELLIERE

(Firma)



Tribunale per i Minorenni di Bolzano
Procura della Repubblica
presso il Tribunale per i Minorenni di Bolzano

Linee guida

in relazione all'individuazione e alla convocazione della madre
che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata

art. 28 co. 7 L. 4.5.1983 n. 184

Si premette che in base alle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 25.9.2012, della Corte Costituzionale n. 278 del 18.11.2013, della prima sezione della Corte di Cassazione del 3.3.2016 n. 15024/2016 e del 15.7.2016 n. 20576/2015, e delle sezioni unite della Corte di Cassazione del 20.12.2016 n. 1946/2017, le persone che fanno istanza ai sensi dell'art. 28 co. 5 L. 4.5.1983 n. 184 per avere accesso alle informazioni sulle loro origini hanno il diritto che la madre, che abbia dichiarato al momento del parto di non voler essere nominata, venga individuata a cura del Tribunale per i Minorenni, che in caso di decesso della madre biologica il richiedente riceva le informazioni sulle sue origini, e che, in caso di sopravvivenza, la madre biologica sia interpellata circa la persistenza della sua volontà di mantenere il segreto.

Le seguenti linee guida mirano a garantire l'assoluta segretezza della procedura (diritto all'anonimato della madre biologica, diritto del richiedente che la madre biologica non venga a conoscenza dell'identità del figlio/a se lui/lei non lo voglia), nonché l'assistenza alle persone coinvolte.

1. Su richiesta presentata ai sensi dell'art. 28 co. 5 L. 4.5.1983 n. 184, il giudice delegato dispone la segretazione del fascicolo e l'acquisizione del certificato di assistenza al parto e del fascicolo relativo all'adozione; quindi convoca il richiedente ai fini della valutazione ai sensi del sesto comma dell'art. 28 L. 184/1983;
2. se dal certificato di assistenza al parto e dal fascicolo relativo all'adozione dovesse emergere che la madre ha dichiarato di non voler essere nominata, il Tribunale per i Minorenni:

- dispone l'acquisizione della cartella clinica, nonché di ogni altra documentazione che dovesse risultare necessaria per accertare l'identità della partoriente;
 - nel provvedimento non dovrà essere indicata l'identità del richiedente né il motivo dell'accertamento dell'identità della partoriente;
 - per l'acquisizione della cartella clinica, nonché per eventuali ulteriori accertamenti necessari per accertare l'identità della partoriente, viene incaricata la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Bolzano, che delega un ufficiale della sezione di polizia giudiziaria; se dovesse sorgere la necessità di ulteriori sub-deleghe, gli organi subdelegati non dovranno essere informati circa i motivi dell'incarico;
 - per garantire la segretezza delle generalità della partoriente, nel decreto del Tribunale per i Minorenni viene precisato che copia della cartella clinica e le eventuali ulteriori indagini esperite dovranno essere inviate a questo Tribunale per i Minorenni in busta chiusa, separata dalla lettera di trasmissione, senza che la polizia giudiziaria procedente ne conservi copia agli atti dell'ufficio;
 - l'incarico alla sez. PG è esteso alla verifica, tramite la sola consultazione di banche dati, se la madre sia in vita, dove essa viva, e per acquisire eventuali altre notizie sulla sua identità e sul suo stato di salute psicofisico;
3. in caso di decesso della madre biologica, il Tribunale per i Minorenni deciderà in camera di consiglio ai sensi del quinto comma dell'art. 28 L. 184/1983;
4. se la madre biologica fosse ancora in vita, il giudice delegato fisserà udienza per sentirla. L'invito verrà notificato a mani della destinataria tramite la Procura minorile e non conterrà alcuna indicazione circa i motivi della convocazione. Se la madre non dovesse presentarsi, verrà convocata una seconda volta: se nuovamente non dovesse comparire, o se non fosse possibile convocarla per irreperibilità, il Tribunale per i Minorenni rigetterà l'istanza, indicando nella motivazione che non è stato possibile interpellare la madre circa la sua facoltà di revocare la dichiarazione di anonimato;
5. se la madre biologica si dovesse presentare, il giudice la informa:
- che il figlio/a ha chiesto l'accesso alle informazioni sulle sue origini (senza alcuna ulteriore informazione sul richiedente);
 - che essa ha il diritto di decidere di revocare o meno la dichiarazione di anonimato;
 - che in caso di rifiuto di revocare la dichiarazione non verrà più contattata, e che il segreto rimarrà garantito fino a un periodo di cento anni dal parto o fino al suo decesso,

- e che anche in tali ipotesi l'identità verrà svelata solo se il figlio/a dovesse nuovamente iniziare la procedura per avere accesso alle sue origini;
- che è sua facoltà fornire al figlio/a tramite il Tribunale per i Minorenni le motivazioni circa il suo eventuale rifiuto di svelare la sua identità;
 - che, se la madre dovesse revocare la dichiarazione di anonimato, ha facoltà di fornire al figlio/a tramite il Tribunale per i Minorenni indicazioni sul fatto se desideri o meno essere contattata e su eventuali modalità di contatto, ma che spetta comunque al figlio/a decidere se e come contattarla;
 - che può rivolgersi ad uno psicologo, e in particolare anche al servizio per le adozioni di Bolzano, per avere un supporto;
 - che può richiedere un congruo periodo per riflettere sull'opportunità di revocare o meno la dichiarazione di anonimato;
6. se la madre non dovesse revocare la dichiarazione di anonimato, il Tribunale per i Minorenni rigetta la richiesta di accesso alle origini;
7. in caso di revoca della dichiarazione di anonimato, il Tribunale per i Minorenni decide in camera di consiglio ai sensi del quinto e sesto comma dell'art. 28 L. 184/1983;
8. in seguito all'emanazione del decreto il giudice delegato convoca il richiedente al fine di:
- fornire le informazioni ai sensi del quinto comma dell'art. 28 L. 184/1983,
 - oppure informarlo della persistenza del segreto;
 - oppure spiegare l'impossibilità di fornire le informazioni a causa del turbamento all'equilibrio psicofisico che ne deriverebbe ai sensi del sesto comma dell'art. 28 L. 184/1983;
 - fornire le eventuali indicazioni che la madre abbia chiesto di comunicare al figlio/a;
 - informare il richiedente circa la possibilità di rivolgersi al servizio adozioni per accettare le ragioni del rifiuto della madre di revocare il segreto o l'impossibilità di interpellarla, o per avere assistenza per la preparazione dei contatti con la madre che abbia revocato l'anonimato;
9. nell'ambito delle udienze fissate per l'audizione della madre biologica e per la comunicazione al richiedente dell'esito delle ricerche, il giudice delegato può farsi assistere da un giudice onorario dotato di particolari competenze, nel rispetto delle indicazioni normative circa l'impiego dei giudici onorari nelle udienze;

10. nei procedimenti di adottabilità attuali, nell'ambito dei quali la madre dovesse avvalersi del diritto all'anonimato, le informazioni circa la sua identità verranno acquisite dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni tramite organi di polizia appositamente incaricati, preservando la segretezza. Le informazioni saranno inserite in una busta chiusa e sigillata, che verrà inoltrata al Tribunale per i Minorenni insieme alla richiesta di apertura del procedimento di adottabilità, dove verrà custodita con modalità atte a garantirne la segretezza;
11. nei procedimenti di adottabilità attuali, nell'ambito dei quali la madre dovesse avvalersi del diritto all'anonimato, l'assistente sociale incaricato ai sensi del sesto comma dell'art. 11 L. 4.5.1983 n. 184 raccoglie eventuali informazioni o scritti che la madre chiede che vengano comunicati al figlio dato in adozione, nell'eventualità che lo stesso chieda in futuro di avere accesso alle sue origini ai sensi dell'art. 28 L. 184/1983.

Bolzano, 14.11.2017

Dott.ssa Antonella Fava
Procuratore della Repubblica
presso il Tribunale per i Minorenni di Bolzano

Dott. Benno Baumgartner
Presidente
del Tribunale per i Minorenni di Bolzano

**Tribunale per i Minorenni di Milano**

Via G. Leopardi, 18 - 20123 Milano

**LINEE GUIDA IN RELAZIONE ALLA RICERCA ED ALLA CONVOCAZIONE DELLA MADRE CHE
AL MOMENTO DEL PARTO ABBIA DICHIARATO DI NON VOLER ESSERE NOMINATA**

Si premette che in base alla sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo relativa al caso Godelli c. Italia (25.09.2012, ric. 33783/09), della Corte Costituzionale n. 278 del 22 novembre 2013 e delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 1946 del 25 gennaio 2017, le persone adottate che abbiano necessità di conoscere le proprie origini ed accedere alla propria storia parentale possono presentare istanza al Tribunale per i Minorenni ai sensi dell'art. 28 co.5 L. 184/83 al fine di rintracciare ed interpellare la madre, che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, per una eventuale revoca di tale scelta.

Le seguenti linee guida sono finalizzate a garantire l'assoluta segretezza della procedura, nonché un adeguato sostegno alle persone coinvolte.

Esse consistono in:


1. Presentazione di istanza di accesso alle origini da parte del soggetto interessato presso la cancelleria "Adozioni" del Tribunale per i Minorenni;
2. Iscrizione del procedimento nel registro generale della Volontaria Giurisdizione ed assegnazione del fascicolo ad un Giudice Togato in base ai criteri tabellari;
3. Delega dell'attività istruttoria da parte del Giudice togato e due Giudici Onorari che costituiscono stabilmente l'equipe di riferimento di questo servizio;
4. Richiesta di copia integrale dell'atto di nascita dell'istante ad opera della cancelleria; acquisizione del fascicolo di adozione, della cartella clinica predisposta alla nascita e della documentazione relativa ad eventuali inserimenti in Istituti per l'Infanzia; accertamento dell'identità della madre e fissazione di colloquio con l'equipe dei Giudici Onorari;
5. Verbalizzazione da parte dell'equipe dei Giudici Onorari del colloquio con l'istante finalizzato a:
 - a. spiegazione della prassi nei vari passaggi e possibili esiti;
 - b. accertamento dell'equilibrio psico-fisico dell'istante attraverso l'acquisizione di informazioni relative alla sua storia adottiva (con focus sui ricordi relativi a persone e luoghi dove ha vissuto fino all'adozione), allo stile di vita, alle relazioni familiari, alla rivelazione dell'avvenuta adozione, al periodo adolescenziale, all'eventuale ricorso a sostegno psicologico/psicoterapeutico, alle motivazioni della ricerca, fino alla sua storia di vita attuale, alle aspettative ed ai progetti futuri.
6. Trasmissione del fascicolo alla Procura per l'acquisizione del parere;
7. Interpello della madre biologica secondo le seguenti modalità:

rka

- a. convocazione riservata ed anonima effettuata dal personale della Polizia Locale distaccato presso il Tribunale per i Minorenni (opportunamente formato in considerazione della delicatezza della materia), tramite diretto accesso al domicilio della madre, qualora la stessa risulti vivere da sola, oppure tramite convocazione presso la sede della Polizia Locale di residenza;
 - b. consegna alla madre biologica del plico in busta sigillata contenente la lettera di convocazione dinnanzi al Tribunale per i Minorenni competente (riportante la dicitura "fatti accaduti nell'anno a" con indicazione esclusiva dell'anno e del luogo di nascita del figlio non riconosciuto) ed i riferimenti telefonici del personale della cancelleria "Adozioni" addetto alle comunicazioni relative all'art. 28 L. 184/83.
8. Colloquio dell'equipe dei Giudici Onorari con la madre biologica, nel corso del quale vengono spiegati i motivi della convocazione, ponendo attenzione a creare un clima non giudicante, bensì empatico e rispettoso della storia che si acquisisce e verbalizza. Al termine, richiesta espressa alla madre di compilare un modulo che attesti la revoca/ non revoca dell'anonimato con allegata fotocopia del documento d'identità. Soltanto in caso di scelta di revoca dell'anonimato, l'equipe dei Giudici Onorari fornisce informazioni non identificative relative all'istante, alle sue motivazioni ed all'eventuale desiderio espresso di un incontro con la madre biologica (che su esplicita richiesta delle parti interessate può avvenire presso il Tribunale per i Minorenni, con l'accompagnamento ed il supporto psicologico dell'equipe dei Giudici Onorari);
9. Trasmissione del fascicolo al Giudice Togato che ne riferisce in camera di consiglio e successiva adozione del provvedimento che autorizza o rigetta la richiesta delle informazioni riguardanti l'identità della madre biologica;
10. Nuova convocazione dell'istante con restituzione dell'esito dell'interpello, consegna della documentazione richiesta e notifica del decreto. La documentazione contenente i dati identificativi della madre biologica viene rilasciata in forma integrale in caso di revoca e con i dovuti omissis in caso di mancata revoca;
11. In caso di revoca e su esplicita richiesta concorde degli interessati, incontro dell'istante e della madre biologica presso il Tribunale per i Minorenni alla presenza e con il supporto dell'equipe dei Giudici Onorari;
12. In caso di madre biologica residente in altro Distretto di Corte d'Appello, previa acquisizione dei dati anagrafici della stessa, conferimento dell'incarico a procedere ad interpello mediante rogatoria al Tribunale per i Minorenni competente in relazione alla residenza della madre biologica, salvo i casi in cui la località di residenza sia agevolmente raggiungibile dalla Polizia Locale.

Milano, 8 gennaio 2018

Il Presidente

Maria Carla Gatto


1

**TRIBUNALE PER I MINORENNI DI
POTENZA**

Via S. Vincenzo De Paoli - tel. 0971/52071 - 55258 - fax 0971/53978
Prot.tribmin.potenza@giustiziacert.it

PAOT N. 3539

Al sig. Presidente della Corte di Appello
SEDE
Pc ai colleghi

**OGGETTO: ACCESSO ALLE ORIGINI DI ADULTI NATI DA MADRE
CHE HA CHIESTO DI NON ESSERE NOMINATA.**

In riscontro alla Sua missiva n. ⁶4910 del 7.6.2018, rappresento
quanto segue sulla tematica in oggetto.

L'attribuzione alla madre biologica della facoltà di non essere nominata nell'atto di nascita, ai sensi dell'art. 28 legge n. 184/1983, va raccordata con la previsione di cui all'art. 30 comma 1, DPR 3 novembre 2000, n. 396, relativo al Nuovo ordinamento dello stato civile, ai sensi del quale la dichiarazione di nascita è resa da uno dei genitori, da un procuratore speciale, ovvero dal medico o dalla ostetrica o da altra persona che ha assistito al parto, rispettando l'eventuale volontà della madre di non essere nominata. Il d.m. n. 349/2001 prevede che in caso di donna che vuole partorire in anonimato (figlio non riconosciuto o di filiazione ignota) va indicato il codice 999 per "Donna che non vuole essere nominata". Deve essere comunque assicurato un raccordo tra il certificato di assistenza al parto privo dei dati idonei ad identificare la donna che non consente di essere nominata con la cartella clinica custodita presso il luogo dove è avvenuto il parto. Ciò rende sempre tecnicamente possibile l'individuazione della madre biologica.

R. DG. Corte d'Appello di POTENZA - Proc. 21/06/2018.0007509.E



Vino *pw*
25-6-2018

Il diritto alla conoscenza delle proprie origini biologiche e delle circostanze della propria nascita trova infatti un sempre più ampio riconoscimento a livello internazionale e sovranazionale. E' espressamente riconosciuto dalla Convenzione di New York del 20 novembre 1989 delle Nazioni Unite in materia di diritti dei minori dove, all'art. 7, si afferma che il minore ha diritto, nella misura del possibile, a conoscere i propri genitori sin dalla sua nascita. La Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993, relativa alla protezione dei minori e alla cooperazione in materia di adozione internazionale prevede, all'art. 30, che le autorità competenti si impegnano a conservare le informazioni che detengono sulle origini del minore, specificamente quelle relative all'identità della madre e del padre, così come i dati sulla storia sanitaria del minore e della sua famiglia e assicurano l'accesso del minore o del suo rappresentante a queste informazioni nella misura prevista dalla legge del loro Stato. La Raccomandazione n. 1443/2000 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa ha invitato gli Stati ad assicurare il diritto del minore adottato a conoscere le proprie origini al più tardi al compimento della maggiore età e a eliminare dalle legislazioni nazionali qualsiasi disposizione contraria.

Tali principi sono stati affermati dalla giurisprudenza CEDU, da ultimo con sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 25 settembre 2012 - Ricorso n.33783/09 - Godelli c. Italia, che ha censurato la vigente disciplina interna dell'anonimato, laddove non dà alcuna possibilità al figlio adottivo e non riconosciuto alla nascita di chiedere l'accesso ad informazioni non identificative sulle sue origini, non consentendo la reversibilità del segreto. La Corte richiama analoghi precedenti, in cui si afferma che il diritto di conoscere la propria ascendenza rientra nel campo di applicazione della nozione di «vita privata» (Odièvre c. Francia [GC], n. 42326/98, § 29, CEDU 2003 III, e Mikulić c. Croazia, n. 53176/99, § 53, CEDU 2002 I).

Nella giurisprudenza costituzionale, la facoltà della donna di dichiarare nell'atto di nascita di non voler essere nominata è stata riconosciuta da Corte cost. n. 171/1994 e da Corte cost. n. 425/2005, che ha dichiarato manifestamente infondata la questione

di costituzionalità relativa alla previsione dell'intangibilità della volontà di anonimato della madre biologica. Successivamente, La Corte Costituzionale, con sentenza n. 278/2013, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 28 l.n. 183/1984 sull'adozione dei minori, in quanto non prevede la possibilità per il giudice di interpellare, con riservatezza, la madre non nominata nell'atto di nascita, per l'eventuale assunzione di rapporti personali e non giuridici con il figlio. In particolare, la Corte ha riconosciuto all'adottato il diritto a conoscere le proprie origini e ha rilevato i profili di irragionevolezza nell'irreversibilità dell'anonimato della madre biologica prevedendo la possibilità di un interpellato di questa da attuarsi all'interno di un procedimento caratterizzato dalla massima riservatezza. Viene operata anche dalla nostra Corte la riferita operazione di bilanciamento tra il diritto della madre all'anonimato, che si fonda "sull'esigenza di salvaguardare madre e neonato da qualsiasi perturbamento, connesso alla più eterogenea gamma di situazioni, personali, ambientali, culturali, sociali, tale da generare l'emergenza di pericoli per la salute psico-fisica o la stessa incolumità di entrambi", e il diritto del figlio a conoscere le proprie origini - e ad accedere alla propria storia parentale - atteso che tale "bisogno di conoscenza rappresenta uno di quegli aspetti della personalità che possono condizionare l'intimo atteggiamento e la stessa vita di relazione di una persona in quanto tale". La sentenza, muovendo dalla distinzione tra 'genitorialità giuridica' e 'genitorialità naturale', ha ritenuto 'eccessivamente rigida' e in contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost. la disciplina dell'art. 28, comma 7, l. 4 maggio 1983 n. 184, come sostituito dall'art. 177, comma 2, d.lg. 30 giugno 2003 n. 196, che consente alla madre la facoltà di dichiarare di non voler essere nominata, laddove non se ne preveda la revocabilità, in seguito alla richiesta del figlio, attraverso un procedimento stabilito dalla legge che assicuri la massima riservatezza.

La Cassazione civile per la prima volta si è occupata della tematica del parto anonimo con due pronunce del 2016, con le quali ha affermato che il diritto dell'adottato - nato da donna che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata ai sensi del D.P.R. n. 396 del 2000, art. 30, comma 1 - ad accedere alle informazioni concernenti la



4

propria origine e l'identità della madre biologica sussiste e può essere concretamente esercitato, anche se la stessa sia morta e non sia possibile procedere alla verifica della perdurante attualità della scelta di conservare il segreto, non rilevando nella fattispecie il mancato decorso del termine di cento anni dalla formazione del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica di cui al D.Lgs. n. 196 del 2003, art. 93, commi 2 e 3, a condizione che i dati personali della defunta siano trattati lecitamente ed in modo tale da non arrecare un danno all'immagine, alla reputazione o ad altri beni di primario rilievo costituzionale, ad eventuali terzi interessati." (Cass. civ. sez. I, 22838 e 15024/2016).

Da ultimo, è stata emessa l'importante pronuncia Cass. civ., S.U., 25 gennaio 2017, n. 1946 che, nell'affermare il principio di diritto per cui, ancorché il legislatore non sia ad oggi intervenuto in adeguamento al principio espresso nella sentenza della C. cost. n. 278/2013, sussiste la possibilità per il giudice, su richiesta del figlio desideroso di conoscere le proprie origini, di interpellare la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, con modalità procedurali tratte dal quadro normativo e dal principio somministrato dalla Corte costituzionale, idonee a garantire la massima riservatezza e il massimo rispetto della dignità della donna, fermo restando che il diritto del figlio trova un limite insuperabile allorché la dichiarazione iniziale per l'anonimato non sia rimossa in seguito all'interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità.

Le Sezioni Unite danno ampiamente conto di un contrasto di orientamenti nella giurisprudenza di merito, in particolare tra l'orientamento della Corte d'appello di Milano e quello della Corte d'appello di Catania, che rendono la questione particolarmente delicata, attesa anche la sua rilevanza sociale e gli orientamenti della corte di Strasburgo, in particolare la sentenza richiamata Godelli. Il contrasto interpretativo verteva sul immediata applicabilità, o meno, della sentenza della Corte costituzionale, pur in assenza di un intervento del legislatore che tarda ad arrivare. La pronuncia in esame impone ai giudici di merito, in assenza di un'apposita

R.DG. Corte d'Appello di POTENZA - PROE. 21/06/2018.0007509.E



100

5

regolamentazione, di individuare le modalità più idonee a porre in essere il suddetto interpello, in modo da conciliare le esigenze di tutela del diritto all'identità personale dell'istante, che si declina nella conoscenza della propria storia personale e familiare, con la necessità di garantire la riservatezza della madre che ha scelto di rimanere anonima e alla quale è demandata la possibilità di revocare tale opzione.

Con la conclusione della scorsa legislatura, è decaduta la proposta di legge già approvata dalla Camera, che disciplinava la materia e, in particolare, le modalità dell'interpello nei confronti della madre anonima. Comunque, al di là dell'auspicata modifica del quadro normativo, il giudice di merito è chiamato a stabilire le modalità più idonee per garantire la riservatezza della madre, operando nel caso concreto il bilanciamento di interessi a fondamento di questa delicata disciplina.

La Suprema Corte, quanto alle modalità procedurali, sostiene che l'interpello della madre anonima, non disciplinato dal legislatore, ben può inserirsi nel procedimento camerale e di volontaria giurisdizione previsto dall'art. 28 commi 5 e 6 l.n. 184 del 1983. Quanto alle modalità di interpello della madre anonima, la Corte, richiamando prassi e protocolli seguiti dai tribunali per i minorenni nel disciplinare le modalità procedurali dell'interpello della madre anonima, ha fornito concrete indicazioni finalizzate a contemperare il diritto di accesso alle proprie origini dell'istante, con la tutela della riservatezza e della dignità della genitrice biologica.

All'indomani della suddetta pronuncia, vi è stato un nutrito dibattito tra i magistrati minorili sulle modalità per effettuare il suddetto interpello e alcuni tribunali si sono dotati di appositi protocolli, in alcuni casi condivisi con le procure. Nell'ambito di queste prassi, ci si è interrogati sull'opportunità di avvalersi della polizia giudiziaria, piuttosto che del servizio sociale (l'utilizzo di quest'ultimo viene preferito dalla proposta di legge unificata cui si è fatto riferimento), a garanzia della riservatezza della madre che ha scelto l'anonimato, incombendo su entrambi gli obblighi di segretezza sull'attività del

M. C. Corte d'Appello di Potenza - Prot. 21/06/2018.000/509.B



5

proprio ufficio. Un'ulteriore problematica concerne anche un possibile ruolo del pubblico ministero minorile nella procedura in esame, laddove non è previsto alcun intervento del medesimo dalla normativa in esame. Si segnala l'opportunità di svolgere, tramite il servizio sociale, un accertamento sulle condizioni psico - fisiche della madre, ai fini dell'interpello.

Quanto al Tribunale per i Minorenni di Potenza, vi è una casistica assai limitata, in quanto dal 2014 sono state definite sei procedure ex art. 28 l.n. 184/1983 tutte con pronunce di non luogo a provvedere, e solo una di accoglimento, con riferimento a un'istanza di ricevere informazioni su una sorella biologica, mentre è pendente una procedura relativa a madre anonima, e la scrivente sta procedendo su due rogatorie del Tribunale per i Minorenni di Napoli in materia.

Si rappresenta che, essendo le annotazioni contenute nel registro della sala parto presso il locale nosocomio assai lacunose e essendo stati distrutti dal terremoto gli archivi contenenti la documentazione più risalente, spesso non è stato possibile il rintraccio della madre anonima. Nell'ambito delle due rogatorie citate, la scrivente, tramite i CC competenti per territorio, ha rintracciato la madre anonima e ha delegato accertamenti sulle attuali condizioni di vita, personali, sanitarie e familiari della stessa, da svolgersi in via riservata per il tramite dei CC e del servizio sociale. In particolare, le assistenti sociali incaricate hanno contattato il medico curante e/o gli specialisti che seguono le anziane donne. In un caso, essendo emerso che la signora è cardiopatica, si sta procedendo ad acquisire valutazioni specialistiche sull'impatto che una notizia così forte potrebbe avere sulla salute della donna, mentre nell'altro caso si sta incaricando di procedere all'interpello, con modalità riservate e da individuarsi secondo le esigenze dell'interessata, l'assistente sociale assistita da uno psicologo dell'ASP.

Stante l'esiguità della casistica e non avendo la Procura inteso assumere un ruolo attivo nei delicati accertamenti che si impongono in questa procedura, al momento non è stato formalizzato alcun

M_DG_Corte d'Appello di POTENZA - Prot. 21/06/2018 0007509.2



7

protocollo, anche se la tematica è stata ampiamente discussa con i colleghi, concordando i seguenti passaggi:

- acquisizione del certificato di nascita presso l'Ufficio dello stato civile, nonché, delegando i CC competenti per territorio, con modalità riservate, dell'estratto del registro della sala parto e della cartella clinica;
- acquisizione in via riservata di informazioni sulle condizioni di vita, familiari e personali della madre anonima, tramite i CC e il Servizio sociale competente;
- delega dell'interpello al servizio sociale con l'ausilio di personale specializzato, debitamente istruito (in particolare, nella convocazione non si dovrà indicare preventivamente il motivo e si dovrà consentire alla donna di concordare la data e il luogo dell'incontro) ed eventualmente di un giudice onorario, il cui esito dovrà essere comunicato al giudice delegato;
- si procederà con provvedimento collegiale al rigetto dell'istanza ove la madre non presti il consenso o sia impossibile fornire tali informazioni o se esistano ragioni ostative (il precario equilibrio psico - fisico della donna) , ovvero, in caso di revoca dell'anonimato, ad autorizzare l'accesso alle informazioni, ai sensi dell'art. 28 comma 6, l.n. 184/1983.

Si ritiene comunque che, stante la peculiarità dei singoli casi, non sia opportuno limitare le possibili opzioni da assumere nel caso concreto attraverso protocolli eccessivamente rigidi, dovendosi sempre salvaguardare l'aderenza del giudice alle specificità del caso concreto.

Colgo l'occasione per porgere distinti saluti.
In Potenza 21.6.2018.

Il Presidente
Attilio Reus



Prot. T.H. 52/2017 int.

Prot. PROCURA 20/60/2017 int.



**TRIBUNALE PER I MINORENNI
PROCURA DELLA REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI
SASSARI**

**Protocollo d'intesa
sulla procedura da seguire in caso di richiesta di accesso alle origini
da parte di figlio la cui madre aveva chiesto l'anonimato.**

- In seguito alla presentazione del ricorso introduttivo nella procedura in oggetto, il relativo fascicolo viene segretato sino alla conclusione del procedimento, ed eventualmente anche oltre, allorché la madre confermi la volontà di rimanere anonima.
- Il Tribunale, acquisito il parere del P.M. e valutata con decreto la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 28, comma 6, L. n. 184/1983, dispone trasmettersi gli atti al Pubblico Ministero affinché, con le dovute cautele, proceda alle necessarie ricerche dirette a verificare l'attuale esistenza in vita della madre biologica del (o della) ricorrente.
- La Procura della Repubblica, a seguito dell'emissione del decreto indicato al punto che precede, e della ricezione degli atti, incarica la Sezione di polizia giudiziaria di acquisire, presso l'Ospedale di nascita o dal personale sanitario che ha assistito al parto, notizie utili all'individuazione della madre del (o della) ricorrente.
- La Sezione di polizia giudiziaria si potrà avvalere, nelle ricerche della madre, del Servizio sociale e dell'Autorità di polizia giudiziaria del luogo di residenza (ovvero del Consolato, nell'ipotesi di residenza all'estero), garantendo sempre la massima riservatezza e non comunicando il motivo dell'indagine;
- Ove la madre risulti in vita, la Procura trasmetterà al Tribunale le informazioni ricevute dalla Sezione di polizia giudiziaria, segnalando eventuali condizioni della donna ostative all'interpello, ed esprimendo il proprio parere in merito;
- In relazione alle condizioni eventualmente segnalate si pronuncerà, tenuto conto del parere espresso dal Pubblico Ministero, il Tribunale in composizione collegiale;
- Qualora non si ravvisino condizioni ostative, il giudice delegato fisserà udienza dinanzi a sé e, a tal fine, sarà recapitata dalla Sezione di polizia giudiziaria, delegata dalla Procura, esclusivamente a mani proprie della interessata, la "lettera di convocazione per comunicazioni orali" proveniente

dal Tribunale, con indicazione del luogo e della data, con avviso all'interessata che potrà richiedere un differimento, ovvero la modifica della sede del colloquio, per salvaguardare eventuali specifiche esigenze, anche di riservatezza.


- Qualora l'interessata, in sede di notificazione, chiedesse il motivo della convocazione, l'operatore dovrà rispondere "non ne sono a conoscenza", osservando in ogni caso il più stretto segreto d'ufficio.
- La Sezione di polizia giudiziaria è tenuta al rispetto assoluto del segreto d'ufficio su tutte le notizie acquisite sulla madre del (o della) richiedente, e, conclusa la propria attività, dovrà comunicare l'esito delle ricerche esclusivamente in busta chiusa al Pubblico Ministero, il quale provvederà al successivo inoltro al Tribunale della documentazione relativa agli accertamenti svolti.
- Il colloquio avverrà, nel giorno e nel luogo concordati, tra la madre e il giudice delegato, il quale potrà farsi affiancare da un giudice onorario.
- L'interessata sarà informata dal giudice che il figlio (o la figlia), che mise alla luce quel certo giorno (senza indicare alcun altro dato identificativo del o della ricorrente) intende accedere ai propri dati di origine, precisando alla stessa che potrà o meno rivelare la sua identità; che, se lo desidera, potrà chiedere una pausa di riflessione; che, infine, potrà comunque chiedere e ricevere adeguato sostegno dai Servizi specialistici, anche per la gestione di un eventuale primo incontro.
- Se la madre confermerà la sua volontà di rimanere anonima, il giudice ne darà atto a verbale, che rimarrà segretato, assieme a tutte le notizie ricevute dalla Sezione di polizia giudiziaria sull'identità della donna, alla quale non sarà rivelato il nome del (o della) ricorrente.
- Se la madre revocherà l'originaria opzione per l'anonimato, il giudice redigerà verbale, facendolo sottoscrivere dalla persona interpellata.
- All'esito di tale attività, previa acquisizione del parere del Pubblico Ministero, gli atti saranno rimessi al Collegio per la decisione.
- Entrambi gli Uffici si impegnano alla trasmissione reciproca degli atti, secondo quanto stabilito dal presente protocollo, **rigorosamente in busta chiusa**, e mediante consegna a mani proprie del magistrato di riferimento.
- Si concorda altresì che la Procura, dopo aver effettuato le ricerche, trasmetterà l'intero incartamento al Tribunale, senza trattenerne copia.

Sassari, 6 novembre 2017

Il Presidente
(Pietro Fanile)



Il Procuratore della Repubblica
(Elena Maria Grazia Rizzorno)



PROT 700/2.7

**PROTOCOLLO operativo tra il Tribunale per i Minorenni, la Procura della
Repubblica per i Minorenni ed ASL di Taranto,**

'Il Parto in anonimo ed altre situazioni di pregiudizio per il neonato'

Premessa e finalità

L'ordinamento italiano prevede per la donna che partorisce il diritto di non riconoscere il neonato come figlio e di mantenere quindi la segretezza del parto (art. 30 co. 1 d.p.r. n. 396/2000).

La legge consente alla partoriente che non desidera o non può riconoscere il proprio figlio di recarsi in ospedale per il parto, di ricevere per sé e per il nascituro ogni opportuna cura ed assistenza e di ottenere, in modo del tutto libero e legittimo, di non figurare sui documenti del neonato, mantenendo così segreta la propria identità.

Il parto in anonimato e la nascita di un bambino non riconosciuto dai genitori pongono la struttura ospedaliera di fronte a compiti istituzionali complessi e delicati, che coinvolgono competenze e professionalità diverse.

In particolare, oltre agli interventi di carattere sanitario, l'ospedale è tenuto a garantire il diritto di informazione, di autodeterminazione e di riservatezza della madre e il sostegno rispetto alla sua scelta. E' altresì responsabile della tempestiva segnalazione dell'evento all'Autorità Giudiziaria Minorile, per l'adozione degli opportuni provvedimenti di tutela del neonato non riconosciuto. Il parto in anonimato richiede ai professionisti coinvolti la conoscenza della normativa di riferimento e il rispetto dei doveri professionali e deontologici, soprattutto in ordine al segreto professionale.

Il presente Protocollo è, pertanto, finalizzato a definire linee operative e procedure condivise, tra operatori sanitari ed Autorità Giudiziaria, per la corretta gestione dei casi di parto in anonimato e di nascita di neonato non riconosciuto da uno o da entrambi i genitori, assicurando la qualità e l'omogeneità dell'intervento sociosanitario.

Realizza altresì l'obiettivo di tutelare sia la donna, durante la gravidanza e al momento del parto, sia il neonato nel delicato percorso che va dalla nascita, da madre che vuole rimanere anonima, all'affidamento eterofamiliare o preadottivo.

Mira a dettare disposizione per la struttura ospedaliera in merito alla conservazione degli atti e dei dati identificativi della donna che decide di partorire in anonimato.

E' finalizzato inoltre a disciplinare alcuni casi in cui gli operatori sanitari, in occasione della nascita di un minore o durante successivi ricoveri, avvertano la sussistenza di una situazione di pregiudizio legato alle problematiche sanitarie della madre e/o alla sua incapacità di accudimento o ancora ad un evidente disagio sociale e familiare.

Con il presente Protocollo si vogliono inoltre prevedere procedure operative condivise per consentire l'esercizio del c.d. **'diritto a conoscere le proprie origini'** da parte del figlio maggiorenne che è stato adottato, nato sia da madre nota che da madre che ha inteso avvalersi dell'anonimato al momento del parto. Trattasi di materia che di recente è stata profondamente innovata da alcune pronunce giurisprudenziali, che hanno reso possibile l'esercizio di tale diritto, delegando al giudice minorile l'individuazione delle modalità procedimentali.

Il parto in anonimo

La legge italiana all'art. 30 d.p.r. n. 396/2000 impone che entro 10 giorni dalla nascita un bambino debba essere dichiarato all'anagrafe. Tale è il termine

breve entro il quale il genitore può scegliere di "riconoscere" o di "non riconoscere" il neonato. Tale indicazione è posta a tutela del neonato, al quale deve essere garantito al più presto il diritto ad una famiglia in cui crescere. Nel caso in cui la donna chieda di non essere nominata ha chiaramente deciso di non volersi dichiarare madre di quel bambino, scegliendo così di rimanere anonima e di non volersi occupare del figlio.

L'ospedale, configurandosi la situazione di parto in anonimato, e quindi di abbandono del neonato, ha l'obbligo di garantire alla donna la massima riservatezza, con interventi adeguati ed efficaci. Il personale sanitario si dovrà astenere da ogni suggerimento in merito a tale scelta, che rimane esclusiva della donna. Questa, prima di confermare in via definitiva la scelta di non essere genitore, se lo richiede espressamente, potrà essere informata sulla salute e sul sesso di suo figlio e potrà vedere il neonato. La richiesta di vedere il bambino dopo il parto deve essere gestita con grande attenzione per i vissuti emotivi che si possono determinare nell'incontro madre-figlio. La donna quindi va aiutata a riflettere sul significato della sua richiesta di anonimato ed occorre valutare la consapevolezza della sua decisione finale.

Dopo la formalizzazione della sua volontà di rimanere anonima, la madre non potrà più avere contatti con il minore, che non le potrà essere affidato al momento delle dimissioni. E' bene inoltre chiarire alla donna che ogni variazione della sua volontà, sarà riferita all'Autorità Giudiziaria Minorile. Ogni ulteriore sua richiesta in ordine al rapporto con il bambino dovrà essere valutata ed eventualmente autorizzata dall'Autorità giudiziaria.

I parenti della partoriente che ha deciso di rimanere anonima, non potranno avere contatti con il neonato, neppure se lo richiedono.

In considerazione della delicatezza della vicenda umana e delle responsabilità deontologiche e giuridiche ricadenti su chi predispone l'attestazione di nascita, nei casi di parto in anonimato è opportuno che la volontà della donna sia attestata in un atto scritto, sottoscritto dalla partoriente e controfirmato da due testimoni, predisposto secondo il fac - simile allegato al presente protocollo.

Le procedure operative

Nei casi in cui una donna sceglie il parto in anonimato, il Reparto di Ostetricia dovrà:

1. Richiedere l'intervento del Servizio Sociale per effettuare un colloquio di sostegno ed approfondimento con la donna. La predetta verrà informata sui suoi diritti, sulle opportunità previste dalla legislazione italiana a tutela della maternità; sui termini previsti per la dichiarazione di nascita, e sulla possibilità di chiedere successivamente la sospensione della procedura di adottabilità ai sensi dell'art. 11 c 2 Legge 184/1983.
2. Verbalizzare la scelta della donna di partorire in anonimato, con le modalità di cui all'allegato verbale. La dichiarazione dovrà essere resa dalla donna dinanzi al dirigente sanitario, pubblico ufficiale, e all'ostetrica, e per la validità legale dell'atto, dovrà essere da lei sottoscritta. Detto verbale verrà custodito in una busta chiusa recante la dicitura *'madre che ha dichiarato di voler rimanere anonima'*. Sulla busta verrà indicata anche la dicitura *'nascita di bimbo di sesso avvenuta il..... alle ore'* La busta verrà annotata in un apposito registro istituito presso la Direzione Medica del Presidio, denominato *'parto in anonimo'* che sarà custodito in un armadio dedicato, presso l'Archivio Clinico ove è avvenuto il parto, unitamente alla cartella clinica della donna, sulla cui facciata verranno oscurati i suoi dati identificativi.
3. Sulla busta contenente la dichiarazione di anonimato e sulla cartella clinica della partoriente verrà apposto a penna rossa un numero progressivo (ad es. n. 1/2017, n. 2/2017, ecc...), lo stesso che figurerà a penna rossa sulla cartella clinica del minore, tanto al fine di consentire - in caso di necessità sanitarie del figlio e di esercizio del diritto alla ricerca delle origini - di ricollegare in modo certo la nascita a quella donna. Tale registro e la busta relativa alla nascita potranno essere consultate solo a seguito di provvedimento dell'Autorità giudiziaria minorile nell'ambito del procedimento per la c.d. *'ricerca delle origini'* promosso dalla persona nata da madre nota o da madre che ha inteso rimanere anonima al momento

del parto. La direzione sanitaria favorirà l'accesso agli atti ogni volta che ne è fatta richiesta dall'Autorità Giudiziaria minorile. Anche nelle segnalazioni fatte all'Autorità giudiziaria (o ad altre istituzioni), devono essere omessi gli elementi identificativi della madre, ogni riferimento alla nazionalità, al suo stato civile, all'età anagrafica, alla residenza, alla professione. Le comunicazioni ospedaliere, conterranno solo il riferimento alla data, all'ora di nascita del neonato e al sesso. Tutti gli operatori sanitari sono obbligati al segreto sull'identità del bambino, della madre e sulla sua decisione rispetto al riconoscimento.

4. Assistere e accudire il neonato sino alla sua dimissione e contestuale affidamento al tutore legale o all'affidatario, così come nominati dal Giudice minorile. Compatibilmente con le possibilità logistiche, durante la degenza è opportuno garantire alla donna una sistemazione riservata, che permetta al personale medico di seguirla, a tutela della sua privacy.

5. Al fine di garantire la salute del bambino, dovrà effettuare alla donna tutti gli esami diagnostici previsti; raccogliere i necessari dati anamnestici materni (eventuali infezioni, decorso della gravidanza, malattie pregresse o ereditarie, ecc.). L'anamnesi dovrà riportare area geografica di provenienza dei genitori, e altre notizie rilevanti ai fini sanitari, quali: condizioni conosciute di rischio; anamnesi patologica remota e prossima della mamma; dipendenza da sostanze tossiche, alcolici, fumo, uso di farmaci; esito coltura tamponi vaginale e rettale; altre notizie riguardanti il travaglio e il parto.

6. La vicenda dovrà essere segnalata tempestivamente all'Autorità giudiziaria minorile che disporrà di trattenere temporaneamente il neonato presso il reparto di neonatologia. Nelle more dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, dovranno comunque essere effettuate al bambino accertamenti, analisi e terapie ritenute necessarie e a tutela esclusiva della sua salute.

7. La documentazione ospedaliera del neonato (cartella clinica, referti, esiti di esami, scheda di dimissione ospedaliera, cartellino di dimissioni, ecc.) sarà intestata con un numero e con la dicitura "bambino di sesso _____ nato il _____"

giorno _____ alle ore _____, fino alla formazione della dichiarazione di nascita. La cartella clinica dovrà contenere l'anamnesi clinica materna solo per la parte di interesse per la salute e cura del neonato, ma in essa non devono comparire mai dati che possano ricondurre all'identità della madre naturale.

8. Attestazione di Nascita e Dichiarazione anagrafica. L'attestazione di nascita è il documento con il quale l'ostetrica che ha assistito al parto, o il medico, certifica l'evento nascita, data e ora del parto, il sesso del neonato, indicando il nome della puerpera, oltre ai dati anagrafici indispensabili, poi, alla formazione della dichiarazione di nascita. La redazione dell'atto è di fondamentale importanza, cui sono obbligati il medico o l'ostetrica, quale pubblici ufficiali. L'attestazione è un documento "pubblico", avendo la precipua finalità di certificare - con effetto e conseguenze giuridiche su terzi - eventi e dati essenziali, quali il parto, la nascita, i dati della puerpera, che consentono la formazione della dichiarazione di nascita al genitore biologico ed all'Ufficio di Stato Civile, dal quale l'atto sarà custodito. Ha quindi effetti giuridici fondamentali sulla vita del neonato, e la responsabilità legale di colui che certifica è assoluta, sia nella descrizione dei fatti, che nella trascrizione dei dati anagrafici, oltre che nell'implicita attestazione di volontà espressa, manifeste o testimoniate dai soggetti coinvolti.

Nell'attestazione di nascita, al posto del "nome e cognome" della puerpera andrà trascritta la dicitura *"donna che non consente di essere nominata"*. Il medico o l'ostetrica, che ha assistito al parto, il decimo giorno dalla nascita del neonato procederà alla sua dichiarazione anagrafica presso il competente Ufficio del Comune. Custodirà la busta chiusa, contenente i dati identificativi del bambino, che gli verrà consegnata dall'Ufficiale di Stato Civile per la consegna al Tutore legale o alla famiglia affidataria al momento della dimissione del bambino.

Ogni neonato deve essere 'dichiarato', deve essergli imposto un nome e deve essere chiaro chi ne assume la responsabilità genitoriale. Il neonato infatti al momento della nascita è già titolare di diritti essenziali ed è tutelato dallo Stato. Sinò a che non vi sia un genitore biologico che se ne dichiara sostanzialmente e formalmente padre/madre, o non sia nominato un tutore

legale, il ginecologo che ha assistito al parto è "legalmente" responsabile del benessere di quel bambino.

9. Al momento delle dimissioni del neonato è necessaria la presenza del tutore nominato o della coppia affidataria per la firma della cartella clinica. I sanitari dovranno fornire ai genitori affidatari o al tutore ogni notizia utile al fine della massima cura e salute del minore, consegnando anche il "cartellino di dimissioni" in cui saranno riportate le informazioni relative al decorso del parto, alle indagini cliniche effettuate durante il ricovero e tutte le notizie utili per il pediatra di base.

Donne che vogliono rimanere anonime e che sono in condizioni particolari

Nel caso in cui la partoriente è **donna straniera** o con altri limiti comunicativi, è necessaria la presenza e l'opera di un "mediatore culturale e linguistico" di nazionalità identica o simile a quella della donna che ha partorito, che firmerà per conferma il verbale in calce. Tale mediatore verrà reperito tempestivamente in collaborazione con l'Asl, ovvero presso la Questura di Taranto - Ufficio Immigrazione.

Nel caso in cui la partoriente presenta altri **limiti di comprensione** o comunicativi (ad es. sordomutismo) la scelta della donna verrà adeguatamente ponderata attraverso l'ausilio di un esperto.

In caso di persona incapace di intendere e di volere, in maniera parziale o assoluta, temporanea o permanente, sentita la donna, va tempestivamente informato il Giudice tutelare e, nel caso in cui sia stato nominato, l'amministratore di sostegno, il curatore o il tutore legale se la paziente è già dichiarata inabilitata o interdetta giuridicamente. In questi casi il medico si unifornerà alla decisione del Giudice tutelare.

Qualora il medico di reparto rilevi la possibile **presenza di psicopatologie** - tali da impedire o limitare la possibilità per la donna di assumere validamente una decisione dalla portata così rilevante per la sua esistenza - richiederà tempestivamente consulenza specialistica al fine di valutarne la capacità di autodeterminazione. Non si può escludere, infatti, che sussista un vizio di volontà legato a momentaneo stato di sofferenza psicologica della donna ovvero

ad atti di vessazione o minacce nei suoi confronti, o ancora situazioni personali particolarmente drammatiche, o piuttosto al timore o alla diffidenza o scarsa conoscenza delle normative italiane nel caso di cittadine straniere.

Nei casi di **incerta volontà abbandonica** della gestante è sempre necessario l'intervento del Servizio Sociale Ospedaliero, atteso che il rifiuto, anche solo temporaneo di riconoscimento di maternità, impone di porre in essere gli interventi di orientamento e di sostegno della madre.

In tutte le ipotesi sin qui rappresentate, qualora sussiste per gli operatori sociosanitari il dubbio in ordine alla consapevolezza della scelta della donna di voler rimanere anonima, ci si dovrà astenere dal verbalizzare la sua scelta di anonimato.

In ogni caso, e fermo restando le iniziative giudiziarie, l'ospedale durante il ricovero deve continuare ad attivarsi per garantire le indispensabili tutele al neonato e fornire il giusto supporto psico-sociale alla donna, anche con azioni idonee a rimuovere gli ostacoli che non le consentono di scegliere consapevolmente; deve pertanto assicurare l'intervento dell'Assistente Sociale che, attuerà interventi di sostegno e aiuto alla donna.

La nascita in altri casi particolari:

1) Riconoscimento da parte del padre del bimbo nato da madre che vuole rimanere anonima

Il padre biologico del bimbo può esercitare autonomamente il suo diritto di riconoscere il figlio, nato da madre anonima, nel termine di legge. In tale caso il personale ospedaliero, interpellato la donna che potrà fornire indicazioni sulla paternità del neonato. Ove il presunto padre lo richieda, il personale ospedaliero potrà fornire ogni notizia utile al genitore che intende effettuare il riconoscimento in Ospedale o presso l'ufficiale di stato civile. L'Ospedale dovrà comunicare tempestivamente tale circostanza alla Procura della Repubblica e al Tribunale per i Minorenni. Esperiti gli accertamenti il Tribunale può rilasciare autorizzazione per l'affidamento del neonato, al momento delle dimissioni, all'unico genitore che lo ha riconosciuto.

2) Genitori infrasedicenni

L'art. 250 comma 5 del codice civile prevede che "Il riconoscimento del figlio non può essere fatto dai genitori che non abbiano compiuto il sedicesimo anno di età, salvo che il giudice li autorizzi, valutate le circostanze e avuto riguardo all'interesse del figlio". Pertanto i genitori che non abbiano compiuto i sedici anni hanno la possibilità di riconoscere il proprio figlio, previa autorizzazione del Tribunale Ordinario, Volontaria Giurisdizione, competente territorialmente per il comune di nascita del bambino. In assenza di riconoscimento da parte dei genitori, sarà l'ostetrica che ha assistito al parto a procedere alla denuncia di nascita.

Il Servizio Sociale ospedaliero segnala alla Procura presso il Tribunale per i Minorenni la nascita di un bambino, figlio di madre o di padre minore di 16 anni. Segnerà inoltre la nascita di un bambino da madre che ha compiuto i 16 anni ma non è ancora maggiorenne, al fine di consentire all'Autorità giudiziaria minorile di valutare l'adozione di provvedimenti a tutela del neonato.

3) Genitori stranieri

Nei casi in cui i genitori del neonato non siano residenti in Italia, siano presenti sul territorio nazionale in una situazione di irregolarità, ovvero non forniscano un indirizzo preciso e/o siano contraddittori nel fornire indicazioni sul domicilio, o ancora nel caso in cui la puerpera sia sprovvista di documento identificativo, disposte le dimissioni della donna dall'ospedale, la circostanza va segnalata alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, che potrà disporre che il bambino sia trattenuto in reparto fino a che i genitori non esibiscano copia dell'estratto dell'atto di nascita.

4) Genitori tossicodipendenti e neonati che al momento della nascita presentano sintomi di astinenza

Nel caso di nascita da madre tossicodipendente, e nei casi in cui subito dopo il parto il neonato manifesti sintomi di astinenza, si farà darà tempestiva comunicazione all'Autorità Giudiziaria minorile.

Su disposizione dell'Autorità giudiziaria l'Ospedale potrà disporre d'urgenza una consulenza presso il Ser.D di Taranto.

Il Tribunale potrà disporre il divieto di dimissioni del neonato per il tempo necessario a verificare la situazione familiare della madre o di entrambi i genitori, quella di tossicodipendenza della madre e per l'adozione della terapia medica più adeguata per il neonato che manifesti sintomi di astinenza da sostanze tossiche. E' consentito alla madre con problemi di tossicodipendenza di allattare il proprio bambino.

5) Neonato abbandonato dalla madre in ospedale

Se la donna non ha espresso alcuna volontà in merito al riconoscimento del neonato, ma lo partorisce e si allontana lasciandolo in ospedale, l'Autorità giudiziaria, appresa la notizia, valuterà se rintracciare la puerpera per conoscere la sua volontà di voler riconoscere il bambino e per informarla della normativa vigente in materia, nonché sulle tutele e sugli interventi a sostegno della maternità e dell'infanzia.

Nel caso in cui si accerti la rinuncia alla maternità da parte della puerpera e la sua volontà di anonimato, si procederà a quanto necessario per proteggere il suo anonimato, modificando le schede ospedaliere contenenti le generalità della donna, e verrà effettuata la denuncia anagrafica dal medico o dall'ostetrica, entro il 10 giorno di nascita. Di seguito si avvieranno, da parte dell'Autorità giudiziaria, le procedure previste per i casi di abbandono del minore.

L'esercizio del diritto del figlio alla c.d. 'ricerca delle origini'.

La Corte Costituzionale, con una sentenza n. 278/2013 c.d. additiva di principio, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 co. 7 della legge n. 184/83, nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice di interpellare la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30 d.p.r. n. 396/2000, su richiesta del figlio al fine di una eventuale revoca di tale dichiarazione. La Corte di Cassazione, S.U. civili, con sentenza n. 1946/2017, ha dichiarato l'immediata applicabilità di tale pronuncia di incostituzionalità, pur in assenza dell'intervento del legislatore che disciplini l'iter procedimentale attraverso il quale acquisire l'eventuale revoca all'anonimato da parte della

donna. Ha inoltre indicato ai giudici minorili, di seguire a tal fine il procedimento di volontaria giurisdizione già previsto dall'art. 28 della legge n. 184/1983, e l'adozione di modalità tali da non creare turbamento all'equilibrio psicofisico del figlio richiedente e, nello stesso tempo, garantire alla madre c.d. anonima di poter essere interpellata con modalità di assoluta riservatezza e poco invasive per la sua sfera personale e familiare. La Suprema Corte invita quindi i Tribunali per i Minorenni ad adottare protocolli operativi dettagliati, volti a disciplinare: l'acquisizione dei dati identificativi della madre presso l'Ospedale di nascita, a mezzo di un ufficiale di P.G., il rintraccio della donna, se ancora in vita, e la sua convocazione in Tribunale in forma riservata a mezzo dei Servizi Sociali, al fine di interpellarla sul mantenimento o meno dell'anonimato espresso al momento del parto.

Il Tribunale per i Minorenni di Taranto, al fine di assicurare il diritto alle origini di persone adottate di età superiore ai 25 anni, o anche prima, qualora ne ricorrano i presupposti di legge, procederà nel modo che segue:

Acquisita la richiesta del figlio maggiorenne, formerà un fascicolo, e disporrà la trasmissione degli atti alla Procura minorile, affinché proceda a mezzo della Sezione di P.G. ad acquisire, presso la direzione sanitaria dell'Ospedale ove il minore è nato, la busta sigillata contenente le generalità della madre che al momento del parto dichiarò di voler rimanere anonima. In questo caso i dati, ove acquisiti, verranno mantenuti segreti all'interno del fascicolo processuale ed il richiedente non potrà in nessun caso accedervi.

In caso di madre 'anonima' il Presidente del Tribunale, o un giudice suo delegato, procederà in un'apposita udienza - fissata in camera di consiglio - all'apertura della busta; tramite l'ufficio anagrafe del Comune di ultima residenza accerterà l'esistenza in vita della donna. Se la madre risulterà deceduta, le sue generalità potranno successivamente essere comunicate al richiedente (vedi sentenza Corte di Cassazione n. 15024/2016 che ha affermato il diritto del figlio di conoscere le proprie origini biologiche anche dopo la morte della madre, non potendosi considerare operativo, oltre il limite della vita della madre, il termine di cento anni

dalla formazione del documento, per il rilascio di copia integrale della documentazione clinica riportante le generalità della madre).

Se la madre invece risulterà ancora in vita il Tribunale delegherà i SS del Comune di residenza per il rintraccio della stessa e per l'acquisizione di ogni notizia utile in merito alle sue attuali condizioni di vita, di famiglia e di salute.

La donna verrà successivamente convocata a mezzo dei SS, da sola, in Tribunale ad un'udienza camerale. La convocazione verrà fatta con lettera recapitata direttamente al suo domicilio dai SS. del comune di residenza, al fine di garantire la sua riservatezza e senza specificare alla destinataria il motivo della chiamata.

Se la donna compare, il giudice le rappresenta la richiesta del figlio adottato alla nascita di conoscere le sue generalità. Ove la donna lo richiede espressamente le sarà concesso un congruo termine per riflettere e manifestare personalmente la sua decisione; in questo caso la donna comparirà ad una successiva udienza camerale.

Se la donna manifesta la sua volontà di revocare l'anonimato, verrà redatto dal giudice un apposito verbale contenente le generalità della donna e la sua dichiarazione di revocare l'anonimato; tale atto verrà successivamente notificato, previa comparizione in Tribunale, al figlio che ha fatto richiesta di conoscere le generalità della madre. In questo caso il tribunale favorirà il primo contatto madre-figlio in tribunale


Se la madre invece mantiene fermo il suo diritto all'anonimato nel verbale, non sottoscritto dalla donna, si darà atto di tale circostanza; la richiesta del figlio verrà pertanto rigettata.

Si conviene che il presente protocollo abbia efficacia immediata e venga applicato presso tutti i 'Centri nascita' facenti capo all'Asl di Taranto.

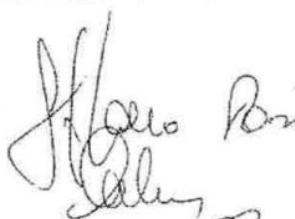
Taranto, 13 luglio 2017

Le parti

Il Presidente del Tribunale per i Minorenni

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale
per i Minorenni

Il Direttore Generale dell'Asl di Taranto

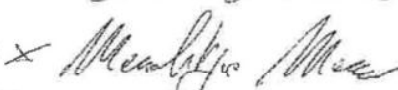


Il Direttore Medico POC

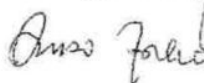
Il Responsabile U.O. Medicina Legale-Rischio Clinico



Il Direttore U.O. Ostetricia e Ginecologia POC



Il Direttore Neonatologia-UTIN POC





PROCURA DELLA
REPUBBLICA
PRESSO IL TRIBUNALE
PER I MINORENNI DI
SASSARI

TRIBUNALE PER I
MINORENNI DI

SASSARI

Sassari 26 GIUGNO 2020

Direzione Sanitaria- Presidio Ospedaliero San Francesco
NUORO

Direzione Sanitaria- Presidio Ospedaliero
SASSARI- - OLBIA- TEMPIO PAUSANIA

Ai Sig. Direttori il Reparto Ostetricia e ginecologia
SASSARI

NUORO
OLBIA
TEMPIO PAUSANIA

ALGHERO

Al Servizio Psicosociale e Psicologia Clinica c/o Direzione
Sanitaria- Presidio Ospedaliero
SASSARI

NUORO
OLBIA-TEMPIO PAUSANIA

ALGHERO

OGGETTO: Parto di madre che non intenda riconoscere il figlio.

**Madre che non intenda essere nominata e bilanciamento con l'interesse all'accesso alle
origini.**

Alla luce dei principi affermati dalla Corte Costituzionale con la sentenza 278/2013, si deve oramai ritenere superata l'automatica equiparazione della condotta della madre che abbia dichiarato di non volere riconoscere il figlio (ovvero abbia semplicemente ommesso di farlo) a quella della madre che abbia reso la dichiarazione di non volere essere nominata.

Si deve pertanto spiegare alla donna che, pur non volendo riconoscere il figlio, può chiedere comunque di essere nominata, mantenendo in questo modo negli atti la memoria della sua genitorialità naturale, senza che le vengano attribuite le responsabilità connesse alla genitorialità giuridica.

Nel caso che la madre richieda specificamente l'anonimato, si vuole richiamare l'attenzione sulla necessità di riservatezza e di rispetto della sua scelta.

Il combinato disposto degli artt.30 DPR 396/2000 e 11 legge 184/83 e successive modificazioni e la sua stessa ratio consentono alla donna che non vuole riconoscere il neonato anche di decidere di restare anonima, con la conseguenza che, in ospedale, al momento del parto, deve essere garantita massima riservatezza, senza giudizi colpevolizzanti e senza indagini sociali che possano interferire con la scelta della donna.

Il personale socioassistenziale preposto dovrà informare la donna che non intende riconoscere il neonato che potrà chiedere al Tribunale per i Minorenni ex art.11 legge cit., un termine di tempo per poter effettuare il riconoscimento, ma qualora ciò non avvenisse e la donna dichiarasse di non voler effettuare il riconoscimento, dovrà esserne data immediata comunicazione alla **Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni**, al fine di attivare le tutele necessarie ed urgenti per il neonato, quale la attivazione della procedura per la dichiarazione immediata dello stato di adottabilità e la sollecita individuazione di una idonea coppia adottante al fine di garantire, nel più breve tempo possibile, il diritto ad una famiglia del neonato ed evitare inserimenti comunitari in attesa di adozione.

Tutto ciò premesso, è precluso lo svolgimento di qualsivoglia indagine sulle ragioni della scelta della donna e nelle eventuali segnalazione e/o successive comunicazioni all'Autorità Giudiziaria, devono essere ommessi elementi identificativi della madre, la sua origine familiare e/o sociale, comunque ogni elemento che vanifichi la ratio delle norme citate.

Non potranno peraltro essere riportate in alcun atto dichiarazioni rese da terze persone che consentano l'identificazione della madre che non vuole essere nominata.

Nell'ipotesi che scelga l'anonimato, inoltre, la donna dovrà essere avvertita che, a seguito della menzionata sentenza della Corte Costituzionale 278/2013, tale scelta non è più irreversibile, poiché le è riconosciuto il diritto di ripensamento, allorché il figlio, oramai

divenuto maggiorenne, si rivolga in futuro al Tribunale per i Minorenni, per chiedere l'accesso alle origini e quindi notizie sull'identità dei propri genitori biologici.

Resta tuttavia fermo che se anche in futuro la madre (riservatamente contattata dall'Autorità Giudiziaria) non dovesse esprimere il consenso, ribadendo la volontà di anonimato, quest'ultimo sarà rispettato e non verrà fornita alcuna indicazione al richiedente per l'accesso alle origini.

Si rappresenta pertanto alle SS.VV. - stante la necessità di effettuare un bilanciamento tra l'interesse della madre all'anonimato e quello del figlio all'accesso alle origini - l'opportunità di allegare alla cartella clinica della madre una busta chiusa con la scritta "Riservata da aprire esclusivamente su richiesta dell'A.G." contenente una fotocopia del documento identità o tessera sanitaria della madre, unitamente ad altro documento in grado di comprovare l'identità della madre biologica del neonato, quali la copia dell'attestato di assistenza al parto, l'attestazione di avvenuta nascita o la copia del certificato di nascita.

Si confida pertanto nel fatto che, in futuro, le **CARTELLE CLINICHE** relative alla nascita di neonato da madri che non intendono essere nominate, pur nel rispetto delle norme di legge, senza allegare note del servizio sociale dell'Ospedale, esplicative delle ragioni della donna, del suo ambiente familiare e sociale e di tutti quegli elementi identificativi che possano ricondurre alla identificazione di una persona che vuole restare anonima **SIANO CORREDATE DELLA PREDETTA BUSTA CHIUSA E RISERVATA ONDE NON VANIFICARE IN FUTURO L'INTERESSE DEL FIGLIO ALL'EVENTUALE ACCESSO ALLE ORIGINI.**

Si Ringrazia per la collaborazione

IL PROCURATORE della Repubblica
c/o tribunale per i Minorenni

Il Presidente Vicario del Tribunale per i
Minorenni

Dott.ssa Elena Maria Grazia Pitzorno f.f

Dott. Guido Vecchione

**TRIBUNALE PER I MINORENNI DI VENEZIA**

Venezia Mestre - piazzale gen. Dalla Chiesa
Tel. 041 5066227 - Fax 041 5066295

Venezia, 4 giugno 2018

Al Capo Dipartimento
Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità
Ministero della giustizia
ROMA

OGGETTO: accesso alle origini di adulti adottati nati da madre che ha chiesto di rimanere anonima

Con riguardo all'argomento in oggetto, si comunica che tra il Tribunale per i Minorenni e la Procura della Repubblica non è stato stilato un protocollo contenente linee guida che sono state, comunque, concordate in una riunione allargata tra i due uffici.

Il modus operandi a cui ci si attiene a Venezia è il seguente:

- 1) viene sentito il richiedente;
- 2) viene emesso un decreto, comunicato anche all'istante, con il quale si incarica la Procura della Repubblica di fare le ricerche che vengono delegate all'aliquota p.g. della Guardia di Finanza che fornisce l'identità della madre biologica ed anche l'informazione sulla sua presenza in vita (le ricerche fatte dal Tribunale stesso si erano rilevate faticose e a volte infruttuose e si scontravano con la grave carenza di personale amministrativo);
- 3) individuata la madre biologica, viene contattato dalla cancelleria in modo riservato il servizio sociale-tutela minori del luogo di residenza della donna, servizio al quale viene poi inviata una comunicazione con la richiesta di avvicinare la madre biologica in modo strettamente riservato per spiegarle la domanda che la riguarda, accertarne le

facoltà mentali, comunicare la convocazione presso il TM con l'avvertimento che se non si presenterà si intenderà non revocata la volontà di rimanere anonima (altre forme di convocazione della donna ci sono sembrate non tutelanti la segretezza del parto in anonimato rispetto ad eventuali componenti della sua famiglia ed abbiamo valutato il fatto che i servizi sono abituati a mantenere il segreto per alcune procedure);

- 4) il servizio dà riscontro dell'attività compiuta;
- 5) viene emesso infine il decreto in risposta all'istanza, decreto che è preceduto dal parere del PMM;
- 6) in caso di rigetto della domanda il fascicolo viene secretato.

Si allegano per migliore comprensione il decreto di incarico alla Procura della Repubblica e la comunicazione ai servizi sociali.

Il Presidente

Maria Teresa Rossi



Capitolo 2 – ADOZIONE DI BAMBINE E BAMBINI ADOTTATI E ALLONTANATI DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE: I DATI SUL FENOMENO

2.1. I principali dati dell'adozione nazionale

Per analizzare correttamente il fenomeno adottivo nazionale è utile una valutazione congiunta delle adozioni legittimanti ai sensi dell'art. 22 della l. n. 184/83 e delle adozioni in casi particolari secondo quanto stabilito dall'art. 44, della l. n. 184/83. A livello nazionale, le sentenze di adozione nazionale legittimante oscillano mediamente attorno ai mille casi annui sebbene sia ravvisabile una chiara tendenza, nell'ultimo decennio relativo agli anni 2012-2021, alla riduzione dei casi (-14%). Osservando più da vicino l'arco temporale preso in considerazione emerge che il valore massimo di 1.108 casi si registra nel 2014 mentre quello minimo di 727 casi nel 2020, anno dell'avvento della crisi sanitaria dovuta al Covid-19. Le adozioni in casi particolari seguono nello stesso arco temporale un *trend* di maggiore stabilità oscillando attorno ad un valore annuo pari a 650 – facendo registrare 621 casi nel 2021, ultimo dato a disposizione, ed un minimo di 574 in concomitanza dell'avvio della pandemia.

Con un chiaro andamento di decrescita risultano anche i minorenni in stato di adottabilità – ai sensi degli artt. 11 (genitori ignoti) e 12 (genitori noti, modalità prevalente nei numeri annui) della l. 184/83 – così come le domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della l. 184/83.

I minorenni in stato di adottabilità passano dai 1.410 casi del 2012 ai 1.072 del 2021 per una riduzione percentuale nel periodo del 24%, mentre le domande di disponibilità all'adozione nazionale passano nello stesso periodo dalle 10.244 alle 7.970 per riduzione percentuale del 22%. Per entrambe le poste, i valori minimi si registrano ancora una volta nel 2020, rispettivamente 1.019 e 6.982.

Tavola 29. Procedimenti e provvedimenti in materia di adozione nazionale – Anni 2012-2021

Adozione nazionale	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
valori assoluti										
Domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/83	10.244	9.527	10.089	9.007	8.342	8.834	8.621	8.190	6.982	7.970
Dichiarazioni di adottabilità ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge n. 184/93	1.410	1.429	1.516	1.345	1.199	1.217	1.072	1.103	1.019	1.072
Decreti di adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/93	1.006	1.013	1.108	1.057	902	955	846	860	727	866
Decreti di adozione nazionale ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184/83 lett. a-d	658	646	655	621	579	656	667	628	574	621
indicatori										
Decreti di adozione nazionale legittimante per 100 domande di adozione nazionale legittimante	9,8	10,6	11,0	11,7	10,8	10,8	9,8	10,5	10,4	10,9
Domande di adozione nazionale legittimante per ogni minore dichiarato adottabile	7,3	6,7	6,7	6,7	7,0	7,3	8,0	7,4	6,9	7,4
Decreti di adozione nazionale legittimante ogni 100 dichiarazioni di adottabilità	71,3	70,9	73,1	78,6	75,2	78,5	78,9	78,0	71,3	80,8

Fonte: Ministero di Giustizia

Le informazioni a disposizione mettono in evidenza il divario in termini numerici esistente tra le domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante (ai sensi dell'art. 22 della l. n. 184/83) e i minorenni dichiarati in stato di adottabilità (ai sensi dell'artt. 11 e 12 della l. 184/83). Una distanza che è quantificabile in 6/7 domande di adozione ogni minorenne dichiarato in stato di adottabilità. Una corretta valutazione di tale rapporto implicherebbe di passare dal numero di domande di adozione alle coppie che le hanno presentate, informazione a oggi non disponibile, in ragione del fatto che una stessa coppia può presentare domanda di adozione nazionale in uno o più Tribunali per i minorenni italiani – in tal senso lo sbilanciamento nel rapporto di sette a uno è da rivedere ulteriormente al ribasso, anche se resta evidente come la richiesta di adozione nazionale, coppie o domande che siano, è senza dubbio superiore alla numerosità dei soggetti adottabili.

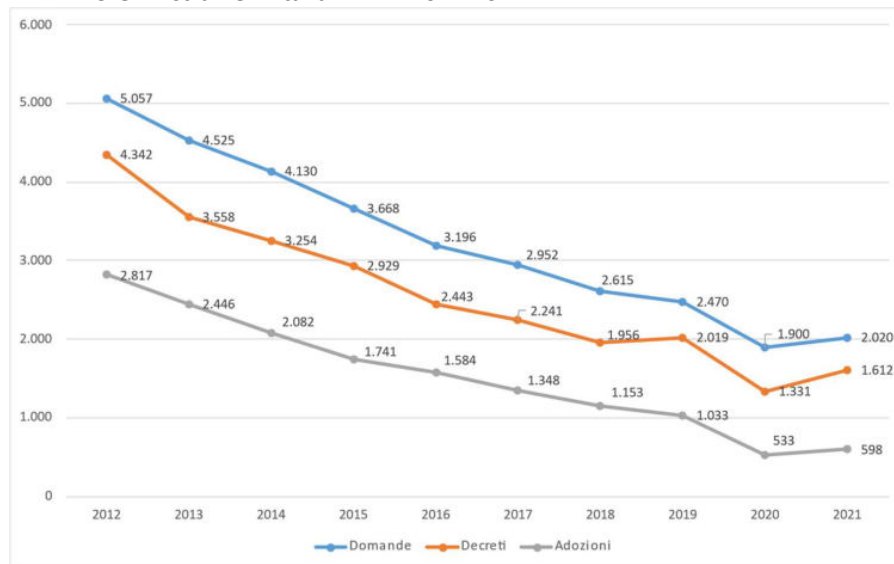
Strettamente connesso a quanto sin qui illustrato, il rapporto tra le sentenze di adozione e le domande di disponibilità all'adozione (entrambi riferiti all'art. 22 della l. n. 184/83) mostra nell'arco temporale preso in considerazione un *trend* di sostanziale stabilità su un valore prossimo a 10 sentenze di adozione ogni 100 domande di adozione nazionale.

Sotto una diversa prospettiva di sguardo, confortante risulta la lettura dell'incidenza annua di sentenze di adozione nazionale legittimante (ai sensi dell'art. 22 della l. n. 184/83) rispetto ai minorenni dichiarati in stato di adottabilità dai Tribunali per i minorenni italiani (ai sensi dell'artt. 11 e 12 della l. 184/83): annualmente si contano settanta-ottanta sentenze di adozione nazionale ogni 100 minorenni dichiarati adottabili. Se le sentenze di adozione nazionale emesse nell'anno non si riferiscono necessariamente ai bambini dichiarati adottabili nello stesso anno, è da sottolineare quanto per la maggioranza dei minorenni dichiarati adottabili si trovi una famiglia adottiva in tempi contenuti. D'altro canto è ugualmente da rimarcare che ai margini dell'esperienza adottiva resta un numero non irrilevante di minorenni in stato di adottabilità per i quali motivazioni di ordine procedimentale (ricorsi, ecc.) e caratteristiche (età elevate, disabilità, ecc.) poco rispondenti alle disponibilità delle coppie richiedenti rendono tale percorso difficile da avviare. Sono proprio questi soggetti a giovare maggiormente della piena operatività della banca dati dell'adozione nazionale con l'allargamento della platea di potenziali famiglie adottive dalle quali attingere per rispondere alle esigenze specifiche del minorenne. Al riguardo si ricorda che la banca dati relativa ai minorenni dichiarati adottabili e ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale è prevista dall'articolo 40 della l. 28 marzo 2001, n. 149, *Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, recante Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori*, nonché al titolo VIII del libro primo del codice civile. La banca dati, istituita presso il Ministero della giustizia, è resa disponibile, attraverso rete, a tutti i Tribunali per i minorenni. Con successivo regolamento, adottato con decreto 24 febbraio 2004, n. 91 sono state emanate le norme di attuazione e di organizzazione della banca dati, compresi i dispositivi per la sicurezza e la riservatezza dei dati. La banca dati è istituita presso il Dipartimento per la giustizia minorile e la sua gestione è attribuita al Capo del dipartimento per la giustizia minorile. Titolari del trattamento dei dati ai sensi dell'articolo 28 del D.lgs. 30 giugno 2003 n. 196 sono i Tribunali per i minorenni e le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, i giudici tutelari, le sezioni della famiglia presso le Corti d'appello, le Procure generali presso le Corti d'appello, la Corte di Cassazione e la Procura generale presso la Corte di Cassazione. L'alimentazione della banca dati è automatica e avviene tramite i registri informatizzati presso gli uffici della giurisdizione minorile. L'accesso alle informazioni è riservato ai Tribunali per i minorenni e Procure presso i Tribunali per i minorenni nonché ai magistrati degli altri uffici della giurisdizione minorile, nonché ai diretti interessati con riferimento ai rispettivi dati personali solo per il tramite dei Tribunali per i minorenni e delle Procure presso i tribunali per i minorenni.

2.2. L'adozione internazionale: tendenze e caratteristiche

Se il consistente ricorso all'adozione internazionale a partire dai primi anni Duemila è da mettere in relazione alla crescente sensibilità delle famiglie verso i bambini abbandonati e alle diffuse difficoltà di procreazione delle coppie, il declino del fenomeno osservato nell'ultimo decennio deriva da un insieme di fattori endogeni ed esogeni al sistema, quali le politiche dei principali Paesi di origine dei bambini adottati sempre più improntate all'accoglienza dei soggetti di minore età in stato di abbandono entro i confini nazionali, il contenimento delle scelte riproduttive delle coppie italiane, il progressivo diffondersi delle tecniche riproduttive medicalmente assistite, le crisi economiche che hanno caratterizzato a più riprese il periodo preso in considerazione.

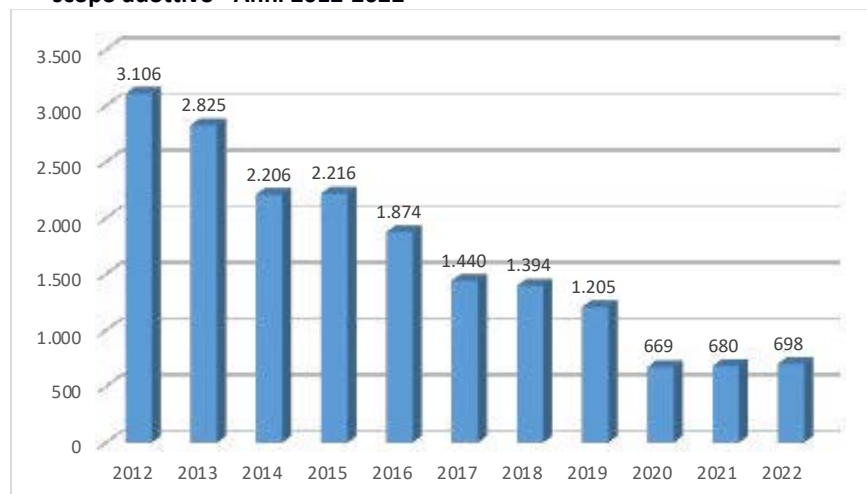
In generale le coppie italiane per massimizzare le proprie *chance* adottive, ed in ragione della notoria difficoltà di accedere alla adozione nazionale, presentano entrambe le domande di adozione, nazionale e internazionale. Nell'arco temporale 2012-2021, sono pervenute ai Tribunali per i minorenni oltre 32mila domande di disponibilità e idoneità all'adozione internazionale. In questo dato si cela un fortissimo *trend* di decrescita che ha più che dimezzato le domande e a cui ha fatto seguito la drastica riduzione di decreti di idoneità emessi e il concomitante calo dei decreti che ordinano la trascrizione in Italia di sentenze di adozione emesse all'estero. Tutte le voci citate presentano un minimo in corrispondenza dell'anno pandemico 2020, seguito da una lieve ripresa nel 2021 su valori per ciascuna di esse comunque nettamente inferiori a quelli sperimentati pre-pandemia.

Figura 70. Domande di disponibilità all'adozione internazionale, decreti di idoneità e adozioni di minorenni stranieri. Italia – Anni 2012-2021

Fonte: Ministero di Giustizia

Un ulteriore approfondimento sul tema proviene, come noto, dai dati della Commissione per le Adozioni Internazionali, che mostrano storicamente un doppio pregio: la possibilità di analizzare le principali caratteristiche dei protagonisti dell'adozione, nonché un maggior aggiornamento temporale dei dati.

Nel periodo 2012-2022, il monitoraggio della Commissione per le Adozioni Internazionali testimonia l'ingresso in Italia a scopo adottivo di 18.313 bambini e ragazzi. A partire dal 2010 – anno in cui si è raggiunto il flusso massimo dell'adozione internazionale in Italia con 4.130 bambini e ragazzi – si è avviata una stagione di costante e progressiva riduzione dei minorenni stranieri entrati in Italia a scopo adottivo, culminata nel minimo storico di 669 soggetti nell'anno 2020 cui è seguita, negli anni post-pandemici, una sostanziale stabilizzazione dei casi su valori solo di poco superiori.

Figura 71. Minorenni stranieri per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo - Anni 2012-2022

Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

In merito alle caratteristiche dei soggetti, nel 2022 – ultimo anno per il quale sono disponibili tali informazioni – i minorenni entrati a scopo adottivo in Italia presentano una prevalenza di genere a favore dei bambini (54%) sulle bambine (46%) e una età media in continua ascesa che raggiunge i 6,8 anni nel 2022. Per quanto attiene la provenienza, se nel corso degli anni si è assistito a una progressiva riduzione degli ingressi di bambini a scopo adottivo provenienti dai Paesi europei, nel 2022 le principali nazioni di provenienza dei bambini adottati risultano la Colombia (146), l'Ungheria (103), l'India (80), il Vietnam (46), la Federazione Russa (44), l'Ucraina (42), la Bulgaria (34), il Perù (28) mentre tutti gli altri Paesi di provenienza cumulano numerosità inferiori ai 20 casi. Nel corso degli anni la caratteristica emergente più significativa tra i bambini e i ragazzi è senz'altro quella degli *special needs*¹. Il fenomeno testimonia la funzione sussidiaria che l'istituto adottivo ha assunto in modo sempre più marcato nel corso del tempo. A fronte di 698 bambini e ragazzi adottati nel 2022, 387 – pari al 55,4% del totale – manifestano uno o più *special needs*, confermando la tendenza riscontrata negli ultimi anni che vede nella maggioranza degli ingressi la presenza di *special needs*. Aprendo ad un confronto ampio che valica i confini nazionali, emerge come il fenomeno adottivo abbia conosciuto un calo drastico nella gran parte dei principali Paesi interessati dall'ingresso a scopo adottivo. Non c'è Paese infatti che non abbia sperimentato nell'ultimo decennio una riduzione significativa dell'adozione internazionale con valori particolarmente significativi in Francia, Spagna e Danimarca. L'Italia si colloca, in questa graduatoria, in una posizione di relativo vantaggio registrando la minore riduzione tra gli Stati d'accoglienza, sebbene risulti comunque molto rilevante. Il generalizzato trend regressivo non va letto con una connotazione negativa assoluta, in quanto è il riflesso da una parte della maggiore attenzione rivolta alla "qualità" del percorso adottivo che mira alla tutela dei diritti dei soggetti di minore età e dall'altra, soprattutto, del potenziamento delle politiche messe in campo dai Paesi di provenienza dei bambini nell'incentivare l'adozione nazionale e altre forme di accoglienza sul proprio territorio garantendo per questa via una accoglienza che non implichi uno sradicamento del minorenne, e lasciando all'adozione internazionale un compito maggiormente sussidiario se non del tutto residuale. In tal senso, non sorprende verificare che in tutte le realtà di accoglienza cresce il numero di bambini mediamente grandi e con bisogni speciali.

Tavola 30 – Adozione internazionale in alcuni dei principali Paesi di adozione – Anni 2010-2022

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Stati Uniti	12.149	9.320	8.668	7.094	6.441	5.648	5.372	4.714	4.059	2.971	1.622	n.d.	n.d.
Italia	4.130	4.022	3.106	2.825	2.206	2.216	1.872	1.439	1.394	1.205	669	680	698
Canada	1.660	1.513	1.162	1.243	905	895	790	621	658	576	416	384	423
Francia	3.508	2.003	1.569	1.343	1.069	815	956	685	615	421	244	252	232
Spagna	2.891	2.573	1.669	1.191	824	799	567	539	453	375	196	171	176
Svezia	728	630	542	450	408	400	259	240	190	170	92	118	98
Olanda	705	528	488	401	354	304	214	210	156	145	n.d.	n.d.	n.d.
Germania	513	623	452	286	226	201	199	96	91	85	81	64	81
Svizzera	301	246	212	169	105	104	91	82	58	72	38	41	35
Danimarca	419	341	219	174	124	97	84	79	64	46	23	n.d.	n.d.

Fonte: Elaborazione Istituto degli Innocenti su dati HCCH

¹ In base a quanto indicato nelle Linee guida del Permanent Bureau nell'ambito dei lavori della Conferenza de L'Aja, con adozioni di minorenni con *special needs* si intendono, in particolare, le adozioni di bambini che si trovano in situazioni di particolare necessità poiché hanno subito gravi traumi o che presentano problemi di comportamento (bambini che hanno subito gravi maltrattamenti o abusi, bambini iperattivi o con disturbi della condotta più gravi) e/o con incapacità fisiche e mentali di vario genere. A questi si aggiungono anche i minorenni adottati con fratelli e/o sorelle e i minorenni adottati di età superiore ai 7 anni.

2.3 I dati di minorenni fuori dalla famiglia di origine attraverso il sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali

2.3.1 Introduzione

Per rispondere all'esigenza di disporre in modo continuativo di un supporto conoscitivo per assolvere a quanto richiesto al nostro Paese in sede internazionale in merito al miglioramento dei dati descrittivi della condizione dei bambini e bambine allontanati temporaneamente dalla famiglia di origine, oltre che per la stesura della Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 149 del 28 febbraio 2001 e per contribuire alla programmazione delle politiche di settore, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha promosso annualmente una rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province autonome in riferimento ai bambini e alle bambine in affidamento familiare e accolti in comunità residenziali.² Sulla base di tale ricognizione sono stati pubblicati i report annuali che hanno fornito un quadro sintetico di livello regionale e nazionale, sulla dimensione quantitativa del fenomeno, sulle principali evidenze riferite alle caratteristiche degli accolti e sulla rete dei servizi residenziali presenti sul territorio, consentendo di avere una serie storica consolidata a partire dal 2010.

Oltre a queste rilevazioni, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha realizzato, nel 2010 e nel 2016, due indagini campionarie di approfondimento sulle caratteristiche dei minorenni e i loro percorsi, sulle forme organizzative e le attività dei servizi, con raccolte di dati provenienti, per l'affidamento familiare, dai servizi sociali e/o servizi affido territoriali, e per i servizi residenziali dai gestori delle strutture di accoglienza. Per arricchire il quadro di conoscenza è stata avviata nel 2023 una nuova indagine di approfondimento, i cui esiti sono previsti entro la fine del 2024. La ricerca ha visto la partecipazione attiva del Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali fin dalla sua formulazione e prevede la fattiva collaborazione degli ATS e dei servizi sociali territoriali per la raccolta dei dati. L'indagine, pur mantenendo un focus di approfondimento su bambini e bambine accolti in affidamento familiare per più di 5 giorni a settimana o in strutture residenziali (con il coinvolgimento di un campione di 155 ATS), amplia lo sguardo all'universo dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze presi in carico dai servizi sociali e destinatari di altre tipologie di intervento su tutto il territorio nazionale, spingendosi a considerare anche la fascia di popolazione tra 18 anni e 21 anni che, attraverso il supporto dei servizi sociali, è impegnata a completare il proprio percorso verso l'autonomia. Questo approfondimento include la raccolta di dati aggregati sui bambini in carico ai servizi sociali territoriali nel corso del 2022 in merito alle principali problematiche e agli interventi attivati in famiglia e fuori dalla famiglia di origine e la raccolta di dati individuali relativi ai percorsi dei bambini e delle bambine target dell'approfondimento campionario.

Con l'istituzione del SIUSS (Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali)³, avvenuta con decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, si è previsto di superare la necessità della raccolta effettuata con le Regioni. Il sistema informativo SIUSS e in particolare le specifiche articolazioni SIOSS (Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali) e il SINBA (Sistema Informativo sulla cura e la protezione dei Bambini e delle loro famiglie)⁴ si intende infatti rappresentare il punto di riferimento principale per conoscere il fenomeno dei bambini e i ragazzi allontanati temporaneamente dalla famiglia di origine e rispondere così all'esigenza di disporre di una base informativa stabile, con livello di dettaglio sul singolo Comune e Ambito Sociale e completa ai fini dell'azione pubblica di tutela, promozione e cura dei loro diritti.

Il SINBA intende rilevare informazioni per ciascuno dei beneficiari di prestazioni sociali in carico, il sistema è transitato per una fase di sperimentazione nella quale sono stati evidenziati alcuni elementi di criticità anche in relazione ai limiti imposti dall'Autorità Garante per la protezione dei dati personali per i quali sono in corso azioni ed attività tese al superamento delle criticità individuate e procedere verso la messa a regime del sistema informativo.

² Il monitoraggio si basava su un format di rilevazione frutto del lavoro realizzato da un gruppo tecnico composto di rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e di referenti delle Regioni e delle Province autonome e ratificato dallo stesso Ministero e dalla Commissione Politiche Sociali della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

³ <https://www.lavoro.gov.it/strumenti-e-servizi/Sistema-informativo-servizi-sociali/Pagine/default.aspx>

⁴ D.lgs. 147 del 15 settembre 2017

Il SIOSS è ad oggi costituito da due componenti principali alle quali sono oggi associati anche moduli specifici principalmente, ma non solo, orientati a dare atto all'uso delle risorse. Tali elementi sono indicati di seguito:

- la Banca dati dei servizi attivati;
- la Banca dati delle professioni e degli operatori sociali;
- il Modulo Assistenti sociali a tempo indeterminato, che monitora, a norma della legge 178/2020 (legge di bilancio per il 2021) articolo 1, comma 797, il raggiungimento del LEPS relativo a un assistente sociale ogni 5000 abitanti e di un ulteriore obiettivo di servizio di un assistente sociale ogni 4000 abitanti, a fronte dei contributi economici erogati;
- i Moduli FNA, sezione del modulo di monitoraggio e rendicontazione del Fondo Nazionale per le Non Autosufficienze, da utilizzare per l'inserimento dei dati e delle informazioni relative agli interventi e alle risorse a valere su quel Fondo;
- i Moduli FNPS, sezione del modulo di monitoraggio e rendicontazione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, da utilizzare per l'inserimento dei dati e delle informazioni relative agli interventi e alle risorse a valere su quel Fondo;
- i Moduli Dopo Di Noi, sezione dei moduli di monitoraggio e rendicontazione del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, da utilizzare per l'inserimento dei dati e delle informazioni relative agli interventi e alle risorse a valere su quel Fondo.

All'interno della Banca Dati dei Servizi attivati il SIOSS raccoglie sistematicamente informazioni sui servizi sociali di tutto il territorio nazionale e dedica moduli specifici (Allegati 5 e 6) in particolare ai servizi per l'affidamento familiare e all'accoglienza di minorenni presso servizi residenziali in quanto aree di intervento la cui rilevanza è ravvisata in sede di Rete della protezione e dell'inclusione sociale, avuto riguardo agli specifici campi di intervento oggetto di linee di indirizzo nazionali ai sensi dell'articolo 21, comma 8, del decreto legislativo n.147 del 2017.

Il sistema informativo SIOSS ha iniziato ad essere popolato nel 2020 e ha visto negli anni successivi un incremento nel livello di implementazione da parte degli Ambiti. A partire dagli esiti dell'analisi dei primi dati inseriti nei moduli 5 e 6 dagli ATS nelle annualità 2020 e 2021, che ha evidenziato la necessità di rendere maggiormente omogenea la raccolta dei dati sul territorio nazionale e rafforzarne la copertura allo scopo di valorizzare in modo adeguato l'attività svolta dai servizi sociali territoriali, è stato realizzato un importante percorso di consolidamento della raccolta informativa per il 2022. A tal fine, all'interno degli allegati 5 e 6 sono state inserite due tabelle integrative per raccogliere i dati di dettaglio sui beneficiari degli interventi. Per facilitare la compilazione e guidare la raccolta e l'inserimento dei dati è stata predisposta un'attività di accompagnamento con la redazione di una nota tecnica contenente la descrizione del contenuto informativo di tutti i campi, inviata a tutti gli ATS che sono stati successivamente contattati e supportati e accompagnati singolarmente da ricercatori per una verifica dei dati immessi con riferimento all'anno 2021 e per la compilazione o l'aggiornamento dei dati 2022.

In particolare, nel maggio 2023 è stata inviata una comunicazione a mezzo PEC a tutti gli ATS avente ad oggetto la presentazione della ricognizione e della verifica dati SIOSS (Sistema informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali) per gli all. 5 e 6 annualità 2021 e 2022. Il 5 giugno 2023 è stato organizzato un incontro del comitato tecnico SIUSS in seno alla Rete della protezione e dell'inclusione sociale per illustrare le strategie del Ministero in ordine alla verifica e all'integrazione dei dati riferiti ai due allegati.

Per favorire una maggiore responsività, sono stati organizzati anche webinar generali e incontri bilaterali con singoli ATS o con gruppi di ATS di una medesima regione. A ottobre 2023 è stato organizzato un incontro online invitando a partecipare circa 160 ambiti sociali tra quelli che al momento risultavano non ancora raggiunti, quelli raggiunti ma con i quali non era stato possibile avere un secondo contatto e gli ambiti con i quali si era avuta un'interlocuzione ma che ancora non avevano inviato i dati. L'attività di accompagnamento e supporto alla compilazione dei dati 2022 è proseguita fino a giugno 2024 al fine di favorire la comprensione del sistema e delle richieste e migliorare il tasso di copertura. Nel periodo marzo/giugno 2024 sono stati organizzati incontri regionali con i referenti di ogni singola Regione e degli ATS in maggiore difficoltà con la messa a disposizione di un gruppo di ricercatori dedicato per il supporto nella elaborazione dei dati presenti nei servizi e per il successivo caricamento sul sistema SIOSS. Il risultato è stato estremamente positivo perché è stato ottenuto un tasso medio di copertura della compilazione e finalizzazione pari al 97%. Nel corso del secondo trimestre 2024, il lavoro di supporto ha riguardato anche la compilazione dei dati relativi all'anno

2023, un'attività tuttora in corso che porterà alla pubblicazione degli stessi entro la fine del 2024. Il SIOSS, quale sistema nazionale di raccolta dati e informazioni sui minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali, garantirà la tempestività, la trasparenza, l'aggiornamento e la costante messa a disposizione di tutti gli elementi utili a tutti soggetti, pubblici e privati, per l'espletamento delle funzioni di programmazione, progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione.

Complessivamente, il contatto diretto si è confermato molto utile per comprendere meglio le difficoltà alla compilazione segnalate e facilitare la comprensione dei campi SIOSS nonché l'utilizzo dell'applicativo. I territori soffrono di un turnover che richiede un supporto formativo/addestrativo pressoché continuativo a tal scopo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sta progettando, con il supporto dell'Istituto degli Innocenti, una struttura FAD di autoformazione continua alla compilazione dei campi di SIOSS.

2.3.2 Gli strumenti di raccolta dei dati

Per comprendere le potenzialità informative dei dati è opportuno evidenziare quali campi sono presenti negli allegati 5, 6 e 7 per la parte collegata ai servizi qui considerati e quali elementi vengono quindi raccolti.

Allegato 5 - Affidamento familiare

Nella prima parte dell'allegato 5 sono presenti una serie di domande sull'organizzazione del servizio di affidamento familiare relative al tipo di gestione (diretta, esternalizzata o mista), al tipo di attività che espleta il servizio, se questo è dedicato esclusivamente all'affido familiare e alle modalità di accesso al servizio stesso. Si indaga inoltre la presenza o meno di una banca dati informatizzata delle famiglie disponibili all'affidamento familiare e/o degli affidamenti familiari e di una équipe permanente dedicata. Un ulteriore aspetto che la scheda investiga è relativo alla promozione, oltre all'affidamento residenziale per almeno 5 notti alla settimana, di altre forme di affidamento e, in caso di risposta affermativa, si chiede di specificare quali (le opzioni di risposta oltre all'affidamento diurno e a tempo parziale comprendono anche i casi di affidamento di bambini piccoli di 0-24 mesi; in situazioni di emergenza; adolescenti in prosecuzione oltre i 18 anni; di particolare difficoltà - disabilità, disturbi psichiatrici, problemi sanitari; minorenni stranieri non accompagnati; accoglienza genitore-bambino; a famiglia affidataria appartenente ad una rete di famiglie; affidamento professionale). In relazione agli interventi rivolti ai minorenni si chiede con quale frequenza vengono redatti il Progetto Quadro e il Progetto individuale e con quale cadenza temporale avvengono i relativi momenti di monitoraggio e valutazione. Altri due campi riguardano l'esistenza di un contratto di affidamento familiare che la famiglia affidataria sottoscrive col servizio e di una regolamentazione formale del contributo economico dato alle famiglie affidatarie. Infine, per quanto riguarda la presenza di altri tipi di sostegno dedicati ai bambini e ai ragazzi in affidamento familiare viene chiesto se i servizi sociali territoriali assicurano dei rimborsi spese per interventi e servizi specifici, dei contributi indiretti e/o delle agevolazioni e se sono previsti dei progetti post-accoglienza. La scheda si conclude con l'inserimento del numero di minorenni in carico in affidamento familiare al 31/12 di ogni annualità e la compilazione di una tabella di dettaglio sui/lle bambini/bambine nella quale, in base alla tipologia di affidamento (affido eterofamiliare residenziale per almeno 5 giorni a settimana, affido intrafamiliare residenziale per almeno 5 giorni a settimana, affido di minori stranieri non accompagnati residenziale per almeno 5 giorni a settimana, affido eterofamiliare per meno di 5 notti a settimana o diurno, affido intrafamiliare per meno di 5 notti a settimana o diurno, affido di minori stranieri non accompagnati per meno di 5 notti a settimana o diurno) si devono indicare il numero di minorenni in affidamento familiare divisi per tipo di affidamento (consensuale e giudiziale), per classi di età e per genere.

Allegato 6 – Servizi residenziali per minorenni

Anche nell'allegato 6 sono presenti le domande relative al tipo di gestione (diretta, esternalizzata o mista), alle modalità di accesso e alla presenza o meno di una équipe permanente dedicata all'interno della quale vengano definiti i percorsi di accoglienza. Nella scheda è presente poi una sezione che focalizza l'attenzione sulle strutture residenziali per minorenni, distinte per tipologie, presenti nei territori con l'obiettivo di quantificarne la numerosità e la disponibilità di posti di accoglienza. Sempre in relazione alle strutture, seguono una serie di domande relative al procedimento di autorizzazione, all'accreditamento e alla dotazione della Carta dei servizi. Come per l'allegato 5, si chiede con quale frequenza vengono redatti il Progetto Quadro e il Progetto individuale e con quale cadenza temporale avvengono i relativi momenti di monitoraggio e

valutazione. Anche nell'allegato 6 si investiga se i servizi sociali territoriali assicurano ai bambini e ai ragazzi collocati in struttura dei rimborsi spese per interventi e servizi specifici, dei contributi indiretti e/o delle agevolazioni e se sono previsti dei progetti post-accoglienza. La scheda si conclude con l'inserimento del numero di minorenni in carico accolti nei servizi residenziali al 31/12 di ogni annualità e quanti di questi sono accolti nei servizi residenziali per minorenni del proprio territorio. Nella tabella di dettaglio deve essere indicato il numero di minorenni accolti nei servizi residenziali – distinti tra quelli accolti nel territorio di competenza dell'ente e quelli collocati al di fuori di questo – specificandone il tipo di collocamento (consensuale e giudiziale), le classi di età e il genere.

Allegato 7 – Banca dati delle professioni

All'interno degli allegati 5 e 6 è presente la scheda relativa alle dotazioni organiche di cui si avvalgono gli Enti per il servizio di affidamento familiare e per quello residenziale che ricalca la struttura della Banca dati delle professioni. Le informazioni devono essere inserite distinte per i vari profili professionali (Assistente Sociale, Educatore, Mediatore culturale/operatore interculturale, Psicologo, Pedagogista, Sociologo, OSS/AdB/OTA, Infermiere, Altro). Nella prima sezione della scheda va indicato il numero di operatori in dotazione all'Ente (compresi gli operatori esternalizzati) specificando il genere, quanti hanno un'età inferiore a 35 anni, quanti hanno una posizione direttiva/quadro e quanti sono gli operatori esternalizzati.

La seconda sezione, relativa solo al personale degli enti titolari funzione socio-assistenziale esercitata in forma singola o associata, riguarda il dettaglio sulla tipologia del rapporto di lavoro (numero di dipendenti a tempo indeterminato, determinato, collaboratori e interinali). Nella sezione successiva si richiede di indicare il monte ore settimanale totale degli operatori e in dettaglio distinto tra personale degli enti titolari della gestione e personale esternalizzato. Sempre in relazione al monte ore settimanale, ma in questo caso escludendo gli esternalizzati, si deve indicare, nella sezione successiva, il numero di ore dedicate alle aree di attività trasversali (Segretariato Sociale e Servizio Sociale Professionale) e alle diverse aree di utenza (Famiglia - Minori - Anziani autosufficienti, Persone con disabilità - Non autosufficienti, Povertà - Disagio adulti - dipendenze, salute mentale-). Infine, nell'ultima parte va indicato il monte ore settimanale per le attività amministrative svolte solo dal personale degli enti titolari della funzione socio-assistenziale.

Prima di analizzare le principali evidenze che emergono dalla rilevazione SIOSS per l'annualità 2022, si evidenziano i tassi di copertura dei dati raccolti. Nel presente report vengono analizzate le informazioni e i dati presenti nelle schede servizio che risultano 'finalizzate'⁵ al momento dell'estrazione⁶. Per quanto riguarda la Provincia Autonoma di Trento, i dati sul numero di minorenni fuori famiglia sono stati acquisiti extra sistema durante l'attività di consolidamento per la specifica organizzazione territoriale della Provincia Autonoma e dei relativi ATS⁷.

Il tasso di copertura degli ambiti territoriali sociali rispondenti, che hanno quindi finalizzato la scheda servizio in SIOSS, è pari, nel 2022, al 97%, di questi il 95% degli ATS ha fornito anche i dati di dettaglio previsti dalle tabelle integrative. Le finalizzazioni registrate nel mese di giugno 2023, prima dell'avvio dell'attività di supporto ai territori e ricognizione dei dati SIOSS allegati 5 e 6, erano pari al 52%. L'attività di supporto e monitoraggio ha portato all'aggiornamento e all'integrazione dei dati per la quasi totalità degli ATS (i dati su base regionale sono riportati nella figura che segue).

Come si evince dal grafico, nel 2022, 11 regioni (Basilicata, Provincia autonoma di Bolzano, Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte, Sicilia, Toscana, Valle d'Aosta e Veneto) registrano una copertura totale; la Lombardia, il Lazio, la Sardegna, l'Abruzzo e le Marche mostrano un tasso di finalizzazione superiore al 95%; 3 regioni (Umbria, Puglia e Campania) una copertura tra il 90% e il 92%; il Molise una quota di finalizzazioni intorno all'86%.

Purtroppo, alcuni allegati presentano ancora una compilazione parziale sulla parte dei dettagli organizzativi, non è un'incidenza complessivamente elevata, ma risulta concentrata in pochi contesti territoriali. Il servizio di affidamento familiare vede il coinvolgimento attivo di 1.720 soggetti attuatori, per circa il 6% di questi in SIOSS l'allegato 5 risulta non compilato registrando un peso significativo in Basilicata e Calabria. Per quanto

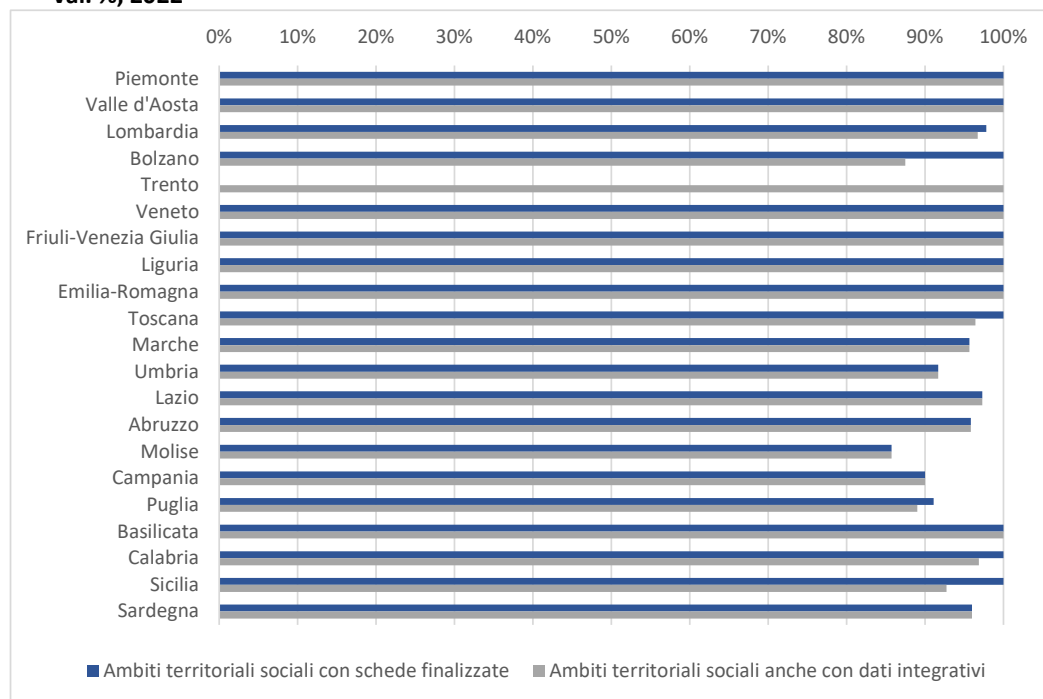
⁵ Sono presi in considerazione anche gli allegati 5 e 6 che all'interno delle schede servizio finalizzate risultano 'in modifica'.

⁶ Estrazione del 4 giugno 2024.

⁷ Per la Provincia autonoma di Trento le informazioni relative all'organizzazione dei servizi non sono disponibili

riguarda i servizi residenziali per minorenni il numero di soggetti attuatori coinvolti è pari a 2.032, per circa il 9% di questi l'allegato 6 risulta non compilato; anche in questo caso il peso maggiore si registra in Calabria e in Basilicata. Le analisi riportate di seguito sull'organizzazione dei due rispettivi servizi sono effettuate considerando sole i soggetti attuatori per i quali gli allegati 5 e 6 risultano compilati.

Figura 72. Ambiti territoriali sociali con scheda servizio finalizzata e con dati integrativi per regione, val. %, 2022



Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

2.3.3 I dati complessivi sul fenomeno dei bambini e delle bambine fuori dalla famiglia di origine

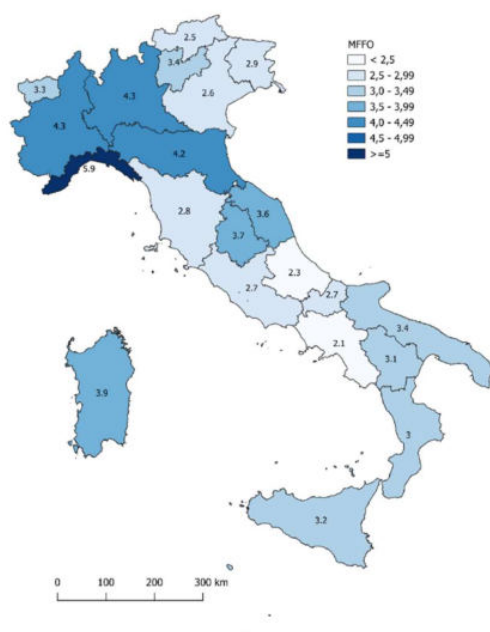
Come già accennato, il monitoraggio realizzato annualmente dal 2010, per l'affidamento familiare ha descritto nel corso degli anni i dati relativi ai minorenni in affidamento familiare sulla base della titolarità della presa in carico da parte dei Comuni, mentre per quanto riguarda l'accoglienza presso i servizi residenziali per minorenni ciascuna realtà regionale ha fornito i dati relativi all'accoglienza nelle comunità presenti nel proprio territorio di competenza. Il SIOSS, invece, considera sia per l'affidamento in famiglia sia per il collocamento in struttura la titolarità della presa in carico dei bambini e delle bambine. Questo comporta necessariamente un disallineamento rispetto ai dati regionali ottenuti attraverso la precedente raccolta dati, ma permette di descrivere con maggiore dettaglio la realtà dei minorenni fuori famiglia all'interno di un quadro complessivo dell'offerta dei servizi sociali degli ambiti territoriali. Ulteriori differenze sono relative all'oggetto delle due rilevazioni. In primo luogo, i dati SIOSS includono i Minori stranieri non accompagnati in affidamento familiare o collocati in strutture residenziali (ad esclusione di quelli appartenenti ai progetti SAI e CAS oggetto di rilevazioni specifiche). Inoltre, per quanto riguarda il servizio di affidamento familiare, in linea con le relative Linee di indirizzo, la rilevazione include anche i minorenni in affidamento diurno o a tempo parziale. Considerate queste premesse, i dati raccolti nel SIOSS nel 2022 forniscono un quadro che si inserisce nella serie storica resa disponibile dalla raccolta dei dati forniti dalle Regioni e dalle Province autonome o stimati per quelle realtà regionali dove la disponibilità dei dati risultava limitata. Complessivamente gli ATS segnalano la presa in carico di 41.683 minorenni (inclusi i MSNA⁸) sia in

⁸ Si segnala che nei dati raccolti in SIOSS non vengono conteggiati i MSNA nei percorsi SAI (nella nota tecnica è stato esplicitato). Secondo l'ultimo Rapporto SAI (2024) sul totale dei posti del SAI nel 2022, 6.347, pari al 14,3% del totale, sono stati destinati all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Nel 2022 le strutture utilizzate per

affidamento familiare (senza distinguere la tipologia di affidamento) sia collocati in strutture residenziali. Stando ai dati integrativi disponibili, questo totale si riduce però a 33.299 minorenni allontanati dalla famiglia di origine se considerato al netto dei minorenni stranieri non accompagnati, soggetti beneficiari degli interventi di accoglienza e protezione, ma in genere inseriti in altri percorsi progettuali. L'allineamento con i contenuti informativi dell'ultima raccolta attraverso le regioni, quindi considerando quelli in comunità residenziale e solo quelli in affidamento familiare per almeno 5 notti a settimana porta ad un totale di minorenni fuori famiglia (al netto dei MSNA) pari a 30.588 minorenni.

I numeri complessivamente più elevati si trovano in Lombardia, Emilia-Romagna, Piemonte, Sicilia, Lazio e Campania, ma l'incidenza sulla popolazione 0 – 17enne residente è molto diversa. Dal punto di vista territoriale, un'analisi maggiormente disaggregata dei 30.588 minorenni in carico, fa emergere significative differenze regionali di diffusione del fenomeno. In relazione alla popolazione minorile residente, il tasso di fuori famiglia rilevato per l'Italia è pari a 3,4 minorenni ogni 1000 residenti 0 -17enni, la regione in cui si registra il tasso più elevato è la Liguria (5,9), seguono la Lombardia, il Piemonte e l'Emilia-Romagna (4,3). Sul fronte opposto con valori inferiori al tasso medio nazionale si collocano la Campania, l'Abruzzo e la Provincia autonoma di Bolzano (valori pari o inferiori a 2,5). La rappresentazione cartografica permette di cogliere più chiaramente le differenze territoriali.

Figura 73. Minorenni in affidamento familiare per almeno 5 notti la settimana e accolti nei servizi residenziali al netto dei MSNA per 1000 residenti 0-17 anni, 2022



Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti e Istat

l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati sono state complessivamente 842, in rilevante aumento rispetto alle 693 del 2021. Nel 2022 la maggioranza delle strutture SAI per i MSNA risulta essere ascrivibile alla categoria delle comunità educative/alloggio (55,1%); il 26,5% sono gruppi appartamento e il 17,3% appartamenti per neomaggiorrenni. Nell'1,1% dei casi si tratta di centri di prima accoglienza. Alcune sono strutture di secondo livello esclusivamente per MSNA (non anche, dunque, per minori italiani).

Si segnala inoltre che nel report SIM (Sistema Informativo Minori) al 31/12/2022 risultano presenti in Italia 20.089 MSNA. Il rapporto è scaricabile al seguente link: <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2022.pdf>

Il dettaglio è riportato nella tavola seguente.

Tavola31 Minorenni in affidamento familiare per almeno 5 notti la settimana e accolti nei servizi residenziali al netto dei MSNA, 2022

Regioni	Minorenni in affidamento familiare (più di 5 notti al netto dei MSNA) e Minorenni accolti in strutture residenziali (al netto dei MSNA)	Minorenni in affidamento familiare (più di 5 notti al netto dei MSNA) e Minorenni accolti in strutture residenziali (al netto dei MSNA) ogni 1.000 residenti 0-17 anni
Piemonte	2.641	4,3
Valle d'Aosta	62	3,3
Lombardia	6.779	4,3
Bolzano	253	2,5
Trento	306	3,4
Veneto	1.941	2,6
Friuli-Venezia Giulia	492	2,9
Liguria	1.168	5,9
Emilia-Romagna	2.822	4,2
Toscana	1.466	2,8
Marche	791	3,6
Umbria	455	3,7
Lazio	2.392	2,7
Abruzzo	419	2,3
Molise	106	2,7
Campania	2.034	2,1
Puglia	1.959	3,4
Basilicata	236	3,1
Calabria	871	3,0
Sicilia	2.548	3,2
Sardegna	800	3,9
Italia	30.588	3,4

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti e Istat

Il tasso di fuori famiglia rilevato per l'Italia, pari a 3,4 minorenni ogni 1000 residenti 0 -17enni può essere confrontato con gli ultimi dati resi disponibili a livello europeo a gennaio dal DataCare project. Il progetto DataCare è stato lanciato da Eurochild con il sostegno dell'UNICEF nel marzo 2020. Esso mira a realizzare una mappatura completa dei sistemi di dati sulla protezione dei minori nei 27 Stati membri dell'Unione europea (UE) e nel Regno Unito.

Il confronto con paesi europei che hanno forme organizzative dell'accoglienza analoghe a quelle sviluppatesi in Italia negli ultimi 30 anni, confermano che la situazione italiana è **caratterizzata da una bassa propensione all'allontanamento**, allineando la misura del tasso a quelli del DataCare, in Italia si calcola 337 minorenni (al netto dei MSNA) in accoglienze alternative alla famiglia ogni 100.000 0 -17enni residenti, ben al di sotto di quanto risulta per la Germania, la Francia o la Spagna.

Tavola 32- Il tasso di bambini di età compresa tra 0 e 17 anni in accoglienza alternativa alla famiglia di origine (per 100.000 minorenni residenti)

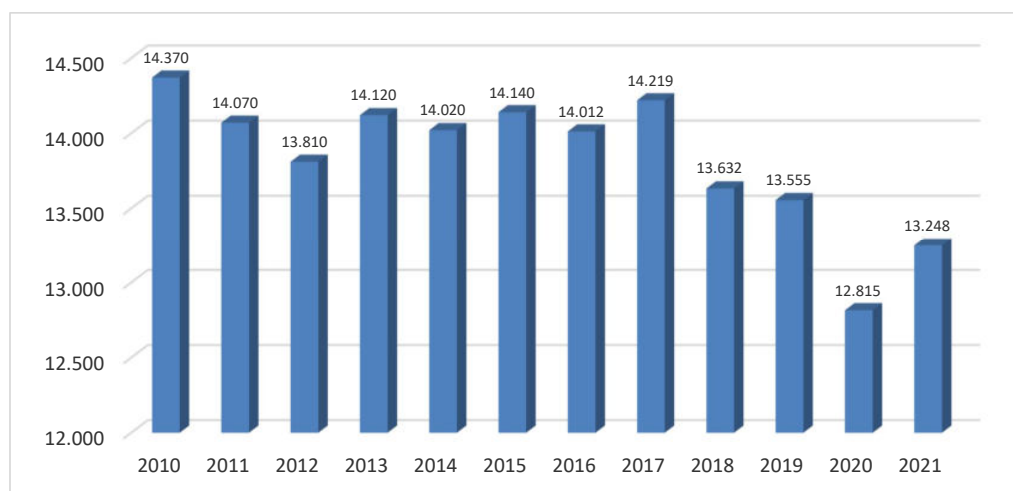
Paese	Tasso
Polonia	1788
Romania	1583
Ungheria	1212
Francia	1124
Finlandia	1141
Germania	1080
Danimarca	982
Spagna	500
Irlanda	491
Portogallo	356
Italia	337
Grecia	114

Fonte: The DataCare project, 2021

2.3.4 I principali esiti sull'affidamento familiare

I dati raccolti attraverso la rilevazione coordinata con le Regioni e le Province Autonome⁹ vengono riportati di seguito ed evidenziano, nel 2021, una lieve ripresa dell'affidamento familiare rispetto al 2020 tornando a una quota superiore alle 13mila unità con un valore pari a 13.248, che rappresenta l'1,4 per mille della popolazione minorile residente in Italia.

Figura 74 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare per almeno 5 notti la settimana a singoli, famiglie e parenti al netto dei MSNA. Italia (stime). Rilevazione coordinata Con le Regioni e le Province Autonome, 2010-2021



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Regioni e Province autonome – Istituto degli Innocenti

⁹ Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - Quaderni della Ricerca Sociale n. 56 <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-infanzia-e-adolescenza/focus/qrs-56-report-affidamento-2021.pdf>

Al 31/12/2022 il numero di minorenni in carico in affidamento familiare rilevato dal SIOSS è pari a 16.382 soggetti comprensivo di tutte le forme di affidamento e dei MSNA. Escludendo i MSNA, i dati integrativi segnalano 15.218 minorenni in una qualche forma di affidamento familiare; considerando, solo l'affidamento familiare per almeno 5 notti la settimana ed escludendo i MSNA, i minorenni registrati risultano pari a 12.507. Questo dato, in riduzione rispetto all'annualità precedente, risulta tuttavia coerente con altri registrati dalle rilevazioni passate.

Le analisi condotte negli anni successivi all'insorgere della pandemia hanno evidenziato in alcune aree del Paese una flessione generalizzata del ricorso a questa forma di accoglienza alternativa per motivi connessi sia al rischio sanitario sia a maggiori preoccupazioni delle coppie e delle famiglie a seguito della crisi socioeconomica derivata dalla pandemia. I disagi causati dal COVID-19 e dalle relative misure di confinamento hanno colpito i bambini, le famiglie e il contesto dei servizi. Le misure di risposta all'emergenza hanno comportato la chiusura di alcuni servizi pubblici o difficoltà al pieno espletamento degli interventi correnti con pesanti ripercussioni sui bambini a causa di slittamenti negli interventi e minore disponibilità dei nuclei potenzialmente affidatari.

Tavola 33 – Minorenni in affidamento familiare per almeno 5 notti la settimana, al netto dei MSNA, 2022

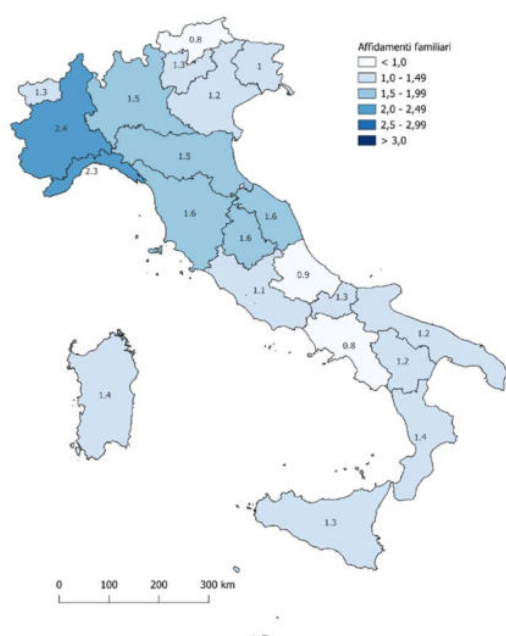
Regioni	Numero rilevato di minorenni in affidamento familiare (almeno 5 notti a settimana, al netto dei MSNA)	% ATS rispondenti con dati integrativi
Piemonte	1.452	100,0
Valle d'Aosta	24	100,0
Lombardia	2.397	96,7
Bolzano	80	87,5
Trento	119	100,0
Veneto	903	100,0
Friuli-Venezia Giulia	173	100,0
Liguria	456	100,0
Emilia-Romagna	1.036	100,0
Toscana	853	96,4
Marche	347	95,7
Umbria	193	91,7
Lazio	1012	97,3
Abruzzo	169	95,8
Molise	51	85,7
Campania	738	90,0
Puglia	711	88,9
Basilicata	93	100,0
Calabria	408	96,9
Sicilia	1002	92,7
Sardegna	290	96,0
Italia	12.507	95,2

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

L'analisi territoriale rivela un tasso di diffusione di questa forma di accoglienza abbastanza differenziato tra le regioni italiane, il dato nazionale è pari grossomodo a 1,4 minorenni 0-17enni in affidamento familiare ogni 1000 minorenni residenti, si collocano attorno a questo valore Calabria, Sardegna, Sicilia, Molise, Valle D'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Lombardia ed Emilia-Romagna.

Le regioni in cui risulta più attivato l'affidamento familiare, con valori pari o superiori ai 2 casi per mille, sono la Liguria e il Piemonte mentre con valori inferiori a un affidamento ogni mille residenti si collocano Abruzzo, Bolzano e Campania.

Figura 75 - Minorenni in affidamento familiare per almeno 5 notti la settimana al netto dei MSNA per 1000 residenti 0-17 anni, 2022



Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti e Istat

Dei 16.382 minorenni che risultano in carico in affidamento familiare al 31/12/2022, il 19,1% è concentrato nella regione Piemonte; il 16,6% in Lombardia; l'Emilia-Romagna e la Sicilia registrano quote intorno all'8%; il Veneto e la Toscana circa il 7%. Seguono la Regione Lazio con il 6,5%; la Puglia e la Campania con circa il 5%. Nelle altre regioni la quota è inferiore al 4%.

Tavola 34 – Affidamento familiare: minorenni complessivi in carico al 31/12/2022, val. ass. e %

Regione	Val. ass.	Val. %
Piemonte	3.124	19,1
Valle d'Aosta	28	0,2
Lombardia	2.743	16,6
Bolzano	158	1,0
Trento	211	1,3
Veneto	1.181	7,2
Friuli-Venezia Giulia	202	1,2
Liguria	513	3,1
Emilia-Romagna	1.273	7,8
Toscana	1.165	7,1
Marche	385	2,4
Umbria	206	1,3
Lazio	1065	6,5
Abruzzo	171	1,0
Molise	79	0,5
Campania	786	4,8
Puglia	817	5,0
Basilicata	120	0,7
Calabria	501	3,1
Sicilia	1.338	8,2
Sardegna	316	1,9
Italia	16.382	100,0

Fonte: SIOSS – Istituto degli Innocenti

Le analisi che vengono proposte di seguito sono effettuate sui dati aggiuntivi di dettaglio che gli ATS hanno inserito nelle tabelle che hanno integrato gli allegati 5 e 6 in seguito all'azione di verifica condotta dal Ministero. Essi non coprono tutti gli ATS poiché alcuni, come già segnalato, hanno fornito il dato complessivo ma non hanno compilato le tabelle¹⁰.

10 Per il 2022 alcuni ATS che avevano già finalizzato non hanno inviato i dati di dettaglio delle tabelle, ma hanno solo confermato i dati complessivi. Quando nel report si fa riferimento ai dati integrativi si intendono i dati di dettaglio riportati nelle tabelle, che sia per l'affidamento familiare, sia per i servizi residenziali sono disponibili per circa il 98% dei minorenni complessivi in affidamento e accolti nei servizi residenziali.

Tavola 35 – I dati integrativi sull'affidamento familiare: minorenni in carico e MSNA¹¹
al 31/12/2022, val. ass. e %

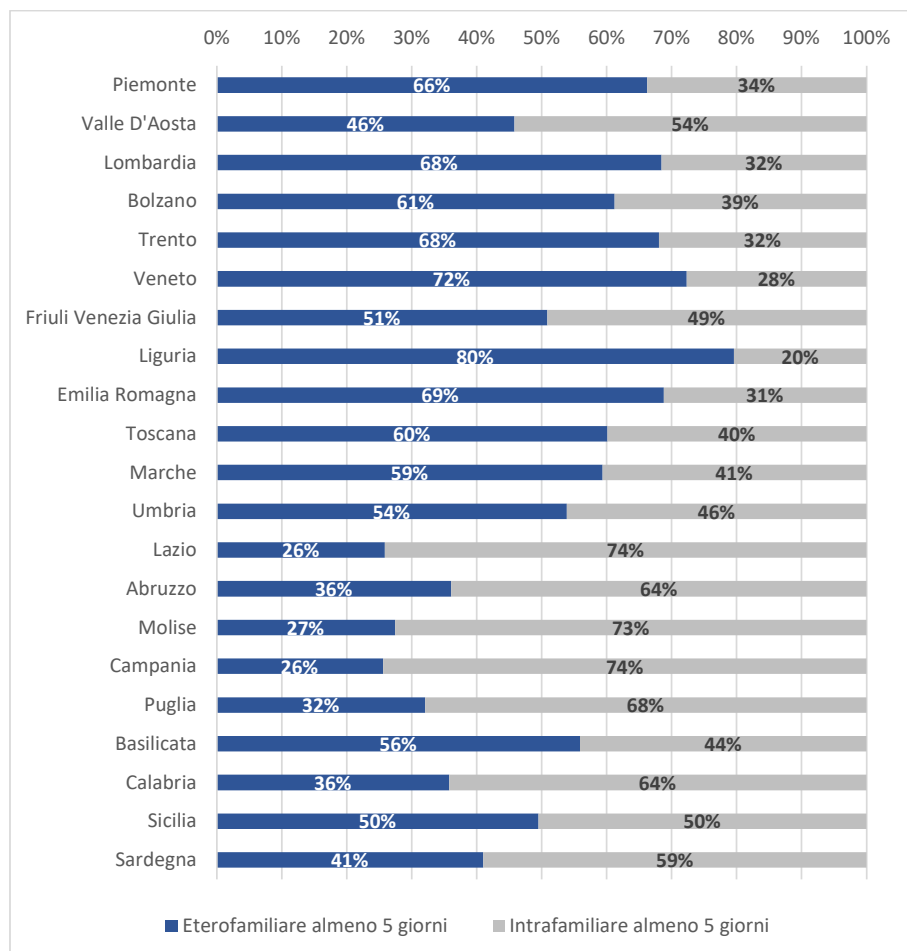
Regione	Minorenni in affidamento familiare dati integrativi (compresi MSNA)	MSNA dati integrativi	Incidenza target MSNA su affidamenti familiari (dati integrativi) %
Piemonte	3.124	201	6,4
Valle d'Aosta	28	0	0,0
Lombardia	2.722	63	2,3
Bolzano	139	0	0,0
Trento	211		0,0
Veneto	1.181	86	7,3
Friuli-Venezia Giulia	202	5	2,5
Liguria	511	19	3,7
Emilia-Romagna	1.273	42	3,3
Toscana	1.165	97	8,3
Marche	385	12	3,1
Umbria	206	1	0,5
Lazio	1065	49	4,6
Abruzzo	171	2	1,2
Molise	79	26	32,9
Campania	786	21	2,7
Puglia	790	21	2,7
Basilicata	120	27	22,5
Calabria	491	62	12,6
Sicilia	1036	33	3,2
Sardegna	304	4	1,3
Italia	15.989	771	4,8

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

L'affidamento dei minori stranieri non accompagnati, prevalentemente in affido per almeno 5 notti la settimana, rappresenta il 4,8% del totale dei minorenni. Il peso maggiore di questa componente, relativamente ad un numero esiguo in termini assoluti, si registra in Molise e in Basilicata, segue la Calabria. L'affidamento per almeno 5 notti la settimana, al netto dei MSNA, rappresenta circa il 78% degli affidi totali. All'interno di questa categoria, si registra una lieve prevalenza di affidamento etero-familiare con una quota pari al 55,6% rispetto al 44,4% dell'intrafamiliare.

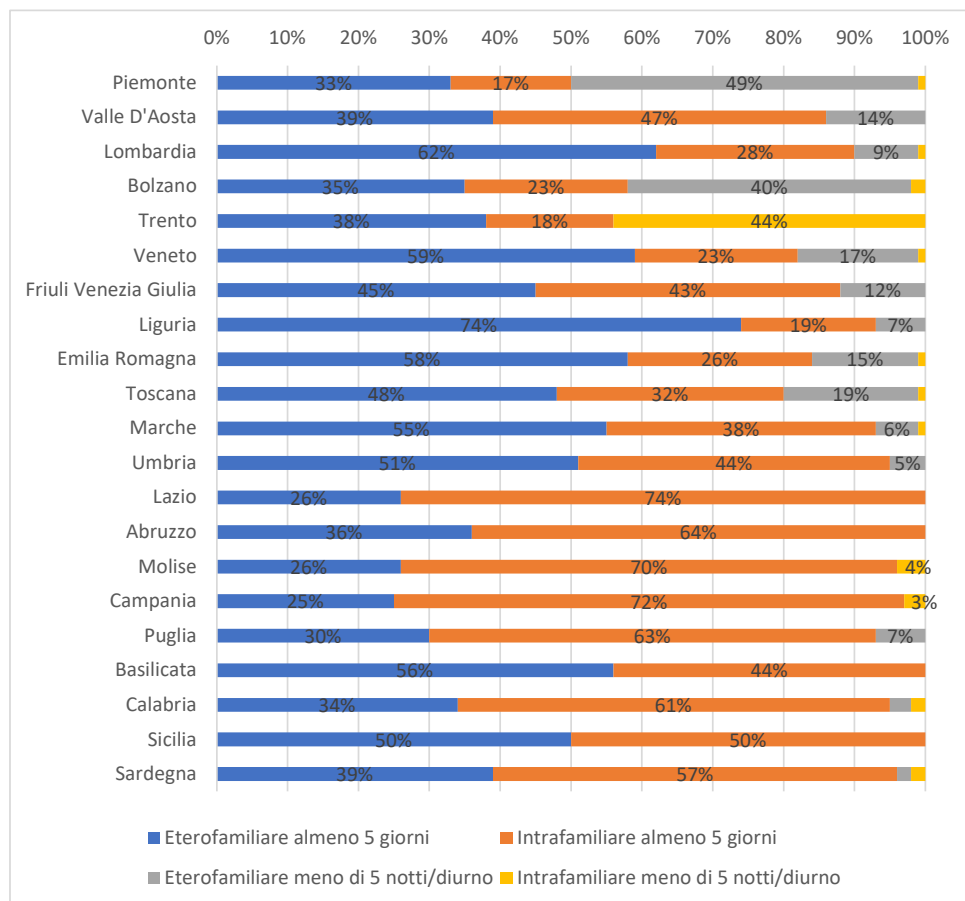
Tra gli affidi per almeno 5 notti la settimana, i dati su base regionale evidenziano un maggior ricorso all'affido intra-familiare nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Centro-Nord: mentre l'affido etero-familiare è molto più diffuso in Liguria (circa l'80%), in Veneto, Emilia-Romagna, Trento, Lombardia e Piemonte (quote comprese tra il 66% e il 72%); nel Lazio, in Campania, Molise e Puglia è invece l'affido intrafamiliare a registrare quote più elevate, comprese tra il 74% e il 68%; seguono Abruzzo e Calabria con quote intorno al 64%.

¹¹ Valore calcolato partendo dal totale degli utenti per i quali sono disponibili i dati integrativi.

Figura 76– Affidamento per almeno 5 notti la settimana: minorenni in carico per forma di affidamento, val %, 2022

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

Considerando invece l'affidamento per meno di 5 notti la settimana (sempre al netto dei MSNA), che rappresenta il 17,5% degli affidi, emerge che, nel 92% dei casi si tratta di affido etero-familiare. Questa forma di affidamento, come mostra il grafico che segue, è presente in maniera significativa in Piemonte (49%) e nella Provincia autonoma di Bolzano (40%).

Figura 77 – Minorenni in carico per tipologia di affidamento, val %, 2022

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

Per quanto riguarda la composizione di genere, i dati mostrano un certo equilibrio tra maschi e femmine con quote pari rispettivamente al 53,2% e al 46,8%. Su base regionale solo in Basilicata si registra una quota di componente maschile pari al 70%. La quota maschile risulta più elevata nelle forme di affidamento che riguardano i MSNA, attestandosi a livello nazionale al 78,5%.

Al 2022 il 12,6% dei minorenni in affidamento familiare ha una disabilità (fisica, psichica, sensoriale, intellettuale o plurima certificata secondo la legge 104/92) oppure presenta altri disturbi/deficit o una vulnerabilità socioculturale così come definito nella nota tecnica¹².

Per quanto riguarda la distribuzione per classi d'età risulta che l'85% dei minorenni in affidamento familiare ha più di 6 anni: le classi d'età 11-14 anni e 15-17 anni rappresentano rispettivamente il 29,4% e il 29% dei minorenni in affido familiare, il 26,5% ha tra 6 e 10 anni. Nella classe d'età 3-5 anni ricade circa il 9% dei minorenni in affido mentre il 3,8% ha meno di 2 anni. Per il 2,4% degli utenti il dato sull'età, non essendo obbligatorio in SIOSS, non è disponibile. I dati nella tabella che segue mostrano il dettaglio per classi d'età su base regionale.

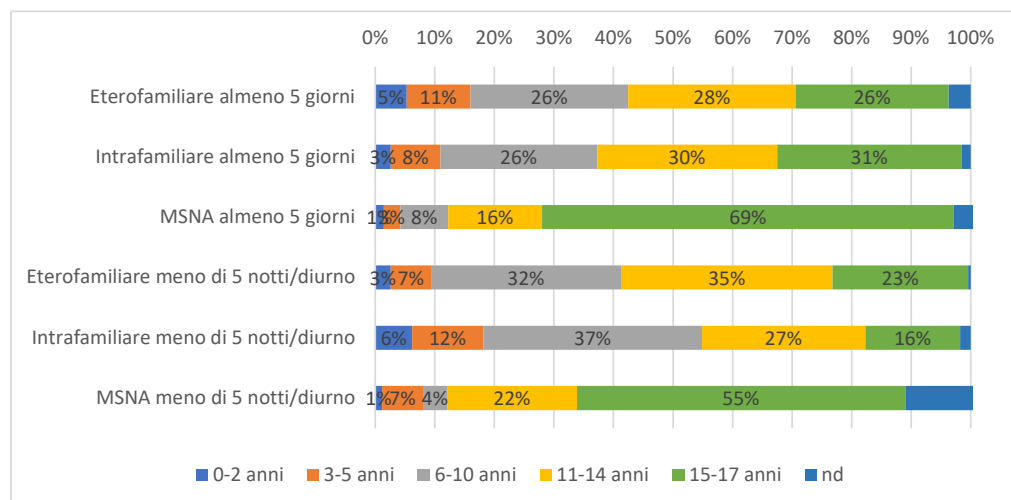
¹² Si considerano anche i Disturbi Specifici di Apprendimento (DSA) (legge 170/2010), Disturbo dell'Attenzione e dell'Iperattività (ADHD) (C.M. 2213/2012 (ADHD) MIUR), Deficit del linguaggio, Deficit delle abilità motorie Deficit delle abilità non verbali, Svantaggio socioeconomico, linguistico e culturale BES (DSL – Direttiva MIUR del 27/12/12).

Tavola 36 – Minorenni in affidamento familiare per classi d'età, val %, 2022

Regioni	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	n.d.
Piemonte	3,6	7,3	25,9	32,5	30,6	0,1
Valle D'Aosta	0,0	10,7	25,0	35,7	28,6	
Lombardia	4,7	9,1	28,1	30,7	27,4	
Bolzano	5,8	12,9	34,5	28,8	18,0	
Trento	3,8	10,0	35,5	28,9	21,8	
Veneto	3,8	9,2	22,6	25,9	27,4	11,1
Friuli-Venezia Giulia	5,5	8,9	25,7	32,2	25,2	2,5
Liguria	5,1	15,8	29,0	20,3	28,8	1,0
Emilia-Romagna	3,1	8,6	28,4	30,2	29,5	0,2
Toscana	4,1	9,7	25,9	29,0	31,3	
Marche	5,7	9,4	29,6	23,9	31,4	
Umbria	3,4	5,8	26,7	26,7	37,4	
Lazio	1,7	7,0	25,7	33,2	30,5	1,9
Abruzzo	5,9	7,0	22,8	24,0	25,7	14,6
Molise	5,1	8,9	21,5	16,4	48,1	
Campania	3,7	11,3	27,1	24,7	26,7	6,5
Puglia	2,8	10,1	26,1	30,4	28,7	1,9
Basilicata	0,8	9,2	23,3	31,7	35,0	
Calabria	3,7	8,4	18,1	24,4	34,0	11,4
Sicilia	3,4	9,0	27,2	28,1	25,0	7,3
Sardegna	3,6	9,2	26,0	35,2	25,3	0,7
Italia	3,8	8,9	26,5	29,4	29,0	2,4

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

Incrociando i dati per età con le 6 tipologie di affidamento indicate emerge che l'età media si alza negli affidamenti che riguardano i MSNA, in particolare quelli per almeno 5 notti la settimana dove si registra una quota del 69% nell'ultima classe d'età. Per gli affidi per meno di 5 notti a settimana/diurni (sia eterofamiliare, che intrafamiliare) si registrano quote superiori alla media nella fascia d'età 6-10 anni.

Figura 78 – Minorenni in carico per tipologia di affidamento e classi di età, val %, 2022

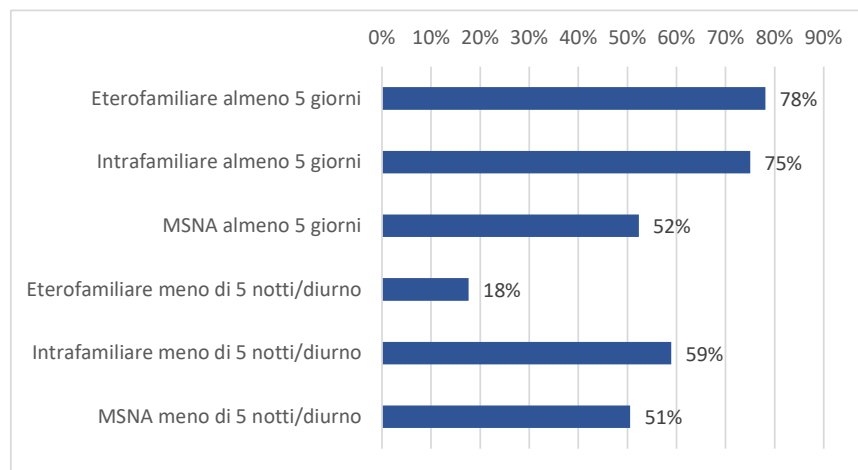
Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

Come noto, in riferimento al soggetto che dispone l'affidamento si distingue tra affidamento consensuale, reso esecutivo dal Giudice Tutelare, e affidamento giudiziale, disposto dal Tribunale per i Minorenni. Il cd. "affidamento giudiziale" o "giurisdizionale" viene disposto dal Tribunale per i minorenni quando sussiste almeno una delle seguenti ipotesi: i genitori in difficoltà non sono d'accordo sulla proposta o i contenuti del progetto di allontanamento (cfr. art. 4, comma 2, della legge n. 184 del 1983 ss.mm.ii.); la situazione familiare si presenta grave e causa (o potrebbe probabilmente causare) pregiudizi rilevanti al minore (art. 330 e 333 c.c.); la durata dell'affidamento supera i 24 mesi previsti dall'art. 4, comma 4, della legge n. 183 del 1984 e ss.mm.ii. Su questo punto il d.lgs. n. 149 del 2022, art. 28 che modifica l'art. 4 comma 4 della legge n. 184 del 1983 ss.mm.ii., specifica che il limite dei 24 mesi è prorogabile, prima del decorso del termine di durata dell'affidamento dal tribunale per i minorenni, su richiesta del pubblico ministero e nel contraddittorio delle parti, qualora la sospensione dell'affidamento possa recare grave pregiudizio al minore.

Il cd. "affidamento giudiziale" o "giurisdizionale" può essere disposto, quindi, anche non ab origine ma in un secondo momento, a fronte di un affidamento consensuale attivato dai Servizi Sociali territoriali. I dati raccolti sia per l'affidamento familiare sia per l'accoglienza residenziale (come esposto più avanti) evidenziano una netta prevalenza dell'affidamento giudiziale. Questa caratteristica deve essere assunta con attenzione poiché, come indicato dalle rilevazioni svolte finora circa due minorenni su tre è in affidamento familiare da oltre 2 anni, e lo stesso accade ad almeno un quinto dei minorenni in comunità residenziale.

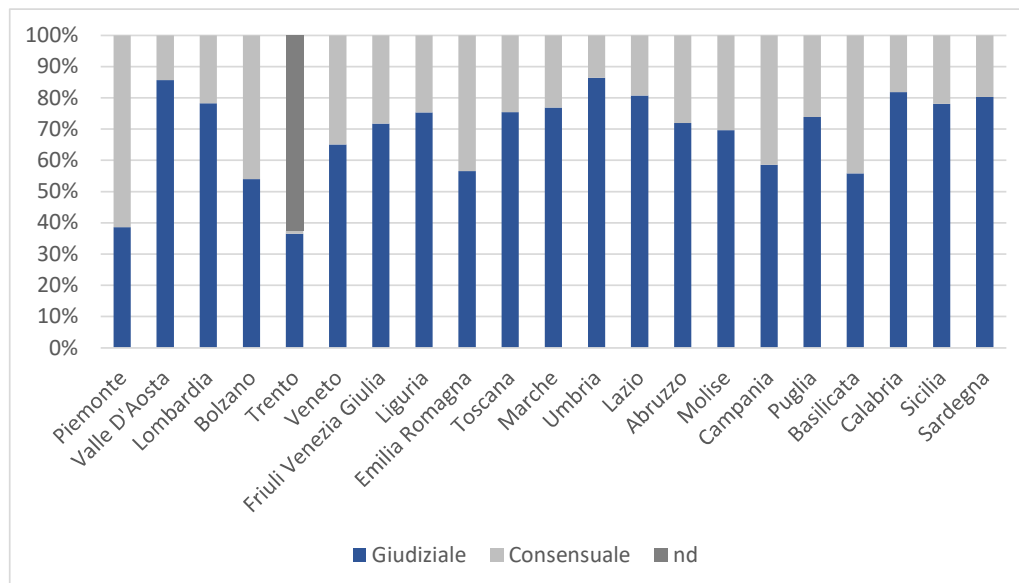
I dati sull'affidamento familiare ci segnalano che il 65,6% degli affidamenti risulta di tipo giudiziale. Quote superiori al 70% di affidamenti giudiziali si registrano per gli affidi eterofamiliari e intrafamiliari per almeno 5 giorni a settimana; l'82% degli affidi eterofamiliari per meno di 5 notti a settimana o diurno (tipicamente usati nei casi meno difficili) è invece di tipo consensuale; nelle restanti forme di affidamento la quota consensuale e giudiziale è più equilibrata.

Figura 79 – Minorenni in affidamento giudiziale, val. %, 2022



Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

Su base regionale, come mostra il grafico seguente, si registrano quote di affidamenti giudiziali superiori alla media (pari al 65,6%) in 14 regioni: quote pari o superiori all'80% si registrano in Sardegna, Lazio, Calabria, Umbria e Valle d'Aosta.

Figura 80 – Minorenni per tipologia di affidamento (giudiziale-consensuale), val. %, 2022

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

2.3.4.1 Organizzazione del servizio di affidamento familiare

La modalità di gestione territoriale dell'affidamento familiare fa emergere una prevalenza della realizzazione del servizio in modo diretto (65%). Un'incidenza significativa riguarda anche la modalità mista (24,2%) mentre maggiormente residuale risulta l'esternalizzazione dello stesso (10,8%). Su base regionale risulta che in 12 regioni più del 70% dei soggetti attuatori gestiscono il servizio in modo diretto – la quota supera il 90% in Valle d'Aosta, Calabria, Basilicata e Molise. Valori elevati di gestione mista si registrano in Veneto (58,9%) e in Lombardia (48%); quote superiori al 20% di gestione esternalizzata si registrano in Abruzzo e in Lombardia.

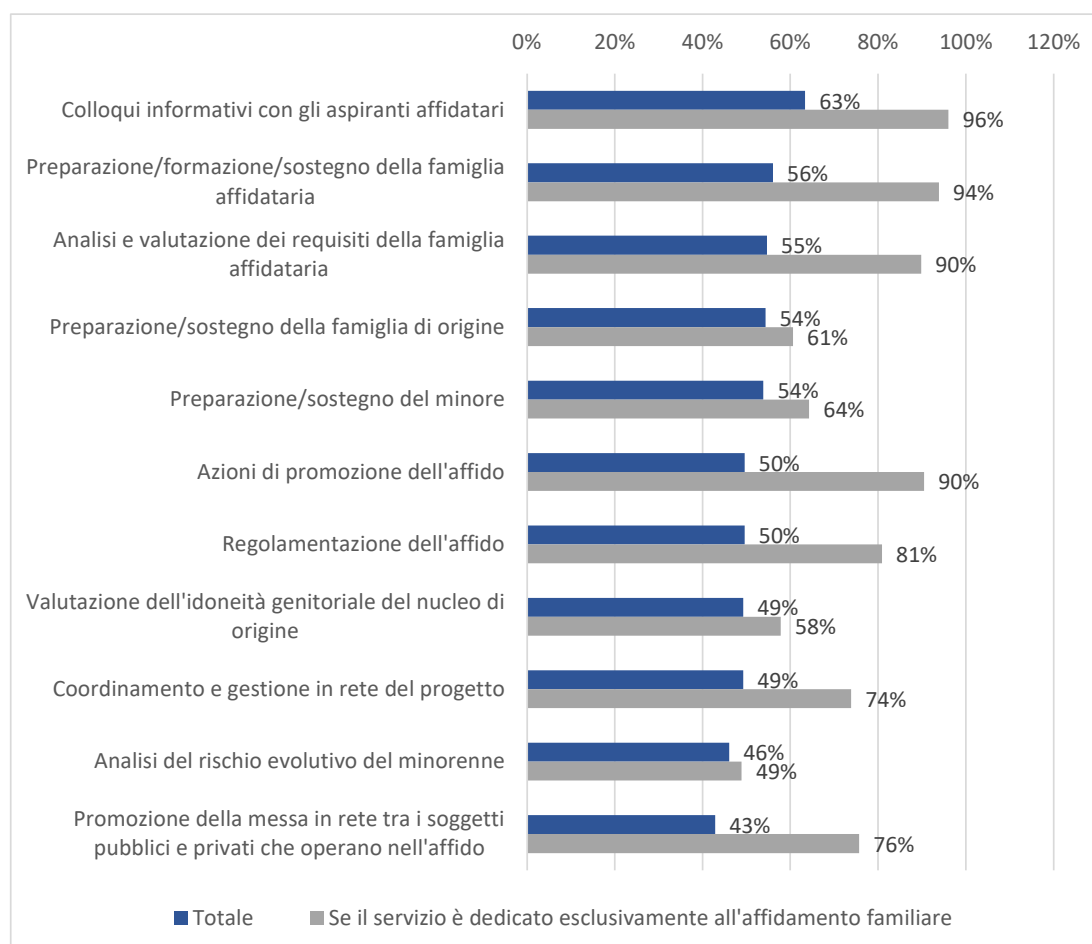
Tavola 37 – Affidamento familiare: tipo di gestione, val. %, 2022

Regione	Diretta	Esternalizzata	Mista
Piemonte	77,6	2,0	20,4
Valle D'Aosta	100,0	0,0	0,0
Lombardia	26,9	25,1	48,0
Bolzano	87,5	0,0	12,5
Veneto	35,7	5,4	58,9
Friuli-Venezia Giulia	66,7	0,0	33,3
Liguria	51,6	12,9	35,5
Emilia-Romagna	70,9	9,1	20,0
Toscana	75,5	3,8	20,7
Marche	73,6	9,4	17,0
Umbria	81,8	0,0	18,2
Lazio	63,5	7,7	28,8
Abruzzo	61,3	22,6	16,1
Molise	90,9	9,1	0,0
Campania	57,6	14,1	28,3
Puglia	83,8	5,7	10,5
Basilicata	93,5	0,0	6,5
Calabria	94,5	0,0	5,5
Sicilia	81,2	8,3	10,5
Sardegna	66,3	14,1	19,6
Italia	65,0	10,8	24,2

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

L'insieme delle attività che vengono espletate risulta ampia, il 63% dei servizi locali svolge i primi colloqui informativi con gli affidatari e oltre il 50% le funzioni di preparazione e sostegno della famiglia affidataria nonché l'analisi dei requisiti e anche sostegno alla famiglia di origine e al minorenne; meno diffusa la promozione della messa in rete dei soggetti pubblici e privati che operano nell'affido (43%). Come mostra il grafico che segue, si rileva una differenza interessante in termini di assunzione di funzioni se il l'attività di affidamento familiare è gestita da un servizio dedicato.

Figura 81– Attività espletate dal servizio di affidamento familiare, dati totali e per servizi dedicati, val. %, 2022 (multipla)



Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

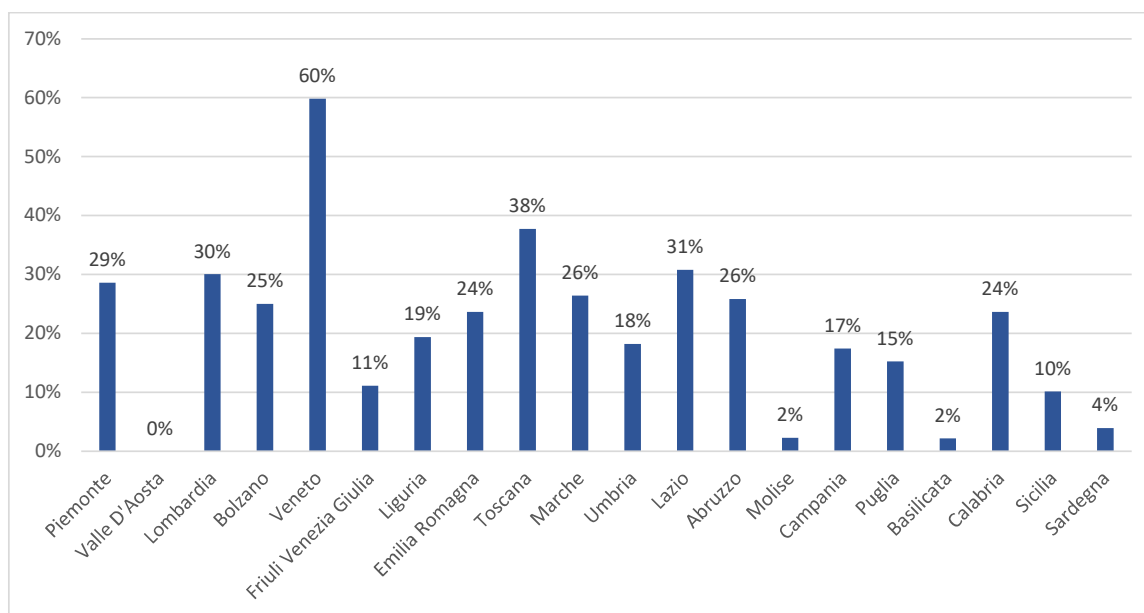
Se il servizio è dedicato in modo specialistico alla gestione dell'affidamento familiare, le prestazioni offerte al bambino e ai nuclei affidatari sono decisamente più complete e c'è anche un maggior investimento nella promozione e nelle attività di networking.

Tuttavia, dai dati emerge che il servizio non è quasi mai dedicato esclusivamente all'affidamento familiare: le risposte affermativo sono pari, nel 2022, al 20,4%. Dai dati emerge che in presenza di una gestione mista del servizio la quota di servizi dedicati esclusivamente all'affidamento familiare è più alta rispetto a quella registrata in situazioni di gestione diretta o esternalizzata.

Una quota sensibilmente più elevata di servizi dedicati solo all'affidamento familiare si registra in Veneto (60%). A riguardo si richiama la raccomandazione 122.d.1 riportata nelle Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare (2024) che evidenzia l'importanza di *“Costituire, di concerto con le Aziende Sanitarie Locali (ASL), servizi dedicati all'affidamento familiare, con individuazione chiara e precisa dell'ente cui spetta la funzione di “regia” dei diversi attori, in un'ottica di condivisione degli obiettivi e di verifica dei risultati, in coerenza con l'assetto del sistema dei servizi socio-sanitari definito a livello regionale.”*

Tra i soggetti attuatori che dichiarano di avere un servizio esclusivo dedicato, l'82% conferma l'esistenza di un regolamento che disciplina l'affidamento familiare.

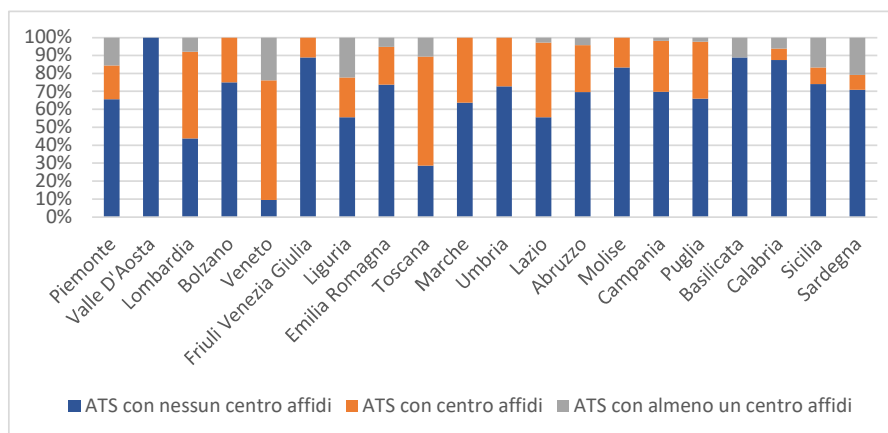
Figura 82 – Servizio dedicato esclusivamente all'affidamento familiare, val. % risposte affermative (soggetti attuatori), 2022



Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

A livello di ATS, in totale risulta che il 29% di questi ha un centro affidi che copre tutto il territorio dell'ambito, nell'8% degli ATS è presente almeno un centro affidi ma non copre la totalità del territorio, nel restante 63% degli ambiti non è presente nessun centro affidi. A livello regionale, come mostra la figura che segue, il Veneto e la Toscana confermano il loro primato con quote pari rispettivamente al 67% e al 61% di ATS con servizi dedicati esclusivamente all'affidamento familiare in tutto il territorio; seguono la Lombardia con il 48% e il Lazio con il 42%; Marche e Puglia tra il 32% e il 36%. Le regioni nelle quali più dell'80% degli ATS non presenta nessun centro affido sono la Valle d'Aosta, il Friuli Venezia-Giulia; la Basilicata; la Calabria e il Molise.

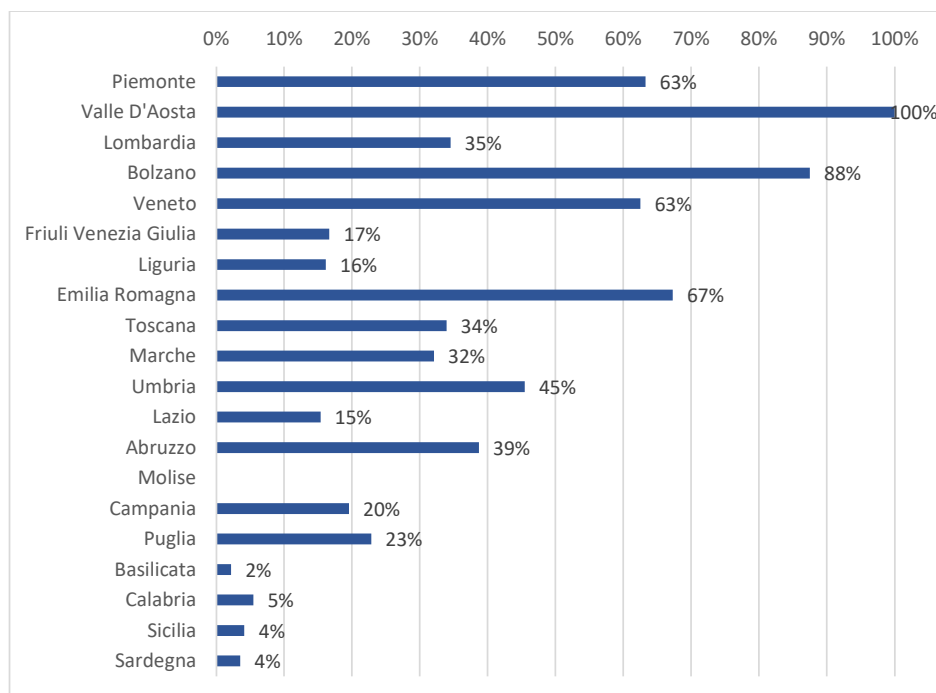
Figura 83 – Servizio dedicato esclusivamente all'affidamento familiare, val. % (ATS), 2022



Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

La presenza di una banca dati informatizzata sui soggetti affidatari registra una quota di risposte affermativa pari al 23% degli enti attuatori. A livello regionale si registrano quote superiori al 60% in Valle d'Aosta, in provincia di Bolzano, in Emilia-Romagna, in Piemonte e in Veneto; con quote pari o inferiori al 5% troviamo Calabria, Sicilia, Sardegna e Basilicata; il Molise registra una quota pari a zero. Anche su questo aspetto, nelle Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare si raccomanda, al fine di seguire adeguatamente ed efficientemente gli affidamenti familiari, di *“Curare la raccolta dati relativa alle candidature all'affidamento familiare, ai relativi percorsi di valutazione, alle richieste di affidamento familiare pervenute, agli affidamenti familiari avviati e a quelli conclusi.”* (raccomandazione 122.e.1).

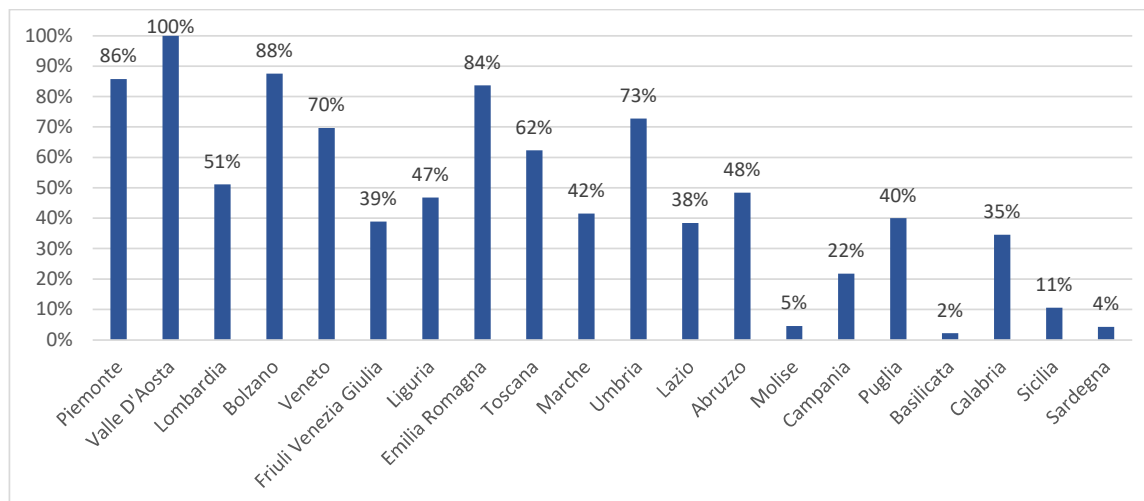
Figura 84 – Affidamento familiare: presenza di una banca dati informatizzata, val. % risposte affermative, 2022



Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Le modalità di accesso al servizio confermano una prioritaria attivazione da parte del servizio sociale (69%), seguono la segnalazione da altri soggetti (59,5%) e la richiesta da parte della famiglia (56%). L'attivazione per invio da altri servizi registra una quota pari al 52,5%.

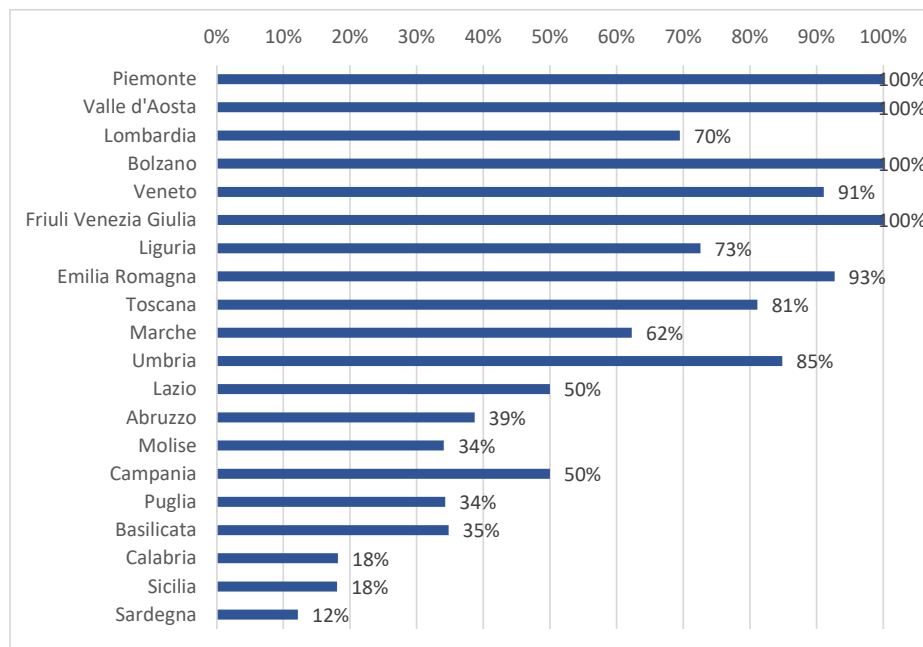
Per quanto riguarda la presenza all'interno del servizio di un'équipe permanente, questa viene confermata da circa il 35% dei soggetti attuatori. Laddove il servizio è dedicato esclusivamente all'affidamento familiare la presenza dell'équipe permanente sale all'87%. Valori molto inferiori alla media nazionale (comprese tra l'11% e il 2%) si registrano in Sicilia, Molise, Sardegna e Basilicata; quote superiori all'80% si registrano in Valle d'Aosta, nella Provincia autonoma di Bolzano, in Piemonte e in Emilia-Romagna.

Figura 85 – Affidamento familiare: presenza di un'équipe permanente, val. % risposte affermative, 2022

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Sull'importanza dell'équipe multidisciplinare le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare riportano nella raccomandazione 331.3 la necessità di *“Garantire ai bambini, per i quali è stato attivato un processo di protezione e cura, la presa in carico da parte di un'équipe multidisciplinare, costituita possibilmente dalle figure dell'assistente sociale, dello psicologo e dell'educatore professionale, integrata con altre figure in base alle problematiche del bambino e del suo nucleo.”* Incrociando i dati con il numero di minorenni fuori famiglia emerge che, al 2022, circa 3.700 minorenni in affidamento non sono supportati dalla presenza di un'équipe multidisciplinare permanente. Considerando i dati per ripartizioni nelle Isole e nel Sud la mancanza di un'équipe multidisciplinare permanente coinvolge circa 1 minorenne su 2.

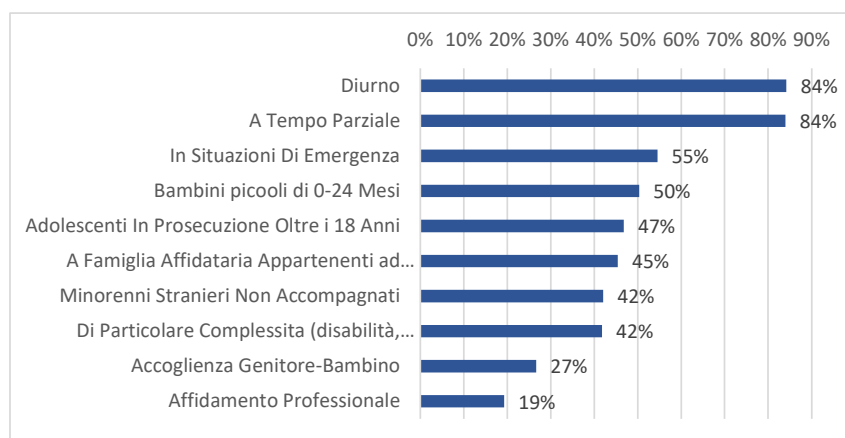
Come esposto anche in precedenza, accanto al classico affidamento residenziale per almeno 5 notti alla settimana, il 48% delle realtà territoriali promuove diverse forme di affido. In presenza di un centro affidi la quota di soggetti attuatori che promuovono altre forme di affidamento raggiunge una quota dell'82,5%, mentre dove questo non è presente si riduce a circa il 39%. Come mostra il grafico che segue, da un confronto su base regionale emerge che, in 8 regioni la quota di soggetti attuatori che dichiara di promuovere altre forme di affidamento è superiore all'80%; altre 7 regioni invece registrano una quota inferiore alla media nazionale e in 3 di queste la quota scende sotto il 20%.

Figura 86 – Altre forme di affidamento promosse, val. % risposte affermative, 2022

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Tra i soggetti attuatori che promuovono altre forme di affidamento, l'84% offre l'affido diurno e quello a tempo parziale; le forme di affidamento 'in situazioni di emergenza' sono realizzate dal 55% dei soggetti attuatori; l'affidamento di 'bambini piccoli 0-24 mesi' è messo in atto dal 50%; circa il 45% dei soggetti attuatori offre forme di affidamento ad 'adolescenti in prosecuzione oltre i 18 anni' e 'a famiglia affidataria appartenenti ad una rete di famiglie'.

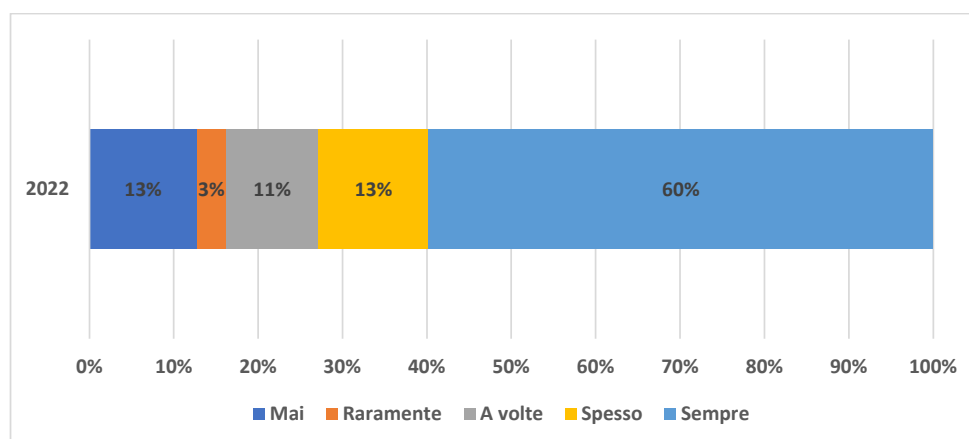
Le altre forme di affidamento relative ai casi di particolare complessità (disabilità, disturbi psichiatrici, problemi sanitari) e ai minorenni stranieri non accompagnati registrano un'incidenza del 42%. L'accoglienza genitore-bambino e l'affidamento professionale sono realizzati rispettivamente dal 27% e dal 19% dei soggetti attuatori.

Figura 87 – Altre forme di affidamento promosse, val. %, 2022 (multipla)

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Come noto, la protezione e la tutela di bambini e ragazzi si realizza secondo il Progetto Quadro che definisce la cornice complessiva nella quale si inserisce l'accoglienza. Le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare raccomandano: *“Accompagnare ogni forma di allontanamento di un bambino dalla propria famiglia, disposta ai sensi dell'art. 2 della legge 184/83, da una specifica azione progettuale individualizzata definita “Progetto Quadro” (raccomandazione 331.1).* Il Progetto Quadro riguarda l'insieme coordinato e integrato degli interventi sociali, sanitari ed educativi finalizzati a promuovere il benessere del bambino e a rimuovere la situazione di rischio o di pregiudizio in cui si trova. Normalmente, gli interventi si rivolgono ad una pluralità di soggetti e aree di interesse: direttamente al bambino, alla sua famiglia, all'ambiente sociale in cui vivono, alle relazioni in essere o da sviluppare tra famiglia, bambino e comunità locale. Dalla rilevazione SIOSS emerge che, il Progetto Quadro è uno strumento di progettazione individualizzata che comincia ad essere diffuso e acquisito come buona pratica sociale, esso viene infatti elaborato dal 73% dei soggetti attuatori (la quota raggiunge l'87% nei servizi a gestione mista e si riduce al 68% laddove c'è una gestione diretta).

Figura 88 – Affidamento familiare: redazione del Progetto Quadro, val. %, 2022



Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

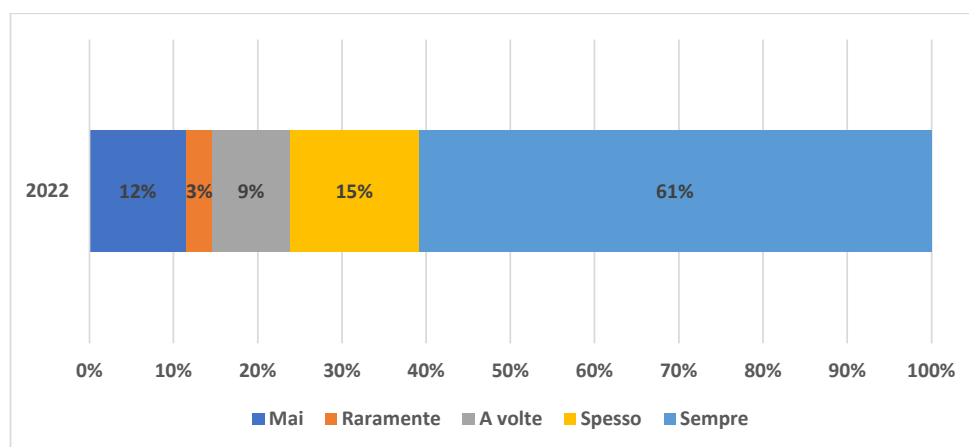
A livello regionale emergono delle aree di scarsa applicazione del Progetto quadro nelle quali le risposte nettamente positive da parte dei servizi registrano quote inferiori al 60% dei soggetti attuatori. Su questi dati sarà però opportuno fare una verifica più puntuale con le Regioni e gli ATS dove lo strumento pare un po' meno diffuso allo scopo di verificare la comprensione del contenuto informativo del campo e, in ogni caso, favorire percorsi di potenziamento delle pratiche professionali in occasione della disseminazione delle linee di indirizzo aggiornate. Nei territori in cui il Progetto Quadro viene redatto, nella maggioranza dei contesti il suo monitoraggio e la sua valutazione si realizzano a cadenza prestabilita (58%), mentre per il restante si procede in relazione a richieste specifiche legate al percorso del minore.

Nelle Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare si raccomanda inoltre di *“Adottare un atto deliberativo, a livello dell'ambito territoriale individuato per la gestione dei servizi sociali, che definisca le modalità tecniche ed operative in materia di affidamento familiare”* (raccomandazione 122.2) e tra le azioni/indicazioni operative si sottolinea l'importanza della formalizzazione dell'affidamento sia consensuale che giudiziale e del rilascio agli affidatari un'attestazione dell'affidamento del bambino. La formalizzazione va intesa come una buona pratica che le Linee di indirizzo hanno inteso disseminare per rafforzare sul fronte sociale le disposizioni formali da parte dell'autorità giudiziaria. Il percorso di adozione di questo strumento è ancora da completare, ma pare significativo che già circa il 50% dei servizi mappati dichiarino di prevedere in modo formale la sottoscrizione di un contratto di affidamento collegato al progetto educativo del minore affidato. Si tratta di un lento consolidarsi di strumenti e modalità operative che però presentano una diffusione territoriale ancora differenziata. Nelle regioni del Sud si registrano quote pari o inferiori alla media nazionale, in particolare in Molise, in Campania e in Sardegna la quota è intorno al 35%; in Basilicata, Sicilia e Calabria la quota scende sotto il 20%. Altrettanto utile anche la regolamentazione formale del contributo

economico erogato alle famiglie affidatarie che è presente nel 54,4% dei territori e nel 92,7% di questi non è erogato sulla base della dichiarazione ISEE.

Il Progetto educativo individuale è parte integrante e al contempo distinto dal Progetto Quadro. Nelle Linee di indirizzo si parla di progetto di affidamento che nel contenuto e nelle finalità è assimilabile al progetto educativo individuale del SIOSS e riportano quanto segue: *“Accompagnare ogni accoglienza in famiglia affidataria con una specifica progettazione individualizzata, denominata “Progetto di Affidamento” familiare”* (Raccomandazione 333.1). Il progetto individuale risulta prassi diffusa: viene redatto dal 76% dei soggetti attuatori.

Figura 89 – Affidamento familiare: redazione del Progetto educativo individuale, val. %, 2022



Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Anche in questo caso si osservano alcune differenze territoriali che meritano un approfondimento di tipo qualitativo in un contatto diretto con i referenti regionali e dei servizi allo scopo di comprendere quali siano effettivamente le prassi in uso e se vi sia anche una difficoltà collegata a modi diversi di indicare la procedura e il dispositivo.

Laddove il PEI viene redatto le attività di monitoraggio e di valutazione si realizzano in maggioranza a cadenza prestabilita (59%) o sulla base di una specifica richiesta connessa a bisogni emergenti (41%).

I dati raccolti in SIOSS presentano una realtà organizzativa e operativa che per taluni dispositivi tipici del percorso di affidamento mostra un graduale diffondersi di prassi uniformi e coerenti con le linee di indirizzo, rimangono però delle aree di criticità che richiedono verifiche specifiche. Il Progetto Quadro e il progetto educativo individualizzato non sono un'opzione possibile, essi rappresentano la griglia fondamentale di riferimento e di senso per il minorenni, la famiglia di origine e i servizi.

Per i bambini e i ragazzi in affidamento familiare i servizi sociali territoriali dovrebbero prevedere diversi tipi di sostegno, anche sulla base di quanto riportato nelle linee di indirizzo *“Nella regolamentazione regionale in materia di affidamento familiare prevedere adeguate forme di sostegno diretto ed indiretto alle famiglie affidatarie, disciplinate ai diversi livelli istituzionali”* (raccomandazione 121.4). In ordine decrescente di erogazione risultano: i rimborsi spese per interventi e servizi specifici¹³ con una quota del 38,1%; i contributi

¹³ Tra i rimborsi si considerano quelli relativi a spese sanitarie, visite specialistiche e/o urgenti, ortodonzia e/o cure dentali, occhiali da vista, psicoterapia, ausili o protesi non fornite né rimborsate dal sistema sanitario, soggiorni, cure climatiche e/o termali, libri di testo e materiale scolastico, recupero scolastico, rimborso chilometrico (in caso di accompagnamento frequenti e/o residenza in altro comune), attività sportiva e/o associativa, trasporto scolastico, corredo d'ingresso.

indiretti¹⁴ con una quota del 33,2%; le agevolazioni¹⁵ con un valore pari al 24%. La tabella sottostante riporta i dati relativi ai sostegni su base regionale.

Tavola 38– Affidamento familiare: tipi di sostegno, val. %, 2022 (multipla)

Regione	Rimborsi spese per interventi e servizi specifici	Contributi indiretti	Agevolazioni
Piemonte	93,9	77,6	46,9
Valle d'Aosta	0,0	100,0	0,0
Lombardia	71,7	48,9	39,9
Bolzano	100,0	50,0	12,5
Veneto	55,4	38,4	27,7
Friuli-Venezia Giulia	94,4	88,9	33,3
Liguria	66,1	50,0	51,6
Emilia-Romagna	80,0	78,2	70,9
Toscana	77,4	73,6	62,3
Marche	41,5	58,5	35,8
Umbria	63,6	27,3	33,3
Lazio	53,8	34,6	26,9
Abruzzo	25,8	25,8	25,8
Molise	2,3	34,1	4,5
Campania	10,9	21,7	13,0
Puglia	34,3	30,5	10,5
Basilicata	17,4	6,5	8,7
Calabria	9,1	3,6	1,8
Sicilia	7,9	8,3	7,1
Sardegna	14,1	20,4	12,5
Totale	38,1	33,2	24,0

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Per quanto riguarda i progetti post-accoglienza, dai dati emerge che solo il 27% dei soggetti attuatori promuove progetti post-accoglienza (il dato si riduce a circa il 16,6% se la gestione risulta esternalizzata). A livello regionale le quote sono pari o superiori al 50% in Valle d'Aosta, Piemonte, Emilia-Romagna, Umbria, Toscana, Bolzano e Friuli-Venezia Giulia; sono inferiori al 10% in Sicilia, Basilicata e Molise.

Infine, in relazione alle dotazioni organiche nella gestione del servizio si rileva una significativa prevalenza di assistenti sociali (60%) che per il 69,6% sono dipendenti a tempo indeterminato. Seguono gli educatori (15,5%), gli psicologi (11,4%) e in forma residuale gli operatori socio sanitari, gli addetti all'assistenza di base e gli operatori tecnici addetti (OSS-AdB – OTA complessivamente rappresentano il 4,6%). Circa l'8% della dotazione organica è rappresentato da altre figure professionali (tra i quali mediatori culturali, pedagogisti, sociologi).

Anche in questo caso abbiamo però differenti incidenze a livello territoriale. Come si evince dal grafico, la prevalenza di assistenti sociali è confermata nella maggior parte delle regioni, in particolare quote pari o

¹⁴ Tra i contributi indiretti si considerano quelli relativi ad assicurazioni per gli affidati, per gli affidatari, esenzione da ticket sanitari, frequenza gratuita di asili nido pubblici, esenzione dal pagamento della mensa scolastica, riduzione retta di asili nido o mensa scolastica, tessere gratuite del trasporto urbano, esenzione dalla quota del trasporto scolastico, interventi educativi domiciliari.

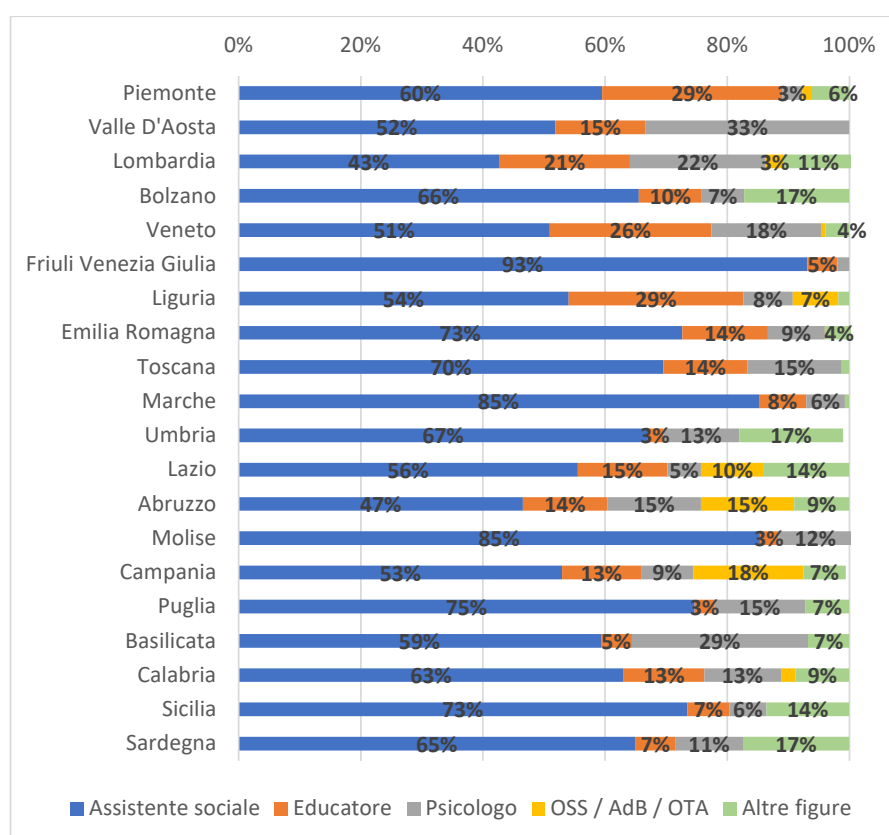
¹⁵ Tra le agevolazioni si considerano la priorità nell'iscrizione ad asili nido e scuole materne comunali o statali, cure ortodontiche o dentali gratuite sulla base di protocolli con assicurazioni, attività sportive sulla base di protocolli.

superiori al 70% si registrano in Friuli-Venezia Giulia, Molise, Marche, Puglia, Sicilia, Emilia-Romagna e Toscana; in Abruzzo e Lombardia la quota è inferiore al 50%.

Importante la presenza di educatori nelle équipes del Piemonte e della Liguria (circa il 29%), del Veneto (intorno al 26%) e della Lombardia (21%). La figura dello psicologo registra quote molto superiori al valore medio nazionale in Valle d'Aosta, Basilicata e Lombardia; quella di OSS/AdB/OTA in Campania, Abruzzo e Lazio.

Gli operatori esternalizzati rappresentano in media il 29% del totale, con quote di molto superiori in Abruzzo (64,6%) e Valle d'Aosta (48%). Un terzo degli operatori esternalizzati è un assistente sociale, gli educatori rappresentano il 26,6%.

Figura 90 – Affidamento familiare: dotazione organica, val. %, 2022

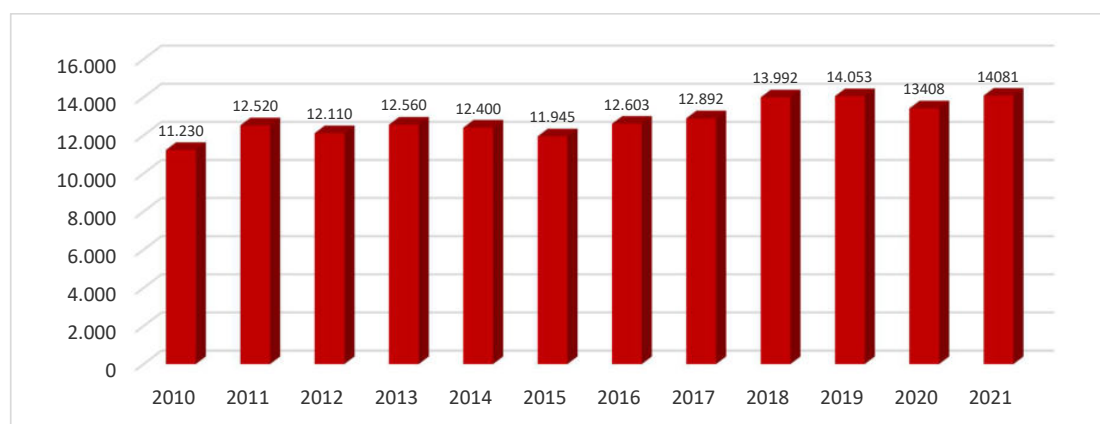


Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

2.3.5 I principali esiti sui servizi residenziali per minorenni

In merito all'accoglienza residenziale, dai dati raccolti attraverso la rilevazione coordinata con le Regioni e le Province Autonome negli ultimi anni si è osservato un valore in leggera ripresa e in linea rispetto ai dati rilevati negli anni a conferma di una relativa stabilizzazione dell'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni successiva ad una prima stagione caratterizzata da una decisa diminuzione degli stessi, che si è protratta sino al 2010 e una seconda stagione di oscillazioni attorno agli 11-12mila casi tra il 2015 e il 2016. Nel 2021 si stimavano in 14.081 i bambini e ragazzi di 0-17 anni accolti nelle comunità residenziali, al netto dei minori stranieri non accompagnati.

Figura 91 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni nei servizi residenziali per minorenni al netto dei MSNA. Italia (stime). Rilevazione coordinata Con le Regione e le Province Autonome, 2010-2021



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Regioni e Province autonome – Istituto degli Innocenti

Complessivamente, al 31/12/2022 risultano accolti nei servizi residenziali 25.301 minorenni incluso i MSNA: 24% di questi è in Lombardia, l'11,4% in Sicilia, il 9% in Emilia-Romagna. Seguono il Lazio, la Puglia e il Piemonte con quote intorno al 7%; la Campania (6%); la Toscana e il Veneto (intorno al 5%). La Liguria registra una quota di poco superiore al 4%; tutte le altre regioni registrano un valore inferiore al 3%.

I dati integrativi per il 2022 registrano 18.081 minorenni accolti in strutture residenziali al netto dei MSNA. In termini relativi, in rapporto alla popolazione residente della corrispondente età di riferimento, risultano coinvolti circa 2 minorenni ogni mille bambini e adolescenti residenti di 0-17 anni.

Il dato nazionale risulta in crescita rispetto alle precedenti rilevazioni e si osservano, come previsto, degli scostamenti a livello regionale dettati dalla differente impostazione territoriale della raccolta dei dati.

Tavola 39 – Minorenni accolti nei servizi residenziali al netto dei MSNA, 2022

Regioni	Numero rilevato di minorenni accolti in strutture residenziali - SIOSS 2022 (al netto dei MSNA)	% ATS con dati integrativi
Piemonte	1.189	100,0
Valle d'Aosta	38	100,0
Lombardia	4.382	96,7
Bolzano	173	87,5
Trento	187	100,0
Veneto	1.038	100,0

Friuli-Venezia Giulia	319	100,0
Liguria	712	100,0
Emilia-Romagna	1.786	100,0
Toscana	613	96,4
Marche	444	95,7
Umbria	262	91,7
Lazio	1.380	97,3
Abruzzo	250	95,8
Molise	55	85,7
Campania	1.296	90,0
Puglia	1.295	89,0
Basilicata	143	100,0
Calabria	463	96,9
Sicilia	1.546	92,7
Sardegna	510	96,0
Italia	18.081	95,2

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

La presenza di MSNA nella rete di accoglienze residenziali socioeducative per minorenni (di natura quindi generalista) ha un peso molto differenziato tra le regioni. Dai dati in SIOSS il loro peso a livello nazionale è pari al 26,7% degli accolti, un valore molto più alto in Toscana (49%), in Molise, Sicilia e Abruzzo (pari o superiori al 40%), segue la Basilicata con il 39,1%. Si collocano sul fronte opposto con valori molto inferiori al dato nazionale Campania (14,1%), Sardegna (9,3%) e Friuli-Venezia Giulia (2,7%).

Tavola 40 - I dati integrativi sull'accoglienza residenziale: minorenni in carico e MSNA¹⁶ al 31/12/2022, val. ass. e %

Regione	Minorenni accolti nei servizi residenziali dati integrativi (compresi MSNA)	MSNA	Incidenza target MSNA su minorenni accolti nei servizi residenziali (dati integrativi)
Piemonte	1.656	467	28,2
Valle d'Aosta	60	22	36,7
Lombardia	5.985	1.603	26,8
Bolzano	237	64	27,0
Trento	187		0,0
Veneto	1.334	296	22,2
Friuli-Venezia Giulia	328	9	2,7
Liguria	1.079	367	34,0
Emilia-Romagna	2.305	519	22,5
Toscana	1.202	589	49,0
Marche	545	101	18,5

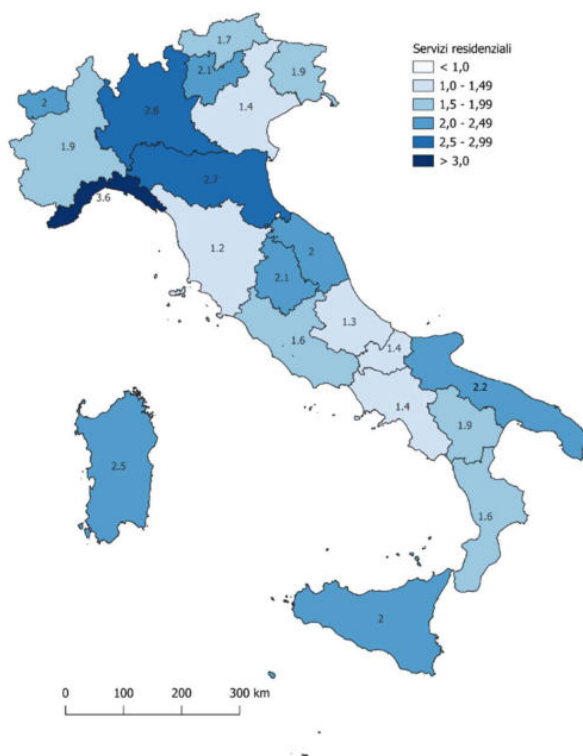
¹⁶ Valore calcolato partendo dal totale degli utenti per i quali sono disponibili i dati integrativi.

Umbria	325	63	19,4
Lazio	1.761	381	21,6
Abruzzo	417	167	40,0
Molise	99	44	44,4
Campania	1.508	212	14,1
Puglia	1.664	369	22,2
Basilicata	235	92	39,1
Calabria	568	105	18,5
Sicilia	2.625	1079	41,1
Sardegna	562	52	9,3
Italia	24.682	6.601	26,7

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

La distribuzione territoriale dei tassi di accoglienza dei bambini e dei ragazzi allontanati dal nucleo familiare di origine (al netto dei MSNA) e collocati nei servizi residenziali per minorenni evidenzia una certa eterogeneità regionale: si oscilla dai valori superiori al 3 per mille in Liguria (3,6) a valori di poco superiori all'1 per mille in Toscana e Abruzzo.

Figura 92 - Bambini e adolescenti nei servizi residenziali per minorenni al netto dei MSNA per 1.000 residenti di 0-17 anni, 2022



Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti e Istat

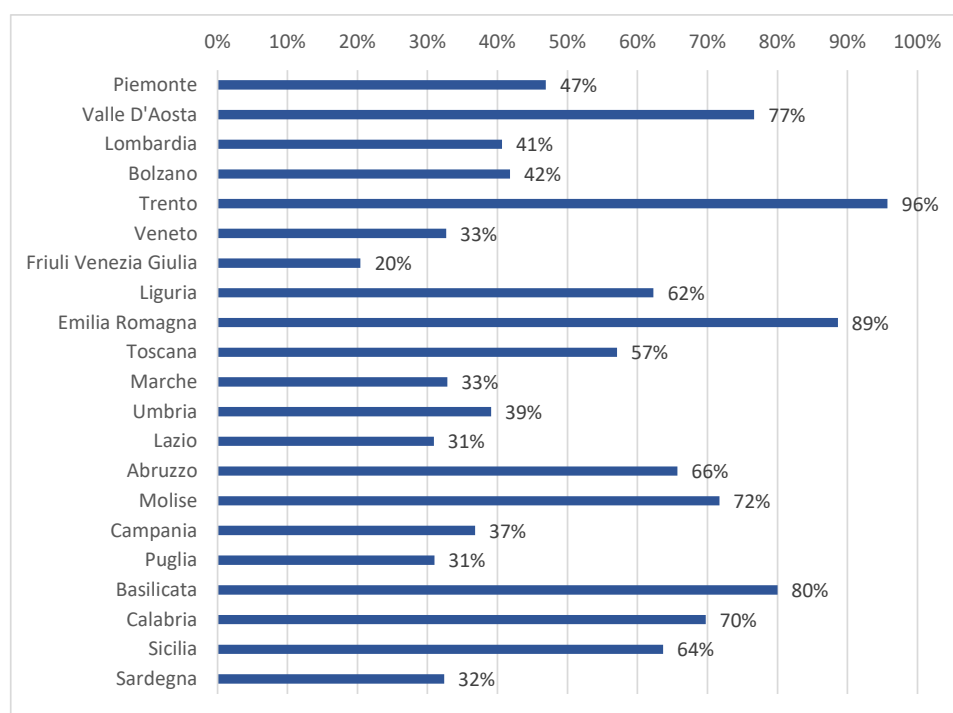
Le indagini campionarie condotte negli anni hanno evidenziato un fenomeno che si riscontra sovente in alcune realtà territoriali e per alcuni gruppi di minorenni, ovvero sia il collocamento fuori ATS o finanche fuori regione a causa di scarse strutture disponibili oppure per esigenze di protezione e tutela del minorenne.

Dai dati risulta che circa la metà dei minorenni è collocato in strutture presenti nel territorio di competenza e su base regionale, come mostra il grafico che segue, si registrano forti differenze territoriali. La provincia autonoma di Trento e l'Emilia-Romagna sono i territori che mostrano una maggiore continuità tra sede della struttura e servizio sociale di riferimento del minorenne, la percentuale più bassa si riscontra invece in Friuli-Venezia Giulia.

È questo un dato che merita un approfondimento anche di tipo qualitativo al fine di comprendere quanto possa influenzare la risposta anche il livello di territorializzazione degli ATS, in particolare ove essi siano molto numerosi per essere maggiormente capillari in un'area geografica vasta e diversificata.

Su questo aspetto si rivela utile una disamina attenta alle specificità territoriali per discriminare tra situazioni determinate dalla mancanza di strutture nel territorio di riferimento, quindi con una collocazione fuori ambito o fuori regione potenzialmente produttrice di effetti negativi di sradicamento del minorenne dal suo tessuto di relazioni, da altre situazioni nelle quali, al contrario, tale effetto è necessario per allontanare il ragazzo o la ragazza da contesti pericolosi o illegali e quindi avviare in maggior sicurezza un progetto educativo di reinserimento sociale.

Figura 93 – Minorenni accolti nei servizi residenziali del territorio di competenza inclusi MSNA, val. %, 2022



Fonte: SIOSS – Istituto degli Innocenti

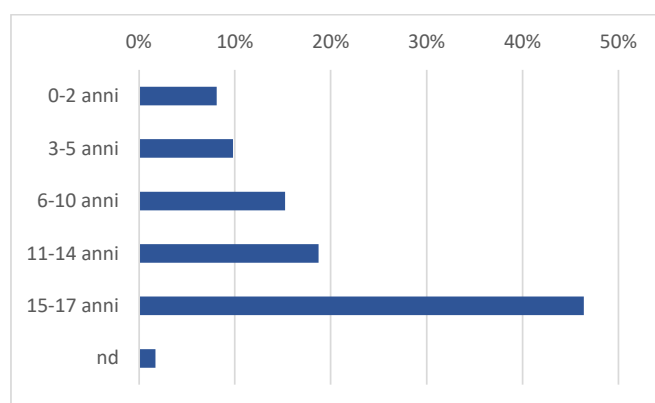
Le analisi che seguono, come per l'affidamento familiare, sono effettuate sui dati raccolti attraverso le tabelle integrative degli allegati di SIOSS, come spiegato anche per l'affidamento familiare.

In relazione alla distribuzione di genere si registra una prevalenza maschile con una quota pari al 63%. Su base regionale in Molise, Toscana e Basilicata si registra una quota di componente maschile compresa tra il 74% e l'80%; è invece inferiore al 50% in Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Si evidenzia che in Toscana e in Molise l'alta quota di componente maschile può essere ricondotta ad una presenza più consistente di MSNA collocati nei servizi residenziali, con valori pari rispettivamente al 49% e al 44,4%.

Il 9,5% dei minorenni collocati in strutture residenziali presenta una disabilità psicofisica o disturbi dell'attenzione e del linguaggio o una vulnerabilità socioculturale così come definite nella nota tecnica¹⁷. Una quota particolarmente elevata rispetto alla media nazionale si registra nelle Province autonome di Trento (44,4%) e Bolzano (33,3%); seguono il Veneto e la Sardegna con il 18,5%.

Il 46,4% dei minorenni accolti in strutture residenziali ha tra 15 e 17 anni, il 18,7% tra 11 e 14 anni, il 15,2% tra 6 e 10 anni. Nella classe d'età 3-5 anni ricade il 9,8% dei minorenni mentre l'8,1% ha meno di 2 anni. Il dato sull'età non è disponibile per circa l'1,8% dei casi.

Figura 94 – Minorenni accolti nei servizi residenziali per classi d'età, val. %, 2022



Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

Su base regionale si evidenzia che in Molise, Toscana, Trento e Valle d'Aosta la quota di minorenni 15-17 anni è più alta rispetto al dato medio ed è compresa tra il 63,3% e il 73,7%. Anche in questo caso la struttura per età dei minorenni collocati nei servizi residenziali delle regioni Molise e Toscana è influenzata dalla presenza dei MSNA che registrano, in queste regioni, quote pari o superiori al 44%. In Friuli-Venezia Giulia il 27,5% dei minorenni collocati in struttura ha meno di 5 anni a fronte di un valore medio del 17,9%.

Tavola 41 – Minorenni accolti nei servizi residenziali per classi d'età, val. %, 2022

Regioni	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	n.d.
Piemonte	7,2	6,7	10,6	18,6	56,9	
Valle D'Aosta	5,0	6,7	11,7	13,3	63,3	
Lombardia	9,9	11,4	16,5	18,4	43,6	0,2
Bolzano	7,2	10,1	12,7	24,0	46,0	
Trento	4,3	2,7	5,3	21,9	65,8	
Veneto	7,4	6,1	10,0	16,0	50,2	10,3
Friuli-Venezia Giulia	11,9	15,6	19,8	24,7	27,1	0,9
Liguria	9,2	8,1	12,4	18,1	50,9	1,3
Emilia-Romagna	9,7	11,4	16,3	19,1	43,1	0,4
Toscana	4,4	4,5	6,7	15,0	69,3	0,1
Marche	9,0	14,3	17,3	16,3	43,1	
Umbria	8,3	15,4	16,9	13,2	45,6	0,6
Lazio	6,0	8,6	16,9	23,1	45,3	0,1
Abruzzo	10,3	7,0	11,3	18,9	49,9	2,6

¹⁷ Disabilità fisica, psichica, sensoriale, intellettiva o plurima certificata secondo la legge 104/92 oppure Disturbi Specifici di Apprendimento (DSA) (legge 170/2010), Disturbo dell'Attenzione e dell'Iperattività (ADHD) (C.M. 2213/2012 (ADHD) MIUR), Deficit del linguaggio, Deficit delle abilità motorie Deficit delle abilità non verbali, Svantaggio socio-economico, linguistico e culturale BES (DSL – Direttiva MIUR del 27/12/12).

Molise	8,1	3,0	4,1	11,1	73,7	
Campania	7,3	14,7	23,6	21,0	29,6	3,8
Puglia	7,7	9,1	17,4	20,1	44,5	1,2
Basilicata	4,3	3,0	12,8	19,1	55,3	5,5
Calabria	3,9	6,3	16,9	26,8	34,5	11,6
Sicilia	7,7	10,5	15,3	15,5	48,9	2,1
Sardegna	6,8	10,0	16,0	19,4	42,3	5,5
Italia	8,1	9,8	15,2	18,7	46,4	1,8

Fonte: SIOSS dati integrativi – Istituto degli Innocenti

Come nel caso dell'affidamento familiare, anche per i minorenni collocati in comunità residenziali nella maggior parte dei casi (74,3%) si segnala la presenza di un provvedimento di affido di tipo giudiziale. Si registrano quote di affidamenti di natura giudiziale superiori al valore medio in Valle d'Aosta, Basilicata, Liguria, Calabria, Abruzzo e Campania con valori pari o superiori al 90%. Al contrario, l'incidenza è più bassa (al di sotto del 60%) in Veneto, nella Provincia di Trento e in Emilia-Romagna.

2.3.5.1 Organizzazione del servizio di accoglienza in strutture residenziali per minorenni

Le informazioni relative alla presenza di servizi residenziali per minorenni indicano che al 31/12/ 2022, sono 3.680 le strutture residenziali indicate dagli ATS rispondenti, per un totale di 25.287 posti di accoglienza di cui circa 3.200 in pronta accoglienza. I dati su base regionale vengono riportati nella tavola che segue.

Tavola 42 – Servizi residenziali per minorenni e posti letto, val. ass., 2022

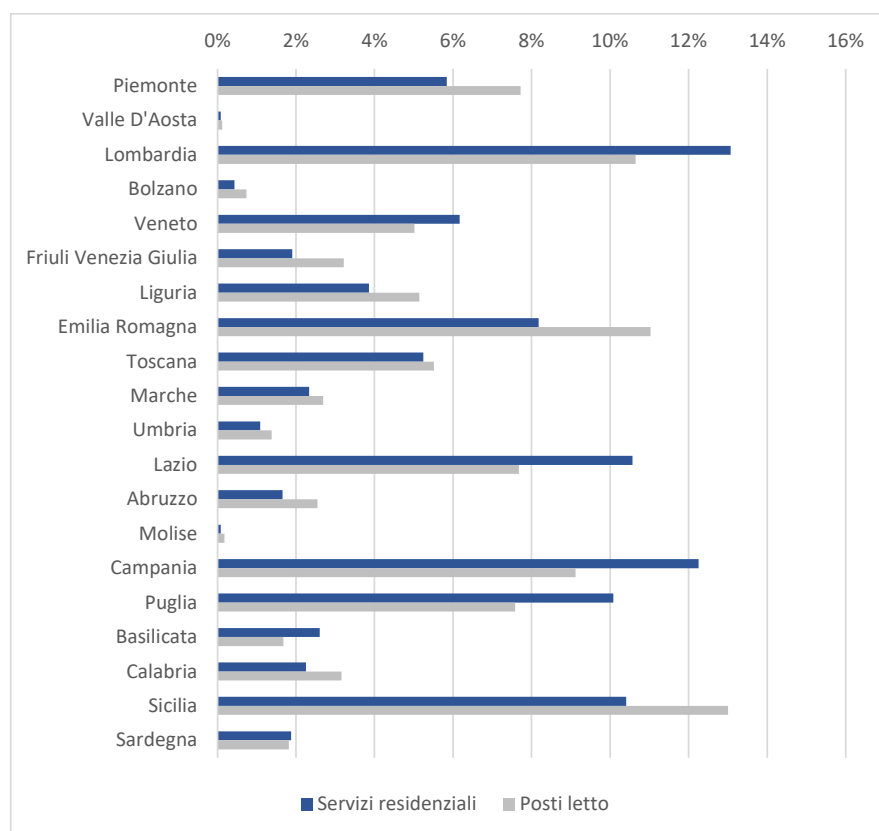
Regioni	N. servizi residenziali	N. posti letto	di cui Pronta accoglienza
Piemonte	215	1.953	67
Valle D'Aosta	3	31	0
Lombardia	481	2.693	112
Bolzano	16	187	6
Veneto	227	1.268	50
Friuli-Venezia Giulia	70	814	0
Liguria	142	1.300	402
Emilia-Romagna	301	2.789	103
Toscana	193	1.394	92
Marche	86	681	68
Umbria	40	349	15
Lazio	389	1.942	250
Abruzzo	61	644	82
Molise	3	46	8
Campania	451	2.307	691
Puglia	371	1.918	799
Basilicata	96	424	64
Calabria	83	799	49
Sicilia	383	3.289	342
Sardegna	69	459	45
Italia	3.680	25.287	3.245

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

I servizi residenziali per minorenni sono localizzati principalmente in Lombardia, Campania, Lazio, Sicilia e Puglia con quote comprese tra il 13% e il 10%, segue l'Emilia-Romagna con un valore intorno all'8%. Il Veneto e il Piemonte registrano una quota pari circa al 6%; la Toscana intorno al 5%. In tutte le altre regioni il valore è pari o inferiore al 4%, nella Provincia autonoma di Bolzano, in Valle d'Aosta e in Molise non si raggiunge l'1%.

Considerando il numero di posti letto, con quote superiori al 10%, troviamo la Sicilia, l'Emilia-Romagna e la Lombardia; segue la Campania con il 9%; il Lazio, la Puglia e il Piemonte con un valore di poco inferiore all'8%.

Figura 95 – Servizi residenziali per minorenni e posti letto: distribuzione regionale, val. %, 2022

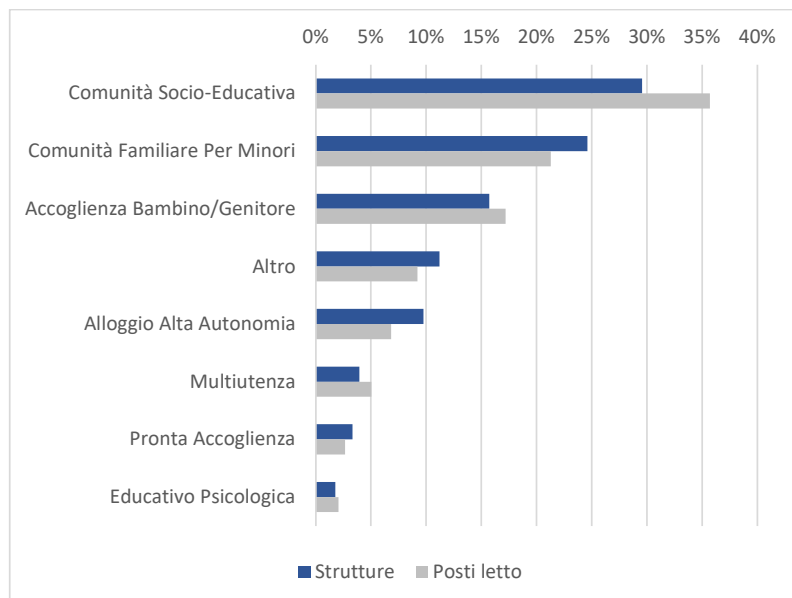


Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

I tipi di servizio residenziale per minorenni più diffusi, sia in termini di numero di strutture che in termini di posti letto, sono la comunità socio-educativa che rappresenta poco meno del 30% delle strutture e quasi il 36% dei posti letto, e le comunità di tipo familiare (24,6% delle strutture, 21,3% dei posti letto).

Tra i servizi mappati ci sono anche i servizi per l'accoglienza bambino/genitore (15,7% di strutture, 17,2% dei posti letto) nei quali sono ospiti minorenni insieme ad un familiare, non si tratta quindi di servizi residenziali per minorenni separati dalla famiglia di origine; questo tipo di strutture sono molto presenti, con quote intorno al 30% dei servizi, in Provincia di Bolzano, Piemonte e Calabria.

Su base regionale, le comunità socio-educative rappresentano più del 50% del totale dei servizi residenziali regionali in Valle d'Aosta, Umbria e Friuli Venezia Giulia; nel Lazio la metà dei servizi residenziali per minorenni è rappresentato invece dalle comunità familiari per minorenni. In Toscana circa un terzo dei servizi residenziali per minorenni è rappresentato dagli alloggi ad alta autonomia.

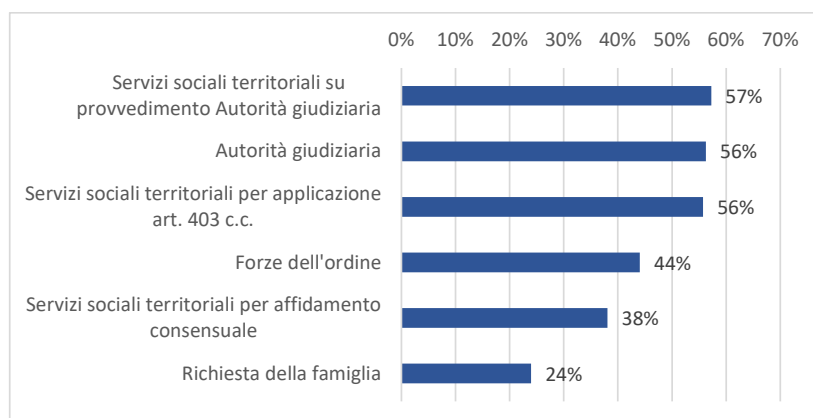
Figura 96 – Servizi residenziali per minorenni e posti letto per tipologia, val. %, 2022

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Laddove sono presenti strutture, il 93,6% dei soggetti attuatori dichiara l'esistenza di una procedura per l'autorizzazione e di questi:

- il 95,6% indica che tutti i servizi residenziali per minorenni presenti sul territorio sono regolarmente autorizzati;
- il 54,7% afferma che tutte le comunità risultano accreditate;
- il 91,6% riporta che le comunità sono dotate di Carta dei servizi.

Il sistema raccoglie informazioni anche sulle modalità di accesso alla collocazione in un servizio residenziale per minorenni, in particolare si chiede (con un campo a risposta multipla) se esso avvenga su provvedimento dell'autorità giudiziaria, richiesta da parte delle Forze dell'Ordine, richiesta della famiglia, dei servizi sociali territoriali in applicazione dell'art. 403 c.c.; servizi sociali territoriali per affidamento consensuale; servizi sociali territoriali su provvedimento dell'autorità giudiziaria; altro.

Figura 97– Modalità di accesso alla collocazione in un servizio residenziale per minorenni, val. %, 2022 (multipla)

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

L'analisi territoriale permette di apprezzare differenze che presumibilmente sono il risultato di prassi locali di gestione dei casi, nonché di forme di rapporto tra istituzioni del territorio. In particolare, l'attivazione di una collocazione basata su un progetto condiviso con la famiglia di origine se non addirittura su richiesta della stessa, appare una strada considerata come percorribile e percorsa con maggiore frequenza in Friuli-Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Calabria, Bolzano e Emilia-Romagna. Se l'inserimento in comunità su intervento o provvedimento dell'autorità giudiziaria rappresenta sostanzialmente l'opzione più frequente, i risultati offrono invece un quadro più variegato rispetto all'intervento in emergenza ex art. 403 c.c. opzione che appare con frequenza in Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Abruzzo ed Emilia-Romagna.

Tavola 43 - Modalità di accesso alla collocazione in un servizio residenziale per minorenni per Regione, val. %, 2022 (multipla)

Regioni	Autorità giudiziaria	Forze dell'ordine	Richiesta della famiglia	Servizi sociali territoriali per applicazione art. 403 cc.	Servizi sociali territoriali per affidamento consensuale	Servizi sociali territoriali su provvedimento Autorità giudiziaria
Piemonte	81,6	77,6	42,9	85,7	61,2	89,8
Valle D'Aosta	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Lombardia	50,3	41,6	14,5	52,7	34,6	47,6
Bolzano	62,5	37,5	37,5	62,5	75,0	75,0
Veneto	49,2	47,6	35,5	78,2	74,2	81,5
Friuli-Venezia Giulia	88,9	88,9	77,8	94,4	83,3	88,9
Liguria	56,0	40,0	22,0	56,0	46,0	56,0
Emilia-Romagna	53,6	37,5	37,5	82,1	64,3	82,1
Toscana	70,5	49,2	31,1	68,9	54,1	75,4
Marche	93,9	62,1	45,5	93,9	56,1	90,9
Umbria	76,3	42,1	18,4	76,3	50,0	86,8
Lazio	79,1	59,7	35,8	74,6	50,7	83,6
Abruzzo	93,3	63,3	30,0	83,3	40,0	80,0
Molise	43,2	40,9	34,1	43,2	34,1	38,6
Campania	64,6	48,0	9,4	66,1	23,6	59,1
Puglia	68,1	55,6	16,3	51,1	25,9	71,1
Basilicata	30,6	17,7	11,3	16,1	16,1	32,3
Calabria	67,4	45,7	41,3	45,7	32,6	50,0
Sicilia	51,4	41,3	18,2	44,5	21,9	43,7
Sardegna	37,2	29,5	25,3	34,0	32,3	35,1
Totale	56,3	44,0	24,0	55,7	38,1	57,3

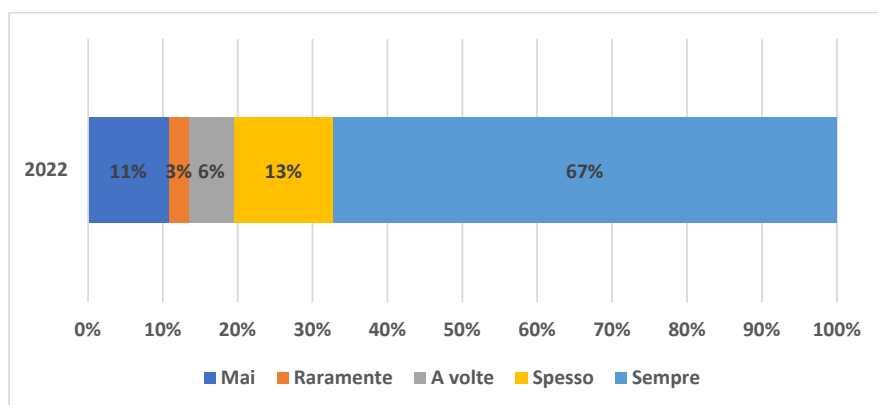
Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

La gestione del progetto di collocazione di bambini e adolescenti nei servizi residenziali è affidata ad una équipe permanente dal 44,3% dei soggetti attuatori. Si tratta di un dispositivo importante e coerente con quanto previsto nelle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni dove si evidenzia che *"I percorsi dell'accoglienza si definiscono all'interno di équipe integrate e multidisciplinari"* (raccomandazione 312.1). Considerando i dati per ripartizioni, la presenza di un'équipe permanente è più frequente nelle aree del Centro – Nord.

Anche per i minorenni in struttura residenziale, il Progetto Quadro costituisce uno strumento utile a delineare in modo organico il progetto di protezione costruito a supporto del minorenne; le Linee di indirizzo per

l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni riportano sottolineano non a caso che *“Ogni intervento di accoglienza residenziale si inserisce in una specifica azione progettuale individualizzata definita Progetto Quadro”* (raccomandazione 331.2). Dai dati raccolti emerge che esso è strumento ormai diffuso e sempre (o spesso) utilizzato nell'80% dei territori.

Figura 98– Servizi residenziali per minorenni: redazione del Progetto Quadro, val. %, 2022

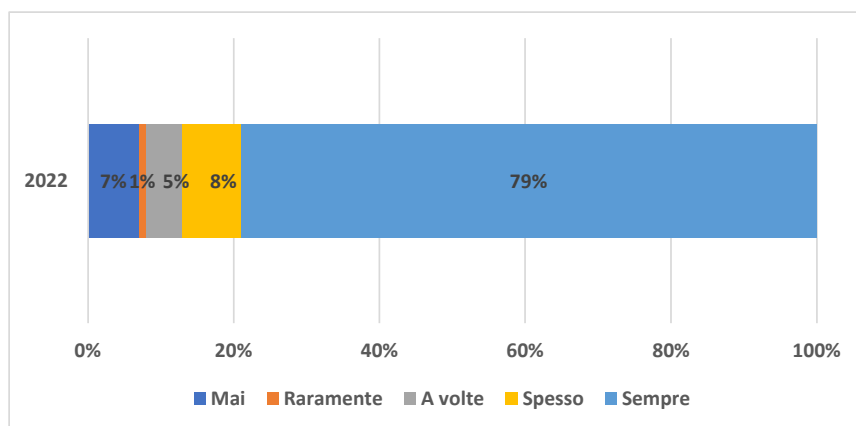


Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

A livello regionale l'utilizzo del dispositivo è meno diffuso in Sardegna, Sicilia, Lazio e Calabria dove appare sempre predisposto da meno del 60% dei servizi territoriali rispondenti. Nel momento in cui il progetto Quadro viene redatto, le attività di monitoraggio e valutazione dello stesso si realizzano per il 64% a cadenza prestabilita e per circa il 36% al bisogno.

Anche il Progetto educativo individuale risulta molto diffuso, esso è sempre o spesso predisposto dall'87% dei soggetti attuatori.

Figura 99– Servizi residenziali per minorenni: redazione del Progetto educativo individuale, val. %, 2022



Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

L'utilizzo tuttavia non sembra uniforme, in particolare esso appare meno frequente in Sardegna e in Sicilia, dove circa il 20% dei servizi che hanno fornito informazioni risponde di non predisporlo mai.

Il monitoraggio e la valutazione del Progetto educativo individuale, laddove viene redatto, si realizzano principalmente a cadenza prestabilita (68%), al bisogno (32%).

Come per l'affidamento familiare, oltre al pagamento della retta, i servizi territoriali possono prevedere anche altri tipi di sostegni che nella scheda sono identificati in tre categorie:

- rimborsi spese per interventi e servizi specifici. Tra i rimborsi e contributi si considerano quelli aggiuntivi alla retta pagata alla struttura relativi a spese sanitarie, visite specialistiche e/o urgenti, ortodonzia e/o cure dentali, occhiali da vista, psicoterapia, ausili o protesi non fornite né rimborsate dal sistema sanitario, soggiorni, cure climatiche e/o termali, libri di testo e materiale scolastico, recupero scolastico, rimborso chilometrico (in caso di accompagnamento frequenti e/o residenza in altro comune), attività sportiva e/o associativa, trasporto scolastico.
- contributi indiretti. Tra i contributi indiretti si considerano quelli aggiuntivi rispetto alla retta pagata alla struttura relativi ad assicurazioni per gli accolti, esenzione da ticket sanitari, frequenza gratuita di asili nido pubblici, esenzione dal pagamento della mensa scolastica, riduzione retta di asili nido o mensa scolastica, tessere gratuite del trasporto urbano, esenzione dalla quota del trasporto scolastico, interventi educativi domiciliari.
- agevolazioni. Tra le agevolazioni aggiuntive rispetto alla retta pagata alla struttura si considerano la priorità nell'iscrizione ad asili nido e scuole materne comunali o statali, cure ortodontiche o dentali gratuite sulla base di protocolli con assicurazioni, attività sportive sulla base di protocolli.

Tra i diversi tipi di sostegno i dati raccolti indicano che a livello nazionale i più diffusi sono i rimborsi spese per interventi e servizi specifici (registrano una quota del 33,4%), seguono poi i contributi indiretti (28,2%) e le agevolazioni (24,9%). I dati su base regionale vengono riportati nella tabella che segue.

Tavola 44 – Servizi residenziali per minorenni: tipi di sostegno, val. %, 2022 (multipla)

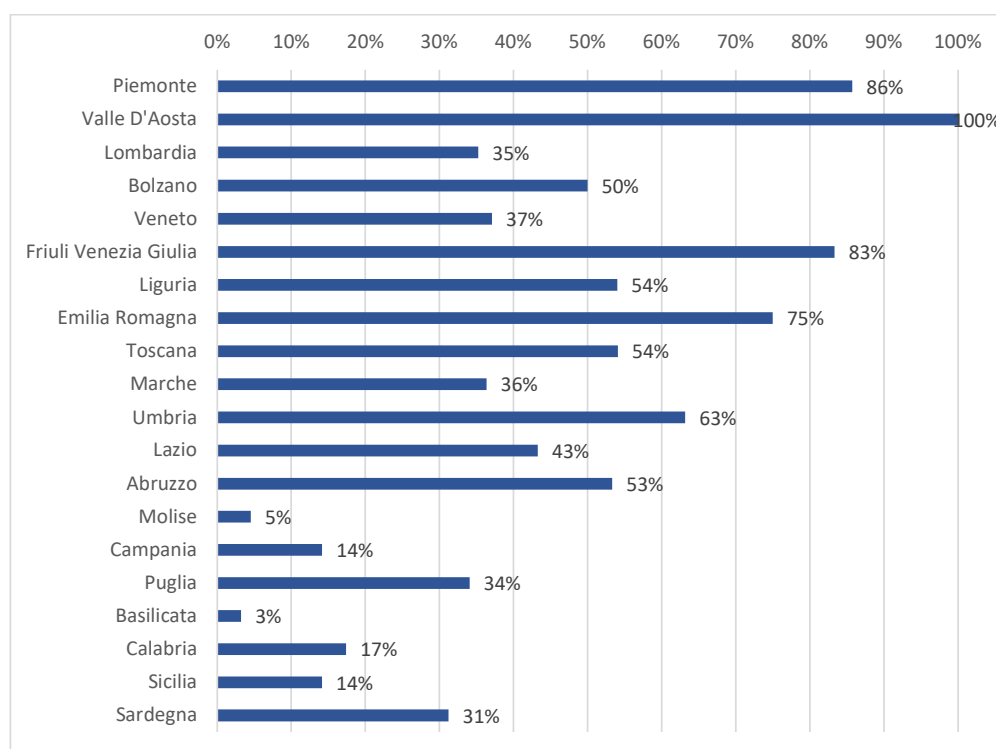
Regione	Rimborsi spese per interventi e servizi specifici	Contributi indiretti	Agevolazioni
Piemonte	83,7	49,0	42,9
Valle d'Aosta	100,0	100,0	0,0
Lombardia	53,6	31,9	33,4
Bolzano	87,5	25,0	25,0
Veneto	39,5	29,8	24,2
Friuli-Venezia Giulia	88,9	72,2	27,8
Liguria	66,0	56,0	66,0
Emilia-Romagna	75,0	66,1	64,3
Toscana	63,9	63,9	57,4
Marche	42,4	40,9	27,3
Umbria	34,2	36,8	39,5
Lazio	50,7	34,3	25,4
Abruzzo	33,3	30,0	23,3
Molise	6,8	2,3	4,5
Campania	4,7	9,4	8,7
Puglia	28,9	34,8	11,1
Basilicata	3,2	22,6	11,3
Calabria	6,5	4,3	4,3
Sicilia	5,7	5,3	12,1
Sardegna	20,4	24,9	21,8
Totale	33,4	28,2	24,9

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Infine, anche nelle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni si raccomanda di *"Programmare per tempo e gestire correttamente la conclusione dell'accoglienza residenziale, qualunque sia l'esito individuato"* indicando tra le azioni operative che *"I Servizi invianti, il Servizio residenziale, gli eventuali Servizi specialistici coinvolti predispongono un adeguato progetto post accoglienza. Tale progetto contiene una puntuale definizione dei tempi e delle fasi di accompagnamento "verso" l'uscita e la nuova fase progettuale"* (Raccomandazione 351.1).

Dai dati risulta che circa il 34% dei servizi sociali territoriali promuove progetti post-accoglienza. Dal confronto su base regionale emerge che le quote sono superiori all'80% in Valle d'Aosta, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia; risultano pari al 14% in Campania e Sicilia; sono inferiori al 10% in Molise e Basilicata.

Figura 100 – Servizi residenziali per minorenni: progetti post-accoglienza, val. % risposte affermative, 2022

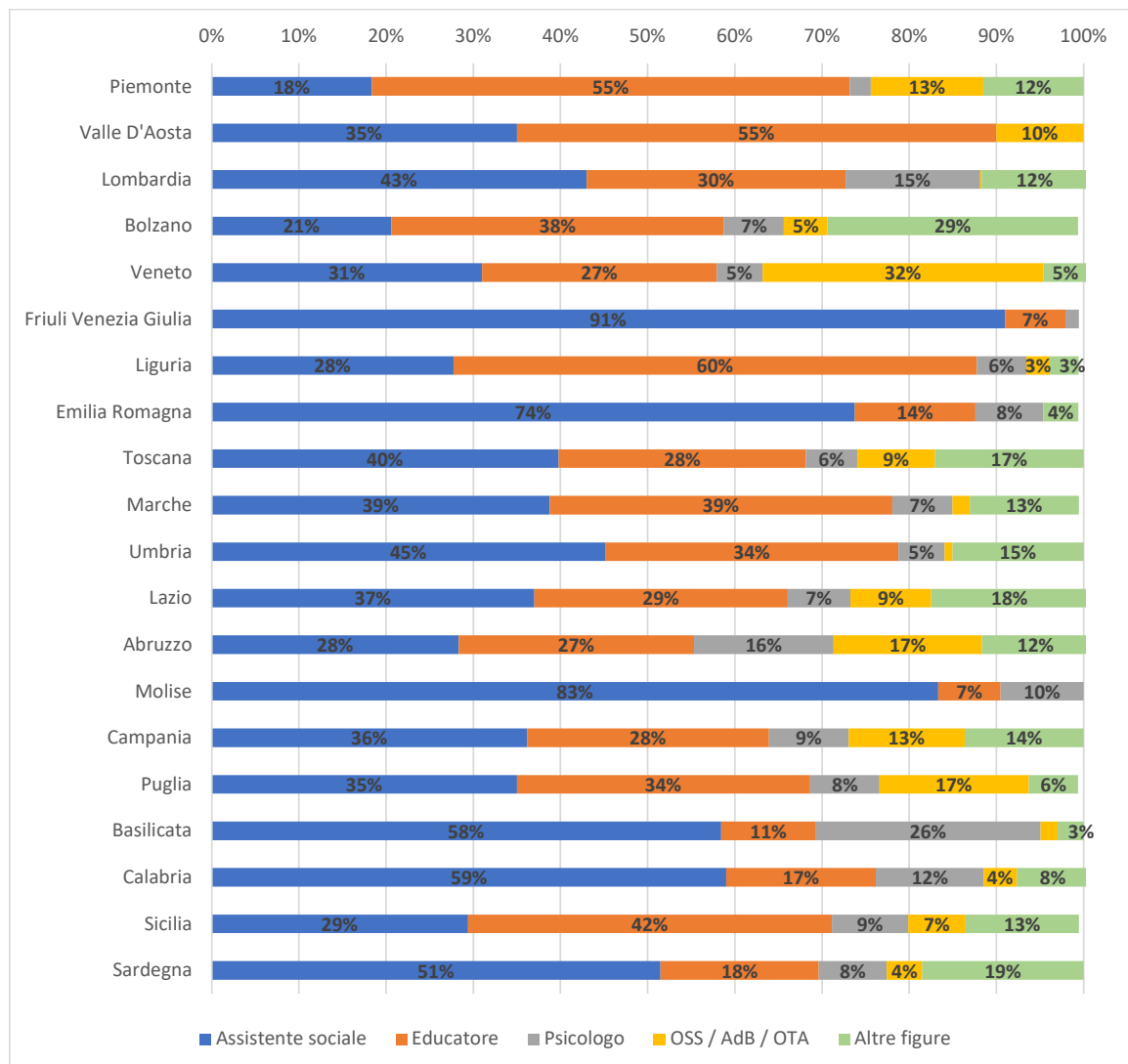


Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Per quanto riguarda infine le dotazioni organiche, nella gestione del servizio si rileva una quota di assistenti sociali pari al 37,6%, gli educatori rappresentano il 34%. Seguono la figura dello psicologo e quella degli OSS/AdB/OTA (con quote pari rispettivamente all'8,5%). Le altre figure professionali (tra i quali rientrano i mediatori culturali, i pedagogisti e i sociologi rappresentano l'11,4%).

Come si evince dal grafico, sono 6 le regioni nelle quali si registra una prevalenza di assistenti sociali, con quote superiori al 50%. La figura dell'educatore rappresenta più della metà degli operatori in 3 regioni: Liguria, Valle d'Aosta e Piemonte.

Il peso della figura dello psicologo è significativo in Basilicata (circa il 26%); in Abruzzo e in Lombardia (circa il 15%); in Veneto si registra una presenza molto rilevante di OSS/AdB/OTA (32%).

Figura 101 – Servizi residenziali per minorenni: dotazione organica, val. %, 2022

Fonte: SIOSS (Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali)

Capitolo 3 – IL QUADRO NORMATIVO A LIVELLO INTERNAZIONALE, EUROPEO, NAZIONALE E REGIONALE

3.1. Premessa

Il presente capitolo intende fornire, in continuità con la Quinta relazione sullo stato di attuazione della legge 149 del 2001 a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della giustizia, un aggiornamento normativo in materia di adozione e di affidamento fino al 2023. L'obiettivo è quello di restituire un quadro aggiornato sullo stato di attuazione della legge n. 149 del 2001, riportando le principali novità, a livello di normativa internazionale, europea, nazionale e regionale, nonché a livello di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e di Corte europea per i diritti dell'uomo, che hanno interessato gli istituti giuridici dell'adozione e dell'affidamento familiare e in struttura.

Dinnanzi a un sistema normativo multilivello, in cui il diritto «vivente» è sempre più il frutto concreto degli scambi e delle reciproche interazioni tra ordinamenti diversi, anche in relazione a settori che rimangono appannaggio dei singoli Stati, appare utile e necessario gettare anzitutto uno sguardo alle novità normative – comprese quelle di *soft law* – e giurisprudenziali registrate a livello internazionale (in ambito ONU e Consiglio d'Europa) e a livello europeo (in ambito UE) che hanno avuto un impatto sulla disciplina degli istituti giuridici qui indagati e, più in generale, sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Del resto la pianificazione delle politiche dell'infanzia e dell'adolescenza non può prescindere dal contesto internazionale e sovranazionale, perché è proprio raffrontando la situazione presente nel nostro Paese con tale quadro di riferimento che è possibile evidenziare nitidamente gli obiettivi che sono stati raggiunti, quelli per i quali c'è ancora da fare uno sforzo perché sono stati conseguiti solo parzialmente, e, infine, quelli che rappresentano ancora una sfida da conseguire.

Successivamente l'analisi si focalizzerà sul contesto nazionale, esaminando più specificatamente le novità normative intervenute nel periodo di riferimento sia a livello statale che a livello regionale in tema di adozione e affidamento. Nonostante la difficoltà di assicurare su certi aspetti un'omogenea applicazione delle norme in tutte le regioni – difficoltà peraltro già segnalata dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle Osservazioni conclusive del 2019 con esplicito riferimento alle linee d'indirizzo sull'affidamento familiare – l'intento è quello di mostrare l'evoluzione della disciplina, soprattutto nella sua fase applicativa, evidenziando i progressi compiuti e le criticità ancora da superare. Saranno pertanto analizzati la legislazione statale, di rango primario e secondario, e quella delle singole regioni, nonché gli atti di indirizzo, i regolamenti e le politiche messi in campo dalle diverse istituzioni, centrali, locali e territoriali, volti a individuare gli interventi prioritari a favore dei soggetti in età evolutiva. È, infatti, soprattutto l'ambito regionale quello nel quale le disposizioni contenute nella legge sono destinate a trovare effettiva applicazione, rappresentando il principale laboratorio di sperimentazione e sviluppo di buone pratiche e di proficua collaborazione tra settore pubblico e privato, in attuazione dei principi di sussidiarietà, prossimità e leale collaborazione.

L'ultima parte del capitolo includerà, infine, anche tre approfondimenti più specifici su alcuni profili di particolare interesse: il primo riportante un'analisi comparativa delle regolamentazioni di affidamento familiare e collocazione residenziale nelle varie Regioni e Province autonome; il secondo relativo all'integrazione sociosanitaria e ai modelli di organizzazione della gestione della funzione di affidamento familiare; il terzo riguardante invece gli interventi e i progetti per il post adozione.

3.2. Il livello internazionale: l'ONU

Nell'ambito delle Nazioni Unite, sono state adottate varie risoluzioni di carattere generale in materia di promozione della tutela dei diritti dei minorenni e di sviluppo di nuove e più efficaci politiche a favore dell'infanzia e dell'adolescenza, soprattutto alla luce degli effetti che la pandemia ha determinato in tutto il mondo a danno dei più giovani (isolamento, esclusione sociale, perdita di relazioni, lesione del diritto allo studio, maggiore esposizione ai rischi di abusi e violenze). Si tratta di risoluzioni destinate agli Stati parte mediante le quali sono esortati al rispetto degli impegni presi in sede internazionale, a dare piena attuazione alle convenzioni sui diritti fondamentali, a mettere in campo tutte le misure necessarie per prevenire e contrastare discriminazione, esclusione sociale, abusi e sfruttamento. In generale, l'indirizzo dell'ONU – con specifico riguardo al tema in oggetto – è stato di continuare a ribadire la natura di *extrema ratio* della misura dell'allontanamento del minorenne dalla propria famiglia e di richiamare le autorità nazionali a focalizzare gli sforzi sulla necessità di prevenire, quando possibile, l'insorgenza di situazioni che possono giustificare l'adozione di questa misura tenendo alta l'attenzione su tutte le categorie vulnerabili e, in particolare, sui bambini con disabilità.

In tal senso, si possono richiamare dell'Assemblea generale la risoluzione 16 dicembre 2021, A/RES/76/147, *Rights of the child*¹⁸, nella quale, fra le altre cose, si rimarca come la tutela dei diritti dei minorenni sia una questione prioritaria e trasversale dell'agenda politica internazionale e quanto il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale sia una fattore chiave nella prevenzione di condizioni di disagio che possono condurre all'allontanamento dei minorenni dalle proprie famiglie, e la risoluzione 16 dicembre 2021, A/RES/76/137, *Policies and programmes involving youth*¹⁹, con la quale si intende aumentare la consapevolezza della situazione globale dei giovani e aumentare il riconoscimento dei loro diritti e aspirazioni; promuovere le politiche giovanili nazionali, i meccanismi nazionali di coordinamento dei programmi d'azione per le persone minori di età come parti integranti dello sviluppo sociale ed economico, in cooperazione con organizzazioni sia governative che non governative; e rafforzare la loro partecipazione ai processi decisionali a tutti i livelli al fine di aumentarne l'impatto sullo sviluppo nazionale e sulla cooperazione internazionale. Da segnalare è anche la risoluzione del Consiglio per i diritti umani dell'8 aprile 2022, A/HRC/RES/49/20, *Rights of the child: realizing the rights of the child and family reunification*²⁰, nella quale si ricorda che l'allontanamento di un bambino dalla cura della sua famiglia dovrebbe essere visto quale misura di ultima istanza e che qualsiasi forma di affidamento dovrebbe essere guidata dal superiore interesse del minorenne e nel rispetto delle *UN Guidelines for the Alternative Care of Children*²¹. Da queste risoluzioni, nonostante il loro carattere giuridicamente non vincolante, discendono quindi una serie di raccomandazioni volte a indirizzare l'azione dei singoli Stati, tra le quali si possono segnalare: prevedere voci di bilancio dedicate all'infanzia e all'adolescenza, dando priorità agli investimenti in servizi di protezione dei minorenni, specialmente quelli più vulnerabili; potenziare le misure di sostegno alle famiglie; rafforzare gli interventi di prevenzione e tutela contro abusi e violenze; garantire che l'allontanamento dei minorenni dalle cure della propria famiglia sia sempre visto come una misura di ultima istanza, che quando possibile sia solo temporaneo e che le decisioni di allontanamento siano periodicamente riviste per decidere il rientro del minorenne una volta possibile;

¹⁸ UN, General Assembly, resolution 16 December 2021, A/RES/76/147, *Rights of the child*. Questo genere di risoluzioni sono anche dette "Omnibus Resolution", in considerazione del fatto che ricomprendono tutti gli aspetti relativi ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza enunciati nella Convenzione.

¹⁹ UN, General Assembly, resolution 16 December 2021, A/RES/76/137, *Policies and programmes involving youth*.

²⁰ UN, Human Rights Council, resolution 1 April 2022, A/HRC/RES/49/20, *Rights of the child: realizing the rights of the child and family reunification*.

²¹ UN, General Assembly, resolution 24 February 2010, A/RES/64/142, *Guidelines for the Alternative Care of Children*. Tali linee guida contengono indicazioni utili per indirizzare le politiche e le pratiche per la protezione e il benessere dei bambini privati della cura dei genitori o che sono a rischio di esserlo ed evidenziano la necessità di politiche di intervento fondate su almeno due principi base: la necessità (che ha un ruolo di prevenzione nell'esercizio delle politiche nazionali e rappresenta il bisogno di risorse che assicurino servizi sociali di sostegno mirati a evitare la separazione dei bambini dalle loro famiglie, visto che l'allontanamento di un bambino dalla propria famiglia deve rappresentare l'ultima opzione possibile) e l'appropriatezza (che suggerisce misure alternative all'allontanamento del minorenne dalla propria famiglia ugualmente valide a tutelarlo). Le Linee guida sono consultabili all'indirizzo web: <https://digitallibrary.un.org/record/673583>.

sviluppare e rafforzare politiche e programmi contro la povertà economica ed educativa; progettare e attuare programmi per fornire un'istruzione di qualità alle madri adolescenti; garantire ai minorenni stranieri non accompagnati o separati dai loro genitori o *caregiver* primari, un impegno affinché l'interesse superiore del minore sia una considerazione primaria nelle politiche di integrazione, rimpatrio e ricongiungimento familiare; garantire in maniera effettiva il diritto alla partecipazione dei bambini e dei ragazzi e il rispetto della loro opinione.

È importante poi richiamare – per l'importanza che essi rivestono in quanti approfondimenti sui diritti proclamati nella Convenzione ONU, nonché guide autorevoli a beneficio degli Stati impegnati a dare una corretta attuazione a tali diritti – i Commenti generali adottati dal Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel periodo di riferimento. Come è noto, infatti, il Comitato ONU è un organo indipendente volto a supervisionare la corretta attuazione da parte degli Stati dei diritti enunciati nella Convenzione, esaminandone i progressi attraverso la valutazione dei rapporti periodici che ciascuno di essi è tenuto a presentare periodicamente. Nonostante gli ultimi Commenti generali non abbiano riguardato direttamente le questioni afferenti agli istituti giuridici dell'adozione e dell'affidamento familiare e in struttura, appare comunque opportuno citarli per la grande rilevanza che essi assumono per la tutela e la promozione dei diritti dei minorenni in un'ottica generale e trasversale. Si tratta, più in particolare, del General Comment No. 25 on children's rights in relation to the digital environment («sui diritti dei minorenni in relazione all'ambiente digitale»)²², adottato il 2 marzo 2021 e del General Comment No. 26 on ONU, Comitato CRC, General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change («sui diritti dei minorenni e l'ambiente, con particolare attenzione ai cambiamenti climatici»)²³, adottato il 22 agosto 2023. Il primo Commento affronta il tema dei diritti di bambini e ragazzi con riferimento all'ambiente digitale e ai nuovi media (internet, social network, smartphone). Complice anche l'isolamento fisico e sociale indotto dalla pandemia che ha costretto milioni di giovani a svolgere virtualmente la maggior parte delle proprie attività scolastiche, formative e relazionali in uno stato di connessione quasi ininterrotta, la questione ha acquisito una sempre maggiore centralità nel dibattito giuridico e sociale. I nuovi media digitali sono certamente una grande opportunità per i più giovani di fare sentire la propria voce e partecipare alla vita della propria comunità ma, al tempo stesso, rappresentano anche una grande fonte di rischio, scenario di nuove forme di abuso e di violenza. Per questo, gli Stati parte sono richiamati sulla necessità di ricondurre l'ambiente digitale nel quadro dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, che comprende la parità di accesso, la trasparenza, il diritto alla privacy, alla libertà di espressione e alla protezione da ogni forma di violenza, sfruttamento e abuso. Il Comitato ha assunto la prospettiva dei quattro principi in cui si snoda la Convenzione per declinarli «in chiave digitale»: il principio di non discriminazione si traduce così nel superamento del divario digitale (ad esempio, la fornitura di un accesso gratuito e sicuro per i minorenni in luoghi pubblici dedicati), il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo si intrecciano con il diritto di essere protetti da rischi di contenuto, contatto e condotta, tra cui contenuti violenti e di natura sessuale, nonché da attacchi cibernetici, e infine il diritto al rispetto delle opinioni del minorenne, trasposto online, amplifica le occasioni di realizzarne la partecipazione a livello locale, nazionale e internazionale. Si evidenzia, infine, la necessità di trovare il giusto equilibrio tra la tutela e la partecipazione dei più giovani, il che significa riconoscere sia i bisogni di protezione sia quelli, non meno importanti, della loro partecipazione attiva.

Il secondo Commento, invece, introduce nel dibattito un altro tema di grande attualità ed urgenza, ovvero quello della crisi climatica e della tutela dei diritti delle generazioni presenti e future. L'inquinamento, la perdita di biodiversità, i cambiamenti climatici rappresentano un rischio concreto per la vita, le possibilità di sviluppo e per la prospettiva di vita futura di bambini, bambine, ragazzi e ragazze e, per questo, non è più rinviabile l'intervento dei governi, delle imprese e, più in generale, degli adulti per riconoscere e garantire il diritto che ha ogni bambino e ogni bambina sulla Terra di vivere in un ambiente pulito, sano e sostenibile. Il Comitato specifica che gli Stati sono responsabili non solo della protezione dei diritti dei bambini dai danni immediati, ma anche delle prevedibili violazioni dei loro diritti in futuro, dovute agli atti – o alla mancata azione – degli Stati di oggi. Inoltre, sottolinea che gli Stati possono essere ritenuti responsabili non solo per i

²² UN, Committee on the Rights of the Child, 2 March 2021, CRC/C/GC/25, *General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment*.

²³ UN, Committee on the Rights of the Child, 22 August 2023, CRC/C/GC/26, *General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment, with a special focus on climate change*.

danni ambientali che si verificano all'interno dei loro confini, ma anche per gli impatti dannosi dei danni ambientali e dei cambiamenti climatici al di fuori dei loro confini. Particolare attenzione deve essere prestata ai danni sproporzionati subiti dai bambini in situazioni svantaggiate. Questo Commento può essere interpretato, quindi, come una guida rivolta agli Stati per indirizzarli a intraprendere azioni immediate come l'eliminazione graduale di carbone, petrolio e gas naturale e il passaggio a fonti di energia rinnovabili, il miglioramento della qualità dell'aria, la garanzia dell'accesso all'acqua potabile, la tutela della biodiversità. La guida afferma che il punto di vista dei bambini e dei ragazzi deve essere preso in considerazione nel processo decisionale in materia ambientale e sottolinea il ruolo critico dell'educazione ambientale nel prepararli all'azione, alla difesa e alla protezione dai danni ambientali.

Sempre con riferimento al ruolo della Comitato ONU, l'Italia è impegnata nella predisposizione del VII Rapporto al Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza sullo stato di attuazione della Convenzione e dei relativi Protocolli opzionali al fine di dare conto delle novità normative e giurisprudenziali intervenute nel quinquennio 2017-2021, nonché dei progressi compiuti nell'attuazione degli obblighi contratti a livello internazionale, anche in risposta alle specifiche criticità segnalate nelle Osservazioni conclusive pubblicate il 28 febbraio 2019²⁴ con cui – dopo aver valutato il precedente Rapporto governativo dell'Italia – il Comitato ha reso noto il proprio parere sulla situazione italiana, invitando il Governo ad agire laddove non fossero stati raggiunti risultati soddisfacenti e suggerendo in taluni casi anche linee di intervento da intraprendere. Come già segnalato nella precedente Relazione, con riguardo all'affidamento familiare e all'adozione, il Comitato aveva apprezzato i passi avanti compiuti con l'adozione della legge n. 173 del 2015 sul diritto del minore a mantenere una continuità affettiva con il genitore affidatario anche dopo la fine del periodo di affidamento ed anche le Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare approvate dalla Conferenza Unificata il 25 ottobre 2012, recentemente aggiornate e approvate, nella versione revisionata, in Conferenza Unificata l'8 febbraio 2024, quale mezzo nazionale omogeneo e condiviso di protezione e intervento. Dall'altra parte aveva altresì raccomandato allo Stato italiano di persistere nel rivedere le proprie politiche sulle misure alternative di accoglienza per i minorenni privi di un ambiente familiare per diminuire l'affidamento alle organizzazioni della società civile; di garantire che le Linee di indirizzo nazionali venissero applicate in modo efficace, appropriato, e in modo uniforme nelle diverse Regioni²⁵; di garantire che l'allontanamento dei minorenni dalle cure della propria famiglia fosse consentito solo dopo un'attenta valutazione del loro superiore interesse e fosse sempre visto come una misura di ultima istanza e, se possibile, dal carattere temporaneo²⁶; di adottare misure per ampliare il sistema di affidamento dei minorenni al fine di superare l'istituzionalizzazione; e di proseguire con il monitoraggio, anche istituendo un registro nazionale dei minorenni privi di un ambiente familiare²⁷. Anche sulla base di queste

²⁴ UN, Comitato sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, Osservazioni conclusive 28 febbraio 2019, [CRC/C/ITA/CO/5-6](#), *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*.

²⁵ Accanto alle *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare del 2012*, si sono aggiunte anche le *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni*, pubblicate nel 2017, realizzate in seno a un tavolo istituzionale nazionale composto da rappresentanti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Ministero della giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, dell'Associazione nazionale Comuni italiani, dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, e da esperti indicati dal Ministero. Entrambe le linee di indirizzo sono state revisionate da un Tavolo interministeriale congiunto e approvate nella versione aggiornata in sede di Conferenza Unificata in data 8 febbraio 2024. Sono state realizzate anche le *Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*, pubblicate nel 2017, sono un dispositivo per docenti, famiglie affidatarie, strutture residenziali di accoglienza e tutori volontari, frutto di un lavoro congiunto del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

²⁶ Questo è un aspetto piuttosto consolidato nell'ordinamento nazionale. Sono, infatti, numerose le pronunce di giurisprudenza volte a richiamare le istituzioni e gli attori sociali di volta in volta coinvolti a impegnarsi affinché il collocamento del minore fuori famiglia sia l'ultima opzione possibile e che, soprattutto, qualora ciò avvenga nel suo superiore interesse, esso sia caratterizzato dalla temporaneità e finalizzato a un lavoro di recupero delle capacità genitoriali della famiglia di origine per consentire il rientro del minore ed evitare che si trasformi in un vero e proprio stato di abbandono che apra la strada all'adozione. Si vedano, ad es., Cass. civile, ordinanza 11 giugno 2021, n. 16569; Cass. civile, ordinanza 14 febbraio 2022, n. 4797; Cass. civile, ordinanza 10 novembre 2022, n. 3314.

²⁷ A tal riguardo si deve segnalare la pubblicazione annuale di dossier statistici relativi ai bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni nella collana dei Quaderni della ricerca sociale. Ciascun dossier riporta

raccomandazioni, nella proficua interazione tra i diversi livelli internazionale, sovranazionale e nazionale, l'Italia ha rafforzato il suo impegno per migliorare i risultati già conseguiti e per colmare le eventuali lacune o criticità ancora esistenti.

La tutela dei diritti di bambini e ragazzi trova poi ulteriore impulso anche dagli impegni presi nell'ambito dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile²⁸, allorché tutti gli Obiettivi per lo sviluppo hanno un impatto diretto e indiretto sulla loro vita e sui loro diritti. In questo senso, gli Stati sono chiamati a investire e dare priorità alla promozione, protezione e attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, attraverso leggi, politiche, programmi e bilanci, avendo particolare riguardo per i minorenni più vulnerabili, che vivono in condizioni di povertà e esclusione sociale o in contesti familiari disagiati, e per quelli che affrontano forme multiple e intersecanti di discriminazione, specialmente a seguito della pandemia da Covid-19. Questi richiami assumono particolare rilievo nel far sentire i singoli Stati non isolati, ma parte di un generale processo di affermazione e di realizzazione dei diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze.

3.2.1 Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa svolge un ruolo altrettanto significativo nella promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Il carattere regionale di questa organizzazione internazionale consente uno sguardo più aderente alle singole realtà nazionali del panorama europeo e la presenza di uno specifico organo giurisdizionale – la Corte europea per i diritti dell'uomo – preposto a vigilare sulla corretta attuazione dei diritti fondamentali e dei principi democratici sanciti, in primo luogo, nella Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU) rende il Consiglio d'Europa particolarmente efficace nel sistema multilivello di tutela dei diritti. Tra gli atti adottati nel periodo qui considerato, è molto significativa – per il suo carattere strategico e trasversale in materia di infanzia e adolescenza e per il forte richiamo rivolto agli Stati parte per la messa in campo di norme, di politiche e di interventi diretti all'effettiva attuazione dei diritti di bambini e ragazzi – l'approvazione da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa della nuova Strategia per i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (2022-2027): «*Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation*» (CM(2021)168-final)²⁹, avvenuta il 23 febbraio 2022. Il testo costituisce la quarta edizione di una serie di strategie volte a far progredire la protezione e la promozione dei diritti dei minorenni in tutto il continente europeo, nel quadro del programma «Costruire un'Europa per e con i bambini» in vigore dal 2006. Come parte dell'impegno di lunga data del Consiglio d'Europa di mettere i bambini e i ragazzi al centro del suo lavoro, la Strategia è stata sviluppata attraverso un ampio processo consultivo che ha coinvolto governi nazionali, organizzazioni internazionali e della società civile e, non da ultimo, da maggio a luglio 2021, circa 220 bambini, bambine, ragazzi e ragazze di 10 Stati membri, tra cui l'Italia. La Strategia si snoda attorno a sei obiettivi strategici che si basano in parte su aree prioritarie già identificate nella Strategia precedente per il periodo 2016-2021, che rimangono rilevanti (attuazione continua) e che, per l'altra parte, includono nuove azioni volte a rispondere a nuove aree prioritarie (innovazione congiunta): 1. libertà dalla violenza per tutti i bambini e le bambine; 2. pari opportunità e inclusione sociale per tutti i bambini e le bambine; 3. accesso all'uso sicuro delle tecnologie per tutti i bambini e le bambine; 4. giustizia a misura di bambino/a per tutte le persone di minore età; 5. dare voce ad ogni bambino e bambina; 6. diritti dell'infanzia in situazioni di crisi e di emergenza. A supervisionare l'attuazione della Strategia e ad assicurare che i diritti dei minorenni siano integrati nel lavoro di tutti i comitati ed enti del Consiglio, supportando allo stesso tempo gli Stati membri nell'integrazione della prospettiva dell'infanzia in tutte le politiche pertinenti vi è, nello specifico, il Comitato direttivo per i diritti dell'infanzia (CDENF).

i dati e le informazioni raccolti nel monitoraggio che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali promuove in collaborazione con le Regioni e le Province autonome sul tema dell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi fuori dalla famiglia di origine, ovvero collocati in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni. Gli ultimi dossier n. 49 e n. 53, pubblicati nel 2022 e nel 2023 a cura dell'Istituto degli Innocenti, riportano rispettivamente i dati riferiti agli anni 2019 e 2020. Il documento è consultabile all'indirizzo: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documenti/quaderni-della-ricerca-sociale-53-rilevazione-dati>

²⁸ UN, General Assembly, resolution 25 September 2015, A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

²⁹ COE, Committee of Ministers, 22 February 2022, CM (2021)168-final, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027): "Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation"*.

Possono poi essere richiamate anche alcune risoluzioni e raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa che, sebbene non direttamente aventi ad oggetto gli istituti giuridici oggetto della presente Relazione, presentano elementi di interesse e di collegamento:

- risoluzione 13 ottobre 2020, n. 2339, *Upholding human rights in times of crisis and pandemics: gender, equality and non-discrimination*³⁰;
- risoluzione 22 giugno 2021, n. 2385 e raccomandazione 22 giugno 2021, n. 2206, *Impact of the Covid-19 pandemic on children's rights*³¹;
- risoluzione 26 novembre 2021, n. 2410 e raccomandazione 26 novembre 2021, n. 2216, *Best interests of the child and policies to ensure a work-life balance*³²;
- risoluzione 24 gennaio 2022, n. 2414 e raccomandazione 24 gennaio 2022, n. 2218, *The right to be heard – Child participation: a foundation for democratic societies*³³;
- risoluzione 22 giugno 2022, n. 2449, *Protection and alternative care for unaccompanied and separated migrant and refugee children*³⁴.

3.2.2 Cenni di giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo

Importante, in questo contesto, richiamare anche alcune delle principali pronunce emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che anche nel triennio di riferimento (2021-2023) ha spesso condannato l'Italia in riferimento a casi in materia di adozione, con particolare riguardo alla disposizione dell'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), inerente al rispetto della vita privata e familiare. In particolare, la Corte EDU richiama l'attenzione sul fatto che l'adozione di un minorenne deve essere sempre considerata una *extrema ratio* e disposta solo allorché siano state attuate, da parte dei servizi socioassistenziali, tutti gli interventi mirati al recupero delle capacità genitoriali ed al superamento dei disagi delle famiglie d'origine, e siano stati effettuati specifici accertamenti sulle capacità di recupero delle funzioni genitoriali del nucleo familiare. La Corte EDU inoltre segnala la necessità di valutare altrettanto attentamente la rescissione del legame tra il minorenne e la famiglia di origine, ritenendo fondamentale comprendere previamente se sussistano comunque modalità diverse per non addivenire a tale soluzione, che dovrebbe essere attuata solo allorché la continuità di tale legame sia di pregiudizio all'interesse del minore.

Tra le altre pronunce, si segnala *Corte europea per i diritti dell'uomo, Sentenza 20 gennaio 2022 (ricorso n. 60083/19), Causa D.M. e N. c. Italia*, nella quale la Corte riconosce la violazione del diritto al rispetto della vita familiare - di cui all'art. 8 CEDU - della ricorrente in conseguenza della dichiarazione di adottabilità della figlia minorenne da parte del giudice nazionale, che aveva affermato l'incapacità della madre di esercitare il suo ruolo genitoriale senza tuttavia disporre, nonostante le ripetute richieste, alcuna perizia e basandosi solo su contestate relazioni dei servizi sociali e dei responsabili della struttura di accoglienza, determinando un allontanamento definitivo e irreversibile pur in presenza di possibili soluzioni meno radicali e mancando di considerare adeguatamente la necessità di preservare per quanto possibile il legame tra la madre e la figlia, anche nel superiore interesse di quest'ultima. La Corte osserva che la decisione di rompere il legame familiare non è stata preceduta da una valutazione seria e scrupolosa della capacità della ricorrente di esercitare il suo ruolo di genitore: il solo giudizio prognostico del giudice di merito, avallato da esperienza e dalle sole relazioni dei servizi, può non essere sufficiente a soppesare attentamente tutte le variabili del caso e a scegliere per la decadenza dalle responsabilità genitoriali e per l'allontanamento del minorenne dalla famiglia di origine. La Corte ribadisce altresì che il fatto che un minorenne possa essere accolto in un ambiente più favorevole alla

³⁰ COE, Assemblea parlamentare, risoluzione 13 ottobre 2020, n. 2339, *Upholding human rights in times of crisis and pandemics: gender, equality and non-discrimination*.

³¹ COE, Assemblea parlamentare, risoluzione 22 giugno 2021, n. 2385 e raccomandazione 22 giugno 2021, n. 2206, *Impact of the Covid-19 pandemic on children's rights*.

³² COE, Assemblea parlamentare, risoluzione 26 novembre 2021, n. 2410 e raccomandazione 26 novembre 2021, n. 2216, *Best interests of the child and policies to ensure a work-life balance*.

³³ COE, Assemblea parlamentare, risoluzione 24 gennaio 2022, n. 2414 e raccomandazione 24 gennaio 2022, n. 2218, *The right to be heard – Child participation: a foundation for democratic societies*.

³⁴ COE, Assemblea parlamentare, risoluzione 22 giugno 2022, n. 2449, *Protection and alternative care for unaccompanied and separated migrant and refugee children*.

sua educazione non può, di per sé, giustificare che venga sottratto in modo coercitivo alle cure dei suoi genitori biologici: un'ingerenza simile nel diritto dei genitori di godere di una vita familiare con il proprio figlio, riconosciuto dall'articolo 8 della Convenzione, deve risultare anche "necessaria" per altre circostanze e corrispondere all'interesse superiore del minore. La Corte ritiene inoltre che, nel caso di specie, non sia stato fatto alcun tentativo di salvaguardare il legame genitoriale e di filiazione adottando soluzioni meno drastiche della dichiarazione dello stato di adottabilità: le autorità si sono limitate a prendere in considerazione l'esistenza di alcune difficoltà, quando invece queste difficoltà avrebbero potuto, con ogni probabilità, essere superate per mezzo di un'assistenza sociale mirata. Pertanto, ad avviso della Corte, il procedimento nazionale che non preveda garanzie proporzionate alla gravità dell'ingerenza nella vita familiare e degli interessi in gioco, tra cui l'esperimento di una perizia – volta a valutare le capacità genitoriali della madre, il funzionamento psicologico e le necessità evolutive della minore, nonché la capacità funzionale della madre di rispondere a tali necessità – e la valutazione dell'efficacia di misure alternative meno cariche di conseguenze rispetto alla dichiarazione di adottabilità, viola il diritto alla vita familiare tutelato dall'articolo 8 della Convenzione³⁵.

Sulla rescissione dei legami dell'adottato con la famiglia biologica, si segnala *Corte europea per i diritti dell'uomo, sentenza 1° aprile 2021 (ricorso 70896/17), causa A.I. c. Italia*, in cui la Corte EDU si è pronunciata sul ricorso presentato da una cittadina nigeriana, vittima di tratta di persone, che lamentava la violazione dell'art. 8 CEDU, per essere stata privata del diritto di esercitare il proprio diritto genitoriale e di avere contatti con le figlie. Le autorità nazionali avevano stabilito – all'esito di perizie – che la ricorrente soffriva di malattie fisiche e mentali tali da interferire in modo significativo sulle capacità genitoriali e, di conseguenza, era stata disposta la dichiarazione di adottabilità per le figlie e l'interruzione del rapporto tra genitore biologico e prole. Ciò nonostante il fatto che le perizie avessero evidenziato anche la necessità di mantenere il legame tra genitore e figlie, soprattutto nell'interesse delle minori. La Corte EDU ricorda che il rapporto tra genitore e bambino rappresenta un elemento fondamentale della vita familiare e che le misure nazionali volte ad ostacolare tale relazione integrano un'ingerenza nel diritto tutelato dall'art. 8 CEDU. Tale interferenza si traduce, a sua volta, in una violazione della disposizione convenzionale, a meno che non sia prescritta dalla legge, persegua scopi legittimi e sia una misura "necessaria in una società democratica". La Corte ha ribadito che grava sull'autorità pubblica l'obbligo positivo di adottare misure per facilitare il ricongiungimento familiare e questo a sua volta esige un ragionevole giudizio di bilanciamento rispetto al superiore interesse del minore. Nel caso in specie, la Corte ha ritenuto le decisioni delle autorità italiane non plausibili né proporzionate, per non aver debitamente preso in considerazione il profondo legame tra madre e figlie (anche in base al modello proprio della cultura africana) e, quindi, aver sottovalutato il danno derivante dall'interruzione permanente di ogni contatto tra genitore e prole, in violazione dell'art. 8 CEDU³⁶.

La Corte EDU è intervenuta anche sul tema del diritto a conoscere le proprie origini, emettendo una sentenza di condanna sulla base della violazione dell'art. 8 CEDU in ragione del fatto che il protrarsi troppo a lungo del procedimento comporta un'interferenza sproporzionata nella vita privata. Si ricorda sul punto *Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 6 dicembre 2022, Scalzo c. Italia (ricorso n. 8790/21)*, in cui la Corte ha riconosciuto la violazione del diritto a conoscere e far ufficialmente riconoscere le proprie origini in un caso

³⁵ Nello stesso senso *Corte europea per i diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza 22 aprile 2021, R.B. e M. contro Italia (ricorso n. 41382/19)* in cui la Corte EDU ha ritenuto che, nel caso di specie, vi sia stata la violazione dell'art. 8 CEDU da parte delle autorità giudiziarie italiane che aveva confermato lo stato di adottabilità di una minore. La Corte ha ritenuto che sarebbe stato opportuno, prima di avviare un procedimento per l'adozione, che i giudici ordinassero una perizia sulle capacità genitoriali della madre, sulla situazione psicologica del minore e i suoi bisogni evolutivi, e sulle capacità funzionali della madre per soddisfare tali bisogni. La Corte di Strasburgo ha rilevato che non era stata fornita alcuna motivazione, a parte il tempo impiegato dalla madre per rielaborare le sue capacità genitoriali, per spiegare come una misura così radicale come l'adozione potrebbe effettivamente essere compatibile con gli interessi del minore.

³⁶ Nello stesso senso, *Corte europea per i diritti dell'uomo, sentenza 28 aprile 2022 (ricorso n. 18549/20), Causa Fiagbe c. Italia*, secondo cui integra violazione dell'art. 8 della Convenzione la mancata adozione, da parte delle autorità pubbliche, di provvedimenti idonei a tutelare la conservazione del rapporto tra genitore e figlio, quando l'interruzione del legame parentale si sia verificata nell'ambito del procedimento - protrattosi per circa cinque anni, pur in assenza di qualsiasi indizio di violenza o abusi commessi dalla ricorrente in danno del figlio - volto alla definizione della questione sulla responsabilità genitoriale della madre biologica.

nella quale la ricorrente è stata lasciata per dodici anni in una situazione di incertezza, a causa dell'impossibilità di intentare un'azione di accertamento della paternità prima che il procedimento di contestazione della paternità attualmente riconosciuta fosse concluso con sentenza passata in giudicato. La Corte, pur riconoscendo che il carattere preliminare dell'azione di contestazione della paternità rispetto al procedimento di accertamento della paternità potrebbe, in linea teorica, essere considerato compatibile con gli obblighi derivanti dall'articolo 8 CEDU - tenuto conto del margine di apprezzamento dello Stato - sottolinea tuttavia come nel contesto di un simile sistema gli interessi della persona che chiede l'accertamento della propria paternità dovrebbero pur sempre essere adeguatamente tutelati e, dunque, ritiene sussistente un'interferenza sproporzionata con riguardo al diritto al rispetto della vita privata di cui all'art. 8 CEDU, essendo le autorità nazionali venute meno al loro obbligo positivo di garantire tale diritto.

Importante da ricordare è altresì una pronuncia attinente l'affidamento "a rischio giuridico" che, pur rigettando il ricorso e ritenendo legittime le decisioni adottate dalla giustizia nazionale, ribadisce un concetto importante in ordine all'interpretazione dell'art. 8 CEDU, evidenziando che nella nozione di "vita privata" possono rientrare anche le situazioni di legami affettivi diverse dalla parentela, come le situazioni nelle quali non vi sono legami biologici o giuridici tra adulto e minore. In particolare, *Corte europea per i diritti dell'uomo, sentenza 27 maggio 2021, R.B. Jessica Marchi c. Italia (ricorso n. 54978/17)*, trae origine da una pronuncia nazionale riguardante la revoca dell'affidamento "a rischio giuridico" di un minorenni, stabilito a seguito dell'avvio di un'indagine penale contro il coniuge della ricorrente/affidataria; i giudici interni hanno ritenuto che non fosse più nell'interesse del minorenni essere affidato alla ricorrente e lo hanno trasferito in altra famiglia. La Corte è del parere che, nell'ambito dell'affidamento preadottivo dei minori, gli Stati debbano adottare delle disposizioni per rispondere ai criteri previsti dall'articolo 8 CEDU e, di conseguenza, nel caso di una procedura troppo lenta, se si è creato un legame tra il minorenni dato in affidamento e i genitori affidatari a causa del tempo trascorso, la Convenzione deve riconoscere e proteggere tale legame. La Corte osserva che, nel caso di specie, la ricorrente aveva concepito un vero progetto genitoriale, ai fini del quale ha chiesto e ottenuto di essere dichiarata idonea all'adozione, e poi aveva accolto il minore nell'ambito di un affidamento «a rischio giuridico». Pertanto, pur se la "precarietà giuridica" dei legami tra la ricorrente e il minorenni era una conseguenza dell'affidamento a "rischio giuridico" - che la stessa aveva accettato nel momento in cui lei e suo marito avevano accolto il minorenni - l'argomento è stato legittimamente posto all'attenzione della Corte, poiché i fatti di causa rientrano nella sfera della "vita privata" della ricorrente. Nel merito, tuttavia, il ricorso viene rigettato dalla Corte, che evidenzia come le misure adottate nei confronti del minorenni - allontanamento e affidamento preadottivo ad altra famiglia - equivalgano ad un'ingerenza nella vita privata della ricorrente che, nel caso di specie, non viola l'articolo 8 CEDU poiché è "prevista dalla legge", persegue uno scopo legittimo ed è «necessaria in una società democratica» per raggiungere questo scopo. Per quanto riguarda la proporzionalità dell'ingerenza, la Corte osserva che i giudici interni hanno stabilito che non era nell'interesse del minorenni continuare a vivere nella famiglia della ricorrente a causa di motivi pertinenti e sufficienti e che era pregiudizievole per il minorenni, rendendo evidente la necessità di tutelare il minorenni collocandolo in un'altra famiglia.

3.3 Il livello sovranazionale: l'Unione europea

L'Unione europea gioca ormai un ruolo fondamentale nel sistema delle fonti e, soprattutto, a seguito dell'entrata in vigore il 1° dicembre 2009 del Trattato di Lisbona che ha introdotto importanti cambiamenti istituzionali, procedurali e costituzionali, conferendo tra l'altro alla Carta dei diritti fondamentali dell'Ue lo stesso valore giuridico vincolante dei trattati, il potenziale dell'Unione di compiere progressi riguardo ai diritti di bambini e ragazzi si è rafforzato in maniera significativa e ha assunto un carattere più coordinato all'interno di programmi e strategie di ampio respiro.

Per quanto riguarda il livello più strettamente legislativo, deve anzitutto essere segnalata l'entrata in vigore dal 1° agosto 2022 del regolamento 25 giugno 2019, n. 2019/1111, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori³⁷, che è andato a sostituire il precedente regolamento

³⁷ UE, Consiglio dell'UE, regolamento 25 giugno 2019, n. 2019/1111, *relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori*.

(regolamento n. 2201/2003, cd. Bruxelles II-bis). Il regolamento stabilisce norme uniformi sulla competenza giurisdizionale in materia di divorzio, separazione personale e annullamento del matrimonio, nonché in materia di controversie riguardanti la responsabilità genitoriale, l'affidamento dei figli e il diritto di visita nei casi che presentano un elemento transnazionale. Facilita la circolazione nell'Unione delle decisioni, nonché degli atti pubblici e di taluni accordi, stabilendo disposizioni relative al loro riconoscimento e alla loro esecuzione in altri Stati membri. Viene inoltre chiarito il diritto del minorenni di avere la possibilità di esprimere la propria opinione nell'ambito dei procedimenti in cui è coinvolto. L'obiettivo è di contribuire a rafforzare la certezza giuridica e a incrementare la flessibilità, come pure a garantire un migliore accesso ai procedimenti giudiziari e una maggiore efficienza di tali procedimenti. Più nel dettaglio, con riferimento alle questioni che ruotano intorno alla responsabilità genitoriale – che includono o si connettono anche alle controversie in materia di affidamento, affidamento in struttura, diritto di visita, tutela, curatela, ecc. – il regolamento al considerando n. 20 conferma il principio di prossimità quale criterio per stabilire ai giudici di quale Stato membro spetti la competenza per decidere la controversia nei casi in cui siano coinvolti soggetti appartenenti a Stati diversi dell'Unione. Il nuovo regolamento introduce però un ampliamento nella possibilità di scelta del foro: infatti, le parti e qualsiasi altro titolare della responsabilità genitoriale possono convenire, in forma scritta, di attribuire giurisdizione in materia di responsabilità genitoriale ai giudici di uno Stato membro con cui il minorenni abbia un «legame sostanziale» (art. 10, lett. b), purché ciò sia conforme all'interesse del minorenni. La più importante novità contenuta nel regolamento in commento risiede nell'enunciazione del diritto del minorenni di esprimere la propria opinione in modo effettivo e concreto (cfr. considerando n. 39). I minorenni in grado di discernimento devono avere la possibilità di essere ascoltati in tutti i procedimenti che li riguardano, sia in materia di responsabilità genitoriale sia nei casi di sottrazione internazionale. L'audizione dovrà avvenire «conformemente al diritto e alle procedure nazionali» ed il minorenni potrà essere sentito «direttamente o tramite un rappresentante o un organismo appropriato». La mancata concessione al minorenni della possibilità di essere ascoltato può costituire motivo per il rifiuto di riconoscimento di una decisione in materia di responsabilità genitoriale, se non dipenda da motivi di urgenza ovvero nei casi in cui il provvedimento abbia unicamente ad oggetto i beni patrimoniali dello stesso. Nell'ottica di un dichiarato obiettivo generale di porre tra le priorità dell'Ue la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza³⁸, il 24 marzo 2021 è stata adottata la prima *Strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori per il periodo 2021-2024* (COM (2021) 142)³⁹, che mira a costruire un nuovo approccio globale capace di rispondere a vecchie e nuove sfide e attraverso la quale la Commissione si impegna a mettere il superiore interesse delle persone di minore età al centro delle politiche Ue. La Strategia è stata preceduta dalla risoluzione 11 marzo 2021, P9_TA(2021)0090, sui diritti dei minori alla luce della strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori⁴⁰, con la quale il Parlamento europeo accoglieva con favore l'iniziativa della Commissione di elaborare una nuova strategia globale sui diritti dei minorenni, dieci anni dopo il programma UE per i diritti dei minorenni del 2011, sottolineando l'importanza di ricondurre a un quadro organico le misure legislative, le politiche e i finanziamenti nuovi ed esistenti dell'Ue nel settore della tutela e promozione dei diritti dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze.

L'impostazione della Strategia è interessante perché guarda ai minorenni non solo come soggetti portatori di diritti da garantire e come soggetti da rispettare e proteggere, ma anche e soprattutto come cittadini e leader di oggi e di domani. Per questo non propone solo azioni volte a ridurre gli svantaggi e le difficoltà ma anche azioni volte a valorizzarne le potenzialità nel sensibilizzare l'opinione pubblica sui cambiamenti climatici, sulla discriminazione e sull'ingiustizia per creare, adulti e bambini insieme, società più sane, resilienti, giuste e egualitarie per tutti. Le aree d'intervento indicate dalla Commissione riguardano, in particolare: a) partecipazione alla vita politica e democratica: un'Unione europea che consente ai minorenni di essere cittadini e membri attivi di società democratiche; b) inclusione socioeconomica, salute e istruzione: un'Unione europea che lotta contro la povertà infantile e promuove società e sistemi sanitari ed educativi

³⁸ Cfr., in particolare, art. 3, Trattato sull'Unione europea e art. 79, paragrafo 2, lettera d), e art. 83, paragrafo 1, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

³⁹ UE, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 24 marzo 2021, COM (2021) 142, *Strategia dell'Ue sui diritti dei minori*.

⁴⁰ UE, Parlamento europeo, risoluzione 11 marzo 2021, P9_TA(2021)0090, *sui diritti dei minori alla luce della strategia dell'Unione europea sui diritti dei minori*.

inclusivi e a misura di minorenni; c) lotta contro la violenza nei confronti delle persone minorenne e garanzia della loro tutela: un'Unione europea che aiuta i minorenne a crescere senza subire violenze; d) giustizia a misura di minorenni: un'Unione europea nella quale il sistema giudiziario sostiene i diritti e le esigenze di bambini e ragazzi; e) società digitale e dell'informazione: un'Unione europea nella quale le persone minori di età possano utilizzare in modo sicuro l'ambiente digitale e sfruttarne le opportunità; f) la dimensione globale: un'Unione europea che sostiene, protegge e consente l'emancipazione dei minorenne a livello globale, anche durante crisi e conflitti.

Altro importante strumento adottato dall'Unione europea in tema di assistenza e sostegno ai bambini e ragazzi più vulnerabili è la raccomandazione 4 giugno 2021, n. 9106/21, che istituisce una Garanzia europea per l'infanzia (cd. *European Child Guarantee*)⁴¹, con la quale il Consiglio dell'UE ha inteso prevenire e combattere l'esclusione sociale delle persone minori di età che si trovano in situazioni di difficoltà e bisogno, garantendo l'accesso a una serie di servizi fondamentali, tra cui quello alla salute, contribuendo in questo modo alla difesa dei loro diritti tramite la lotta alla povertà infantile e la promozione delle pari opportunità. Con la Garanzia europea per l'Infanzia agli Stati membri dell'Unione viene raccomandato inoltre di fornire un accesso gratuito ed effettivo alle persone minori di età bisognose con riferimento a servizi educativi e di cura per la prima infanzia; attività educative e scolastiche; almeno un pasto sano ogni giorno di scuola. L'UE ha reso disponibili finanziamenti per queste azioni nell'ambito del Fondo sociale europeo plus (*European Social Fund Plus - ESF+*), il quale finanzia progetti che promuovono l'inclusione sociale, contrastano la povertà e investono nelle persone, così come il Fondo europeo per lo sviluppo regionale, InvestEU e il Dispositivo per la ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility - Next Generation EU*). L'Italia è stata tra i primi Paesi coinvolti per la sperimentazione di sistemi di intervento per il contrasto alla povertà minorile e all'esclusione sociale quali possibili modelli per tutti gli Stati membri.

L'Italia ha elaborato nei tempi previsti il Piano di Attuazione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI), sottoposto, nella versione inglese, alla Commissione europea alla fine di marzo 2022.

Molteplici i riscontri positivi ricevuti dalla Commissione in relazione all'articolazione del Piano trasmesso dall'Italia. La versione definitiva del PANGI, in seguito all'approvazione da parte della Commissione europea, ha iniziato il suo iter di condivisione da parte della Coordinatrice nazionale per la Garanzia Infanzia ed è stata pubblicata sul sito ufficiale del Ministero del lavoro e delle politiche Sociali e del Dipartimento politiche per la famiglia.

Il Piano è frutto del lavoro di confronto maturato nel Gruppo denominato "Politiche e interventi sociali in favore dei minorenne in attuazione della Garanzia Infanzia" nominato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del confronto fondamentale con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza che fa capo al Dipartimento politiche per la famiglia.

Il PANGI è un documento di programmazione che si proietta fino al 2030 e affronta due questioni fondamentali: la prima riguarda come coniugare l'universalità dei diritti dei soggetti minorenne con l'azione specifica rivolta ad alcuni di essi. L'altra attiene a come la riorganizzazione dei diversi sistemi a partire da quello amministrativo, sociale, sanitario scolastico, possa migliorare la governance a tutti i livelli e promuovere l'intersectorialità e l'interprofessionalità.

Altro aspetto da non trascurare riguarda l'aumento e la qualificazione continua di tutte le figure professionali che operano nel mondo dell'infanzia e dell'adolescenza.

Merita segnalare, poi, anche una serie di risoluzioni adottate nel periodo di riferimento che, nel richiamare gli Stati membri ad un maggiore impegno nel perseguimento degli obiettivi fissati a livello europeo, rappresentano dei documenti importanti nel rafforzamento della *governance* multilivello nel promuovere i diritti e le opportunità di bambini e ragazzi nei diversi ambiti: risoluzione del Parlamento europeo 6 ottobre 2021, P9_TA(2021)0406, *sull'impatto della violenza da parte del partner e dei diritti di affidamento su donne e bambini*⁴²; risoluzione del Consiglio dell'UE 29 novembre 2021, 2021/C 504/ I/01, *sul piano di lavoro per la*

⁴¹ UE. Consiglio UE, raccomandazione 14 giugno 2021, 2021/1004, *che istituisce una Garanzia europea per l'infanzia*. Si veda anche Parlamento europeo, risoluzione del 29 aprile 2021, P9_TA(2021)0161, *sulla garanzia europea per l'infanzia*.

⁴² UE, Parlamento europeo, risoluzione 6 ottobre 2021, P9_TA(2021)0406, *sull'impatto della violenza da parte del partner e dei diritti di affidamento su donne e bambini*.

*strategia dell'UE per la gioventù 2022-2024*⁴³; risoluzione del Parlamento europeo 5 aprile 2022, P9_TA(2022)0104, *sulla tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia*⁴⁴; risoluzione del Parlamento europeo 15 febbraio 2023, P9_TA(2023)0047, *sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*⁴⁵.

3.3.1 Cenni di giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE

Rispetto alle pronunce della Corte di Giustizia EU, in questo contesto si ritiene utile segnalare alcune sentenze in cui viene evidenziata l'importanza del diritto all'unità familiare e del perseguimento del superiore interesse del minorenne nell'interpretazione delle norme.

La pronuncia della *Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 9 novembre 2021 n. 91 (C-91/21)* (*Comunicato stampa n. 195/21*), concerne il sistema europeo di protezione in riferimento al mantenimento dell'unità del nucleo familiare. La Corte precisa che il diritto europeo sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, non è di ostacolo a una normativa nazionale più favorevole che riconosca, a titolo derivato e ai fini del mantenimento dell'unità del nucleo familiare, lo status di rifugiato al figlio minore di un cittadino di un paese terzo al quale tale status è stato riconosciuto ai sensi della Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio UE, anche nel caso in cui detto figlio sia nato nel territorio di detto Stato membro e possieda, tramite l'altro genitore, la cittadinanza di un altro paese terzo nel quale non sarebbe necessariamente esposto al rischio di persecuzioni o abusi. Questo purché al suddetto figlio non sia applicabile un motivo di esclusione di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della succitata direttiva ed egli non abbia diritto, a motivo della sua cittadinanza o di altri elementi che caratterizzano il suo status giuridico personale, in detto Stato membro, a un trattamento migliore rispetto a quello derivante dal riconoscimento dello status di rifugiato. La Corte precisa che, nel decidere se concedere i diritti ai benefici previsti dalla Direttiva, gli Stati membri dovrebbero tenere in debito conto il superiore interesse del minorenne, nonché le situazioni particolari di dipendenza dal beneficiario di protezione internazionale nelle quali, a motivo dell'esigenza di mantenimento dell'unità del nucleo familiare, vi sia un nesso con la finalità della protezione internazionale.

In riferimento alla valutazione dell'interesse superiore del minorenne nelle ipotesi di rimpatrio del minorenne e ricongiungimento con la famiglia, si è espressa *Corte giustizia UE, sentenza 14 gennaio 2021 (C-441/19)*, (*comunicato stampa n. 5/2021*). Nel rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, vengono affermati alcuni importanti principi interpretativi relativi Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare, letta in combinato disposto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In primo luogo viene ricordato che, prima di adottare una decisione di rimpatrio nei confronti di un minorenne non accompagnato, lo Stato membro interessato deve effettuare una valutazione generale ed approfondita della situazione, tenendo nella debita considerazione l'interesse superiore del minorenne ed accertandosi che nello Stato di rimpatrio sia disponibile un'accoglienza adeguata; in secondo luogo viene stabilito uno Stato membro non può operare una distinzione tra i minori non accompagnati in base al solo criterio della loro età, al fine di verificare l'esistenza di un'accoglienza adeguata nello Stato di rimpatrio; infine, viene precisato che, qualora uno Stato membro, dopo aver adottato una decisione di rimpatrio nei confronti di un minorenne non accompagnato ed essersi accertato che questi sarà ricondotto ad un membro della sua famiglia, a un tutore designato o presso adeguate strutture di accoglienza nello Stato di rimpatrio, detto Stato dovrà procedere al suo allontanamento e non potrà attendere fino a quando egli abbia raggiunto l'età di diciotto anni.

⁴³ UE, Consiglio dell'UE, risoluzione 29 novembre 2021, 2021/C 504/ I/01, *sul piano di lavoro per la strategia dell'UE per la gioventù 2022-2024*.

⁴⁴ UE, Parlamento europeo, risoluzione 5 aprile 2022, P9_TA(2022)0104, *sulla tutela dei diritti dei minori nei procedimenti di diritto civile, amministrativo e di famiglia*.

⁴⁵ UE, Parlamento europeo, risoluzione 15 febbraio 2023, P9_TA(2023)0047, *sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*.

La Corte si è espressa anche in merito al diritto al ricongiungimento familiare di un minorenni che, nelle more della procedura, raggiunge la maggiore età. In particolare, *Corte di Giustizia UE, sentenza 1° agosto 2022, (C-273/20, C-355/20 e C-279/20) (Comunicato stampa 136/22)*, nella quale viene evidenziato che il rifiuto di rilasciare un visto ai fini del ricongiungimento familiare al genitore di un rifugiato minorenne – divenuto maggiorenne durante la procedura – è contrario al diritto Ue. La Corte precisa, inoltre, come lo stesso principio valga anche nel caso in cui la domanda di ricongiungimento sia stata presentata dal figlio minorenne, che nel frattempo abbia raggiunto la maggiore età, con un genitore rifugiato. La Corte ritiene che, in caso di ricongiungimento familiare dei genitori con un rifugiato minorenne non accompagnato, la data da prendere in considerazione per determinare se il figlio di un soggiornante a cui è stato concesso lo *status* di rifugiato è minorenne – pur se diventato maggiorenne prima che lo *status* di rifugiato fosse concesso al genitore soggiornante e prima che sia stata presentata la domanda di ricongiungimento familiare – è quella in cui il genitore ha presentato la domanda di asilo.

3.4 Il livello nazionale

Come già affermato nella V Relazione in seguito alle Osservazioni conclusive del 2019 rivolte all'Italia da parte del Comitato ONU, relativamente al tema dei minorenni fuori famiglia e al loro diritto di crescere in una famiglia (prediligendo, naturalmente, quella di origine), a livello normativo l'Italia non si trova in una situazione deficitaria pur dovendo, certamente, migliorare alcuni aspetti. Si tratta, in particolare, delle criticità nascenti dalla concreta attuazione delle disposizioni di legge o delle indicazioni contenute nelle decisioni dei tribunali, come confermano anche le pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo emesse nell'arco temporale preso in considerazione dal presente lavoro, che hanno posto in evidenza la necessità di una maggiore attenzione nell'applicazione e nell'interpretazione delle normative esistenti, nell'ottica di assicurare ai minorenni coinvolti nei procedimenti di affido o di adozione il diritto primario di crescere nella propria famiglia d'origine (considerato principio cardine della Legge 4 maggio 1983, n. 184, novellata dalla Legge 28 marzo 2001, n. 149 e tutelato dall'art. 8 CEDU) ovvero di essere adeguatamente protetti qualora la famiglia, in temporanea difficoltà, necessiti di idonei percorsi ed interventi di supporto da parte dei servizi socioassistenziali mirati a rimuovere situazioni di disagio familiare.

La c.d. Riforma Cartabia, mediante la quale il legislatore è intervenuto con una complessiva riforma generale della giustizia civile - anche con l'obiettivo di migliorare i procedimenti in materia di minorenni e famiglia - può considerarsi un passo avanti rispetto ad alcune tematiche (come la regolamentazione dell'ascolto del minorenne nelle procedure giudiziarie e dell'allontanamento dei minorenni ai sensi dell'art. 403 c.c.), ma occorrerà verificare, nel tempo, se le norme di nuovo conio riescano a superare, nella prassi applicativa, le criticità sussistenti, prima tra tutte quella della necessaria contrazione dei tempi di durata dei procedimenti che riguardano i minorenni fuori famiglia, ancora oggi troppo spesso lunghi e dunque inadeguati ad assicurare una giustizia soddisfacente, adeguata alle esigenze delle persone di minore età. D'altra parte, se è vero che l'analisi degli ulteriori interventi che si sono susseguiti nel triennio di riferimento (2021-2023) – sia a livello di legislazione primaria che secondaria, sia in riferimento ai Piani programmatici intervenuti – mostrano l'intento istituzionale di implementare la tutela della famiglia e delle persone di minore età che si trovino in situazioni di disagio o difficoltà, è pur vero che la realizzazione di quanto previsto a livello normativo deve necessariamente essere accompagnata da importanti investimenti in termini economici e di personale nel settore socioassistenziale, che permettano di concretizzare le programmazioni attraverso la creazione di un sistema di azioni strutturate e coordinate delle amministrazioni e dei servizi, che assicurino reale tutela ai minorenni, garantendo interventi di sostegno mirati alle famiglie d'origine, nonché al minorenne - ed alle famiglie affidatarie o adottive - nel caso in cui vi sia la necessità di rinvenire eventuali soluzioni connesse all'allontanamento dal nucleo familiare.

3.4.1 La riforma del processo civile

Nell'ambito della normativa nazionale di rango primario, la c.d. Riforma Cartabia – attuata attraverso la Legge 26 novembre 2021 n. 206 ed il conseguente Decreto Legislativo 10 ottobre 2022, n. 14946 - ha provveduto ad innovare, sia direttamente che tramite la modifica di istituti procedurali collegati, anche la disciplina dei procedimenti per la tutela e l'affidamento dei minorenni, previsti dal codice civile e dalla normativa speciale. Molteplici sono le tematiche incidenti sull'istituto dell'affidamento dei minorenni investite da suddetta legge e dal decreto attuativo: rinviando ai focus specifici contenuti nella presente relazione per una più approfondita analisi, si indicano di seguito le principali novità normative.

a) Nuovo rito processuale e ripartizione di competenze tra Tribunale ordinario e Tribunale per i minorenni. Occorre preliminarmente evidenziare che l'impianto complessivo della riforma prevede l'uniformità del rito procedurale adottabile, in coerenza all'ulteriore e non meno rilevante obiettivo del legislatore di realizzare un unico *Tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie*, che dovrebbe esercitare: la giurisdizione in primo e in secondo grado, in materia civile nei procedimenti aventi ad oggetto lo stato e la capacità delle persone, la famiglia, l'unione civile, le convivenze, i minorenni; la giurisdizione in primo grado in materia penale e nella materia della sorveglianza; esercitare le funzioni di giudice tutelare nonché le altre funzioni ad esso deferite nei modi stabiliti dalla legge, salvi i procedimenti aventi ad oggetto la cittadinanza, l'immigrazione e il riconoscimento della protezione internazionale⁴⁷.

A seguito della riforma, dunque, le funzioni dell'attuale Tribunale per i minorenni verranno trasferite al nuovo Tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie⁴⁸. In coerenza con tale disposto, anche le modifiche introdotte dalla riforma sotto il profilo strettamente processuale - ovvero il nuovo rito previsto per i procedimenti in materia di persone, minorenni e famiglie - si applicano a tutti i procedimenti inerenti allo stato delle persone, i minorenni e le famiglie, attribuiti alla competenza del Tribunale Ordinario, del Giudice Tutelare e del Tribunale per i Minorenni (e pertanto vanno ad incidere anche sull'istituto dell'affidamento del minorenne)⁴⁹. Le eccezioni contemplate dal legislatore sono relative ai casi in cui *“la legge dispone diversamente”* ed ai casi in cui si tratti, tra l'altro, di procedimenti volti alla dichiarazione di adottabilità e procedimenti di adozione di minori di età. L'utilizzo del termine *“famiglie”* mira a comprendere nell'ambito applicativo della novella tutti i modelli familiari, dunque coppie unite in matrimonio nonché convivenze di fatto, rispondendo all'esigenza di una visione uniforme, per quanto possibile, degli istituti di tutela del nucleo familiare, nelle sue possibili diverse espressioni.

46 Legge 26 novembre 2021 n.206, Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata e Decreto Legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata, che in particolare con gli articoli 28 e 29, introduce modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 ed al R.D. 20 luglio 1934, n.1404.

⁴⁷Così prevede l'art. 30 del D.lvo 10 ottobre 2022, n.149 che modifica il Regio Decreto 30 gennaio 1941, n.12 Ordinamento Giudiziario (artt.49 e 50). Inoltre, in senso analogo, il nuovo art. 50.5 introdotto dal D.lvo 10 ottobre 2022, n.149 nell'Ordinamento Giudiziario - incidendo anche in tal modo sull'istituto dell'affidamento dei minorenni - prevede che presso la sezione circondariale del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie sono trattati i procedimenti previsti dagli articoli 84, 90, 250, quinto comma, 251, 317-bis, secondo comma, 330, 332, 333, 334, 335, 371, secondo comma, e 403 del Codice Civile, dai titoli I e I-bis della Legge 4 maggio 1983, n.184 e dall'art. 31 del Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n.286, nonché tutti i procedimenti civili riguardanti lo stato e la capacità delle persone, la famiglia, l'unione civile, le convivenze e i minori, unitamente alle domande di risarcimento del danno connesse per l'oggetto o per il titolo, e i procedimenti di competenza del giudice tutelare.

⁴⁸Così prevedono l'art. 1 comma 24 e 25 della Legge 26 novembre 2022, n.206, precisando che *“Il Governo è delegato ad emanare, entro il termine del 31 dicembre 2024, le norme necessarie al coordinamento delle disposizioni dei decreti legislativi adottati ai sensi del comma 24 [per l'istituzione del Tribunale per le persone, i minorenni e le famiglie] con tutte le altre leggi dello Stato nonché la disciplina transitoria volta ad assicurare la rapida trattazione dei procedimenti pendenti, civili e penali, fissando le fasi oltre le quali i procedimenti saranno definiti secondo le disposizioni previgenti”*.

⁴⁹Così stabilisce l'art. 473 bis c.p.c.

Nell'ambito di tali previsioni, la riforma ha modificato altresì il criterio di riparto delle competenze tra il Tribunale Ordinario ed il Tribunale per i Minorenni, incidendo profondamente anche sotto tale profilo sui procedimenti che riguardano l'affidamento dei minorenni al servizio sociale⁵⁰. La nuova procedura infatti - applicabile ai procedimenti instaurati dal 22 giugno 2022 in virtù di espressa previsione della legge delega - ha infatti esteso la *vis attractiva* del Tribunale Ordinario, nei casi in cui avanti a quest'ultimo sia già pendente o venga instaurato procedimento di sua competenza anche successivamente, rispetto al procedimento pendente avanti al Tribunale per i Minorenni. La disposizione è tesa ad evitare la frammentazione della tutela dei minorenni coinvolti contemporaneamente nell'ambito di procedimenti di competenza di differenti autorità giudiziarie e la possibile sovrapposizione di provvedimenti che la precedente disciplina comportava. Ulteriore innovazione normativa che incide, sotto il profilo strettamente procedurale, anche sui procedimenti di affidamento dei minorenni, attiene alla competenza territoriale dell'autorità giudiziaria. A salvaguardia della continuità affettivo relazionale del minorenne, il criterio primario di competenza territoriale previsto dal d.lgs. 149 del 2022 nei casi in cui *"devono essere adottati provvedimenti che riguardano un minorenne"* è quello della competenza del tribunale del luogo in cui il minorenne ha la residenza abituale⁵¹. Posto che la residenza abituale del minorenne rientra nel novero delle questioni di *"particolare importanza"* e pertanto deve essere concordata dai genitori⁵², la norma prevede altresì che, in caso di trasferimento non autorizzato della residenza del minorenne, permanga la competenza del tribunale del precedente luogo di residenza, qualora il ricorso con il quale viene instaurato il procedimento che riguarda il minorenne stesso, sia depositato entro l'anno⁵³; tale disposizione mira a disincentivare trasferimenti di residenza artatamente predisposti prima dell'apertura di un procedimento (ritenendo che una certa autorità possa applicare la legge a sé più favorevole), nonché a valorizzare la *ratio* della previsione normativa in materia.

b) Affidamento familiare ed affidamento al Servizio Sociale

Dal punto di vista sostanziale, la riforma ha introdotto anche modifiche di rilievo alla Legge 4 maggio 1983, n.184, incidenti sulla regolamentazione dell'affidamento familiare (in particolare agli art. 2, 4, 5 e 5bis della suddetta legge). Anzitutto viene precisato che sussiste incompatibilità tra il ruolo di affidatari e/o professionisti, volontari, collaboratori delle comunità in cui il minorenne può essere inserito, nel caso in cui essi abbiano legami di parentela e/o affinità con componenti del collegio che ha adottato il provvedimento, oltre che con chi ha svolto funzione di consulente tecnico di ufficio e/o di assistente sociale nel medesimo procedimento⁵⁴. Modifiche rilevanti sono state introdotte anche in relazione alla necessaria indicazione della

⁵⁰La norma che prevede il riparto delle competenze - riformata sia dalla legge delega che dal decreto delegato - è contenuta nell'art. 38 disp.att. al Codice civile. La competenza rispetto alle decisioni sulla decadenza dalla responsabilità genitoriale (articolo 330 c.c.) e sulla reintegrazione (articolo 332 c.c.) nonché sui provvedimenti in caso di condotta del genitore pregiudizievole ai figli (articolo 333 c.c.) e sull'amministrazione del patrimonio del minore (articoli 334 e 335 c.c.) è del Tribunale minorile, ma detta competenza può subire un'eccezione, in quanto il giudizio può venire *"attratto"* avanti al Tribunale Ordinario. Sono, infatti, di competenza di quest'ultima autorità i procedimenti previsti dagli articoli 330, 332, 333, 334 e 335 del Codice Civile, quando è già pendente o è instaurato successivamente, tra le stesse parti, un giudizio di separazione, di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, ovvero giudizio ai sensi degli articoli 250, quarto comma, 268, 277, secondo comma, e 316 del codice civile, dell'articolo 710 del codice di procedura civile e dell'articolo 9 della legge 1° dicembre 1970, n. 898.

⁵¹ Così è previsto dall'art. 473 bis cpc 11. Nella Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149 si legge che *"La norma costituisce espressione dei principi sovranazionali in materia (Reg. UE 1111/19; Convenzione sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori conclusa all'Aja il 19 ottobre 1996 e ratificata con legge 18 giugno 2015, n. 101) e di quelli espressi dalla Suprema Corte (cfr. da ultimo Cass., ord. 7 giugno 2021, n. 15835)"*

⁵² Così prevede l'art. 316 c.c., novellato dal d.lgs. 149 del 2022.

⁵³ Nella Relazione illustrativa al d.lgs. 149 del 2022 viene specificato inoltre che *"la fissazione di un termine, decorso il quale la competenza spetta al giudice del nuovo luogo di residenza del minore pure in presenza di trasferimenti non autorizzati, risponde alla necessità di superare alcune incertezze interpretative (Cass., ord. 20 ottobre 2015 n. 21285) ed è espressione dei principi generali della normativa sovranazionale (art. 9 Reg. UE 1111/19 e art. 7 conclusa all'Aja il 19 ottobre 1996 e ratificata con legge 18 giugno 2015, n. 101)"*

⁵⁴ Sono state apportate modifiche in tal senso anche al regio decreto-legge 20 luglio 1934, n.1404, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 maggio 1935, n.835, per adeguare le ipotesi di incompatibilità ivi previste per i giudici onorari a quelle previste dal presente articolo (cfr art 29 d.lgs. 149 del 2022).

presumibile durata dell'affidamento (che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine e durare un massimo di 24 mesi) ed alla sua proroga, che può essere disposta dal Tribunale per i minorenni su richiesta del Pubblico ministero ed in contraddittorio tra le parti, qualora la sospensione dell'affidamento rechi grave pregiudizio al minorenne⁵⁵.

Di particolare impatto, è altresì l'introduzione di una normativa autonoma dedicata all'affidamento del minorenne al servizio sociale, avvenuta con l'inserimento dell'art. 5 bis⁵⁶ nella legge 184 del 1983, che contempla presupposti e limiti di tale istituto. La norma chiarisce che l'affidamento al servizio sociale può essere disposto soltanto quando il minorenne si trovi in una situazione di limitazione della responsabilità genitoriale (nella condizione prevista dall'articolo 333 del codice civile) e gli interventi di sostegno alla famiglia si sono rivelati inefficaci o i genitori non hanno collaborato alla loro attuazione⁵⁷. Al riguardo, la giurisprudenza di legittimità ha affermato che l'affidamento del minorenne ai servizi sociali disciplinato dall'art. 5-bis costituisce una *species* del più ampio *genus* dell'affidamento a terzi, presentando peraltro alcune peculiarità, in relazione alla natura ed alle funzioni dei servizi sociali, nonché alle ragioni che conducono il giudice della famiglia a scegliere per la misura un soggetto pubblico, avente compiti istituzionali suoi propri prefissati per legge, anziché una persona fisica individuata in ambito familiare⁵⁸.

⁵⁵ Ciò in particolare è previsto con la sostituzione del comma 4 dell'art. 4 legge 4 maggio 1983, n.184.

⁵⁶ Norma inserita con la disposizione di cui all'art 28 del d.lgs. 149/2022. L'art. 5-bis prevede che "1. Il minore può essere affidato al servizio sociale del luogo di residenza abituale, quando si trova nella condizione prevista dall'articolo 333 del codice civile e gli interventi di cui all'articolo 1, commi 2 e 3, si sono rivelati inefficaci o i genitori non hanno collaborato alla loro attuazione, fatto salvo quanto previsto all'articolo 2, comma 3. 2. Con il provvedimento con cui dispone la limitazione della responsabilità genitoriale e affida il minore al servizio sociale, il tribunale indica: a) il soggetto presso il quale il minore è collocato; b) gli atti che devono essere compiuti direttamente dal servizio sociale dell'ente locale, anche in collaborazione con il servizio sanitario, in base agli interventi previsti dall'articolo 4, comma 3; c) gli atti che possono essere compiuti dal soggetto collocatario del minore; d) gli atti che possono essere compiuti dai genitori; e) gli atti che possono essere compiuti dal curatore nominato ai sensi dell'articolo 333, secondo comma, del codice civile; f) i compiti affidati al servizio sociale ai sensi dell'articolo 5, comma 2; g) la durata dell'affidamento, non superiore a ventiquattro mesi; h) la periodicità, non superiore a sei mesi, con la quale il servizio sociale riferisce all'autorità giudiziaria che procede ovvero, in mancanza, al giudice tutelare sull'andamento degli interventi, sui rapporti mantenuti dal minore con i genitori, sull'attuazione del progetto predisposto dal tribunale. 3. Il servizio sociale, nello svolgimento dei compiti a lui affidati e nell'adozione delle scelte a lui demandate, tiene conto delle indicazioni dei genitori che non siano stati dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale e del minore nonché, ove vi siano, del curatore e del curatore speciale. 4. Entro quindici giorni dalla notifica del provvedimento il servizio sociale comunica il nominativo del responsabile dell'affidamento al tribunale, ai genitori, agli esercenti la responsabilità genitoriale, al curatore se nominato e al soggetto collocatario. 5. Se l'affidamento al servizio sociale è disposto con il provvedimento che definisce il giudizio, la decisione è comunicata al giudice tutelare del luogo di residenza abituale del minore, per la vigilanza sulla sua attuazione. 6. Il giudice competente per l'attuazione, su istanza del servizio sociale, adotta i provvedimenti opportuni nell'interesse del minore. 7. Si applicano le disposizioni in materia di inefficacia e di proroga dell'affidamento di cui all'articolo 4, commi 4, 5 e 5-quater"

⁵⁷ Tale disposto ribadisce un principio che ormai dovrebbe ritenersi consolidato, ovvero quello secondo cui il diritto del minore di vivere nella propria famiglia può essere derogato esclusivamente nel caso in cui l'ambiente familiare risulti inadeguato a garantire una sua armoniosa crescita, dal momento che i genitori non sono mai legittimati ad adottare decisioni o assumere comportamenti pregiudizievoli per il figlio. La Corte europea dei diritti dell'uomo già ribadisce da tempo la necessità della concreta attuazione di tale principio: oltre alle già citate pronunce più recenti, si ricordano anche *Corte EDU, Grande Camera, 6 luglio 2010 Neulinger e Shuruk c. Svizzera*, *Corte EDU, 12 febbraio 2019, Minervino e Trausi c. Italia*; *Corte EDU, 13 ottobre 2015, S. H. c. Italia*.

⁵⁸ In tal senso si è espressa la Cassazione, sez. I civile, ordinanza 21 novembre 2023, n. 32290. In particolare la Corte – in tema di modifica del provvedimento di assegnazione della prole minorenne ai servizi sociali e alla luce di quanto ora prevede l'art. 5-bis della legge n. 184 del 1983 – ha stabilito che, anche nel regime precedente, ove sia disposto l'affidamento del minorenne ai servizi sociali, occorre distinguere l'affidamento con compiti di vigilanza, supporto ed assistenza senza limitazione di responsabilità genitoriale (c.d. mandato di vigilanza e di supporto), dall'affidamento conseguente ad un provvedimento limitativo della responsabilità genitoriale. La Suprema Corte ha quindi stabilito che, nel primo caso, l'adozione del provvedimento – sufficientemente dettagliato sui compiti demandati ai servizi, esclusi poteri decisori, e sui tempi della loro attuazione, che devono essere i più rapidi possibili – non richiede la nomina di un curatore speciale, salvo che il giudice non ravvisi comunque, in concreto, un conflitto di interessi; nel secondo caso, invece, l'affidamento ai servizi deve essere giustificato dalla necessità di non potersi provvedere diversamente

*c) Allontanamento del minorenni ai sensi dell'art. 403 del codice civile*⁵⁹

Particolare rilevanza, nell'ambito dell'istituto dell'affidamento del minorenni, riveste la tutela prevista dalla norma di cui all'art. 403 del codice civile, originariamente risalente al 1942 e del tutto innovata dal legislatore con la riforma attuata dalla Legge 206 del 2021⁶⁰. La *ratio* della novella normativa, applicabile ai procedimenti instaurati dal 22 giugno 2022, è costituita dalla risposta dall'esigenza di assicurare forte e tempestiva tutela ai minorenni che si trovano in condizioni di abbandono, in casi di estrema necessità e urgenza nei quali l'intervento dell'autorità di pubblica sicurezza può eccezionalmente precedere quello dell'autorità giudiziaria: più specificamente casi in cui il minorenni si trovi moralmente o materialmente abbandonato, oppure esposto, nell'ambiente familiare, a grave pregiudizio e pericolo per la sua incolumità psicofisica; casi in cui vi sia l'emergenza di provvedere. Rispetto alla formulazione previgente, sono stati dettagliati gli aspetti procedurali e valorizzato l'aspetto del controllo da parte dell'autorità giudiziaria, che costituivano l'aspetto critico della disciplina. Sostanzialmente il legislatore ha provveduto a proceduralizzare l'iter a tutela del minorenni, con una scansione temporale che la rende maggiormente aderente al principio del giusto processo, soprattutto sotto il profilo della garanzia del contraddittorio, in favore delle famiglie coinvolte in tali procedimenti che avranno dunque una maggiore possibilità di partecipare attivamente al procedimento⁶¹. Il valore conferito a tale istituto di tutela del minorenni costituisce il criterio

all'attuazione degli interessi morali e materiali del minore, non avendo sortito effetto i programmi di supporto e sostegno già svolti in favore della genitorialità; l'adozione di tale provvedimento presuppone la sua discussione nel contraddittorio, esteso anche al minore, i cui interessi devono essere imparzialmente rappresentati da un curatore speciale; quanto ai contenuti del provvedimento, essi vanno ispirati, pertanto, ad un principio di proporzionalità, richiedendosi, anche nel regime previgente alla entrata in vigore dell'art. 5-bis della legge 184/1983, che i compiti dei servizi siano descritti specificamente, con riguardo ai doveri e ai poteri sottratti dall'ambito della responsabilità genitoriale e distinti dai compiti che sono eventualmente demandati al soggetto collocatario (se persona diversa da i genitori), mentre i servizi non possono svolgere funzioni e compiti propri della responsabilità genitoriale, se non specificamente individuati nel provvedimento limitativo.

⁵⁹ Pur non connessa alla c.d. riforma Cartabia, sulla tematica degli allontanamenti si segnala anche il *Protocollo d'intesa sottoscritto il 31 maggio 2022, n. 676, tra Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza (Agi), Ministero dell'interno e Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali*, con l'obiettivo di dare piena attuazione ai diritti dei minorenni che, nelle situazioni di pregiudizio, siano allontanati dalla casa familiare e collocati in luogo sicuro, in conformità a quanto previsto dalle Convenzioni internazionali, dal diritto dell'Unione Europea, dai principi costituzionali e dalle norme di legge. Tra le finalità stabilite dall'intesa c'è *in primis* quella di definire univoche modalità operative, per rendere chiari ed uniformi gli interventi delle Forze di Polizia in relazione alle attività in cui sia previsto l'intervento della forza pubblica per l'attuazione di provvedimenti *de potestate* adottati dall'Autorità giudiziaria, anche per favorire sinergie con gli operatori professionali del settore dell'infanzia e dell'adolescenza; collateralmente, il protocollo prevede la promozione di formazione multidisciplinare sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per diffondere tali modalità operative. A seguito del sottoscritto protocollo è stato istituito un Tavolo di lavoro con il compito di definire delle linee guida per gli allontanamenti dei minorenni con l'assistenza della forza pubblica, in modo tale da garantire che anche gli aspetti esecutivi delle procedure siano attuati nel pieno rispetto dei diritti dei bambini e dei ragazzi coinvolti.

⁶⁰ L'art 1 della suddetta legge ha introdotto la modifica e previsto la sua entrata in vigore dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della legge stessa, vale a dire dal 24 dicembre 2021

⁶¹ Art. 403. (Intervento della pubblica autorità a favore dei minori). *Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o si trova esposto, nell'ambiente familiare, a grave pregiudizio e pericolo per la sua incolumità psico-fisica e vi è dunque emergenza di provvedere*, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione. *La pubblica autorità che ha adottato il provvedimento emesso ai sensi del primo comma ne dà immediato avviso orale al pubblico ministero presso il tribunale per i minorenni, nella cui circoscrizione il minore ha la sua residenza abituale; entro le ventiquattro ore successive al collocamento del minore in sicurezza, con l'allontanamento da uno o da entrambi i genitori o dai soggetti esercenti la responsabilità genitoriale, trasmette al pubblico ministero il provvedimento corredato di ogni documentazione utile e di sintetica relazione che descrive i motivi dell'intervento a tutela del minore. Il pubblico ministero, entro le successive settantadue ore, se non dispone la revoca del collocamento, chiede al tribunale per i minorenni la convalida del provvedimento; a tal fine può assumere sommarie informazioni e disporre eventuali accertamenti. Con il medesimo ricorso il pubblico ministero può formulare richieste ai sensi degli articoli 330 e seguenti. Entro le successive quarantotto ore il tribunale per i minorenni, con decreto del presidente o del giudice da lui delegato, provvede sulla richiesta di convalida del provvedimento, nomina il curatore speciale del minore e il giudice relatore e fissa l'udienza di comparizione delle parti innanzi a questo entro il termine di quindici giorni. Il decreto è immediatamente*

fondante anche di previsioni normative finanziarie specifiche, finalizzate alla copertura delle spese inerenti ai servizi che devono essere erogati dagli enti locali, primi soggetti deputati alla tutela della persona⁶². Il tema del pericolo cui il minorenni sarebbe esposto e che motiva al ricorso alla misura, è molto sentito dai servizi sociali territoriali per l'esigenza di prevenire il rischio che interpretazioni più o meno restrittive delle procedure non aiutino a rilevare il pregiudizio reale che corre il minore.

d) Ascolto delle persone di minore età da parte dell'Autorità giudiziaria

Altra tematica di fondamentale rilevanza è quella dell'ascolto dei minorenni da parte delle autorità deputate alla loro tutela, che la riforma legislativa valorizza e rende principio generalizzato, sulla base di quanto già elaborato dalla giurisprudenza di legittimità ed in coerenza con quanto indicato a livello europeo⁶³. Il minorenni, dunque, in base al disposto del nuovo art. 473 bis cpc, nell'ambito dei procedimenti in materia di

comunicato al pubblico ministero e all'autorità che ha adottato il provvedimento a cura della cancelleria. Il ricorso e il decreto sono notificati entro quarantotto ore agli esercenti la responsabilità genitoriale e al curatore speciale a cura del pubblico ministero che a tal fine può avvalersi della polizia giudiziaria.

All'udienza il giudice relatore interroga liberamente le parti e può assumere informazioni; procede inoltre all'ascolto del minore direttamente e, ove ritenuto necessario, con l'ausilio di un esperto. Entro i quindici giorni successivi il tribunale per i minorenni, in composizione collegiale, pronuncia decreto con cui conferma, modifica o revoca il decreto di convalida, può adottare provvedimenti nell'interesse del minore e qualora siano state proposte istanze ai sensi degli articoli 330 e seguenti dà le disposizioni per l'ulteriore corso del procedimento. Il decreto è immediatamente comunicato alle parti a cura della cancelleria. Entro il termine perentorio di dieci giorni dalla comunicazione del decreto il pubblico ministero, gli esercenti la responsabilità genitoriale e il curatore speciale possono proporre reclamo alla corte d'appello ai sensi dell'articolo 739 del codice di procedura civile. La corte d'appello provvede entro sessanta giorni dal deposito del reclamo. Il provvedimento emesso dalla pubblica autorità perde efficacia se la trasmissione degli atti da parte della pubblica autorità, la richiesta di convalida da parte del pubblico ministero e i decreti del tribunale per i minorenni non intervengono entro i termini previsti. In questo caso il tribunale per i minorenni adotta i provvedimenti temporanei e urgenti nell'interesse del minore. Qualora il minore sia collocato in comunità di tipo familiare, quale ipotesi residuale da applicare in ragione dell'accertata esclusione di possibili soluzioni alternative, si applicano le norme in tema di affidamento familiare.

⁶² Tra tali norme quella prevista nell'art. 56-quater del Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73, *Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali* convertito con modificazioni dalla L. 23 luglio 2021, n. 106, che ha istituito un fondo di 3 milioni di euro per il 2021 nello stato di previsione del Ministero dell'Interno, finalizzato a contribuire alle spese sostenute dai comuni, con popolazione fino a 3 mila abitanti, per l'assistenza ai minorenni, per i quali sia stato disposto l'allontanamento dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria. Le risorse previste, a valere sul Fondo per le esigenze indifferibili, sono state ripartite con il decreto del Ministero del Ministero dell'interno, 12 ottobre 2021, *Riparto del fondo di 3 milioni di euro, per l'anno 2021, finalizzato a contribuire alle spese sostenute dai comuni, con popolazione fino a 3.000 abitanti, per l'assistenza ai minori per i quali sia stato disposto l'allontanamento dalla casa familiare con provvedimento dell'autorità giudiziaria*. Per definire le modalità di concessione del contributo sono stati utilizzati i parametri previsti dal comma 3 dell'articolo 56-quater: 1. numero dei minori interessati in rapporto alla popolazione residente del comune; 2. costo dell'intervento socioassistenziale in relazione alla durata dell'intervento; 3. costo dell'intervento socioassistenziale in relazione all'età del minore.

⁶³ In particolare, a livello europeo, si ricorda il Regolamento (UE) 2019/1111 del 25 giugno 2019 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minorenni, che all'art. 21 prevede *“Le autorità giurisdizionali degli Stati membri danno al minore capace di discernimento, conformemente al diritto e alle procedure nazionali, la possibilità concreta ed effettiva di esprimere la propria opinione, direttamente o tramite un rappresentante o un organismo appropriato”*. A tale norma viene fatto riferimento anche nella Commissione europea, Proposta di regolamento, 7 dicembre 2022, *relativo alla competenza, alla legge applicabile e al riconoscimento delle decisioni e all'accettazione degli atti pubblici in materia di filiazione e alla creazione di un certificato europeo di filiazione* (cfr art. 15 proposta). A livello internazionale, naturalmente, il riferimento primo rimane l'art. 12 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza approvata a New York dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989 e ratificata dall'Italia con la Legge 27 maggio 1991 n. 176, che dispone *“1. Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità. 2. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale”*.

diritti delle persone e delle famiglie, vanta un autentico diritto di esprimere il proprio pensiero, in relazione a tutte le questioni e le procedure atte ad incidere nella sua sfera individuale (eccettuate le esclusioni tassativamente previste dalla norma stessa)⁶⁴. La riforma espressamente stabilisce che, nell'adozione dei provvedimenti che lo riguardano, debba tenersi conto di quanto espresso dal minorenni, avuto riguardo alla sua età ed al suo grado di maturità⁶⁵. Rispetto alla disciplina previgente - sulla base della considerazione dell'ascolto come adempimento che deve essere svolto a tutela dei principi del contraddittorio e del giusto processo e che dunque riveste carattere di imprescindibilità - la riforma innanzitutto prevede la tipizzazione delle ipotesi di esclusione dell'ascolto del minorenni, che deve essere dal Giudice specificamente motivata. Tali ipotesi ricorrono quando l'ascolto è in contrasto con l'interesse del minorenni; quando l'ascolto è manifestamente superfluo; quando sussiste una ipotesi di impossibilità fisica o psichica del minorenni; quando il minorenni manifesta la volontà di non essere ascoltato. Altra rilevante novità prevista dalla riforma consiste nella previsione dell'ascolto condotto direttamente dal giudice, che non può delegare altri soggetti (nemmeno i giudici onorari), ma può peraltro farsi assistere da esperti e altri ausiliari; solo eccezionalmente, il giudice, *nell'interesse superiore e preminente del minorenni*, può valutare l'assoluta necessità di una audizione "delegata" ed indiretta. In ogni caso, le modalità dell'ascolto devono essere tali da assicurare la serenità e riservatezza del minorenni. Da ciò consegue che i genitori, così come i difensori ed il curatore speciale possono assistere all'audizione ma solo previa autorizzazione del giudice. Infine, in ogni caso, dovrà procedersi alla video registrazione dell'audizione e, laddove non sia possibile procedere con questa modalità, sarà necessario redigere apposito verbale dell'ascolto, con dettagliata descrizione del contegno del minorenni⁶⁶.

e) Curatore speciale del minorenni.

Altro istituto a tutela delle persone di minore età in ordine al quale è intervenuta la riforma è quello del curatore speciale del minorenni⁶⁷. In particolare, il d.lgs. 149 del 2022 ha apportato significative innovazioni in tema di curatela speciale del minorenni nell'ambito dei procedimenti relativi alle persone, ai minorenni ed alle famiglie. Nell'art. 473 bis 7 cpc viene anzitutto prevista la nomina di un tutore del minorenni quando il giudice dispone, anche con provvedimento temporaneo, la sospensione o la decadenza dalla responsabilità genitoriale di entrambi i genitori; al tempo stesso, è previsto che il giudice nomini il curatore del minorenni quando dispone, all'esito del procedimento, limitazioni della responsabilità genitoriale. Nell'art. 473 bis 8 cpc viene regolata la figura del curatore speciale, di cui sono previste due diverse tipologie⁶⁸. Da una parte una curatela da adottare in casi predeterminati ed espressamente indicati dalla norma, per mezzo della quale il curatore speciale è nominato dal giudice - anche d'ufficio ed a pena di nullità degli atti del procedimento - e viene chiamato a rappresentare il minorenni: a) quando il pubblico ministero abbia chiesto la decadenza dalla responsabilità genitoriale di entrambi i genitori, o in cui uno dei genitori abbia chiesto la decadenza

⁶⁴ L'art. 473 bis cpc così dispone in relazione al proprio ambito applicativo *"Le disposizioni del presente titolo si applicano ai procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie attribuiti alla competenza del tribunale ordinario, del giudice tutelare e del tribunale per i minorenni, salvo che la legge disponga diversamente e con esclusione dei procedimenti volti alla dichiarazione di adottabilità, dei procedimenti di adozione di minori di età e dei procedimenti attribuiti alla competenza delle sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione Europea."*

⁶⁵ In particolare, l'art 473-bis.4 e 473-bis.5 c.p.c. disciplinano l'istituto dell'ascolto del minorenni.

⁶⁶ In materia di audizione del minorenni, il Ministero della Giustizia ha emanato il *Provvedimento 7 dicembre 2023 Regole tecniche per la registrazione audiovisiva dell'ascolto del minore, la sua conservazione e il suo inserimento nel fascicolo informatico, ai sensi dell'articolo 473 bis.5, quinto comma, del codice di procedura civile, nonché individuazione delle modalità del collegamento audiovisivo a distanza per l'ascolto dell'interdicendo o dell'inabilitando, che sia impossibilitato a comparire, ai sensi dell'articolo 473 bis.54 del codice di procedura civile.*

⁶⁷ In particolare, le modifiche apportate dall'art. 1, comma 31 della Legge 206 del 2021 riguardano gli artt. 78 e 80 cpc, e l'art. 336 cpc, mentre il d.lgs. 149 del 2022 ha previsto una disciplina generale contenuta nell'art 473 bis cpc 7 (ai sensi del quale *"Il giudice nomina il tutore del minore quando dispone, anche con provvedimento temporaneo, la sospensione o la decadenza dalla responsabilità genitoriale di entrambi i genitori. [...] Il giudice può nominare il curatore del minore quando dispone, all'esito del procedimento, limitazioni della responsabilità genitoriale"*) e nell'art. 473 bis cpc 8.

⁶⁸ In alcune ipotesi la necessità della nomina del curatore speciale è indicata dal legislatore (cfr art. 473 bis cpc, 8, I comma), in altre è il giudice che discrezionalmente valuta se nominarlo (cfr art. 473 bis cpc, 8, II comma, art. 473 bis cpc, 7, II comma).

dell'altro; b) quando vengono adottati provvedimenti ai sensi dell'articolo 403 del codice civile o di affidamento del minore (ai sensi degli articoli 2 e ss. della legge 184 del 1983); c) quando dai fatti emersi nel procedimento venga alla luce una situazione di pregiudizio per il minore tale da precluderne l'adeguata rappresentanza processuale da parte di entrambi i genitori; d) quando ne faccia richiesta il minore che abbia compiuto quattordici anni. D'altra parte, una curatela speciale che può essere adottata qualora, secondo una valutazione che spetta al giudice, i genitori appaiono, per gravi ragioni, temporaneamente inadeguati a rappresentare gli interessi del minore. Di riflesso, è previsto il potere in capo al giudice (con il provvedimento di nomina o nel corso del giudizio) di attribuire al curatore specifici poteri di rappresentanza sostanziale⁶⁹. Si ricorda inoltre che la riforma, oltre ad innovare la disciplina relativa alla specificazione dei poteri del Giudice che procede alla nomina, regola l'ascolto del minore da parte del curatore e la revoca del curatore speciale. Si ricorda infine che la riforma ha disposto anche la modifica dell'articolo 336 cc, prevedendo che la legittimazione a richiedere i provvedimenti a tutela del minore nei casi di condotte pregiudizievoli dei genitori (ad esempio nei casi previsti dagli artt. 330-333 c.c.) compete anche al curatore speciale del minore, qualora già nominato (art. 1 comma 26 Legge 206 del 2021).

3.4.2 Gli interventi di sostegno alle famiglie e la prevenzione dell'istituzionalizzazione

Oltre alle modifiche attuate a livello di normazione primaria attraverso la riforma Cartabia, il triennio di riferimento (2021-2023) della presente relazione è stato caratterizzato da una particolare attenzione delle istituzioni al sostegno alle famiglie, per contrastare le vulnerabilità acute anche dalla pandemia da Covid-19 e dal conseguente aumento della povertà. Il diritto dei minorenni di vivere nella propria famiglia deve infatti essere primariamente assicurato attraverso interventi preventivi, multidimensionali ed integrati, che riescano ad affiancare i genitori nei momenti di fragilità (che possono essere più o meno pervasivi e complessi e derivare da una pluralità di fattori, connessi ad esempio a situazioni di povertà, disagio sociale, salute fisica o psichica precaria, violenza intrafamiliare, abuso di sostanze, ecc.), proprio per consentire loro di mantenere una genitorialità responsabile che permetta ai figli una sana crescita psicofisica, morale e sociale all'interno della famiglia di origine o di farvi rientro in tempi adeguati, nel caso in cui sussista la necessità di allontanare il minore attraverso un affidamento extrafamiliare.

Partendo da tale assunto, pare importante dar conto delle principali disposizioni di livello primario e secondario funzionali, in via diretta ma anche indiretta, al sostegno (economico e sociale) delle famiglie, tese sostanzialmente anche a permettere a bambini e adolescenti migliori condizioni di vita nell'ambito della propria famiglia ed a prevenire o contrastare situazioni di disagio o problemi economici che possono aver ricadute sulla loro cura da parte dei familiari⁷⁰.

⁶⁹ Dal momento che generalmente il curatore speciale viene individuato tra avvocati specializzati, merita evidenziare che in corrispondenza all'entrata in vigore della Riforma Cartabia, sono state emesse, il 22 giugno 2022, dal Consiglio Nazionale Forense, specifiche *Raccomandazioni per gli avvocati curatori speciali di minori*, che forniscono indicazioni deontologiche, raccomandano l'acquisizione di formazione e aggiornamento professionale nelle materie della famiglia, persone e minorenni e pongono un particolare accento sul dovere, da parte del professionista, di ricerca e cura degli interessi delle persone di minore età. Si ricorda anche che, sul tema, rivestono fondamentale importanza anche le *Linee Guida del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura di minore*, adottate dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010, le quali richiedono la necessità di una specifica formazione interdisciplinare per il professionista che operi con il minore.

⁷⁰ Pur non essendo questa la sede per analizzare tutte le misure economiche poste in essere a supporto delle famiglie ed a contrasto della povertà, pare opportuno segnalare, quanto meno le più rilevanti disposizioni approvate nel triennio. Anzitutto va ricordato il c.d. *Family Act*, attraverso il quale il Governo è stato incaricato di provvedere ad una riforma organica delle politiche familiari con l'obiettivo di sostenere la genitorialità e la funzione sociale ed educativa delle famiglie, contrastare la denatalità, valorizzare la crescita armoniosa delle bambine, dei bambini e dei giovani e favorire la conciliazione della vita familiare con il lavoro, in particolare quello femminile (Legge 07 aprile 2022, n. 32, *Deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia*). Sulla specifica tematica della conciliazione tra tempi di vita privata e attività lavorativa, nell'ottica di sostegno alla genitorialità, è poi intervenuto il decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, *Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio*. In linea con quanto previsto dal Family Act, è stato strutturato l'Assegno unico e universale per i figli a carico (AUUF) a favore dei nuclei familiari per ogni figlio fino ai 21 anni e a decorrere dal settimo

Importanti novità si registrano anzitutto sul versante della programmazione delle risorse nazionali dedicate a contrastare la povertà e l'esclusione sociale (anche relative alle famiglie e all'infanzia), realizzata attraverso la pianificazione svolta in seno all'organismo nazionale della Rete della protezione e dell'inclusione sociale, istituita dall'art. 21 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, presieduta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e composta da rappresentanti delle istituzioni centrali, delle regioni, dei comuni e dell'Inps⁷¹. L'elaborazione di Piani nazionali è essenziale per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e definire linee guida per gli interventi. In base alle previsioni della suddetta norma, la Rete ha approvato, il 28 luglio 2021, il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali (Pniss), che include il Piano Sociale Nazionale 2021-2023 e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023⁷². Trattasi di strumenti programmatici – connessi alle rispettive previsioni di stanziamenti finanziari – che certamente hanno capacità di incidere sugli interventi attuati in materia di sostegno alle famiglie ed ai minori.

Per quanto di interesse al presente lavoro, vanno posti in evidenza due aspetti importanti del Pniss.

In primo luogo, si prevede il rilancio dell'affidamento familiare, che dovrebbe essere implementato dal Governo, nell'ambito dell'azione della *Child Guarantee*. In secondo luogo, il Piano evidenzia l'importanza della definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni in ambito Sociale (LEPS) e riconosce il Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.) come LEPS⁷³.

mele di gravidanza, che razionalizza e sostituisce in una unica soluzione le misure esistenti (detrazioni IRPEF per i figli a carico, assegni al nucleo familiare, assegno per il terzo figlio, assegno di natalità o bonus bebè, premio alla nascita), con l'obiettivo di coprire, in ottica universale, tutte quelle famiglie con figlie e figli che non avevano accesso all'assegno per nucleo familiare (in particolare, lavoratori autonomi, disoccupati e coltivatori diretti). Sul punto si veda la Legge 01 aprile 2021, n. 46, *Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale* ed il conseguente d.lgs. del 29 dicembre 2021, n. 230, *Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46*. La misura dell'assegno unico è stata inoltre potenziata dall'art. 1 comma 320 della Legge 29 dicembre 2022, n. 197, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025* (Legge di bilancio 2023). Anche l'assegno di inclusione (Adi) - istituito a decorrere dal 1° gennaio 2024 dall'art. 1, comma 1, decreto legge 4 maggio 2023, n. 48, *Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*, convertito con modificazioni dalla Legge 3 luglio 2023, n. 85 - si sostanzia in una misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli, attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione e di lavoro, dedicata tra l'altro ai nuclei familiari, in presenza di almeno un componente minorenni. In materia si veda altresì Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Decreto 13 dicembre 2023, *Assegno di inclusione*. Tale misura ha sostituito il reddito di cittadinanza (RdC), previsto dal decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, convertito in Legge del 28 marzo 2019 n. 26, misura finalizzata al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, abrogata a decorrere dal 1° gennaio 2024 dall'art. 1 comma 318 della legge 29 dicembre 2022, n. 197, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*.

⁷¹ Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*. La norma ha affidato alla Rete della protezione e dell'inclusione sociale una funzione programmatica, collegando i tre maggiori fondi sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo povertà, Fondo per le non autosufficienze) ad altrettanti Piani, che devono essere elaborati dalla stessa Rete: il Piano sociale nazionale, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, il Piano per la non autosufficienza.

⁷² Il PNISS è stato approvato con Ministero del lavoro e delle politiche sociali, decreto del 22 ottobre 2021, *Adozione dei Capitoli 1 e 2 del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 e riparto delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali*. Sul Piano è stata sancita l'Intesa da parte della Conferenza Unificata il 22 settembre 2021 (*Intesa, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sullo schema di decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, recante il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali 2021-2023 e l'adozione del Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, di cui all'articolo 21 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147*).

⁷³ Si ricorda che l'art. 22 della Legge quadro n. 328 del 2000, ha individuato una serie di ambiti di intervento che riconosce come livelli essenziali e l'art. 117 della Costituzione, come riformata nel 2001, ha riservato al Governo centrale la definizione dei LEPS da assicurare su tutto il territorio nazionale. In particolare, la norma prevede che il sistema integrato di interventi e servizi sociali si realizza mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche, e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte. Pertanto, ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, cura e riabilitazione,

Il programma P.I.P.P.I., come noto e come si ricorderà anche in altri capitoli della Relazione, è mirato ad assicurare alle famiglie in situazioni di vulnerabilità la realizzazione di un percorso di accompagnamento volto a garantire a ogni bambino una valutazione appropriata e di qualità della sua situazione familiare, con la relativa progettazione di un piano d'azione unitario, partecipato, sostenibile e multidimensionale e in un tempo congruo, definiti congiuntamente in équipe multidisciplinare con la famiglia stessa. Nel Piano si legge che la definizione di tale LEPS è fondamentale per *“rispondere al bisogno di ogni bambino di crescere in un ambiente stabile, sicuro, protettivo, contrastando attivamente l'insorgere di situazioni che favoriscono le disuguaglianze sociali, la dispersione scolastica, le separazioni inappropriate dei bambini dalla famiglia di origine, tramite l'individuazione delle idonee azioni, di carattere preventivo, che hanno come finalità l'accompagnamento non del solo bambino, ma dell'intero nucleo familiare in situazione di vulnerabilità, in quanto consentono l'esercizio di una genitorialità positiva e responsabile e la costruzione di una risposta sociale ai bisogni evolutivi dei bambini nel loro insieme”*⁷⁴ e dunque l'implementazione del programma P.I.P.P.I., da attuarsi in tutti gli ambiti territoriali, diviene non soltanto una modalità operativa per diffondere un importante LEPS dedicato a famiglie e minori ma anche lo strumento per garantire l'attuazione del Piano Nazionale degli Interventi dei Servizi Sociali 2021-2023.

Al quadro di individuazione dei LEPS nell'ambito della programmazione sociale nazionale, si è accompagnato il percorso formale di riconoscimento degli stessi attraverso le leggi di bilancio. Con la Legge di bilancio 2021 si è arrivati alla definizione di un livello essenziale di assistenza sociale, configurato in termini di rapporto numerico tra assistenti sociali e popolazione (minimo di 1:5000) ed a stanziare risorse finalizzate al suo perseguimento nell'ambito del servizio pubblico (art. 1 commi 797-804 legge 178 del 2020)⁷⁵.

Sui LEPS è poi intervenuta la Legge di bilancio 2022⁷⁶ fornendone anzitutto una definizione: *“I livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità”*⁷⁷. La Legge di bilancio 2022, ha previsto inoltre che, al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, nonché di concorrere

nonché le disposizioni in materia di integrazione socio-sanitaria, la norma dispone un elenco di livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale, tra i quali – per quanto di interesse della presente relazione - interventi di sostegno per i minorenni 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 e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (lett. c); misure per il sostegno delle responsabilità familiari, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare (lett. d).

⁷⁴ Il Piano, nella specifica Scheda dedicata (2.7.4 Scheda LEPS Prevenzione allontanamento familiare - P.I.P.P.I.), precisa che tale livello essenziale intende inoltre garantire: equità di trattamento e pari attuazione dei diritti a bambini e famiglie che vivono in contesti territoriali diversi, pur in un quadro complessivo che valorizza le specificità regionali e la costruzione situata di risposte e approcci innovativi; superamento della frammentazione, delle mancanze di integrazione e cooperazione tra i diversi attori titolari degli interventi, delle rotture nei percorsi di presa in carico e quindi miglioramento della *governance* complessiva affinché siano garantite azioni realizzate in una logica non settoriale, ma trasversale e unitaria; effettiva prevenzione delle situazioni di trascuratezza e trascuratezza grave, maltrattamento e abuso, tramite azioni progettuali di promozione della genitorialità positiva come di azione tempestiva in caso di rilevazione di esse e quindi di protezione e tutela dei bambini.

⁷⁵ Legge 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*. In riferimento alle risorse impiegate per il potenziamento del sistema dei servizi sociali, si ricorda anche il decreto 20 settembre 2022 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Liquidazione di ulteriori risorse in favore degli ambiti territoriali per gli assistenti sociali in servizio nell'anno 2021 e determinazione di ulteriori risorse prenotate per gli assistenti sociali previsti in servizio nel 2022*.

⁷⁶ Legge 30 dicembre 2021, n. 234, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*.

⁷⁷ La norma fa naturalmente salvo quanto previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo 147/2017 rispetto al coordinamento dei servizi territoriali e gestione associata dei servizi sociali.

all'attuazione degli interventi previsti dal Pnrr nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (Ats) e che, entro diciotto mesi dall'approvazione della legge stessa, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto col Ministro dell'economia e delle finanze, sono definiti i LEPS negli altri ambiti del sociale - diversi dalla non autosufficienza - individuati dall'art. 22 della legge n. 328 del 2000 (art. 1 commi 159, 160, 161 e 169, legge 234 del 2021)⁷⁸. A tal fine, viene precisato che, in sede di prima applicazione, sono definiti alcuni LEPS, individuati come prioritari nell'ambito del Pnss 2021-2023, tra i quali quelli relativi alla prevenzione dell'allontanamento familiare (art. 1, comma 170, lett. d, legge 234 del 2021). Con la legge di bilancio 2023⁷⁹ sono state approvate disposizioni più generali, relative all'accelerazione del processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali; a questo fine è stata istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (art. 1, commi 791-798, legge 197 del 2022), ma con decreto legge 30 dicembre 2023, n. 215⁸⁰, l'attività della Cabina di regia è stata prorogata al 31 dicembre 2024.

Rispetto al tema dell'allontanamento dei minorenni dalla famiglia d'origine, è utile ricordare anche la questione dell'accompagnamento verso l'autonomia di ragazze e ragazzi inseriti in contesti alternativi alla famiglia di origine in base a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che, con il compimento dei 18 anni, non possano rientrare in famiglia. La Legge di bilancio 2018 (commi 250 e 251 della legge 205 del 2017), istituendo in via sperimentale, per il triennio 2018-2020, il *Fondo per la crescita e l'assistenza dei giovani fuori famiglia per provvedimenti dell'autorità giudiziaria*, ha consentito di avviare in via sperimentale interventi dedicati⁸¹. In particolare, nel 2019 è stato avviato il progetto sperimentale di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, i c.d. "*Care Leavers*", promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e sperimentato sul territorio nazionale, che ha permesso di garantire la continuità dell'assistenza nei confronti degli interessati, fino al compimento del ventesimo anno d'età⁸². La legge di bilancio 2021 (art. 1, comma 335, della legge 178 del 2020)⁸³ ha rinnovato per il triennio 2021-2023 la misura sperimentale introdotta dalla Legge di bilancio 2018 in favore dei *care leavers*, che è stata nuovamente finanziata per 5 milioni di euro per ciascun anno, a valere sul Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale come in precedenza⁸⁴.

⁷⁸ Per garantire omogeneità del modello organizzativo degli ATS e idonea ripartizione delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento dei LEPS, la legge di bilancio 2022 prevede la redazione di linee guida per l'attuazione degli interventi e per l'adozione di atti di programmazione integrata mediante apposita intesa in sede di Conferenza Unificata, su iniziativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro della salute e con il Ministro dell'economia e delle finanze. La legge di precisa che al finanziamento dei LEPS sopra indicati concorrono le risorse nazionali già destinate per le medesime finalità dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali insieme alle risorse dei fondi europei e del PNRR destinate a tali scopi.

⁷⁹ Legge 29 dicembre 2022, n. 197, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*. Rispetto a tali previsioni, la legge di bilancio 2023 (legge 30 dicembre 2023, n. 213, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026*) non innova il quadro normativo ed i LEPS risultano ancora in via di definizione.

⁸⁰ Decreto legge 30 dicembre 2023, n. 215, *Disposizioni urgenti in materia di termini normativi*.

⁸¹ Legge 27 dicembre 2017, n. 205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*. La misura prevista dall'art. 1 commi 250 e 251 è finanziata con quote riservate del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale per l'importo di 5 milioni di euro in ciascun anno del trimestre 2018-2020.

⁸² Anche in connessione con le disposizioni di previsione del Reddito di cittadinanza di cui al Decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, e delle successive disposizioni di modifica e di previsione dell'Adl*.

⁸³ Legge 30 dicembre 2020, n. 178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*.

⁸⁴ Il Decreto interministeriale del 30 dicembre 2021, *Approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, e di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023* (così detto Piano povertà 2021-2023 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con Ministero dell'economia e delle finanze), prevede la ripartizione delle risorse finanziarie del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, stabilendo tra l'altro la distribuzione della suddetta quota per interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Inoltre si ricorda che l'art. 67-bis del Decreto Rilancio (decreto legge 19 maggio

Infine, a livello di programmazione economica in materia di politiche rivolte alle famiglie, assume importanza la ripartizione del Fondo per le politiche della famiglia, che dedica risorse per la realizzazione di interventi e progettualità volte al sostegno mirato di bambini, adolescenti e famiglie⁸⁵. In particolare, per l'annualità 2023, attraverso il decreto 1° agosto 2023, il Dipartimento per le politiche della famiglia⁸⁶ ha provveduto a ripartire il Fondo anche fra i seguenti settori di intervento⁸⁷:

- realizzazione di interventi relativi a compiti e attività di competenza statale in materia di politiche per la famiglia e misure di sostegno alla famiglia, alla natalità, alla maternità e alla paternità, con particolare riferimento a: interventi a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, con particolare riferimento alle situazioni di vulnerabilità socioeconomica e al disagio minorile e al contrasto del fenomeno del cyberbullismo; iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro, nonché di promozione del welfare familiare aziendale; interventi in materia di adozione e di affidamento nazionali, volti a tutelare il superiore interesse del minore e a sostenere le famiglie adottive o affidatarie, anche al fine di sostenere il percorso successivo all'adozione⁸⁸;
- attività di competenza regionale e degli enti locali per iniziative per la valorizzazione dei consultori familiari e il potenziamento degli interventi sociali in favore delle famiglie, nonché interventi volti a valorizzare i centri per la famiglia.

2020, n. 34, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito in Legge 17 luglio 2020, n. 77*) ha inserito i *care leavers* fra i soggetti beneficiari delle assunzioni obbligatorie gravanti sulla quota di riserva di cui all'art. 18, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, Norme per il diritto al lavoro dei disabili.

⁸⁵ Si ricorda che, il Fondo per le politiche della famiglia (istituito dall'art. 19, comma 1, del Decreto Legge 4 luglio 2006, n. 223, *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006 n° 248), in base alla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2007), è destinato a finanziare interventi in materia di politiche per la famiglia e misure di sostegno alla famiglia, alla natalità, alla maternità e alla paternità, al fine prioritario del contrasto della crisi demografica, nonché misure di sostegno alla componente anziana dei nuclei familiari. Per quanto di interesse del presente lavoro, si ricorda che, ai sensi dell'art. 1, comma 1250, lett.o ed r, della Legge 296/2006, il Fondo è utilizzato anche per finanziare interventi volti a favorire i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di crescere e di essere educato nell'ambito della propria famiglia ed interventi in materia di adozione e di affidamento, volti a sostenere le famiglie adottive o affidatarie, anche nel percorso successivo all'adozione. I decreti di riparto per le ultime annualità sono stabiliti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia, attraverso il decreto 19 luglio 2022, *Ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia, anno 2022* e decreto 1° agosto 2023, *Riparto del Fondo per le politiche della famiglia, anno 2023*.

⁸⁶ Si segnala che l'art. 4 del DPCM 27 luglio 2023 *Modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012, relative alle seguenti strutture: Dipartimento «Casa Italia», Dipartimento per le politiche europee, Dipartimento per le politiche della famiglia, Dipartimento per lo sport e Dipartimento per l'informazione e l'editoria*, ha ridefinito le funzioni del Dipartimento per le politiche della famiglia, modificando l'art. 19 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012.

⁸⁷ Ovvero nelle materie indicate all'art. 1, comma 1250 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2007), così come modificato dall'art. 1, comma 482, della legge 30 dicembre 2018, n. 145. In particolare, in base al decreto 1° agosto 2023 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia, *Riparto del Fondo per le politiche della famiglia, anno 2023*, le risorse del Fondo ammontano complessivamente a euro 97.008.500,00, di cui euro 67.008.500 destinati ad interventi relativi a compiti e attività di competenza statale sopra indicati ed euro 30.000.000 destinati ad attività di competenza regionale e degli enti locali.

⁸⁸ Tra le misure a sostegno specifico delle famiglie adottive, si possono ricordare anche i supporti accordati a rimborso delle spese sostenute per l'adozione. In tal senso ad esempio, Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per le adozioni internazionali, comunicato 05 dicembre 2022, *Concessione, per l'anno 2021, del rimborso delle spese sostenute per l'adozione ai genitori adottivi residenti nel territorio nazionale nonché per i genitori adottivi italiani che hanno beneficiato dell'adozione pronunciata dalla competente autorità di un Paese straniero*; ed altresì Presidenza del Consiglio dei ministri, comunicato 22 settembre 2023, *Concessione, per l'anno 2022, del rimborso delle spese sostenute per l'adozione internazionale dai genitori adottivi residenti nel territorio nazionale nonché per i genitori adottivi italiani che hanno beneficiato dell'adozione pronunciata con provvedimento della competente Autorità di un Paese straniero e un ulteriore contributo per i genitori adottivi di minori con Special Needs*.

3.4.3 Il V Piano nazionale infanzia (PIA), il Piano di azione nazionale per l'attuazione della Garanzia Infanzia (PANGI) ed il Piano nazionale per la famiglia

Nel periodo in esame, merita segnalare, primariamente, l'approvazione del *V Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* (PIA). Il V Piano è stato approvato il 21 maggio 2021 dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza ed è stato poi adottato con decreto del Presidente della Repubblica del 25 gennaio 2022. Il PIA è il risultato di una intensa attività di co-progettazione che ha coinvolto società civile, soggetti pubblici quali amministrazioni centrali e locali, soggetti privati, esperti, università. Esso richiama i contenuti dei documenti giuridici e delle strategie internazionali ed europee più significativi e si articola in tre aree d'intervento - Educazione, Equità, Empowerment - le quali prevedono un totale di 12 obiettivi generali e 31 azioni (cfr. Allegato V PIA)⁸⁹. Il PIA è coerente con i contenuti delle altre azioni a favore delle famiglie e dei minorenni, tramite anche gli organismi di coordinamento nazionale, quali l'Osservatorio nazionale sulla famiglia e l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. In questa edizione, per la prima volta, l'elaborazione del Piano è stata accompagnata dal coinvolgimento diretto di ragazze e ragazzi fra i 12 e 17 anni di età, che hanno partecipato alle consultazioni durante la fase di elaborazione del Piano stesso e che contribuiranno anche alla fase di monitoraggio. La rilevazione delle opinioni dei minorenni, svolta tramite un questionario online a livello nazionale nei primi mesi dell'anno 2021, è stata sintetizzata in un documento allegato al PIA. Le opinioni raccolte sono state pubblicate nel volume *"Diritti, priorità d'azione e pandemia: le opinioni delle bambine e dei bambini e delle ragazze e dei ragazzi"*.

Inoltre, come già ricordato, il *Piano di azione italiano sulla Child Guarantee (PANGI)*⁹⁰ concorre a realizzare una strategia nazionale complessa a tutela dell'infanzia e del benessere di bambini e adolescenti, nell'ottica di attuarne i diritti contrastando le disuguaglianze e dando attuazione ai livelli essenziali, attraverso il miglioramento dell'accesso e l'aumento della partecipazione ai servizi da parte dei minorenni in difficoltà e

⁸⁹ Decreto Presidente della Repubblica, 25 gennaio 2022, *V Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva - 2022-2023*. Con specifico riferimento alle tematiche oggetto della presente relazione, si segnala che, tra l'altro, nell'Area Equità del Piano sono previste specifiche Azioni dedicate anche ai minorenni vulnerabili e fuori famiglia, che hanno quale obiettivo unitario quello di progettare e realizzare, all'interno del sistema pubblico e integrato di servizi di cui alla legge n. 328 del 2000, un'area di servizi socio-sanitari-educativi titolari delle funzioni di accompagnamento, cura, tutela e protezione dell'infanzia, in cui sia effettiva la logica dei diritti della CRC (in particolare, alla non discriminazione e alla partecipazione), e in cui il supporto alla genitorialità (anche in contesti di accoglienza fuori della famiglia) sia elemento costitutivo. In particolare, l'Azione 18 ha l'obiettivo specifico di individuare i livelli essenziali per la rete di protezione e inclusione sociale (quali, ad esempio, la presenza di équipe multidisciplinari, quantitativamente adeguata, nei singoli ambiti territoriali, a prendere in carico i bisogni di tutela anche di bambini, adolescenti e famiglie in situazione di vulnerabilità e povertà, trascuratezza, maltrattamento e abuso o inseriti nel sistema di accoglienza in affidamento familiare e comunità residenziale o nel percorso adottivo, definendo il rapporto numerico tra operatori e abitanti; l'Azione 19 ha l'obiettivo specifico di istituire – in seno all'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza – un tavolo di lavoro permanente sul sistema di protezione e inclusione sociale finalizzato sia a disegnare un sistema pubblico, inclusivo e integrato di servizi, sia a garantire il coordinamento e il monitoraggio delle politiche di protezione e tutela dell'infanzia; l'Azione 21 ha l'obiettivo specifico di rafforzare e uniformare l'area della prevenzione della violenza, i servizi per l'adozione, l'affidamento familiare e l'accoglienza residenziale, tramite il monitoraggio del recepimento e l'aggiornamento nelle regioni e nelle province autonome delle Linee di indirizzo nazionali sull'intervento con i bambini e le famiglie in situazione di vulnerabilità (MLPS, 2017), delle Linee di indirizzo nazionali per l'affidamento familiare (MLPS, 2012), delle Linee di indirizzo nazionali per l'accoglienza residenziale (MLPS, 2017) e delle Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio degli alunni adottati (MIUR 2014).

⁹⁰ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Piano di azione nazionale per l'attuazione della garanzia infanzia (PANGI). Giuste radici per chi cresce del 28 marzo 2022, elaborato in seno al Gruppo di lavoro *"Politiche ed interventi sociali in favore dei minorenni in attuazione della Child Guarantee"*, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con decreto ministeriale n. 206 del 29 ottobre 2021 e concordato con l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza. Il percorso di elaborazione del Piano è stato caratterizzato dal coinvolgimento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Dipartimento per le Politiche per la Famiglia, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero della Salute, dei Comuni, delle Regioni, degli stakeholders e la partecipazione attiva delle ragazze e dei ragazzi attraverso lo *Youth Advisory Board* (YAB).

delle loro famiglie, con un'attenzione specifica verso coloro che vivono svantaggi particolari⁹¹. Si tratta di un documento di lungo periodo (con azioni da realizzare entro il 2030) che si pone obiettivi di programmazione, innovazione e intervento con una struttura multilivello, che presuppone l'azione delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e dei Comuni. Rispetto alle tematiche specifiche del presente lavoro, è da segnalare che tra le aree d'azione del PANGI è previsto il rilancio dell'affidamento familiare e, a tal fine, con decreto direttoriale del 5 novembre 2021 n. 394, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha istituito il Tavolo congiunto di confronto sulle Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare (2012) e sulle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni (2017), che ha portato all'aggiornamento di tali strumenti ed all'approvazione della versione revisionata in Conferenza Unificata l'8 febbraio 2024. Tra gli altri interventi mirati anche al supporto familiare, il Piano prevede inoltre l'estensione sull'intero territorio nazionale del programma P.I.P.P.I. – come detto, divenuto LEPS - ed il sostegno ai *care leavers*, neomaggioresenni in uscita da un percorso di presa in carico a seguito di allontanamento dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria.

In connessione con la *Child Guarantee* va segnalato anche il *Programma Nazionale Inclusione e Lotta alla Povertà 2021-2027*, a titolarità del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che, con una dotazione finanziaria di oltre 4 miliardi di euro tra risorse europee e nazionali, si sviluppa in sinergia con le azioni promosse nell'ambito del Pnrr - Missione 5. Il Programma è strutturato su 4 Priorità principali, ciascuna articolata in uno o più Obiettivi Specifici (OS). Tra le priorità c'è quella relativa alla *Child Guarantee*, nell'ambito della quale gli obiettivi principali sono: a) l'accesso ai servizi dei giovani di minore età, che prevede, tra gli altri, interventi di contrasto all'esclusione sociale dei minorenni e delle loro famiglie in situazione di vulnerabilità (Programma P.I.P.P.I.) e interventi rivolti agli adolescenti a rischio povertà o esclusione sociale da svolgere all'interno di istituti scolastici e centri territoriali di aggregazione giovanile; b) l'integrazione sociale di minorenni poveri e indigenti, che prevede, tra gli altri, interventi socioeducativi rivolti a famiglie con bisogni complessi e bambini nei primi mille giorni di vita, nonché interventi volti a prevenire e combattere l'esclusione sociale garantendo l'accesso dei minorenni bisognosi a una serie di servizi fondamentali.

Sempre in tema di programmazione di interventi ed azioni rivolte alle famiglie, va ricordata infine l'approvazione da parte dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, del nuovo *Piano nazionale per la famiglia*, avvenuta il 10 agosto 2022. Si tratta di un documento strategico, frutto di un processo coordinato e partecipato che ha coinvolto tutti i soggetti e gli enti dei settori pubblico e privato, della società civile e del terzo settore, che definisce le priorità, gli obiettivi e le azioni da promuovere per la migliore conduzione delle politiche per la famiglia nel nostro Paese. Il Piano si struttura in quattro macro aree, tra le quali quelle dedicate a generatività e genitorialità (con gli interventi relativi all'aumento dell'offerta dei servizi educativi per l'infanzia e dei servizi per l'armonizzazione della vita familiare e di quella lavorativa, per la condivisione delle corresponsabilità nei carichi di cura, nonché gli interventi volti allo sviluppo di un welfare più equilibrato e al sostegno alle famiglie affidatarie e adottive); nonché quelle dedicate alle dinamiche familiari (con gli interventi legati al contesto e alle dinamiche familiari, al supporto della stabilità della famiglia in situazioni di vulnerabilità o di conflitto, sino alla prevenzione e contrasto della violenza domestica, anche attraverso il

⁹¹ Le azioni in essere e quelle che saranno potenziate o attivate con il PANGI si rivolgono, tra l'altro, a minorenni in condizioni di povertà o a rischio di esclusione sociale e prevedono segmenti di azioni o interventi specifici diretti a: minorenni profughi dalla guerra in Ucraina; minorenni senza fissa dimora o minorenni in situazioni di grave disagio abitativo; minorenni con disabilità; minorenni con problemi di salute mentale; minorenni provenienti da un contesto migratorio o appartenenti a minoranze etniche, in particolare Rom, Sinti e Caminanti; minorenni che si trovano in strutture di assistenza alternativa, in particolare istituzionale; minorenni in situazioni familiari precarie. In virtù della forte connessione con altri strumenti nazionali l'impegno dell'Italia in più introduce una particolare attenzione anche: al rafforzamento degli interventi a favore della preadolescenza e adolescenza perché la pandemia ha messo a nudo la particolare fragilità delle ragazze e dei ragazzi dagli 11 ai 18 anni, che manifestano un disagio psicologico e sociale crescente; ai minorenni adottati, una categoria di minorenni a rischio per le esperienze traumatiche pregresse (abuso, trascuratezza, istituzionalizzazione, interruzione dei legami affettivi), per il rischio di sviluppare malattie psichiatriche, e per gli effetti deleteri della discriminazione (in quanto adottati e/o in quanto appartenenti a gruppi etnici minoritari).

potenziamento dei centri per le famiglie). Rispetto agli obiettivi ed alle azioni definite dal Piano, sono indicati i diversi attori competenti per la loro attuazione, i target e le eventuali risorse finanziarie già disponibili⁹².

3.4.4 Le Linee Guida dedicate alle adozioni internazionali ed all'accoglienza scolastica dei minorenni adottati

Rispetto agli strumenti che mirano a rendere omogenee sul territorio le procedure a tutela dei minorenni, un primo documento da segnalare concerne le procedure inerenti alle adozioni internazionali. Il 26 ottobre 2021 sono state approvate dalla Commissione per le adozioni internazionali (CAI) le *“Linee Guida per gli Enti Autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione internazionale”*, che hanno aggiornato le precedenti (adottate dalla CAI con delibera n.3/2005/SG del 1° marzo 2005). Le nuove Linee Guida sono il frutto di lavoro di condivisione con gli enti autorizzati, svolto tenendo conto dell'evoluzione intervenuta in questi anni, a livello giuridico, sociale, economico e politico, sia nel nostro Paese che nei Paesi di origine dei minori adottati e rappresentano uno strumento operativo importante per gli Enti autorizzati e le famiglie aspiranti all'adozione. L'obiettivo del documento è quello di assicurare uniformità di comportamenti ed omogeneità dei servizi, attraverso l'individuazione delle necessarie indicazioni in materia di organizzazione e di adempimenti amministrativi⁹³.

Un secondo documento da ricordare riguarda invece la fase successiva all'adozione, ovvero quella dell'accoglienza ed integrazione in ambito scolastico dei minorenni adottati. Allo scopo di consentire un'adeguata accoglienza, inserimento ed integrazione in classe, il Ministero dell'istruzione e del merito, in collaborazione con la CAI, ha provveduto nel 2023 all'aggiornamento delle *“Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati – 2023”* (originariamente redatte nel 2014), che evidenziano le buone prassi da seguire dal momento dell'inserimento di minorenni adottati nelle scuole e per tutto il percorso scolastico, durante il quale è necessario un costante processo di collaborazione tra famiglia, istituzione scolastica, servizi territoriali, enti autorizzati e gli altri soggetti coinvolti⁹⁴.

3.4.5 Le commissioni parlamentari di inchiesta sulla comunità “Il Forteto” e sulle comunità per minorenni

Anche il tema dei controlli sulle realtà che ospitano i bambini e i ragazzi, con l'intento di accertare le loro reali condizioni di vita e il loro benessere, il funzionamento delle strutture, la qualità dell'accoglienza, la dotazione e le competenze del personale nonché la validità del progetto educativo che li riguarda, è stato oggetto di attenzione nell'ultimo triennio, senza tuttavia condurre a novità di particolare rilievo.

⁹² Il Piano è stato approvato anche dalla Conferenza Unificata il 14 settembre 2022 (Conferenza Unificata Stato-Regioni, *intesa 14 settembre 2022, n. 145/CU, Intesa ai sensi dell'articolo 1, comma 1250, lettera d) della Legge 27 dicembre 2006, n.296 sulla proposta di schema di Piano nazionale per la famiglia*) ed è stato elaborato individuando azioni integrate, organiche e coerenti con gli altri interventi normativi e gli strumenti programmatici (come il c.d. Family Act, la normativa su Assegno unico universale, il PNRR, il PIA 2022-2023, il PANGI ed il PNIS 2021-2023).

⁹³ Come si legge nel documento stesso, le Linee guida *“presentano importanti novità, tra le quali: l'adeguamento alla nuova normativa in materia di protezione dei dati personali, nel rispetto del Regolamento UE n. 2016/679; il richiamo all'obbligatorietà per gli enti dell'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore RUNTS (tenuto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali); la possibilità per l'ente di accettare nuove procedure sulla base di due criteri: un'adeguata assistenza nelle procedure adottive e un'adeguata proporzione tra incarichi portati a termine e procedure adottive in corso; il principio secondo il quale l'autorizzazione ad operare nel Paese straniero è subordinata all'effettiva operatività da parte dell'E.A.; la possibilità, previa autorizzazione della CAI, di instradare gli aspiranti genitori adottivi su un secondo Paese, diverso da quello scelto al momento del conferimento dell'incarico all'ente, qualora sopravvengano elementi di criticità; la previsione secondo cui la revoca dell'autorizzazione, oltre che su iniziativa della CAI, possa essere anche richiesta dell'ente stesso, che, in tal caso, deve presentare un dettagliato progetto sull'ipotesi di chiusura da sottoporre alla CAI; la tutela dell'iter adottivo che si trova già in fase avanzata, laddove la CAI disponga la sospensione di procedure adottive in un determinato Paese; la verifica periodica, da parte della CAI, dei costi applicabili per i servizi resi agli aspiranti genitori adottivi in Italia ed all'estero, con cadenza almeno triennale”*.

<https://www.commissioneadozioni.it/media/igcou2ud/nuove-linee-guida-2021.pdf>

⁹⁴ Il percorso di aggiornamento delle Linee guida è stato sostanzialmente avviato il 22 novembre 2021, con la sottoscrizione di un Protocollo d'intesa tra il Ministero dell'Istruzione e la CAI teso a promuovere e rafforzare il benessere scolastico, l'inclusione e favorire il diritto allo studio degli studenti adottati, sulla base del quale è stato istituito un tavolo paritetico tra Ministero e CAI con lo scopo di aggiornare le Linee di indirizzo.

La tematica ha destato particolare interesse anche in seguito alla vicenda del “Forteto” (comunità per minorenni in provincia di Firenze), per la quale era stata istituita una commissione di inchiesta bicamerale, come indicato nella precedente relazione. Tuttavia, nessun sostanziale esito ha avuto l’inchiesta condotta, che doveva accertare eventuali responsabilità istituzionali e valutare l’adozione di misure organizzative e strumentali per il corretto funzionamento della struttura. Il termine previsto per i lavori è stato più volte prorogato⁹⁵ ma, con la fine anticipata della XVIII Legislatura - nell’ottobre 2022 - si è conclusa definitivamente anche l’attività della Commissione, senza l’approvazione della relazione finale⁹⁶.

È invece terminato con una Relazione conclusiva dell’attiva svolta, approvata il 15 settembre 2022, il lavoro della *Commissione parlamentare d’inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori*, istituita con la legge 29 luglio 2020, n. 107⁹⁷. Rinviano alla lettura analitica del documento, si segnalano di seguito alcune delle osservazioni della Commissione⁹⁸. Le principali criticità rilevate riguardano: il sistema di rilevazione dei dati concernenti i minorenni fuori famiglia, che risulta ancora inadeguato e non idoneo a garantire informazioni aggiornate e confrontabili⁹⁹; la mancanza di un registro nazionale delle strutture di collocamento e accoglienza residenziale che permetta di rilevarne dimensioni e caratteristiche, posti offerti e disponibili (sebbene esistano elenchi redatti su base territoriale da alcune Regioni); la carenza di un sistema di controllo sulle strutture, che rimane ancora in larga parte da

⁹⁵ La norma istitutiva della Commissione, la legge 8 marzo 2019, n. 21, *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità «Il Forteto»*, aveva stabilito il termine dei lavori della Commissione al 31 dicembre 2021 (art. 8 comma 1), ma detto termine, anche in considerazione del protrarsi dell’emergenza epidemiologica da Covid-19, è stato prorogato attraverso la Legge 26 febbraio 2021, n. 21, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020 del 2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall’Unione Europea. Proroga del termine per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità “Il Forteto”*. Successivamente, anche la Legge 14 dicembre 2021 n. 225, *Proroga del termine previsto dall’articolo 8, comma 1, della legge 8 marzo 2019, n. 21, per la conclusione dei lavori della Commissione parlamentare d’inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità “Il Forteto”*, ha prorogato il termine al 1° ottobre 2022. Sebbene nel settembre 2022 la Commissione abbia proceduto all’esame della proposta di relazione conclusiva dell’attività - considerata la scadenza del 1° ottobre come termine dei lavori - non è stato possibile procedere alla votazione stante la perdurante assenza del numero legale dell’organismo.

⁹⁶ L’importanza della tematica ha tuttavia condotto ad una riflessione sulla necessità di istituire una nuova Commissione al fine di portare a termine le indagini e pertanto, durante la XIV legislatura, è stata presentata alla Camera la proposta di legge *“Istituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sui fatti accaduti presso la comunità “Il Forteto”* (A.C. 336-A) che, dopo l’esame in Commissione Giustizia e l’approvazione, nel settembre 2023 è stata trasmessa in Senato (ddl S. 867), che ha avviato l’iter per l’approvazione.

⁹⁷ Legge 29 luglio 2020, n. 107, *Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori. Disposizioni in materia di diritto del minore ad una famiglia*.

⁹⁸ Nel dar conto delle risultanze della relazione, occorre evidenziare che, in via preliminare, la Commissione segnala nel documento stesso che lo svolgimento dell’inchiesta *“è stato ostacolato dalla compressione dei tempi, determinata dal ritardo nella costituzione della Commissione e dalla fine anticipata della Legislatura, nonché dal tardivo o carente invio di dati da parte di diversi soggetti istituzionali”*. La Commissione evidenzia che le indagini condotte *“non sempre hanno raggiunto un sufficiente grado di approfondimento”* ma anche che *“gli elementi raccolti hanno tuttavia evidenziato diverse criticità ed hanno consentito alla Commissione di individuare alcune aree di possibile intervento normativo”*, che dovrebbe essere teso a *“rivedere complessivamente il sistema di tutela dei minori fuori famiglia che ha mostrato evidenti limiti, tanto a livello normativo, quanto nelle concrete prassi applicative sedimentatesi negli anni senza che si realizzassero i necessari controlli rivelando alcune prassi applicative, frutto anche di una normativa poco specifica, che può determinare situazioni problematiche con allontanamenti ingiustificati”*. È possibile reperire la Relazione conclusiva al link <https://del.www.senato.it> del service del PDF del PDFServer del BGT del 1360920.pdf

⁹⁹ Il tema degli strumenti di monitoraggio dei minori fuori famiglia è stato trattato dal V° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. In materia è anche intervenuta la Legge 31 dicembre 2021 n. 234, art. 1 comma 967, che ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un Fondo finalizzato a finanziare la costituzione di una banca dati dei minori per i quali è disposto l’affidamento familiare, nonché delle famiglie e delle singole persone disponibili a diventare affidatarie, volta a garantire un’immediata consultazione dei dati, al fine di ottenere ogni informazione utile ad assicurare il miglior esito dell’affidamento.

implementare, al di là dei dati comunicati dalle Procure minorili¹⁰⁰; la mancanza di una disciplina coerente ed organica sui controlli relativi all'accudimento dei minorenni presso i collocatari e le strutture di accoglienza; gli alti costi delle strutture residenziali ove vengono collocati i minorenni e i contributi per le famiglie affidatarie, che ricadono prevalentemente sull'ente locale che ha in carico il minorenne, nonché la connessa mancanza di meccanismi di controllo sulla spesa pubblica che tali collocamenti comportano e sulla verifica sulle ragioni del loro protrarsi; l'inefficienza della rete socio-psico-assistenziale attiva nei procedimenti di allontanamento dei minorenni, che non risulta adeguata a produrre interventi rispondenti al raggiungimento del miglior interesse del minorenne, che è quello di crescere in una famiglia, prioritariamente in quella di origine; la mancanza di una regolamentazione omogenea, a livello nazionale, che disciplini concretamente il cronoprogramma del collocamento in struttura residenziale per minore in riferimento a fascia di età, motivazioni dell'allontanamento, prognosi sul recupero funzionale della famiglia d'origine.

Rispetto alla tematica dell'allontanamento eseguito dai Servizi sociali ai sensi dell'art. 403 c.c. la Commissione segnala, tra l'altro, le seguenti criticità: *“la forte variabilità di risorse e moduli organizzativi dei Servizi sociali territoriali; la carenza di formazione specifica e di équipe multidisciplinari, composte da neuropsichiatri, sociologi, educatori, legali, oltre che assistenti sociali, che non sono nemmeno ipotizzabili nell'organigramma in molti enti locali; la posizione di dominus del procedimento che viene di fatto spesso riconosciuta al Servizio sociale, al quale viene attribuito, al di là delle previsioni normative, un ruolo di accertamento privilegiato e incontrovertibile del contesto relazionale in cui si collocano i fatti riguardati di volta in volta dal procedimento minorile”*. Inoltre viene rilevata una carenza di organizzazione o di risorse dell'assistenza sociale territoriale, la mancanza di adeguati interventi assistenziali a sostegno delle famiglie vulnerabili, nonché di progetti di salvaguardia delle relazioni familiari in corso di collocazione extrafamiliare e di programmi di pronto reinserimento in famiglia.

Per quanto attiene al tema dell'affido eterofamiliare, nella relazione conclusiva si rileva *“l'assenza di un'omogeneità a livello nazionale della prassi dell'affido”* di una regolamentazione nazionale concernente la selezione, la formazione e l'affiancamento delle famiglie affidatarie, con conseguente esistenza di situazioni molto diversificate a livello locale. Rispetto al procedimento di allontanamento del minorenne dalla famiglia ed al collocamento eterofamiliare, un altro elemento che la Commissione ha riscontrato nell'indagine è la frequente mancanza, nei provvedimenti, di una valutazione non formale della proporzionalità della collocazione eterofamiliare rispetto al pregiudizio ipotizzato e all'esigenza di porvi riparo; viene segnalato, tra l'altro, che l'eventualità della collocazione del bambino presso parenti, anche prossimi è fatta oggetto di vaglio soltanto sporadicamente e su richiesta dei parenti stessi, nonostante la normativa vigente preveda l'obbligo di valutazione delle capacità vicariali dei parenti entro il IV grado, e respinta in termini generici o evocando il fatto che i richiedenti non riuscirebbero a garantire al minorenne interessato un adeguato distacco rispetto al genitore dal quale si opera l'allontanamento. Inoltre, rispetto all'ascolto del minorenne legislativamente previsto nei procedimenti di allontanamento dei minorenni con limitazione della responsabilità genitoriale, emerge come nella prassi non avvenga in luoghi adeguati e secondo le metodologie più adatte. Viene inoltre evidenziata la mancanza di sistema socio-psico-assistenziale adeguato a gestire situazioni relazionali complesse tra minore, famiglia d'origine e famiglia affidataria, e che l'affido, nonostante le previsioni normative, non viene ancora riconosciuto nella prassi come una forma di sostegno ai bisogni del minorenne e della famiglia d'origine, cioè come *“percorso per ricomporre, attorno al minore, un contesto relazionale che soddisfi la sua esigenza di crescere in famiglia e quella della famiglia d'origine di ritrovarsi in una forma di famiglia allargata, capace di diventare un valido sostegno affettivo, relazionale ed economico”*. La Commissione rimarca infine anche la necessità di rispettare e sostenere i genitori sociali nel

¹⁰⁰ Sul punto la Commissione rileva che *“la selezione delle strutture è rimessa in modo pieno all'amministrazione assistenziale, senza alcuna certezza di criteri, e come all'amministrazione medesima sia anche demandata la scelta, nel singolo caso, della struttura in cui debba permanere il minorenne interessato. Anche su tale elemento mancano, nei provvedimenti, indicazioni di criteri oggettivi, che facciano anche soltanto riferimento all'esigenza di prossimità rispetto al luogo di precedente permanenza abituale del minorenne. Tale indeterminatezza dei criteri selettivi rende ancor più grave il problema della possibile commistione (da verificare, ovviamente, caso per caso) dei ruoli di componente privato nel collegio minorile e di collaboratore dell'amministrazione sociale territoriale o addirittura di collaboratore di strutture per l'accoglienza minorile operanti sul territorio di competenza dell'organo giudiziario”*.

loro rapporto con il minorenne - spesso molto profondo, anche in ragione dei lunghi tempi durante i quali si protrae l'affido - anche nel caso di rientro dello stesso minorenne nella famiglia d'origine¹⁰¹.

3.4.6 Cenni di Giurisprudenza nazionale

Nel triennio di riferimento si sono susseguite una serie di importanti sentenze che incidono in maniera significativa sull'interpretazione delle norme in materia di adozione e di affidamento dei minorenni, fornendo indicazioni chiare su alcune questioni controverse, ispirandosi anche ai principi espressi in sede internazionale. Si ritiene dunque opportuno, per quanto possibile in questo contesto, segnalare alcuni degli orientamenti emersi, soprattutto in sede di Corte Costituzionale, che ha avuto più volte modo di analizzare le norme di cui alla legge 184 del 1983 e gli istituti giuridici di riferimento.

Anzitutto, importante pronuncia in merito di adozione "in casi particolari" e di rapporti di parentela tra l'adottato e i parenti dell'adottante, è quella della Corte costituzionale, sentenza 28 marzo 2022, n. 79. La Corte ha ritenuto incostituzionale l'art. 55 della legge 4 maggio 1983, n. 184 *"nella parte in cui, rinviando all'art. 300, comma 2, del codice civile, prevede che l'adozione in casi particolari non produce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante"* perché contraria agli artt. 3 e 31 Cost., in quanto contrastante con il principio di parità di trattamento di tutti i figli, nati all'interno o fuori dal matrimonio e adottivi, nonché con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 8 della CEDU, in quanto impedisce al minorenne inserito nella famiglia costituita dall'unione civile di godere pienamente della sua vita privata e familiare. La Corte ha precisato che il minorenne adottato ha lo *status* di figlio e non può essere privato dei legami parentali fondamentali (quali quello con i genitori dell'adottante, ovvero i nonni) sulla base del fatto che il legislatore – a partire dalla legge 10 dicembre 2012, n. 219, Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali – ha voluto garantire a tutti i figli a parità di condizioni, perché tutti i minori di età possano crescere in un ambiente solido e protetto da vincoli familiari, a partire da quelli più vicini, con i fratelli e con i nonni. Non riconoscere i legami familiari con i parenti del genitore adottivo, ad avviso della Corte, equivale a disconoscere l'identità del minore di età costituita dalla sua appartenenza alla nuova rete di relazioni familiari. L'adozione del minorenne in casi particolari (artt. 44 ss. legge 184 del 1983), non si limita a costituire il rapporto di filiazione con l'adottante (o con gli adottanti) ma fa entrare l'adottato nella famiglia dell'adottante.

Altra importante pronuncia è quella della Corte costituzionale, sentenza 28 settembre 2023, n. 183 sul tema dell'adozione "legittimante", poiché, pur dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 27, terzo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184, nella parte in cui prevede la cessazione dei rapporti dell'adottato con la famiglia d'origine, ne fornisce un'interpretazione costituzionalmente orientata, mirata a garantire in ogni caso l'interesse superiore del minore adottato. La Corte sottolinea che il sano sviluppo psicofisico del minorenne abbandonato non sempre richiede una definitiva chiusura dei rapporti con la famiglia d'origine che potrebbero, al contrario, rivestire un'importanza fondamentale per una sana crescita psicofisica, in linea con il concetto intrinseco di tutela che, per la sua realizzazione, richiede una serie di elementi non solo giuridici, ma anche socioaffettivi. Di conseguenza la Corte ritiene che la stessa formulazione dell'art. 27, terzo comma, della legge 184 del 1983 porta ad escludere che la norma contempli un divieto assoluto di preservare relazioni socioaffettive con componenti della famiglia d'origine del minorenne adottato. Pertanto, nell'ambito dell'adozione "legittimante", la cessazione dei rapporti con la

¹⁰¹ In materia di minori inseriti nelle comunità familiari, si ricorda anche la rilevazione condotta dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), *La tutela dei minorenni in comunità – La quarta raccolta dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni 2018 – 2019 – 2020* (anno 2022). In tale contesto, pare utile segnalare altresì che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha promosso la realizzazione di un'indagine nazionale sui bambini, gli adolescenti e i neomaggiorenni che sono stati presi in carico dai servizi sociali con un *focus* specifico su coloro che sono stati allontanati dalla famiglia di origine, con riferimento all'anno 2022, al fine di aggiornare ed approfondire il quadro di conoscenza a disposizione (spingendosi a considerare anche la fascia di popolazione tra i 18 anni e il compimento dei 21 anni che attraverso il supporto dei servizi sociali è impegnata a completare il proprio percorso verso l'autonomia). La ricerca, realizzata con il supporto tecnico dell'Istituto degli Innocenti, intende fornire anche un valido supporto conoscitivo per la Relazione sullo stato di attuazione della legge n. 149 del 2001.

famiglia biologica, attiene *“inderogabilmente al piano delle relazioni giuridico-formali”*, mentre gli indici normativi presenti nella suddetta disposizione normativa, letti in chiave di tutela costituzionale del minore e della sua identità, inducono a ritenere che, quanto all'interruzione dei rapporti di natura socioaffettiva, la norma si limiti ad introdurre una presunzione solo *iuris tantum*, superabile con le modalità stabilite dal giudice laddove, nel preminente interesse del minore, la rottura di tali relazioni possa cagionargli un pregiudizio. Con riferimento alla realizzazione del miglior interesse del minore, la Corte ha affermato che: *“Ove sussistano radici affettive profonde con familiari che non possono sopperire allo stato di abbandono, risulta preminente l'interesse dell'adottato a non subire l'ulteriore trauma di una loro rottura e a veder preservata una linea di continuità con il mondo degli affetti, che appartiene alla sua memoria e che costituisce un importante tassello della sua identità”*.

La Corte Costituzionale è intervenuta anche in merito a coppie dello stesso sesso rispetto al diritto al riconoscimento dello *status* di figli. In particolare, Corte costituzionale, sentenza 09 marzo 2021, n. 32, rigettando le questioni di costituzionalità presentate - e richiamando gli approdi della giurisprudenza di legittimità, che, al fine di evitare un *vulnus* di tutela per il minore, ha ritenuto applicabile l'adozione *“in casi particolari”* (c.d. *“non legittimante”*) in favore del partner dello stesso sesso del genitore biologico del minore, in base a un'interpretazione estensiva dell'art. 44, comma 1, lettera d, della legge 184 del 1983, - segnala il vuoto di tutela in materia che richiede un intervento del legislatore, ritenendo comunque insufficiente il ricorso all'adozione in casi particolari, per come attualmente regolata¹⁰².

In riferimento alle pronunce della Corte di Cassazione, si segnala anzitutto che la Suprema Corte, nel triennio di riferimento, è intervenuta più volte in riferimento alla tematica delle adozioni *“in casi particolari”* riconoscendo l'istituto della c.d. adozione mite. Tra queste, Cassazione civile, sez. I, Ordinanza 31 luglio 2023, n. 23173, in riferimento ad un caso in cui l'adozione era richiesta dai nonni di un minore che se ne erano da sempre presi cura poiché la madre (loro figlia), ancora in vita, non era in grado di occuparsene. La Corte precisa che in materia di adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44 lett. legge 184 del 1983 (ovvero quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo), ai parenti entro il quarto grado del minore - che prestino a quest'ultimo l'assistenza materiale e morale che i genitori non sono più in grado di offrire e risultino idonei - è consentita la possibilità dell'adozione c.d. mite, a ciò non ostando la previsione di cui alla lett. a) del medesimo articolo (secondo la quale l'adozione per i parenti entro il sesto grado è possibile solo se i minorenni da adottare sono orfani), in conformità al principio ispiratore di tutta la disciplina, finalizzato all'effettiva realizzazione del preminente interesse del minore, da valutarsi, secondo l'evoluzione del diritto vivente, con riguardo all'esigenza di favorire il consolidamento dei rapporti tra il minore e coloro che già si prendono cura di lui e di garantirgli una tutela giuridica più incisiva, corrispondente alla condizione dell'adottato in casi particolari, che è equiparabile allo *“status”* di figlio¹⁰³. Sempre in tema di

¹⁰² Nello stesso senso, Corte costituzionale, sentenza 9 marzo 2021 n. 33, in merito allo *status* dei bambini nati all'estero tramite maternità surrogata (GPA), che sollecita il legislatore a farsi carico di una disciplina che assicuri una piena tutela degli interessi del minore, in modo più aderente alle peculiarità della situazione, che sono di fatto diverse da quelle dell'adozione prevista dall'art. 44, comma 1, lett. d), della legge n. 184 del 1983. In tal senso, tra le altre, Cassazione civile, sez. I, 21 settembre 2023, n. 26967.

¹⁰³ In senso simile si è espressa anche Cass., sez. I civile, 22 novembre 2021, n. 35840, secondo cui *“L'adozione mite trova il suo fondamento nella previsione dell'adozione in casi particolari, di cui alla norma dell'art. 44, lett. d), l. n.184 del 1983, da intendersi come clausola aperta e di chiusura del sistema. Tale forma di adozione si struttura in modo completamente differente, sia nei presupposti, che negli effetti, dall'adozione piena o legittimante. Infatti, se quest'ultima è costitutiva di un rapporto sostitutivo di quello di sangue, con definitivo ed esclusivo inserimento del minore in una nuova famiglia, l'adozione mite, o in casi speciali, crea, invece, un vincolo di filiazione giuridica che si sovrappone a quello di sangue, non estinguendo il rapporto del figlio con la famiglia di origine, pur se l'esercizio della responsabilità genitoriale spetta all'adottante. (Cassazione, Sezioni Unite, 13 maggio 2020, n. 8847).”* La Corte ribadisce dunque il principio secondo il quale l'adozione legittimante deve essere intesa sempre come *extrema ratio* e chiarisce che il giudice - come nei casi di c.d. abbandono semipermanente o ciclico, in cui alla sussistenza di una grave fragilità genitoriale si associa la permanenza di un rapporto affettivo (si veda Cassazione civile, sez. I, 25 gennaio 2021, n. 1476)- deve valutare primariamente l'adozione in casi particolari di cui all'art. 44, lett. d), della legge n. 184 del 1983 (e la c.d. adozione *“mite”*) che non recide i legami del minore con i genitori biologici. La Corte afferma che all'adozione legittimante si perviene allorché non si ravvisi alcun interesse per il minore di conservare una relazione con i genitori biologici, per lo stato di abbandono in cui questi si trova o per il grave danno che il perdurare del relativo legame potrebbe recare allo sviluppo equilibrato della sua personalità individuale. Pertanto, il giudice chiamato a decidere sulla

adozione mite, Cassazione civile, sez. I, 19 settembre 2023, n. 26791, precisa che il giudizio di accertamento dello stato di abbandono di un minore e quello volto a disporre un'adozione mite, ex art. 44, lett. d), l. n. 184 del 1983, costituiscono procedimenti autonomi, di natura differente e non sovrapponibili fra loro, poiché il primo è funzionale alla successiva dichiarazione di adozione piena, costitutiva di un rapporto sostitutivo di quello con i genitori biologici, mentre il secondo crea un vincolo di filiazione giuridica, senza però estinguere i rapporti del minore con la famiglia di origine; pertanto il giudice minorile, all'esito di un giudizio, può accertare o meno lo stato di abbandono, rigettando in questa seconda evenienza la domanda, ma non può, nel contempo, dichiarare lo stato di adottabilità e procedere all'adozione mite, non essendo tale ibrido modello procedimentale previsto dalla legge¹⁰⁴.

Si segnala altresì che la Suprema Corte, in linea con quanto più volte affermato dalla Corte EDU, ha posto attenzione anche all'inerzia dei servizi socioassistenziali rispetto al supporto della famiglia di origine di un minore collocato in affidamento temporaneo presso altra famiglia, dichiarando che ciò conduce alla sostanziale impossibilità di procedere alla dichiarazione di decadenza della responsabilità genitoriale dei componenti della famiglia di origine. In tal senso, Cassazione civile, sez. I, ordinanza del 10 novembre 2022, n. 33147, in cui viene analizzato il caso di una minorenni allontanata e collocata in affidamento eterofamiliare (ai sensi della legge n. 184 del 1983, artt. 2, 4 e 5) con il consenso dei genitori biologici a causa della precarietà delle condizioni di vita in cui si trovavano, con l'obiettivo di un suo rientro nella famiglia di origine appena fosse migliorata la situazione. L'ordinanza ribadisce che tale forma di affidamento non può essere *sine die*, né *“strumentalmente utilizzata per nascondere una diversa tipologia di affidamento (quale quello “a rischio giuridico” che interviene dopo un provvedimento di adottabilità o quello che viene disposto in fase di monitoraggio ed accertamento di una qualificata condizione di abbandono ex legge n. 184 del 1983, per scongiurare l'aggravamento delle problematiche psico-fisiche del minore)”* in quanto sarebbe, in tal caso, illegittimamente utilizzato, in contrasto con la stessa *ratio* dell'istituto. Il *quid novi* della pronuncia attiene al fatto che la Corte precisa che, nei casi come quello in esame, qualora i servizi non si attivino per far rientrare il minore nella famiglia di origine, con interventi mirati al superamento delle difficoltà materiali che sono state alla base dell'adozione di tale misura, il tribunale non può legittimamente disporre la decadenza della responsabilità genitoriale dei genitori biologici, anche se il rientro in famiglia risulti ancora problematico. Infatti, la Corte precisa che tale provvedimento sarebbe evidentemente in contrasto con quanto disposto dall'art. 3, comma 2, Cost. nel quale si afferma il dovere dello Stato di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana (oltre che con il dettato della legge 184 del 1983)¹⁰⁵.

dichiarazione di adottabilità del minore in stato di abbandono - in applicazione degli artt. 8 CEDU, 30 Cost. e della stessa legge 184 del 1983, nonché dell'art. 315 bis, comma 2, c.c. - deve accertare l'interesse del medesimo a conservare il legame con i suoi genitori biologici. Laddove non manchi un solido rapporto affettivo, presente e costante, tra figli e genitori ma si attesti una fragilità familiare che giustificerebbe lo stato di adottabilità è preferibile l'applicazione dell'adozione “mite”, che non interrompe il rapporto tra genitori e figli e tra fratelli e sorelle.

¹⁰⁴ Così anche Cassazione civile, sez. I, 1° marzo 2023, n. 6188. secondo cui, come disciplinata dalla legge 184 del 1983, art. 44, comma 1, lett. d), la c.d. adozione mite comporta la costituzione di un vincolo di filiazione giuridica, che si sovrappone a quello di sangue senza estinguere il rapporto tra il minore e la famiglia di origine, in tutte quelle ipotesi di abbandono semipermanente o ciclico in cui alla esistenza di una pur grave fragilità genitoriale fa riscontro la permanenza di una relazione affettiva significativa tra minore e genitore, che sconsiglia la risolutiva recisione dei loro rapporti. L'adozione c.d. legittimante costituisce, invece, l'*extrema ratio*, cui può pervenirsi soltanto nel caso in cui la conservazione di tali rapporti si pone in contrasto con l'interesse del minore, che si trova in una condizione di endemico e radicale abbandono, determinato da un'incapacità del genitore di allevarlo e di curarlo, non recuperabile in tempi compatibili con l'esigenza del figlio di conseguire un'equilibrata crescita psicofisica. Il giudizio di accertamento dello stato di adottabilità di un minore, ai sensi della l. n. 184 del 1983, artt. 8 e ss., e il giudizio volto a disporre un'adozione “mite”, ex art. 44, lett. d) della medesima legge, costituiscono due procedimenti autonomi, di natura differente e non sovrapponibili fra loro, poiché il primo è funzionale alla successiva dichiarazione di adozione piena (o legittimante), costitutiva di un rapporto sostitutivo di quello con i genitori biologici, che determina l'inserimento del minore in una nuova famiglia, mentre il secondo crea un vincolo di filiazione giuridica, che non estingue i rapporti del minore con la famiglia di origine, pur attribuendo l'esercizio della responsabilità genitoriale all'adottante.

¹⁰⁵ D'altra parte, Cassazione civile, I sez., 8 novembre 2023, n. 31038 ribadisce che la dichiarazione di adottabilità di un minore costituisce sempre una *extrema ratio* che si deve fondare sull'accertamento dell'irreversibile non recuperabilità della capacità genitoriale, in presenza di fatti gravi, indicativi in modo certo dello stato di abbandono, morale e

Infine, in tema di diritto di accesso alle origini da parte dell'adottato e diritto di riservatezza della madre biologica anonima, si segnalano le seguenti pronunce. Anzitutto in Cassazione civile, sez. I, ordinanza 3 marzo 2022, n. 7093, la Suprema Corte afferma che *“per un verso, deve consentirsi al figlio di interpellare la madre biologica al fine di sapere se intenda revocare la propria scelta, per altro verso occorre tutelare anche l'equilibrio psico-fisico della genitrice, sicché il diritto all'interpello non può essere attivato qualora la madre versi in stato di incapacità, anche non dichiarata, e non sia pertanto in grado di revocare validamente la propria scelta (così Cass. civ. n. 22497 del 2021, citata)”*. Con la pronuncia Cassazione civile, sez. I, ordinanza 9 settembre 2022, n. 26616, la Suprema Corte torna sul punto ed evidenzia che solo la madre vivente - che aveva scelto l'anonimato al momento del parto ai sensi dell'art. 30, comma 1, del dpr 396 del 2000 - può manifestare il proprio dissenso alla richiesta del figlio di accedere alle informazioni riguardanti le proprie origini (ai sensi dell'art. 28 legge 184 del 1983), nell'esercizio di propri personalissimi diritti soggettivi. In caso di decesso, invece, il figlio può essere autorizzato dal Tribunale minorile ad accedere alle informazioni riservate sull'identità della propria madre, senza particolari ostacoli: tale diritto deve essere esercitato in modo corretto e lecito, circondato da cautele a protezione del nucleo familiare e relazionale costituito dopo l'esercizio del diritto all'anonimato della donna. Tuttavia, quando la madre biologica sia deceduta, stante l'ampiezza che deve essere riconosciuta al diritto all'accertamento dello *status* di figlio, la tutela dei diritti degli eredi e dei discendenti della madre non può che recedere di fronte alla tutela del diritto del figlio sicché, venuta meno l'esigenza di salvaguardare la vita e la salute di quest'ultima, non vi sono più elementi ostativi non soltanto per la conoscenza del rapporto di filiazione e per la proposizione dell'azione di accertamento dello *status* di figlio naturale.

3.5 Il livello regionale

Per quanto riguarda la normativa regionale, merita ricordare innanzitutto che, in via generale, la competenza principale nella disciplina dell'istituto giuridico dell'adozione e di quello dell'affidamento (familiare o in struttura) è statale poiché la normativa che disciplina la materia è dettata dallo Stato che può eventualmente decidere di modificarla intervenendo sugli istituti giuridici sopracitati. Tuttavia, sulla base della ripartizione delle competenze prevista dal Titolo V della nostra Costituzione, è nell'ambito regionale che spesso le disposizioni contenute nelle norme nazionali possono trovare concreta applicazione. L'ambito regionale ha dunque una grande rilevanza relativamente a tutto l'ambito dei minorenni fuori dalla famiglia di origine. L'esame riassume alcuni dei principali atti riferiti a macro aree omogenee di intervento, talvolta a integrazione di iniziative nazionali:

- Famiglie fragili e Programma P.I.P.P.I.
- Care leaver
- Adozioni
- Minorenni stranieri non accompagnati
- Strutture residenziali
- Figure di garanti regionali dei diritti di bambini e adolescenti
- Prevenzione dell'allontanamento

Più concretamente, nel biennio di riferimento, si segnalano, primariamente, alcune delle norme principali riguardanti la fase della prevenzione dell'allontanamento del bambino o ragazzo dalla famiglia. Interventi per le famiglie fragili e come previsti dal programma P.I.P.P.I. sono stati attuati da alcune regioni, tra le quali si

materiale, a norma dell'art. 8 l. n. 184 del 1983, che devono essere dimostrati in concreto e non possono trovare la propria base in giudizi sommari non corroborati da elementi di fatto che dimostrino l'incapacità genitoriale. Nello stesso senso, con approfondite analisi anche delle pronunce internazionali, si segnalano Cassazione civile, I sez., 6 aprile 2023, n. 9501 (secondo cui *“per un verso, compito del servizio sociale non è solo quello di rilevare le insufficienze in atto del nucleo familiare, ma, soprattutto, di concorrere, con interventi di sostegno, a rimuoverle, ove possibile, e che, per altro verso, ricorre la situazione di abbandono sia in caso di rifiuto ostinato a collaborare con i servizi predetti, sia qualora, a prescindere dagli intendimenti dei genitori, la vita da loro offerta al figlio sia inadeguata al suo normale sviluppo psico-fisico, cosicché la rescissione del legame familiare sia l'unico strumento che possa evitargli un più grave pregiudizio ed assicurargli assistenza e stabilità affettiva”*) e Cassazione civile, sez. I, 28 luglio 2023, n. 23080.

segnalano la Delibera 31 maggio 2022, n. XI/6444¹⁰⁶, con la quale la Regione Lombardia implementa il *Programma P.I.P.P.I. (programma di interventi per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) – anno 2022* e la Delibera 03 maggio 2023, n. XII/193¹⁰⁷, che implementa il Programma P.I.P.P.I. per l'anno 2023 (edizione 12), in modo da favorire la più ampia partecipazione degli ambiti territoriali lombardi, stante il riconoscimento del programma come Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali (LEPS), con previsioni di finanziamento dell'implementazione negli Ambiti Territoriali. La Delibera 23 giugno 2023, n. 218¹⁰⁸ della Regione Molise, *Fondo nazionale politiche sociali anno 2022*, approva il riparto del Fondo Nazionale Politiche Sociali per l'anno 2022, assegnato alla Regione Molise con Decreto Interministeriale del 22 ottobre 2021 che individua le risorse per il triennio 2021-23, e dà atto che per l'implementazione del progetto P.I.P.P.I., programma per la prevenzione dell'istituzionalizzazione dei minorenni, è destinata una quota di finanziamento da assegnare a n.1 Ambito Territoriale Sociale, in possesso dei requisiti previsti dal succitato decreto, previo avviso di manifestazione di interesse, nel rispetto del principio di rotazione. La Delibera 11 novembre 2022, n. 1400¹⁰⁹ propone, anche per l'annualità 2022 – 2023, l'adesione regionale al Programma P.I.P.P.I. a valere sul F.N.P.S.: la misura progettuale, risultato della collaborazione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Laboratorio di ricerca e intervento in educazione familiare dell'Università di Padova, è finalizzata alla prevenzione dell'istituzionalizzazione minorile e alla riduzione degli allontanamenti dei bambini dalla famiglia d'origine. Il Programma P.I.P.P.I., che dal 2022 è stato introdotto anche nel Piano Operativo del Pnrr, con l'ingresso a finanziamento dei 21 Ambiti Territoriali Sociali (di seguito ATS) presenti in Veneto, prosegue nell'ambito dell'annuale Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali approvato con D.I. del 22 ottobre 2021 che assegna infatti anche per l'anno 2023 con Delibera 31 luglio 2023 n. 932¹¹⁰, somme economiche prevedendo anche un cofinanziamento per l'ulteriore implementazione delle linee di indirizzo nazionali *“L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità”* approvate nel 2017, in un'ottica di rafforzamento e sinergia di entrambi i finanziamenti che concorrono alla realizzazione del nuovo Livello di Prestazione Sociale. La definizione di un livello essenziale delle prestazioni è finalizzato in questo caso a rispondere al bisogno di ogni bambino di crescere in un ambiente stabile, sicuro e protettivo, contrastando attivamente l'insorgere di situazioni che favoriscono le disuguaglianze sociali, la dispersione scolastica, le separazioni inappropriate dei bambini dalla famiglia di origine, tramite azioni di carattere preventivo che hanno come finalità l'accompagnamento non del solo bambino, ma dell'intero nucleo familiare in situazione di vulnerabilità, in quanto consentono l'esercizio di una genitorialità positiva e responsabile e la costruzione di una risposta sociale ai bisogni evolutivi dei bambini. In particolare il LEPS intende garantire pari equità di trattamento e pari attuazione dei diritti a bambini e famiglie che vivono in contesti territoriali diversi, pur in un quadro complessivo che valorizza le specificità territoriali ed il miglioramento della *governance* degli interventi da parte dei servizi territoriali, affinché siano realizzate azioni in una logica non settoriale, ma trasversale e unitaria di effettiva prevenzione delle situazioni di trascuratezza o trascuratezza grave, maltrattamento e abuso, tramite la progettazione e la promozione di una genitorialità positiva, così come di azioni tempestive di protezione e tutela dei bambini. Si segnala anche che, con delibera 28 dicembre 2022, n. 19-6365¹¹¹ sono individuati ambiti territoriali per la realizzazione delle azioni volte all'implementazione delle Linee di indirizzo sull'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità. La Delibera 20

¹⁰⁶ Lombardia, Giunta, delibera 31 maggio 2022, n. XI/6444, *Programma P.I.P.P.I. (programma di interventi per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) – anno 2022: implementazione del programma, in attuazione del decreto interministeriale del 22 ottobre 2021*.

¹⁰⁷ Lombardia, Giunta, delibera 03 maggio 2023, n. XII/193, *Programma P.I.P.P.I. (programma di interventi per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) FNPS 2022 – anno 2023: implementazione del programma in attuazione del decreto interministeriale del 22 ottobre 2021*.

¹⁰⁸ Molise, Giunta, delibera 23 giugno 2023, n. 218, *Fondo nazionale politiche sociali anno 2022. Provvedimenti*.

¹⁰⁹ Veneto, Giunta, delibera 11 novembre 2022, n. 1400, *“Programma di Interventi Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione” (P.I.P.P.I. 11) - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Adesione all'annualità 2022-2023*.

¹¹⁰ Veneto, Giunta, delibera 31 luglio 2023 n. 932, *“Programma di Interventi Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione” (P.I.P.P.I. 12) - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Adesione all'annualità 2023-2024*.

¹¹¹ Piemonte, Giunta, delibera 28 dicembre 2022, n. 19-6365, *Individuazione ambiti territoriali per la realizzazione delle azioni volte all'implementazione delle Linee di indirizzo sull'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità, in attuazione del D.M. del 22.10.2021 “Piano nazionale interventi e servizi sociali e Piano sociale naz.le 2021-2023” registrato alla Corte dei Conti il 12.12.2021 recante il riparto del Fondo nazionale delle politiche sociali*.

febbraio 2023, n. 158¹¹² della Regione Toscana interviene con le seguenti modalità: assicura continuità ai percorsi e alle progettualità attivati a seguito dell'erogazione dei fondi annuali riservati dal Dipartimento per le politiche della famiglia alle Regioni e Province autonome, nell'ottica di proseguire l'azione di rafforzamento del Sistema regionale di Promozione, Prevenzione e Protezione dell'infanzia e dell'adolescenza, come delineato in particolare attraverso le deliberazioni di Giunta regionale n. 769/2019, n. 998/2020, n. 1569/2020 e n. 876/2022; recepisce il documento elaborato dal Dipartimento Politiche per la Famiglia contenente il modello condiviso di Centro per le famiglie; approva gli "Indirizzi per le Zone distretto/Società della Salute toscane per lo sviluppo di progettualità a valere sul Fondo per le Politiche della Famiglia per l'annualità 2022"; assegna alle Zone Distretto/ Società della Salute, risorse economiche. In Veneto, con la Delibera 04 settembre 2023, n. 1076¹¹³, si approva il programma di interventi, per l'anno 2023, a favore delle "famiglie fragili", come definite dalla legge regionale n. 20 del 28 maggio 2020 "Interventi a sostegno della famiglia e della natalità", in particolare per le famiglie con figli minori di età rimasti orfani di uno o di entrambi i genitori; le famiglie monoparentali e i genitori separati o divorziati in situazioni di difficoltà economica; le famiglie con parti trigemellari e famiglie con numero di figli pari o superiore a quattro.

La Regione Puglia, dopo aver recepito con Del.G.R. n. 147/2020, le "Linee di indirizzo nazionali per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità", con DGR 220/2020 ha adottato il Piano Regionale triennale delle Politiche familiari, che ha previsto un intervento specifico per la promozione dei percorsi di accoglienza familiare e di autonomia dei neomaggiorenni che escono dal sistema di tutela oltre a interventi che mirano a prevenire il ricorso all'istituzionalizzazione. Per questa azione sono state impegnate e ripartite in favore degli Ambiti territoriali risorse per euro 2 mln e 300mila, trasferite dopo aver acquisito dai territori le specifiche programmazioni, realizzate partendo dall'analisi dei dati sui minori fuori famiglia e dai bisogni rilevati a livello territoriale. Il Piano ha come obiettivo di consolidare e potenziare: i percorsi di accoglienza familiare nelle diverse modalità e tipologie; il sostegno economico alle persone/famiglie affidatarie o accoglienti; le azioni di sostegno ai percorsi di presa in carico delle famiglie di origine, delle famiglie affidatarie e dei minori accolti; il sostegno ai percorsi di rientro in famiglia da parte dei neomaggiorenni ovvero di implementare i percorsi di autonomia per i neo-maggiorenni che escono dal sistema di tutela e che non rientrano in famiglia. Inoltre, con la Deliberazione di Giunta regionale n. 1392 del 10/10/2022, la Giunta Regionale ha approvato l'avvio della sperimentazione del progetto "Pippi e Orchestre Sociali", quale potenziamento dei dispositivi già previsti dal programma PIPPI attraverso la possibilità per bambini e ragazzi di accedere gratuitamente ad una formazione musicale, ritenendo l'arricchimento dei dispositivi PIPPI con questa tipologia di attività, assolutamente coerente con gli obiettivi del programma medesimo, in quanto rivolto a soggetti coinvolti in situazione di disagio e/o a rischio di abbandono scolastico quando finanche di allontanamento familiare, con la finalità di recuperare e potenziare le competenze e l'autostima, sviluppare attitudini ed abilità, favorire le capacità di socializzazione e di cooperazione, migliorare la qualità dei rapporti interpersonali, favorendo il dialogo intergenerazionale.

Merita segnalare anche alcuni dei principali interventi riferiti ai Care Leavers. Con Delibera 28 dicembre 2022, n. 882¹¹⁴, D.I. 30 Dicembre 2021, la Regione Abruzzo aderisce alla seconda annualità del secondo triennio di sperimentazione, a valere sulla quota di riserva del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo povertà) per l'anno 2022, del Progetto Care Leavers, per gli interventi a favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento

¹¹² Toscana, Giunta, delibera 20 febbraio 2023, n. 158, *Promozione del modello di intervento integrato nell'area infanzia, adolescenza e famiglie. Assegnazione alle Zone Distretto/Società della Salute del "Fondo Politiche per la Famiglia" – Anno 2022*.

¹¹³ Veneto, Giunta, delibera 04 settembre 2023, n. 1076, *Programma di interventi, per l'anno 2023, a favore delle famiglie fragili, ai sensi della legge regionale n. 20 del 28 maggio 2020 "Interventi a sostegno della famiglia e della natalità" (articoli 10, 11 e 13)*. <https://bur.regione.veneto.it/BurvServices/pubblica/DettaglioDgr.aspx?id=511417>

¹¹⁴ Abruzzo, Giunta, Delibera 28 dicembre 2022, n. 882, D.I. 30 Dicembre 2021. *Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà per il triennio 2021-2023. Progetto Care Leavers a valere sul fondo povertà per l'anno 2022. Adesione alla sperimentazione*.

dell'autorità giudiziaria. La Delibera 27 dicembre 2022, n. 2364¹¹⁵, conferma l'adesione della Regione Emilia Romagna alla Sperimentazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di "Interventi in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria", per la seconda triennalità della sperimentazione, annualità 2022, Fondo Nazionale 2021. In particolare, gli ambiti territoriali aderenti alla sperimentazione sono i seguenti: Ambito Territoriale dell'area metropolitana di Bologna, Ambito territoriale della Provincia Ferrara, Ambito Territoriale Distretto di Forlì, Ambito Territoriale di Piacenza, Ambito Territoriale della Provincia di Ravenna, ai quali sono assegnate risorse economiche. Con la Delibera 17 luglio 2023 n. 1208,¹¹⁶ si conferma l'adesione della Regione Emilia Romagna per la seconda triennalità della sperimentazione 2021-2023, annualità 2023, Fondo Nazionale 2022. Nel Lazio, invece, la Delibera 05 aprile 2022, n. 176¹¹⁷ va ad integrare i compiti e i componenti del Tavolo regionale per il monitoraggio dell'applicazione dell'intervento di affidamento familiare, sottolineando, in particolare, l'impegno a sostenere e garantire il coordinamento interambito nell'attuazione della sperimentazione del programma Care Leavers. Inoltre, con la delibera 27 luglio 2023 n. 407¹¹⁸, la Giunta laziale delibera di aderire al secondo ciclo della sperimentazione nazionale di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, annualità 2021 e 2022, dando avvio alle attività per la realizzazione della I e II annualità del progetto Care Leavers previsto dal Piano Povertà 2021- 2023 e prevede risorse economiche per la sperimentazione. La Regione Piemonte, altresì, con la Delibera 18 febbraio 2022, n. 9-4657¹¹⁹ e la Delibera 7 dicembre 2022, n. 4-6161¹²⁰ aderisce al secondo ciclo della sperimentazione "Care Leavers". In Valle d'Aosta con la Delibera 17 luglio 2023 n. 794¹²¹ è approvato l'avvio di un'istruttoria pubblica di co-progettazione finalizzata all'individuazione di un soggetto del Terzo settore disponibile alla co-progettazione e alla gestione in partnership degli interventi a favore dei Care Leavers per il periodo dal 1° ottobre 2023 al 31 dicembre 2026, e dà atto di prevedere erogazioni economiche. Il Veneto, con la Delibera 11 agosto 2023 n. 994¹²², avvia le progettualità integrate di accompagnamento all'autonomia per l'annualità

¹¹⁵ Emilia-Romagna, Giunta, delibera 27 dicembre 2022, n. 2364, *Assegnazione e concessione agli ambiti territoriali aderenti alla sperimentazione, promossa dal ministero del lavoro e delle politiche sociali, di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine, sulla base di un provvedimento della autorità giudiziaria. Fondo 2021*."

¹¹⁶ Emilia-Romagna, Giunta, Delibera 17 luglio 2023 n. 1208, *Assegnazione e concessione agli ambiti territoriali aderenti alla sperimentazione, promossa dal ministero del lavoro e delle politiche sociali, di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine, sulla base di un provvedimento della autorità giudiziaria. Seconda triennalità di finanziamenti, annualità 2023- fondo 2022*."

¹¹⁷ Lazio, Giunta, delibera 5 aprile 2022, n. 176, *Integrazione dei compiti e dei componenti del Tavolo regionale del Lazio per il monitoraggio dell'applicazione dell'intervento di affidamento familiare e delle "Linee di indirizzo nazionali per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità -promozione della genitorialità positiva", di cui alla DGR 6 agosto 2019, n. 604 e s.m.i.*

¹¹⁸ Lazio, Giunta, Deliberazione 27 luglio 2023, n. 407, *Decreto Interministeriale del 30.12.2021, Adesione al secondo ciclo della sperimentazione nazionale di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, cd. "Care-Leavers" – annualità 2021 e 2022.*

¹¹⁹ Piemonte, Giunta, delibera 18 febbraio 2022, n. 9-4657, *Adesione al secondo ciclo della sperimentazione nazionale di interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, cd. "Care-Leavers", proposta con Decreto Interministeriale del 30.12.2021 e contestuale individuazione criteri per la selezione del terzo ambito territoriale aderente alla sperimentazione.*

¹²⁰ Piemonte, Giunta, delibera 07 dicembre 2022, n. 4-6161, *Secondo ciclo sperimentazione nazionale di interventi, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, cd. "Care-Leavers". Integrazione D.G.R. n. 9-4657 del 18.2.2022 con estensione ad un quarto ambito territoriale e criterio di ripartizione finanziamenti terzo e quarto ambito.*

¹²¹ Valle d'Aosta, Giunta, Delibera 17 luglio 2023 n. 794, *Avvio di un'istruttoria pubblica di co-progettazione, ai sensi del d.lgs. 117/2017 finalizzata all'individuazione di un soggetto del terzo settore disponibile alla co-progettazione e alla gestione degli interventi a favore dei "Care-Leavers", per il periodo dal 01.10.2023 al 31.12.2026. approvazione dello schema di avviso.*

¹²² Veneto, Giunta, delibera 11 agosto 2023 n. 994, *"Sperimentazione di interventi in favore di coloro che al compimento della maggiore età vivono fuori dalla famiglia d'origine sulla base di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria", c.d. Care-Leavers. Implementazione delle progettualità per l'anno 2023.*

2023 di ragazze e ragazzi in uscita dai percorsi di accoglienza per la costituzione della seconda coorte dei c.d. Care Leavers, sulla base della graduatoria degli ambiti territoriali sociali candidati.

Tra i maggiori interventi previsti a livello regionale con riferimento agli ambiti dell'adozione e dell'affidamento familiare, si evidenzia che la Regione Abruzzo, con Delibera 20 dicembre 2022, n. 788¹²³ approva le "Linee d'indirizzo in materia di Adozione" e le "Linee d'indirizzo in materia di Affidamento Familiare" al fine di promuovere nell'ambito regionale la diffusione e la conoscenza dell'istituto dell'adozione e dell'affidamento familiare e uniformare sul territorio della Regione Abruzzo l'adozione dei protocolli, degli schemi e degli standard ivi previsti da parte dei Comuni degli ADS (Ambiti Distrettuali Sociali). Sul tema anche la Regione Campania che, con la legge 18 luglio 2023, n. 16, *Istituzione del Servizio di sociologia del territorio*,¹²⁴ prevede all'art. 2 lo svolgimento di interventi socio-relazionali e comunicazionali in favore di persone, gruppi e famiglie nei percorsi di affido ed adozione.

In Trentino-Alto Adige, la delibera 13 giugno 2023, n. 486 della Giunta della Provincia autonoma di Bolzano¹²⁵, nella seduta del 17 maggio 2023 ha espresso parere positivo alla bozza del "Piano sociale provinciale 2030". Nello specifico, nelle previsioni dedicate alla tutela dei minorenni¹²⁶, l'attenzione si concentra sul diritto del minorenne al completo sviluppo delle sue facoltà, attitudini e potenzialità, nonché allo sviluppo di una personalità responsabile e socialmente competente. In Alto Adige, il settore pubblico sostiene in vario modo le famiglie nelle loro diverse forme e si sforza di promuovere l'inclusione sociale, ponendo attenzione alle famiglie con background migratorio, e di evitare o ridurre gli svantaggi. Si ritiene necessario affrontare e concentrarsi sulla tutela dei minorenni partendo da una valutazione differenziata delle diverse situazioni familiari ed esperienze di vita dei bambini, dei giovani e degli adulti di riferimento primari. I servizi sociali hanno l'obiettivo di sostenere e lavorare con le famiglie affinché queste possano esercitare al meglio le funzioni genitoriali, garantendo dunque il rispetto del diritto del bambino e della bambina a crescere e a essere educato nella propria famiglia¹²⁷. I servizi sociali e sanitari, le istituzioni educative, il sistema giudiziario e altri attori del settore pubblico e privato lavorano in rete, con l'obiettivo di riconoscere precocemente i problemi sociali e i potenziali fattori di rischio per il benessere dei bambini e dei giovani e di intraprendere azioni preventive. Nello specifico, il "Piano sociale provinciale 2030" prevede interventi a supporto delle strutture per minorenni, dell'affidamento familiare e dell'adozione. Per quanto concerne le adozioni di minorenni, l'Alto-Adige prevede un potenziamento del servizio adozioni che lavora in rete con partner del territorio provinciale che, a diverso titolo, si occupano di adozione (enti autorizzati all'adozione, associazione genitori adottivi e affidatari altoatesini, tribunale per i minorenni, intendenze scolastiche).

Con riferimento alle adozioni, si segnala, in Piemonte, la Delibera 7 ottobre 2022, n. 11-5748 con la quale viene concessa l'autorizzazione al "Settore regionale per le politiche per i bambini e le famiglie, minori e giovani, sostegno alle situazioni di fragilità sociale" per la presentazione dell'istanza alla Commissione per le adozioni internazionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per operare nel campo delle adozioni internazionali in Vietnam. In Toscana, invece, la Delibera 10 luglio 2023 n. 801¹²⁸, sostiene i quattro Centri adozione di Area Vasta nello sviluppo e nel potenziamento degli interventi e dei servizi attuati dando continuità alle attività delle annualità precedenti (DGRT 486/2022) e assegna risorse economiche da suddividere equamente tra ciascuno dei quattro Centri Adozione di Area Vasta di Pisa, Siena, Firenze e Prato alle Società della Salute Pisana e Senese ed ai Comuni di Firenze e Prato, che ne gestiscono rispettivamente

¹²³ Abruzzo, Giunta, delibera 20 dicembre 2022, n. 788, *Approvazione delle "linee d'indirizzo in materia di adozione" e delle "linee d'indirizzo in materia di affidamento familiare"*

¹²⁴ Campania, Consiglio, legge 18 luglio 2023, n. 16, *Istituzione del Servizio di sociologia del territorio*.

¹²⁵ Bolzano, Giunta, delibera 13 giugno 2023, n. 486, *Approvazione del Piano sociale provinciale 2030*.

¹²⁶ In questo contesto si utilizza deliberatamente l'espressione tutela dei minorenni in quanto comprende i compiti e le funzioni dei servizi sociali, dalla prevenzione all'intervento, mentre l'espressione protezione dei minori è più associata ai compiti e alle funzioni dei servizi sociali mirate a preservare o proteggere la salute e la sicurezza del bambino e della bambina nel caso queste siano a rischio.

¹²⁷ Articolo 1 della legge 28 marzo 2001, n. 149, "Modifiche alla legge n. 184 del 4 maggio 1983, recante "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori", nonché al titolo VIII del libro primo del Codice civile".

¹²⁸ Toscana, Giunta, Delibera 10 luglio 2023 n. 801, *Sostegno alle attività ed ai servizi assicurati dalla rete dei Centri adozione di Area Vasta*.

le attività. La Delibera 28 settembre 2022, n. 987¹²⁹ della Regione Umbria, approva lo schema di "Protocollo d'Intesa in materia di benessere scolastico delle studentesse e degli studenti adottati, sia in attuazione della normativa nazionale e regionale di settore, che al fine di coinvolgere ulteriormente tutti i soggetti che a vario titolo si occupano di adozione. La Delibera 31 luglio 2023, n. 936¹³⁰ della Regione Veneto, individua i criteri e le risorse da destinare al sostegno dell'affido familiare, sulla base delle spese sostenute da Comuni e Aziende U.L.S.S. nell'anno 2021, nell'ambito degli interventi previsti dal Fondo Nazionale per le Politiche Sociali di cui al Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 ottobre 2021. Il Veneto ha sostenuto e intende sostenere l'affido familiare quale risorsa elettiva finalizzata a supportare i minorenni e le loro famiglie in difficoltà, riconoscendo a Comuni e Aziende ULSS se delegate, un contributo per il sostegno economico alle famiglie affidatarie, nell'ambito di un adeguato ed efficace contesto di programmazione delle risorse accoglienti del territorio. Nel rispetto dei modelli organizzativi e di confronto con le autonomie locali, la Regione ha programmato per l'annualità 2022 gli impieghi delle risorse in coerenza con il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali relativo al triennio 2021 – 2023. Si propone inoltre l'assegnazione di quote a favore di Comuni e Aziende ULSS se delegate, per il sostegno dei progetti di affido familiare quantificate sulla base delle spese dichiarate e validate nell'anno 2021 dai legali rappresentanti dei predetti Enti nel sistema informativo regionale per il monitoraggio dei minorenni fuori famiglia "Ge.Min.I", dei contributi per il sostegno di iniziative a tutela dei minorenni in situazioni di disagio mediante inserimento presso famiglie affidatarie. Il Veneto con la Delibera 10 ottobre 2023, n. 1233¹³¹, regola altresì la programmazione regionale 2023-2024 degli interventi a sostegno della genitorialità adottiva e del minorenni adottato attraverso i Progetti Territoriali Veneto Adozioni (P.T.V.A) nel contesto del *Sistema Veneto Adozioni*, un insieme articolato e coerente di iniziative, azioni e progetti a sostegno della genitorialità adottiva e del minorenni adottato delineando, coerentemente alla cornice normativa nazionale di riferimento. La Regione, nell'ambito del Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 22 ottobre 2021 che approva la ripartizione delle risorse finanziarie afferenti al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) per l'anno 2022, ha programmato, all'interno della Macroattività "Misure per il sostegno e l'inclusione sociale" dell'Area 1 "Famiglia e minori", un importo per il finanziamento del Sistema Veneto Adozioni. Al fine di sostenere adeguatamente tale Sistema si propone di destinare a favore delle nove Aziende ULSS della Regione del Veneto una somma, a finanziamento dei Progetti Territoriali Veneto Adozioni (P.T.V.A. annualità 2023 – 2024) per la promozione e lo sviluppo di interventi a favore della genitorialità adottiva e del minorenni adottato, in particolare sulle tematiche dell'attesa, dell'accompagnamento, dell'inserimento scolastico e del supporto post adozione alle famiglie adottanti e agli adolescenti adottivi. Si segnalano anche le Delibere 18 ottobre 2022, n. 1275¹³², *Individuazione dei criteri e delle risorse da assegnare a sostegno degli interventi a tutela dei minori in situazione di disagio con progetti di affido familiare - Annualità 2022*; la Delibera 18 ottobre 2022, n. 1273¹³³, *Approvazione del bando per l'assegnazione di contributi per le spese sostenute nel corso dell'anno 2021 per il pagamento delle rette relative all'inserimento di minori in comunità di accoglienza a carattere residenziale*; la Delibera 11 novembre 2022, n. 1404¹³⁴, *Sistema Veneto Adozioni. Interventi regionali in materia di adozione nazionale ed internazionale*. (L. n. 476/98).

In Emilia-Romagna la cornice di riferimento nel settore adottivo è rappresentata dalla DGR 1495/2003 «Approvazione linee di indirizzo per le adozioni nazionali e internazionali in Emilia-Romagna» e dal protocollo

¹²⁹ Umbria, Giunta, delibera 28 settembre 2022, n. 987, *Approvazione schema di "Protocollo d'Intesa in materia di benessere scolastico delle studentesse e degli studenti adottati"*.

¹³⁰ Veneto, Giunta, delibera 31 luglio 2023, n. 936, *Individuazione dei criteri e delle risorse da destinare a sostegno degli interventi a tutela dei minori in situazione di disagio con progetti di affido familiare per l'anno 2023*.

¹³¹ Veneto, Giunta, delibera 10 ottobre 2023, n. 1233, *Sistema Veneto Adozioni. Interventi regionali in materia di adozione nazionale ed internazionale relativamente all'annualità 2023 - 2024. Legge n. 476/1998*.

¹³² Veneto, Giunta, Delibera 18 ottobre 2022, n. 1275, *Individuazione dei criteri e delle risorse da assegnare a sostegno degli interventi a tutela dei minori in situazione di disagio con progetti di affido familiare - Annualità 2022*.

¹³³ Veneto, Giunta, Delibera 18 ottobre 2022, n. 1273, *Approvazione del bando per l'assegnazione di contributi per le spese sostenute nel corso dell'anno 2021*.

¹³⁴ Veneto, Giunta, delibera 11 novembre 2022, n. 1404, *Sistema Veneto Adozioni. Interventi regionali in materia di adozione nazionale ed internazionale*. (L. n. 476/98).

in materia di adozione (DGR 817/16) tra Regione Emilia-Romagna, Tribunale per il minorenni dell'Emilia-Romagna, Anci Emilia-Romagna, Ufficio scolastico regionale per l'Emilia-Romagna, Enti autorizzati all'adozione internazionale, Associazioni di famiglie adottive e loro coordinamenti.

Diversi sono i protocolli e le procedure anche di tipo sanitario presenti in Emilia-Romagna, riguardanti sia gli aspiranti genitori, che i bambini adottati: oltre al Protocollo regionale per la tutela psico-fisica dei bambini adottati (novembre 2007), la Procedura regionale per l'accertamento dello stato di salute delle coppie disponibili all'adozione (2011), le esenzioni ticket per i bambini nei primi due anni di inserimento nella famiglia adottiva (DGR 1036/2009 «Interventi in materia di sostegno dei lavoratori colpiti dalla crisi e di altre fasce deboli, dei minori accolti a scopo adottivo e in affidamento familiare o accolti in comunità residenziali, per l'accesso alle prestazioni sanitarie», con relativa Circolare di attuazione n. 12/2009: «Esenzione ticket prestazioni sanitarie specialistiche a favore dei bambini adottati», successivamente aggiornate con la Circolare n. 2/2019: «Linee guida su applicazione delle condizioni di esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria») e per gli aspiranti genitori adottivi (2019).

Per quanto concerne l'ambito dei minorenni stranieri non accompagnati (MSNA) e l'accoglienza in strutture residenziali, si segnalano le seguenti principali previsioni: la Regione Basilicata, con prot. n. 16965 del 03/05/2023, ha approvato la graduatoria finale dell'Avviso pubblico per la presentazione di progetti da finanziare a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2021-2027 e la proposta progettuale "Accoglienza MSNA- Piccole Comunità integrate- AMPCI" è stata ammessa a finanziamento¹³⁵. In Toscana, con Delibera 21 novembre 2022, n. 1317¹³⁶ la Regione aderisce alla proposta inerente al progetto "Gulliver II: accoglienza MSNA e servizi ad alta specializzazione".

In relazione, invece, all'ambito delle strutture residenziali si richiama, anzitutto, la già citata delibera 13 giugno 2023, n. 486 della Giunta della provincia autonoma di Bolzano, nella quale si afferma, tra le altre cose che, a causa delle necessità sorte in seguito alla chiusura dell'ultima casa famiglia, nel 2021 è stato avviato un progetto pilota di comunità alloggio socio-pedagogica per bambini e bambine da 3 a 8 anni. Al fine di soddisfare la crescente domanda viene aumentato il numero di posti integrati per bambini e bambine e adolescenti con disturbi psichici o diagnosi psichiatrica. Inoltre, i centri di prima accoglienza per minorenni stranieri non accompagnati garantiscono un alloggio sicuro e il soddisfacimento dei bisogni primari con l'obiettivo, in una seconda fase, di accompagnare il giovane in un percorso educativo e di inclusione sociale. Anche la Regione Lazio, con il Piano Sociale Regionale "Prendersi Cura, un Bene Comune", adottato con Deliberazione 8 agosto 2023, n. 457¹³⁷, approva il Quadro delle risorse regionali finalizzate alla realizzazione degli interventi di carattere sociale relativi agli esercizi finanziari 2023-2024, alcuni tra i quali cofinanziamento con i distretti partecipanti, di n. 6 centri educativi diurni, con l'obiettivo di offrire un supporto educativo quotidiano a bambini più esposti al rischio di esclusione e di marginalità sociale. In Liguria, la Delibera 16 dicembre 2022, n. 1267¹³⁸, prevede di incrementare la dotazione economica per la concessione di contributi ai Comuni liguri con popolazione inferiore a 10.000 abitanti per spese sostenute in favore di minorenni collocati in strutture residenziali socioeducative limitatamente ai Comuni con popolazione fino ai 1.000 abitanti e compresa fra i 1.001 e i 3.000. Inoltre, la Giunta ligure, con Delibera 27 gennaio 2023, n. 48¹³⁹ prevede la concessione di contributi ai comuni del territorio con popolazione inferiore a 10.000 abitanti per

¹³⁵ Basilicata, Giunta, delibera 14 settembre 2023, n. 559, *Progetto FAMI 31 Accoglienza MSNA – Piccole Comunità integrate – AMPCI. Presa d'atto decreto finanziamento e sottoscrizione convenzione di sovvenzione.*

¹³⁶ Toscana, Giunta, delibera 21 novembre 2022, n. 1317, *Adesione alla proposta progettuale denominata "Gulliver II: accoglienza minori stranieri non accompagnati (MSNA) e servizi ad alta specializzazione" presentata dal Comune di Firenze.*

¹³⁷ Lazio, Atti della Giunta Regionale e degli Assessori deliberazione 8 agosto 2023, n. 457 Piano Sociale Regionale "Prendersi Cura, un Bene Comune". Finalizzazione delle risorse regionali per gli interventi di carattere sociale relativi agli esercizi finanziari 2023-2024

¹³⁸ Liguria, Giunta, delibera 16 dicembre 2022, n. 1267, *Incremento della dotazione economica dell'Avviso pubblico approvato con DGR n. 266/2022 per la concessione di contributi ai Comuni liguri con popolazione inferiore a 3.000 abitanti per spese sostenute in favore di minorenni collocati in strutture residenziali socioeducative. Impegno € 100.000,00.*

¹³⁹ Liguria, Giunta, delibera 27 gennaio 2023, n. 48, *Approvazione avviso pubblico per la concessione di contributi ai Comuni liguri con popolazione fino a 10.000 abitanti per spese sostenute in favore di minorenni collocati in strutture residenziali socioeducative. Prenotazione € 1.000.000,00.*

spese sostenute in favore di minorenni collocati in strutture residenziali socio-educative. In Lombardia, la Delibera 31 luglio 2023, n. 777140, approva il piano di riparto e modalità di utilizzo delle risorse del fondo sociale regionale (anno 2023) e della quota straordinaria “spese per i minori in comunità” in favore dei comuni fino a 3.000 abitanti, assegnando fondi destinati a cofinanziare le unità di offerta sociali, servizi e interventi, afferenti alle aree Minori e Famiglia, Disabili e Anziani, assegnando una quota straordinaria e aggiuntiva destinata a cofinanziare i Comuni con popolazione uguale o inferiore a 3.000 abitanti che hanno sostenuto nel 2022 costi per l’inserimento in Comunità educative, Comunità Familiari e Alloggi per l’autonomia. La Regione Marche, con la Delibera 7 agosto 2023, n. 1190141, assume criteri e modalità per l’assegnazione del finanziamento destinato agli Enti capofila degli Ambiti Territoriali Sociali per le spese sostenute per i minorenni temporaneamente allontanati dalla famiglia di origine e collocati in strutture residenziali. In Veneto, la Delibera 11 agosto 2023 n. 995142 approva criteri, termini, modalità di assegnazione di contributi per il pagamento delle rette, sostenute nel corso dell’anno 2022, relativamente all’inserimento di minori in unità d’offerta residenziali, di cui alle DGR n. 84/2007 e n. 242/2012 ad essi dedicate, da assegnare a Comuni con popolazione non superiore ai 20.000 abitanti, ad Aziende ULSS e ad Unioni di Comuni, se delegate, per la sola quota relativa ai Comuni con popolazione non superiore ai 20.000 abitanti per la Regione Veneto.

In Puglia, in attuazione del Piano Regionale delle Politiche familiari, nel 2021, l’Amministrazione regionale ha avviato con alcuni soggetti qualificati, selezionati a seguito di pubblica manifestazione di interesse, un percorso di co-progettazione teso a definire e a realizzare un articolato progetto, a valenza regionale, che partendo da un monitoraggio puntuale dell’esistente nell’area dei servizi rivolti a famiglie e minori, giungesse alla qualificazione e modellizzazione degli interventi e dei servizi erogati attraverso la formazione degli addetti ai lavori, la supervisione professionale, la sperimentazione di nuovi approcci e metodologie, per un miglioramento condiviso e continuo su tutto il territorio. Il progetto, denominato progetto “HUMUS - Coltivare e generare nuove prassi”, si è articolato in quattro linee di azione specifiche ed una linea d’azione trasversale di coordinamento e comunicazione tra cui quella del monitoraggio e messa in rete delle esperienze più significative in materia di accoglienza familiare e prevenzione dell’istituzionalizzazione. Il lavoro di indagine e analisi condotto in questa azione in particolare ha realizzato una rilevazione quantitativa su base territoriale dei servizi (ADE, P.I.P.P.I., CARE LEAVERS, CSF) e del funzionamento delle reti sociali relativamente ai percorsi di affidamento, degli interventi a supporto e del funzionamento della rete di Welfare in favore dei nuclei affidatari, mediante lo strumento del Focus Group Integrato, in cui sono stati coinvolti stakeholders privilegiati. Gli esiti dell’intero progetto sono stati raccolti in report finali scaricabili al seguente link: <https://www.regione.puglia.it/web/welfare-diritti-e-cittadinanza/progetto-humus>

In conclusione, si cita qui, in coerenza con le finalità generali delle norme trattate, che la Regione Basilicata con la legge 15 gennaio 2021, n. 5¹⁴³ istituisce la figura del Garante Regionale dei diritti alla persona, che ricopre anche il ruolo di Garante per l’infanzia e l’adolescenza. L’ufficio di Garante per l’infanzia e l’adolescenza è svolto al fine di assicurare la piena attuazione nel territorio regionale dei diritti e degli interessi, sia individuali che collettivi, dei minorenni.

¹⁴⁰ Lombardia, Giunta, delibera 31 luglio 2023, n. 777, *Approvazione del piano di riparto e modalità di utilizzo delle risorse del fondo sociale regionale (anno 2023) e della quota straordinaria “spese per i minori in comunità” in favore dei comuni fino a 3.000 abitanti*.

¹⁴¹ Marche, Giunta, delibera 07 agosto 2023, n. 1190, *“POC Marche 2014-2020 - Attuazione della L.R. 7/1994 – Criteri e modalità per l’assegnazione del finanziamento destinato agli Enti capofila degli Ambiti Territoriali Sociali per le spese sostenute per i minori temporaneamente allontanati dalla famiglia di origine e collocati in strutture residenziali – € 1.000.000,00 – Annualità 2023”*.

¹⁴² Veneto, Giunta, delibera 11 agosto 2023 n. 995, *Approvazione del bando per l’assegnazione di contributi regionali a favore di Comuni con popolazione non superiore ai 20.000 abitanti, di Aziende ULSS e di Unioni di Comuni, se delegate, per la sola quota relativa ai Comuni con popolazione non superiore ai 20.000 abitanti, per le spese sostenute nel corso dell’anno 2022 per l’inserimento di minori in comunità di accoglienza a carattere residenziale*.

¹⁴³ Basilicata, Consiglio, legge 15 gennaio 2021, n. 5, *Garante regionale dei diritti della persona*.

Infine in Piemonte con la legge 28 ottobre 2022, n. 17¹⁴⁴ si porta a compimento un articolato percorso messo in atto per individuare e valorizzare interventi a sostegno della genitorialità finalizzati a prevenire gli allontanamenti dal nucleo familiare di origine.

La legge *Allontanamento zero. Interventi a sostegno della genitorialità e norme per la prevenzione degli allontanamenti dal nucleo familiare d'origine*, come esplicitato nelle premesse della norma, la Regione, con la presente legge, tutela il diritto del minore a crescere nell'ambito della propria famiglia d'origine, secondo quanto disposto dall' articolo 1, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), rimuovendo gli ostacoli che si frappongono alla sua realizzazione anche attraverso un'opera di sostegno economico, sociale e psicologico ai genitori e, in mancanza di essi, ai parenti entro il quarto grado.

La Regione (art.3) intende promuovere politiche finalizzate a:

- a) prevenire l'allontanamento realizzando interventi di sostegno alla genitorialità;
- b) coinvolgere le reti familiari fino al quarto grado di parentela;
- c) potenziare, nelle situazioni in cui non è possibile ricorrere agli interventi di cui alle lettere a) e b), i progetti di affidamento flessibili e modulabili sulle necessità delle famiglie d'origine, per il rafforzamento delle capacità educative esistenti e le possibilità di collaborazione delle famiglie al PEF;
- d) realizzare, nelle situazioni in cui non sia possibile ricorrere agli interventi di cui alle lettere a) e b), l'affidamento familiare, a partire da quello consensuale, attivato dai servizi socio-sanitari d'intesa con la famiglia d'origine;
- e) contenere gli inserimenti in struttura;
- f) superare l'inserimento in struttura residenziale dei minori della fascia 0/5 anni, in linea con la normativa regionale vigente;
- g) progettare azioni innovative nel settore dell'accoglienza familiare e della vicinanza solidale;
- h) contenere i periodi di inserimento in struttura, sempre nell'esclusivo superiore interesse dei minori accolti;
- i) far rientrare del minore nella famiglia di origine, garantito in tempi il più possibile brevi nel rispetto del principio di continuità dei rapporti familiari o parentali.

La legge richiama i servizi a porre particolare attenzione va posta nei confronti dei minori con disabilità o con disturbi del comportamento, al loro diritto di fruizione delle cure sanitarie e di partecipazione alla vita scolastica generale e al particolare bisogno di sostegno delle loro famiglie.

Si ribadisce la natura solo residuale ed estrema della scelta dell'allontanamento, sancendo (art.2) che “nella Regione l'allontanamento di un minorenne dal nucleo familiare di origine per cause di fragilità o inadeguatezza genitoriale può essere praticato solo successivamente all'attuazione di un progetto educativo familiare (PEF) pertinente e dettagliato, costruito con la famiglia, contenente obiettivi di cambiamento e miglioramento delle relazioni familiari possibili e verificabili, che abbia almeno la durata semestrale, e comprenda interventi di recupero della capacità genitoriale della famiglia, la rimozione delle cause che impediscono l'esercizio della sua funzione educativa e di cura e il sostegno alla famiglia nella comunità locale”.

I servizi territoriali competenti alla definizione e stesura del PEF quindi devono mettere in atto tutte le misure utili ad assicurare la costante condivisione con le famiglie delle finalità, obiettivi, azioni e risultati indicati nel PEF. La famiglia sottoscrive il PEF già nella fase iniziale, come pure per tutti i progressivi e successivi aggiornamenti. Analogamente, il percorso coinvolge gli stessi minori interessati, per addivenire, compatibilmente con l'età e lo sviluppo cognitivo, alla sottoscrizione del PEF.

E' fatto salvo quanto previsto dall' articolo 403 del codice civile e dall' articolo 2, comma 3, della legge 184/1983 , ma i servizi devono assicurare prioritariamente tutti gli interventi di sostegno precoce, tempestivo e strutturato di assistenza socio-educativa territoriale, assistenza domiciliare, assistenza economica e attività di socializzazione di inserimento e reinserimento sociale, di sostegno a favore della famiglia d'origine, attraverso la messa in rete di tutte le opportunità e gli interventi previsti dalla normativa nazionale e regionale. Il fine del sistema deve essere quello di garantire che la famiglia, anche con il supporto della rete parentale e degli enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie, riesca ad esprimere appieno le proprie risorse potenziali, assicurando un ambiente idoneo a consentire la crescita armonica del minore nella propria famiglia.

¹⁴⁴ Piemonte, Consiglio, legge 28 ottobre 2022, n. 17, *Allontanamento zero. Interventi a sostegno della genitorialità e norme per la prevenzione degli allontanamenti dal nucleo familiare d'origine*.

3.6 FOCUS. Integrazione sociosanitaria e modelli di organizzazione della gestione della funzione di affidamento familiare

3.6.1 Quadro di riferimento

L'integrazione socio-sanitaria costituisce un canale di erogazione delle prestazioni che è stato previsto sino dalla istituzione del Servizio sanitario nazionale nel 1978 e che è stato rafforzato a partire dalle successive riforme sanitarie. Nell'art. 3 septies, primo comma, del d. lgs. 502 del 1992, introdotto dal d.lgs. 229 del 1999 viene stabilito che sono "prestazioni sociosanitarie tutte le attività atte a soddisfare, mediante percorsi assistenziali integrati, bisogni di salute della persona che richiedono unitariamente prestazioni sanitarie e azioni di protezione sociale in grado di garantire, anche nel lungo periodo, la continuità tra le azioni di cura e quelle di riabilitazione"¹⁴⁵.

In particolare, il legislatore della terza riforma sanitaria individua tre categorie di prestazioni sociosanitarie: "a) prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, cioè le attività finalizzate alla promozione della salute, alla prevenzione, individuazione, rimozione e contenimento di esiti degenerativi o invalidanti di patologie congenite e acquisite; b) prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, cioè tutte le attività del sistema sociale che hanno l'obiettivo di supportare la persona in stato di bisogno, con problemi di handicap o di emarginazione condizionanti lo stato di salute; c) prestazioni socio sanitarie ad elevata integrazione sanitaria, che si caratterizzano per la particolare rilevanza terapeutica a intensità della componente sanitaria".

Il primo DPCM del 2001 sui livelli essenziali disciplinava l'integrazione socio-sanitaria nell'allegato 1C che differenziava le prestazioni sulla base del setting di erogazione, ambulatoriale, domiciliare, diurno e residenziale.

Il DPCM del 12 gennaio 2017 che sostituisce il precedente DPCM del 2001 prevede un capo specifico in materia di Assistenza socio-sanitaria. In particolare, l'art. 24 del Capo rubricato "Assistenza sociosanitaria" disciplina l'assistenza socio-sanitaria ai minorenni, alle donne, alle coppie, alle famiglie mentre l'art. 25 disciplina l'Assistenza sociosanitaria ai minorenni con disturbi in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo.

Focalizzandoci sull'art. 24 occorre evidenziare che nell'ambito dell'assistenza socio-sanitaria sono garantite alle donne, ai minorenni, alle coppie e alle famiglie una serie di prestazioni, erogate in sede distrettuale, domiciliare, e territoriale, di tipo specialistico, diagnostico, terapeutico, ostetrico, psicologico, psicoterapeutico e riabilitativo, basate sulle più avanzate evidenze scientifiche e caratterizzate da necessità e appropriatezza in una serie di ambiti elencati quali, per l'ambito specifico che ci interessa, consulenza e assistenza a favore degli adolescenti, anche in collaborazione con le istituzioni scolastiche; prevenzione, valutazione, assistenza e supporto psicologico ai minorenni in situazione di disagio, in stato di abbandono o vittime di maltrattamenti e abusi; psicoterapia (individuale, di coppia, familiare, di gruppo); supporto psicologico e sociale a nuclei familiari in condizioni di disagio; valutazione e supporto psicologico a coppie e minorenni per l'affidamento familiare e l'adozione, anche nella fase successiva all'inserimento del minorenne nel nucleo familiare; rapporti con il Tribunale per i minorenni e adempimenti connessi (relazioni, certificazioni, ecc.); prevenzione, individuazione precoce e assistenza nei casi di violenza di genere e sessuale; consulenza specialistica e collaborazione con gli altri servizi distrettuali territoriali; consulenza e collaborazione con i pediatri di libera scelta e i medici di medicina generale.

In questa materia un ruolo di indubbia rilevanza è svolto dai consultori istituiti con la legge n. 405 del 1975 che forniscono servizi sociosanitari integrati di base, caratterizzati da multidisciplinarietà e finalizzati all'attuazione degli interventi previsti a tutela della salute della donna, a tutela della salute dell'età evolutiva e dell'adolescenza e delle relazioni familiari.

Nei consultori, nello specifico, vengono condotte una serie di attività attinenti alle valutazioni per l'idoneità adottiva e relative al percorso di valutazione e sostegno al progetto di affido.

¹⁴⁵ Sull'integrazione socio-sanitaria, cfr. C. Buzzacchi, S. La Porta, L'integrazione socio-sanitaria e il diritto delle Regioni. Rapporto 2022 dell'osservatorio Diritto & Innovazione Pubblica Amministrazione Bicocca, Torino, 2022.

Appare evidente che la nozione di benessere delle relazioni familiari sia caratterizzata da multidimensionalità e includa aspetti sanitari e sociali e che una esigenza di integrazione e coordinamento si ponga in maniera netta nella prospettiva della attuazione sostanziale della complessiva tutela del minore¹⁴⁶.

In questo senso, le Linee di indirizzo nazionali in materia di affidamento familiare specificano che le regioni dovrebbero “adottare una regolamentazione regionale rispetto all'affidamento familiare, nell'ambito della programmazione complessiva degli interventi a favore dei bambini e delle famiglie”¹⁴⁷.

Le indicazioni in tale prospettiva fanno riferimento alla necessità che le normative regionali includano meccanismi di coordinamento con i servizi socio-sanitari e indicazioni sulla dimensione territoriale e organizzativa ottimale per l'erogazione del servizio integrato.

In questo contesto, è possibile rintracciare modelli gestionali e organizzativi dell'affidamento familiare adatti a creare modalità di coordinamento con i servizi socio-sanitari in modo da garantire una integrazione più intensa fra servizi socio-sanitari e i servizi finalizzati all'affidamento familiare¹⁴⁸.

Questa esigenza è presa in considerazione dal Documento elaborato dal Gruppo di lavoro sulla promozione delle reti dell'affidamento familiare, “La promozione delle reti dell'affidamento familiare”, che valorizza una organizzazione reticolare dei servizi a sostegno dell'affidamento familiare¹⁴⁹. A questa rete ovviamente partecipano le istituzioni sanitarie che devono collaborare alla piena integrazione fra gli interventi sociali e sanitari, non solo garantendo a carico del SSN “le prestazioni medico specialistiche, psicoterapeutiche, di indagine diagnostica sui bambini e sulle famiglie affidatarie e le prestazioni riabilitative e socio-riabilitative per minori e adolescenti” ma soprattutto promuovendo un alto livello di integrazione socio-sanitaria che, sulla base del modello di welfare regionale esistente, comporta un coordinamento con le amministrazioni locali competenti.

La legge n. 149 del 2001, che integra e modifica la legge n. 184 del 1983, interpretata e letta in combinato con la legge n. 328 del 2000, pone una grande attenzione al coordinamento a rete fra le competenze dei soggetti pubblici e del privato sociale che operano nel settore della tutela dei minorenni.

Deve essere considerato che, in base agli articoli 4 e 5 della legge n. 184/1983, il progetto di affidamento familiare richiede un'attività integrata tra interventi sociali e sanitari, in modo da garantire l'interdisciplinarietà delle prestazioni; che infine, ai sensi dell'articolo 6 della legge 8 novembre 2000, n. 328, all'ente locale competono gli interventi per la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete, i collegamenti tra servizi che realizzano attività volte all'integrazione sociale, le intese con le Aziende sanitarie locali per le attività socio-sanitarie.

Su questo punto, le LI ribadiscono la necessità della piena integrazione fra servizi sanitari e interventi sociali¹⁵⁰. Viene quindi specificato che nell'affidamento familiare tale integrazione viene attuata strutturalmente mediante una presa in carico tecnica svolta da equipe multi professionali di natura integrata sociale-sanitaria.

Dal punto di vista funzionale, le LI stabiliscono che tale integrazione sia attuata mediante protocolli operativi definiti da atti regionali che stabiliscono le relative competenze sanitarie e sociali e sostengono i percorsi di presa in carico dei bambini e degli adolescenti nei loro nuclei in situazioni di rischio e pregiudizio.

A tal fine devono essere stabiliti, al di là delle specifiche modalità di organizzazione dei servizi a livello regionale e locale, in atti distinti le modalità di collaborazione per la protezione dei bambini fra servizi sociali, socio-sanitari e sanitari diretti a bambini ed adolescenti.

¹⁴⁶ Sul benessere del bambino in una prospettiva ‘ecologica’, cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Linee di indirizzo nazionali. L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità, 2017, pp. 85 ss.

¹⁴⁷ Cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Linee di indirizzo (LI) nazionali per l'affidamento familiare del 2024, pp. 40 ss.

¹⁴⁸ Cfr. anche i documenti del Coordinamento nazionale servizi affido (CNSA) che, attivo dal 1996, è stato costituito formalmente nel 1998 con un accordo tra diverse Amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 15 della Legge 241/90, è l'organismo nazionale che offre occasioni di confronto sull'affido familiare ai professionisti dei Servizi socio-sanitari.

¹⁴⁹ Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, La promozione delle reti dell'affidamento familiare, Roma, 2018, in www.garanteinfanzia.org.

¹⁵⁰ Cfr. Linee di indirizzo (LI) nazionali per l'affidamento familiare del 2024, pp. 53 ss.

3.6.2 Integrazione socio-sanitaria e modelli regionali di gestione dell'affidamento familiare

È evidente che una forma di raccordo fra gli interventi di tipo socio-sanitario e i modelli di gestione dell'affido risulta quanto mai necessaria e opportuna in vista della tutela complessiva del benessere nelle relazioni familiari del minorenne affidato.

Sulle modalità di raccordo fra integrazione socio-sanitaria e gestione dell'affido è possibile evidenziare, in via generale, la multiformità delle scelte regionali e, in particolare, la differenziazione fra quei contesti regionali che prevedono un coordinamento forte a livello accentrato attraverso la creazione di un servizio e/o un ufficio dedicato (si vedano Veneto e Marche ad es.), i contesti regionali che confermano un ruolo centrale dei comuni o degli ambiti territoriali di riferimento che possono esercitare direttamente le relative funzioni in maniera singola o associata oppure mediante una delega più o meno ampia alle aziende sanitarie per gli aspetti concernenti l'integrazione socio-sanitaria (Abruzzo e Friuli Venezia Giulia, ad es.), e, infine, quelle soluzioni regionali che affiancano a questo modello 'decentrato' un coordinamento più leggero e meno strutturato (Lombardia, Emilia Romagna, Liguria ad es.).

Fra i modelli più 'centralistici' di raccordo fra l'integrazione socio-sanitaria e i modelli gestionali dell'affido familiare occorre ricordare il Veneto¹⁵¹.

In Veneto, il CASF (Centro per l'affido e la solidarietà familiare) costituisce un servizio sovra-distrettuale ad alta integrazione socio-sanitaria a sostegno di una politica sociale per la famiglia, volta a promuovere forme di solidarietà nell'ambito della comunità, fra cui l'affido familiare¹⁵².

Il CASF afferisce all'Unità Operativa Infanzia Adolescenza e Famiglia della regione Veneto ed opera, in accordo con le Linee Guida Regionali¹⁵³, all'interno della rete dei Servizi Sociali e Socio-Sanitari delle Asl.

La regione Marche con l'atto amministrativo n. 202 del 3.6.1998 ha affidato gli adempimenti relativi all'affidamento familiare ai consultori familiari attraverso la costituzione di una apposita équipe composta dalle figure professionali dello psicologo e dell'assistente sociale¹⁵⁴.

A livello regionale, il Servizio politiche sociali ed integrazione socio-sanitaria d'intesa con il Servizio assistenza territoriale ed integrazione socio-sanitaria della Giunta regionale, svolge funzioni di coordinamento, programmazione ed attiva il Coordinamento regionale per l'affidamento familiare che promuove una azione di monitoraggio della programmazione e della gestione dell'affidamento familiare sul territorio della Regione.

Del Coordinamento regionale per l'affidamento familiare fanno parte i rappresentanti delle équipe integrate per l'affidamento familiare degli ambiti territoriali, i rappresentanti del Tribunale per i minorenni e della Procura della Repubblica per i minorenni delle Marche, i rappresentanti del Coordinamento nazionale dell'affidamento familiare, i rappresentanti delle associazioni delle famiglie affidatarie operanti nella

¹⁵¹ In Veneto l'integrazione socio-sanitaria ha ricevuto sin dal 1994 un riconoscimento espresso nella legge di riordino del Servizio sanitario regionale. In particolare, il Capo III del Titolo II della legge n. 56 del 1994 di riordino del Servizio sanitario regionale è dedicato all'integrazione socio-sanitaria. Nell'ottica di promuovere l'integrazione fra i servizi, la regione promuove la delega della gestione dei servizi sociali da parte dei Comuni alle Unità locali socio-sanitarie.

¹⁵² I CASF (Centri per l'affido e la solidarietà familiare) sono stati istituiti con DGR n. 1855 del 13 giugno 2006. Cfr. le "Linee Guida 2008 per i Servizi Sociali e Socio Sanitari: l'affido familiare nel Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare", adottate con DGR n. 3791 del 2 dicembre 2008, pp. 24 ss.

¹⁵³ Con DGR n. 3791 del 2 dicembre 2008 sono state approvate le "Linee Guida 2008 per i Servizi Sociali e Socio Sanitari: l'affido familiare nel Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare".

¹⁵⁴ Gli enti locali, per assicurare l'unitarietà dell'intervento, sottoscrivono con l'Azienda sanitaria locale un protocollo, a livello di ambito territoriale, in cui concordano la programmazione e la gestione integrata degli interventi connessi al servizio di affidamento familiare attraverso un'équipe integrata per l'affidamento familiare nella quale gli enti locali compresi nell'ambito sociale svolgono in forma associata la funzione socio-assistenziale e, con apposito provvedimento, dispongono, previo consenso dei genitori o del tutore, l'affidamento consensuale, reso esecutivo dal giudice tutelare, garantendo tutti gli interventi di carattere socio-assistenziale-educativo per il superamento delle difficoltà che hanno reso necessario l'allontanamento del minorenne; l'Azienda sanitaria locale assicura la figura dello psicologo e, qualora si renda necessario, di altre professionalità con competenza esclusiva o prevalente in materia di età evolutiva, sostenendone i relativi oneri e garantendo il sostegno alle competenze genitoriali, nonché la terapia e psicoterapia dell'infanzia, dell'adolescenza e della coppia. Cfr. DGR Marche n. 869 del 2003, "Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modifiche".

Regione, i rappresentanti del Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani, di cui alla legge regionale 13 maggio 2003, n. 9, il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, di cui alla legge regionale 15 ottobre 2002, n. 18.

Fra i modelli maggiormente 'decentrati' di raccordo fra l'integrazione socio-sanitaria e i modelli gestionali di affidamento possiamo annoverare l'Abruzzo e il Friuli Venezia Giulia.

In Abruzzo, le Linee di indirizzo per l'integrazione socio-sanitaria (2016-2018) raccomandano di rafforzare la strategia per la famiglia e le nuove generazioni, nell'ambito della Convenzione socio-sanitaria, dei protocolli operativi e degli altri strumenti attuativi, affidando alle ASL e ai Distretti sanitari di riorganizzare l'offerta di servizi sociosanitari rivolta ai minorenni, alle donne, alle coppie, alle famiglie, garantendo l'erogazione effettiva dei nuovi livelli essenziali di assistenza, riqualificando, in particolare, la presa in carico psicologica e psicoterapeutica di bambini e adolescenti a disagio e di nuclei familiari a rischio; agli Ambiti distrettuali viene raccomandato di porre in essere, anche nell'ambito della Convenzione socio-sanitaria¹⁵⁵, percorsi integrati fra Servizio sociale professionale e Servizi Distrettuali per l'infanzia e la famiglia, con apposite procedure di presa in carico; ai Distretti e agli Ambiti distrettuali viene prescritto di creare un "Nucleo operativo Infanzia, Adolescenza e Famiglia" con operatori dei Consultori pubblici e privati presenti nel Distretto e del Servizio sociale professionale al fine di coordinare gli interventi con adeguati strumenti, con riunioni a cadenza quindicinale¹⁵⁶.

Su questi aspetti, emerge la strategia per la famiglia e le nuove generazioni del Piano sociale regionale (2022-2024) che rafforza una serie di azioni finalizzate all'integrazione socio-sanitaria quali il rilancio del ruolo delle Equipe per le adozioni e quelle per l'affido, un aggiornamento delle linee guida regionali sul tema affido in raccordo con le linee guida regionali in materia di maltrattamento sui minori, favorendo una più incisiva integrazione fra le professionalità sociali, sanitarie, giudiziarie, che presiedono i processi di protezione dei minori in situazioni di disagio. Ulteriori azioni previste concernono i seguenti ambiti: lo sviluppo di interventi multidisciplinari consulenziali (sociali, sanitari, giudiziari e scolastici), in grado di dare risposte integrate di tipo medico-pediatrico, pedagogico, educativo, socio-assistenziale, psicologico, psicoterapeutico, di tutela civile, sociale e legale, ai bambini e agli adolescenti in difficoltà, con la previsione di servizi socio-sanitari di Ambito-ASL-Distretto-Consultorio; l'aggiornamento della normativa regionale per la famiglia (L.R. 95/95) ed il potenziamento dei Centri per la famiglia per ogni ECAD (Enti capofila di ambito distrettuale) prevedendone l'integrazione psico-pedagogico-socio-sanitaria con la creazione di reti integrate di servizi consultoriali retti da Asl e consultori gestiti direttamente dal privato sociale e dalle associazioni familiari, mediante accreditamento, nel contesto di un servizio pubblico integrato, flessibile, plurale, disegnato e continuamente ritariato in base alle esigenze di persone e famiglie; gli interventi di prevenzione del maltrattamento e di riduzione dell'istituzionalizzazione dei minorenni attraverso misure integrate di assistenza educativa domiciliare, presa in carico dei servizi diurni, sviluppo dell'affidamento eterofamiliare¹⁵⁷.

In Friuli Venezia Giulia vengono promossi processi di presa in carico multiprofessionale, integrata tra sociale e sanitario, del minore in affido e della sua famiglia, al fine di favorire l'efficacia dei percorsi di accoglienza intrapresi. A tal fine, nei territori possono essere attivate procedure e modalità di lavoro integrate rispetto alla presa in carico del minore e della famiglia di origine, valutazione e supporto della famiglia affidataria. La collaborazione tra Servizi sociali e strutture sanitarie viene portata avanti a partire già dalla fase di promozione e sensibilizzazione sulle tematiche dell'affido familiare, coinvolgendo anche le realtà del privato sociale presenti sul territorio. Tale collaborazione viene garantita e definita a livello territoriale con appositi protocolli operativi tra Servizio sociale dei Comuni (SSC) e Aziende per l'Assistenza Sanitaria (AAS)¹⁵⁸.

Come specificato nella L.R. 17/2014, l'integrazione sociosanitaria nel settore materno infantile è garantita a livello di Distretto, tramite erogazione delle prestazioni sociosanitarie ad elevata integrazione. L'assistenza

¹⁵⁵ La Convenzione socio-sanitaria rappresenta uno strumento rilevante dell'integrazione socio-sanitaria volto a definire e precisare le scelte programmatiche dell'Ambito distrettuale e dell'ASL al fine di attuare gli interventi e i servizi che presentano una elevata integrazione socio-sanitaria e ha una durata pari al Piano sociale regionale da cui trae origine.

¹⁵⁶ Occorre ricordare che in Abruzzo gli Ambiti distrettuali sono stati disciplinati dalla deliberazione del Consiglio regionale Abruzzo n. 70/3 del 9 agosto 2016 e costituiscono il punto di riferimento territoriale per l'attuazione da parte dei Comuni, singoli o associati, delle politiche sociali a livello territoriale.

¹⁵⁷ Cfr. la Programmazione sociale regionale 2022-2024, Allegato B, "Linee guida per la programmazione e la realizzazione degli interventi e dei servizi alla persona ad elevata integrazione sociosanitaria".

¹⁵⁸ Cfr. Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare, pp. 53 ss.

materno-infantile è quindi assicurata, in primis, dal Consultorio familiare, relativamente all'assistenza ostetrico-ginecologica, all'assistenza pediatrica, all'assistenza psicosociale ed educativa, alla tutela e al sostegno psicologico e sociale alle famiglie e alle persone nelle diverse fasi del ciclo di vita, agli interventi sociosanitari integrati. Ai competenti Servizi del Distretto, le cui funzioni sono definite all'art.19 (Distretto) della legge 17/2014, relative all'Area Materno Infantile, viene richiesta la presa in carico del minore e della sua famiglia, secondo le modalità definite dai Protocolli operativi stipulati con i Servizi sociali.

Nel Progetto di affido va indicato a quale Servizio sanitario afferisce la presa in carico del minore affidato, fermo restando che le strutture sanitarie e sociosanitarie dell'AAS di residenza del minore, hanno la responsabilità del sostegno al minore e al nucleo familiare, attivando tutti gli interventi atti a favorirne il futuro rientro nella famiglia di origine.

Da ultimo, vi sono modelli di raccordo, nei quali a fianco di una modalità 'decentrata' di raccordo fra integrazione socio-sanitaria e gestione dell'affido familiare viene prevista una modalità più leggera di coordinamento mediante l'istituzione di organismi di coordinamento/osservatori/tavoli/gruppi di lavoro con diverse competenze e funzionalità di indirizzo e orientamento degli interventi.

In Lombardia, la rete d'offerta socio sanitaria rivolta al minorenni è costituita da una serie di interventi e servizi, elencati dalla legge regionale n. 34 del 2004, quali le attività, servizi e strutture afferenti alla rete della disabilità, organizzata per garantire interventi residenziali, diurni e domiciliari; le attività, ivi compresa la mediazione familiare, svolte dai consultori familiari e adolescenziali; le attività, servizi ed interventi volti a prevenire e disincentivare il consumo e l'uso di sostanze illecite, nonché l'abuso di sostanze lecite, anche attraverso la promozione e lo sviluppo delle reti sociali di prevenzione e sostegno; la ricerca di modalità di contatto atte a favorire la presa in carico precoce in caso di uso di sostanze illecite; lo sviluppo di interventi coordinati, volti al recupero dei minorenni con problemi di dipendenza; attività e interventi volti a prevenire il fenomeno delle mutilazioni genitali femminili¹⁵⁹.

Tali interventi sono disposti all'interno della rete dell'integrazione socio sanitaria organizzata a livello locale¹⁶⁰. La legge n. 34 del 2004 prevede poi l'istituzione di un Comitato di coordinamento per l'attuazione delle politiche intersettoriali (art. 8) e di un Osservatorio regionale sui minorenni (art. 9).

In Emilia Romagna, il Piano sociale e sanitario regionale attualmente vigente conferma che la governance del sistema dei servizi sociali e sociosanitari viene realizzata dai comuni in maniera associata a livello dell'ambito distrettuale¹⁶¹, la programmazione è realizzata attraverso l'elaborazione di piani di zona e la gestione dei servizi deve anch'essa essere realizzata in maniera associata preferibilmente attraverso il conferimento delle funzioni alle Unioni dei Comuni. A livello distrettuale il coordinamento è realizzato in seno al Comitato di distretto/Giunta dell'Unione dei comuni, al livello territoriale corrispondente al bacino delle Aziende sanitarie è previsto invece il coordinamento da parte della Conferenza territoriale Sociale e Sanitaria.

L'art. 21 della legge regionale n. 14 del 2008 – come modificato ad opera dell'art. 48 della legge regionale n. 11/2016 – prevede che il ruolo di raccordo e confronto tra i diversi distretti sia svolto nell'ambito del coordinamento tecnico per l'infanzia e l'adolescenza attivato dalla conferenza territoriale sociale e sanitaria (CTSS) competente, CTSS che – pertanto – assumono un ruolo decisivo sostituendo il coordinamento tecnico provinciale.

La D.G.R. 1627/2021 ha operato una riorganizzazione delle equipe di primo livello (art.17 legge regionale 14 del 2008) e una definizione puntuale di quelle del secondo livello (art.18) che ad oggi risultano attivate presso tutte le aziende USL del territorio regionale.

Nell'ambito della ridefinizione attuata con la D.G.R. 1627/2021, le UVM (già previste dalla D.G.R. 1102/2014 "LINEE D'INDIRIZZO PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI INTEGRATI NELL'AREA DELLE PRESTAZIONI SOCIO-SANITARIE RIVOLTE AI MINORENNI ALLONTANATI O A RISCHIO DI ALLONTANAMENTO") sono definite

¹⁵⁹ Cfr. art. 6 della legge regionale n. 34 del 2004 "Politiche regionali per i minori".

La delibera della Giunta regionale della Lombardia del 24 maggio 2011, n. IX/1772, "Linee guida per l'affidamento familiare", fa riferimento allo strumento dei protocolli operativi che "creino sinergie tra tutti i soggetti che entrano in gioco in tutto o in parte nel percorso di affido del minore e superino l'attuale frammentarietà di intervento" (p. 7).

¹⁶⁰ Si veda, ad es., il Regolamento sull'affido familiare dei minori del Comune di Milano del 1982 che attraverso indicazioni operative e soluzioni organizzative prevede il coinvolgimento dei consultori familiari. Cfr. DGR n. 4811 del 31 maggio 2021, "Linee di sviluppo dell'assetto del sistema socio-sanitario lombardo delineato dalla legge regionale 11 agosto 2015, n. 23".

¹⁶¹ Cfr. Piano sociale e sanitario dell'Emilia Romagna, 2017-2019, pp. 8 ss.

quali ambiti di confronto integrato, validazione dei progetti e decisione rispetto alla spesa relativa agli interventi.

La Regione, fra le sue funzioni, possiede quella di istituire gli organismi di coordinamento necessari all'integrazione delle politiche e di definizione dei compiti e delle modalità di funzionamento: raccoglie, elabora e diffonde, tramite l'Osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani, i dati sulla condizione delle nuove generazioni al fine di un'efficace programmazione regionale e locale¹⁶²; l'Assessorato all'Welfare collabora con l'ufficio della Garante per l'Infanzia e l'adolescenza alla realizzazione del percorso di formazione per aspiranti tutori e tutrici volontari/e di minori stranieri non accompagnati.

L'Azienda sanitaria, a sua volta, opera attuando i livelli essenziali di assistenza, fra cui si annovera lo svolgimento di attività di assistenza sanitaria e socio-sanitaria alle donne, ai minorenni, alle coppie e alle famiglie; lo svolgimento di attività di assistenza sanitaria e socio-sanitaria ai minorenni in stato di abbandono o in situazione di disagio, alle famiglie adottive o affidatarie; la collaborazione con gli Enti locali e l'Amministrazione della giustizia per gli interventi di tutela e cura dei minorenni vittime di violenze, privati o sottoposti a provvedimenti giudiziari; lo svolgimento di attività sanitarie o socio-sanitarie a minorenni affetti da disturbi comportamentali o da patologie di interesse neuropsichiatrico, in regime semiresidenziale o residenziale.

Il tema dell'integrazione sociale e sanitaria emerge come un tema di forte rilievo in tutti i casi di presa in carico complessa

Le équipe territoriali per i casi che presentano elementi di complessità devono garantire una serie di funzioni quali una prima valutazione integrata, effettuata da almeno un assistente sociale dei Servizi sociali e uno psicologo dell'Azienda sanitaria; la presa in carico del minorenne e della famiglia e l'individuazione del responsabile del caso; il coinvolgimento del pediatra o medico di medicina generale; l'eventuale raccordo/integrazione con altri servizi sanitari.

Per la valutazione dei casi complessi, è prevista anche l'attivazione dell'UVM che valuta e verifica periodicamente il Progetto quadro, oltre ad autorizzare eventuali risorse economiche aggiuntive¹⁶³.

La regione Lazio, con la DGR n. 90 del 2019 che adotta il "Regolamento sull'organizzazione dell'intervento dell'affido familiare", ha delineato uno specifico modello organizzativo e gestionale, con un Tavolo regionale, istituito con DGR n. 604 del 2019, per il monitoraggio dell'applicazione dell'intervento di affidamento familiare e delle linee guida sulle famiglie vulnerabili e affido familiare e la previsione della nomina di un coordinatore per ogni servizio distrettuale per l'affidamento familiare del Lazio.

Partecipano al Tavolo i soggetti della rete di tutela dei minorenni, quali la Regione, il Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza della Regione Lazio, il Tribunale per i minorenni di Roma, associazioni di famiglie affidatarie, reti di strutture di accoglienza per persone di minore età, associazioni che si occupano del binomio mamma/bambino; il Comune di Roma Capitale, i Distretti socio sanitari e le Aziende sanitarie.

La regione Liguria, nel 2016 ha approvato la legge regionale n. 6, "Promozione delle politiche per i minori e i giovani", con l'obiettivo di coordinare e dare organicità alla complessità degli interventi a protezione dei

¹⁶² L'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza - sezione dell'Osservatorio regionale istituito all'art. 7, comma 1 della Legge regionale 28 luglio 2008, n. 14, «Norme in materia di politiche per le giovani generazioni» – agisce dal 2002 attraverso un gruppo di lavoro interno presso la Direzione Generale cura della persona, salute e welfare.

¹⁶³ La DGR n. 1102/2014, "Linee di indirizzo per la realizzazione degli interventi integrati nell'area delle prestazioni socio-sanitarie rivolte ai minorenni allontanati o a rischio di allontanamento", individua le linee e gli indirizzi per la definizione degli accordi e per la realizzazione degli interventi integrati nell'area delle prestazioni socio-sanitarie dedicate ai minori d'età allontanati o a rischio di allontanamento. I temi oggetto d'accordo sono relativi alla presa in carico integrata e all'organizzazione delle funzioni di valutazione.

Gli accordi devono definire la composizione, il funzionamento e le modalità di attivazione dell'équipe territoriale e dell'unità di valutazione multiprofessionale (UVM); i contenuti minimi del Progetto quadro e del Progetto educativo individualizzato, per ogni minore d'età; le procedure e gli strumenti adottati per la segnalazione dei casi complessi all'UVM e per la valutazione e la presa in carico ed eventuale trattamento dei casi complessi.

Per quanto riguarda la valutazione e la presa in carico integrata la delibera fornisce indicazioni agli Enti Locali e alle Aziende Unità Sanitarie Locali per la valutazione dei casi complessi con presa in carico integrata, in particolare per i minori d'età nei casi di disabilità accertata o con diagnosi di problematiche di natura psico-patologica; minori d'età vittime di maltrattamento, abuso, trauma e violenza assistita.

minorenni e dei giovani¹⁶⁴. La legge regionale n. 6 promuove le politiche per l'infanzia e per i giovani, individuando le competenze dei soggetti della rete, quale Regione, Province, Comuni e Terzo settore nella promozione di interventi a sostegno del benessere dei minorenni e dei giovani e ha istituito un Coordinamento Tecnico regionale per le politiche sui minorenni incaricato di diffondere buone prassi e promuovere una cultura di attenzione verso il mondo dell'infanzia, dell'adolescenza e dei giovani. Il Coordinamento tecnico lavora a stretto contatto con i servizi territoriali, i consultori, il mondo associativo e del terzo settore per favorire il più possibile politiche integrate a favore dei minorenni.

3.6.3 Spunti conclusivi

Il tema della integrazione socio-sanitaria emerge come ambito centrale di analisi rispetto alla tematica della gestione dell'affidamento familiare nella prospettiva della miglior tutela del minorenne affidato. Diverse modalità di gestione dell'affidamento impattano infatti sulla efficacia degli interventi a tutela dei minorenni mediante la possibilità di un maggiore o minore coordinamento e integrazione fra i servizi e gli interventi previsti.

Rispetto alle modalità di raccordo fra integrazione socio-sanitaria e gestione dell'affidamento, maggiormente 'centralistica', oppure decentrata con un coordinamento leggero e meno strutturato oppure in assenza di esso, possono essere messi in evidenza aspetti positivi e negativi in relazione alla possibile maggiore o minore efficacia delle tutele prospettate per il minorenne affidato.

In un modello decentrato di raccordo fra integrazione socio-sanitaria e gestione dell'affidamento gli interventi e i servizi programmati nell'ambito dell'affidamento e dell'integrazione socio-sanitaria possono essere pianificati secondo modalità più rispondenti alle risorse territoriali e organizzative esistenti mentre è indubbio che modalità di coordinamento forte rispetto a modalità di coordinamento leggero a livello regionale consentano una maggiore integrazione fra le azioni e gli interventi di tutela e consentano una maggiore omogeneità e coerenza degli interventi finalizzati alla protezione complessiva del minorenne affidato nell'ambito del territorio regionale.

3.7 FOCUS. Interventi e progetti per il post adozione

3.7.1 Premessa

Con il termine composto "post adozione" si fa riferimento, in via generale, a quella fase che prende le mosse dal momento in cui il bambino adottato viene inserito nel nuovo contesto familiare e sociale, nonché la fase successiva al periodo di affidamento preadottivo, la cui durata, come stabilita nelle norme di riferimento, è di almeno un anno dall'accoglienza del minorenne nel nuovo nucleo familiare.

La fase del post-adozione ha nei più recenti anni attratto una attenzione progressivamente maggiore. Si tratta, infatti, di una fase nella quale emergono importanti fattori la cui gestione efficace può incidere sul

¹⁶⁴ Come previsto dalla DGR del 2015, n 535, Allegato B, "Linee regionali di indirizzo per l'affido familiare", l'ambito territoriale ottimale per la costituzione del "Servizio per l'Affido Familiare" e per la gestione delle attività ad esso riferite è definito a livello Distrettuale/Sovradistrettuale in funzione delle specifiche dimensioni e caratteristiche territoriali ed organizzative. Nel "Servizio per l'Affido Familiare" sono presenti necessariamente almeno un assistente sociale dell'Ente locale e uno psicologo della ASL oltre ad altre figure professionali idonee a seconda delle disponibilità organizzative delle singole realtà territoriali.

“successo” o, in alternativa, su una possibile “crisi” adottiva sino addirittura a un eventuale “fallimento” dell’adozione¹⁶⁵.

A questa rilevanza non corrisponde una adeguata e proporzionata attenzione legislativa e normativa¹⁶⁶. I riferimenti normativi non sono moltissimi e le progettualità sono state implementate spesso sulla base delle iniziative promosse a livello regionale.

Le buone prassi sviluppate a livello territoriale necessiterebbero di una azione di valorizzazione e promozione a livello nazionale.

Considerata la rilevanza della materia, l’incremento del coordinamento degli interventi e dei progetti implementati sia a livello nazionale che regionale si rende quanto mai necessario.

Il tema del post adozione rappresenta, infatti, una tematica di confluenza fra competenze in materia di ordinamento civile (competenza esclusiva statale) e in materia di servizi sociali (competenza esclusiva regionale). Esso richiede, pertanto, una efficace integrazione fra differenti ambiti di vita familiare e sociale nei quali emerge l’importanza dell’integrazione socio-sanitaria e della collaborazione fra famiglia e scuola al fine di assicurare la più ampia tutela del minore adottato.

3.7.2 La disciplina in materia a livello internazionale e nazionale

I principali riferimenti normativi della fase del post adozione sono tradizionalmente quelli della legge n. 184/1983, della legge n. 149/2001 e della legge n. 476/1998, quest’ultimi che intervengono sostanzialmente sull’impostazione data dalla legge n. 184 del 1983.

Il legislatore ha introdotto progressive modifiche all’originario impianto normativo sulle adozioni con l’approvazione della legge 476/98 di ratifica della Convenzione de L’Aja sulla tutela dei minorenni e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 29 maggio 1993, la quale ha totalmente modificato il capo 1° del titolo 3° della L.184/83 relativo all’adozione di minorenni stranieri, nonché con l’introduzione delle disposizioni contenute nella L.149/2001, di modifica della legge n. 184 in materia di adozione nazionale e internazionale.

La Convenzione de L’Aja, all’art. 9, richiede agli Stati parte di promuovere servizi di consulenza e di post-adozione, ma non viene specificata la natura e la durata degli interventi, ponendo a carico degli Stati parte della Convenzione un obbligo generale di attuare le necessarie misure e risorse per adempiere al mandato affidato in materia.

La complessità della materia del post adozione viene messa in evidenza nel capitolo 9 della Guida n. 1, pubblicata nel 2008, sull’attuazione e sul funzionamento della Convenzione de L’Aja del 1993.

Le competenze degli Stati membri in questo settore riguardano sia i bisogni delle persone adottate, che emergono progressivamente nel tempo, e delle loro famiglie sia la necessità della cooperazione transfrontaliera tra gli Stati di origine e gli Stati di accoglienza nel caso dell’attivazione da parte dell’adottato di una procedura di ricerca delle proprie origini¹⁶⁷.

Nel documento pubblicato nel 2018 per i 25 anni dall’entrata in vigore della Convenzione, viene rimarcato che i servizi di post adozione possono includere counseling e supporto, ricerca delle origini, relazioni sul post adozione per i Paesi di provenienza e interventi e attività da promuovere in caso di fallimenti o crisi adottive¹⁶⁸.

L’art. 34, comma 2, della legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 149 del 2001 e dalla legge n. 476 del 1998¹⁶⁹, stabilisce, come anticipato, una soglia temporale minima di almeno un anno per le attività

¹⁶⁵ Su questi aspetti si veda Commissione per le adozioni internazionali in collaborazione con Istituto degli Innocenti, *Le crisi nei percorsi adottivi in Italia. Indagine conoscitiva nei tribunali per i minorenni*, 2022.

¹⁶⁶ Si può affermare che oggi la principale forma di protezione riconosciuta nel post adozione consiste nel sostegno dei minorenni e delle coppie nel corso del primo anno dall’ingresso del minore nella famiglia adottiva, salvo che tempi maggiori siano richiesti dai paesi di origine dei minorenni adottati.

¹⁶⁷ Cfr. Explanatory Report on the 1993 HCCH Intercountry Adoption Convention (1994), paragrafo 235, <https://assets.hcch.net/docs/78e18c87-fdc7-4d86-b58c-c8fdd5795c1a.pdf>.

¹⁶⁸ Cfr. 1993 Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption - 25 Years of Protecting Children in Intercountry Adoption, p. 31, <https://assets.hcch.net/docs/ccbf557d-d5d2-436d-88d6-90cddb78262.pdf>.

¹⁶⁹ L’art. 3 della legge n. 476 del 1998 modifica gli artt. 29-39 della legge 184 del 1983.

di post adozione e evidenza come la materia necessiti di un affronto integrato e coordinato fra diversi ambiti del vivere familiare e sociale, così disponendo “Dal momento dell'ingresso in Italia e per almeno un anno, ai fini di una corretta integrazione familiare e sociale, i servizi socio-assistenziali degli enti locali e gli enti autorizzati, su richiesta degli interessati, assistono gli affidatari, i genitori adottivi e il minorenni. Essi in ogni caso riferiscono al tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi”¹⁷⁰.

L'art. 1, comma 3, della legge 149 del 2001 stabilisce: “Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minorenni di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, organizzano corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minorenni. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minorenni e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma”.

L'art. 29 bis, comma 4, della legge n. 476 del 1998 individua i servizi socioassistenziali degli enti locali, anche avvalendosi delle aziende sanitarie locali e ospedaliere e collaborando con gli enti autorizzati, come competenti nello svolgimento di attività di informazione, preparazione, indagine e valutazione, mentre l'art. 39-bis attribuisce alle Regioni e alle Province autonome il compito di sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere le funzioni previste dalla normativa, di vigilare sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel territorio per l'adozione internazionale al fine di garantire livelli adeguati di intervento, di promuovere la definizione di protocolli operativi e convenzioni tra enti autorizzati e servizi nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili.

Infine, questa fase delicata viene presa in considerazione anche dalle Linee di indirizzo, nazionali e regionali in materia di adozione sottolineando l'importanza della multidisciplinarietà dell'équipe che deve essere composta anche da un assistente sociale e uno psicologo¹⁷¹.

Si pensi, infine, alle Linee Guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine del 2017¹⁷² e le Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati del 2023 che aggiornano le corrispondenti linee guida pubblicate nel 2014¹⁷³.

3.7.3 Gli interventi e i progetti a livello regionale

Le normative regionali relative al periodo successivo all'adozione vedono l'elaborazione di molti (e differenziati) interventi e progettualità.

Si può evidenziare che alcune regioni hanno fatto ricorso a linee guida e protocolli al fine di dare alcune indicazioni, in particolare, in riferimento a due ambiti di vita specifici, dal punto di vista personale e sociale, quali la scuola e l'assistenza sanitaria, particolarmente rilevanti ai fini dell'inclusione e del successo del percorso adottivo.

¹⁷⁰ Il Tribunale per i minorenni, concluso l'anno di post adozione, acquisisce relazione da parte dei soggetti competenti sull'andamento del percorso; nel caso di crisi del percorso adottivo nazionale, il Tribunale per i minorenni pronuncia sentenza di revoca dell'adozione del minorenni e, nel caso di adozione internazionale, opera secondo quanto definito dalla normativa in materia.

¹⁷¹ Nelle Nuove linee guida per gli enti autorizzati allo svolgimento di procedure di adozione internazionale della Commissione per le Adozioni Internazionali dell'Autorità Centrale per la Convenzione de L'Aja del 29.5.199 il post adozione costituisce invero una fase di gestione amministrativa dell'adozione.

Questa fase infatti include il dovere di assistenza degli aspiranti genitori adottivi dopo l'ingresso del minorenni in Italia e il dovere di trasmissione al paese di origine delle relazioni post-adozione.

¹⁷² Cfr. Miur, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Linee Guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine, 2017.

¹⁷³ Cfr. Miur, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati, 2023. Si veda anche il Compendio illustrato delle linee di indirizzo per il diritto allo studio dei bambini adottati dell'Agia.

Vi sono specifici protocolli regionali finalizzati a istituire meccanismi di raccordo rafforzati fra regione, scuola, famiglia, servizi territoriali per le adozioni, servizi socio-sanitari, Tribunale per i minorenni, Enti autorizzati all'adozione internazionale, associazioni familiari¹⁷⁴ e protocolli regionali finalizzati a tutelare la salute dei minorenni adottati (Lazio¹⁷⁵, Emilia Romagna¹⁷⁶, Veneto¹⁷⁷ e il Piemonte¹⁷⁸).

Tradizionalmente, la tipologia di interventi e progetti nel post adozione fa riferimento a un'ampia panoplia di attività quali incontri di sostegno e accompagnamento alla genitorialità adottiva con gruppi di famiglie adottive, incontri con i genitori e incontri con i figli per favorire la costruzione della loro identità adottiva, promozione della rete dei servizi socio educativi, raccordo e collaborazione con il servizio pediatrico di base, raccordo con servizi territoriali sociali e sanitari (specialistici) con momenti formativi congiunti rivolti agli operatori e per interventi condivisi rivolti alle famiglie adottive, colloqui con la famiglia, visite domiciliari, contatti con i servizi sociali territorialmente competenti, contatti con gli Enti autorizzati, incontri periodici con il giudice, incontri con i servizi territoriali finalizzati all'integrazione scolastica, tutela sanitaria del minorenne, riunione di équipes, gruppi tematici, stesura delle relazioni da inviare al Tribunale per i minorenni, al tutore e agli Enti autorizzati, monitoraggio e follow-up, aggiornamento permanente¹⁷⁹.

Le discipline perseguono in via generale due obiettivi: garantire gli interventi di sostegno al bambino adottato e ai genitori adottivi e raccogliere le informazioni utili per la trasmissione delle relative informative al Tribunale per i minorenni e ai paesi di origine.

Le regioni hanno disciplinato, generalmente con delibera di Giunta regionale, l'accompagnamento e il sostegno menzionati specificando alcuni aspetti fondamentali quali le competenze dei servizi territoriali per le attività di sostegno e il diverso ruolo dei servizi e degli enti competenti nello svolgimento di attività di sostegno.

La presa in carico della famiglia adottiva viene pensata all'interno di un modello capace di attivare interventi tempestivi, continuativi e preventivi con l'obiettivo di rafforzare il rapporto di fiducia evitando la prevalenza di una logica di controllo e di monitoraggio successivo sulla garanzia di un sostegno e accompagnamento che siano, quanto più possibile, attivi e propositivi.

Il modello post adottivo può prevedere una serie di interventi quali l'elaborazione di un progetto flessibile e condiviso di sostegno da stilare entro i primi 45 giorni dopo l'inserimento del bambino.

Recentemente, con DGR n. 1233 del 10 ottobre 2023, la regione Veneto ha previsto la promozione e lo sviluppo di interventi a sostegno della genitorialità adottiva e del minorenne adottato attraverso il finanziamento di progettualità che garantiscano un elevato grado di integrazione, prevalentemente su base provinciale, tra servizi pubblici ed enti autorizzati del privato sociale così come previsto anche dal Protocollo Operativo regionale sulle adozioni nazionali ed internazionali di cui alla D.G.R. n. 2497/2011, nella quale all'Allegato A, punto 1.6, si afferma che la Regione del Veneto "sostiene e promuove lo sviluppo e

¹⁷⁴ Cfr. Delibera di Giunta regionale dell'Umbria n. 987 del 28/09/2022 "Approvazione schema di Protocollo d'Intesa in materia di benessere scolastico delle studentesse e degli studenti adottati". Nella regione Umbria è stato adottato il Protocollo di intesa in materia di benessere scolastico delle studentesse e degli studenti adottati volto ad incrementare la collaborazione e il coordinamento fra tutti i soggetti competenti in materia (Regione, Scuola, Famiglia, Servizi territoriali per le adozioni, Servizi socio-sanitari, Tribunale per i minorenni, Enti autorizzati all'adozione internazionale, Associazioni familiari) in modo da estendere la durata temporale della fase di post-adozione in modo da "di accompagnare l'inserimento scolastico del bambino adottato per almeno 2/3 anni dal momento dell'adozione e per tutto il tempo necessario, laddove necessario, su richiesta della famiglia e in accordo con la scuola".

¹⁷⁵ Schema di protocollo operativo per la collaborazione tra servizi territoriali, enti autorizzati e tribunale per i minorenni, in materia di adozione nazionale ed internazionale, con la partecipazione delle associazioni familiari, adottato con DGR n. 106 del 2011.

¹⁷⁶ Cfr. Protocollo regionale del 2007 per la tutela della salute psico-fisica dei bambini adottati in attuazione delle linee di indirizzo regionali in materia di adozione, approvate con DGR n. 1495 del 22 agosto 2003 e del protocollo regionale di intesa in materia di adozione, approvato con DGR n. 1425 del 19 luglio 2004.

¹⁷⁷ Cfr. DGR n. 2497 del 2011, "Approvazione del nuovo protocollo per le adozioni nazionali e internazionali (art. 39bis, legge 184/1983) e delle linee guida 2011 sulle adozioni nazionali ed internazionali".

¹⁷⁸ Cfr. DGR n. 22-12964 del 2009 "Azioni a favore dell'area sanitaria inerente le adozioni internazionali e nazionali" della Regione Piemonte in BUR N. 4 del 28/01/10.

¹⁷⁹ Nell'ambito di una elencazione degli interventi in materia, è opportuno fare riferimento anche alle attività portate avanti dal Gruppo di mutuo aiuto sul post-adozione costituiti all'interno di alcune associazioni quali l'associazione Filo d'Arianna, Associazione famiglie adottive insieme per la vita, associazione Genitori si diventa OdV, etc.

l'integrazione fra i servizi e le iniziative che compongono il sistema veneto per le adozioni anche attraverso la promozione e l'eventuale finanziamento di progetti orientati al sostegno della famiglia adottiva che sono coordinati a livello provinciale dal Tavolo di lavoro provinciale".

La regione Abruzzo ha approvato un quadro normativo specifico con la DGR 14 Dicembre 2000, n. 1672, "Approvazione protocollo operativo e metodologico per gli interventi di servizio sociale e di psicologia territoriale per gli adempimenti relativi alle procedure di adozione internazionale e nazionale"¹⁸⁰. Il Protocollo stabilisce le modalità di collaborazione tra gli enti locali, le ASL, gli enti autorizzati di cui all'art. 39-ter della legge n. 476 del 1998 e l'Autorità giudiziaria minorile allo scopo di promuovere tra loro una rete efficiente e di dare omogeneità agli interventi professionali più frequenti (psicologici e di servizio sociale).

Con la DGR 18 Luglio 2001, n. 652/C - L. 31 dicembre 1998, n. 476, "Ratifica ed esecuzione della convenzione per la tutela dei minorenni e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla L. 4 maggio 1983, n. 184 in tema di adozione di minorenni stranieri. Modalità attuative. Definizione assetto delle équipes per l'adozione nazionale ed internazionale", sono state costituite 12 équipes per l'adozione nazionale e internazionale su tutto il territorio regionale, ai fini degli adempimenti di cui all'articolo 39-bis, comma 1, lettera a) della legge 4 maggio 1983, n. 184, così come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476. La delibera prevede che ciascuna équipe, composta da un assistente sociale dei servizi territoriali dei Comuni e da uno psicologo delle ASL, debba fare riferimento obbligatoriamente al Protocollo operativo e metodologico per gli interventi di servizio sociale e di psicologia territoriale per gli adempimenti relativi alle procedure di adozione nazionale e internazionale approvato dalla Giunta regionale con proprio atto n. 1672 del 14 dicembre 2000. Inoltre l'équipe ha la funzione di provvedere alle relative procedure previste per le adozioni nazionali e internazionali e agli adempimenti amministrativi per l'applicazione del Protocollo operativo.

La Regione Toscana, con deliberazione di Giunta Regionale 27.12.2016 n. 1369, ha adottato le *"Indicazioni metodologiche in materia di interventi di sostegno nell'adozione nazionale ed internazionale, per le fasi dell'attesa, dell'affidamento preadottivo e del post-adozione"*.

Il paragrafo 6 dell'allegato A alla DGR si occupa delle fasi di affidamento pre-adottivo e del post adozione. Vengono specificati gli obiettivi dell'intervento e le aree tematiche di intervento privilegiando l'attenzione rispetto al contesto sociale e culturale di provenienza e al contesto familiare e sociale di inserimento del minorenne. La metodologia di intervento si basa sulla definizione di bisogni standard da assicurare a tutte le famiglie e correlati all'adozione e all'affidamento pre-adottivo e alla individuazione del sostegno mirato da calibrare sulla base dei bisogni specifici di ciascun nucleo familiare.

Il ricorso alla strategia gruppale viene suffragato da una considerazione sull'efficacia dello strumento nelle esperienze regionale e nazionale. I gruppi di aiuto vengono organizzati dai servizi territoriali e dagli enti autorizzati tenendo conto di alcune importanti variabili quali il numero dei partecipanti, l'età dei figli, le caratteristiche della prima o seconda adozione e della adozione nazionale o internazionale.

Nell'ambito delle azioni di sostegno, i servizi sociali e sanitari territoriali, su invio/raccordo con il referente organizzativo per l'adozione di zona (Roaz), assicurano alcune fondamentali attività, quali la presa in carico per almeno un anno; il contatto con l'ente autorizzato che provvede, a sua volta, ad inviare al Roaz la scheda di ingresso; il contatto, a cura dell'assistente sociale, con la famiglia adottiva per avere una prima informazione sull'andamento dell'inserimento e per fissare un colloquio con i genitori; il colloquio dell'assistente sociale con i genitori, da effettuarsi preferibilmente entro 30 giorni dall'inserimento del bambino in famiglia, o comunque nel più breve tempo possibile; la visita domiciliare, da effettuarsi preferibilmente entro 60 gg dall'inserimento del minorenne in famiglia, o comunque nel più breve tempo

¹⁸⁰ Tale delibera è stata modificata con DGR n. 943 del 2001 "Protocollo operativo e metodologico per gli interventi di servizio sociale e di psicologia territoriali per gli adempimenti relativi alle procedure di adozione internazionale e nazionale – Modificazioni ed integrazioni alla delibera GR 14 dicembre 2000, n. 1672". Con DGR 13 Febbraio 2004, n. 72 - Approvazione Protocollo operativo e metodologico per gli interventi di servizio sociale e di psicologia territoriali per gli adempimenti relativi alle procedure di adozione internazionale e nazionale. Modifica delle DGR 14 dicembre 2000, n. 1672 e DGR 17 ottobre 2001, n. 943. Modifiche e le integrazioni al Protocollo operativo e metodologie per i rapporti fra i servizi locali, il tribunale per i minorenni e gli enti autorizzati ai fini dell'adozione internazionale e nazionale, approvato con delibera GR 14 dicembre 2000, n. 1672 e successivamente modificato con DGR 17 ottobre 2001, n. 943.

possibile, da parte dell'assistente sociale, accompagnato, se valutato opportuno, dallo psicologo, per conoscere il bambino e l'ambiente familiare.

In regione Puglia è stato sviluppato il progetto de "La casa della genitorialità" per accompagnare oltre che i neogenitori biologici anche i neogenitori adottivi nei primi 1000 gg¹⁸¹.

Questa progettualità è stata finanziata con il Pon Inclusione dalla regione Puglia, sviluppata con partner istituzionali quali l'assessorato al welfare del comune di Bari e gestita fra ottobre 2020 e settembre 2021 da una associazione temporanea di imprese (Ati) costituita da 5 associazioni locali, fondazione Giovanni Paolo II onlus (capofila), l'associazione di promozione sociale (Aps) Idee, il Melograno Centro Informazione Maternità e Nascita, l'Aps Mama Happy - Centro Servizi Famiglie Accoglienti e dall'Aps Mamme Contatto, con la supervisione di Save the Children¹⁸².

L'Aps Mama Happy, associazione familiare appartenente al Care – coordinamento delle associazioni familiari adottive e affidatarie -, ha attivato nell'ambito di questo progetto uno spazio di ascolto e accompagnamento specifico dedicato alla neogenitorialità adottiva.

Alcune regioni hanno elaborato linee guida in materia di adozione internazionale e nazionale che predispongono alcune indicazioni per la fase del post-adozione.

Nelle Linee guida del Friuli Venezia Giulia del 2018 vengono indicate le principali funzioni svolte dai soggetti competenti¹⁸³.

Per gli interventi post adozione si fa riferimento, oltre che alle attività di vigilanza ai sensi dell'articolo 34 della l. 184/1983, anche a quelle relative alle relazioni periodiche per le Autorità straniere, nonché all'insieme di pratiche e interventi eventualmente messi in atto dai consultori familiari/équipe adozioni, quale accompagnamento e sostegno, disponendo attività necessarie alla realizzazione di una soddisfacente relazione adottiva.

Tale fase è diretta a assicurare la migliore tutela del minore, unitamente all'accompagnamento e al sostegno per i genitori adottivi nell'esperienza della genitorialità, qualora la famiglia lo richieda¹⁸⁴.

I consultori e le équipe familiari sono chiamati a attivare a favore delle famiglie adottive gruppi di sostegno/accompagnamento alla genitorialità adottiva. In questa ottica, si inserisce il possibile coinvolgimento, con il consenso della famiglia adottiva, e adottando un approccio integrato, in presenza di specifiche difficoltà del minore, degli operatori dell'Area Materno Infantile (neuropsichiatra-logopedista-psicomotricista) per interventi specialistici; del servizio sociale comunale per interventi a sostegno del minore in famiglia e/o nel contesto sociale; se necessario, dei docenti e degli operatori scolastici dell'ambiente educativo di apprendimento del minore adottato.

La distribuzione delle funzioni svolte dai consultori familiari/équipe adozioni e dagli enti autorizzati viene ulteriormente specificata nelle linee guida.

Così, i consultori familiari/équipe adozioni attivano a favore delle famiglie adottive gruppi di sostegno e accompagnamento alla genitorialità anche in collaborazione con il privato sociale, ove disponibile; attivano interventi specialistici di sostegno alla coppia e al minore, adottando un approccio sociosanitario integrato; collaborano in rete tra i diversi Centri per le Famiglie (CF), anche fuori regione nel caso dell'adozione nazionale e con il privato sociale ove disponibile, per garantire spazi di confronto, sostegno alla

181 Cfr. F. Bottalico, V. Colonna, S.T. Di Ruvo, R. Perillo, I primi 1000 giorni delle famiglie: l'esperienza de La Casa della Genitorialità, in *Minori e giustizia*, 2022, n. 3.

182 Il progetto, finanziato dal PON Inclusione (Avviso 4/2016 con beneficiario la regione Puglia e partner istituzionale l'assessorato comunale al Welfare), viene gestito dalla rete di partenariato costituita dalla fondazione Giovanni Paolo II onlus, Il Melograno - Centro informazione maternità e nascita, Mama Happy - Centro servizi famiglie accoglienti, Mamme Contatto, Idee Felicità Contagiosa con l'accompagnamento e la supervisione di Save the Children. "La Casa della genitorialità" è stata realizzata in rete con i distretti sanitari, i presidi ospedalieri, i consultori cittadini e la rete territoriale delle farmacie, dei servizi socio-educativi municipali, La Casa delle Bambine e dei Bambini e il Segretariato sociale cittadino.

183 Cfr. Direzione Centrale Salute, Politiche Sociali e Disabilità Area Politiche Sociali e integrazione sociosanitaria, *Linee Guida per l'adozione nazionale e internazionale in Friuli Venezia Giulia*, 2018.

184 Cfr. Protocollo regionale di intesa in materia di adozione internazionale tra Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, Aziende per i Servizi sanitari, Enti autorizzati di cui all'articolo 39 ter della legge 184/1993, Tribunale per i Minorenni, Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni e Ufficio scolastico regionale per il Friuli Venezia Giulia.

genitorialità e verifica dell'esperienza adottiva; proseguono oltre il periodo obbligatorio nel sostegno alla coppia e al minorenni, ove necessario, in continuità con gli interventi attivati nel primo anno adottivo.

Infine, gli enti autorizzati sono chiamati a offrire, su richiesta, consulenza alla famiglia adottiva; redigono le relazioni periodiche da trasmettere ai Paesi esteri di provenienza dei minorenni, in raccordo con i CF; collaborano in rete con i CF per garantire spazi di confronto, sostegno alla genitorialità e verifica dell'esperienza adottiva.

Le linee guida della regione Umbria in materia suddividono il percorso adottivo in otto fasi di cui l'ultima è rappresentata dalla fase di post adozione¹⁸⁵.

Le principali attività previste sono rappresentate dal sostegno e dall'accompagnamento del nuovo nucleo adottivo e dall'attivazione di contatti e scambio di informazioni tra i soggetti coinvolti nell'iter del percorso adottivo.

Anche le linee guida umbre procedono a specificare la distribuzione delle varie funzioni fra i soggetti istituzionali e del privato sociale competenti in materia¹⁸⁶.

Infine, occorre menzionare rilevanti interventi attuati nella Regione Lazio che ha finanziato tra il 2018 e il 2022 un progetto di sostegno del post-adozione affidando alla Asl Roma 2 il coordinamento delle attività e dei gruppi di lavoro¹⁸⁷.

La Regione, nell'ambito della realizzazione sul territorio di una rete integrata di servizi per le adozioni, sia nel circuito della adozione nazionale che in quello della adozione internazionale, coordina e promuove le attività dei servizi pubblici territoriali (Enti Locali e ASL) e degli altri organismi coinvolti (GIL Adozioni, Enti autorizzati, etc.)¹⁸⁸. A livello territoriale sono i Gruppi di lavoro integrato per le adozioni (GIL Adozioni) e i Call Center per le adozioni ad interfacciarsi direttamente con il cittadino. In particolare, viene posta attenzione al benessere del bambino adottato che può essere raggiunto riappacificandosi con la propria storia e sviluppando risorse e competenze che gli permettano di instaurare relazioni funzionali. Rispetto a tale compito viene evidenziato come siano fondamentali la formazione e i supporti continuativi nel post-adozione, anche in virtù della

¹⁸⁵ Le altre fasi sono prima fase - Informazione e orientamento; seconda fase - Preparazione – formazione all'adozione; terza fase - Presentazione della domanda di adozione al Tribunale, indagine e relazione psicologica; quarta fase - La pronuncia del decreto di idoneità; quinta fase - Incarico all'ente autorizzato ed abbinamento; sesta fase - Fase dell'attesa; settima fase - Incontro della coppia con il minorenni; ottava fase - Il post adozione. Cfr. delibera di Giunta regionale n. 1983 del 23 dicembre 2009 "Adozione delle linee guida in materia di adozione".

¹⁸⁶ In particolare, viene precisato che il servizio territoriale per le adozioni assicura interventi di post adozione rivolti - al singolo nucleo adottivo, attraverso le seguenti attività: colloqui ed incontri con il genitore e il minorenni; incontri con i servizi educativi e scolastici; invio ai servizi specialistici sanitari territoriali per la presa in carico terapeutica, e raccordo con gli stessi, qualora siano presenti particolari difficoltà e disagi del nucleo familiare; - ai gruppi di famiglie adottive, attraverso le seguenti attività: incontri di sostegno e accompagnamento alla genitorialità adottiva con gruppi di famiglie adottive; incontri con i genitori e incontri con i figli per favorire la costruzione della loro identità adottiva; - alla rete dei servizi socio educativi, attraverso le seguenti attività: raccordo e collaborazione con il servizio pediatrico di base, con i servizi territoriali sociali e sanitari (specialistici) per momenti formativi congiunti rivolti agli operatori e per interventi condivisi rivolti alle famiglie adottive; collaborazione con il sistema dei servizi (centri famiglia, centri per bambini e famiglie, servizi scolastici ed educativi) a sostegno della genitorialità nelle varie fasi dell'età evolutiva, con particolare riguardo alla fase adolescenziale, al fine di favorire l'inserimento del bambino nel nuovo contesto familiare e sociale; percorsi di sensibilizzazione e formazione del corpo docente sulla cultura e sulle problematiche specifiche dell'adozione, in accordo e in collaborazione con l'Ufficio scolastico regionale e provinciale.

Viene specificato, inoltre, che l'Ente autorizzato svolge, in collaborazione con il Servizio territoriale per le adozioni, attività di sostegno del nucleo adottivo fin dall'ingresso del minorenni in Italia, su richiesta degli adottanti.

¹⁸⁷ Cfr. la determinazione dirigenziale n. G17899 del 06/12/2017 "DGR 537/2017 interventi per l'attuazione di un programma di sostegno alle famiglie nel periodo del post adozione, informazione e formazione alle famiglie impegno a favore dell'ASL RM 2 codice creditore 165024 di € 200.000,00 sul capitolo H41959 missione 12 programma 5 esercizio finanziario 2017", con la quale si è avviato il programma di sostegno alle famiglie nel periodo di post-adozione; cfr. la Determinazione n. G16855 del 01/12/2022, Prosecuzione del programma "Sostegno, informazione e formazione alle famiglie nel periodo post-adozione" da realizzare in collaborazione con la ASL RM 2. Perfezionamento della prenotazione dell'impegno di spesa n. 63613/22, per l'importo di euro 200.000,00, sul capitolo U0000H41737, esercizio finanziario 2022, a favore della ASL RM 2.

¹⁸⁸ Cfr. L. Luzzatto, La necessità di una metodologia di post-adozione. Riflessioni a partire dall'esperienza laziale, in *Minori e giustizia*, 2022, n. 3.

complessità delle tipologie di bambini collocati in adozione (bambini grandi, esiti post-traumatici spesso non rilevati prima dell'adozione, etc.). L'idea complessiva che emerge è che l'adozione è un processo che dura nel tempo e le criticità possono rivelarsi nelle diverse fasi del ciclo vitale della famiglia adottiva e che, pertanto, la durata degli interventi di sostegno deve potersi prolungare almeno per tutta la minore età dell'adottato¹⁸⁹.

In un'ottica di prevenzione delle crisi adottive e degli allontanamenti adottivi, la Regione Emilia-Romagna promuove e sostiene l'importanza del post-adozione e ne delinea nel dettaglio il percorso nei suoi atti normativi di riferimento (DGR 1495/2003 e DGR 817/16), con ulteriori approfondimenti nelle più recenti pubblicazioni regionali *"Promuovere la cultura dell'adozione: gli attori a confronto"* e *"L'adozione in Emilia-Romagna. Anni 2020-21"*, da cui emerge in particolare il ruolo centrale e la diffusione dei percorsi di accompagnamento individuali e di gruppo, che in circa la metà dei territori ha una durata di 2 anni, con gruppi di sostegno in alcuni casi proposti anche successivamente.

Capitolo 4 – APPROFONDIMENTI TEMATICI

Questo capitolo ha una struttura composita e ospita alcuni approfondimenti tematici su argomenti individuati come emergenti o sui quali il Tavolo tecnico ha ritenuto di porre una particolare attenzione pur trattandosi di temi discussi anche in altre parti della Relazione, ma da prospettive differenti.

Il capitolo affronta pertanto le seguenti tematiche:

1. Le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 149/2022, con particolare riferimento alla misura, prevista dall'articolo 5 bis della L 184/83, dell'affidamento di minori al servizio sociale
2. L'ascolto del minore allontano dalla famiglia, essenziale per assicurare qualità e correttezza degli interventi di tutela. L'ascolto del minore tra dimensione etica e metodologia operativa
3. La vigilanza sugli allontanamenti,
4. La prevenzione dell'allontanamento nell'esperienza del LEPS P.I.P.P.I
5. L'attuazione del Leps della supervisione
6. La sperimentazione nazionale dell'accompagnamento verso l'autonomia (Care leavers)
7. Il processo di revisione delle linee d'indirizzo nazionali
8. Il percorso di definizione degli ATS e illustrazione delle linee guida

4.1 Le innovazioni introdotte dal decreto legislativo 149/2022, con particolare riferimento alla misura, prevista dall'articolo 5 bis della L 184/83, dell'affidamento di minori al servizio sociale

4.1.1 Premessa

L'affidamento ai servizi sociali costituisce un istituto, a protezione dei minorenni, evolutosi significativamente nel tempo nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano¹⁹⁰. Con l'introduzione, nella legge 4 maggio 1983, n. 184, dell'art. 5-bis, ad opera del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, art. 28, comma 1, lettera d, in vigore dal 28 febbraio 2023, l'affidamento ai servizi sociali è stato disciplinato e inquadrato in maniera appropriata all'interno del sistema di protezione del minore.

La legge delega, art. 1 comma 23 ff), n. 206 del 2021 ha affidato al legislatore delegato un compito molto rilevante nella definizione e perimetrazione dell'istituto dell'affidamento del minore ai servizi sociali, ossia quello di disciplinare i "presupporti e limiti dell'affidamento dei minorenni al servizio sociale".

¹⁸⁹ Cfr. la Determinazione n. G16864 del 15/12/2023 della Regione Lazio, "Approvazione dello schema di contratto di servizio tra Regione Lazio e Asp Asilo Savoia per lo svolgimento, per l'anno 2024, delle attività di servizio locale di adozione internazionale di competenza della Regione Lazio previste dalla convenzione sottoscritta con la Regione Piemonte. Impegno per euro 40.000,00, a favore dell'Asp Asilo Savoia sul capitolo U0000H41733, esercizio finanziario 2023", prevede lo svolgimento di una serie di interventi e azioni di tipo preadottivo che post adottivo.

¹⁹⁰ Sull'evoluzione dell'istituto, cfr. Cassazione, sez. I civile, ordinanza 21 novembre 2023, n. 32290.

Al fine di inquadrare adeguatamente l'importante riforma del sistema di protezione minorile che si è verificata con l'introduzione dell'art. 5 bis nella legge n. 184 occorre evidenziare alcuni passaggi nella storia dell'istituto dell'affidamento al servizio sociale.

Nella prassi all'istituto dell'affidamento al servizio sociale hanno fatto ricorso non solo i giudici minorili ma anche i giudici ordinari¹⁹¹.

L'impiego dell'istituto nelle pronunce giurisprudenziali ha messo in evidenza alcune criticità concernenti la carenza dei requisiti essenziali di determinatezza e specificità nell'attuazione dell'affidamento al servizio sociale¹⁹².

Le maggiori criticità nella prassi applicativa dell'istituto hanno riguardato la ripartizione fra genitori e servizio sociale dei compiti attinenti alla responsabilità sul minorenni, la lacuna normativa in materia di vigilanza sull'applicazione dei provvedimenti ex art. 333 c.c., la gradazione dei diversi livelli di intervento e funzioni dei servizi sociali incaricati.

Il legislatore delegato è intervenuto, dunque, al fine di fornire un quadro giuridico maggiormente chiaro e dettagliato all'interno del quale gli operatori possano trarre indicazioni precise da attuare in maniera omogenea al fine di consentire una effettiva tutela del preminente interesse del minore.

Tale istituto non sempre è stato applicato in maniera uniforme a livello territoriale e secondo modalità rispettose dei legami familiari e del ruolo genitoriale nell'ambito della cura e tutela dei minorenni.

Il fondamento giuridico dell'istituto infatti è risalente e difettava delle specificità necessarie a garantire una tutela complessiva del minorenni in un sistema di protezione minorile in continua evoluzione.

Il fondamento giuridico dell'affidamento al servizio sociale è rintracciabile nell'art. 25, comma 1, del regio decreto legge 20 luglio 1934, n. 1404, legge istitutiva dei Tribunali per i minorenni.

Tale disposizione fino al 1956, rubricata "Assegnazione dei travati ai riformatori per corrigendi", si collocava in una dimensione primariamente correttiva e rieducativa¹⁹³. La legge 25 luglio 1956, n. 888, ha disposto (con l'articolo unico, comma 1) la modifica dell'art. 25¹⁹⁴ e ha introdotto la differenziazione specifica fra affidamento al servizio sociale e collocamento in una casa di rieducazione stabilendo che "Quando un minore degli anni 18 dia manifeste prove di irregolarità della condotta o del carattere [...] [il] tribunale per i minorenni, il quale, a mezzo di uno dei suoi componenti all'uopo designate dal presidente, esplica approfondite indagini sulla personalità del minore, e dispone con decreto motivato una delle seguenti misure:

- 1) affidamento del minore al servizio sociale minorile;
- 2) collocamento in una casa di rieducazione od in un istituto medico-psico-pedagogico".

¹⁹¹ Cfr. L. Villa, L'affidamento al servizio sociale, in R. Giordano, A. Simeone (a cura di), *La riforma del diritto di famiglia: il nuovo processo*, Milano, 2023, pp. 333 ss.

¹⁹² Cfr. L. Villa, L'affidamento al servizio sociale, in R. Giordano, A. Simeone (a cura di), *La riforma del diritto di famiglia: il nuovo processo*, Milano, 2023, pp. 333-358.

¹⁹³ L'originario articolo 25 del r.d. n. 1404 del 1934 prevedeva che "Quando un minore degli anni 18, per abitudini contratte, dia manifeste prove di traviamiento e appaia bisognevole di correzione morale, l'autorità di pubblica sicurezza, il procuratore del Re, i genitori, il tutore, il curatore, l'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia, l'Opera nazionale Balilla, possono riferire i fatti al tribunale per i minorenni, il quale assunte le opportune informazioni, ordina, con decreto motivato insindacabile, che il minorenni venga internato in un riformatorio per corrigendi.

Il provvedimento è deliberato in camera di consiglio senza intervento di difensori, sentiti l'autorità di pubblica sicurezza provinciale, il pubblico ministero, il minorenni e l'esercente la patria, potestà o la tutela.

Il Ministero di grazia e giustizia assegna il minore ad un riformatorio governativo o a un riformatorio gestito da pubbliche istituzioni, con le quali abbia stipulato apposite convenzioni.

Le rette di mantenimento nei riformatori sono a carico dei genitori o degli ascendenti. Se mancano genitori e ascendenti, gli esercenti la tutela sono tenuti a rimborsare tali rette quando il patrimonio del minore lo consente.

Il tribunale, prima di disporre l'assegnazione di un minore al riformatorio, può affidarlo ad una delle persone o istituti indicati nell'art. 23 perché ne curi l'educazione. In tal caso ogni tre mesi il minore sarà interrogato da un componente il tribunale per gli opportuni accertamenti sul successo dell'opera di rieducazione".

¹⁹⁴ Le successive modifiche intervenute sono ricollegabili al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, che ha disposto (con l'art. 31, comma 1, lettera f)) la modifica dell'art. 25, comma 1 e ha disposto (con l'art. 49, comma 1) la modifica dell'art. 25, comma 1 e alla legge 17 maggio 2024, n. 70, che ha disposto (con l'art. 2, comma 1, lettera a)) la modifica dell'art. 25; nel modificare l'art. 31, comma 1, lettera f) del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 ha conseguentemente disposto (con l'art. 2, comma 2) la modifica dell'art. 25, commi 1 e 4.

La legge n. 888 del 1956, all'art. 26, specificava inoltre che "La misura di cui all'art. 25, n. 1, può altresì essere disposta quando il minore si trovi nella condizione prevista dall'art. 333 del Codice civile". Questo richiamo ha consentito una estensione dell'applicazione dell'istituto da misura di contenimento delle devianze minorili a strumento di controllo da parte dei servizi, in particolare, sul comportamento di genitori considerati incapaci di svolgere i compiti di accudimento dei figli.

L'istituto, quindi, nasce come una misura "anfibiologica" di controllo, in prima istanza, della condotta del minorenne, volta, in questo caso, a monitorare che il comportamento deviante non sfoci in una condotta criminale e, in seconda istanza, di controllo dell'adeguatezza dell'attitudine genitoriale nei confronti della prole.

Nei casi di disgregazione della coppia, inoltre, l'art. 337 ter, comma 2, c.c. prevedeva la possibilità per il giudice di adottare "ogni altro provvedimento relativo alla prole, ivi compreso, in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore ad uno dei genitori, l'affidamento familiare"¹⁹⁵.

Come anticipato, le principali criticità dell'istituto, così inquadrato normativamente, consistevano nella genericità e indeterminatezza che caratterizzavano i provvedimenti di affidamento che potevano presentarsi, in ultima analisi, come una delega in bianco ai servizi sociali, senza la previsione di una delimitazione puntuale di competenze e responsabilità in un contesto, occorre specificarlo, nel quale i genitori non erano stati dichiarati decaduti dalla responsabilità genitoriale.

Questa situazione di incertezza era aggravata dal fatto che nei casi di disgregazione della coppia poteva non essere nemmeno fissato un termine di durata dell'affidamento perché la base normativa menzionata non vi faceva riferimento.

Occorre evidenziare che questa prassi applicativa dell'istituto è stata convalidata dalla Suprema Corte¹⁹⁶.

Inoltre, il ricorso all'istituto poteva essere facilmente percepibile dai soggetti interessati come una intrusione indebita nella vita familiare che, in effetti, è stata oggetto di specifica censura da parte dei giudici di Strasburgo¹⁹⁷.

¹⁹⁵ L'Art. 337 ter c.c.- "Provvedimenti riguardo ai figli" – al comma 2 stabilisce che "Per realizzare la finalità indicata dal primo comma, nei procedimenti di cui all'articolo 337-bis, il giudice adotta i provvedimenti relativi alla prole con esclusivo riferimento all'interesse morale e materiale di essa. Valuta prioritariamente la possibilità che i figli minori restino affidati a entrambi i genitori oppure stabilisce a quale di essi i figli sono affidati, determina i tempi e le modalità della loro presenza presso ciascun genitore, fissando altresì la misura e il modo con cui ciascuno di essi deve contribuire al mantenimento, alla cura, all'istruzione e all'educazione dei figli. Prende atto, se non contrari all'interesse dei figli, degli accordi intervenuti tra i genitori, in particolare qualora raggiunti all'esito di un percorso di mediazione familiare. Adotta ogni altro provvedimento relativo alla prole, ivi compreso, in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore ad uno dei genitori, l'affidamento familiare. All'attuazione dei provvedimenti relativi all'affidamento della prole provvede il giudice del merito e, nel caso di affidamento familiare, anche d'ufficio o su richiesta del pubblico ministero".

¹⁹⁶ Cfr. Cass. civ., Sez. I, Ordinanza, 10/12/2018, n. 31902, dove si legge: "La decisione con la quale l'autorità giudiziaria dispone l'affidamento del minore ai servizi sociali rientra nei provvedimenti convenienti per l'interesse del minore, di cui all'art. 333 c.c., in quanto diretta a superare la condotta pregiudizievole di uno o di entrambi i genitori senza dar luogo alla pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale ex art. 330 c.c.; tale provvedimento ha natura di atto di giurisdizione non contenziosa e, anche quando non sia previsto un termine finale dell'affidamento, è privo del carattere della definitività, risultando sempre revocabile e reclamabile, secondo il disposto di cui all'art. 333 c.c. art. 333 - Condotta del genitore pregiudizievole ai figli, comma 2, c.c., come desumibile pure dalle previsioni generali di cui agli artt. 739 e 742 c.p.c.; Cassazione civile sez. I, 12/11/2018, n. 28998 in cui viene affermato che l'affidamento ai servizi sociali è lecito anche senza determinazione di durata: "L'affido ai Servizi Sociali previsto dall'art. 337-ter c.c. si differenzia da quello previsto dall'art. 4 legge n. 184/1983 ed è legittimo, anche in assenza dell'indicazione di un termine di durata, purché risulti sufficientemente dettagliato".

¹⁹⁷ Corte europea diritti dell'uomo sez. I - 18/07/2019, n. 40311: "Sussiste una violazione dell'art. 8 CEDU sul diritto al rispetto della vita privata e familiare da parte di uno Stato contraente la cui legislazione in materia di affidamento di minori rende possibile che i «provvedimenti temporanei» di affidamento allo Stato, i quali possono essere adottati in una situazione di «urgente necessità», siano protratti a tempo indeterminato, senza fissare un termine di durata dei provvedimenti o di riesame giudiziario degli stessi, con ampie deleghe da parte dei Tribunali ai Servizi sociali, e in definitiva senza che siano determinati i diritti genitoriali".

4.1.2 L'introduzione del nuovo art. 5-bis nella legge n. 184 del 1983

Il legislatore delegato introducendo le innovazioni che riguardano l'affidamento al servizio sociale nella legge n. 183 del 1984 - che rappresenta evidentemente la collocazione sistematica maggiormente appropriata di disposizioni specifiche sull'istituto dell'affidamento ai servizi sociali - colma una lacuna normativa e fornisce all'istituto quell'ancoraggio normativo chiaro e preciso che il sistema di protezione minorile necessitava.

L'affidamento ai servizi sociali da misura che ha nella sua struttura genetica la dimensione del controllo viene ripasmata come misura di sostegno alla genitorialità caratterizzata in senso sostanziale dai principi introdotti dalla legge n. 149 del 2001, quali il principio della necessità, proporzionalità, gradualità, sussidiarietà (anche intesa nella forma della residualità) degli interventi a sostegno della genitorialità e a protezione del minorenne.

Questi principi emergono d'altra parte come fondamentali all'interno dell'evoluzione della normativa in materia di disciplina dell'adozione e dell'affidamento cui ha impresso una importante svolta la legge n. 149 del 2001 che ha rimarcato il diritto del minorenne a crescere nella propria famiglia e l'esigenza di interventi dell'autorità pubblica sulla base dei principi di necessità, adeguatezza, proporzionalità.

Il principio fondamentale alla base dell'affidamento risiede, infatti, nella necessità di tutelare effettivamente i diritti fondamentali del minorenne, tra cui spicca il diritto di crescere all'interno della propria famiglia, ricevendo dai genitori le necessarie cure, educazione e assistenza morale e materiale. Come stabilito dall'articolo 315 bis del codice civile e dalla legge n. 184 del 1983, art. 1, nella prospettiva indicata dalla Carta costituzionale agli artt. 30 e 31 Cost., ossia la prospettiva della tutela del rapporto genitori-figli e della protezione dell'infanzia e della gioventù, nel caso i genitori risultino inadeguati, si possono rendere necessari interventi di sostegno esterni che devono essere garantiti sulla base dei principi su menzionati.

Il novellato affidamento al servizio sociale riguarda, inoltre, una platea molto ampia di minorenni perché include sia i minorenni allontanati dalla famiglia che i minorenni collocati presso uno o entrambi i genitori. Si tratta dunque di un intervento che può essere modellato sulle esigenze dei minorenni e dei genitori coinvolti e che implica che le modalità gestionali dell'affidamento siano attuate dai servizi, sulla base dell'articolato normativo introdotto dalla riforma, di volta in volta declinate sulla base dei contesti di vita e familiari esistenti.

4.1.3 I presupposti del ricorso all'istituto dell'affidamento al servizio sociale

Il nuovo articolo viene introdotto all'interno del Capo I del Titolo I bis della legge n. 184, confermando, coerentemente con quanto previsto nell'art. 26 r.d. n. 1404 del 1934 e nell'art. 5-bis della legge n. 184 attraverso il richiamo all'art. 333 del codice civile, che l'affidamento al servizio sociale rientra nell'alveo dei "provvedimenti opportuni e convenienti" da adottare solo quando si presentino condotte pregiudizievoli degli esercenti la responsabilità genitoriale¹⁹⁸.

Le caratteristiche della normativa contenuta nell'art. 5-bis della legge n. 184 riguardano la specificazione dei presupposti applicativi dell'istituto.

In particolare, il primo comma dell'art. 5-bis stabilisce che il contesto di riferimento del ricorso all'istituto è costituito da una duplicità di presupposti identificati nell'art. 333 del codice civile, rubricato "Condotta del

¹⁹⁸ Cfr. Tribunale Ravenna sez. I, 08/10/2021, n.730: "L'affidamento del figlio minore ai servizi sociali disposto dall'autorità giurisdizionale rientra nei provvedimenti opportuni e convenienti nell'interesse del minore stesso, finalizzati a superare la condotta pregiudizievole di uno o di entrambi i genitori, senza però dar luogo alla pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale; tale decisione è da preferire tutte le volte in cui vi siano pesanti dubbi in ordine alla convenienza di un affidamento congiunto del figlio minore, qualora, sulla base degli elementi raccolti in giudizio, emerga una situazione genitoriale particolarmente complessa, caratterizzata da forte instabilità psicologica della madre e violenti scatti d'ira da parte del padre, atteggiamenti, questi, che di sicuro minerebbero la crescita e la formazione del minore"; Cass. civ., Sez. VI - 1, Ordinanza, 04/10/2022, n. 28676: "La decisione con la quale l'autorità giudiziaria dispone l'affidamento del minore ai servizi sociali rientra nei provvedimenti nell'interesse del minore, di cui all'art. 333 c.c., in quanto diretta a superare la condotta pregiudizievole di uno o di entrambi i genitori senza dar luogo alla pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale ex art. 330 c.c."; Cass. civ., Sez. I, Ordinanza, 10/12/2018, n. 31902: "La decisione con la quale l'autorità giudiziaria dispone l'affidamento del minore ai servizi sociali rientra nei provvedimenti convenienti per l'interesse del minore, di cui all'art. 333 c.c., in quanto diretta a superare la condotta pregiudizievole di uno o di entrambi i genitori senza dar luogo alla pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale ex art. 330 c.c.".

genitori pregiudizievole ai figli”, e nell’inefficacia degli interventi messi in atto di sostegno e aiuto, di cui all’art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 184.

Quando la condotta dei genitori risulta dannosa ma non così grave da dare luogo a una ablazione della responsabilità genitoriale, ex art. 330 c.c., vi può essere il ricorso all’affidamento ai servizi sociali.

In primo luogo, la situazione legittimante il ricorso all’affidamento al servizio sociale non può essere identificata in una situazione di difficoltà genericamente intesa ma si deve trattare di una situazione idonea a determinare un danno al minore nel suo sviluppo psicoemotivo¹⁹⁹. Si tratta di una valutazione che viene esperita all’interno di un provvedimento formale dell’autorità giudiziaria che conduce alla limitazione della responsabilità genitoriale in alcuni ambiti specifici ex art. 333 c.c.

Il secondo requisito applicativo è rappresentato dal fatto che gli interventi di sostegno e aiuto si sono rivelati inefficaci anche perché, in alcuni casi, i genitori non hanno voluto o non hanno potuto collaborare alla loro attuazione²⁰⁰.

Tali presupposti devono essere riportati nel provvedimento di affidamento nel quale deve essere argomentata la necessità dell’affidamento in ragione della condotta pregiudizievole dei genitori (di entrambi i genitori o del genitore responsabile) e dell’insuccesso degli interventi attuati a sostegno della genitorialità. Esigenze di interpretazione sistematica richiedono che solo nei casi di necessità e urgenza, che devono essere opportunamente illustrati nel provvedimento, la misura dell’affidamento ai servizi sociali possa essere disposta immediatamente senza previo tentativo di fare funzionare gli interventi di sostegno alla genitorialità²⁰¹.

I principi che emergono dalle norme richiamate sono quelli di stretta necessità e di adeguatezza del ricorso all’affidamento al servizio sociale.

Sulla base di queste considerazioni è possibile affermare che, a differenza del passato, l’art. 337ter, comma 2, che non è stato modificato dalla riforma, non può essere più considerata una base giuridica sufficiente a legittimare, da sola, il ricorso all’istituto dell’affidamento ai servizi sociali.

4.1.4 Le caratteristiche del provvedimento di affidamento

In tema di caratteristiche del provvedimento di affidamento dei minorenni ai servizi sociali alla luce di quanto ora prevede l’art. 5-bis della legge n. 184 del 1983, ove sia disposto l’affidamento del minore ai servizi sociali, occorre distinguere l’affidamento con compiti di vigilanza, supporto ed assistenza senza limitazione di responsabilità genitoriale (c.d. mandato di vigilanza e di supporto), dall’affidamento conseguente ad un provvedimento limitativo della responsabilità genitoriale.

Nel primo caso, l’adozione del provvedimento – sufficientemente dettagliato sui compiti demandati ai servizi, esclusi poteri decisorii, e sui tempi della loro attuazione, che devono essere i più rapidi possibili – non richiede la nomina di un curatore speciale, salvo che il giudice non ravvisi comunque, in concreto, un conflitto di interessi; nel secondo caso, invece, l’affidamento ai servizi deve essere giustificato dalla necessità di non potersi provvedere diversamente all’attuazione degli interessi morali e materiali del minore, non avendo sortito effetto i programmi di supporto e sostegno già svolti in favore della genitorialità; l’adozione di tale provvedimento presuppone la sua discussione nel contraddittorio, esteso anche al minore, i cui interessi devono essere imparzialmente rappresentati da un curatore speciale. Quanto ai contenuti del

¹⁹⁹ Questo presupposto viene specificato da Tribunale Torino sez. VII, 03/04/2023, n.1447 dove afferma che “Qualora tra i genitori sussista un’esacerbata conflittualità che si esprime in punti di vista e versioni diametralmente differenti ed anche in una sostanziale disfunzionalità della comunicazione, tale situazione osta all’affidamento condiviso della prole, posto che tale regime sarebbe pregiudizievole per gli stessi figli, attesa l’assoluta incapacità di dialogo fra le parti che impedisce ogni concertazione delle decisioni da assumere nell’interesse degli stessi. Pertanto in tali casi va preferita la soluzione di affidamento maggiormente rispondente all’interesse dei minori, ossia quella dell’affido al servizio sociale, che comporta che le decisioni di ordinaria amministrazione possono essere assunte da ciascun genitore anche disgiuntamente; le decisioni di maggior interesse per i figli, invece (relative all’istruzione, alla salute e alla scelta della residenza), devono essere assunte di concerto coi genitori ed, in caso di disaccordo, dal servizio affidatario, tenuto conto delle capacità, dell’inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli”. Cfr. Cass. civ., Sez. I, Sentenza, 31/01/2023, n. 2829.

²⁰⁰ Tali interventi sono quelli stabiliti dall’art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 184 che trovano idonea specificazione nelle Linee di indirizzo nazionali per l’intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità, approvate il 21 dicembre 2017 in Conferenza Unificata, che includono interventi finalizzati a promuovere la genitorialità positiva e sostenere famiglie che hanno una carente capacità di risposta ai bisogni evolutivi dei figli.

²⁰¹ Cfr. art. 2, comma 3, della legge n. 184 del 1983 ss.mm.ii.

provvedimento, essi vanno ispirati, pertanto, ad un principio di proporzionalità, richiedendosi che i compiti dei servizi siano descritti specificamente, con riguardo ai doveri e ai poteri sottratti dall'ambito della responsabilità genitoriale e distinti dai compiti che sono eventualmente demandati al soggetto collocatario (se persona diversa dai genitori), mentre i servizi non possono svolgere funzioni e compiti propri della responsabilità genitoriale, se non specificamente individuati nel provvedimento limitativo²⁰².

Nel caso dell'affidamento al servizio sociale pertanto i soggetti che sono chiamati a interloquire e interfacciarsi con i servizi sociali sono molteplici: oltre che i genitori, che possono essere conviventi o meno, il servizio sociale è chiamato a strutturare una relazione di assistenza con la famiglia affidataria, o con la comunità e/o con il curatore nelle sue varie configurazioni (solo processuale oppure sostanziale).

Come anticipato, l'art. 5-bis della legge n. 184 introduce una serie di ulteriori specifiche relative al provvedimento e al procedimento che costituiscono un innovativo inquadramento chiaro e specifico dell'istituto conferito dalla recente riforma.

Sulla falsariga della disciplina dell'amministrazione di sostegno²⁰³, vengono indicate nella disposizione una serie di elementi necessari che il provvedimento giurisdizionale deve contenere.

Innanzitutto, deve essere indicato il soggetto collocatario (i genitori, i parenti, una famiglia affidataria, una struttura residenziale), le modalità e gli ambiti di limitazione della responsabilità genitoriale, le specifiche, ove necessarie, riguardanti l'ordinaria e la straordinaria amministrazione²⁰⁴.

Il giudice, sulla base del comma 2 lett. a, ha una opportuna discrezionalità, sulla base del contesto di vita e delle esigenze del minore stesso, nella individuazione del collocatario e nella definizione dei suoi compiti e responsabilità.

Il provvedimento di affidamento deve definire, comma 2 lett. b, gli atti che devono essere compiuti dal servizio sociale dell'ente locale anche in collaborazione con il servizio sanitario, gli atti che possono essere

²⁰² Dalla pronuncia della Cassazione, sez. I civile, ordinanza 21 novembre 2023, n. 32290, in tema di modifica del provvedimento di assegnazione della prole minorenni ai servizi sociali e alla luce di quanto ora prevede l'art. 5-bis della legge n. 184 del 1983, in continuità anche con il regime precedente, emergono conclusioni fondamentali riguardo l'approccio all'affidamento dei minorenni ai servizi sociali, che possono essere riassunte in due distinti punti principali: previsione di affidamento con mandato di vigilanza e supporto che non comporta necessariamente una limitazione della responsabilità genitoriale. Qui, il giudice conferisce un mandato specifico ai servizi sociali per supportare e assistere sia i genitori che i figli, oltre a vigilare sulla corretta attuazione dell'interesse del minore. In questo contesto, non è generalmente richiesta la nomina di un curatore speciale, a meno che non emerga un conflitto di interessi. Il giudice deve delineare in modo chiaro e dettagliato i compiti affidati ai servizi sociali, escludendo poteri decisori e stabilendo tempi rapidi per l'attuazione delle misure.

previsione di affidamento conseguente a limitazione della responsabilità genitoriale che si può avere quando l'affidamento si verifica in seguito a un provvedimento che limita la responsabilità genitoriale e che rappresenta un intervento più incisivo nella sfera privata e familiare. Tale provvedimento richiede una giustificazione forte, fondata sulla necessità di tutelare gli interessi morali e materiali del minore. In questi casi, è indispensabile la discussione del caso nel contraddittorio, coinvolgendo anche il minore e la sua rappresentanza imparziale attraverso un curatore speciale. Il giudice deve assicurarsi che le azioni dei servizi sociali siano proporzionate agli obiettivi perseguiti e che rispettino i limiti imposti dalla limitazione della responsabilità genitoriale.

²⁰³ Lo evidenzia L. Villa, *L'affidamento al servizio sociale*, in R. Giordano, A. Simeone (a cura di), *La riforma del diritto di famiglia: il nuovo processo*, Milano, 2023, p. 340.

²⁰⁴ Il comma 2 dell'art. 5-bis stabilisce che "2. Con il provvedimento con cui dispone la limitazione della responsabilità genitoriale e affida il minore al servizio sociale, il tribunale indica:

- a) il soggetto presso il quale il minore è collocato;
- b) gli atti che devono essere compiuti direttamente dal servizio sociale dell'ente locale, anche in collaborazione con il servizio sanitario, in base agli interventi previsti dall'articolo 4, comma 3;
- c) gli atti che possono essere compiuti dal soggetto collocatario del minore;
- d) gli atti che possono essere compiuti dai genitori;
- e) gli atti che possono essere compiuti dal curatore nominato ai sensi dell'articolo 333, secondo comma, del codice civile;
- f) i compiti affidati al servizio sociale ai sensi dell'articolo 5, comma 2;
- g) la durata dell'affidamento, non superiore a ventiquattro mesi;
- h) la periodicità, non superiore a sei mesi, con la quale il servizio sociale riferisce all'autorità giudiziaria che procede ovvero, in mancanza, al giudice tutelare sull'andamento degli interventi, sui rapporti mantenuti dal minore con i genitori, sull'attuazione del progetto predisposto dal tribunale".

compiuti dal collocatario, comma 2 lett. c, gli atti che possono essere compiuti dai genitori, comma 2 lett. d, gli atti che possono essere compiuti dal curatore nominato ai sensi dell'art. 473bis.7, comma 2, c.p.c., comma 2 lett. e.

In questo contesto, inoltre, devono essere definiti i compiti affidati ai servizi, comma 2 lett. f.

Il comma 3 dell'art. 5-bis prende in considerazione un aspetto fondamentale del nuovo istituto dell'affidamento ai servizi sociali, ossia il coinvolgimento dei genitori che non siano decaduti dalla responsabilità genitoriale, del minorenni, del curatore e del curatore speciale nel procedimento di adozione delle scelte che sono demandate al servizio sociale affidatario.

La norma opportunamente formula questo coinvolgimento come "tenere conto delle indicazioni" facendo quindi riferimento al suo assolvimento tramite l'ascolto dei relativi soggetti indicati e alla considerazione delle indicazioni da loro espresse fermo restando che la decisione ultima spetta al servizio sociale affidatario. Questa norma, di non semplice interpretazione, potrebbe richiedere diversi gradi di interlocuzione con i soggetti indicati. Secondo una prima interpretazione, tali soggetti devono essere sentiti e la loro opinione deve essere considerata nel processo che conduce all'assunzione della decisione; secondo una seconda interpretazione, questi soggetti devono essere interpellati, la loro opinione tenuta in considerazione e nel caso in cui il servizio sociale adotti una decisione in direzione diversa rispetto alle indicazioni ricevute potrebbe essere chiamato a motivare le ragioni di tale diversità²⁰⁵.

La norma è caratterizzata dal fatto di attribuire la regia di tutte queste relazioni e la responsabilità di una loro adeguata gestione al servizio sociale affidatario.

Altre novità riguardano più propriamente l'aspetto procedurale e sono introdotte dall'art. 5-bis, comma 2 lett. h e lett. g, che riguardano, rispettivamente, la periodicità delle relazioni di aggiornamento e la durata dell'affidamento con il limite dei 24 mesi già previsti dall'art. 4, comma 4, della legge n. 184.

Anche il comma 4 introduce una novità di tipo procedurale quando stabilisce che entro 15 giorni il servizio sociale è chiamato a comunicare "il nominativo del responsabile dell'affidamento al tribunale, ai genitori, agli esercenti la responsabilità genitoriale, al curatore se nominato e al soggetto collocatario".

Questa norma risponde a una esigenza di chiarezza in merito all'autorità chiamata a assumere decisioni fondamentali per il minorenni. Nella prassi non erano rari i casi nei quali emergeva una difficoltà a individuare il terminale ultimo del procedimento decisionale allorché si verificasse un affidamento al servizio sociale chiamato ad effettuare le demandate scelte nell'interesse del minorenni.

Il ruolo del giudice tutelare nel procedimento di affidamento è confermato dal comma 5n dell'art. 5-bis che stabilisce che "l'affidamento al servizio sociale è disposto con il provvedimento che definisce il giudizio, la decisione è comunicata al giudice tutelare del luogo di residenza abituale del minore, per la vigilanza sulla sua attuazione".

Il comma 6 dell'art. 5-bis ha ad oggetto l'individuazione del giudice competente sull'esecuzione dei provvedimenti adottati in materia individuandolo nell'autorità giudiziaria in composizione monocratica "che ha emesso il provvedimento da attuare o, in caso di trasferimento del minore, quello individuato ai sensi dell'articolo 473-bis.11".

La norma di chiusura prevista al comma 7 dell'art. 5-bis dispone, infine, alcune indicazioni in materia di revoca, cessazione di efficacia, proroga dell'istituto. La disposizione rinvia a quanto stabilito dall'art. 4, commi 4, 5 e 5quater²⁰⁶.

²⁰⁵ Saremmo in presenza di un parere obbligatorio ma non vincolante. In materia cfr. Tribunale Cremona, 31/01/2020, n.46, dove si afferma: "In tema di separazione dei coniugi quando va disposto l'affido dei minori ai Servizi Sociali per assumere le più importanti decisioni relative all'istruzione ed all'educazione dei figli, si può specificare che se, in sede di previo consulto con i genitori, emergesse il dissenso di uno o entrambi su una decisione che i Servizi Sociali dovranno assumere, ciò non priverà i Servizi Sociali del potere di decidere, essendo il parere negativo o ostativo dei genitori non vincolante ai fini dell'esercizio dei poteri decisionali attribuiti ai Servizi".

²⁰⁶ Occorre ricordare che la legge 29 dicembre 2022, n. 197, nel modificare l'art. 35, comma 1 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 ha conseguentemente disposto (con l'art. 1, comma 380, lettera a)) la modifica dell'art. 4, commi 1, 2, 4, 5, 5-quater e 7.

4.1.5 Osservazioni conclusive

L'istituto dell'affidamento ai servizi sociali ha attraversato con la riforma attuata con il d. lgs. n. 149 del 2022 una nuova stagione di trasformazioni che hanno modificato l'istituto da misura di controllo a misura di sostegno alla genitorialità e di protezione del minorenni coinvolto.

L'istituto inevitabilmente si ritrova caratterizzato dai principi della sussidiarietà, come misura connotata da residualità, dell'intervento pubblico a sostegno delle famiglie vulnerabili, e di proporzionalità declinato sia in riferimento alla garanzia del preminente interesse del minorenni che in riferimento alla tutela della genitorialità.

Come abbiamo visto, i poteri attribuiti ai servizi saranno tanto più ampi quanto più intensa sarà la limitazione della responsabilità genitoriale disposta nei confronti di entrambi i genitori.

In concreto il giudice potrebbe attribuire al servizio sociale affidatario lo svolgimento di tutti gli atti di straordinaria amministrazione oppure graduare l'attribuzione delle funzioni sulla base dell'ampiezza di limitazione degli specifici ambiti di responsabilità genitoriale.

Questa trasformazione è confermata dalla collocazione dell'istituto dell'affidamento al servizio sociale nella legge n. 184 come modificata dalla legge n. 149 del 2001 e dall'ampio ambito applicativo previsto in riferimento all'istituto che riguarda una ampia platea di minorenni.

4.2 L'ascolto del minorenni allontanato dalla famiglia, essenziale per assicurare qualità e correttezza degli interventi di tutela. L'ascolto del minorenni tra dimensione etica e metodologia operativa

“Attento si fermò com'uom ch'ascolta”, ha scritto Dante.

L'ascolto è innanzitutto attenzione.

E l'attenzione è cura, interesse, curiosità.

(Filomena Albano 2020)

4.2.1 Premessa

L'ascolto è alla base di qualsiasi comunicazione, sostiene la relazione interpersonale, consente la conoscenza e misura il grado di attenzione verso l'altro.

Una prima dimensione che emerge da tali caratteristiche è quindi la *reciprocità*: lo scambio relazionale è necessariamente interpersonale, a prescindere dalla partecipazione attiva al *dialogo* – inteso come forma di comunicazione tra persone - e dai contenuti di esso.

Secondo Watzlawick (1971) nelle relazioni umane è impossibile non comunicare, in quanto ogni comportamento umano esprime un significato; quindi, l'ascolto non può essere ridotto a mera funzione sensoriale: richiede attenzione ai gesti, alla postura, ai silenzi, alle emozioni – dell'altro, ma anche alle proprie; è attento alle scelte dell'altro, degli argomenti che porta nel dialogo, delle domande che rivolge.

Nelle relazioni d'aiuto, inoltre, l'ascolto si caratterizza per essere *attivo*, secondo la definizione rogersiana, *empatico* e determinato dal rispetto e dall'accettazione dell'altro, (Rogers, 2008).

Emerge quindi la dimensione etica dell'ascolto, che è parte integrante della costruzione di una relazione di fiducia alla base di ogni azione di empowerment.

La funzione di empowerment richiede inoltre la capacità di *accompagnare* le persone nella presa di decisione: per consentire una decisione autonoma è quindi necessario creare un contesto sicuro e accogliente di ascolto, nel quale il professionista sappia fare silenzio e lasciare spazio perché la persona possa esprimere i suoi pensieri, le sue emozioni, le sue incertezze, con ciò iniziando un percorso riflessivo, eventualmente sostenuto da domande stimolo del professionista, che permetterà una scelta autodeterminata, nel processo di risoluzione del problema.

L'ascolto, quindi, nel quadro dei processi decisionali rispettosi della libertà della persona, non è solo ricezione passiva, ma comporta anche interventi di chiarificazione, di contenuto *informativo*, di restituzione del parere professionale, di comunicazione in merito a possibilità e ai diritti di accesso alle opportunità, alle risorse

esistenti in un determinato contesto, rispetto a una determinata situazione. L'ascolto, quindi, è sempre una dimensione "situata" (Grigoletti, 2022).

4.2.2 La dimensione normativa

All'art. 12 la Convenzione internazionale sui Diritti dell'Infanzia così recita:

1. Gli Stati parti garantiscono al fanciullo capace di discernimento il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità.

2. A tal fine, si darà in particolare al fanciullo la possibilità di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne, sia direttamente, sia tramite un rappresentante o un organo appropriato, in maniera compatibile con le regole di procedura della legislazione nazionale

Il diritto della persona di minore età ad essere ascoltato, ad esprimere la sua opinione e ad aspettarsi che essa sia presa in considerazione, indica chiaramente la strada agli adulti, a tutti gli adulti, che in qualche modo hanno una responsabilità nei suoi confronti. Ne consegue inoltre la necessità che le istituzioni pubbliche, e quelle che agiscono in funzione pubblica, predispongano opportuni dispositivi, normativi, procedurali, metodologici, affinché tale diritto sia concretamente esigibile.

Sul piano normativo oltre alla L. 149 del 2001, di recente la L. 206/2021 e il Dlgs 149/2022 hanno normato tale diritto, anche in riferimento alle iniziative che provengono dalla Commissione Europea.

Abbiamo bisogno di una strategia che sia inclusiva nei confronti di tutti i minori e che ci sostenga in situazioni di vulnerabilità. Abbiamo bisogno di una strategia che promuova e sostenga il nostro diritto a partecipare alle decisioni che ci riguardano. Perché nulla di ciò che viene deciso per i minori dovrebbe essere deciso senza coinvolgere i minori. È giunto il momento di normalizzare la partecipazione dei minori.

(Conclusioni dei minori, 13° Forum europeo per i diritti dei minori, 2020)

In particolare, i principi che informano la Strategia dell'UE sui diritti dei minori contenuta nella comunicazione del 24 marzo 2021 esprimono una prospettiva di sistema, in merito ai diritti dei minorenni, innanzitutto affermando che tali diritti *sono diritti umani*, e in quanto tali devono essere riconosciuti universalmente, affinché *"tutti i minori possano realizzare il loro potenziale e svolgere un ruolo di primo piano nella società"*²⁰⁷. Tale obiettivo, quindi, non riguarda solo le responsabilità nei confronti del singolo minorenne che si trovi in difficoltà ma tutti i minorenni, in un'ottica preventiva e promozionale che coinvolge, conseguentemente, tutte le agenzie sociali, in modo trasversale, e non solo le agenzie deputate alla protezione e alla tutela.

L'approccio delle politiche di welfare, le programmazioni di campo scolastico, formativo e occupazionale, le politiche culturali e ambientali, e così via, in altri termini le idee di Paese, devono essere attente a garantire l'ascolto, la partecipazione, percorsi inclusivi, opportunità di sviluppo delle attitudini, delle potenzialità e dei desideri delle persone di minore età.

La normativa italiana sopra richiamata, che fa riferimento all'area della tutela e della protezione riservate ai minorenni, in campo giudiziario e sociosanitario, va letta e interpretata in rapporto a tali principi: in questo senso il tema dell'*ascolto*, quale forma cruciale per l'esigibilità dei diritti, può diventare spazio e strumento di crescita e di *"normalizzazione della partecipazione"*, se l'approccio, gli strumenti e le modalità, ne valorizzano la potenzialità preventiva: anche l'ascolto in interventi riparativi, come la protezione nella cornice prescrittiva, può aiutare il minorenne a comprendere, elaborare e affrontare attivamente le esperienze di trascuratezza, i cambiamenti di contesto o la imprevedibilità dei suoi legami con le figure di riferimento, se l'ascolto è attivo, autentico e, magari, condiviso tra pari; un ascolto durante il quale e rispetto al quale l'adulto è in grado realmente di *de-centrarsi*, consapevole delle proprie aspettative e dei propri pregiudizi, pronto a mettere in discussione le proprie certezze, da adulto, da professionista, da genitore.

²⁰⁷ Strategia dell'UE sui diritti dei minori. Comunicazione della Commissione Europea, 24/03/2021

4.2.3 Il parere dei bambini, delle bambine e degli adolescenti

Dalla ricerca *“Ruolo e qualità del servizio sociale nelle attività di tutela dei minorenni”*²⁰⁸ (Bertotti, Fargion, Guidi, Tilli, 2021) emerge chiaramente l'esigenza dei minorenni di essere accolti e ascoltati, di essere informati, di sperimentare una continuità nella relazione con l'assistente sociale. Nell'arco del triennio nel quale si è svolta la ricerca, sono stati ascoltati bambini e ragazzi attraverso interviste individuali e focus group. Il progetto di questa sezione della ricerca è stato predisposto in collaborazione con un gruppo di *care leavers*, di ragazzi che hanno vissuto da minorenni fuori dalla famiglia di origine in contesti di protezione in comunità di accoglienza o presso famiglie affidatarie. Il metodo della partecipazione dei giovani adulti che hanno sperimentato percorsi di tutela è stato prezioso per orientare le interviste e i focus group, per stabilire quindi le modalità comunicative più efficaci. I *care leavers*, che hanno collaborato alla redazione delle tracce di intervista, hanno anche partecipato ai *focus group*, favorendo la comunicazione con i bambini, grazie alla loro esperienza di relazione con i professionisti e con le organizzazioni che si occupano di tutela. Ciò a conferma della necessità di creare contesti adeguati ai codici relazionali delle differenti fasi evolutive, per comunicare con le persone di minore età.

Intervistati e ascoltati attraverso *focus group*, i bambini hanno descritto con molta efficacia ciò che apprezzano nei comportamenti degli adulti che si prendono cura di loro, nei differenti ruoli, e ciò che, al contrario, fa emergere sentimenti di rabbia, di solitudine e di impotenza. Apprezzano le comunicazioni trasparenti da parte degli adulti, chiedono sincerità anche nel caso in cui l'adulto non ha risposte definitive o rassicuranti. Desiderano che il loro parere sia ascoltato e che le richieste ricevano risposte, anche se negative o non rispondenti alle loro aspettative. In altre parole, chiedono di essere riconosciuti come soggetti, titolari di diritto, condizione che impone all'adulto la capacità di intercettare istanze, aspettative, desideri, espressi nelle differenti forme che l'età, il grado di maturità e le risorse personali consentono.

La prima regola è l'informazione: presentarsi, spiegare il proprio ruolo, come stanno le cose.

I bambini protagonisti della ricerca citata (Bertotti, 2021), dei quali riportiamo in corsivo alcuni dei tanti e preziosi commenti, esprimono chiaramente l'esigenza di essere informati e resi consapevoli della situazione che stanno vivendo: apprezzano quando l'assistente sociale, nel caso di un allontanamento li incontra per spiegarne i motivi, anche con i genitori presenti, per creare una comunicazione circolare, e quando, dopo l'ingresso in comunità, garantisce una continuità nella relazione. Al contrario sono molto critici quando viene a mancare la fase di preparazione dell'evento e così il primo contatto con l'assistente sociale avviene in una fase dolorosa come quella della separazione dalla famiglia.

No no, io non sapevo che ruolo avesse e cosa doveva fare né niente, io in pratica la cosa che dovevo fare era in pratica raccontare quello che succedeva. Sì, che era affidabile insomma.

La capacità di ascolto e l'accoglienza autentica è ben compresa dai ragazzi

Sì! Si si proprio un aspetto d'ascolto. [...] ho sempre trovato dalla sua parte un atteggiamento di comprensione e di ragionamento, cioè riuscivamo a ragionarci assieme su quello che poteva essere. (altri non hanno avuto) la stessa fortuna che ho avuto io, perché io mi sono sentita ascoltata. Anche nel momento in cui avevo la necessità di una presenza maggiore questa cosa è stata ascoltata e c'è stato un cambiamento proprio.

La persona di minore età, in fase di costruzione della propria identità, di interiorizzazione dei modelli relazionali, deve potersi rispecchiare in relazioni autentiche e rispettose della sua peculiarità e dei suoi specifici bisogni: sono proprio i limiti presenti in questo senso, nelle relazioni primarie e nelle competenze genitoriali, che portano ad attivare interventi di protezione e tutela. La relazione professionale, all'interno dei percorsi di accompagnamento, in età evolutiva, dovrà curare in modo particolare la dimensione dell'ascolto e dell'accoglienza, sia per la coerenza deontologica, sia per l'efficacia dell'intervento e la correttezza sul piano metodologico.

²⁰⁸ La ricerca si è svolta nell'arco di circa tre anni a partire dalla fine del 2017. È stata commissionata dalla Fondazione nazionale degli Assistenti sociali, cofinanziata dall'Ordine nazionale degli assistenti sociali e dagli Ordini regionali che hanno partecipato attivamente alla definizione degli obiettivi e alla sua realizzazione. È stata coordinata dalla prof.ssa Teresa Bertotti con la collaborazione della prof.ssa Silvia Fargion, del prof. Paolo Guidi e dalla prof.ssa Cristina Tilli.

I bambini si aspettano comportamenti concreti e non solo parole, sono ben consapevoli di cosa desiderano: si aspettano che l'assistente sociale vada oltre il suo ruolo.

Comunque, alcune volte ci vedevamo con questa di fuori, con questa AS.... Ci vedevamo pure di fuori che alcune volte mi comprava le patatine, qualcosa, mi veniva a prendere dalle suore e uscivamo insieme. Poi mi riportava qui anche fuori dal suo lavoro...

.... Perché sai che ci tiene a noi e ci vuole bene e ci vuole aiutare al nostro percorso e finirlo.

Partecipare alle decisioni

Un'esperienza positiva sulla consapevolezza dell'essere partecipe è riportata da un bambino che racconta:

... mi ascoltava quando parlavo mi ha ascoltato che volevo andare via da casa... Si a me sì mi ha ascoltato sempre e a me il parere me l'ha chiesto perché sto qua per quale motivo e a me sembra giusto che sono qua perché la situazione in cui stavo a casa...mi sono allontanato dalla famiglia però fino a quando la situazione non si calma.

Sia sul piano etico, sia sul piano metodologico, il tema dell'ascolto è cruciale per dare sostanza al principio della partecipazione della persona: la partecipazione si concretizza ancora prima delle scelte operative, nell'accoglimento del suo punto di vista, della sua personale esperienza della propria condizione e realtà di vita. La possibilità di rappresentare la propria *domanda* di cambiamento, si lega a una relazione trasparente che permetta al minore di coltivare e sviluppare la capacità di autodeterminarsi, quale componente essenziale del processo di crescita; partecipare è poi esperienza del *sentirsi parte*, del vivere il senso di appartenenza che le storie di vita più frammentate minacciano costantemente.

Questa osservazione apre anche al tema del *"tempo"* della prospettiva di durata della nuova condizione di vita dopo un allontanamento, e avere contezza di una prospettiva temporale è un elemento di rassicurazione per bambini e bambine, per ragazzi e ragazze che hanno vissuto contesti inaffidabili e imprevedibili: nell'ascolto va colta anche questa domanda di ragionevole certezza o per lo meno la condivisione di ipotesi sufficientemente fondate.

Mentre a volte le esperienze dei ragazzi ripercorrono nel rapporto con i servizi un senso di precarietà simile al contesto familiare:

quando magari dovevo fare degli incontri o era sempre in ritardo oppure non veniva perché c'è stato un imprevisto, così. E io, intanto mi ero fatto un'ora o due di viaggio per andare da lei ma non c'era...

O il sentirsi inascoltati...

"Non c'era qualcosa che decidevamo insieme che non era già scritto, non c'è stato, è stata una cosa tu non sai che io ho già deciso ma io te la butto lì se la vediamo nello stesso modo bene. Te la faccio passare come se hai deciso tu insieme a me o sennò ti rimetto in riga [...]."

Un contesto sufficientemente sicuro, per favorire la crescita di minorenni che provengono da esperienze traumatiche, è quello dove possono essere informati su quanto accade loro, con le modalità più opportune al tempo evolutivo e alle competenze sviluppate; un contesto che accolga le loro preoccupazioni per i genitori e per altri familiari, dai quali siano stati allontanati anche in maniera definitiva, ai quali, per quanto giudicati negligenti nei loro confronti, rimangono legati inevitabilmente, come anche la recente sentenza della Corte di cassazione ha riconosciuto: si può recidere il legame giuridico ma non quello naturale. (Mauri D., Roncali C., 2023).

Nell'ascolto attivo quindi, si forniscono informazioni e si rendono partecipi i minorenni di quanto accade, li si rassicura che altri professionisti si occuperanno delle loro famiglie.

Un comportamento omissivo in questo senso, cioè un ascolto non adeguatamente strutturato per consentire la partecipazione effettiva della famiglia in difficoltà, sottrae legittimità agli interventi che quindi possono configurarsi come forma di maltrattamento istituzionale, in quanto lesivi di diritti affermati a livello internazionale e riconosciuti anche dall'Italia.

La necessità di un setting

"[...] gli incontri che vengono fatti con l'assistente sociale, possono essere in modo diverso. Sicuramente non essere separati da una scrivania che sembra essere a un colloquio di lavoro con il tuo capo. Magari si potrebbe essere di fronte, magari sedia a sedia. Oppure si potrebbe organizzare

anche altri contesti nel quale si può avere un colloquio. Cioè perché sono colloqui formali ma per chiedere a un bambino a un ragazzo “come va?” ti serve una scrivania in ufficio? Cioè come se fossi barricato nella sua sicurezza. Cioè si può anche andare a prendere un gelato o anche no ma...

L'accoglimento dei contenuti espressi dal e dalla minorenni non devono mai fornire alibi per gli adulti, né essere utilizzati per sottrarsi alle responsabilità decisionali che sono proprie dei ruoli professionali.

La partecipazione delle persone di minore età attraverso l'ascolto va favorita creando le opportunità e le condizioni più favorevoli, a partire da una relazione interpersonale positiva, rispettando i tempi necessari al minorenni perché possa esprimere i suoi punti di vista, in quanto tali punti di vista, sono utili nei processi decisionali, la condivisione delle responsabilità e del potere decisionale permette la realizzazione di pratiche inclusive e anti oppressive; *l'essere parte* è un'esperienza emancipante e quindi risponde al diritto del minorenni di essere protagonista attivo del suo percorso di vita, anche e soprattutto nelle fasi nelle quali la sua condizione è maggiormente a rischio.

I luoghi e le occasioni di incontro possono essere quindi anche informali, seguire gli interessi dei minorenni, essere individuati perché possano essere ambienti rassicuranti, familiari, possano favorire una relazione serena e riflessiva.

L'ascolto non è solo a senso unico: ascoltare il minorenni è utile anche per comprendere le sue richieste, le sue esigenze di informazione al fine di renderlo partecipe del processo in atto.

L'ascolto per una conoscenza più approfondita del minorenni e della sua storia può richiedere approfondimenti ulteriori con altri adulti che lo conoscono nei suoi diversi contesti di vita: famiglia, scuola, luoghi di socializzazione e aggregazione.

L'ascolto non si esaurisce nella comprensione della comunicazione da parte del minorenni: è responsabilità dell'adulto restituire al minorenni il significato di quanto comunicato rispetto alla sua situazione, come le sue dichiarazioni riverberano sulle scelte che lo riguardano e su altre persone: genitori, familiari, fratelli e sorelle.

4.2.4 L'ascolto del minorenni nelle differenti fasi evolutive: condizioni sostanziali

L'ascolto è strettamente connesso con le strategie di coinvolgimento del minorenni nella relazione con l'assistente sociale; la relazione può e deve essere in alcuni momenti mediata da altri adulti dei quali il minorenni si fida.

Ciò avviene sostanzialmente all'inizio della relazione professionale, quando si mettono le basi per stabilire un rapporto di fiducia, non scontato, in generale, all'interno di un incontro che nasce dalla richiesta di aiuto di una persona in grave difficoltà e che quindi si trova in una posizione “asimmetrica” verso chi può accompagnarla nella soluzione del problema. Un estraneo, di fatto, dal quale può dipendere il raggiungimento di una migliore condizione personale. Quando l'incontro con il professionista è sovraordinato, deciso da un soggetto terzo, dal magistrato o da un altro adulto o dallo stesso assistente sociale, e riguarda una persona di minore età, l'approccio alla relazione, la postura del professionista dovrà osservare un'ulteriore attenzione e strumenti specifici secondo la sua età.

La “forma” dell'accoglienza e dell'ascolto avrà necessariamente caratteri differenti, riguardo all'età e al grado di maturità del minorenni, alle esperienze pregresse e al clima relazionale che ha vissuto. Linguaggi e codici comunicativi possono essere molto differenti secondo tali variabili: l'ascolto infatti è un percorso che sta dentro una relazione da costruire.

Richiede un atteggiamento accogliente e l'attenzione a segnali anche non verbali; come, e più, di quanto accade nella relazione con gli adulti, quella con il minorenni, esige (e permette) di rassicurarlo in un momento difficile della vita, sul fatto che può fidarsi e affidarsi, che sarà rispettato nella sua specificità, che sarà informato del percorso da costruire insieme. Sarà informato delle conseguenze dei contenuti delle sue comunicazioni, di quanto di esse dovrà essere riportato all'esterno della relazione professionale e come il suo diritto alla privacy sarà rispettato e protetto.

Richiede anche l'uso di linguaggi accessibili, di strumenti comunicativi apprezzati dai ragazzi, di utilizzare anche setting informali, se tali strumenti e strategie possono facilitare la comunicazione e l'apertura nel dialogo, sia per fornire il migliore ascolto al minorenni, sia per assicurarsi, da parte sua, la maggiore ricezione possibile senza con ciò rinunciare al ruolo di protezione.

4.2.5 In conclusione, non da ultimo

L'ascolto del minorenni in ambito giudiziario è previsto dalla normativa e ulteriormente prescritto nella recente riforma del diritto di famiglia e dell'ordinamento giudiziario minorile. Assume valore di prescrizione per il magistrato, pena la decadenza del provvedimento. Ma ad ascoltare il minorenni nella fase procedimentale, che si sviluppa parallelamente all'intervento dei servizi sociali e sociosanitari, sono chiamati molti professionisti: dal magistrato all'assistente sociale, dal curatore speciale allo psicologo per l'eventuale consulenza tecnica richiesta, altri specialisti coinvolti sia nella valutazione, sia nel progetto di accompagnamento. Ciò può costituire un rischio di "vittimizzazione secondaria", se non c'è un opportuno coordinamento tra i differenti ruoli in gioco. Dalla ricerca citata (Bertotti, 2021) è emerso che mentre esistono diverse intese di collaborazione per i rapporti tra il sistema dei servizi e gli organi della Magistratura - ad es. per le segnalazioni, per le procedure di allontanamento - non risultano particolarmente diffuse procedure formalizzate sul tema dell'ascolto del minorenni, in relazione al rapporto tra le due istituzioni. Le novità introdotte dalla Riforma e la peculiarità dell'intervento rendono particolarmente auspicabile e urgente la stesura di protocolli operativi tra Organi Giudiziari, servizi e tutte le figure che intervengono nei vari procedimenti civili e amministrativi di riferimento dei minorenni.

Senza un'intesa preventiva sui tempi, le finalità, i modi di realizzazione dell'incontro con il minorenni, l'ascolto può configurare un mero adempimento, svolto secondo l'esercizio di un ruolo formale, poco attento alle esigenze del minorenni e soprattutto destinato svuotare del significato più autentico l'ascolto in quanto diritto. Al contrario condividere gli strumenti e gli esiti delle relazioni professionali con le persone di minore età consente di integrare i punti di vista per restituire una visione coerente e individuare strategie che lo proteggano dall'ennesima esperienza di frammentazione e discontinuità nelle relazioni con gli adulti.

4.3 La vigilanza sugli allontanamenti

4.3.1 Premessa

Il tema in oggetto, pur nel rispetto della competenza del livello locale nelle questioni relative al controllo, in questa sede viene osservata da una prospettiva nazionale anche in relazione al sistema di ricognizione e controllo delle strutture di accoglienza e dei professionisti che vi operano.

L'istituto dell'allontanamento dei minorenni si fonda sull'applicazione di diverse disposizioni sia di origine codicistica, quali gli artt. 330 c.c., 333 c.c., 403 c.c. che legislativa, quali l'art. 10, commi 3 e 4, della legge n. 184 del 1983, come modificata dalla legge n. 149 del 2001.

In materia, l'intreccio fra le competenze di livello centrale e di livello locale viene specificato dall'applicazione del principio di sussidiarietà, verticale e orizzontale, e dal principio di leale collaborazione fra livelli istituzionali differenti.

È indubbio che vi sia una competenza regionale 'forte' in materia di programmazione e organizzazione dei servizi sociali, competenza esclusiva regionale a norma dell'art. 117 comma 4 Cost., e una competenza statale volta a monitorare la garanzia e il rispetto di alcune prerogative costituzionali, quali la determinazione e l'attuazione dei livelli essenziali a norma dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost.²⁰⁹.

²⁰⁹ In questa materia si veda l'accordo in sede di Conferenza Unificata in data 8 febbraio 2024 della versione aggiornata delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare e delle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali.

Nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la legge n. 328 del 2000 aveva già proceduto a distribuire le relative funzioni fra comuni (art. 6), regioni (art. 8)²¹⁰ e livello centrale (art. 9)²¹¹.

A norma dell'art. 3, comma 3 lettera f) della legge n. 328 del 2000, costituisce una competenza delle Regioni, sulla base dei requisiti minimi definiti dallo Stato, definire i criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture.

La vigilanza sugli allontanamenti ha costituito un aspetto cruciale nella tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in tempi non solamente recenti anche a partire dalle riflessioni svolte dopo i noti casi del Forteto (2013) e dell'Emilia Romagna (2019).

In tale ambito, infatti, a seguito delle relative drammatiche vicende una serie di indicazioni vengono sintetizzate nelle conclusioni delle rispettive commissioni istituite per fare luce sugli accadimenti²¹².

Le considerazioni che emergono nelle conclusioni delle relazioni vertono, infatti, anche sulla necessità di incentrare la funzione di controllo in capo all'autorità giudiziaria, oltre che nei casi di limitazione e ablazione della responsabilità genitoriale, anche nei casi di allontanamento dei minorenni.

Inoltre, una serie di condanne dell'Italia davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo ha evidenziato la necessità di rafforzare in materia la protezione del minorenne²¹³.

²¹⁰ L'art. 8 della legge 328 del 2000 stabilisce che "1. Le regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale e disciplinano l'integrazione degli interventi stessi, con particolare riferimento all'attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), della legge 30 novembre 1998, n. 419.

2. Allo scopo di garantire il costante adeguamento alle esigenze delle comunità locali, le regioni programmano gli interventi sociali secondo le indicazioni di cui all'articolo 3, commi 2 e 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, promuovendo, nell'ambito delle rispettive competenze, modalità di collaborazione e azioni coordinate con gli enti locali, adottando strumenti e procedure di raccordo e di concertazione, anche permanenti, per dare luogo a forme di cooperazione. Le regioni provvedono altresì alla consultazione dei soggetti di cui agli articoli 1, commi 5 e 6, e 10 della presente legge.

3. Alle regioni, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta in particolare l'esercizio delle seguenti funzioni:

[.....]

f) definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5;

[...].

²¹¹ L'art. 9 della legge 328 stabilisce: "1. Allo Stato spetta l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 129 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, nonché dei poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per i seguenti aspetti: a) determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali di cui all'articolo 18; b) individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni, comprese le funzioni in materia assistenziale, svolte per minori ed adulti dal Ministero della giustizia, all'interno del settore penale; c) fissazione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale; previsione di requisiti specifici per le comunità di tipo familiare con sede nelle civili abitazioni; d) determinazione dei requisiti e dei profili professionali in materia di professioni sociali, nonché dei requisiti di accesso e di durata dei percorsi formativi; e) esercizio dei poteri sostitutivi in caso di riscontrata inadempienza delle regioni, ai sensi dell'articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59, e dell'articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; f) ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali secondo i criteri stabiliti dall'articolo 20, comma 7.

2. Le competenze statali di cui al comma 1, lettere b) e c), del presente articolo sono esercitate sentita la Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; le restanti competenze sono esercitate secondo i criteri stabiliti dall'articolo 129, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

²¹² Cfr. la relazione finale della «Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono i minori», istituita ai sensi della legge n. 107 del 29 luglio 2020; la relazione finale dell'8 gennaio 2013 della Commissione di inchiesta deliberata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale il 3 aprile 2012; Relazione della commissione speciale d'inchiesta, istituita con delibera assembleare n. 215 del 27 luglio 2019, circa il sistema di tutela dei minorenni nella regione Emilia-Romagna, cd. relazione su Bibbiano.

²¹³ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, sentenza 22 giugno 2017, ric. n. 37931/15, Barnea e Caldararu c. Italia; Corte europea dei diritti dell'uomo, prima sezione, sentenza 7 dicembre 2017, ric. n. 63190/16, Beccarini e Ridolfi c. Italia; più recentemente cfr. il caso *Terna c. Italia* (Corte Edu, sentenza del 14.01.2021) e caso *A.I. c. Italia* (Corte Edu, sentenza del 1.04.2021).

Nella giurisprudenza della Corte EDU, la tutela delle relazioni parentali viene inserita nell'ambito del rispetto della vita familiare (art. 8 CEDU), sottolineando la qualificazione di *extrema ratio* di soluzioni volte a spezzare ogni legame del minore con la famiglia d'origine²¹⁴.

L'allontanamento del minore dalla propria famiglia risulta, pertanto, una misura estrema che deve essere strettamente fondata, in ogni caso, sulla valutazione del suo interesse superiore che deve sempre prevalere²¹⁵.

Come già evidenziato anche dal Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva «Sui minori fuori famiglia» della Commissione bicamerale per l'Infanzia e l'adolescenza, approvato nel gennaio 2018²¹⁶, le diverse rilevazioni in materia sono attribuite alla competenza di organismi diversi, fra cui Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ISTAT e Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, poi alcuni assessorati o garanti regionali, le cui attività potrebbero notevolmente essere rafforzate dalla previsione di meccanismi di coordinamento al fine di rappresentare e perseguire un quadro unitario e aggiornato di strategie e interventi.

4.3.2 La recente riforma del processo civile

La recente riforma del processo civile ha impattato in maniera rilevante sull'istituto dell'allontanamento dei minorenni, riformando l'art. 403 c.c. e introducendo nuove norme di rito per quanto riguarda il processo civile minorile²¹⁷.

Costituiva infatti un vulnus di tutela il fatto che all'allontanamento urgente del minore dalla propria famiglia disposto dalla pubblica autorità non corrispondessero adeguate forme di controllo giurisdizionale che fornissero garanzie di terzietà, imparzialità e contraddittorio all'interno di una vicenda dagli innegabili risvolti sociali, esistenziali, psicologici, etc.

La procedura originaria infatti non prevedeva alcun controllo da parte dell'autorità giudiziaria attribuendo ampia discrezionalità alle pubbliche autorità almeno nelle prime fasi di presa in carico del minore sino alle fasi eventuali di apertura di procedimenti comportanti limitazione o ablazione della responsabilità genitoriale, affidamento o adozione²¹⁸.

La riforma - che prende il nome dall'allora Ministro della Giustizia Cartabia - ha modificato l'art. 403 c.c. introducendo una distinzione ben precisa di fasi e il controllo giurisdizionale sull'allontanamento del minore dalla propria famiglia.

La nuova procedura prevede un tempestivo e rilevante controllo da parte del giudice minorile sugli interventi di allontanamento richiedendo alle pubbliche autorità, al pubblico ministero, al giudice il rispetto dei termini previsti dal riformato art. 403 c.c.

È indubbio che la novella introduce una ratio complessiva che risulta rilevante anche in relazione all'analisi del sistema di ricognizione e controllo delle strutture di accoglienza e dei professionisti che vi operano.

²¹⁴ Corte EDU, sentenza 13 aprile 2023, Jirov e altri contro Repubblica Ceca; grande camera, sentenza 10 settembre 2019, Strand Lobben e altri contro Norvegia; sentenze 13 ottobre 2015, S.H. contro Italia; 16 luglio 2015, Akinnibosun contro Italia; 21 gennaio 2014, Zhou contro Italia.

²¹⁵ Corte EDU, sentenza 16 luglio 2015, Akinnibosun contro Italia, paragrafo 65; Corte EDU, sentenza 22 giugno 2017, Barnea e Caldararu contro Italia.

²¹⁶ Cfr. Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (Bicamerale), Documento conclusivo, approvato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, nella seduta del 17 gennaio 2018, dell'indagine conoscitiva sui minori fuori famiglia.

²¹⁷ Il decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 149 (cd. *Riforma Cartabia*) ha introdotto nuove norme di procedura dedicate ai procedimenti che riguardano la persona e la famiglia. In particolare, ha introdotto il cosiddetto rito unico per le controversie in materia di persone, minori e famiglia, che verr applicato sia dal tribunale ordinario sia dal tribunale per i minorenni, fino a quando non verr istituito il nuovo Tribunale per le persone, per i minorenni e per la famiglia. Sulla riforma cfr. A. Barbazza, G. Buffone, Guida alla riforma del processo civile: cosa cambio dopo il d.lgs. 149 del 2022, Pisa, 2023; D. Dalfino, La riforma del processo civile: L. 26 novembre 2021 e D.Lgs 10 ottobre 2022 n. 149 e 151, Piacenza, 2023.

²¹⁸ Occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 9 della legge 107 del 2020, che modifica l'art. 2 della legge 184/83, i provvedimenti di affidamento e collocamento in comunit "devono indicare espressamente le ragioni per le quali non si ritiene possibile la permanenza nel nucleo familiare originario e le ragioni per le quali non sia possibile procedere ad un affidamento ad una famiglia [...]".

Oltre al controllo giurisdizionale introdotto rispetto alla fase ‘genetica’ dell’allontanamento, così come disposto dalla riforma del codice civile, l’esigenza di una tutela complessiva e efficace del minorenni pare mettere in evidenza nella prassi la necessità della garanzia di continuità e periodicità dei controlli durante tutta la permanenza del minorenni ‘fuori famiglia’ nelle strutture di accoglienza, oltre che l’esigenza della predisposizione di un sistema integrato e coordinato, nazionale e regionale, di controlli e vigilanza sia sul rispetto dei requisiti strutturali e organizzativi che dei requisiti di qualità professionale delle strutture di accoglienza.

4.3.3 Le funzioni in materia di vigilanza e controllo

La competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, a norma della lett. m. del comma 2 dell’art. 117 Cost., si può dire implichi una fase ex ante di definizione dei livelli essenziali e una fase ex post di monitoraggio e verifica della garanzia di questi livelli essenziali.

Su questo punto, infatti, rileva anche il potere sostitutivo attribuito al livello centrale dall’art. 120.2 Cost. in materia nel caso in cui tali funzioni non vengano svolte a livello regionale²¹⁹.

La possibilità di esercizio di un potere sostitutivo statale, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione, in materia di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali implica che il livello centrale svolga una azione di monitoraggio e verifica della garanzia dei livelli essenziali che non sia solo formale ma bensì sostanziale e incisiva.

Come evidenziato dalla relazione della Commissione di inchiesta per uno dei noti casi *supra* menzionati, il sistema di vigilanza potrebbe beneficiare di una serie di aggiustamenti²²⁰.

In questo senso, la previsione di meccanismi di coordinamento fra i diversi soggetti territorialmente competenti in materia, la condivisione e la standardizzazione delle procedure di controllo rappresentano strumenti di implementazione degli strumenti normativi esistenti, si pensi alla possibilità di organizzazione di occasioni periodiche di confronto e di condivisione, a livello regionale e, ove opportuno, a livello nazionale, delle problematiche ricorrenti e rilevanti, che coinvolgano l’Autorità giudiziaria minorile, le Commissioni di vigilanza, i Servizi socio-sanitari, i rappresentanti degli Enti gestori delle strutture²²¹.

4.3.4 Obblighi di vigilanza rispetto al rispetto dei requisiti strutturali, organizzativi e professionali

Il tema dei controlli sui requisiti delle strutture di accoglienza focalizza l’attenzione sull’attuazione della legge n. 149 del 2001.

L’articolo 2 della legge n. 149 del 2001 - Titolo II, rubricato “Affidamento del minore” - prevede che “le regioni, nell’ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definiscono gli standard minimi

²¹⁹ L’art. 120.2 Cost. dispone che “Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l’incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione”.

²²⁰ Si pensi alla segnalazione della necessità di ispezioni effettive e periodiche effettuate dalle Procure territorialmente competenti, dalle Aziende sanitarie e dai servizi sociali rispetto alla verifica della conformità delle strutture ai requisiti strutturali, organizzativi e funzionali stabiliti dalla normativa e della adeguata attuazione dei progetti sui minorenni (progetti educativi e individualizzati). Si pensi anche alla segnalazione dell’esigenza che apposite Commissioni regionali di vigilanza sulle strutture residenziali e semiresidenziali siano presenti al fine di coordinare i controlli periodici e verificare la congruenza delle risorse professionali allocate ai bisogni dei minorenni collocati in comunità (si pensi alla figura del neuropsichiatra infantile non sempre prevista nei contesti regionali). Sul tema delle verifiche anche i Garanti regionali sono stati menzionati rispetto all’esercizio di alcune funzioni fondamentali come la promozione delle ispezioni e il rispetto dei requisiti previsti. Cfr. la relazione finale della «Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono i minori», istituita ai sensi della legge n. 107 del 29 luglio 2020, pp. 41 ss.

²²¹ Cfr. Linee di indirizzo per l’accoglienza nei servizi residenziali, pp. 120 ss. Occorre ricordare che l’organizzazione dei servizi sociali per la tutela delle persone di minore età resta uno dei compiti fondamentali affidati al Comune.

dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto dei medesimi".

In relazione al sistema dei controlli previsti a livello normativo sulle comunità che ospitano i minorenni, la legge n. 149 del 2001, riformando la precedente impostazione del 1983, stabilisce all'articolo 9, comma 2, che: "Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minorenni collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minorenne stesso. Il procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minorenni segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi".

La medesima disposizione, al comma 3, stabilisce poi che: "Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo".

E' necessario ricordare che le strutture di accoglienza per minorenni vengono accreditate dalla regioni sulla base di una serie di requisiti strutturali, organizzativi e professionali, normativamente previsti e che devono soddisfare i requisiti minimi a livello strutturale ed organizzativo definiti dal decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 21 maggio 2001, n. 308 che adotta il Regolamento concernente "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328". In particolare, l'articolo 3 del citato decreto, nel definire i requisiti che devono possedere le strutture di tipo familiare e le comunità di accoglienza per minorenni, prevede che le comunità di tipo familiare e i gruppi appartamento con funzioni di accoglienza e a bassa intensità assistenziale, che accolgono fino ad un massimo di sei utenti – anziani, disabili, minorenni o adolescenti, adulti in difficoltà, per i quali la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o permanentemente impossibile o contrastante con il progetto individuale – debbano possedere requisiti strutturali previsti per gli alloggi destinati a civile abitazione. La medesima norma stabilisce altresì che per le comunità che accolgono minorenni gli specifici requisiti organizzativi, adeguati alle necessità educativo-assistenziali dei bambini e degli adolescenti, siano stabiliti dalle regioni.

Il citato decreto stabilisce inoltre – agli artt. 5 e 6 – le seguenti fondamentali condizioni organizzative: la presenza di figure professionali qualificate in relazione alla tipologia di servizio erogato, secondo standard definiti dalle regioni; la presenza di un coordinatore responsabile del servizio; l'adozione, da parte del soggetto erogatore, di una Carta dei servizi sociali secondo quanto previsto dall'articolo 13 della legge n. 328 del 2000, comprendente la pubblicizzazione delle tariffe praticate con indicazione delle prestazioni ricomprese; ed, infine, l'adozione di un registro degli utenti del servizio, con l'indicazione dei piani individualizzati di assistenza.

In questo ambito, la verifica del rispetto dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per le strutture di tipo familiare e le comunità di accoglienza dei minorenni ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 maggio 2001, n. 308, nonché il rispetto dei requisiti professionali rappresenta un tema cruciale.

Tale verifica include il monitoraggio sulle caratteristiche organizzative, fisiche, costitutive delle strutture, su quali siano le risorse professionali, le competenze applicate al funzionamento corretto delle stesse a beneficio dei minorenni che là vengono collocati.

Tra le varie esperienze di raccordo tra Amministrazioni regionali e Autorità giudiziarie, si cita a titolo di esempio il protocollo d'intesa attivato nel 2016 dalla Regione Piemonte con la Procura presso il Tribunale per i Minorenni per il Piemonte e la Valle d'Aosta, il Centro per la Giustizia Minorile e la figura del garante Regionale per l'Infanzia e l'Adolescenza per la promozione di strategie condivise e attività di raccordo e collegamento in materia di vigilanza sulle strutture residenziali per minori ubicate sul territorio della Regione stessa. Obiettivi essenziali del protocollo sono la promozione di un sistema strutturato per la ricognizione delle presenze nelle strutture autorizzate e per il raccordo e la condivisione delle informazioni detenute dai firmatari e dalle Commissioni di Vigilanza operanti sul territorio piemontese, nel rispetto della normativa sulla privacy, al fine di rendere maggiormente efficace il coordinamento tra Enti a competenza diversa, ma

operanti su un obiettivo comune e potenziare gli esiti dell'attività di controllo sulle strutture che ospitano minori autorizzate, valorizzando le strutture che garantiscono un tangibile intervento educativo e di aiuto alla crescita dei minori e di promuovere il miglioramento della qualità complessiva del sistema di accoglienza.

E' possibile, inoltre, osservare che gli aspetti comuni della disciplina adottata dalle Regioni e Province autonome concernono generalmente gli aspetti tecnico-professionali e formativi quali le competenze e le abilità tecniche e relazionali richieste degli operatori; le modalità di rilevazione della soddisfazione degli utenti e degli operatori²²² e la verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti nelle strutture accreditate (questa generalmente viene fatta tramite un'autovalutazione – finalizzata ad individuare dei correttivi continui per il miglioramento della qualità – e, tendenzialmente, deve essere effettuata entro un anno dall'accreditamento e poi annualmente sulla base di specifici indicatori²²³).

In alcune esperienze regionali²²⁴ viene invece imposto anche un preciso sistema di gestione e documentazione della qualità della struttura che risponda ai criteri di pianificazione strategica e organizzazione del servizio, unitamente ad un progetto pedagogico e terapeutico-riabilitativo, e a criteri di ammissione e di dimissione dettagliati (per esempio nel caso in cui si accerti che la presenza dell'utente nella struttura sia gravemente pregiudizievole per il minorenne ospite o per gli operatori) e ad un'offerta socio-pedagogica e/o terapeutico-riabilitativa organizzata in base agli stadi di sviluppo psico-sociale delle persone minori di età (il diario giornaliero pedagogico deve garantire un flusso delle informazioni e la documentazione dei fatti rilevanti ma anche garantire il passaggio – sempre scritto – di consegne tra i vari operatori e operatrici).

La qualità dei servizi offerti è stata ripensata anche a partire dalla riconsiderazione dei rapporti fra i servizi sociali e il sistema privato e privato-sociale in riferimento alle strutture di accoglienza per minorenni.

È il caso della Provincia autonoma di Trento che per l'accreditamento prevede per le comunità che ospitano persone minori di età un iter ampiamente partecipato che si articola in un processo di ascolto, confronto e collaborazione tecnica realizzato dal Servizio Politiche Sociali della Provincia, attraverso la conduzione di svariati tavoli tematici, ai quali partecipano rappresentanti del Terzo Settore, Provincia ed enti locali oltre all'Agenzia per la Famiglia della Provincia di Trento, al fine di coordinare le politiche generali del welfare con quelle territoriali della famiglia. Tale processo prevede anche un confronto con il difensore civico Garante dei minori sui requisiti riguardanti in particolare l'area età evolutiva e genitorialità e un confronto con l'Università di Trento sul requisito riguardante i titoli di studio del personale²²⁵.

²²² Cfr., ad esempio, Regione Toscana, Regolamento 11 agosto 2020, 86/R, Regolamento di attuazione della l.r. 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato) in materia di requisiti e procedure di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato; delibera Giunta regionale 15 marzo 2021, n. 245, articolo 3, commi 5 e 6, della legge regionale n. 82 del 2009: approvazione dei requisiti specifici delle strutture residenziali, semi-residenziali e dei servizi per l'assistenza domiciliare ai fini dell'accreditamento e degli indicatori per la verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti.

²²³ Vedi, per esempio, la Toscana: gli Indicatori per le Strutture residenziali centro di pronta accoglienza per minorenni, Indicatori Strutture residenziali casa accoglienza e gruppo appartamento per minorenni, Indicatori Strutture residenziali comunità familiare per minorenni, Indicatori Strutture residenziali comunità a dimensione familiare per minorenni, Indicatori Gruppo Strutture residenziali gruppo appartamento per adolescenti e giovani. I requisiti per l'accreditamento sono indicati nel Regolamento 11 agosto 2020, 86/R, che contiene i requisiti generali, e nelle Deliberazioni della Giunta Regionale 245/2021 e s.m.i.

²²⁴ Cfr. la Provincia autonoma di Bolzano relativamente al Progetto pedagogico e terapeutico-riabilitativo del servizio: l'ente gestore del servizio deve definire e documentare il progetto pedagogico e terapeutico-riabilitativo del servizio stesso, che deve essere coerente con la missione della struttura e con il modello bio-psico-sociale. Deve inoltre descrivere le modalità di integrazione con il territorio e la programmazione di attività coerenti con altri servizi per minori attivi sul territorio. In caso di sostanziali modifiche, il progetto deve essere rivisto e aggiornato. L'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi socio-pedagogici residenziali e semiresidenziali per minori viene rilasciato sulla base dei criteri adottati con deliberazione del 4 aprile 2017, n. 390. I criteri per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi socio-sanitari residenziali e semiresidenziali per minori sono invece contenuti nella deliberazione del 18 dicembre 2018, n. 1418.

²²⁵ La Provincia di Trento prevede 27 requisiti generali per l'accreditamento e 11 requisiti di qualità ulteriori specifici per aggregazioni funzionali di area età evolutiva e genitorialità – ambito residenziale. Cfr. Decreto del Presidente della provincia 9 aprile 2018, n. 3-78/Leg, Regolamento di esecuzione degli articoli 19, 20 e 21 della legge provinciale 27 luglio

Un altro aspetto in genere attentamente regolamentato da parte delle Regioni è quello relativo alla registrazione del periodo di permanenza del minorenni nella struttura e alla descrizione degli interventi e delle strategie da adottare per il raggiungimento degli obiettivi oltre all'indicazione dei dati che devono essere riportati nella cartella personale del minorenni che talvolta è suddivisa in più sezioni e che deve comunque raccogliere: la documentazione anagrafica, gli atti dell'Ente Locale e/o dell'Autorità Giudiziaria concernenti l'affidamento; le relazioni prodotte dai servizi locali che hanno proposto l'ammissione; la documentazione del lavoro educativo compiuto dal servizio residenziale e semi-residenziale (in particolare con questa documentazione si deve dare conto dell'osservazione, dell'andamento del progetto educativo individuale, dell'evoluzione del soggetto, della situazione familiare e ambientale, delle verifiche del progetto educativo e delle sue variazioni e – eventualmente – delle dimissioni); e la documentazione sugli accertamenti sanitari eseguiti.

Un aspetto che riveste un'importanza particolare è quello relativo alla gestione dei dati statistici e delle informazioni necessarie alla verifica dei risultati ottenuti: solo in alcune Regioni²²⁶, infatti, le strutture sono tenute a trasmettere annualmente i dati individuali ed aggregati previsti dai flussi informativi a livello sia regionale che nazionale e in caso di mancato adempimento si arriva a prevedere la segnalazione della comunità alla Commissione di Vigilanza e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni. E, parimenti, solo in alcune regioni²²⁷ la normativa prevede che all'interno dello stesso edificio non possano trovare collocazione più strutture residenziali e semi-residenziali e che gli ambienti utilizzati dagli ospiti di una struttura residenziale o semi-residenziale debbano insistere in un unico immobile, ovvero essere immobili tra loro collegati strutturalmente.

In quasi tutte le Regioni e Province autonome è stata prevista l'opportunità di dotarsi di personale qualificato, di un responsabile e avvalersi della figura del supervisore. Possiamo quindi concludere che tra i requisiti richiesti per l'accreditamento delle strutture a ciclo residenziale e semi-residenziale che prestano servizi socio-assistenziali s'impone un po' ovunque anche se con specifiche diverse (e secondo una logica chiaramente condivisibile) il criterio della qualità del personale e, ciò, sotto il profilo del possesso dei titoli necessari (e degli aggiornamenti richiesti) sia per il responsabile che per le altre figure professionali²²⁸.

4.3.5 Obblighi di vigilanza e controllo rispetto all'elaborazione e all'attuazione dei progetti di assistenza ed educativi

Anche in questa materia risulta fondamentale l'attuazione di un monitoraggio svolto a livello regionale e, ove opportuno e appropriato, a livello nazionale sulle competenze esercitate dagli enti locali in questo ambito in forma singola e associata. Parimenti una forma di monitoraggio sostanziale svolta dal livello centrale risulta ammissibile considerata la possibilità di esercizio di poteri sostitutivi in materia di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni stabilito dalla Costituzione. In questo senso, i dati di SIOSS, come esposto nel Capitolo 2, costituiscono una fonte informativa importante anche per monitorare sull'uso di dispositivi che devono essere oggetti di verifica da parte delle azioni di vigilanza e controllo.

2007, n. 13 (Politiche sociali nella provincia di Trento) in materia di autorizzazione, accreditamento e vigilanza dei soggetti che operano in ambito socio assistenziale.

²²⁶ Vedi, per esempio, per il Piemonte, Deliberazione della Giunta Regionale 18 dicembre 2012, n. 25-5079, Approvazione della tipologia e dei requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori. Revoca della DGR n. 41-12003 del 15.3.2004.

²²⁷ Cfr., per esempio, per la Calabria, Regolamento regionale, Procedure di autorizzazione, accreditamento e vigilanza delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale socioassistenziali, nonché dei servizi domiciliari, territoriali e di prossimità, Approvato dalla Giunta regionale nella seduta del 25 ottobre 2019.

²²⁸ La Liguria si distingue in questo contesto perché fa particolare riferimento alla conoscenza delle tecniche salvavita, della prevenzione primaria, della disostruzione delle vie aeree in età adulta e pediatrica, di rianimazione cardiopolmonare, dell'uso del defibrillatore e degli elementi di primo soccorso con particolare riferimento alle funzioni vitali. Cfr. legge regionale 20 dicembre 2018, n. 28, Diffusione delle tecniche in materia di disostruzione pediatrica e di rianimazione cardiopolmonare.

Occorre, infatti, considerare che ai fini dell'accreditamento delle Comunità sono generalmente richiesti la predisposizione di un piano individualizzato e di un progetto educativo che indichino una serie di elementi fra cui gli obiettivi da raggiungere, i contenuti e le modalità dell'intervento, il piano delle verifiche, la stesura di un programma di supervisione per gli operatori dell'équipe, una effettiva fruizione delle opportunità e dei Servizi sanitari, scolastici, educativi, ricreativi, sportivi, culturali e associativi presenti sul territorio; oltre – naturalmente – all'accoglienza di un numero di bambini, bambine o ragazzi e ragazze non superiore a quello massimo previsto e all'applicazione di un rapporto numerico tra educatori e ospiti indicato per ciascuna tipologia di comunità.

Specifici obblighi di vigilanza e controllo si pongono, pertanto, nel contesto di questo intreccio di requisiti, rispetto all'attuazione e allo svolgimento del *progetto quadro*, del *progetto educativo individualizzato* (PEI), e del *progetto educativo di comunità* (PEC).

In particolare, il *progetto quadro* include complessivamente la progettazione e l'esito previsto a favore del minorenni cui si riferisce e della sua rete parentale di riferimento e indica, nel caso in cui si verifichi l'accoglienza in una struttura residenziale, le ragioni che giustificano il provvedimento di allontanamento, l'esplicitazione dei criteri di scelta della tipologia di servizio residenziale, le modalità, i tempi di attuazione e la prevedibile durata dell'accoglienza. Rappresenta l'espressione di una attribuzione specifica dell'ente locale inviante e deve rispettare le prescrizioni disposte dall'autorità giudiziaria competente. Deve indicare inoltre le azioni da intraprendere, i soggetti coinvolti nella gestione del progetto, le modalità di monitoraggio e verifica, nonché i tempi dell'intervento ritenuto appropriato e pertinente rispetto al caso concreto. In esso sono quindi indicati gli interventi sociali, sanitari ed educativi, finalizzati a promuovere il benessere del minorenni e a rimuovere la situazione di rischio o di pregiudizio in cui si trova. In alcuni casi particolari - allontanamenti di urgenza – il progetto quadro viene redatto successivamente all'allontanamento, ma il più tempestivamente possibile. La sua redazione avviene in forma scritta e l'ente inviante lo definisce nell'ambito di una *equipe* multidisciplinare sul caso, composta da più operatori con competenze diverse e integrate.

Il progetto individualizzato, detto anche *piano educativo individuale* (PEI), è definito puntualmente dalla comunità ed è lo strumento che accompagna il percorso fuori dalla famiglia d'origine del minorenni.

Il PEI, redatto in forma scritta dall'*equipe* educativa della comunità di accoglienza, stabilisce in maniera puntuale il percorso educativo-assistenziale del minorenni accolto, in connessione con il progetto quadro; gli obiettivi da verificare, confermare e ridefinire dopo un periodo di osservazione di almeno tre mesi. È verificato periodicamente nel rispetto degli obiettivi posti in fase di accoglienza ed è costantemente monitorato in sede di incontri di rete a cadenza periodica definita. È comunicato da parte della comunità al servizio sociale inviante, che provvede alla sua ultima validazione. Qualora non sussistano specifici impedimenti nell'interesse superiore del minorenni, è comunicato e se possibile condiviso con la famiglia d'origine, e deve tener conto del punto di vista del minorenni, garantendo il suo diritto all'ascolto e alla partecipazione.

Di fondamentale importanza è il monitoraggio sul PEI e la sua periodica revisione sulla base delle necessità del minorenni.

Infine, rispetto al *progetto educativo di comunità* (PEC) si ricorda che di esso non esiste alcuna univoca definizione, pur potendosi affermare che lo stesso definisce gli *standard* educativo-assistenziali offerti dalle comunità di tipo familiare e trova fondamentalmente espressione nella Carta dei servizi. Si tratta in sostanza della traduzione della dimensione comunitaria in cui è resa evidente la caratteristica di "tipo familiare" della struttura attraverso una strutturazione relazionale dei rapporti educativi che preveda i seguenti aspetti: l'esistenza effettiva di processi di vita comunitaria e di rapporti significativi tra adulti e minorenni e all'interno del gruppo dei pari; l'effettiva pratica di rapporti quotidiani e legami di rete strutturati informali di scambio con il territorio in cui abita la comunità; l'evidenza di un adeguato piano formativo (e relativo programma formativo) a sostegno dei processi di formazione permanente per gli operatori; l'evidenza di adeguati percorsi di supervisione per tutti gli operatori; l'esistenza comprovata di adeguata metodologia di lavoro che sia definita, formalizzata, documentabile; documentati processi di positivi e corretti rapporti di collaborazione e di gestione della presa in carico con la rete dei soggetti coinvolti e con il Servizio sociale titolare.

4.4 L'esperienza dell'approccio P.I.P.P.I attuata con minorenni e famiglie di origine a fronte di situazione di allontanamento

4.4.1 Cosa è il LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare

È un'ampia azione pubblica di equità e giustizia sociale volta a garantire a ogni bambino la possibilità di uscire il più precocemente possibile dal circolo dello svantaggio sociale nel quale cresce, tramite il potenziamento delle sue capacità cognitive, affettive e sociali (obiettivo primario), delle capacità dei suoi genitori (obiettivo secondario) e delle capacità dei servizi sociali di garantire un progetto di "presa in carico" di precisione ad ogni famiglia (obiettivo terziario). La comunità e i servizi istituzionali del sistema di welfare si portano vicino alle famiglie, creando e sostenendo reti di prossimità al fine di spezzare tale circolo e mettere in campo un'azione diffusa su tutto il territorio nazionale di *parenting support* finalizzata alla prevenzione delle diverse forme di istituzionalizzazione ancora presenti nel contesto del sistema di welfare dei minori e delle famiglie attuale. Fra esse, ricordiamo gli allontanamenti inappropriati, il mancato riconoscimento dei legami fra il bambino e la sua famiglia e del ruolo della famiglia di origine nel progetto di allontanamento, la cura della relazione con detta famiglia, in termini di ascolto della sua voce, garanzia di effettiva partecipazione, sostegno, "presa in carico" precoce, ecc.

L'innovazione di questo LEPS si situa nei contenuti, ossia nel focalizzare l'importanza strategica del lavoro preventivo nella fascia delle vulnerabilità familiari, come anche nella scelta di praticare il metodo della cosiddetta *Implementation Science* (Fixen et al., 2005). Essa è una disciplina che intende colmare la distanza tra ricerca, formazione, azione e policy, per creare l'infrastruttura pubblica di welfare che possa sostenere oggi la fioritura di altri progetti, da parte di una varietà di attori sociali, in particolare quelli volti al contrasto della povertà educativa e delle disuguaglianze, su una base solida dal punto di vista normativo, temporale e dell'evidenza scientifica.

Tale evidenza è attualmente garantita da un approccio all'intervento e alla valutazione partecipativo e trasformativo, basato su una raccolta dati sistematica relativi ai processi e agli esiti dell'intervento con ognuna delle 12.881 famiglie prese in carico dal 2011 ad oggi, grazie alla piattaforma RPMonline. I dati aggregati su tale insieme di famiglie hanno permesso di rendere accessibile, attraverso i Rapporti di ricerca pubblicati annualmente, alle famiglie stesse, ai professionisti titolari dei processi di intervento, ai decisori politici, la conoscenza sul cambiamento realizzato con ognuna di tali famiglie nel periodo che va dall'inizio alla conclusione dei singoli percorsi di "presa in carico", che hanno la durata media di 18 mesi. È questa conoscenza, che ha gradatamente reso possibile la costruzione dello stesso LEPS.

4.4.2 Le fasi

La tavola 45 riporta i dati principali (n. edizioni, famiglie, bambini, fonti di finanziamento, n. operatori, coach, RR e RT, ATS) relativi al percorso realizzato dal 2011 al 2024.

Tavola 45. L'insieme dei soggetti nelle implementazioni di P.I.P.P.I.

Edizione	Anni	Famiglie	Bambini	Città/Ambiti Territoriali		Operatori	Coach	Referenti Regionali	Referenti Territoriali
				FNPS	PNRR				
P.I.P.P.I.1	2011-12	89	122	10	/	160	20	/	10
P.I.P.P.I.2	2013-14	144	198	9	/	630	32	/	9
P.I.P.P.I.3	2014-15	453	600	47	/	1.490	104	17	47
P.I.P.P.I.4	2015-16	434	473	46	/	1.169	116	18	62

P.I.P.P.I.5	2016-17	508	541	50	/	1.387	126	18	56
P.I.P.P.I.6	2017-18	600	613	54	/	1.532	129	19	64
P.I.P.P.I.7	2018-20	700	726	67	/	1.847	200	16	109
P.I.P.P.I.8	2019-21	664	680	60	/	1.645	136	46	71
P.I.P.P.I.9 ^(a)	2020-22	775	865	79	/	1.966	190	51	84
P.I.P.P.I.10 ^(b)	2021-23	612	664	76	/	1.550	164	35	92
P.I.P.P.I.11 ^(c)	2022-24	5.133	4.520	79	400	13.441	1.657	52	724
P.I.P.P.I.12 ^(c)	2023-25	2.769	2.169	81	400				

(a) Dalla nona edizione del Programma si contano gli ATS partecipanti. Per le edizioni precedenti si contano invece le unità territoriali destinatarie dei finanziamenti, a cui può corrispondere più di un ATS; in qualche caso un ATS ha ricevuto due finanziamenti per due zone distinte dell'area territoriale di competenza. Attenzione: la classificazione SIUSS degli ambiti territoriali è quella aggiornata al 28/03/2022.

(b) Hanno partecipato al Programma dalla prima alla decima edizione circa 260 ATS, di cui 195 solo a edizioni del livello base e 65 ad almeno una edizione del livello avanzato. Questi numeri non sono assolutamente esatti a causa di eventuali errori dovuti alla partecipazione di territori non corrispondenti ad Ambiti Territoriali Sociali.

(c) Dati parziali aggiornati al 27.06.2024. Il numero di famiglie corrisponde al numero di Preassessment accettati. Il numero di bambini risulta essere inferiore al numero di famiglie perché non è ancora stato completato il caricamento in piattaforma delle schede di anagrafica dei bambini il cui Preassessment è stato accettato. Il numero di famiglie indicate come partecipanti a P.I.P.P.I.11 può essere considerato pressoché esatto, perché questa implementazione è in fase conclusiva (T2). Il numero di famiglie indicate come partecipanti a P.I.P.P.I.12 va invece considerato in definizione, perché questa implementazione è in fase iniziale (T0).

L'implementazione è avvenuta in 3 fasi:

- la prima di sperimentazione, tra il 2011 e il 2013, con l'adesione di 10 Città italiane riservatarie della L.285/1997: Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia.

In questa prima fase pilota hanno partecipato 89 famiglie, 122 bambini, 160 operatori (assistenti sociali, educatori, psicologi, ecc.), 10 referenti territoriali e sono stati formati i primi 20 coach.

- la seconda, di estensione alle Regioni e di consolidamento, dal 2014 al 2021, tramite l'ingresso di 60 Ambiti territoriali sociali (ATS) all'anno e il coinvolgimento di 4890 famiglie in totale (da P.I.P.P.I.2 a P.I.P.P.I.10), 5360 bambini, 13.216 operatori, 1197 coach, 594 referenti territoriali e 220 referenti regionali, che sono stati formati.

Il 21.12.2017 vengono approvate in Conferenza Unificata, le *Linee di Indirizzo Nazionali sull'Intervento con Bambini e Famiglie in situazione di vulnerabilità* (di seguito Linee di indirizzo), che rappresentano, nella loro natura di *soft law*, una tappa cruciale nel percorso di stabilizzazione di P.I.P.P.I. nel Fondo Nazionale Politiche Sociali (FNPS). Nelle Linee di Indirizzo, la vulnerabilità familiare è riconosciuta come uno spazio di speciale opportunità per realizzare interventi appropriati, orientati alla prevenzione della povertà e delle disuguaglianze sociali, come richiesto dagli obiettivi 1-povertà zero; 4 - istruzione di qualità; 10 - ridurre le disuguaglianze; 16 - pace giustizia e istituzioni forti, dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile.

Nello stesso 2017, l'approvazione del D.lgs. 147, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, sul Reddito di Inclusione, ridefinito dal 2019 Reddito di Cittadinanza e oggi Assegno di Inclusione (ADI) prevede la presenza a livello locale di équipe multidisciplinari capaci di realizzare attività di analisi multidimensionale del bisogno, che accompagnino le famiglie in innovativi percorsi di costruzione dei Patti di inclusione sociale (PaIS) per favorire la fuoriuscita dalla povertà. In questo senso, P.I.P.P.I. viene considerato un approccio di riferimento e uno specifico strumento di accompagnamento di queste fasi di lavoro per le famiglie, con figli minorenni, che siano anche beneficiarie della misura nazionale di contrasto alla povertà.

- la terza fase è quella dell'universalizzazione, dal 2022 al 2026: in essa continua l'ingresso di 60 ATS all'anno, ma, in aggiunta, il 30.04.2021, viene approvato il Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (PNRR) da parte della Commissione Europea: nella Missione 5C2, Inclusione e Coesione, Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore, l'Investimento 1.1. riguarda il LEPS P.I.P.P.I. e prevede un finanziamento per 400 ulteriori ATS. In seguito a ciò, il 28.07.2021 viene approvato il

Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, che riconosce P.I.P.P.I. come Livello Essenziale delle Prestazioni Sociali (LEPS).

Dal 2022, con l'avvio di P.I.P.P.I. 11 e dal 2023 con l'avvio di P.I.P.P.I.12, i numeri pertanto crescono: al 27.06.2024 si registra il coinvolgimento di 7902 famiglie in totale, 6689 bambini, 13.441 operatori, 1657 coach, 724 referenti territoriali e 52 referenti regionali, che sono stati formati. Questi numeri non sono definitivi, dato che P.I.P.P.I.11 è in fase conclusiva, ma non ancora del tutto chiusa, e P.I.P.P.I.12 è nella fase iniziale.

Sommando il totale dei soggetti partecipanti, notiamo che il totale delle famiglie partecipanti nelle tre fasi (dal 2011 ad oggi) è di 12.881 unità, il totale degli operatori è di 26.817.

4.4.3 I fondamenti giuridici

Il LEPS è finalizzato a *“rispondere al bisogno di ogni bambino²²⁹ di crescere in un ambiente stabile, sicuro, protettivo e “nutriente”, contrastando attivamente l’insorgere di situazioni che favoriscono le disuguaglianze sociali, la dispersione scolastica, le separazioni inappropriate dei bambini dalla famiglia di origine, tramite l’individuazione delle idonee azioni, di carattere preventivo, che hanno come finalità l’accompagnamento non del solo bambino, ma dell’intero nucleo familiare in situazione di vulnerabilità, in quanto consentono l’esercizio di una genitorialità positiva e responsabile e la costruzione di una risposta sociale ai bisogni evolutivi dei bambini nel loro insieme”*.

L’identificazione del LEPS si basa sulla necessità di garantire l’esigibilità dei seguenti diritti e orientamenti normativi nazionali e internazionali: il diritto di crescere in un ambiente familiare che fornisca sicurezza e protezione (art. 1, L.149/2001; art. 3 Convention on the Rights of the Child -CRC, ONU, 1989) e, contemporaneamente, garantire ai loro genitori il diritto ad esercitare la responsabilità genitoriale (art. 4 CRC) e il diritto al sostegno alla genitorialità previsto dall’art. 31 della Costituzione italiana, all’art. 3 della L.149/2001 e all’art. 18 della stessa CRC.

Inoltre, la L.285/1997, all’art. 4, afferma la necessità di predisporre interventi congiunti che si traducano in “azioni di sostegno al minore e ai componenti della famiglia al fine di realizzare un’efficace azione di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale anche mediante il potenziamento di servizi di rete per interventi domiciliari, diurni, educativi territoriali, di sostegno alla frequenza scolastica e per quelli di pronto intervento”.

La L.328/2000, architrave del sistema italiano di welfare, colloca il bambino al centro di un ecosistema di relazioni e riconosce un ruolo significativo alla famiglia nella crescita dei più piccoli, stabilendo, all’articolo 22, l’importanza di “interventi di sostegno per i minori in situazione di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine”.

Si annovera, infine, fra le varie fonti internazionali, una serie di Raccomandazioni del Consiglio d’Europa, fra cui:

- la Rec.(2006)9, On parenting support
- la Rec. (2011)12, On the participation of children and young people under the age of 18
- la Rec. (2009)10, On integrated national strategies for the protection of children from violence
- la Rec (2013)112, Investing in Children: Breaking the cycle of disadvantage
- la Rec. (2021)1004,14, Establishing a European Child Guarantee.

In particolare la Raccomandazione 9 del 2006 individua quel *trait-d’union* legislativo tra il perseguimento del *best interest* dei bambini e la possibilità di rendere esigibile il diritto di esercitare la responsabilità genitoriale, in quanto definisce l’esercizio positivo del *parenting* come quel “comportamento genitoriale fondato sul superiore interesse del bambini e rivolto al suo sviluppo e alla sua responsabilizzazione, che utilizza modalità non-violente, attraverso il riconoscimento e il sostegno e definendo le risorse necessarie per la sua buona riuscita”.

Sulla scorta della legislazione nazionale ed internazionale, il LEPS P.I.P.P.I. intende rendere esigibili entrambi questi diritti, senza contrapporli tra loro, tramite interventi che assumano una prospettiva partecipativa nei confronti sia delle famiglie coinvolte sia del sistema dei servizi titolare degli interventi. Si tratta del riconoscimento di un diritto sociale: il diritto non dei soli bambini, non delle sole famiglie, non

²²⁹ Con il termine bambino si intende bambino e bambina, adolescente e si traduce l’inglese Child che nella Convenzione internazionale dei diritti dell’infanzia (ONU, 1989) definisce ogni persona minore di età (da 0 a 17 anni).

della società, ma dei bambini e delle loro famiglie compresi nei contesti sociali in cui vivono, segnati da vulnerabilità di varia natura e intensità, ad essere accompagnati nella costruzione di un progetto volto a garantire a ogni bambino una valutazione appropriata e di qualità della sua situazione familiare, con la relativa programmazione di un piano d'azione unitario, partecipato, sostenibile e multidimensionale e in un tempo congruo, definito congiuntamente in équipe multidisciplinare con la famiglia.

4.4.4 Il target di P.I.P.P.I.: un'evoluzione nel coro del tempo

Le famiglie in situazione di vulnerabilità comprendono genitori con figli conviventi o meno, in età 0-17 anni, con particolare focus sulla fascia 0-6, che siano ancora titolari della responsabilità genitoriale, anche limitata, che sperimentano debole capacità nel costruire e/o mantenere l'insieme delle condizioni (interne e esterne) che consente un esercizio positivo e autonomo delle funzioni genitoriali. La vulnerabilità è infatti una situazione socialmente determinata da cui può emergere la negligenza parentale o trascuratezza, di forma e intensità diverse, la quale indica la carente capacità di risposta ai bisogni evolutivi dei figli da parte delle figure genitoriali.

Le avversità che questi genitori sperimentano più frequentemente e che rendono necessaria l'introduzione nel loro contesto di vita di dispositivi di valutazione e accompagnamento alla funzione genitoriale sono annoverabili fra le seguenti:

- la povertà educativa (mancato accesso a risorse e servizi educativi per i figli e per i genitori),
- la povertà culturale (mancata o debole scolarizzazione incluso il non raggiungimento dell'obbligo scolastico, analfabetismo funzionale e/o difficoltà linguistiche sia dei bambini che delle figure genitoriali, ecc.),
- la povertà materiale (status socioeconomico basso, mancato o debole accesso al mondo del lavoro e/o perdita del lavoro, con relativa assenza o debolezza e instabilità di salario, abitazioni precarie e/o insalubri, in zone particolarmente svantaggiate),
- la povertà sociale (mancato accesso a reti sociali formali e informali di supporto, in particolare per nuclei famigliari provenienti dalla migrazione)
- la povertà sanitaria (condizioni perduranti di malattia fisica o mentale e/o di dipendenza e/o disabilità dei bambini, delle figure genitoriali e/o di altri componenti del nucleo familiare, con i conseguenti carichi assistenziali e l'aggravamento dei compiti di cura).

Tali tipologie di povertà possono sommarsi tra loro generando forme di povertà multidimensionale, e, talora, transgenerazionale che può aver causato avversità di varia natura e intensità quali traumi nell'infanzia delle figure genitoriali. Tutto ciò può esitare in situazioni complesse di monogenitorialità, crisi di coppia, violenze domestiche e eventuali transizioni dovute a separazioni e divorzi particolarmente conflittuali, fallimenti adottivi, utilizzo non regolato di alcool e sostanze psicoattive, ecc.

Queste famiglie rappresentano circa il 90% delle famiglie che hanno partecipato nelle prime dieci implementazioni di P.I.P.P.I. Il restante 10% coinvolge, invece famiglie nelle quali è già avvenuto un allontanamento di un figlio dal nucleo d'origine tramite un provvedimento dell'Autorità Giudiziaria, per le quali, pertanto, c'è stata una limitazione o un decadimento della responsabilità genitoriale o un affidamento ai servizi sociali. In questi casi, si registra oggi un certo numero di servizi sociali che hanno ritenuto di dover continuare a lavorare con tali nuclei e hanno sperimentato P.I.P.P.I. come Programma non solo di *Preservation of families*, ma anche di *Reunification of families*.

4.4.5 Una risemantizzazione delle nozioni di allontanamento e di riunificazione familiare

In questi testi legislativi e di indirizzo – in particolare le delle Linee di Indirizzo Nazionali sull'Affidamento familiare - LINA, aggiornate a febbraio 2024 - che sono punto di riferimento per P.I.P.P.I. è affermato il diritto dei bambini a crescere all'interno della propria famiglia, ma si prevede che, talvolta, sia necessaria una separazione di un figlio dalla sua famiglia e che egli possa venire accolto da una famiglia affidataria o da una struttura residenziale per un tempo limitato non superiore ai 24 mesi. Durante questo tempo, un'équipe di professionisti, insieme ai diversi attori coinvolti nel progetto, lavora per risolvere gli ostacoli e le avversità che stanno impegnando il contesto familiare di origine, affinché il bambino/ ragazzo possa accedere ad un qualche livello di riunificazione familiare con la sua famiglia e/o essere collocato in un

ambiente in cui la dimensione familiare sia comunque garantita in forma stabile nel tempo (Warsh, Maluccio, Pine, 1994).

La prima Raccomandazione delle LINA (110) definisce infatti l'affidamento familiare come «una forma di intervento ampia e duttile che consiste nell'aiutare una famiglia ad attraversare un periodo difficile e/o una situazione di particolare avversità, prendendosi cura dei suoi figli attraverso un insieme di accordi collaborativi tra famiglie affidatarie e i diversi soggetti che nel territorio si occupano della cura e della protezione dei bambini e del sostegno alla famiglia».

Almeno tre idee chiave sull'affido sono già presenti in nuce in questa definizione, che presentiamo, per cenni, di seguito (Milani, 2014; Milani, 2020).

La prima idea fa riferimento alla dimensione storico-temporale: la cura di bambini e ragazzi in famiglie diverse dalla propria è una pratica antica, che oggi consiste prevalentemente nell'aiutare, non solo un bambino, ma una famiglia ad attraversare un periodo difficile. La pratica dell'aiuto fra famiglie vanta antecedenti storici importanti snodandosi in una lunga catena di solidarietà tra famiglie (in senso orizzontale), tra generazioni (in senso verticale), tra gli stessi bambini e ragazzi, e che è presente in molte culture come in molte epoche storiche.

Questa tradizione, che mette al centro la persona e le sue relazioni, ha conosciuto nel nostro Paese un altro antecedente storico di tutto rilievo nel vasto movimento della de-istituzionalizzazione che ha portato, a partire dagli anni Sessanta, alla chiusura di ospedali psichiatrici, orfanotrofi, istituti medico-psico-pedagogici per disabili, grazie allo straordinario apporto di Franco Basaglia, di cui quest'anno ricordiamo il centenario della nascita: «Una bella storia italiana, di servizi che hanno saputo aprirsi al proprio territorio e di comunità capaci di accogliere, cui da ogni parte del mondo si guarda ancor oggi con ammirazione [...], che ha visto donne e uomini che con coraggio hanno saputo riconoscere come proprie le fragilità di ogni storia di vita ed agire responsabilmente per restituire dignità alle persone segregate attraverso un lavoro impegnativo, ampiamente partecipato dalla comunità civile» (Guidetti, Monini, 2013).

Qui rintracciamo il significato della seconda idea chiave che inquadra l'affido non solo come un aiuto a un bambino, quanto come aiuto a un bambino considerato nel suo mondo di relazioni, secondo un approccio che tiene al centro il bambino, soggetto di diritti e quindi di bisogni evolutivi fondamentali, fra cui il diritto a crescere in famiglia o in un contesto che valorizza la dimensione dell'accoglienza familiare, della personalizzazione dell'intervento. Proprio per questo, la prima Raccomandazione delle LINA sopra citata indica come focus dell'intervento l'aiuto non ai bambini, ma all'insieme delle relazioni familiari, fra famiglie e servizi nella comunità locale, in una logica di cittadinanza partecipata, di giustizia sociale, ancor prima che di aiuto.

Generalmente, in letteratura, come sopra già accennato, il collocamento fuori famiglia di un bambino è, infatti, oggi concettualizzato come un intervento di breve e medio periodo rivolto soprattutto a famiglie che affrontano situazioni di vulnerabilità che generano particolari difficoltà nella cura e nell'educazione dei figli, che ha il fine di garantire ai bambini la migliore opzione rispetto al loro sviluppo complessivo e alla stabilità della loro situazione generale. L'ipotesi base su cui si fonda l'affido è che un contesto familiare e sociale positivo sia "terapeutico" di per sé, ossia che il contesto educativo familiare possa essere risanante, favorendo il cambiamento e quindi la resilienza, la trasformazione, piuttosto che la negazione, delle ferite in risorse per la crescita dei bambini. I bambini possono crescere infatti anche attraversando le ferite, non nonostante le ferite, e grazie ad adulti che sanno stabilire con loro legami "leggeri", caratterizzati da lealtà, dono, affetto, educazione e continuità nel tempo (Cyrulnik, 2000). L'affidamento familiare è caratterizzato dalla particolare caratteristica della transitorietà temporale, la quale, per essere effettiva, implica che l'affido sia considerato prevalentemente come dispositivo di sostegno ad una famiglia nel suo insieme, e, proprio per questo, possa essere di aiuto al bambino. Esso va quindi inteso come l'inizio di una storia, non il suo compimento, un mezzo (non un fine in sé stesso) per raggiungere un fine che è la stabilità della collocazione del bambino in un contesto di relazioni familiari e il pieno sviluppo del suo potenziale.

La finalità condivisa nella maggior parte dei sistemi occidentali di welfare è, pertanto, comporre la contrapposizione tra il preservare i legami familiari, non assecondando una visione aprioristicamente familista, e l'assicurare lo sviluppo e la sicurezza del bambino, attraverso la cura e la protezione non solo del bambino, ma di tutto il suo mondo relazionale. È questa attenzione al bambino compreso nel suo mondo di relazioni, che permette di collocare in positiva dialettica il diritto del bambino a essere protetto, il rispetto per l'interesse superiore del bambino e il diritto dei suoi genitori a essere ugualmente rispettati e sostenuti

nella loro vocazione a essere i primi responsabili del bambino, come indica il già citato l'articolo 31 della Costituzione italiana.

Questa complementarità tra soggetti, tutti indispensabili al progetto di affidamento, rende evidente la rilevanza della terza idea su cui poggia la possibilità stessa dell'affido: i bambini sono custoditi e protetti dai loro genitori, ma non sono dei loro genitori. Il legislatore occidentale ha superato l'idea del genitore come "proprietario" del figlio, inteso come un possesso inalienabile e riconosce una responsabilità condivisa nei confronti dei bambini, perché i genitori sono i primi educatori responsabili dei loro figli, ma non sono i soli: è nel calore e nella solidità di una famiglia integrata in reti sociali di prossimità, che il compito genitoriale si rende possibile (Milani, 2014; Mari, 2021; Thiene, 2023).

La cosiddetta competenza parentale è distribuita nella famiglia, nella famiglia allargata, nelle reti di prossimità, nei servizi della comunità. La vita delle famiglie è infatti privata, ma è anche pubblica in quanto alimenta ed esige allo stesso tempo forme di solidarietà: il welfare, i servizi educativi, la scuola, le reti sociali sono forme di solidarietà che consentono alle famiglie di costruire risposte positive ai bisogni di sviluppo dei loro bambini. In questa prospettiva, l'allontanamento è un provvedimento tramite cui la norma, in forma temporanea, ossia finché la famiglia viene aiutata a recuperare le sue capacità educative, protegge e garantisce la sicurezza dei bambini e allo stesso tempo mantiene la responsabilità condivisa rispetto a loro.

La parola "allontanamento" va quindi risignificata, sia nella pratica dei servizi, sia nel discorso pubblico per indicare non il togliere un figlio ai genitori, l'escludere una famiglia dalla vita di un figlio, l'allontanare questo figlio dalla sua famiglia (un verbo questo che evoca separazioni dolorose, lacerazioni difficilmente rimarginabili, partenze senza ritorni), ma l'aggiungere una famiglia, una risorsa accogliente e un progetto professionale di cura e protezione nella vita di un bambino.

È questa una concezione non divisiva ed escludente del cosiddetto allontanamento, secondo cui non si allontana per sostituire una famiglia e garantire al bambino la protezione che gli è dovuta, quanto per avviare una trasformazione allargando quella famiglia, integrando le sue risorse e, in questo modo, garantendo al bambino la protezione che gli è dovuta. Una concezione basata su tanti studi, fra cui quelli relativi alle diverse evoluzioni della teoria dell'attaccamento e della resilienza per cui i bambini riescono a trarre beneficio anche da diverse situazioni di co-genitorialità, a patto che le diverse figure genitoriali siano accompagnate a garantire una risposta ai bisogni di sviluppo del bambino unitaria e orientata a un progetto educativo condiviso improntato a lealtà reciproca (Chapon, 2018). Per questo, la Raccomandazione 336.3 delle LINA invita a «Garantire, nel periodo di affidamento familiare, un adeguato accompagnamento anche alla famiglia del bambino [...]. Viene attivata una serie di interventi clinici, educativi e assistenziali finalizzati ad aiutare la famiglia del bambino a rafforzare le competenze parentali e a risolvere i problemi che sono all'origine del progetto di affidamento familiare».

La riqualificazione delle risposte genitoriali ai bisogni di sviluppo dei bambini, le diverse forme di accompagnamento alla genitorialità vengono individuate, in questo contesto, come strumento indispensabile alla protezione dei bambini e non solo alla promozione delle risorse familiari. La ricerca dimostra infatti che le famiglie che hanno accesso a pratiche di sostegno alla genitorialità, integrate a servizi di sostegno ai bambini, riescono, meglio di altre, a recuperare le capacità genitoriali (Milani, 2018).

Antony Maluccio, professore al Boston College, USA, ha proposto, sin dai primi anni Novanta, una definizione di riunificazione familiare che sostenga questo processo di recupero e/o formazione delle capacità genitoriali. Essa supera quella di rientro/reinserimento del bambino presso la propria famiglia, dopo un periodo di collocamento in affidamento familiare o in comunità, proponendone una declinazione più ampia e articolata, in quanto è intesa come "un processo programmato volto ad aiutare ciascun bambino e ciascuna famiglia a raggiungere e conservare in ogni momento il miglior livello possibile di riunificazione, sia che esso consista nel pieno rientro del bambino nel sistema familiare oppure in altre forme di contatto (per esempio, le visite o gli incontri), utili a confermare la piena appartenenza del bambino alla sua famiglia" (Warsh, Maluccio, Pine, 1994).

Il processo di riunificazione familiare può avere tra i suoi esiti la realizzazione del rientro in famiglia o, dove questo non risponda al superiore interesse del bambino/a, il raggiungimento e la conservazione del miglior legame possibile con il suo sistema familiare (Warsh, Maluccio, Pine, 1994), garantendo il diritto del bambino/a di preservare le proprie radici, la propria storia e il proprio senso di appartenenza.

4.4.6 Alcuni dati

È all'interno di questo *framework* teorico che l'allontanamento in P.I.P.P.I. è stato sia prevenuto, cogliendo l'opportunità offerta dalla vulnerabilità familiare di intervenire precocemente per prevenire l'impatto della vulnerabilità sullo sviluppo del bambino, che anche attuato, in tutti i casi in cui l'équipe multidimensionale ha valutato la necessità di garantire, oltre ai 4 dispositivi previsti dal programma, anche un dispositivo di protezione e tutela del bambino o dei bambini coinvolti. Si è trattato di allontanare con appropriatezza costruendo il progetto con e non contro la famiglia di origine.

Sulla riunificazione familiare, da P.I.P.P.I.11, è stato inoltre avviato uno specifico percorso di formazione e ricerca, sotto descritto: è un segnale importante che conferma come le proposte metodologiche di P.I.P.P.I. siano accolte e attuate anche in situazioni complesse di protezione e tutela e diventino l'occasione per sperimentare l'approccio partecipativo che caratterizza il Programma, garantendo un progetto metodologicamente rigoroso sia ai bambini fuori famiglia e alle famiglie di origine sia ai contesti accoglienti.

La Convenzione internazionale dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza (ONU, 1989), all'articolo 9, Il diritto di visita e di relazione, infatti, recita:

1. *Gli Stati parti vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Una decisione in questo senso può essere necessaria in taluni casi particolari, ad esempio quando i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo, oppure se vivano separati e una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo.*
2. *In tutti i casi previsti al paragrafo 1 del presente articolo, tutte le parti interessate devono avere la possibilità di partecipare alle deliberazioni e di far conoscere le loro opinioni.*
3. *Gli Stati parti rispettano il diritto del fanciullo separato da entrambi i genitori o da uno di essi di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i genitori, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo.*

I dati sui collocamenti esterni alla famiglia nelle prime 10 implementazioni sono descritti nella tavola 46. Essi documentano la tensione ad applicare quanto indicato in questo articolo 9: indicano una certa stabilità nei numeri minimi di collocamenti. È, infatti, riconoscibile una media dell'1,8%, considerevole bassa, di bambini collocati fuori famiglia durante l'attuazione dell'intervento e circa un 10% di famiglie che stavano già sperimentando un'esperienza di collocamento esterno alla famiglia al momento dell'inclusione nel Programma (al tempo zero -T0-).

Tavola 46 I bambini allontanati dalla famiglia di origine nelle 10 implementazioni concluse

Edizione	Anni	Bambini		Famiglie	
P.I.P.P.I. 1	2011-2012	1	0,8%	1	1,1%
P.I.P.P.I. 2	2013-2014	6	3,0%	5	3,5%
P.I.P.P.I. 3	2014-2015	8	1,3%	8	1,8%
P.I.P.P.I. 4	2015-2016	4	0,8%	4	0,9%
P.I.P.P.I. 5	2016-2017	10	1,8%	10	2,0%
P.I.P.P.I. 6	2017-2018	10	1,6%	10	1,7%
P.I.P.P.I. 7	2018-2020	15	2,1%	15	2,1%
P.I.P.P.I. 8	2019-2021	8	1,2%	8	1,2%
P.I.P.P.I. 9	2020-2022	16	1,9%	16	1,1%
P.I.P.P.I. 10	2021-2023	12	1,8%	10	1,6%

Per favorire questo lavoro, è stato avviato, a partire dal 2018 e cioè dalla settima implementazione del Programma, un attento lavoro per accompagnare le famiglie in cui era avvenuto un allontanamento, a rimanere protagoniste del progetto che le riguarda.

Nella tavola 47, si confronta la situazione a T0 con la situazione a T2 per queste famiglie.

Tavola 47. Utilizzo del dispositivo di protezione dell'infanzia fra i bambini partecipanti a P.I.P.P.I. per l'intera durata del programma (da T0 a T2) in P.I.P.P.I. 7-10 / anni 2018-23

Edizione	Anni	Totale bambini partecipanti	Fuori famiglia a T0 (=163 bambini)						In famiglia a T0 2772 (= 2592+29+10+12+129)				
			Struttura residenziale		Affido eterofamiliare		Affido intrafamiliare		In famiglia a T2	Fuori famiglia a T2 - allontanati			Situazione non riconosciuta a T2
			Fuori famiglia a T2	In famiglia a T2 - rientrati	Fuori famiglia a T2	In famiglia a T2 - rientrati	Fuori famiglia a T2	In famiglia a T2 - rientrati		Struttura residenziale	Affido eterofamiliare	Affido intrafamiliare	
P.I.P.P.I. 7	2018-20	726	5	7	4	2	22	1	648613775	6	4	5	22
P.I.P.P.I. 8	2019-21	680	4	3	6	2	27	5	113775	7	1	0	12
P.I.P.P.I. 9	2020-22	865	1	3	6	1	31	4	775	11	3	2	28

P.I.P.P.I. 10	2021-23	664	3	0	1	2	20	3	5 5 6	5	2	5	67
Totale P.I.P.P.I. 7-10		2.935	13	13	17	7	100	13	2 5 9 2	29	10	12	129

Dei 2.772 bambini in famiglia a T0:

- 51 sono stati allontanati nella fase di attuazione del Programma, cioè entro il T2, di cui 29 collocati in struttura residenziale, 10 in affido eterofamiliare, 12 in affido intrafamiliare;

- 2.592 sono rimasti in famiglia;

- per 129 la situazione aT2 non è conosciuta.

2772 è dunque la somma di questi 3 gruppi (= 2592+51+129)

Dei 163 bambini fuori famiglia a T0, 33 sono rientrati in famiglia: 13 da struttura residenziale, 7 da affido eterofamiliare, 13 da affido intrafamiliare. I rimanenti 130 bambini sono ancora fuori famiglia, ma non nella medesima situazione del T0. Per buona parte di loro gli operatori documentano la continuità del progetto con l'intera famiglia.

La riunificazione familiare viene promossa attraverso il programma P.I.P.P.I. che pone al centro del suo interesse, il rafforzamento delle relazioni familiari e della genitorialità positiva, valorizzando il sapere esperienziale delle famiglie e favorendone la piena e autentica partecipazione ai processi decisionali che sono alla base della definizione dei progetti di accompagnamento che le riguardano.

In questa risemantizzazione di tale nozione, il lavoro con la famiglia di origine diviene l'oggetto di attenta progettazione, come dimostrano i dati riportati nella tavola che segue.

La tavola 48 informa infatti sui numeri di bambini rientrati in famiglia e collocati esternamente alla famiglia di origine a T2 per edizione del programma e prosecuzione degli interventi oltre il T2.

Tavola 48. Bambini rientrati in famiglia e collocati esternamente alla famiglia di origine a T2 per edizione del programma e prosecuzione degli interventi secondo l'approccio di P.I.P.P.I. oltre il T2

Edizione	Anni	Rientrati in famiglia			Allontanati					
					Struttura residenziale			Affido familiare		
		Totale bambini	per cui P.I.P.P.I. prosegue	per cui P.I.P.P.I. non prosegue	Totale bambini	ui P.I.P.P.I. prosegue	per cui P.I.P.P.I. non prosegue	Totale bambini	per cui P.I.P.P.I. prosegue	per cui P.I.P.P.I. non prosegue
P.I.P.P.I. 3	2014-15	4	1	3	5	2	3	3	3	0
P.I.P.P.I. 4	2015-16	2	0	2	1	1	0	3	3	0
P.I.P.P.I. 5	2016-17	3	1	2	5	5	0	5	5	0
P.I.P.P.I. 6	2017-18	5	3	2	5	4	1	5	2	3
P.I.P.P.I. 7	2018-20	10	7	3	6	3	3	9	6	3
P.I.P.P.I. 8	2019-21	10	1	9	7	2	5	1	1	0
P.I.P.P.I. 9	2020-22	8	6	2	11	2	9	5	2	3
P.I.P.P.I. 10	2021-23	5	2	3	5	3	2	7	5	2
Totale	2014-23	47	23	24	45	22	23	38	27	11
		100%	48,9%	51,1%	100%	48,9%	51,1%	100%	71,1%	28,9%

Per ogni edizione del programma da P.I.P.P.I.3 a P.I.P.P.I.10, nella tavola 48 si riportano le seguenti informazioni:

- numero di bambini fuori famiglia a T0 per cui l'esito del programma a T2 è stato il rientro in famiglia (47 in totale);
- numero di bambini in famiglia a T0 per cui l'esito del programma a T2 è stato il collocamento in struttura residenziale (45 in totale);
- numero di bambini in famiglia a T0 per cui l'esito del programma a T2 è stato il collocamento presso famiglia affidataria (38 in totale).

Per ciascuno dei tre gruppi si indica il numero di bambini per cui l'accompagnamento secondo l'approccio di P.I.P.P.I. prosegue oltre il T2, alla conclusione del programma.

Fra i 45 bambini collocati in comunità residenziale, per 22 il Programma prosegue, per 23 si interrompe.

Fra i 38 bambini collocati in famiglia affidataria, per 27 il Programma prosegue, per 11 si interrompe.

In sintesi, il dato che indica un nuovo modo di concepire l'allontanamento, è questo: attraverso P.I.P.P.I., dopo l'allontanamento di un bambino, per circa la metà delle situazioni in cui i bambini sono collocati in comunità e per circa $\frac{3}{4}$ di quelle in cui il bambino è in affido, l'équipe continua a mantenere attivo il lavoro con tutta la famiglia di origine. L'équipe previene così l'indeterminatezza della durata del tempo fuori famiglia del bambino, evita i bambini "lost in care" e documenta che l'allontanamento si sta effettivamente configurando come dispositivo di rafforzamento della genitorialità a supporto di tutta la famiglia, non di sola "protezione" del bambino. È questa la funzione preventiva dei servizi di "Protezione e tutela minori" che dimostra che c'è spazio per l'agire preventivo anche nella protezione.

4.4.7 Tre azioni specifiche di ricerca e formazione

Per sostenere il processo di lavoro avviato nelle prime 10 implementazioni del Programma, abbiamo colto l'occasione dell'avvio del LEPS tramite il macrofinanziamento del PNRR e l'allargamento dell'attuazione in 400 nuovi ATS. Di seguito descriviamo le tre principali azioni avviate nel corso del biennio 2023-2024.

4.4.7.1. Azione di formazione 1: Speciale Riunificazione familiare

Speciale Riunificazione Familiare è un percorso formativo volto a garantire un approfondimento tematico e metodologico sulla riunificazione familiare intesa come un processo dinamico programmato, attraverso il quale si garantisce il massimo grado di riunificazione possibile nella relazione tra genitori e figli nelle situazioni in cui, a seguito di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria, sia stato disposto l'allontanamento dal nucleo familiare o la limitazione dei rapporti con uno dei due genitori.

Il percorso è rivolto a tutti gli ATS coinvolti nell'implementazione del LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare - P.I.P.P.I., su fondo PNRR e FNPS, interessati a coinvolgere nel LEPS famiglie con cui sperimentare percorsi di riunificazione familiare. In media, hanno partecipato ad ogni incontro alla prima edizione dello Speciale Riunificazione Familiare, 120 tra RT, coach e operatori di EM. Accedono attualmente alla sezione dedicata a Speciale Riunificazione Familiare della piattaforma online dedicata alla formazione, ove sono a disposizione i relativi materiali, quasi 1600 operatori.

Obiettivo dello Speciale Riunificazione Familiare è duplice: garantire una formazione di base diffusa sull'approccio della Riunificazione e familiare e costruire i presupposti per lo svolgimento della ricerca sotto descritta sulla declinazione del LEPS in ottica di riunificazione familiare, attraverso la condivisione del referenziale teorico e degli aspetti metodologici.

I tempi hanno previsto un percorso che è stato realizzato in 4 appuntamenti online di 3 ore ciascuno, che si sono tenuti tra giugno e dicembre 2023.

I contenuti hanno riguardato:

1. La Riunificazione Familiare e il Rientro: possibili relazioni con i servizi e le attività esistenti;
2. Il coinvolgimento partecipativo delle famiglie: le Family Group Conference (FGC)
3. Un programma per l'accompagnamento alla Riunificazione Familiare: esempio da un'esperienza spagnola
4. L'implementazione del LEPS e la Riunificazione Familiare: una rivisitazione delle fasi, degli strumenti e dei dispositivi di P.I.P.P.I.

Allo Speciale Riunificazione Familiare segue ora un percorso di formazione continua che accompagna la seconda fase di lavoro del LEPS (P.I.P.P.I.12).

4.4.7.2. Azione di ricerca 1: Riunificazione familiare

La ricerca consiste in un percorso di co-costruzione e sperimentazione degli strumenti e della metodologia per attuare con le famiglie una declinazione operativa di P.I.P.P.I. adatta alle finalità della Riunificazione familiare, insieme gli operatori dei servizi e con il contributo delle famiglie.

Il percorso, avviato a fine 2023 si concluderà a giugno 2025, prevede incontri regolari di co-ricerca-azione-formazione con gli operatori; focus group con le famiglie di origine e quelle affidatarie; un monitoraggio congiunto (con operatori e famiglie); una attività di ascolto per dare voce ai bambini/e.

Lo scopo generale della ricerca è quello di introdurre nelle pratiche dei servizi e in seno al LEPS, i presupposti per l'avvio di percorsi di riunificazione familiare, come parte integrante dei percorsi di affidamento familiare (o inserimento in comunità) dei bambini/e.

A partire dall'ipotesi che l'implementazione del LEPS 'Prevenzione dell'allontanamento familiare' possa rappresentare un contesto di intervento ottimale per sperimentare una declinazione metodologica di P.I.P.P.I. che favorisca l'attivazione di processi di riunificazione familiare e, in alcuni casi, anche di rientro del bambino/a in famiglia, attraverso una ricerca-azione partecipativa, la finalità è quella di generare un processo riflessivo-trasformativo (Mezirow, 2016), che coinvolga il gruppo di operatori come ricercatore collettivo (Barbier, 2008) orientato alla co-costruzione delle conoscenze a partire dalla riflessione sulla pratica (Dahlberg et al. 2008; Joubert, Webber, 2020).

La domanda di ricerca è la seguente: come favorire l'implementazione di P.I.P.P.I. LEPS con le famiglie coinvolte da un provvedimento di affidamento familiare dell'autorità giudiziaria? Quali pratiche e metodologie favoriscono la gestione di innovativi processi di riunificazione familiare con queste famiglie?

L'approccio partecipativo è il cuore della metodologia di ricerca, la quale prevede il coinvolgimento attivo di tutte le persone coinvolte nel progetto di accompagnamento di ogni famiglia: operatori, famiglie di origine e famiglie affidatarie (o operatori di comunità), che assumono il ruolo di co-ricercatori in quanto protagonisti ed "esperti dell'esperienza" in atto.

Particolare attenzione è rivolta alla presenza delle famiglie di origine, sia come soggetti partecipanti alla ricerca, nel ruolo di co-ricercatori, sia come beneficiari di percorsi di accompagnamento specificatamente mirati al rafforzamento delle capacità genitoriali, al fine di poter realmente realizzare la finalità dell'affidamento familiare, come dispositivo a carattere temporaneo, in grado di garantire ad ogni bambino e ad ogni famiglia il loro massimo livello di riunificazione possibile in seguito ad un progetto intensivo e mirato.

I soggetti coinvolti sono: referenti Territoriali, coach e operatori di équipe multidisciplinare di 6 ATS della Regione Veneto impegnati nella dodicesima implementazione del LEPS PIPPI.

Le figure professionali coinvolte sono: Assistenti sociale, Educatori, Psicologi, Neuropsichiatri Infantili.

Le 12 famiglie sono tutte coinvolte in procedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile che hanno previsto l'affidamento familiare per il bambino/a o l'inserimento in comunità. Partecipano inoltre le famiglie affidatarie e gli operatori delle comunità che accolgono i bambini/e in affidamento.

4.4.7.3 Azione di ricerca 2: La declinazione del LEPS P.I.P.P.I. con le famiglie e i bambini che vivono in situazioni di vulnerabilità mafiosa.

La ricerca ha realizzato un'analisi di alcune delle misure di protezione operate dal Tribunale per i Minorenni nel Distretto Giudiziario di Reggio Calabria tra il 2012 e il 2020, attraverso il Progetto *Liberi di scegliere* (Adamo, 2019; Cascini, Di Bella, 2017). Riconoscendo nel legame delle famiglie con la criminalità organizzata un rischio per lo sviluppo psicofisico del bambino e la tutela dei suoi diritti, a partire dal 2012, su iniziativa del Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria, la giustizia minorile ha introdotto nuove strategie di intervento. Una specifica espressione di vulnerabilità familiare, la vulnerabilità mafiosa, viene definita attraverso questa ricerca di Dottorato, intitolata "Sfide e prospettive nella tutela dei diritti dell'infanzia in contesti mafiosi" (Rizzo, 2024), condotta in collaborazione con l'Università di Modena e Reggio Emilia e la Fondazione Reggio Children.

L'allora Presidente del Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria, Roberto Di Bella, ha evidenziato la ciclicità con cui i bambini coinvolti in reati di 'ndrangheta si ritrovavano in situazioni simili a quelle già vissute dai loro genitori quando erano minorenni, a causa della vicinanza alla criminalità organizzata. Questa consapevolezza ha portato a una riflessione su come sostenere il percorso di crescita dei bambini e rispettare

i loro diritti fondamentali. L'Autorità Giudiziaria ha riconosciuto che le famiglie coinvolte nel fenomeno mafioso espongono i bambini a diverse forme di negligenza parentale, caratterizzata da una carenza nella capacità di risposta ai bisogni evolutivi dei figli da parte delle figure genitoriali (Lacharité, Éthier, Nolin, 2006) e, nei casi più gravi, a maltrattamenti. Le disuguaglianze sociali e le condizioni di marginalità si consolidano all'interno del nucleo familiare, influenzando significativamente le traiettorie di vita dei bambini. In questi contesti, spesso i bambini rimangono invisibili, schiacciati tra le dinamiche adulte e le logiche criminali che pervadono la loro vita quotidiana. Di conseguenza, è stata evidenziata la necessità di analizzare e capire come costruire reti tra i servizi istituzionali e il privato sociale per garantire l'attuazione dei Provvedimenti e la presa in carico appropriata dei bambini e delle loro famiglie.

Metodologia delle azioni di ricerca

Attraverso il metodo misto esplicativo sequenziale (Trinchero, Robastro, 2019), che prevede la combinazione di metodi quantitativi e qualitativi nella ricerca, consentendo di «migliorare la ricerca stessa in termini di ampiezza, profondità e validità nei risultati prodotti e nei livelli di comprensione raggiunti» (Daigneault e Jacob, 2014), si è proceduto in due fasi principali. Inizialmente, è stato condotto uno studio quantitativo mirato a delineare le caratteristiche generali del fenomeno studiato. Successivamente, si è proceduto con lo studio qualitativo in profondità, combinando il metodo del caso studio multiplo (Stake, 2006) con l'approccio di indagine basato sul racconto biografico (Merrill e West, 2012). L'analisi qualitativa si è basata su 4 casi studi di famiglie che hanno partecipato al progetto *Liberi di scegliere*, individuate attraverso il "campionamento per casi critici" che consente di esaminare in modo approfondito e dettagliato le situazioni più significative e rilevanti della popolazione individuata nella fase esplorativa (Mortari e Ghirotto, 2019, p. 263). Il corpus di ricerca è costituito da 38 interviste condotte con 37 persone, tra cui: il bambino/ragazzo interessato, le famiglie d'origine, le famiglie affidatarie, gli operatori del servizio sociale, gli operatori della giustizia, i curatori speciali e i volontari del terzo settore.

L'analisi dei quattro casi studio - Elena, Davide, Valentina e Stefano - ha rivelato la complessità delle dinamiche familiari e sociali nelle situazioni di vulnerabilità mafiosa. Le azioni di presa in cura hanno riguardato l'individuazione e l'accompagnamento diretto dei bambini e delle loro famiglie, attraverso diverse strategie. In particolare, sono state implementate misure di allontanamento dal contesto familiare e territoriale per proteggere i bambini dai rischi legati alla criminalità organizzata e garantirne i diritti. Inoltre, là dove possibile, sono stati promossi interventi di supporto a favore delle competenze genitoriali, per aiutare i genitori a sviluppare competenze educative positive.

Lo studio delle misure avviate nel Progetto *Liberi di scegliere* ha ispirato l'avvio di un'azione di adattamento del Programma P.I.P.P.I. per garantire al sistema dei servizi sociali di utilizzare un adattamento di P.I.P.P.I. in queste specifiche situazioni di vulnerabilità mafiosa, tenendo conto delle raccomandazioni espresse nel Protocollo *Liberi di scegliere*. Esso raccomanda infatti di realizzare un accompagnamento che riconosca le specificità derivanti dall'appartenenza di uno o entrambi i genitori alla criminalità organizzata. Ciò ha permesso di riconoscere come, anche nei contesti più complessi e sfidanti, possano emergere opportunità significative per la crescita, il cambiamento e il rafforzamento delle relazioni familiari e comunitarie. Pur nell'estrema difficoltà di interagire con famiglie che vivono situazioni di illegalità e che agiscono con modalità violente, si rivela promettente riconoscere la distinzione tra l'identità di genitore e quella di "mafioso" per promuovere nuove forme di dialogo che consentano di aprirsi a una comprensione riflessiva delle esperienze di vita, facilitando l'emergere di nuovi percorsi di cambiamento, come quelli già sperimentati nell'ambito della giustizia riparativa.

Attualmente è in corso l'analisi di 4579 casi registrati in P.I.P.P.I. dal 25.09.2023 al 25.06.2024. Di essi, 4147 (90,57%) non presentano vulnerabilità mafiosa, mentre 398 casi (8,69%) non hanno informazioni disponibili riguardo a questa vulnerabilità. 34 casi (0,74%) sono stati identificati come in situazione di vulnerabilità mafiosa. La distribuzione dei 34 casi segnalati per vulnerabilità mafiosa in 13 Regioni conferma che la criminalità organizzata non può essere riferita ad una specifica area geografica e che la peculiarità delle sfide imposte da questo fenomeno renda necessario aprire nuove prospettive di protezione e tutela da mettere a disposizione dei servizi non solo del Sud Italia.

4.5 L'attuazione del Leps della supervisione, strumento che rafforza i servizi concorrendo a ridurre il rischio di errori professionali e di maltrattamento istituzionale sulla casistica degli allontanamenti

Nelle azioni individuate nel Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) si distinguono due maggiori ambiti di impiego: le Azioni di sistema e gli Interventi rivolti alle persone di minore età, e vengono individuate alcune attività considerate come essenziali nell'ottica della programmazione triennale, tra esse il LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali²³⁰.

Il LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali si colloca, dunque, in un quadro nazionale di rafforzamento del sistema complessivo di risposta ai bisogni sociali e si pone come un livello essenziale trasversale a tutti quelli previsti e definiti dal Piano Sociale Nazionale, al fine tanto di individuare le migliori risposte ai bisogni quanto di prevenire e contrastare i fenomeni di *burn-out*²³¹. Allo scopo di conseguire tale obiettivo è stata attivata una linea progettuale dedicata nel PNRR, integrata da risorse aggiuntive del Fondo sociale nazionale e della nuova programmazione europea²³².

Di seguito, si propongono alcune riflessioni inerenti alle connessioni tra i profili degli istituti previsti dalla legge 149 del 2001 e l'implementazione del LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali.

Le funzioni dei servizi sociali, segnatamente quelle rivolte a minorenni e famiglie, rappresentano, infatti, un tassello fondamentale per la promozione della tutela e del supporto in particolare dei c.d. 'soggetti fragili', tra questi i minori d'età laddove la situazione familiare non sia in grado di sostenerne autonomamente i percorsi di crescita e di sviluppo. L'ambito d'azione riguarda numerosi interventi di supporto e accompagnamento, nell'ottica della riduzione e contenimento del disagio familiare e quelli relativi all'esecuzione di procedimenti amministrativi, civili e penali.

In questo senso, nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, alla Scheda LEPS 2.7.2, "Supervisione del personale dei servizi sociali", è evidenziata l'importanza della supervisione nell'azione professionale e sulle competenze dell'assistente sociale – ed in generale degli operatori sociali – allo scopo di aiutare il supervisionato ad assumere al meglio le funzioni esercitate e a sostenere un esame critico della propria attività, nella consapevolezza della pluralità dei percorsi possibili per la risoluzione dei problemi, soprattutto in situazioni delicate come quelle che riguardano minorenni e loro famiglie. Al fine di garantirne l'effettività, la supervisione è considerata un obbligo per l'organizzazione, datore di lavoro, chiamata anch'essa a garantire servizi di qualità a tutela delle persone e delle comunità.

La complessità del sistema di protezione del minore di età e delle famiglie si colloca in un quadro normativo nazionale ed internazionale articolato e in evoluzione, dovendo adeguarsi ad una realtà che si modifica molto velocemente sotto diversi punti di vista: non cambiano soltanto le norme o i modelli di intervento, mutano il contesto sociale e lo scenario complessivo. Nel nostro Paese, oltre all'affermazione di principi importanti a favore delle persone di minore età e delle loro famiglie, sono stati normati molti interventi, denominati 'prestazioni sociali essenziali', all'interno del complesso sistema delle politiche di welfare. Sono stati indicati, quindi, alcuni Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) a favore di minorenni e nuclei familiari. Interventi e prestazioni che non possono essere concepiti come singole risposte e che interagiscono con una

230. Il 28 luglio 2021 la Rete della protezione e dell'inclusione sociale ha approvato il nuovo Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali che al suo interno contiene il Piano sociale nazionale 2021-2023 e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023. I LEPS fino ad ora introdotti sono: Supervisione del personale dei servizi sociali; Dimissioni protette; Prevenzione allontanamento familiare - P.I.P.P.I.; Potenziamento del servizio sociale professionale; Pronto intervento sociale; Accesso alla residenza anagrafica e fermo posta <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>

²³¹ Dal documento del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Strumento di accompagnamento all'implementazione della Scheda LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali, Roma, 2022

²³² Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale" del PNRR, Investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, Sub Investimento 1.1.4 Interventi per rafforzare i servizi sociali attraverso l'introduzione di meccanismi di condivisione e supervisione per gli assistenti sociali sul PNRR

domanda sociale e sociosanitaria complessa, integrandosi. In altri termini, vanno ricondotti a interventi di sistema con un approccio multidimensionale.

4.5.1 La governance e il ruolo professionale

La governance del sistema territoriale di welfare a favore dei minorenni e delle famiglie per essere efficace deve essere configurata in modo integrato e intersettoriale e guidata e monitorata tenendo in considerazione i servizi sociali, sociosanitari, sanitari e della giustizia. In quest'ottica ampia vanno declinati i LEPS, la supervisione in particolare, per garantire quella qualità dell'intervento che riduce il rischio di errore e di maltrattamento nelle situazioni di allontanamento.

Partendo dal presupposto che il minorenne ha diritto a vivere nel proprio ambiente familiare occorre assicurare tutte le condizioni perché ciò avvenga, secondo quanto è espressamente indicato nei dispositivi legislativi, negli orientamenti scientifici e culturali ai quali le professioni ed organizzazioni si ispirano, secondo i mandati, istituzionale e sociale, che formano la cornice di riferimento dell'azione professionale²³³.

L'attività professionale dell'assistente sociale, al pari delle altre professioni c.d. "d'aiuto", necessita di un accompagnamento nel processo di riflessione, apprendimento e valutazione di questi processi²³⁴, stante il collegamento tra benessere del professionista, benessere dell'organizzazione e benessere della popolazione più vulnerabile della società civile in cui i professionisti operano. In questo senso, la supervisione dell'azione professionale e delle relative competenze si colloca strategicamente rispetto al sistema dei servizi e alle potenzialità che può esprimere, ed anche studi di settore dimostrano che il benessere organizzativo aumenta la produttività e la qualità del sistema organizzativo²³⁵.

L'allontanamento di un minore d'età dal suo ambiente familiare e di vita avviene sempre per una esigenza di prevenzione e/o di protezione. La separazione genitori/figli ha lo scopo di tutelare i diritti dei minorenni e recuperare, ove possibile, con il sostegno dei servizi sociali e sanitari, la piena responsabilità genitoriale. L'allontanamento del minorenne dalla sua famiglia di origine è, quindi, un atto che va ben ponderato tenendo conto delle sue esigenze affinché rappresenti una condizione meno pregiudizievole rispetto alla permanenza in famiglia. Esso attiva un processo di protezione del minore di età riducendone il tempo di esposizione a situazioni che implicano stress e disagio emotivo; rappresenta un passo necessario per strutturare al meglio l'azione di sostegno tesa primariamente alla facilitazione, in tutti i casi in cui è possibile, di un ritorno nella famiglia di origine. È sempre e comunque un evento doloroso per il minorenne e per i genitori, portatore di un cambiamento repentino che l'evento separativo determina nelle rappresentazioni e nei significati attribuiti all'esperienza affettiva e relazionale²³⁶.

È un evento ad alta emotività e tensione anche per i professionisti che, insieme alla magistratura, intervengono prima, durante e dopo, sostanziato dalla valutazione dei molteplici fattori di rischio e fattori protettivi, la cui complessità è legata alle caratteristiche di personalità del minorenne (la sua capacità di 'resilienza') nonché alla pluralità di interventi che saranno attuati.

4.5.2 La specificità della supervisione al servizio sociale

Nello specifico del servizio sociale, la supervisione professionale contribuisce a individuare strategie per rendere coerenti i livelli di responsabilità del professionista assistente sociale. Tali responsabilità richiamano la deontologia professionale che guida le azioni dei professionisti nel rispetto del mandato istituzionale (nei confronti dell'organizzazione per cui opera), del mandato professionale (nei confronti della comunità

²³³ T. Bertotti, S. Fargion, P. Guidi, C. Tilli (curr.), *Ruolo e qualità del Servizio sociale nelle attività di tutela dei minorenni*, Quaderni della Fondazione nazionale degli Assistenti sociali, Roma, 2021

²³⁴ F. Merlini, S. Filippini, *La supervisione al servizio della valutazione: un'esperienza professionale*, in U. De Ambrogio et al., *L'assistente sociale e la valutazione*, Carocci, Roma, 2007, pp. 223-234

²³⁵ J. Carpenter, C. Webb, *Effective Supervision in Social Work and Social Care*, «Research Briefing», 43, Social Care Institute for Excellence, Londra, 2012; J. Carpenter, C. Webb, L. Bostock, *The surprisingly weak evidence based for supervision: findings from a systematic review of research in child welfare practice (2000–2012)*, «Children and Youth Services Review», 35 (11), 2013

²³⁶ Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali, *Processi di sostegno e tutela dei minorenni e delle loro famiglie – Linee guida*, CNOAS, Roma, 2015 <https://cnoas.org/wp-content/uploads/2019/06/Le-linee-guida.pdf>

professionale cui appartiene) e del mandato sociale (nei confronti della popolazione per e con cui lavora). Contestualmente, come espresso in precedenza, diventa anche spazio di rielaborazione e fronteggiamento delle tensioni emotive che interventi complessi di allontanamento o protezione di bambini e bambine comportano.

La supervisione è da intendersi, dunque, come “un sistema di pensiero-meta sull’azione professionale, uno spazio ed un tempo di sospensione, dove ritrovare, attraverso la riflessione guidata da un esperto, una distanza equilibrata dall’azione”²³⁷. Essa si connota, in tal senso, come uno spazio per ri-pensare l’agire professionale e per operare una valutazione e un’auto-valutazione dell’operato del professionista, il cui significato sia quello di dare valore alle azioni e di imparare dagli errori commessi per migliorare il servizio sociale e migliorarsi come professionisti. La pratica riflessiva è, perciò, come uno spazio in cui il pensiero è guidato da un esperto, vissuto nel e insieme al gruppo, volto alla promozione del miglioramento di sé come professionista, come gruppo di lavoro e come parte dell’organizzazione, con l’obiettivo di aumentare la consapevolezza del proprio essere e l’appropriatezza del proprio agire²³⁸.

Attraverso la supervisione si pongono le basi per la prevenzione di quei fenomeni sociali che generano sofferenza e disagio nella popolazione e spesso anche *burn-out* tra gli stessi professionisti, compresi quelli concernenti l’allontanamento di minorenni dal loro sistema familiare. In quanto “esterno” al gruppo supervisionato, l’intervento del supervisore mira ad assumere una funzione di indirizzo, di orientamento, di approfondimento e di analisi, rintracciando elementi “marcatori di contesto” della situazione oggetto di supervisione che altrimenti possono sfuggire all’osservazione e possono rappresentare l’origine dell’impasse lavorativa, con ricadute sulla efficacia dell’intervento e sulla efficienza del professionista, che spesso esita in situazione di stallo o *burn-out*. Come nel lavoro d’équipe e di rete, la condivisione in supervisione obbliga a coordinare le prassi e a trovare accordo in maniera partecipata sugli step dell’intervento sociale con risparmio di energie personali e, anche, di risorse pubbliche.

La supervisione ha altresì l’obiettivo di tracciare traiettorie di intervento nuove ed evolutive e di stimolare più funzionali strategie di *problem-solving* per risolvere un’impasse lavorativa. In un’ottica costruttiva, la supervisione è una coordinazione di pensieri, azioni ed emozioni, che si sviluppano all’interno di un preciso contesto con la definizione di precisi obiettivi condivisi. Attraverso le fasi di osservazione, valutazione e feedback facilita l’autovalutazione, il *modeling* e il *problem solving* reciproco, stimolando l’autoefficacia.

La supervisione è un modo non lineare ma complesso di fare formazione, è il contesto in cui far evolvere la riflessione guidata rispetto alle idee, alle ipotesi di intervento, alle azioni, ai vissuti, ai significati e anche alle relazioni tra i soggetti coinvolti e i loro obiettivi di lavoro, favorendo il confronto di gruppo. Tale attività è un efficace antidoto contro ogni elemento (ad esempio l’eccessivo coinvolgimento emotivo – sempre presente quando ci si occupa di difficoltà vissute da minori d’età e famiglie – che alcune situazioni possono ingenerare anche nei professionisti più esperti) che interferisce in modo negativo con il corretto esercizio professionale e previene quindi possibili abusi e rafforza un servizio pubblico che opera per il ben-essere delle persone presenti sul territorio di riferimento. La supervisione, quindi, assume ancor più significatività laddove i servizi intervengano in situazioni familiari complesse e a rischio per i minorenni coinvolti. In questo senso, la supervisione può rispondere ad esigenze e richieste di natura sia “preventiva” che “riparativa”²³⁹; può infatti proporsi come un intervento orientato a limitare lo scadimento nella motivazione, nell’appropriatezza tecnica e metodologica o come un intervento che si pone l’obiettivo di tentare di rimuovere criticità o difficoltà esistenti nell’interpretazione dei mandati professionali o nelle dinamiche del contesto istituzionale all’interno del quale il professionista opera. La supervisione professionale si connota quindi come buona prassi del servizio pubblico.

Il percorso di supervisione deve essere strutturato, pertanto, in modo tale da consentire l’elaborazione dei vissuti emotivi degli operatori sociali coinvolti a vario titolo nei servizi sociali per poter meglio esercitare le funzioni nei confronti delle persone beneficiarie – in particolare se minorenni – delle azioni professionali e

²³⁷ E. Allegrì E., *La supervisione nei servizi sociali e sociosanitari*, Carocci Editore, Roma, 2023

²³⁸ L. Bini L., G. Pieroni, S. Rollino S., *La supervisione nel servizio sociale*, Carocci, Roma, 2017; A. Nuzzacci, *Pratiche riflessive, riflessività e insegnamento*, «Studium Educationis», 3, 2011

²³⁹ M. Burgalassi, C. Tili, *La supervisione professionale nel servizio sociale: gli elementi definitivi della questione e una ricognizione sulla situazione italiana*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 1, 2018

delle prestazioni erogate. È finalizzato, inoltre, all'analisi delle pratiche professionali che gli operatori mettono in atto, sul piano metodologico, valoriale, deontologico e relazionale, dando spazio alla riflessione condivisa e alla valorizzazione delle esperienze di gruppo, per giungere alla risoluzione dei problemi emergenti. Deve favorire la ristrutturazione degli strumenti relazionali e comunicativi, per favorire l'instaurazione dei rapporti fiduciari con le persone e un clima di collaborazione all'interno dell'organizzazione di lavoro. È necessario avere spazi di analisi che permettano ai professionisti coinvolti di valutare, ad esempio, i fattori protettivi e le risorse, i rischi e le vulnerabilità e precisare obiettivi e risultati attesi per ogni specifica situazione. Da non sottovalutare quale obiettivo specifico della supervisione, infine, quello di promuovere e valorizzare il ricorso alla raccolta di dati e di stimoli, favorendo e sostenendo la centralità della ricerca sociale²⁴⁰.

In particolare, nel lavoro che coinvolge persone di minore età ed i loro sistemi familiari, si deve essere consapevoli, ad esempio, che vi sono bisogni e risorse che possono essere anche confliggenti o inespressi. Così un diritto può essere ridotto a una prestazione, ma si realizza secondo logiche di processo non determinabili *ex ante*.

L'analisi degli interventi di natura preventiva o protettiva, compresi quelli di sostegno, a favore di ragazzi e famiglie deve quindi tener conto dell'evoluzione e integrazione di differenti LEPS che concorrono a costituire l'esigibilità dei diritti che a loro sono stati riconosciuti.

Una visione ampia consente, quindi, di comprendere che l'attuazione del LEPS supervisione, come descritto in precedenza, sia fondamentale per ridurre errori, sottovalutazioni, financo al maltrattamento istituzionale. Il carico emotivo, la fatica post pandemica e le richieste emergenti legate a complessità sociali sempre più evidenti, possono incidere sull'azione di professionisti e operatori coinvolti nelle situazioni di protezione dell'infanzia. I medesimi fattori di stress e rischio, peraltro, sono oggi evidenti anche tra i ragazzi e le famiglie che sempre più chiedono aiuto alle strutture del Servizio sociale e del Servizio sanitario nazionale.

Ulteriore fattore di potenziale rischio, su cui un ampliamento e potenziamento progressivo della supervisione può incidere, si determina constatando la diversità di istituzioni e organizzazioni che in questo settore delicato e importante intervengono. Tale differenziazione, anche solo come elemento oggettivo, può constatarsi verificando l'attuale presenza di assistenti sociali impegnati in questo specifico settore di intervento. Dai servizi sanitari come Consultori o Ospedali, al Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità sino alle strutture e servizi di Terzo settore rivolte a minorenni e famiglie.

Gli Ambiti di esercizio professionale e occupazionale degli assistenti sociali al 15 febbraio 2024, rappresentano una 'istantanea' di questa realtà multistakeholder e intersettoriale. Di 47.198 assistenti sociali iscritti, circa 12.829 esercitano la professione negli Enti locali, 6.455 nel Servizio sanitario nazionale e 8.870 in cooperative, 1460 nel sistema della Giustizia e oltre 3000 in altre realtà di Terzo settore²⁴¹.

Tutti questi professionisti, in larga parte, intervengono in differenti fasi delle situazioni prodromiche o successive a interventi di allontanamento e protezione dei minorenni o per il rientro degli stessi nelle loro famiglie. La supervisione, rispetto ai rischi di errore, oggi è prevista nell'ambito dei servizi sociali territoriali degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), ma è auspicabile che progressivamente possa essere elemento qualificante di tutti i servizi a favore delle persone, delle famiglie e delle comunità.

Un auspicio che considera l'importanza di garantire interventi sempre più qualificati e mirati nell'interesse del minorenne inteso come "quell'insieme di fattori soggettivi, familiari e sociali che promuovono lo sviluppo armonico e favoriscono la crescita del bambino e dell'adolescente, e, in quanto tali, non si contrappongono per definizione agli interessi e ai diritti dei genitori, ma debbono e possono trovare compiuta espressione prima di tutto nella famiglia d'origine o, in seconda istanza, in contesti familiari altri."²⁴²

Tutti i professionisti sono individui che mettono in gioco la propria soggettività in una relazione in cui è coinvolto un interlocutore, singolo o multiplo, e ciò richiede competenze personali oltre a quelle di analisi, valutazione e progettazione in quel determinato contesto familiare e sociale. L'apporto della supervisione diventa spazio necessario di pensiero, confronto e ricollocazione del senso stesso dell'intervento. È di tutta

²⁴⁰ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Strumento di accompagnamento all'implementazione della Scheda LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali*, Roma, 2022

²⁴¹ Dati Consiglio nazionale degli Assistenti sociali al 15 febbraio 2024

²⁴² M. Carbone, F. Codazzi, R. Dellerà, P. Gualtieri, M. Gallina (curr.), *L'assistente sociale e la tutela dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia*, Ordine degli Assistenti sociali - Consiglio regionale della Lombardia, Milano, 2013

evidenza, anche alla luce della letteratura nazionale e internazionale, che non sono sufficienti norme, prassi e codici etici per intervenire in tutte le situazioni che per definizione sono uniche specifiche e collocate. Investire nei percorsi di supervisione, qualificata deve rimanere prioritario nell'intero sistema dei servizi a favore di minorenni e famiglie. La sua assenza può solo aumentare i rischi di errore e maltrattamento.

La necessità di riflessioni sugli effetti degli interventi realizzati o sulla valutazione dei loro esiti, ancorché sulle relazioni con i soggetti coinvolti o la metodologia utilizzata in quella situazione, devono diventare una parte integrante del processo di aiuto che la Repubblica garantisce a tutti i cittadini. Ciò vale ancor più per le situazioni che coinvolgono minorenni e i loro sistemi familiari.

Ad oggi, l'introduzione e l'implementazione del LEPS Supervisione, è in una prima fase che evidenzia una buona rispondenza dei territori e dei servizi. Il finanziamento strutturale tramite i fondi del PNRR e del Fondo nazionale politiche sociali garantisce un livello di copertura significativo sull'intero territorio nazionale. Con i soli fondi del PNRR sono 216 i progetti finanziati in tutta Italia che prevedono il coinvolgimento nelle tre azioni di supervisione (A1, A2 e A3) di circa 23mila operatori sociali, di cui 15mila assistenti sociali occupati a vario titolo negli enti locali. L'obiettivo del riparto del Fondo Nazionale Politiche Sociali affidato alle Regioni è quello di uniformare il livello di copertura sull'intera penisola, "privilegiando" in fase di assegnazione delle risorse gli ATS non beneficiari di PNRR. Questo *modus operandi* adottato in sinergia tra il livello statale e quello regionale dovrebbe garantire nel breve termine di raggiungere un livello di copertura totale e un coinvolgimento strutturale dei professionisti assistenti sociali, essenziale per il raggiungimento del LEPS.

In conclusione, riprendendo il quadro complessivo, bisogna essere consapevoli che la supervisione, nell'intervenire sistematicamente negli interventi a favore di tutta la popolazione e dei professionisti coinvolti in interventi di tutela e protezione delle persone di minore età, diventa strumento sia di innalzamento della qualità che di contenimento di possibili errori e sottovalutazioni.

"L'attenzione verso i professionisti rappresentata dall'inedita opportunità di accedere alla supervisione professionale e organizzativa, riconosciuta come livello essenziale, si inserisce a pieno nel percorso che da molti anni il servizio sociale professionale sta compiendo verso un costante miglioramento della qualità del proprio lavoro inteso, certo, come diritto del professionista ma soprattutto come responsabilità di competenza verso le persone e le comunità delle quali si prende cura."²⁴³

Un LEPS che, evidentemente, diventa centrale per l'integrazione e lo sviluppo dei servizi a favore delle famiglie, di sostegno ai genitori e di attenzione ai diritti dei minorenni. In altre parole, l'attuazione e la realizzazione della supervisione diventa un'occasione storica per i servizi sociali e sociosanitari italiani, responsabilizzando tutti gli attori del sistema a favore delle future generazioni.

4.6 La sperimentazione nazionale dell'accompagnamento verso l'autonomia

4.6.1. La sperimentazione care leavers

Già nella precedente Relazione fu dato conto di quanto avvenuto nel 2017 quando con la legge n.205 del 2017, articolo 1, comma 250, ha stanziato una riserva pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, nell'ambito della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, destinata ad interventi in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria. La legge di bilancio del 2021 ha prorogato per il triennio 2021-2023 il Fondo che promuove interventi volti a prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia dei e delle care leavers.

La sperimentazione avviata coinvolge neomaggiorenni in grado di intraprendere un percorso di autonomia e che potranno beneficiare di un progetto strutturato di accompagnamento verso l'età adulta fino al raggiungimento del 21esimo anno di età. Nella definizione di tale progetto individualizzato è centrale la partecipazione attiva del ragazzo o della ragazza. La co-progettazione e la co-responsabilità diventano il fondamento per supportare i care leavers nel loro percorso di crescita.

²⁴³ Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali, *Processi di sostegno per i minorenni e le loro famiglie – Linee guida CNOAS – Indicazioni e criteri operativi per gli assistenti sociali nelle azioni di protezione, tutela e cura delle relazioni in età evolutiva*, Cnoas, Roma, 2021

La sperimentazione individua come figura chiave e innovativa il cosiddetto tutor per l'autonomia, una figura terza rispetto ai servizi territoriali e agli adulti che sono stati punto di riferimento nell'accoglienza, e a cui la sperimentazione attribuisce la funzione di accompagnatore a supporto dei beneficiari. Il tutor lavora in rete con il servizio sociale, la comunità o la famiglia affidataria, i servizi del territorio e altri care leavers con l'obiettivo di rafforzare la rete sociale, affettiva e di sostegno di ciascun ragazzo. Rappresenta un nuovo riferimento educativo che ha come finalità lo sviluppo dell'autonomia e dell'empowerment personale e il potenziamento della capacità del care leaver di affrontare una vita autonoma fuori dal meccanismo della tutela.

L'organismo operativo chiave e più vicino al ragazzo e alla ragazza per co-progettare, accompagnare e valutare i singoli progetti è l'équipe multidisciplinare. Il centro dell'équipe è il care leavers stesso; l'assistente sociale, il tutor per l'autonomia e altri soggetti che possono sostenere la progettazione sono gli altri componenti dell'équipe²⁴⁴.

4.6.2 Lo stato di attuazione della Sperimentazione

La sperimentazione care leavers ha coinvolto, ad oggi, cinque coorti di beneficiari, tre coorti sono afferenti alla prima triennalità di finanziamento e due coorti alla seconda triennalità.

Gli ambiti territoriali sociali che hanno aderito alla sperimentazione per il primo triennio sono 67 appartenenti a 17 Regioni. Il numero degli ambiti territoriali è rimasto pressoché costante per ogni annualità di finanziamento: 40 per la prima e la seconda, 38 per la terza coorte.

La seconda triennalità ha visto, con l'adesione della Valle d'Aosta, un ampliamento delle regioni coinvolte nella sperimentazione²⁴⁵. Rispetto alla prima triennalità si registra, tendenzialmente, una volontà da parte delle regioni di diffondere la sperimentazione sui territori coinvolgendo ambiti che non avevano partecipato in precedenza; allo stesso tempo per alcuni ambiti territoriali si registra una continuità di adesione che ha permesso, in talune situazioni, di maturare un'esperienza su tutte le coorti avviate con la prima e con la seconda triennalità. Gli ambiti territoriali che hanno aderito alla seconda triennalità della sperimentazione sono 55 per la prima coorte e 50 per la seconda coorte. Sulla base dei dati inseriti all'interno del sistema informativo ProMo (Progettazione e Monitoraggio) dagli operatori degli ambiti territoriali, al mese di giugno 2024, risultano complessivamente coinvolti dall'inizio della sperimentazione, considerando il turn over degli operatori, circa 1.900 professionisti di cui 375 referenti e personale amministrativo a livello regionale e di ambito e 1.520 tra assistenti sociali, tutor per l'autonomia e altri operatori.

Tavola 49. Ambiti coinvolti nella sperimentazione

Regioni	Prima triennalità			Seconda triennalità	
	Ambiti I coorte	Ambiti II coorte	Ambiti III coorte	Ambiti I coorte	Ambiti II coorte
Abruzzo	Spoltore	Vasto	Montesilvano		Val Vibrata
Calabria	Cosenza	Cosenza		Corigliano-Rossano, Mesoraca, Trebisacce	Paola Cetraro, Reggio Calabria
Campania	Atripalda, Baronissi	Azienda Consortile Agro Solidale, Ischia, Lioni	Baronissi, Benevento	Giugliano in Campania, Mondragone, Salerno, Torre Annunziata	Casoria, Napoli, Pozzuoli
Emilia Romagna	Bologna, Reggio Emilia	Bologna, Reggio Emilia	Bologna, Reggio Emilia	Bologna, Ferrara, Forlì, Piacenza, Ravenna	Bologna, Ferrara, Forlì, Piacenza, Ravenna

²⁴⁴ Per una descrizione dettagliata del paradigma, della metodologia e dei dispositivi che definiscono tale progettualità si rimanda alla quinta relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001 e al sito dedicato <https://www.careleavers.it/>.

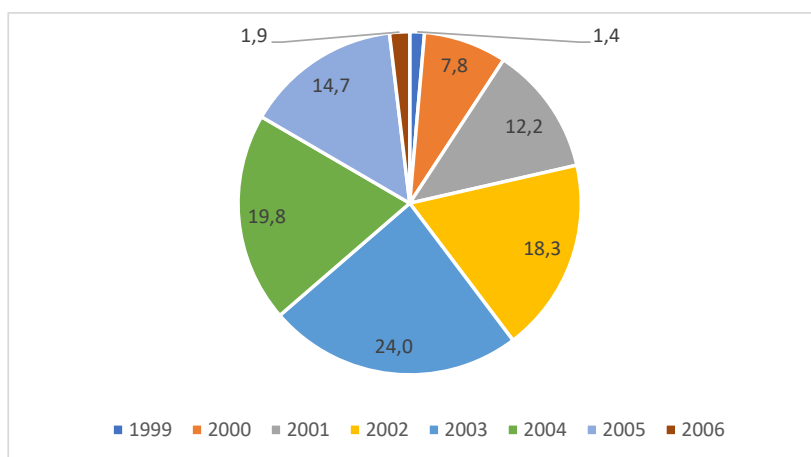
²⁴⁵ Le regioni coinvolte per la prima e la seconda triennalità sono: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

Friuli Venezia Giulia	Latisana, Trieste	Trieste	Valli e Dolomiti Friulane	Comuni del Torre	Comuni Sile e Meduna
Lazio	Roma Capitale	Roma Capitale	Roma Capitale	Alatri, Frosinone, Roma Capitale, Vetralla	Alatri, Frosinone, Roma Capitale, Vetralla
Liguria	Genova, Savona	Genova, Savona	Chiavari, Genova	Genova, Savona	Genova, Sanremo
Lombardia	Carate Brianza, Castellanza, Como, Crema, Milano	Bergamo, Brescia, Carate Brianza, Crema, Isola Bergamasca, Milano	Bassa Bresciana, Carate Brianza, Crema, Mantova, Sud Est Milano, Valle Imagna-Villa D'Almè, Visconteo Sud Milano	Sud Est Milano, Carate Brianza, Crema, Milano, Tradate, Valle Imagna-Villa D'Almè	Brescia ovest, Milano, Morbegno, Seregno, Treviglio, Valle Imagna-Villa D'Almè
Marche	Ancona, Jesi	Ancona, Jesi	Ancona, Jesi	Macerata, Marca Senone	Fermo, Osimo
Molise	Isernia	Termoli	Termoli	Larino	Campobasso
Piemonte	Asti, Torino	Asti, Torino	Asti, Torino	Asti, Cissaca, Monviso Solidale, Torino	Asti, Monviso Solidale, Torino
Puglia	Bari, Fasano-Ostuni, Mola di Bari	Altamura, Bari, Fasano-Ostuni, Taranto	Bari, Conversano, Manfredonia, Taranto	Cerignola, Foggia, Manduria, Mesagne, Trani-Bisceglie	Grumo Appula, Massafra, Modugno
Sardegna	Cagliari	Plus Quartu Parteolla			
Sicilia	Messina, Palermo	Palermo		Catania, Licata, Ragusa	Mazzara del Vallo, Palermo, Trapani
Toscana	Firenze, Grosseto, Lucca	Arezzo, Firenze, Lucca	Firenze, Grosseto, Lucca	Empoli, Fiorentina Nord Ovest e Fiorentina Sud Est, Livorno, Lucca, Valli Etrusche	Empoli, Fiorentina Nord Ovest e Fiorentina Sud Est, Firenze, Grosseto interambito, Livorno, Valli Etrusche
Umbria	Foligno, Marsciano, Narni	Perugia, Terni	Città di Castello, Comuni del Trasimeno, Terni	Foligno, Perugia	Perugia, Spoleto
Valle d'Aosta				Regione Autonoma Valle d'Aosta	Regione Autonoma Valle d'Aosta
Veneto	Ulss 2 Marca trevigiana, Ulss 6 Euganea, Ulss7 Pedemontana, Ulss8 Berica, Ulss9 Scaligera, Venezia, Verona	Ulss 2 Marca trevigiana, Ulss 6 Euganea, Ulss7 Pedemontana, Ulss8 Berica, Ulss9 Scaligera, Venezia, Verona	Ulss 2 Marca trevigiana, Ulss 6 Euganea, Ulss7 Pedemontana, Ulss8 Berica, Ulss9 Scaligera, Venezia, Verona	Asole, Camposampierese, Portogruaro, Sona, Venezia, Verona	Arzignano, Bassano del Grappa, Conegliano, Thiene, Venezia

Il sistema informativo ProMo permette di restituire alcuni dati, inseriti dalle équipe multidisciplinari, relativi alla fase di assessment e a quella di progettazione individualizzata. I care leavers per i quali, al 31 gennaio 2024, è stata avviata l'Analisi preliminare (AP) sono 1.084: 770 per il primo triennio e 314 appartenenti al

secondo triennio. L'analisi preliminare viene compilata su un numero potenziale di beneficiari, l'esito di questa può infatti condurre l'équipe multidisciplinare alla valutazione dell'opportunità di attivare servizi maggiormente rispondenti alle esigenze di alcuni ragazzi e quindi alla decisione di non inserire il care leavers nella sperimentazione. Complessivamente le ragazze e i ragazzi per i quali è stata svolta l'AP sono nati tra il 1999 e il 2006, con una netta predominanza dei nati tra il 2001 e 2003 che coprono poco più della metà dei care leavers censiti.

Figura 102 – Anno di nascita



In relazione al genere, prevalgono le ragazze rispetto ai ragazzi, con una quota femminile che si aggira intorno al 60%, mentre il dato sulla cittadinanza rileva che il 76% dei giovani coinvolti ha cittadinanza italiana. Dall'AP emerge che il 21% dei potenziali beneficiari è in uscita da un affidamento etero familiare, il 61% da una comunità residenziale ed il restante 18% da altre tipologie di contesto di accoglienza.

In merito al progetto, che complessivamente il servizio sociale territoriale può aver impostato ancora prima della partecipazione alla Sperimentazione, si osserva che per il 55% dei care leavers al momento della compilazione dell'analisi preliminare è stato richiesto il prosieguo amministrativo.

I dati relativi al titolo di studio, così come indicati nella fase di assessment, mostrano una maggioranza assoluta di giovani in possesso della licenza media (69%), seguiti con percentuali pressoché analoghe da coloro che hanno ottenuto un diploma secondario di secondo grado (14%) e da coloro che hanno conseguito la qualifica, triennale o biennale, di istruzione e formazione professionale (12%).

Tavola 50 - Titolo di studio

Titolo di studio	%
Nessun titolo	0,2
Licenza elementare	0,9
Licenza media	68,8
Qualifica professionale regionale di I livello (biennale)	3,1
Qualifica Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) (triennale o quadriennale)	12,1
Diploma secondario di secondo grado (licei, istituti tecnici, istituti professionali)	13,9
Istruzione Tecnica Superiore - ITS	0,8

Il dato che mostra la maggioranza assoluta dei care leavers in possesso della licenza media (69%), durante la fase di compilazione dell'analisi preliminare, è strettamente in relazione alla percentuale di coloro che, sempre dalle schede di analisi preliminare, sono impegnati in corsi di studio ed attività formative (67%) e ai dati che emergono dalla Tavola 3 che fotografa la condizione occupazionale dei care leavers.

Tavola 51 - Frequenza attuale corsi di studio e attività formative

Frequenza attuale corsi di studio e attività formative	%
Scuola secondaria di secondo grado	55,9
Altro	23,1
Corso di istruzione tecnica superiore (ITS, IFTS)	11,3
Corso di laurea	5,3
Tirocinio	3,7
Apprendistato	0,7

Tavola 52 - Condizione occupazionale

Condizione occupazionale	%
Studente	59,8
In cerca di prima occupazione	10,8
NEET (giovane tra i 15 e i 29 anni non impegnato nello studio, né nel lavoro, né nella formazione)	5,6
Occupazione a tempo determinato (tempo pieno o part time)	5,1
Inoccupato	4,5
Disoccupato	4,1
Occupazione precaria, lavoro protetto, lavoro socialmente utile	3,6
Altro	3,5
Contratto di apprendistato	1,5
Occupazione stabile (tempo pieno o part time)	1,2
Perceptore di ammortizzatori sociali	0,3

La valutazione emersa dalla compilazione dell'analisi preliminare, da parte dell'équipe, viene approfondita attraverso il Quadro di analisi che permette di analizzare i bisogni e le risorse di ciascun care leavers rispetto a due aree, "conteso di vita" e "bisogni della persona". I Quadri di analisi, caricati nel sistema informativo ProMo alla data del 31 gennaio 2024, sono 822.

I bisogni che fanno riscontrare i valori percentuali più alti per l'area "contesto di vita", come si evince dalla tavola seguente, sono, considerando congiuntamente i bisogni evidenti, quelli moderati e quelli leggeri, le risorse economiche attuali e potenziali, seguite dalla situazione abitativa e dalle risorse familiari. Per contro, le risorse relazionali e attività con il contesto sociale e i bisogni cognitivi ed educativi vengono individuate come risorse.

Tavola 53 - Area Contesto di vita

Bisogni e risorse	Bisogno evidente (%)	Bisogno moderato (%)	Bisogno leggero (%)	Né bisogno né punto di forza (%)	Forza/risorsa (%)	Evidente forza/risorsa (%)
Risorse economiche attuali e potenziali	40,2	28,1	14,0	10,4	5,7	1,5
Capacità di gestione del budget e di risparmio	18,1	23,7	19,9	14,8	19,8	3,7
Situazione abitativa attivabile con l'uscita dalla comunità residenziale o dalla famiglia affidataria	44,8	19,1	8,4	14,6	8,2	4,8
Bisogni di relazione, sicurezza, stabilità, autonomia e socializzazione	21,4	28,0	19,7	15,0	12,5	3,5
Bisogni di base, di salute (fisici e fisiologici) e materiali	7,3	19,2	22,0	24,3	17,7	9,5
Bisogni cognitivi e educativi	7,0	19,8	20,6	19,8	23,3	9,5

Risorse familiari nella famiglia di origine	36,5	23,8	11,2	21,5	6,0	1,0
Risorse e relazioni nella famiglia allargata	29,2	19,5	11,0	25,9	11,9	2,5
Risorse e relazioni nelle parentele più lontane	38,7	13,5	8,4	35,5	3,1	0,8
Risorse relazionali e attività con il contesto sociale	11,6	20,4	19,1	15,2	26,4	7,3

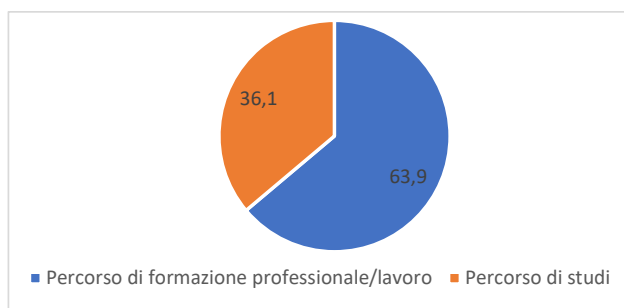
Nell'area "Bisogni e risorse della persona" sono il profilo sul mercato del lavoro, le abilità trasversali (ad esempio analizzare e risolvere problemi, risolvere conflitti, lavorare in gruppo) e la capacità di fronteggiare difficoltà e situazioni di crisi ad essere evidenziati come maggiori bisogni. I valori percentuali più alti tra le risorse si registrano sullo stato di salute e funzionamenti, sulla cura di sé in relazione ai contesti e agli ambienti e sulle competenze relative alla comunicazione.

Tavola 54 – Area Bisogni e risorse della persona

Bisogni e risorse	Bisogno evidente (%)	Bisogno moderato (%)	Bisogno leggero (%)	Né bisogno né punto di forza (%)	Forza/risorsa (%)	Evidente forza/risorsa (%)
Stato di salute fisica e funzionamenti	4,0	7,7	12,8	17,9	31,3	26,4
Stato di salute psichica/psicologica e funzionamenti	10,9	21,2	21,0	18,7	20,3	7,9
Cura della persona in relazione agli ambienti e ai contesti	3,9	8,9	14,0	17,1	37,1	19,0
Capacità di fronteggiamento delle difficoltà e situazioni di crisi	16,9	23,8	21,9	15,8	17,6	4,1
Istruzione	11,8	14,4	14,9	16,8	28,0	14,1
Competenze relative alla comunicazione	3,3	8,4	11,7	20,8	29,0	26,9
Bisogni cognitivi e educativi	13,1	15,6	17,8	33,9	14,8	4,9
Competenze relative al saper fare	8,5	13,9	17,3	23,9	28,4	8,1
Abilità trasversali	17,0	22,4	21,7	16,2	19,1	3,7
Profilo sul mercato del lavoro	28,4	23,9	13,2	19,6	12,0	2,9
Esperienze realizzate negli ultimi anni a partire dalle più recenti	22,3	19,4	12,9	22,3	20,1	3,0
Mobilità e spostamenti	8,6	12,2	12,6	17,7	31,5	17,4

Alla data del 31 gennaio 2024, il caricamento dei dati dei progetti individualizzati è stato avviato per 800 care leavers (636 della prima triennalità e 164 della seconda triennalità). Il 64% ha indicato al momento della stesura, nell'ultima versione di progetto disponibile alla data in cui sono stati estratti i dati per il presente contributo, la scelta di un percorso professionale di orientamento al lavoro o inserimento lavorativo, il restante 36% un percorso di studi superiori o universitari.

Figura 103- Tipologia di percorso per l'autonomia



Considerando più ampiamente le progettualità, gli obiettivi generali su cui si concentra il lavoro dell'équipe sono relativi a potenziamento e sviluppo del benessere e funzionamento della persona (per il 59% dei progetti), raggiungimento della condizione lavorativa/occupazionale (54%), potenziamento dei percorsi di istruzione, formazione, sviluppo delle competenze (52%), mantenimento o miglioramento della condizione abitativa (49%), miglioramento della condizione economica e esigibilità dei diritti (46%), miglioramento mobilità (43%), potenziamento delle reti di prossimità (27%), soddisfazione delle azioni di cura (17%).

4.6.3 Le Youth Conference

La grande innovazione che la sperimentazione sta attuando è la partecipazione attiva dei ragazzi e delle ragazze neomaggiorienni, sia a livello di progetto individualizzato per l'autonomia, sia a livello di gruppo di care leavers. Il decreto di implementazione della sperimentazione prevede la presenza di organismi collettivi di valutazione, le Youth Conference (YC), per garantire la partecipazione attiva di tutti i beneficiari, che si articolano a livello locale, regionale e nazionale. Tali organismi hanno l'obiettivo di far emergere il punto di vista dei care leavers attraverso l'identificazione dei punti di forza e dei nodi critici della sperimentazione che i giovani individuano partendo dalla loro esperienza diretta. Ciò si sostanzia nel potere, dei ragazzi e delle ragazze, di incidere in modo significativo sulla valutazione di questa politica pubblica, nonché sulla sua implementazione e sul suo miglioramento. Si sottolinea che le Youth Conference si pongono in linea con quanto previsto dalle Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche (LG n.4/2019), approvate per favorire la partecipazione di cittadini alla valutazione della performance organizzativa.

Le Youth Conference rappresentano, dunque, uno strumento di monitoraggio e valutazione collettiva della sperimentazione da parte dei beneficiari, oltre a uno strumento partecipativo. Nel percorso di condivisione in gruppo, atto a valutare la progettualità stessa, si punta a valorizzare l'ascolto del loro punto di vista in quanto stakeholders chiave al centro delle strategie di partecipazione in seno alla sperimentazione. Le Youth Conference contribuiscono a dare forma e orientare il percorso stesso della sperimentazione. Dall'inizio delle attività sui territori, con l'avvio della prima coorte della prima triennalità, sono state svolte 320 YC locali, 120 YC regionali e 5 YC nazionali²⁴⁶.

Con le Youth Conference il sistema dei servizi locali e la governance del progetto ai suoi vari livelli hanno l'occasione di interloquire, in un'ottica di valutazione della soddisfazione dei beneficiari, allo scopo di migliorare obiettivi, contenuti della sperimentazione e la sua attuazione a livello locale. Tale spazio di interlocuzione si sostanzia a livello territoriale, principalmente, nei tavoli locali ed in quelli regionali. I tavoli sono un ulteriore dispositivo previsto dalla sperimentazione che vede la partecipazione di diversi attori – individuati sia tra coloro che hanno una funzione diretta all'interno del progetto, sia tra i diversi attori sociali (servizi pubblici, privati, rappresentanti del terzo settore e della società civile) – che possono contribuire alla realizzazione dei progetti per l'autonomia e a promuovere azioni di sistema che individuano le soluzioni più adeguate ed efficaci per problemi complessi. I tavoli sono il luogo in cui la comunità è chiamata a fare rete e a sentirsi coinvolta e responsabile nel favorire l'autonomia dei care leavers, l'esercizio e la tutela dei loro diritti.

²⁴⁶ Il dato è aggiornato a febbraio 2024.

A livello nazionale, la stessa YC nazionale è uno spazio di confronto tra i ragazzi ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, confronto che si allarga con la partecipazione di alcuni care leavers rappresentanti della YC nazionale agli incontri della Cabina di regia nazionale²⁴⁷. L'ascolto nei tavoli, locali e regionali, delle riflessioni e delle proposte scaturite, ai vari livelli delle YC, dal confronto tra i care leavers ha permesso che venissero messe in circolo risorse già presenti sul territorio o che nuove opportunità nascessero a supporto dei percorsi verso la vita adulta dei giovani. I percorsi partecipativi innescati dalle YC hanno promosso, a livello nazionale, nel corso degli anni alcuni interventi migliorativi tra i quali si segnalano: una modifica delle regole collegate all'erogazione della Borsa per l'autonomia, la creazione da parte degli stessi ragazzi del video "Ciack: si cresce!", la pubblicazione di un vademecum sulla sperimentazione e la creazione del sito dedicato a tale progettualità²⁴⁸.

4.6.4 La ricerca sull'assistente sociale per il giovane adulto

La sperimentazione rappresenta la prima politica nazionale rivolta ai care leavers, ragazze e ragazzi neomaggiorenni che lasciano il sistema di cura ed accoglienza per affrontare la transizione verso la vita autonoma. Tale transizione rappresenta una sfida, per gli stessi care leavers, se consideriamo che circa il 70% dei giovani con età tra i 18 ed i 34 anni, celibi e nubili, vive con almeno un genitore (Report ISTAT 2022, «I giovani e la transizione allo stato adulto»). La sfida si pone anche per gli operatori dei servizi, che hanno lavorato con i minorenni di età allontanati dalla famiglia di origine ed ora li accompagnano verso l'età adulta, e per il territorio, che si interfaccia con neomaggiorenni chiamati a rendersi autonomi al di fuori di un contesto familiare supportivo.

Il presupposto, dunque, è un diverso posizionamento dei soggetti che hanno accompagnato il giovane nel percorso di tutela e che richiede una nuova distribuzione di ruoli e responsabilità. In riferimento a questo, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 indica la necessità di un orientamento professionale, all'interno del sistema dei servizi, volto alla specializzazione di figure di assistenti sociali che accompagnino i giovani verso l'età adulta e l'autonomia. Si tratta di un nuovo posizionamento tra il ruolo dell'assistente sociale dell'area della tutela e quello di chi segue gli adulti economicamente e socialmente più vulnerabili; un nuovo posizionamento che necessita di un cambio di paradigma che metta al centro la soggettività, la partecipazione, il protagonismo del giovane adulto e che supera al contempo l'ottica di protezione e la prospettiva assistenziale.

In relazione alla necessità di tale orientamento professionale, è stata condotta una ricerca in accordo con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in quanto amministrazione centrale responsabile della sperimentazione, ed in collaborazione con il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CNOAS), espressione della comunità professionale degli assistenti sociali.

Il progetto di ricerca "La specializzazione professionale dell'assistente sociale per i giovani adulti"²⁴⁹, in linea di continuità con le attività di monitoraggio e di valutazione della sperimentazione, ha voluto indagare le

²⁴⁷ Come già riportato nella precedente relazione, la Cabina di Regia è un organo formato da rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'assistenza tecnica, dai referenti delle regioni partecipanti e da due rappresentanti del Comitato per l'integrazione sociale e lavorativa dei neomaggiorenni fuori dalla famiglia di origine. La Cabina di Regia ha funzione di co-progettazione, programmazione, analisi e verifiche in itinere e finali sull'implementazione di tale politica pubblica.

²⁴⁸ La pubblicazione "Crescere verso l'autonomia. Vademecum per i care leavers", il video "Ciack: si cresce!" ed il sito <https://www.careleavers.it/> nascono come risposte alla richiesta dei care leavers, partecipanti alla seconda e alla terza YCN, di una maggiore diffusione dei contenuti della Sperimentazione – la pubblicazione ed il video sono disponibili nella sezione "La voce dei ragazzi" del sito summenzionato <https://www.careleavers.it/la-voce-dei-giovani/>.

²⁴⁹ Il progetto di ricerca ha preso avvio nel febbraio del 2022, con la definizione del disegno della ricerca da parte dell'assistenza tecnica dell'Istituto degli Innocenti ed alcuni consiglieri del CNOAS, e si è concluso nell'ottobre del 2023 con attività di disseminazione e formazione e con la pubblicazione di un report disponibile nell'area "Documentazione" del sito (<https://www.careleavers.it/documentazione/>), report a cui si rimanda per un approfondimento dei risultati emersi dalla ricerca. La ricerca si è avvalsa di due strumenti di rilevazione ed ha previsto la somministrazione di un questionario e la realizzazione di alcuni focus group. La partecipazione alla sperimentazione di assistenti sociali che operano in diverse aree professionali si è confermata come un punto di forza per la ricerca. Inoltre, la diffusione della sperimentazione, che nel periodo di avvio della ricerca sul campo con la somministrazione dei questionari, vedeva il coinvolgimento di 17 Regioni e 75 ambiti ha permesso di coprire l'eterogeneità territoriale del contesto nazionale.

pratiche ed i saperi già in essere sull'accompagnamento ai percorsi dei care leavers per ampliare le riflessioni e le proposte in merito all'orientamento professionale e culturale di assistenti sociali che supportano giovani adulti²⁵⁰. La ricerca, infatti, pur collocandosi all'interno delle attività della sperimentazione e coinvolgendo gli e le assistenti sociali che ad essa hanno preso parte, è rivolta ad indagare il lavoro che il servizio sociale svolge nell'accompagnare i giovani, non solo care leavers, verso l'età adulta. In relazione a tale obiettivo, la ricerca ha indagato quattro nuclei tematici: cultura professionale, competenze, processo decisionale, organizzazione e rete.

Il lavoro con i giovani adulti richiede, secondo l'opinione degli assistenti sociali che hanno preso parte alla ricerca, modalità di approccio che si fondano, in primis, sulla corresponsabilità, sulla valorizzazione del protagonismo dei giovani adulti e sul lavoro di empowerment rispetto alla capacità di scelta di questi. Le sfide che accompagnano l'azione professionale dell'assistente sociale che supporta un giovane adulto sono l'aggancio di questo ai servizi, la fiducia del giovane – verso sé stesso, gli adulti, le istituzioni ed il futuro –, la tenuta del percorso intrapreso e la motivazione che lo accompagna, l'individuazione di obiettivi raggiungibili e la mancanza di una rete sociale che possa supportare il suo percorso verso l'autonomia. A livello macro, la scarsità di risorse destinate ai giovani adulti rappresenta un ulteriore elemento di sfida.

Le sfide qui presentate sono state messe in connessione – dagli stessi assistenti sociali sia nella fase di compilazione del questionario, sia nel confronto che ha caratterizzato i focus group – con l'efficacia riconosciuta ad alcuni dispositivi centrali per la Sperimentazione: la progettazione individualizzata, con la definizione di obiettivi centrati sui desideri del giovane, e l'équipe multidisciplinare.

Un'azione professionale, quella dell'assistente sociale per il giovane adulto, che dovrebbe essere contraddistinta dalla condivisione di informazioni, dalla coprogettazione, da un accompagnamento che si fonda sul riconoscere le risorse del giovane e sul renderlo consapevole di queste; un'azione professionale che necessariamente chiama in causa la valorizzazione della soggettività del giovane e il rispetto dei suoi tempi. «Sulle attività che dovrebbe svolgere un assistente sociale con i giovani adulti sono loro che un po' ce lo dicono e ci guidano. [...] Come assistente sociale io mi dico 'Cosa mi sta chiedendo? In che ruolo mi mette? Cosa mi chiede di fare?''» [focus group 18/04/2023]. Le azioni in cui si declina la pratica quotidiana di lavoro, a loro volta sono state lette come responsabilità che contraddistinguono tale lavoro.

Lavorare con i giovani adulti necessita di un diverso posizionamento sia dell'assistente sociale che del giovane adulto nella relazione tra questi, soprattutto quando il professionista è lo stesso che ha supportato il giovane durante la minore età.

L'ostacolo per l'assistente sociale è guardare i ragazzi con altri occhiali, con un altro focus, con un'altra prospettiva perché magari fino a qualche mese prima eravamo i loro assistenti sociali per quanto riguarda la tutela e adesso ritrovarceli di fronte da giovani adulti... C'è un cambio di prospettiva, che è un lavoro interno, che dobbiamo fare noi come assistenti sociali perché spesso siamo chiamati non tanto a sostituirci ma diciamo a gestire determinate situazioni in prima persona, prendendo le decisioni noi per conto di altri, anche per conto dei ragazzi, dei loro genitori a volte e per questo è proprio necessario fare un cambio di prospettiva [focus group 18/04/2023].

Io mi rendo conto, [...], quanto sia importante il tempo. Quando questi ragazzi sono piccoli sì il tempo c'è, [...], si guarda tanto all'oggi e poco al domani, non si cerca di sfruttare il più possibile il tempo che si ha a disposizione, [...]. Quando si arriva ai 18 anni invece mi rendo conto che tempo a disposizione per dare a questi ragazzi una possibilità maggiore di riuscita è meno e quindi ha tanta importanza il tempo. Questa cosa mi ha fatto pensare anche al Progetto care leavers perché il fatto di definire i 3 anni è una cosa importante perché sai che hai tot tempo a disposizione [focus group 20/04/2023].

La riflessione sull'esperienza professionale ha permesso, inoltre, agli assistenti sociali di individuare alcuni bisogni formativi che scaturiscono dal lavoro con un giovane adulto, bisogni che guardano sia ai percorsi di formazione continua sia a quelli universitari che preparano all'esercizio della professione. «Il senso stesso

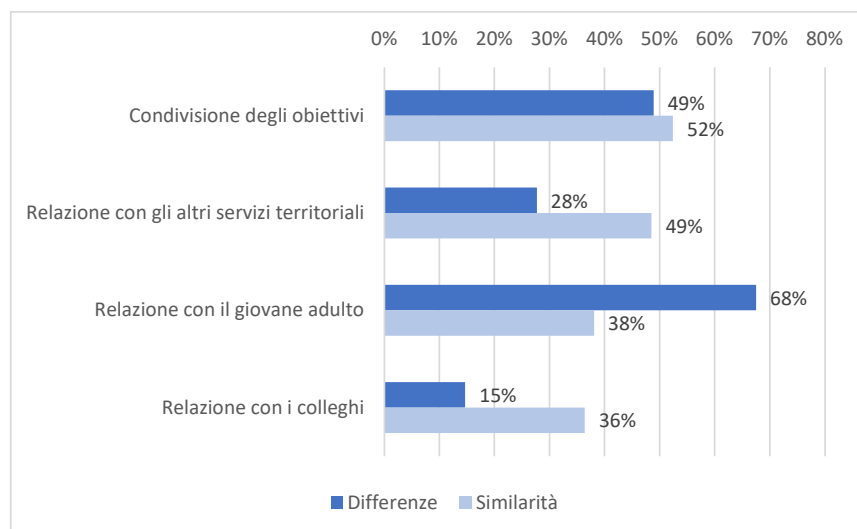
²⁵⁰ L'implementazione della sperimentazione e la sua efficacia sono strettamente connesse alla disponibilità a ripensare le culture professionali di riferimento. Per accompagnare referenti ed operatori coinvolti nella sperimentazione fin dall'avvio di questa sono stati realizzati, a livello nazionale e decentrato, dei percorsi di formazione che hanno visto il coinvolgimento come co-formatori degli stessi giovani beneficiari della sperimentazione.

della formazione continua, perché il mondo dei giovani adulti si allontana anagraficamente ed è estremamente mutevole: continuare a formarsi, soprattutto nell'ambito di nuove sperimentazioni, permette di restare aggiornati sulle opportunità, i limiti, i rischi e le risorse insiti nel lavoro con le varie generazioni» [risposta aperta questionario]. «La relazione con i giovani adulti ha la necessità di usare un linguaggio, schemi e contesto che spesso si distanziano da quelli insegnati all'università» [risposta aperta questionario].

[Una formazione] sul lavorare non troppo vicino e non troppo lontano, la difficoltà per me è lavorare come se fossero ancora minorenni e però sento che [i giovani] scalpitano ma se molli troppo poi ti dicono “ma perché non mi hai accompagnato?”, “se non ti chiamo io non mi chiami”. Quindi a volte con alcuni sono in difficoltà io a dire “come mi devo porre?”, è proprio un lavoro specifico quello con i giovani adulti, abituata a lavorare con i minorenni è proprio un'altra cosa. Inoltre, formazione su tutto quello che c'è, ancor di più su questa fascia tu conosci una risorsa se ci lavori e allora la mastichi perché la usi, però poi non c'è mai un bagaglio formativo su tutto quello che c'è al momento [focus group 09/05/2023].

La postura che si assume nella relazione professionale con un giovane è strettamente connessa a quale processo decisionale accompagna il lavoro con i giovani adulti. L'aspetto su cui il processo decisionale con questo target di cittadini si discosta maggiormente da quello che contraddistingue i percorsi di tutela di bambini e ragazzi non ancora maggiorenni riguarda proprio il tipo di relazione tra professionista e giovane adulto. La relazione con gli altri servizi territoriali è l'aspetto su cui vengono individuate le maggiori similarità, in termini di processo decisionale, tra l'area della tutela e quella degli adulti.

Figura 104 – Aspetti del processo decisionale: maggiori similarità e principali differenze tra area tutela ed area adulti



Quali aspetti vengono, dunque, messi in discussione rispetto al proprio lavoro di assistente sociale e alla posizione giuridica di questo nel supportare un giovane adulto? Le riflessioni emerse nella ricerca lasciano trasparire una visione comune che si incentra sul posizionamento del professionista nei confronti del giovane e, allo stesso tempo, sul posizionamento di questo nella relazione con l'assistente sociale. Laddove quest'ultimo rappresenta un elemento di continuità tra la presa in carico durante la minore età ed il supporto dopo i 18 anni emerge, nuovamente, la necessità di cambiare prassi operative e relazionali. Questo diverso posizionamento, che chiama in causa anche il mandato giuridico, richiede di passare da modalità di “controllo”, che possono caratterizzare la presa in carico di un minorenne di età, a porsi come facilitatori nel percorso di autonomia di un giovane.

Mi è capitato di seguire i ragazzi che già seguivo da minorenni, cosa che a volte crea un po' di difficoltà sia magari per me che per loro, [...]. Quindi la difficoltà è quella di cambiare approccio, di avere una figura più di supporto, di facilitatore, di motivatore, piuttosto che magari un pochino di più quella di controllo, di guida che veniva svolto precedentemente. A volte questo non è stato semplice, mi viene in mente un ragazzo che è nel Progetto care leavers, che avevo seguito per tanti anni in tutela e che ovviamente era abituato a vedermi in un'altra luce, quindi magari vedermi in un aspetto diverso magari più propositivo dove anche il suo ruolo era diverso perché tutto quello che era la sua iniziativa, il suo pensiero, la sua opinione, il suo consenso aveva una rilevanza diversa rispetto che in passato... quindi c'è stato bisogno di un lavoro da entrambe le parti [focus group 18/04/2023].

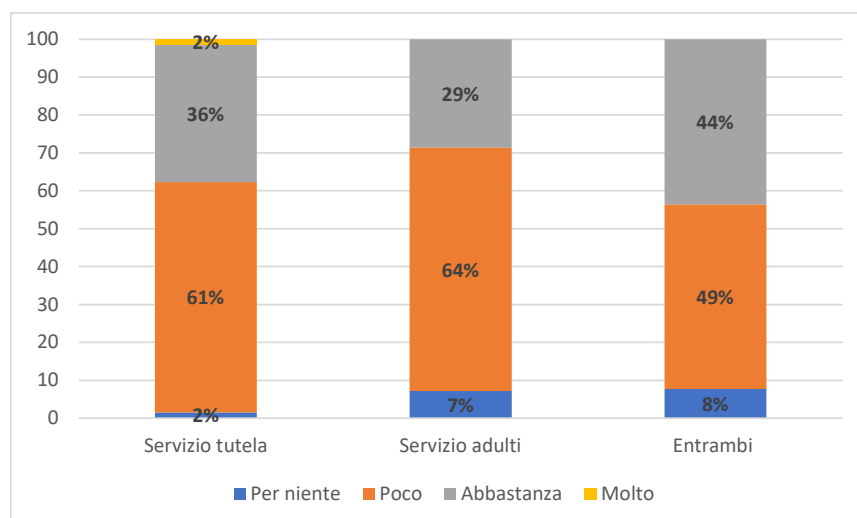
[...] Fino a quando fai tutela e hai un mandato e come se stai in una sorta di comfort zone, passatemi questa cosa, perché non è per niente comfort in realtà, in cui sai cosa devi fare, è molto chiaro il tuo lavoro. E quando esci un po' da questa zona grigia, che hai un mandato ma non hai un mandato, che hai un proseguo però hanno 18 anni, mi perdo un attimino quindi mi mette in discussione un po' la stabilità delle cose che so che devo fare [...]. [focus group 20/04/2023].

Il raggiungimento della maggiore età interroga anche sulla capacità di servizi ed istituzioni di rapportarsi a questo. Per alcuni servizi i 18 anni rappresentano il limite di età del loro intervento, mentre altri faticano a vedere tale età come uno spartiacque. In entrambi i casi si rischia di non riconoscere al giovane quei diritti e quei doveri che sono connessi al raggiungimento della maggiore età e questo anche in considerazione che «il passaggio all'età adulta viene dato per scontato perché la nostra società dà per scontato che debba avvenire all'interno della famiglia» [focus group 18/04/2023].

La fatica del nostro lavoro spesso non è con le persone ma con le organizzazioni. Ho un ragazzo che è diventato maggiorenne e la scuola continua a mandarmi le email sulle assenze e le presenze ed io continuo a dire "ma ormai ha fatto 18 anni", mi chiedono di firmare e continuano a non capire che io non posso più firmare. Quanto il mondo esterno rispetto alla maggiore età di questi ragazzi che abbiamo avuto in carico ci chiede o non ci chiede delle cose mi interroga [focus group 18/04/2023].

L'organizzazione dei servizi nel passaggio dalla tutela all'autonomia del giovane adulto, negli ambiti territoriali degli assistenti sociali che hanno partecipato alla ricerca, appare poco adeguata, come mostra il grafico seguente.

Figura 105 – Adeguatezza dell'attuale organizzazione dei servizi territoriali nel rispondere alle esigenze dei giovani adulti in base al servizio attuale di supporto

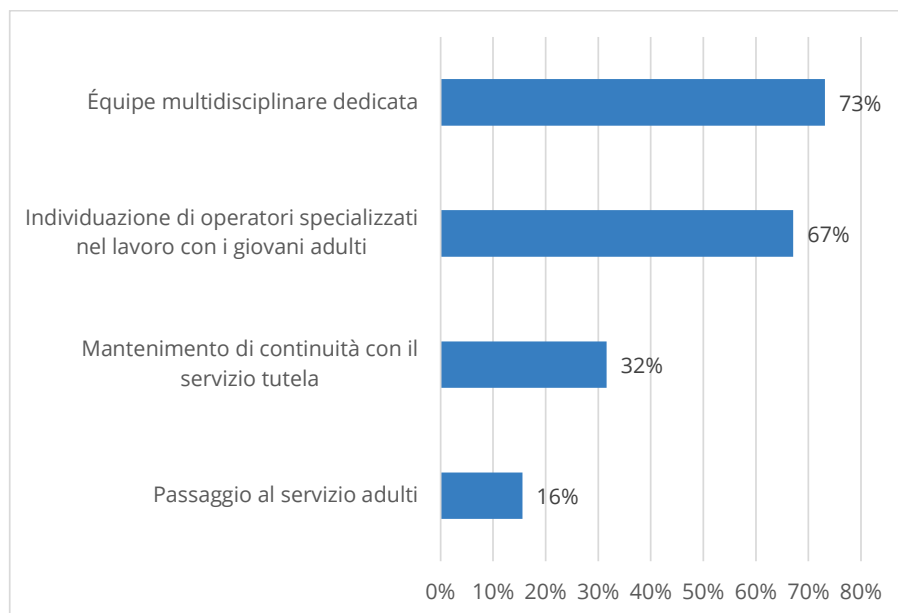


Molto dipende da come sono organizzati i servizi purtroppo. Noi per esempio non abbiamo un'area fragilità, noi lo chiamiamo disagio adulto e già questa cosa del disagio adulto è un po' pesante, è un po' un'etichetta, già vincola mentalmente rispetto all'oddo passo in quell'area del disagio". Come

scelta, ma anche proprio per dare continuità alla presa in carico in realtà anche se hanno compiuto 18 anni e anche se non hanno il proseguo amministrativo, tutte le progettualità [...] le abbiamo seguite noi della tutela, proprio per una questione di continuità, di conoscenza, di relazione. Non essendoci un servizio specifico [...] quello che si prova a fare è gestire una rete di operatori che in qualche modo costituiscono quello che potrebbe essere l'utopistico e desiderabile servizio che può seguire i giovani adulti [focus group 18/04/2023].

L'assenza di un "utopistico e desiderabile servizio che può seguire i giovani adulti" traspare anche dalle considerazioni degli assistenti sociali sui sistemi organizzativi ritenuti maggiormente in grado di facilitare il lavoro degli assistenti sociali con i giovani adulti, vale a dire l'équipe multidisciplinare dedicata (73%) e l'individuazione di operatori specializzati nel lavoro con questo target di popolazione (67%). Centrale in tale riflessione, emerge il riconoscimento dell'importanza della figura del tutor per l'autonomia nel lavoro con i giovani adulti, e non solo quale figura che affianca i care leavers protagonisti della Sperimentazione.

Figura 106 – Sistemi organizzativi che possono facilitare/facilitano il lavoro con i giovani adulti



Il processo di riflessione che accompagna l'implementazione della sperimentazione care leavers, favorito dalle occasioni di monitoraggio, di formazione e anche da questo percorso di ricerca, può essere l'occasione per ripensare non solo le pratiche professionali dell'assistente sociale che lavora con giovani adulti, ma può essere di rilievo anche per rivedere gli interventi a favore di bambini e ragazzi presi in carico dai servizi sociali. Allo stesso tempo può essere auspicabile un'analisi in merito alla strutturazione dei servizi e alla loro capacità di rispondere a bisogni e sfide che accompagnano i percorsi dei giovani adulti.

4.7 Il processo di revisione delle linee d'indirizzo nazionali per l'affidamento familiare e per l'accoglienza nelle comunità residenziali.

I dispositivi qui discussi sono citati più volte nella Relazione e, qui si ricostruisce il percorso di aggiornamento un lavoro condiviso che ha impegnato più livelli di governo delle politiche di settore e un'interlocuzione e feconda tra sistema pubblico e di enti del Terzo settore.

4.7.1 Premessa

Le Linee d'indirizzo nazionali per l'affidamento familiare e per l'accoglienza nelle comunità residenziali sono il risultato di un percorso condiviso di redazione e di monitoraggio fra attori istituzionali e non che le rende a pieno titolo strumenti di orientamento nazionale in materia di accoglienza di minorenni e famiglie. Si tratta di dispositivi di soft law approvati in Conferenza Unificata e sono il frutto di un lavoro collegiale e pluriennale realizzato in seno a tavoli istituzionali nazionali presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con la partecipazione di tutti i soggetti protagonisti dei processi delineati dai documenti.

Questi strumenti, i cui interlocutori di riferimento sono decisori politici e amministratori, hanno l'obiettivo di costruire un sistema il più possibile omogeneo in tutto il paese in grado di offrire servizi equi ed appropriati a bambine, bambini, ragazze, ragazzi e famiglie.

La metodologia considerata più efficace ai fini del raggiungimento degli obiettivi di intervento si sostanzia nella definizione di orientamenti comuni su specifiche linee di azione, riguardanti in particolare la tutela dei minorenni fuori famiglia che entrano nel percorso dell'affido familiare, la tutela dei minorenni fuori famiglia che vengono accolti nei servizi residenziali ed i percorsi di sostegno delle famiglie vulnerabili per prevenire l'allontanamento dei bambini e dei ragazzi.

Si evidenzia quindi in maniera chiara come le aree di intervento siano quella della tutela e quella della prevenzione; le Linee di indirizzo nazionali si inseriscono a pieno titolo all'interno di questo quadro nazionale di indirizzi e di idee di riferimento che orientano il lavoro di cura e accompagnamento dei minorenni e delle famiglie.

In particolare, le *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare* hanno per oggetto l'istituto dell'affidamento familiare, così come individuato dalla legge 184/1983 e ss. mm. ii., e rappresentano il risultato di un lavoro pluriennale avviato con il progetto nazionale "Un percorso nell'affido", attivato nel 2008 dall'allora Ministero della solidarietà sociale e che ha visto il coinvolgimento di tutti gli attori protagonisti dell'affido: i responsabili delle politiche ai diversi livelli di governo, gli operatori dei servizi, il privato sociale. Per sostenere il progetto, individuare le attività e programmare le fasi di realizzazione, era stata attivata una Cabina di regia, presieduta dal Ministero della solidarietà sociale e costituita dai rappresentanti dei suddetti enti.

L'obiettivo prioritario era stato stimolare l'apertura delle famiglie e della comunità all'affidamento familiare, consolidando o costituendo servizi di supporto in grado di sostenere le famiglie ed i bambini durante l'esperienza. Il progetto ha permesso la realizzazione di una mappatura nazionale delle realtà operanti nell'affidamento, in fase di continua implementazione, oltre a eventi di formazione e di scambi di esperienza. I componenti della Cabina di regia del progetto e un gruppo di esperti si sono impegnati nella stesura delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, un documento con l'obiettivo di indirizzare, sostenere e disciplinare l'affidamento come modalità, condivisa e omogenea a livello nazionale, di tutela, protezione e intervento in favore del minorenne. I temi affrontati nelle Linee di indirizzo hanno riguardato la diversità degli affidamenti possibili, l'organizzazione dei servizi, la regolamentazione e programmazione, i rapporti con l'autorità giudiziaria, le esperienze dei territori e gli strumenti operativi.

La prima versione delle linee di indirizzo in argomento era stata approvata in Conferenza Unificata il 25 ottobre 2012, n. 123/CU, Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali sul documento recante "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare".

Le *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali* rappresentano, anche esse, nell'ambito operativo di riferimento, la sintesi di un lavoro pluridecennale di monitoraggio da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ha visto il coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali e operatori nel campo dei servizi sociali.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali aveva infatti istituito, con D.D. n.10/2015, un Tavolo permanente di confronto sulle comunità per minorenni che ha riunito rappresentanti delle Amministrazioni statali, regionali e comunali (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Giustizia, Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, Associazione Nazionale Comuni Italiani, Autorità

garante per l'infanzia e l'adolescenza), esperti del settore e rappresentanti dei principali coordinamenti di comunità per minori (CNCA, Cismai, PROGETTO FAMIGLIA, SOS VILLAGGI DEI BAMBINI, CNCM, AGEVOLANDO, Associazione Papa Giovanni XXIII) per riflettere insieme sull'idoneità e sulla tipologia delle risposte da offrire a ciascun bisogno, con un metodo simile alle Linee di indirizzo sull'affidamento familiare. Le *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali* hanno per oggetto le molteplici dimensioni dell'accoglienza residenziale nelle "comunità di tipo familiare" individuate dalla legge 184/1983 e ss. mm. ii. E si propongono come aggiornato strumento di orientamento politico e tecnico nel settore dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti.

I destinatari delle Linee d'indirizzo sono le amministrazioni regionali per le specifiche competenze in materia, gli amministratori locali che hanno la responsabilità diretta dei minorenni allontanati dalla propria famiglia, gli operatori dei settori pubblici (sociale, sanità, scuola...) e del privato sociale (comunità). L'elaborazione delle Linee di indirizzo è stata costruita attraverso la raccolta e la condivisione dei saperi e delle esperienze svolte nei diversi territori, ed è finalizzata a indirizzare, qualificare e dare unitarietà agli interventi di accoglienza residenziale familiare e di tipo familiare realizzate in tutto il territorio nazionale. Le tre dimensioni su cui si fondano le Linee d'indirizzo sono: il significato e le implicazioni dell'accoglienza; l'accoglienza concepita come pluralità di percorsi possibili all'interno di una cornice unitaria e come necessaria risposta ai diritti dei "cittadini in crescita" che si trovano temporaneamente fuori dalla propria famiglia; la rappresentazione di un "sistema" integrato dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti (offerta di servizi diversificati in base alle esigenze).

La precedente versione delle linee di indirizzo in parola era stata approvata in Conferenza Unificata il 14 dicembre 2017.

Quale strumento in cui sono state messe a sistema le diverse esperienze e riflessioni maturate nelle diverse realtà locali a partire dalla diffusione del movimento finalizzato alla deistituzionalizzazione, tali linee di indirizzo si collocano in continuità con le summenzionate Linee d'indirizzo sull'affidamento familiare.

Alla luce dei recenti interventi normativi impattanti sulle materie di riferimento – ivi inclusi le novità introdotte dalla legge n. 173/2015 e dalla legge 26 novembre 2021, n. 206, che ha operato una radicale riforma del rito previsto dal codice per minorenni e famiglie nonché gli atti adottati a livello internazionale ed europeo²⁵¹, – è emersa l'esigenza di aggiornare entrambe le summenzionate linee di indirizzo e, a tal fine, si è dato l'avvio al processo di revisione dei due documenti, illustrato nei paragrafi seguenti.

4.7.2 Tavolo congiunto di confronto sulle Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare e sulle Linee di indirizzo nazionali per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni

²⁵¹ Si fa riferimento, principalmente, al *Committee on the Rights of the Child, General Comment, 29 May 2013, n. 14, The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*, dell'ONU, alla Risoluzione 28 aprile 2016, P8_TA (2016)0142, del Parlamento europeo, sulla salvaguardia dell'interesse superiore del minorenne in tutta l'UE, ai seguenti documenti del Consiglio d'Europa: Committee of Ministers, Recommendation 24 April 2019, CM/Rec (2019)4, *on supporting young refugees in transition to adulthood*; Parliamentary Assembly, Recommendation 4 December 2020, n. 2190, *Effective guardianship for unaccompanied and separated migrant children*, nonché ai seguenti ulteriori provvedimenti dell'UE: Raccomandazione del Consiglio UE, Raccomandazione 14 giugno 2021, n. 2021/1004, che istituisce l'*European Child Guarantee* la quale sottolinea l'importanza di fornire sostegno ai minorenni che terminano un percorso di assistenza istituzionale o di affidamento familiare, indispensabile per aiutarli a vivere in modo indipendente e a integrarsi da un punto di vista sociale e la Strategia del Consiglio d'Europa: Committee of Ministers, 23 February 2022, CM(2021)168-final, *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027): "Children's Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation"*.

Con decreto dirigenziale 5 novembre 2021, n. 394 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha costituito il Tavolo congiunto di confronto sulle Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare e sulle Linee di indirizzo nazionali per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni²⁵².

Ai lavori del Tavolo ha partecipato, come invitato permanente un rappresentante dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, oltre ad esperti.

Il Tavolo congiunto, arricchito dalla presenza di rappresentanti del terzo settore già nel decreto istitutivo e non più come invitati permanenti, aveva come obiettivo di rispondere a numerose sollecitazioni di aggiornamento delle norme sull'affidamento e di applicazione delle linee d'indirizzo, anche alla luce dei nuovi sviluppi che discendono dall'implementazione in Italia della Child Guarantee europea e dagli esiti delle Commissioni parlamentari che nel corso della legislatura hanno affrontato temi di riferimento delle Linee d'indirizzo.

Il mandato del Tavolo si è inquadrato in un processo di revisione e di integrazione dei suddetti documenti, che ha lasciato inalterata la struttura di base e ha permesso di apportare le necessarie modifiche mantenendo inalterato l'impianto e i contenuti principali dei documenti, al fine di far coincidere il quadro prospettato dalle linee d'indirizzo con il quadro della realtà effettiva delle condizioni prese in considerazione nelle stesse.

L'attenzione è stata posta principalmente sulle Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare del 2012 e sulle Linee di indirizzo nazionali per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni del 2017, valutando se si fossero verificati scostamenti dalla normativa e da nuovi modelli di lavoro.

Ciascun componente del Tavolo, partendo dall'organizzazione dei contenuti delle linee d'indirizzo, è stato invitato a segnalare argomenti ritenuti meritevoli di una revisione o integrazione motivando la proposta

²⁵² Il Tavolo, presieduto dall'allora Direttore della Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale Angelo Fabio Marano, era così composto:

Adriana Ciampa, allora Dirigente della Divisione IV – D.G. per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, Programmazione sociale. Politiche per l'infanzia e l'adolescenza

Stefania Congia, Dirigente della Divisione II – D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Politiche di integrazione sociale e lavorativa dei migranti e tutela dei minori stranieri

Alfredo Ferrante, Dirigente coordinatore del Dipartimento per le politiche della famiglia, Presidenza del Consiglio dei ministri

Tullia Passerini, referente per il Dipartimento per le politiche della famiglia, Presidenza del Consiglio dei ministri

Antonella Caprioglio, rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Provincie Autonome

Francesca Ragazzini, rappresentante della Conferenza delle Regioni e delle Provincie Autonome

Emma Capogrossi, referente per l'ANCI, Assessore ai servizi sociali, igiene e sanità, pari opportunità, casa e politiche d'integrazione del Comune di Ancona

Chiara Poli, referente per l'ANCI, Dipartimento welfare ANCI

Giulia Mariani, referente per l'ANCI, Ufficio minori stranieri non accompagnati – Rete SAI

Liviana Marelli, referente per il Coordinamento nazionale comunità d'accoglienza – CNCA

Marco Giordano, referente per la Federazione progetto famiglia

Chiara Labanti, referente per il Coordinamento nazionale dei servizi per l'affido – CNSA

Salvatore Carbone, referente per l'Associazione delle strutture e dei servizi per nuclei monogenitoriali in situazione di vulnerabilità sociale ETS

Frida Tonizzo, referente per il Tavolo nazionale affido

Maresa Berliri, referente per il Tavolo nazionale affido

Federico Zullo, referente per l'Associazione Agevolando

Valter Martini, referente per l'Associazione Papa Giovanni XXIII – APGXXIII

Monica Procentese, referente per il Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia – CISMAI

Chiara Ronconi, referente per il Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia – CISMAI

Samantha Tedesco, referente per SOS Villaggi dei Bambini

Gianni Fulvi, referente per il Coordinamento nazionale delle comunità per minori – CNCM.

Ai lavori del Tavolo ha partecipato, come invitato permanente, Cristina Zicchi come rappresentante dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, oltre ad esperti al fine di predisporre approfondimenti tematici essenziali per l'espletamento del mandato del gruppo di lavoro (Donata Bianchi, Stefano Ricci e Paola Milani).

attraverso la compilazione di una breve scheda messa a disposizione dall'assistenza tecnica dell'Istituto degli Innocenti, una per ciascun argomento segnalato per un successivo riesame da parte del Tavolo.

L'assistenza tecnica ha presentato la metodologia per la raccolta delle proposte di revisione, da collegare ad argomenti "comuni", "specifici" e anche "trasversali" tra le linee di indirizzo, un indice cui far riferimento per i contributi e l'impegno a programmare due o tre incontri "preliminari" di approfondimento entro il successivo mese di marzo. Il gruppo ristretto ha predisposto una griglia per la presentazione delle proposte di modifica e integrazione da parte dei componenti del Tavolo al fine di ottenere contributi omogenei.

La griglia per raccogliere i contributi aveva una struttura molto semplice; occorreva indicare il punto dell'indice condiviso a cui si riferiva il contributo, eventuali due o tre parole chiave, inserire il testo che si intendeva modificare e le motivazioni per le quali si era resa opportuna la modifica, infine indicare il nominativo e l'ente di riferimento proponente.

Sono stati inviati contributi da tutte le realtà presenti all'interno del Tavolo congiunto (Progetto Famiglia/Rete#5 Buone Ragioni – CNCA, Cismai, CNCM, AGEVOLANDO, SOS Villaggi dei Bambini, Progetto Famiglia –, Mam&Co, MLPS – Direzione generale dell'immigrazione e politiche di integrazione, Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri, AGIA, Regione Piemonte e Emilia-Romagna, CNSA, UNIPD, Città di Torino, TNA e ANCI).

Tutti i contributi, oltre 150, sono stati analizzati e inseriti, integralmente o parzialmente, all'interno dei documenti di proposta di modifica delle linee di indirizzo da condividere con il Tavolo congiunto per la validazione.

Partendo da quello che era il mandato ricevuto dal Tavolo congiunto, di accogliere essenzialmente le revisioni che non modificassero l'impianto, i principi e la struttura delle linee di indirizzo, perché considerati ancora validi, sono stati accolti integralmente i contributi che contenevano revisioni o integrazioni puntuali a raccomandazioni e/o indicazioni operative inserite nel testo originale, inerenti all'oggetto specifico delle linee di indirizzo.

A questa operazione si è aggiunta l'integrazione, qualora ritenuta opportuna, di nuove raccomandazioni e/o nuove indicazioni operative, secondo il mandato del Tavolo congiunto di aggiornare i contenuti del documento.

Molte sollecitazioni hanno riguardato un aggiornamento normativo; le preoccupazioni in tal senso sono state raccolte dall'assistenza tecnica dell'Istituto degli Innocenti che ha provveduto ad inserire in tutto il documento le principali novità a livello legislativo.

I contributi accolti parzialmente riassumono proposte pervenute da più soggetti, che sono state inserite in forma parziale. Inoltre, diversi suggerimenti sono stati riformulati nel testo e accolti in forma sintetica, ciò in considerazione del fatto che l'argomento era già trattato nelle linee di indirizzo oppure che l'argomento, seppur interessante, avrebbe avuto bisogno di maggior approfondimento e non si è ritenuto che la revisione all'interno del documento in oggetto fosse il luogo adatto per tale operazione.

Altri contributi non sono stati accolti perché, seppur interessanti, si riferivano a tematiche non pertinenti con le finalità delle linee d'indirizzo e/o non di specifica competenza.

Alcuni contributi, invece, non sono stati recepiti perché redatti in modo generico oppure solo contenenti spunti di riflessione senza uno sviluppo applicabile alla struttura delle linee di indirizzo.

Alcuni argomenti, non trattati nelle linee di indirizzo nella loro versione originale, o presenti in riferimento a situazioni in evoluzione o, ancora, collegati ad altre normative e livelli istituzionali non direttamente coinvolti nelle tematiche, sono stati considerati meritevoli di una ulteriore riflessione preliminare ad un possibile inserimento nel documento; altri invece sono già presenti nel testo delle linee ma meritano un maggiore approfondimento o aggiornamento.

In particolare sono state ritenute questioni per cui sia utile un'analisi specifica:

- l'"Affidamento familiare in situazioni di particolare complessità" o, anche sulle "Tipologie di affidamento familiare" (sono state richiamate le tematiche: affidamento intrafamiliare; affidamento familiare di bambini e ragazzi con disabilità e dei disabili ultradiciottenni; maggiore difficoltà nella gestione dell'affidamento di adolescenti, soprattutto nella prospettiva dell'accompagnamento all'autonomia);

- la questione dei rapporti tra Servizi Sociali e Magistratura minorile, anche in relazione alla "transizione" verso la nuova organizzazione di Uffici e l'applicazione delle nuove procedure;

- le questioni collegate alle modalità “integrate” (tra servizi diversi, sanità e sociale, scuola, magistratura, ecc.) di gestione delle diverse fasi dell'affidamento familiare e dell'accoglienza residenziale, per favorire l'integrazione delle diverse competenze istituzionali nell'interesse del minore allontano dalla propria famiglia.

Rispetto a tali nuclei tematici di approfondimento la proposta del Tavolo è stata quella di realizzare due o più pubblicazioni che consentano di approfondire alcuni argomenti e aggiornare il Sussidiario che accompagna l'attuazione delle linee di indirizzo affido.

Le sollecitazioni e ulteriori integrazioni pervenute dai diversi componenti del tavolo tecnico a margine della riunione del Tavolo congiunto hanno concorso alla predisposizione dei due documenti definitivi, che hanno iniziato l'iter di approvazione istituzionale.

In occasione di una riunione tecnica di confronto con membri della Conferenza Unificata, svoltosi il 20 novembre 2023, sono stati rilevati alcuni elementi da integrare nei due documenti; in particolare, il Ministero della Giustizia -Dipartimento di giustizia minorile ha integrato le due linee d'indirizzo con tematiche di propria competenza, Anci e alcune Regioni hanno apportato alcune modifiche ed è stato previsto un approfondimento specifico sul tema dell'adolescenza.

I nuovi testi delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare e delle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali, che recepiscono i contributi pervenuti da Ministero della Giustizia, dalle Regioni e da ANCI, sono stati inviati alla Conferenza Unificata il 22 gennaio 2024 al fine di perfezionare l'iter istituzionale di approvazione e sono stati discussi ed approvati in sede tecnica nella riunione del 1° febbraio 2024.

I due documenti nella loro versione aggiornata sono stati approvati nel corso della riunione della Conferenza Unificata dell'8 febbraio 2024, perfezionando in tal modo il loro iter istituzionale.

4.7.3 Elementi rilevanti emersi nel processo di revisione

Il processo di revisione e di integrazione dei suddetti documenti si è sviluppato a partire dall'esigenza di far coincidere il quadro prospettato dalle linee d'indirizzo con le più recenti novità normative in materia e con le sollecitazioni provenienti da parte dei soggetti, istituzionali e non, coinvolti nel lavoro di aggiornamento, al fine di ridefinire il quadro della realtà effettiva dei percorsi di affido familiare e di accoglienza nei servizi residenziali a livello nazionale.

Gli aggiornamenti più rilevanti relativamente alle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare hanno riguardato, *in primis*, l'inserimento delle principali novità a livello legislativo a partire dalla data di pubblicazione delle linee d'indirizzo; a ciò si è aggiunto un lavoro di revisione del linguaggio al fine di definire un vocabolario condiviso e inclusivo.

Nella prima parte delle linee d'indirizzo, riguardante la definizione, i soggetti e il contesto dell'affido familiare è stata prevista la figura di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza.

Nella parte relativa alle caratteristiche e condizioni per l'affidamento familiare sono state inserite alcune nuove forme di affidamento ed accoglienza.

Nello specifico, si tratta di Affidamenti che si concludono con il rientro in famiglia e/o che tengono conto della prospettiva della riunificazione familiare e di Accoglienza straordinaria.

Infine, la parte relativa al percorso dell'affidamento familiare è stata revisionata con la previsione del progetto di affidamento familiare nel caso degli orfani vittime di crimini domestici.

Anche rispetto alla revisione delle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni si è provveduto all'inserimento delle principali novità a livello legislativo a partire dalla data di pubblicazione delle linee d'indirizzo; a ciò si è aggiunto un lavoro di revisione del linguaggio al fine di definire un vocabolario condiviso e inclusivo.

Inoltre, è stata predisposta una premessa alle linee d'indirizzo, assente nella versione originale.

La raccomandazione 323 è stata aggiornata rispetto all'accoglienza residenziale in emergenza, la raccomandazione 352.1 ha previsto l'inserimento di indicazioni operative relativamente al processo di riunificazione familiare.

Il lavoro di revisione delle linee di indirizzo in argomento si è collegato anche al processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS), offrendo agli Ambiti territoriali sociali linee di indirizzo

aggiornate quale strumento che sostiene l'attuazione dei LEPS, aiutando a strutturare sui territori servizi che rispondono a criteri e livelli di qualità ed efficienza in coerenza con la normativa vigente.

4.8 Il percorso di definizione degli ATS e illustrazione delle linee guida

4.8.1 Il ruolo dei Comuni e degli ATS (Ambiti Territoriali Sociali)

La legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" prevede, all'art. 8, che le Regioni, nell'ambito delle funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali, determinino, tramite forme di concertazione con gli enti locali interessati, gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), le modalità e gli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Prevede altresì, all'art. 2, che enti locali, Regioni e Stato garantiscano il diritto ad usufruire delle prestazioni e dei servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali e i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) ai cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche ai cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea e ai loro familiari, nonché agli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minorenni iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno. All'art. 18, infine, affida, ai Comuni associati negli ATS, a tutela dei diritti della popolazione, il compito di definire il Piano di Zona, adottato attraverso l'accordo di programma, ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. 267/2000. L'ATS viene quindi individuato come la sede principale della programmazione locale, della progettazione, concertazione e coordinamento degli interventi e dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale e come soggetto preposto all'attuazione dei LEPS.

Per quanto riguarda gli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa e al rapporto con i cittadini, la legge quadro rinvia alle modalità stabilite dalla legge 142/1990 (ora decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) in cui sono riportate indicazioni sul versante più strettamente legato alle forme associative e agli enti strumentali utilizzabili per il rafforzamento dell'ATS funzionali alla garanzia richiesta agli stessi di implementazione dei LEPS sul territorio. La norma ne considera sei, tra forme associative ed enti strumentali: la convenzione, l'unione di Comuni, la comunità montana, il consorzio, l'istituzione, l'azienda speciale e l'azienda speciale consortile a cui è stata aggiunta l'azienda pubblica di servizi alla persona con richiamo al decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207 che riordina il sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza recepito con specifica norma da diverse Regioni.

Inizialmente, i Comuni hanno considerato lo strumento dell'accordo di programma come la modalità di esercizio delle funzioni previste nel Piano di Zona. La necessità di una gestione più strutturata degli interventi e dei servizi, anche a fronte del trasferimento di alcune funzioni dalle Regioni e dalla Province ai Comuni, e di una risposta alle istanze dei cittadini improntata a criteri di efficacia e di efficienza, ha comportato la scelta di altre forme gestionali, tra quelle previste dal citato D. Lgs. 267/2000, ferme restando in capo ai Comuni le funzioni di programmazione, progettazione, concertazione e coordinamento del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali.

L'esperienza maturata negli anni successivi all'approvazione della legge quadro ha portato ad una sempre maggiore consapevolezza, da parte del decisore politico, circa la necessità di rafforzare il livello istituzionale e organizzativo dell'ATS. Nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge ai diversi livelli di governo, le Regioni e i Comuni hanno infatti ritenuto opportuno adottare forme nuove e più articolate di associazione e gestione dei servizi, pur molto eterogenee tra loro, anche con riferimento alle peculiarità del proprio territorio. Tale processo si è sviluppato in modo molto eterogeneo, producendo un quadro di esperienze estremamente differenziato, con l'adozione di modelli organizzativi e istituzionali diversi tra le regioni e, a volte, anche all'interno della stessa regione. In generale, l'attuazione della previsione normativa necessita dello sviluppo e della definizione di due dimensioni specifiche, fortemente integrate tra loro: quella del governo unitario e partecipato, su scala sovracomunale, del sistema territoriale di welfare (con particolare riferimento all'adozione di un modello di *governance* adeguato alla complessità del sistema) e quella della definizione, sul piano amministrativo e tecnico, di un modello organizzativo adeguato all'esercizio associato delle funzioni, con particolare riferimento al coordinamento (programmazione, gestione, monitoraggio, valutazione) degli interventi. Un rilievo particolare, in questo processo, ha assunto l'esigenza di favorire l'adozione di modelli istituzionali e organizzativi in grado di favorire l'integrazione delle politiche, a

cominciare da quelle sanitarie e del lavoro, a garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali. Con il D. Lgs. n. 147 del 2017 le Regioni e Province Autonome sono state impegnate a promuovere l'utilizzo di *accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti* per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute (art. 23). Gli ATS sono chiamati ad adottare ambiti territoriali di programmazione omogenei per comparto sociale, sanitario e politiche per il lavoro, prevedendo che gli stessi ambiti fossero coincidenti, per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi, con le specifiche delimitazioni territoriali già presenti per i distretti sanitari e per i centri per l'impiego. Inoltre, regioni e province autonome sono invitate ad individuare specifiche iniziative tese a rafforzare la gestione associata degli interventi a livello di ambito territoriale. A tal fine la norma prevede l'utilizzo di meccanismi premiali nei confronti degli ambiti territoriali che adottano forme di gestione associata dei servizi sociali dirette a rafforzarne l'efficacia e l'efficienza.

Con l'approvazione della legge di bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234, commi 159-171) il Parlamento ha definito il *contenuto dei LEPS* e *ad individuato gli ATS quale dimensione territoriale e organizzativa necessaria* in cui programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS, nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, concorrendo al contempo alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale. Più in particolare:

- Il *comma 159* ha chiarito che i LEPS sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità.
- Il *comma 160* ha chiarito che gli ATS rappresentano la *dimensione organizzativa necessaria* nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio. L'ATS, pertanto, rappresenta la sede principale della programmazione, concertazione e coordinamento degli interventi, dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale.
- Il *comma 161* invece prevede che l'attuazione degli interventi e l'adozione degli atti di programmazione integrata siano definiti da specifiche *linee guida* (si veda più avanti), adottate mediante apposita intesa in sede di Conferenza Unificata, su iniziativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze. L'obiettivo delle linee guida è quello di garantire l'omogeneità del modello organizzativo degli ATS per l'attuazione dei LEPS.

Il "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023", approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale il 28 luglio 2021 e allegato al D.L. del 30 dicembre 2021, registrato dalla Corte dei Conti il 24 gennaio 2022, definisce – al punto 1.6 - la programmazione sociale regionale come " (...) elemento fondamentale dove i LEPS, gli orientamenti e le priorità condivise nel Piano Sociale Nazionale vengono integrati con quelli di competenza regionale e delle province autonome. La condivisione di schemi uniformi di programmazione e rendicontazione permette l'indispensabile monitoraggio dell'attuazione del Piano Nazionale e degli obiettivi condivisi." Nello stesso paragrafo, "gli ATS sono la dimensione territoriale individuata dalla L. 328/2000 quale ottimale per l'espletamento dei servizi sociali" e che - in tal senso - è necessario "accentuare ulteriormente la gestione associata dei servizi sociali a livello di Ambito laddove ancora troppo spesso emergono casi di gestione eccessivamente frammentata che favoriscono una organizzazione disomogenea anche all'interno dello stesso territorio dei diversi servizi sociali".

Nello stesso Piano viene altresì riportata una tabella riepilogativa dei LEPS fino ad allora individuati e finanziati tramite le disponibilità già in capo ai fondi nazionali di settore:

Tavola 55. Elenco LEPS

LEPS	Norma di riferimento	Atto di programmazione di riferimento	Fonti di finanziamento
------	----------------------	---------------------------------------	------------------------

Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)	Dpcm 5 dicembre 2013, n. 159		
Servizio sociale professionale	Legge di bilancio 178/2020, art. 1, commi 797 -802	Piano nazionale interventi e servizi sociali	Fondo povertà
Reddito di cittadinanza ²⁵³	D.L 4/2019	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo per il Reddito di cittadinanza
Pronto intervento sociale	Legge 234/2021, art. 1, comma 170	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà, FNPS, PON inclusione, Reacteu
Valutazione multidimensionale e progetto personalizzato	D. Lgs. 147/2017 artt. 5 e 6	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà, FNPS, PON inclusione; Piano operativo complementare
Servizi per l'accesso, la valutazione e i sostegni da individuare nel progetto personalizzato	D. Lgs. 147/2017 art. 7	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà, PON inclusione
Supervisione del personale dei servizi sociali	Legge 234/2021, comma 170	Piano nazionale interventi e servizi sociali	PNRR, FNPS
Servizi sociali per le dimissioni protette	Legge 234/2021, comma 170	Piano sociale nazionale e Piano per le non autosufficienze	PNRR, FNPS, FNA
Prevenzione dell'allontanamento familiare	Legge 234/2021, comma 170	Piano nazionale interventi e servizi sociali	PNRR, Fondo povertà
Presa in carico sociale/lavorativa (patto per l'inclusione sociale e lavorativa)	D.L. 28 gennaio 2019, n. 4. Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensione - Art. 4, c. 14	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà, PON Inclusione
Servizi per la residenza fittizia	La definizione di livello essenziale è riportata nelle schede allegate al piano lotta alla povertà che cita come norma di riferimento la Legge n. 1228/1954 art. 2 e il Dpr 223/1989	Piano nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà	Fondo povertà; PON REACT EU
Offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle Regioni e province autonome	D.Lgs. 147/2017 art. 23 comma 54	Piano sociale nazionale punto 1.6 "la governance di sistema e il ruolo degli Ambiti	FNPS
Incremento Sad	Legge 234/2021, comma 162 lett. a)	Piano nazionale interventi e servizi sociali	FNA

²⁵³ A partire da gennaio 2024, per effetto del decreto legge 4 maggio 2023 n. 48, convertito con modificazioni dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, il Reddito di cittadinanza è stato sostituito dall'Assegno di inclusione che non si configura come livello essenziale delle prestazioni

Servizi di sollievo alle famiglie	Legge 234/2021, comma 162 lett. b)	Piano nazionale interventi e servizi sociali	FNA
Servizi di sostegno	Legge 234/2021, comma 162 lett. c)	Citato nel Piano nazionale interventi e servizi sociali come "servizi per la non autosufficienza"	FNA
Pua integrati e Uvm: incremento operatori sociali	Legge 234/2021, comma 163 (potenziamento risorse professionali)	Citato nel Piano nazionale interventi e servizi sociali come "servizi per la non autosufficienza"	FNA
Integrazione dell'offerta dei servizi e degli interventi di cui alle aree individuate al comma 162	L. 234/2021 Comma 164	Piano nazionale interventi e servizi sociali	FNA

La legge 178/2020 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023" (Art. 1, comma 797 e seguenti) ha introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un operatore ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti. In quest'ottica, ai fini di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, la normativa ha previsto l'erogazione di un contributo economico a favore degli ATS in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente.

Infine la legge 23 marzo 2023, n. 33, "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane" all'art. 4, comma 1, ha previsto la delega al Governo in materia di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti, finalizzata - tra le altre cose - all'adozione di uno o più decreti legislativi in materia di: coordinamento degli interventi e dei servizi sociali, sanitari e sociosanitari in favore degli anziani non autosufficienti erogati a livello regionale e locale; promozione su tutto il territorio nazionale di un omogeneo sviluppo degli ATS, ai fini dell'esercizio delle funzioni di competenza degli enti territoriali e della piena realizzazione dei LEPS, garantendo che questi costituiscano la sede operativa dei servizi sociali degli enti locali del territorio per lo svolgimento omogeneo sul territorio stesso di tutte le funzioni tecniche di programmazione, gestione, erogazione e monitoraggio degli interventi nell'ambito dei servizi sociali per le persone anziane non autosufficienti; promozione dell'integrazione funzionale tra distretto sanitario e ATS, allo scopo di garantire l'effettiva integrazione operativa dei processi, dei servizi e degli interventi per la non autosufficienza, secondo le previsioni dell'articolo 1, comma 163, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

4.8.2 Le linee guida per la definizione dei modelli organizzativi

Le linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli ATS, previste dal comma 161 della legge 234/21, da approvare mediante apposita Intesa in sede di Conferenza Unificata, sono motivate dalla necessità di garantire l'attuazione degli interventi di cui ai commi dal 159 al 171 della legge e per l'adozione di atti di programmazione integrata garantendo l'omogeneità del modello organizzativo degli ATS e la ripartizione delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento dei LEPS.

Il documento si sofferma sui principali modelli organizzativi adottati nell'ambito delle diverse forme di gestione associata per gestire le principali funzioni attribuite agli enti locali in materia di servizi sociali concentrandosi su quattro punti strategici:

1. Funzioni di coordinamento e governance sia sul versante della funzione istituzionale (Ente capofila, Comitato dei sindaci, Conferenza dei sindaci, Coordinamento istituzionale, Assemblea consortile, Giunta dell'Unione dei Comuni, ecc.) che di quella tecnico-amministrativa (ufficio di Piano e/o Ufficio Comune) elencando competenze in capo agli organismi politici e a quelli tecnici;
2. Funzioni di pianificazione e di programmazione con riferimento ai Piani di Zona (o di ATS), agli atti di programmazione territoriale a supporto dell'attuazione e della gestione degli interventi finanziati con i diversi (e numerosi) fondi europei, nazionali, regionali e di bilancio locale;

3. Erogazione dei servizi, con particolare riferimento alle forme di gestione associata adottate nell'ambito del servizio sociale professionale, individuato come LEPS dalla Legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021);
4. Gestione del personale con la illustrazione dei principali modelli organizzativi adottati dagli enti locali individuando le principali competenze richieste al personale assegnato alla gestione associata dei servizi sociali.

Il documento individua i seguenti obiettivi: 1. promuovere e sostenere una maggiore strutturazione organizzativa degli ATS; 2. valorizzare il ruolo di indirizzo politico e strategico dei Comuni, in modo tale da garantire un'adeguata cornice istituzionale ai servizi gestiti a livello di ATS, nelle modalità previste per legge; 3. ribadire il quadro delle funzioni e delle competenze attribuite alle varie strutture organizzative responsabili della gestione degli interventi e dei servizi socioassistenziali sul territorio degli ATS; 4. promuovere modelli organizzativi omogenei per i servizi e gli interventi previsti nell'ambito dei LEPS; 5. promuovere forme di consultazione e di partecipazione degli Enti di Terzo Settore, delle parti sociali e dei cittadini nelle fasi di programmazione, realizzazione e valutazione degli interventi.

A fronte di questi obiettivi, le linee guida declinano 33 orientamenti operativi utili al rafforzamento della gestione associata degli ATS, ponendoli in capo ai diversi attori coinvolti nel rafforzamento del sistema: Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Regioni; Comuni e ATS. Gli impegni riguardano sostanzialmente: la stabilizzazione e il superamento della parcellizzazione delle fonti finanziarie con relativa semplificazione delle procedure amministrative; l'accesso condiviso ai dati che alimentano i sistemi informativi nazionali, regionali e di ATS; il sostegno all'adozione da parte dei comuni di forme stabili e strutturate di gestione associata; adozione di atti di programmazione integrata con le altre componenti del welfare locale e regionale; garanzia di presenza di personale adeguato e formato sia sul versante amministrativo che soprattutto su quello strategico e di programmazione; utilizzo di procedure di co-programmazione e di co-progettazione con il mondo del terzo settore; adozione di modelli organizzativi omogenei e funzionali all'integrazione del comparto sociale con quello sociosanitario.

Alla sottoscrizione dell'intesa, partirà un lavoro di monitoraggio degli impegni assunti volto a verificare, anche attraverso un lavoro di accompagnamento concreto delle Regioni, la tempistica necessaria per attuare le iniziative elencate, tenendo conto delle diversità locali, e, se necessario, dell'opportunità di aggiornare le stesse linee guida per dare maggior efficacia alle azioni di rafforzamento.

4.9 Il lavoro realizzato per la fase pilota della Garanzia Infanzia, con richiamo degli esiti della ricerca sugli affidamenti difficili e sull'*housing*.

Nella fase pilota per verificare la fattibilità della Garanzia Infanzia – adottata poi con Raccomandazione (UE) 2021/1004 del 14 giugno 2021 che istituisce la Garanzia europea per l'Infanzia (*"Garanzia Infanzia"*; *"Child Guarantee"*) – , iniziata nel 2020 e conclusasi nell'aprile del 2023, la Commissione europea ha collaborato con l'Ufficio Regionale per l'Europa e l'Asia Centrale di UNICEF (ECARO) e con le Istituzioni competenti dei Paesi coinvolti per realizzare percorsi pilota in sette Stati membri (Bulgaria, Croazia, Germania, Grecia, Italia, Lituania e Spagna)²⁵⁴. L'obiettivo consisteva nello sviluppare e testare modelli di servizi e interventi, al fine di garantire l'accesso ai servizi per i bambini e le bambine che si trovavano in condizioni di svantaggio. In particolare, l'attenzione si è concentrata su quattro gruppi target di bambini e bambine: con disabilità, in situazioni familiari precarie, residenti in istituti, rifugiati e migranti.

In Italia, la sperimentazione si è articolata essenzialmente su due livelli: la ricerca e la sperimentazione dei modelli di intervento. Nel primo caso, è stata condotta un'analisi approfondita delle politiche esistenti, i cui risultati sono poi stati raccolti nel documento intitolato *"Deep Dive - Garanzia Infanzia: Analisi delle politiche, programmi e risorse per il contrasto alla povertà minorile e all'esclusione sociale in Italia"* (*"Deep Dive*

²⁵⁴ In Italia la fase pilota della Garanzia Infanzia si è sviluppata sotto la direzione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia e dell'UNICEF.

Analysis”). Il documento fa riferimento alla situazione italiana analizzando le politiche e i programmi esistenti per contrastare la povertà minorile e l'esclusione sociale, evidenziando le principali aree di intervento, tra cui l'esame di alcune politiche nazionali fondamentali adottate per ridurre la povertà minorile.

Il documento della *Deep Dive Analysis* ha individuato i potenziali beneficiari della Garanzia Infanzia in gruppi ampi e gruppi numericamente più limitati, ad alta intensità di povertà, che non accedono ai diritti chiave. Inoltre, ha fornito un'analisi dettagliata della copertura normativa e del finanziamento per la salute, l'abitazione, l'alimentazione e i servizi educativi. Si sono evidenziati poi gli effetti positivi degli investimenti operati dal PNRR nei servizi educativi della prima infanzia, si sono identificate le caratteristiche dei gruppi target, tra cui minori con disabilità, minori provenienti da contesti migratori e quelli in situazioni familiari precarie, e individuate le sfide nell'accesso ai servizi essenziali, con particolare attenzione ai servizi di salute, abitazione e istruzione. Infine, sono state formulate raccomandazioni per il miglioramento dei meccanismi di *governance* e l'integrazione intersettoriale dei servizi, nonché per l'uso di indicatori comuni per monitorare i progressi.

Durante la redazione del Piano d'azione, il Gruppo di lavoro istituito in seno al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali denominato *“Politiche e interventi sociali in favore dei minorenni, in attuazione della Garanzia Infanzia”*, ha non solo seguito le indicazioni fornite dalle Linee guida della UE, ma ha altresì tenuto in considerazione i risultati della fase pilota contenuti proprio nella *Deep Dive Analysis*. Lo studio si è rivelato molto utile per l'individuazione delle politiche nazionali, delle sue criticità e per le sfide rilevate. La *Deep Dive Analysis* ha costituito una base informativa e analitica essenziale, fornendo un quadro approfondito delle politiche, dei programmi e delle risorse per il contrasto alla povertà minorile e all'esclusione sociale in Italia. Grazie ai risultati di questa analisi, il Piano d'azione ha potuto fondarsi su dati concreti e informazioni dettagliate in grado di guidare la definizione delle strategie e delle politiche sociali, adottate per affrontare le sfide emerse e dare attuazione concreta alla raccomandazione per raggiungere gli obiettivi fissati per il 2030. Il Piano d'azione successivamente al passaggio di approvazione in seno all'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza il 28 marzo, è stato trasmesso il 31 marzo 2022 alla Commissione europea ed è stato da quest'ultima accolto senza alcuna modifica.

La fase pilota si è così dimostrata essere un'esperienza imprescindibile non solo per aver permesso di sviluppare metodologie e migliorare le politiche sociali a protezione dell'infanzia, ma anche perché ha posto basi solide per garantire un'efficace attuazione della Garanzia Infanzia.

Uno degli ambiti di intervento del Gruppo di lavoro ha riguardato il rilancio dell'affidamento familiare in Italia. Questo è stato realizzato attraverso l'aggiornamento delle Linee di Indirizzo per l'Affidamento Familiare del 2012 e delle Linee di Indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali del 2017. Oltre al processo di analisi e ricerca, vi sono alcune azioni che sono state concordate dallo *Steering Committee*²⁵⁵ su aree specifiche di diretta competenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e precisamente quelle concentrate: sui bambini da 0 a 6 anni, sui bambini con disabilità, sulle forme “leggere” di affido, come l'affido diurno e la vicinanza solidale, e sugli affidi conclusi con il rientro del bambino nella famiglia di origine.

Il Gruppo ha anche valorizzato esperienze di affido a favore di minori stranieri non accompagnati, rafforzando le reti locali tra istituzioni competenti e stakeholder, potenziando la formazione del personale dei servizi sociali e sensibilizzando potenziali famiglie affidatarie.

Nell'ambito della Sperimentazione Nazionale Care Leavers, è stato approfondito il tema dell'autonomia abitativa per i neomaggiorienni in uscita dai percorsi di tutela, con particolare riferimento alle soluzioni abitative accessibili, come l'*Housing First*.

²⁵⁵ A seguito dell'inclusione nel 2020 dell'Italia tra i Paesi target per i quali la Commissione Europea ha stabilito l'avvio della sperimentazione della Garanzia Infanzia, nel dicembre 2020, con apposito Decreto, è stato istituito uno *“Steering committee”* interministeriale per guidarne l'implementazione. Il gruppo è composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Dipartimento Politiche per la Famiglia, UNICEF e referenti dell'assistenza tecnica dell'Istituto degli Innocenti.

Sono state adottate anche attività per promuovere azioni di contrasto alla povertà educativa e protezione dei minorenni più vulnerabili, basate su esperienze innovative individuate attraverso l'avviso pubblico "EduCare". Vi è stata la fase di sperimentazione dell'affiancamento familiare, con una mappatura iniziale degli interventi già attivi e la costruzione di un modello standard da testare nei Centri per la Famiglia selezionati.

Nel corso del tempo sono state finalizzate alcune attività di approfondimento su alcune tematiche di competenza del Dipartimento delle Politiche per la Famiglia poi sfociate nella pubblicazione di alcuni documenti di ricerca. Tra le tematiche di maggior importanza si ricordano la promozione delle azioni contenute nel Piano d'azione relative al contrasto alla povertà educativa e alla protezione delle categorie di minorenni più vulnerabili; la sperimentazione dell'esperienza dell'affiancamento familiare nell'ambito delle attività promosse dai centri per la famiglia; nonché la sperimentazione relativa alla partecipazione dei bambini e dei ragazzi.

Sulla scorta quindi dell'importanza data agli argomenti dell'affidamento e dell'housing sono stati successivamente pubblicati diversi studi. Nello specifico, è stato pubblicato un documento relativo ai casi di studio sulle pratiche emergenti di affido in Italia. Dalla ricerca *"Rafforzare il sistema dell'affidamento familiare in Italia nell'ambito della Child Guarantee europea. Studi di caso sulle pratiche di Affidamento in Italia"*²⁵⁶ emergono dati alquanto interessanti. Il documento fornisce un'analisi dettagliata dei casi di affidamento familiare in Italia, con un'attenzione particolare alle sfide incontrate nei casi di affidamento difficili. La ricerca ha adottato un approccio qualitativo, focalizzato su studi di casi approfonditi piuttosto che su una panoramica estesa e generalizzabile. Sono stati coinvolti 9 Servizi per l'Affido in Italia, in 8 città. Durante tali studi, si è provveduto ad ascoltare le voci dei professionisti, delle famiglie affidatarie, delle famiglie di origine nonché dei bambini e bambine coinvolte. Le famiglie di origine hanno spesso dovuto affrontare complesse sfide sociali, economiche e psicologiche, in grado di influenzare l'andamento degli affidamenti. Vi sono esempi di famiglie di origine con problemi di dipendenze da sostanze stupefacenti, salute mentale e con procedimenti penali in corso. È inoltre emerso quanto sia cruciale godere del supporto da parte di una rete di servizi e associazioni locali per il buon esito degli affidamenti. In diversi casi, il coinvolgimento di enti del terzo settore e associazioni di volontariato ha offerto un sostegno essenziale sia alle famiglie affidatarie che a quelle di origine.

Tra le buone pratiche, si può sicuramente menzionare la creazione di progetti specifici, come quelli per l'affidamento di neonati o bambini e bambine con disabilità. Questi progetti mirati permettono di preparare le famiglie affidatarie in modo specifico, riducendo il ricorso a canali terzi e garantendo una maggiore protezione per i bambini e le bambine. È inoltre essenziale offrire una formazione continua e un supporto alle famiglie affidatarie. In particolare, per gli affidamenti di bambini e bambine con disabilità, la formazione mirata e il supporto costante aiutano a gestire in maniera ottimale le sfide quotidiane. Gli operatori intervistati considerano una buona pratica la formazione trasversale dell'équipe affido, poiché proprio tale formazione permetterebbe di acquisire nozioni chiave e un linguaggio comune, creando una base condivisa di riferimento. Inoltre, il tema della formazione è strettamente collegato alla professionalizzazione degli operatori dei servizi che fanno parte dell'équipe. L'importanza di investire sulla formazione è collegata al tema della stabilità e continuità dell'équipe. Tra i punti di forza emerge la presenza di spazi specificamente dedicati al servizio per il diritto di visita, come lo Spazio Neutro e di figure specializzate. Gli spazi sono attentamente progettati e gestiti da educatori dedicati esclusivamente a preparare e facilitare gli incontri. Inoltre, possono disporre di più tempo e prestare particolare attenzione alla relazione con la famiglia affidataria. Ma vi è di più, poiché la presenza di una rete di associazioni locali è considerata un punto di forza,

²⁵⁶ La ricerca è stata anticipata in paragrafi precedenti. Il documento è stato redatto con collaborazione de LabRIEF. LabRIEF è l'acronimo di Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare, un gruppo di ricerca all'interno del Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata dell'Università di Padova impegnato nella promozione dell'educazione dei bambini e della cura dei loro bisogni di sviluppo attraverso l'accompagnamento alla genitorialità. Si veda <https://labrief.fisppa.it/>.

un elemento di buona pratica nei casi analizzati, da promuovere, coinvolgere e sostenere. Da ultimo, si propone di adottare un certo grado di eterogeneità nella strutturazione e gestione dei servizi per l'affidamento familiare, in quanto inevitabile e forse anche necessario per esprimere le peculiarità di ciascun contesto territoriale. Sono state riscontrate altre sfide, tra queste una delle principali difficoltà è stata il reperimento di famiglie affidatarie disposte ad accogliere bambini e bambine con disabilità o bisogni speciali. In molti casi, se da un lato per individuare le famiglie adatte si è ricorsi ad appelli sui *social network*, dall'altro però si sono sollevate nuove problematiche riguardanti la *privacy*, la sicurezza e l'affidabilità delle famiglie individuate tramite questi canali. Un'altra criticità riguarda la fase di abbinamento tra il bambino e la famiglia affidataria. Una selezione accurata delle famiglie e una chiara comprensione degli impegni richiesti possono migliorare significativamente le esperienze di affidamento. Per garantire la sostenibilità degli affidamenti, è auspicabile che le istituzioni riconoscano e supportino l'importanza di questi progetti, includendo non solo il finanziamento, ma anche il riconoscimento del ruolo delle famiglie affidatarie e dei professionisti coinvolti. È cruciale aumentare gli sforzi nella formazione e nel supporto delle famiglie affidatarie, così da prepararle meglio a gestire le sfide associate agli affidamenti difficili. Inoltre, dovrebbe essere promossa una maggiore collaborazione tra i vari servizi e le associazioni coinvolte.

La ricerca denominata *“Mappatura di buone pratiche di accoglienza a livello locale per bambini, bambine, adolescenti e neomaggioranni fuori famiglia d'origine in Italia”*, pubblicata da UNICEF nel giugno 2023, offre un'analisi dettagliata delle pratiche di accoglienza per minorenni fuori dalla famiglia d'origine in Italia. Questo progetto è stato finanziato dall'Unione Europea nel contesto della Garanzia Infanzia. La mappatura risponde ai requisiti della fase pilota della Garanzia Infanzia, mirata a contrastare la povertà e l'esclusione sociale dei minori, con l'intento di individuare pratiche da applicare anche in futuro. L'obiettivo è fornire ai diversi attori locali una panoramica delle pratiche di accoglienza per i minorenni fuori famiglia d'origine, condividere le lezioni apprese e favorire l'adozione di pratiche promettenti su scala più ampia. Le pratiche esaminate nel rapporto sono state selezionate per la loro efficienza, pertinenza, innovazione, sostenibilità e potenziale di replicabilità. A livello metodologico, il documento descrive la selezione degli intervistati e gli strumenti utilizzati per raccogliere i dati, includendo una riflessione sui limiti e le considerazioni etiche emerse durante la ricerca. Per quel che concerne l'analisi delle pratiche, si focalizza sull'equità, la sensibilità di genere e la promozione della parità di genere. È stato inoltre analizzato il principio di necessità e appropriatezza degli interventi, si discute la realizzazione dei diritti e la protezione dei minorenni e si esamina il coinvolgimento attivo dei minorenni nei processi decisionali che li riguardano direttamente. Il rapporto presenta undici schede esemplificative di pratiche virtuose di accoglienza attuate in varie regioni italiane, considerando campagne di sensibilizzazione, interventi basati su evidenze per adolescenti con bisogni complessi, partenariati per la formazione e gestione del rischio, e supporto specifico per minori stranieri non accompagnati. Nella parte conclusiva del documento viene sottolineata l'importanza della raccolta e analisi dei dati, della promozione della parità di genere, della gestione del rischio e del *safeguarding*, della formazione continua per gli operatori, dell'inclusione sistematica del focus di genere, e del monitoraggio qualitativo e partecipato delle accoglienze. Vengono forniti suggerimenti pratici per migliorare la gestione locale dell'accoglienza, favorire l'integrazione di competenze multidisciplinari e potenziare il supporto per l'autonomia dei *care leavers*.

Il documento intitolato *“Proposte per l'elaborazione di risposte efficaci alla domanda abitativa dei care leavers: Elementi da esperienze pilota attivate nell'ambito della Sperimentazione Nazionale Care Leavers”*, pubblicato nel gennaio 2023 e finanziato dall'Unione Europea, offre un'analisi approfondita delle esigenze abitative dei *care leavers* e propone modelli di intervento per supportare l'autonomia abitativa di questi giovani in uscita dai percorsi di accoglienza. Questa ricerca si inserisce nel più ampio contesto della Sperimentazione Nazionale *Care Leavers*, promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con l'assistenza dell'Istituto degli Innocenti. Questa sperimentazione mira a integrare una componente di abitare sociale per facilitare e supportare i *care leavers* nel raggiungimento dell'autonomia abitativa. Nel documento si esamina l'importanza dell'abitare per i giovani *care leavers*, evidenziando le sfide legate alla vulnerabilità

economica e alla gestione autonoma di un alloggio. Si affronta poi la discussione sull'*Housing First for Youth*, un modello adattato per rispondere ai bisogni specifici dei giovani senza dimora o a rischio, analizzando le politiche abitative in Italia e dei modelli Housing First e alloggio sociale. Particolare attenzione è data al rilievo occupato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ("PNRR") per l'integrazione del target *care leavers*. È prevista una sezione relativa allo studio dei bisogni abitativi dei *care leavers* con l'individuazione dei punti di attenzione nella selezione delle soluzioni abitative e mappatura del patrimonio abitativo adeguato. Nella sezione II "Sperimentare le risposte abitative per i *care leavers*" si considera un processo suddiviso in tre fasi principali. Nella fase 1 "Analisi e Progettazione", sono stati identificati i bisogni, le risorse e le competenze necessarie per sviluppare un progetto abitativo, seguiti dalla valutazione e attivazione di tali progetti. La fase 2 "Sperimentazione" prevede l'accompagnamento verso l'autonomia abitativa mediante l'implementazione di patti di convivenza collaborativa. Infine, la fase 3 "Sostegno Continuato" si concentra sul garantire la continuità e la stabilità del percorso abitativo autonomo, fornendo il supporto necessario. La ricerca presenta una serie di buone pratiche sviluppate attraverso la Sperimentazione Nazionale *Care Leavers*. Tra queste, lo *Sportello Abitare Giovani* del Comune di Torino offre supporto personalizzato ai *care leavers* nella ricerca di soluzioni abitative adeguate e nella gestione delle pratiche amministrative. *Casa 95*, del Comune di Roma, fornisce alloggi temporanei e supporto educativo, concentrandosi sulla preparazione dei giovani alla vita indipendente con competenze pratiche per la gestione della casa e delle risorse economiche. A Milano, il progetto *Ospitalità Solidale* promuove il co-housing tra *care leavers* e studenti universitari, creando una comunità di supporto reciproco per sviluppare autonomia e responsabilità. Il Comune di Bologna ha sviluppato *Salus Space*, un progetto di rigenerazione urbana che include abitazioni per i *care leavers*, spazi comuni per attività culturali e sociali, e supporto integrato per l'inclusione sociale e lavorativa, promuovendo l'integrazione tra diverse fasce della popolazione. Il *Progetto Abito Giusto* di Torino offre soluzioni abitative flessibili e sostenibili, adattate ai bisogni specifici di ogni individuo, e include programmi di formazione e supporto per facilitare la transizione verso l'autonomia abitativa. Anche il *Progetto Shot* di Torino si concentra sull'inclusione sociale e lavorativa, offrendo alloggi temporanei e supporto personalizzato per raggiungere obiettivi educativi e professionali, integrando abitazione, formazione e lavoro. Le buone pratiche evidenziano l'importanza di un approccio integrato che combini supporto abitativo, educativo e lavorativo, con soluzioni sostenibili e flessibili. È cruciale fornire supporto personalizzato e continuo attraverso tutor e operatori specializzati, creando così reti di supporto che includano co-abitanti, comunità locali e associazioni per favorire l'integrazione sociale. Inoltre, vengono offerti programmi di formazione per la gestione della casa, delle risorse economiche e per lo sviluppo di competenze professionali, facilitando l'autonomia dei *care leavers* e prevenendo l'isolamento.

Capitolo 5 – L'ACCOGLIENZA DEI MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI

5.1 Il sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori non accompagnati: l'evoluzione delle procedure e del quadro normativo

Il sistema italiano di protezione dei minori stranieri si caratterizza per gli standard di tutela definiti dai principi costituzionali, in particolare l'art. 31 della Costituzione, e dalla normativa nazionale di riferimento, in applicazione della Convenzione di New York sui diritti dell'Infanzia che affermano che i minori stranieri non accompagnati (MSNA) godano degli stessi diritti in materia di protezione dei minori italiani e comunitari. L'intero sistema trova il suo fondamento nel principio di inespellibilità, contenuto nell'articolo 19 del d.lgs n. 286 del 1998 (Testo Unico sull'Immigrazione) che sancisce il generale divieto di espulsione nei confronti dei minori stranieri, salvo il diritto a seguire il genitore o l'affidatario espulso. Tale divieto assume carattere più pregnante nei confronti dei minori stranieri non accompagnati poiché, ai sensi del comma 1 bis del citato art. 19, in nessun caso può disporsi il respingimento alla frontiera dei medesimi.

La definizione di minore straniero non accompagnato viene riformulata con l'approvazione della legge 47/2017 recante "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati", secondo cui «per minore straniero non accompagnato presente nel territorio dello Stato si intende il minorenne non avente cittadinanza italiana o dell'Unione europea che si trova per qualsiasi causa nel territorio dello Stato o che è altrimenti sottoposto alla giurisdizione italiana, privo di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per lui legalmente responsabili in base alle leggi vigenti nell'ordinamento italiano». Con la legge sopracitata, vengono inoltre introdotte una serie di modifiche in materia di minori stranieri non accompagnati con la finalità di definire una disciplina unitaria organica, che al contempo rafforzi gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento. Si segnalano, tra le novità previste dalla norma: - il divieto di respingimento alla frontiera e divieto di espulsione (art.3); - standard adeguati di accoglienza (art.4); - le procedure di identificazione e di accertamento dell'età (art.5); - l'affidamento (art.7); il ritorno volontario e assistito dei MSNA (art.8)- l'istituzione del Sistema Informativo Minori, SIM (art.9); - il rilascio dei permessi di soggiorno per minore età o per motivi familiari (art.10); - l'istituto della tutela, con l'introduzione dell'elenco dei tutori volontari presso ogni Tribunale per i Minorenni (art.11); - la possibilità di affidamento ai servizi sociali, non oltre il 21° anno d'età (cd. Prosieguo amministrativo) su disposizione del Tribunale per i Minorenni (art.13); garanzia del diritto alla salute, all'istruzione, all'ascolto nei procedimenti e all'assistenza legale (artt. 14 – 15- 16); la tutela dei minori, vittime di tratta (art. 17). È importante segnalare che il d.lgs 220/2017 ha previsto che, in materia di MSNA, la concentrazione di tutte le fasi procedurali giurisdizionali e l'adozione di tutte le decisioni a tutela di tali minori sia in capo ad uno stesso giudice, individuato nel Tribunale per i Minorenni territorialmente competente.

Con riferimento al sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, la disciplina è definita dall'art. 19 del d.lgs. 142/2015, così come modificato dalla legge 47/2017 e, diversamente da quello degli adulti, non è gestito esclusivamente dal Ministero dell'Interno in ragione della competenza prevista dalla normativa vigente anche in capo agli Enti Locali.

Nell'assetto attuale sono previste una fase di prima accoglienza in strutture governative ad alta specializzazione e un'accoglienza di secondo livello nell'ambito del Sistema Accoglienza e Integrazione (SAI). La prima accoglienza è assicurata in centri attivati dal Ministero dell'Interno, gestiti da quest'ultimo anche in convenzione con gli enti locali finanziati a valere sul Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI). In caso di temporanea indisponibilità nei centri di prima accoglienza o nei centri di seconda accoglienza, l'assistenza e l'accoglienza dei minori sono temporaneamente assicurate dal Comune (art. 19, comma 3). Infine, qualora l'accoglienza non possa essere assicurata dai Comuni, in presenza di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, è prevista la possibilità per i Prefetti di attivare strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate a coloro con età superiore ai quattordici anni (art.19, comma 3 bis d. lgs. 142/2015).

Con il nuovo d.l. 133/2023, è stato integrato il sopracitato comma 3-bis, prevedendo che in caso di momentanea indisponibilità di strutture temporanee, il Prefetto possa disporre il provvisorio inserimento del minore - che ad una prima analisi appaia di età superiore ai 16 anni - per un periodo, comunque, non superiore a 90 giorni, in una specifica sezione dedicata, in centri e strutture non riservate ai minori. Tale

decreto introduce, inoltre, una serie di novità, sempre in tema di minori stranieri non accompagnati, relativamente alle procedure d'accertamento dell'età e della verifica dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro.

Rileva segnalare, da ultimo, l'entrata in vigore del D.P.R. 231/2023, che regola i compiti del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati, in attuazione di quanto previsto dalla legge 47/2017.

5.2 I compiti della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione

I compiti della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione in materia di minori stranieri non accompagnati sono disciplinati dagli articoli 32 e 33 del d.lgs. 286/1998 e dal sopracitato e recente D.P.R. 231/2023 "Regolamento concernente i compiti del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in materia di minori stranieri non accompagnati ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400", emanato in attuazione della legge 47/2017.

Nello specifico, le competenze della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in tema di minori stranieri non accompagnati, attualmente possono essere così sintetizzate:

- *censimento dei dati relativi alla presenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia.* L'articolo 9, comma 1 della legge 47/2017, ha istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il Sistema informativo nazionale dei minori non accompagnati (SIM), in attuazione dell'articolo 19, comma 5 del d.lgs. 142/2015, ai sensi del quale l'autorità di pubblica sicurezza dà immediata comunicazione della presenza di un minore non accompagnato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con mezzi idonei a garantirne la riservatezza e al fine di assicurare il censimento e il monitoraggio della presenza dei minori non accompagnati. Il SIM si configura principalmente come un sistema informativo in grado di censire la presenza e gli eventi più rilevanti del percorso dei minori: il ritrovamento sul territorio, il collocamento presso le strutture d'accoglienza, lo svolgimento delle pratiche amministrative, eventuali percorsi di integrazione e l'uscita dalla competenza per compimento della maggiore età. Il SIM garantisce un livello di monitoraggio costante e trasparente grazie all'implementazione diretta da parte degli Enti Locali che hanno diritto ad accedere alla piattaforma e alla pubblicazione e alla messa a disposizione dei dati presenti. Infatti, la Direzione Generale elabora e pubblica report statistici mensili e rapporti semestrali di monitoraggio sui dati dei minori non accompagnati presenti, consultabili sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (<https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/pagine/rapporti-di-approfondimento-sulla-presenza-dei-msna-in-italia>).

A partire da giugno 2023, l'attività di monitoraggio è stata ulteriormente potenziata attraverso la realizzazione di una dashboard interattiva che garantisce la consultazione agevole dei dati relativi alle presenze dei minori stranieri non accompagnati sul territorio. Il cruscotto consente non soltanto la visualizzazione del dato, aggiornato mensilmente e tradotto anche in lingua inglese, ma anche di interrogare in tempo reale il sistema su alcuni ambiti di specifico interesse (<https://analytics.lavoro.gov.it/t/PublicSIM/views/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia/PresenzadeiMinoristranierinonaccompagnatiinItalia?%3Aembed=y&%3Aiid=5&%3AisGuestRedirectFromVizportal=y>).

- *compiti di impulso e di ricerca, attraverso le indagini familiari,* al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori stranieri non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM). Lo svolgimento delle indagini familiari ha molteplici finalità e riveste un ruolo fondamentale nell'individuazione delle migliori soluzioni di lungo periodo, orientate al superiore interesse del minore, favorendo gli Enti locali nel processo di conoscenza dettagliata del background del minore. Grazie a questa procedura d'indagine è possibile ricostruire la storia e la condizione familiare dei minori interessati e approfondire le eventuali criticità o vulnerabilità emerse, includendo in questo ambito le problematiche presenti nei territori di

provenienza. Tutte queste informazioni vengono utilizzate sia per calibrare al meglio il percorso di accoglienza e integrazione in Italia sia per valutare l'opportunità di un rimpatrio volontario assistito o per facilitare le pratiche di ricongiungimento familiare;

- *emissione del parere ai sensi dell'articolo 32, comma 1 bis, del d.lgs. 286/1998.* Tale norma disciplina le modalità con le quali può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo ai minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età e consente ai medesimi, che si trovino in Italia da almeno tre anni e che siano stati ammessi a un progetto di integrazione per un periodo almeno di due anni, di ottenere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, previo parere positivo della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione. Il rilascio del predetto parere si basa sulla valutazione del percorso di integrazione socio – lavorativa compiuto dall'interessato durante la minore età;
- *politiche d'integrazione.* Per assistere verso l'autonomia i minori e gli ex minori stranieri non accompagnati, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha promosso i progetti *Percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei giovani migranti* e *PUOI – Protezione Unita a Obiettivo Integrazione*, entrambi realizzati da Sviluppo Lavoro Italia (in precedenza Anpal Servizi S.p.a). Si tratta di interventi finalizzati all'inserimento socio-lavorativo di minori stranieri non accompagnati e giovani migranti, attraverso l'erogazione di un pacchetto di servizi (tutoraggio, orientamento e accompagnamento alla ricerca di lavoro, il bilancio e l'attestazione delle competenze) e la realizzazione di un tirocinio extracurricolare, ristorato attraverso una dote individuale.

5.3 I minori stranieri non accompagnati i dati di riferimento

Considerando il periodo in esame, al 31 dicembre 2023, risultano presenti in Italia 23.226 minori stranieri non accompagnati²⁵⁷.

Il dato si conferma in crescita rispetto ai periodi precedenti, in particolare rispetto all'annualità 2021. I MSNA presenti a fine 2023 sono 2.300 minori in più, rispetto a quelli presenti al 30 giugno 2023 e 3mila unità in più rispetto alle presenze del 31 dicembre 2022.

Tavola 56 – Presenze di MSNA nel 2021,2022,2023

PERIODO DI RILEVAZIONE	N° MSNA PRESENTI
AL 31.12.2021	12.284
AL 31.12.2022	20.089
AL 31.12.2023	23.226

Riguardo ai Paesi di provenienza dei minori, l'analisi dei dati al 31 dicembre 2023 evidenzia tra le prime 4 nazionalità, l'Egitto quale Paese principale di arrivo dei minori (20,1%), seguito dall'Ucraina (17,8%), dalla Tunisia (10,5%) e dal Gambia (9,2%).

Tavola 57 – Distribuzione per cittadinanza dei MSNA presenti (le prime 4 nazionalità rilevate al 31/12/2023) nel 2021, 2022, 2023

CITTADINANZA	AL 31-DIC-2021		AL 31-DIC-2022		AL 31-DIC-2023	
	MSNA	%	MSNA	%	MSNA	%

²⁵⁷ Fonte: Rapporto-approfondimento-semestrale-MSNA pubblicato dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Dati aggiornati al 31 dicembre 2023

EGITTO	2.221	18,1	4.899	24,4	4.667	20,1
UCRAINA	5	0,0	5.042	25,1	4.131	17,8
TUNISIA	1.560	12,7	1.800	9,0	2.438	10,5
GAMBIA	232	1,9	667	3,3	2.141	9,2

Rispetto all'età, il trend degli ultimi anni conferma la presenza in maggioranza di minori stranieri non accompagnati diciassetenni con una percentuale del 46,1% al 31 dicembre 2023 nonché la prevalenza della componente maschile pari all'88,4% del totale.

Le prime tre Regioni che accolgono il maggior numero di MSNA al 31 dicembre 2023 sono: la Sicilia, la Lombardia e l'Emilia-Romagna. Come negli anni precedenti, anche nel 2023 la Regione Sicilia rappresenta il primo territorio di approdo per oltre l'80% dei minori arrivati in seguito ad eventi di sbarco registrando 6.061 presenze.

Tavola 58– Distribuzione territoriale dei MSNA presenti nel 2021,2022,2023 (nelle prime 3 Regioni rilevate al 31/12/2023)

REGIONE	AL 31-DIC-2021		AL 31-DIC-2022		AL 31-DIC-2023	
	MSNA	%	MSNA	%	MSNA	%
SICILIA	3.466	28,2	3.923	19,5	6.061	26,0
LOMBARDIA	1.202	9,8	2.880	14,3	2.795	12,0
EMILIA-ROMAGNA	926	7,5	1.814	9,0	1.905	8,2

5.3.1 Il sistema di accoglienza

Con riferimento al sistema di accoglienza dei MSNA, anche per il 2023, i minori presenti in Italia risultano essere accolti in prevalenza presso strutture di accoglienza (80%), mentre il 20% risulta collocato presso privati. La gran parte dei minori accolti in famiglia sono provenienti dall'Ucraina (76%), e nel 65% dei casi sono accolti da propri familiari residenti in Italia (nel 22% dei casi si tratta di nonne) mentre il restante 53% dei minori sono stati accolti da famiglie senza vincolo di parentela.

Tavola 59 - Distribuzione per tipologia di collocamento dei MSNA presenti – nel 2021,2022,2023

TIPOLOGIA DI ACCOGLIENZA	AL 31-DIC-2021		AL 31-DIC-2022		AL 31-DIC-2023	
	MSNA	%	MSNA	%	MSNA	%
STRUTTURE II ACCOGLIENZA	7.953	64,7	10.010	49,8	12.324	53,0
STRUTTURE I ACCOGLIENZA	3.843	31,3	3.994	19,9	6.240	27,0
SOGGETTO PRIVATO	488	4,0	6.085	30,3	4.560	20,0
TOTALE	12.284	100,0	20.089	100,0	23.226	100,0

Le strutture di accoglienza censite nel SIM dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione si distribuiscono nelle Regioni italiane con livelli di concentrazione diversificati. Al 31 dicembre 2023, in linea con i dati degli arrivi dei minori, le strutture di prima accoglienza sono maggiormente presenti nella Regione Sicilia dove ha sede il terzo dei presidi, a seguire, con incidenza inferiore, le Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Calabria. Le strutture di seconda accoglienza sono invece maggiormente distribuite nel territorio, con presenze maggiori intorno alla città di Milano, Roma e Bologna. Le Regioni con maggior presenza di tali strutture sono la Lombardia (18% del totale nazionale), il Lazio (13%), l'Emilia-Romagna (12%) e la Sicilia con l'11% delle strutture di seconda accoglienza considerate nel complesso.

Con specifico riferimento ai progetti di prima accoglienza finanziati con risorse a valere sul FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione), si segnala che La Direzione Centrale dei Servizi Civili per l'Immigrazione e l'Asilo

- Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione del Ministero dell'Interno ha approvato il 3 maggio 2023 con Decreto prot. n. 16965, la graduatoria dei progetti relativi all'Avviso pubblico "Potenziamento dei servizi a favore dei MSNA", per 1000 posti di accoglienza previsti, da finanziare, con quasi 60 milioni di euro, a valere sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2021-2027. I 15 Soggetti vincitori dell'Avviso approvato a maggio 2023 hanno avviato le loro attività progettuali tra luglio e ottobre 2023 e di questi 8 sono operativi in Sicilia e 3 in Basilicata. Nelle regioni Abruzzo, Campania, Molise e Toscana è stato approvato un progetto per ciascuna regione per un totale di 750 posti (250 posti in meno di quelli previsti), di cui quasi il 10% è riservato all'accoglienza di minori di genere femminile.

Nell'ambito dei 15 progetti approvati saranno attivate 34 strutture di accoglienza che devono garantire i servizi di trasferimento dei MSNA dai luoghi di arrivo/rintraccio, il supporto informativo e legale propedeutico all'avvio delle procedure di identificazione, accertamento della minore età, affidamento/nomina tutore, richiesta della protezione internazionale, ricongiungimento familiare, assistenza sanitaria e supporto psico-sociale. Nelle strutture si dovrà prevedere l'accoglienza dei MSNA e la risposta ai bisogni materiali per un tempo massimo di 30 giorni, trascorsi i quali, dovrà essere garantito il trasferimento dei MSNA dalle strutture di prima accoglienza verso altre soluzioni di accoglienza di secondo livello finalizzate all'autonomia. In base alle segnalazioni pervenute alla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione sono stati accolti da luglio a dicembre 2023 1.874 MSNA provenienti prevalentemente dal Gambia (22%), dalla Guinea (20,5%), dalla Tunisia (15,4%) e dalla Costa d'Avorio (10,4%).

5.3.2 Le indagini familiari

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. c. del D.P.R. 231/2023, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione "svolge compiti di impulso e collabora con le amministrazioni competenti per lo scambio di informazioni utili al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori stranieri non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, attraverso la stipula di apposite convenzioni con idonei organismi nazionali e internazionali".

Dal 2008, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) è incaricata dello svolgimento delle indagini familiari nei paesi d'origine dei minori o in Paesi terzi, consistenti in un'analisi del contesto familiare e sociale di provenienza del minore. Lo svolgimento delle indagini familiari ha molteplici finalità e riveste un ruolo fondamentale nell'individuazione delle migliori soluzioni di lungo periodo, nel superiore interesse del minore. Infatti, il *family tracing* favorisce gli Enti locali nel processo di conoscenza dettagliata del background del minore: è possibile ricostruirne la storia e la condizione familiare, i *push* e i *pull factors*, approfondire le eventuali criticità o vulnerabilità emerse dai colloqui, comprendere la realtà dei territori di provenienza. Tutte queste informazioni vengono utilizzate sia per calibrare al meglio il percorso di accoglienza e integrazione in Italia, sia per valutare l'opportunità di un ritorno volontario assistito e il relativo progetto di reintegrazione. In questo ambito, dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2023, all'OIM è stato richiesto l'avvio di 370 indagini familiari, da svolgersi nei paesi d'origine dei minori e in Paesi Terzi, attivate a seguito delle richieste pervenute da parte dei Servizi Sociali degli Enti Locali interessati dall'accoglienza di MSNA e dagli altri soggetti coinvolti nel sistema di protezione degli stessi. Nel periodo in esame, le richieste di indagine hanno riguardato principalmente minori di origine albanese, tunisina, kosovara, bangladese e pakistana.

Tavola 60 - Cittadinanze dei minori per i quali sono state svolte indagini familiari dal 01/01/2021 – 31/12/2023

CITTADINANZA	N°MSNA
ALBANIA	115
TUNISIA	102

KOSOVO	50
BANGLADESH	28
PAKISTAN	22
ALTRE	53
TOTALE	370

A livello di distribuzione territoriale, nelle annualità 2021-2022-2023, le regioni da cui è provenute il maggior numero di richieste di indagini familiari sono l'Emilia-Romagna, il Veneto, la Lombardia e il Lazio.

5.3.3 I pareri rilasciati ai fini della conversione del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32 del d.lgs. 286/1998

Come anticipato al primo paragrafo, l'art. 32, comma 1-bis, del d.lgs. n. 286/1998 disciplina le modalità con le quali può essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo ai minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età.

Per i minori stranieri non accompagnati, affidati ai sensi dell'art. 2 della legge n. 184/1983 ovvero sottoposti a tutela, che siano presenti in Italia da almeno tre anni e siano stati ammessi in un progetto di integrazione sociale e civile di durata almeno biennale, può essere richiesta la conversione del permesso di soggiorno per minore età in permesso di soggiorno per motivi di studio, accesso al lavoro, lavoro autonomo ovvero lavoro subordinato, previo parere positivo della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

Infatti, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. d. del D.P.R. 231/2023, "la Direzione esprime il parere sul percorso di integrazione sociale e civile svolto dai minori stranieri non accompagnati ai fini del rilascio del permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, ai sensi dell'articolo 32, comma 1-bis, del Testo unico."

A tal proposito è importante segnalare che le "Linee Guida dedicate al rilascio dei pareri per la conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al compimento della maggiore età", adottate dalla Direzione Generale il 24 febbraio 2017 e approvate all'esito di una Conferenza di servizi, sono state codificate all'interno del D.P.R. 191/2022. Tale decreto modifica e integra il regolamento attuativo del Testo Unico sull'Immigrazione, intervenendo sulla disciplina dei permessi di soggiorno per i minori stranieri non accompagnati e della conversione dei permessi al raggiungimento della maggiore età.

Riguardo alla conversione del permesso di soggiorno dei minori stranieri non accompagnati al raggiungimento della maggiore età, il regolamento ribadisce il principio secondo il quale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ai fini dell'emissione del parere, debba effettuare una valutazione caso per caso, che tenga conto della durata della permanenza del minore nel territorio nazionale, nonché dell'avvio di un percorso di integrazione.

Tavola 61 - Distribuzione del numero di pareri emessi per cittadinanza – nel 2021, 2022, 2023

CITTADINANZA	AL 31-DIC-2021		CITTADINANZA	AL 31-DIC-2022		CITTADINANZA	AL 31-DIC-2023	
	EMESSI	%		EMESSI	%		EMESSI	%
ALBANIA	500	26,4	BANGLADESH	715	27,5	EGITTO	1.100	36,6
BANGLADESH	462	24,4	EGITTO	596	22,9	ALBANIA	588	19,5
EGITTO	334	17,6	ALBANIA	530	20,4	BANGLADESH	504	16,7
KOSOVO	285	15,0	KOSOVO	308	11,9	KOSOVO	305	10,1
ALTRE	313	11,2	ALTRE	448	17,2	ALTRE	512	17,1
TOTALE	1.894	100,0	TOTALE	2.597	100,0	TOTALE	3.009	100,0

A livello territoriale, la Lombardia, il Lazio, l'Emilia-Romagna, il Friuli Venezia-Giulia e il Veneto sono le Regioni rispetto alle quali viene rilasciato il numero maggiore di pareri ex art. 32, comma 1-bis del d.lgs. n. 286/1998.

5.4 I progetti per favorire l'integrazione socio-lavorativa dei minori stranieri non accompagnati

Per supportare i minori e gli ex minori stranieri non accompagnati nel loro percorso verso l'autonomia, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha promosso negli ultimi anni i progetti *Percorsi per la formazione, il lavoro e l'integrazione dei giovani migranti* e *PUOI – Protezione Unita a Obiettivo Integrazione*, entrambi realizzati da Sviluppo Lavoro Italia.

5.4.1 Percorsi

Percorsi è un progetto riservato a minori stranieri non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta (a partire dai 16 anni) e a giovani migranti (fino a 23 anni) accolti in Italia come minori stranieri non accompagnati, compresi i titolari e i richiedenti protezione internazionale, in condizione di inoccupazione o disoccupazione.

Si tratta, dunque, di un percorso di politica attiva realizzato da operatori pubblici e privati del mercato del lavoro, in collaborazione con la rete dell'accoglienza e con le aziende. I percorsi prevedono l'accesso a una serie di servizi integrati per l'inserimento socio-lavorativo (che includono, fra gli altri, i servizi di tutoraggio, orientamento e accompagnamento alla ricerca di lavoro, il bilancio e l'attestazione delle competenze) e a un tirocinio extracurricolare di 6 mesi prorogabile a 12 mesi presso un'azienda ospitante. La dote individuale prevista consente di pagare i servizi dell'operatore del mercato del lavoro, l'indennità del tirocinante e un contributo per il tutoraggio dell'azienda.

Percorsi risponde anche all'esigenza di consolidare la governance multilivello e di sviluppare reti territoriali per modelli e processi efficaci di inclusione: eventi di confronto sui territori permettono di seguire l'andamento del progetto e di individuare criticità e possibili soluzioni, condividendo le testimonianze dei destinatari e le osservazioni di soggetti promotori e ospitanti.

Dopo le prime tre fasi di *Percorsi*, realizzate tra il 2016 e il 2020 e che hanno visto la realizzazione di circa 2000 percorsi di inserimento socio-lavorativo²⁵⁸, è stato dato avvio nel corso del 2022 ad una quarta fase del progetto finanziata con circa 12 milioni di euro del Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie e del Fondo Sociale Europeo - PON Inclusione e prevede la realizzazione di 1500 percorsi di politica attiva nelle cinque Regioni target del Programma Operativo Complementare "LEGALITÀ" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

I tirocini avviati in prima battuta sono stati 750. Nel secondo semestre 2023, sono state messe a disposizione ulteriori 750 doti (residuali e non assegnate nella prima fase di progetto) per lo svolgimento di altrettanti percorsi integrati di inserimento socio-lavorativo della durata di 6 mesi, prorogabili fino a ulteriori 6. A dicembre 2023, pertanto, sono stati riaperti i termini dell'avviso per la presentazione da parte dei soggetti promotori delle domande di partecipazione.

5.4.2 P.U.O.I. (Protezione unita a obiettivo integrazione)

Il progetto PUOI, affidato a Sviluppo Lavoro Italia, si pone come obiettivo generale la messa a sistema di un modello integrato a livello nazionale finalizzato a favorire l'integrazione socio-lavorativa e l'acquisizione della piena autonomia di lungo periodo di cittadini migranti vulnerabili regolarmente presenti sul territorio nazionale, capitalizzando le esperienze realizzate con PERCORSI. Il progetto è rivolto, tra gli altri, ai cittadini stranieri entrati in Italia come minori non accompagnati e regolarmente soggiornanti sul territorio nazionale ed è finanziato in modo complementare da risorse FAMI (Fondo Asilo Migrazione e Integrazione) e FSE PON Inclusione (2014 – 2020).

Per il raggiungimento di tale obiettivo l'intervento ha previsto l'attivazione di tirocini formativi, realizzati attraverso lo strumento della "dote individuale" articolata da un alto, in una filiera di servizi, dall'altro, in una dotazione economica finalizzata sia all'attivazione di una serie di servizi sia alla valorizzazione e allo sviluppo delle competenze individuali (servizi di accoglienza e presa in carico, orientamento specialistico, orientamento per l'individuazione delle opportunità occupazionali e formazione (tutoring), dall'altro, finalizzati all'inserimento socio lavorativo e all'accompagnamento verso l'autonomia attraverso lo svolgimento di un tirocinio extracurricolare della durata di sei mesi.

²⁵⁸ I risultati del progetto sono illustrati nel quaderno finale del Progetto Percorsi "Cinque anni insieme ai giovani migranti (2016-2020)" disponibile online sul portale integrazione migranti curato dalla Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

La prima fase di PUOI, finanziata con circa 30 milioni di euro in un innovativo esercizio di complementarità tra Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione e Fondo Sociale Europeo – PON Inclusione, ha realizzato tra marzo 2019 e giugno 2022 circa 2000 percorsi di inserimento socio lavorativo.

Nel 2021 è stata affiancata da un'azione complementare per trasferire ai destinatari anche conoscenze utili sulle nuove condizioni di lavoro derivanti dall'emergenza Covid-19 e per contrastarne gli effetti negativi sui percorsi di politica attiva, finanziata con 3,7 milioni di euro a valere sul FSE - PON Inclusione. A giugno 2022 è stato pubblicato un nuovo avviso, con un rifinanziamento di 11,8 milioni di euro a valere sul FSE PON Inclusione, che ha permesso di avviare altri 1000 percorsi.

PUOI è stato un pledge del governo italiano nell'ambito del Global Compact on Refugees. A dicembre 2021 è stato inoltre indicato come pratica promettente per il rafforzamento dell'autonomia dei rifugiati all'High Level Officials Meeting del Global Refugee Forum (Cfr: On the road to self-reliance with PUOI).

I risultati della prima fase del progetto sono illustrati nel quaderno "Sulla strada per l'autonomia"²⁵⁹, mentre il documento "L'Emergenza Ucraina e il progetto PUOI" analizza i percorsi per richiedenti e titolari di protezione temporanea realizzati nella seconda fase.

PUOI si è concluso a dicembre 2023 ed è in fase di progettazione un nuovo intervento dedicato ai migranti vulnerabili (PUOI PLUS) che prevederà un'offerta più ampia e pluriennale di doti individuali e il potenziamento dei percorsi di inserimento socio-lavorativo.

5.5 Focus minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina

A seguito della Decisione della Commissione del 4 marzo 2022, con la quale è stata accertata l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ed è stata introdotta per la prima volta in ambito europeo la misura della protezione temporanea per tutte le persone che sono evacuate dall'Ucraina a causa della guerra, il governo italiano, con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2022 (pubblicata in G.U. n. 58 del 10 marzo 2022) nel 2022 ha dichiarato lo stato di emergenza di rilievo nazionale in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina in Italia in conseguenza della grave crisi internazionale. Lo stato di emergenza è stato prorogato anche per il 2023 e da ultimo con la legge di bilancio 2024 (Legge 30 dicembre 2023, n. 213) fino al 31 dicembre 2024 al fine di continuare ad assicurare accoglienza e assistenza alla popolazione proveniente dall'Ucraina sul territorio nazionale, garantendo in tal modo l'accesso all'assistenza sanitaria, al lavoro, alla formazione professionale, allo studio e alle misure assistenziali.

Nello specifico delle attività connesse ai minori stranieri non accompagnati provenienti dall'Ucraina, sono state attivate misure ad hoc.

La Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione nell'ambito delle sue competenze ha censito i minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina all'interno del Sistema informativo minori (SIM), grazie a cui è possibile estrapolare i dati relativi alle presenze e il dettaglio sul genere e le fasce d'età. In base ai dati analizzati ed elaborati grazie al SIM, nel corso del 2022 si è rilevato un forte aumento di minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina con 7.107 presenze sul territorio mentre nel 2023 si è assistito ad una progressiva diminuzione degli arrivi registrando complessivamente la presenza di 4.131 minori di cittadinanza ucraina al 31 dicembre 2023.

Tale rafforzamento del sistema di censimento ha consentito un monitoraggio costante del loro collocamento, dei loro spostamenti sul territorio italiano e dei provvedimenti adottati nei loro riguardi dai Tribunali per i minorenni competenti attraverso l'elaborazione di report settimanali sulla loro presenza che sono stati trasmessi a tutte le Amministrazioni coinvolte nell'accoglienza per un costante e tempestivo aggiornamento. In merito all'accoglienza dei MSNA ucraini, il coordinamento è gestito a livello nazionale dalla Protezione Civile e a livello territoriale dai presidenti delle Regioni e delle Province autonome e sono stati istituiti a livello nazionale differenti Tavoli di confronto e di coordinamento a cui il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali prende parte.

Con Ordinanza n. 876 del 13 marzo 2022 adottata dal Dipartimento di Protezione civile è stato nominato un Commissario straordinario delegato per il coordinamento delle procedure finalizzate all'assistenza dei minori

²⁵⁹ <https://www.integrazionemigranti.gov.it/AnteprimaPDF.aspx?id=3715>

stranieri non accompagnati. Il Commissario delegato ha adottato il *Piano Minori non accompagnati*, integrato con il relativo addendum operativo, al fine di fornire le linee guida per la gestione dei minori stranieri non accompagnati giunti o rintracciati nel territorio nazionale a seguito degli eventi bellici che hanno interessato l'Ucraina e per garantire il necessario raccordo operativo tra gli enti istituzionali a vario titolo coinvolti.

Inoltre, al fine di prevenire e gestire episodi di allontanamento e/o scomparsa dai luoghi di accoglienza di minori non accompagnati provenienti dall'Ucraina, all'interno del citato Piano, è stata inserita una nuova sezione dedicata alla loro ricerca, con l'obiettivo di intervenire efficacemente per la conduzione delle ricerche, riducendo al massimo i tempi che ne potrebbero compromettere l'esito e garantire al contempo il necessario raccordo operativo tra gli enti istituzionali a vario titolo coinvolti.

Con riferimento all'accoglienza, è stato previsto dal Commissario straordinario il riconoscimento di un contributo ai Comuni di 100 euro pro die pro capite per i MSNA provenienti dall'Ucraina ospitati in strutture di accoglienza, e di 20 euro pro die pro capite per i MSNA affidati a famiglie. I dati relativi alle giornate di accoglienza rivolte ai MSNA per i quali si chiede il contributo, vengono elaborati attraverso l'estrapolazione di tabelle dal SIM.

È stato in seguito previsto che lo stesso Commissario, nominato all'inizio dell'emergenza, si avvalsesse, per l'espletamento delle sue funzioni, degli uffici del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno.

Dallo scoppio del conflitto, la Direzione Generale collabora con le altre Amministrazioni e gli Organismi Internazionali coinvolti nei vari tavoli costituiti per la gestione dell'emergenza.

Si segnala, infatti, l'istituzione presso il Dipartimento della protezione Civile di un tavolo dedicato ai minori stranieri non accompagnati, presieduto da tutte le amministrazioni (Lavoro, giustizia, esteri, salute...) con l'obiettivo di creare sinergia tra le varie istituzioni e gli altri soggetti coinvolti in cui vengono analizzate le esigenze dei minori e messe a sistema le misure volte alla tutela e alla protezione degli stessi, in base alle competenze proprie di ciascuna istituzione.

Il Ministero degli Esteri ha inoltre istituito un Tavolo di coordinamento sui rifugiati dall'Ucraina e un tavolo con la rete consolare ucraina in Italia.

Da ultimo, il Piano di Azione Nazionale della Garanzia Infanzia (PANGI) elaborato nel 2022 individua i bambini e le bambine provenienti dall'Ucraina quale target prioritario sul quale indirizzare azioni specifiche che possano rispondere adeguatamente ai loro bisogni (Azione 11 – Asse 3 “Accesso ai servizi sanitari per minorenni con background migratorio, minorenni stranieri non accompagnati e minoranze”).

CAPITOLO 6 – I DIRITTI DEI BAMBINI E DELLE FAMIGLIE: LA RETE DELLE RISORSE A SUPPORTO DELL'INFANZIA, DELL'ADOLESCENZA E DELLE RESPONSABILITÀ GENITORIALI

Premessa

Non è facile ricostruire l'entità complessiva delle risorse dirette e indirette destinate a sostenere la gamma di interventi realizzata dai servizi sociali, sociosanitari ed educativi per la protezione dei bambini e degli adolescenti. Inoltre, le risorse necessarie per la prevenzione e gli interventi sociali e di cura a favore di minorenni allontanati dalla famiglia di origine fanno riferimento ad aree di policy prossimali e distali rispetto al target di riferimento in cui è necessario includere sia il minorenne sia il nucleo familiare e le figure parentali.

In termini di spesa è possibile distinguere, costi diretti quali

- rette per l'accoglienza in comunità residenziale
- supporto finanziario mensile alle famiglie affidatarie
- supporto a costi specifici diretti o in forma di esenzione a vantaggio del minorenne allontanato
- interventi specialistici di valutazione e sostegno per il minorenne e i genitori
- risorse dirette provenienti da attori indipendenti (es. Fondazioni bancarie, Associazioni di volontariato) che contribuiscono al benessere di questo target

e costi indiretti o di sistema connessi a

- il funzionamento dei servizi sociali territoriali;
- l'attivazione di interventi socioeducativi di sostegno a condizioni di fragilità familiare e dei minorenni (ad esempio il programma P.I.P.P.I., i servizi di educativa territoriale o domiciliare, ecc.)
- le attività collegate a prestazioni specialistiche a sostegno delle figure genitoriali (SERD, Psichiatria adulti, ecc.)
- le risorse per l'inclusione sul versante del lavoro, del sostegno al reddito, dell'abitare, ecc.;
- le misure di aiuto alle famiglie in via ordinaria o straordinaria (es, Assegno unico universale)
- gli interventi per l'inclusione sociale e il contrasto alle condizioni di povertà finanziati da attori indipendenti (es. Fondazioni bancarie, Associazioni di volontariato)

Accanto ai costi diretti economici e ai loro moltiplicatori è necessario valutare anche i costi connessi alle mancate o inadeguate risposte, sono costi non monetari con effetti moltiplicatori sociali ed economici collegati al danno personale (emotivo, psicologico, di salute) e che generano un impatto intergenerazionale, una riduzione della qualità della vita, del capitale sociale e del benessere personale in una prospettiva di lungo periodo.

Inoltre, con la riforma del Titolo Quinto della seconda parte della Costituzione (Legge n. 3 del 18 Ottobre 2001) e con l'introduzione in essa (art. n. 118) dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale le Regioni hanno visto riconosciuta piena competenza legislativa in un'ampia serie di materie, fra le quali, in particolare, quelle riconducibili alle politiche sociali. Allo Stato centrale restano non di meno – in questi ambiti adesso devoluti – sia l'importante funzione di orientamento e di definizione dei principi fondamentali ai quali i provvedimenti normativi delle Autonomie decentrate dovrebbero essere improntati affinché i servizi, le prestazioni e le misure da essi disposti e implementati rispettino uguali parametri di qualità e siano perciò parimenti fruibili su tutto il territorio nazionale, sia un altrettanto cruciale ruolo di coordinamento con e tra le Regioni, ora espressamente titolari, di modo che le forme e i contenuti degli interventi promossi ed effettuati siano il risultato bottom up (dunque più facilmente caratterizzabile da coerenza e armonizzazione) di un'Amministrazione Condivisa adesso sempre più basata sui criteri di co-programmazione, di co-progettazione e (pur se ancora solo in parte) di co-gestione formalizzati nel così detto Codice del Terzo Settore.

E' venuta dunque ampliandosi la produzione di atti legislativi di individuazione delle finalità del sistema di welfare, delle quantità di finanziamenti nazionali messi a disposizione per il loro conseguimento, dei criteri della loro ripartizione fra le diverse Autonomie Locali (nonché dell'entità delle eventuali quote in compartecipazione da parte di queste ultime a valere sulle proprie autonome dotazioni monetarie), infine della linea o delle linee di erogazione di risorse sulla quale o sulle quali imputare questo o quell'impegno di

spesa. Altrettanto rilevante la produzione di una serie di strumenti di *soft law*, ovvero di documenti non vincolanti²⁶⁰ frutto di una così detta *negoiazione multi-livello* e pensati o per disciplinare in maniera dinamica e flessibile fenomeni sociali in inevitabile costante e veloce mutamento oppure per garantire – in un’ottica di *governance* dei processi decisionali ai quali prendano parte interessi diversificati della società civile (*stakeholder*), anziché di *gouvernement* (consistente nell’ottemperamento delle procedure decisionali di promulgazione di articolati di legge e relative sanzioni in caso di loro infrazione) – la partecipazione, la corresponsabilizzazione e la collaborazione di tutti i soggetti (gruppi o individui) coinvolti nel problema affrontato. La complessa intelaiatura di prestazioni, anche ispirata dagli strumenti normativi e di indirizzo sopra ricordati, trova, nel corso degli anni, copertura in una altrettanto articolata architettura di finanziamenti, alcuni afferenti a fondi nazionali o regionali, altri riconducibili a linee di erogazione messe a budget dall’Unione Europea di pertinenza o dello Stato o delle Regioni, altri ancora legati ai bilanci e alle entrate autonome delle economie locali. Nei paragrafi successivi si ripercorre a grandi linee quanto presentato anche in altre edizioni della Relazione al Parlamento utilizzando dati da fonti ufficiali, viene fatto anche un tentativo di ampliamento della prospettiva tenendo conto di Fondi specifici non considerati nelle altre edizioni. In apertura si presenta una valorizzazione delle informazioni sul sistema dei servizi che è possibile ricavare da SIOSS - Sistema informativo dell’offerta dei servizi sociali.

6.1. Un quadro sulla disponibilità di servizi attraverso i dati di SIOSS

Come già anticipato, il SIOSS - Sistema informativo dell’offerta dei servizi sociali, istituito dal Decreto ministeriale 103 del 22 agosto 2019 ai sensi dell’articolo 24 del Decreto Legislativo n. 147 del 2017, è parte del Sistema Unitario dei Servizi sociali. (SIUSS) Il SIOSS è articolato in differenti componenti utili a organizzare dati e informazioni per conoscere l’organizzazione dei servizi, interventi e utenti, nonché per monitorare i LEPS e verificare la programmazione e la rendicontazione delle risorse. La Banca dati dei servizi attivati e la Banca dati delle professioni consentono di fornire una lettura completa dell’offerta del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali, delle professionalità coinvolte e dell’organizzazione degli ATS. A queste componenti si aggiunge il Modulo Assistenti sociali a tempo indeterminato che monitora, a norma della legge 178/2020 (legge di bilancio per il 2021) articolo 1, comma 797, il raggiungimento del LEPS relativo a un assistente sociale ogni 5000 abitanti e di un ulteriore obiettivo di servizio di un assistente sociale ogni 4000 abitanti, a fronte dei contributi economici erogati. Sono presenti, inoltre, tre moduli specifici orientati principalmente a dare atto all’uso delle risorse: Moduli FNA (monitoraggio e rendicontazione del Fondo Nazionale per le Non Autosufficienze); Moduli FNPS (monitoraggio e rendicontazione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali) e Moduli Dopo Di Noi (monitoraggio e rendicontazione del Fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare). L’unità di rilevazione del SIOSS è l’ambito territoriale, quale aggregazione di comuni che sono le unità elementari di analisi.

La Banca dati dei servizi attivati e a sua volta articolata in

1. anagrafe degli Ambiti territoriali sociali, che costituisce la base informativa di riferimento e necessita di un costante aggiornamento da parte degli ATS;
2. scheda sulle modalità di esercizio della funzione socioassistenziale e relative forme di attuazione, i contenuti informativi sono contenuti nell’ allegato 1;

²⁶⁰ Si tratta ad esempio di piani nazionali, di linee guida, di linee di indirizzo o, ancora, di regolamenti metodologici per la realizzazione di attività sussidiarie (ma fondamentali ai fini di un’efficace ed efficiente programmazione degli investimenti o rendicontazione delle spese sostenute) quali quelle di monitoraggio e di valutazione di impatto delle misure attuate (tipi di variabili in base alle quali collezionare i dati; tipi di indicatori mediante i quali stimare il raggiungimento degli obiettivi generali e specifici prefissati; tipi di indici con i quali consentire una rappresentazione sintetica della misura in cui un’attività progettuale ha sortito gli effetti previsti oppure no ecc.) oppure quelle di gestione sia dei rapporti “orizzontali” tra attori pubblici e privati operanti allo stesso livello di azione, sia delle relazioni “verticali” fra istanze altrettanto istituzionali e sociali poste però su piani diversi del processo decisionale.

3. il sistema degli interventi e dei servizi sociali offerti, che individua gli specifici interventi e servizi sociali raggruppati in macro-attività e caratterizzanti il sistema locale, i dati sono raccolti nell'allegato 2 e sono individuati anche in relazione alle tre principali aree di utenza;
4. moduli di approfondimento sulle caratteristiche dei servizi attivati per tipologia di intervento
 - ✓ Allegato 3 - Segretariato sociale
 - ✓ Allegato 4 - Servizio sociale professionale
 - ✓ Allegato 5 - Affidamento familiare
 - ✓ Allegato 6 - Servizi residenziali per minorenni

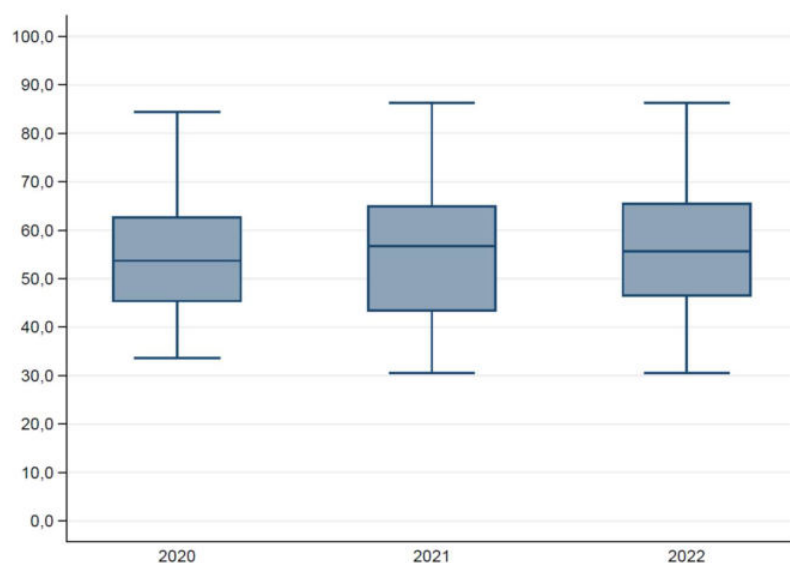
La Banca dati delle professioni e degli operatori sociali è articolata in specifici profili professionali con dati sul loro impiego strettamente connessi alle informazioni fornite nei moduli di approfondimento, aggregate a livello di ambito e registrate nell'allegato 7.

Nel corso del tempo, gli allegati e liste associate alle prestazioni hanno subito aggiornamenti utili a potenziare la capacità informativa del sistema, ad esempio nel corso del 2023 è avvenuto con gli allegati 5 e 6 per rendere SIOSS lo strumento utile al monitoraggio periodico dei minori fuori famiglia.

Rispetto alle diverse aree di intervento, il SIOSS attraverso l'allegato 2 consente di verificare il sistema degli interventi e dei servizi sociali offerti sul territorio per ciascun ATS. È possibile dunque calcolare il tasso di offerta dei servizi: l'indicatore è dato dal rapporto tra la sommatoria, a livello regionale, dei servizi indicati come attivati dagli ATS sul totale dei servizi/interventi attivabili²⁶¹. La Figura 107 mostra il livello e la variabilità dei tassi di offerta registrati su base regionale nell'area infanzia, adolescenza e responsabilità familiari per le annualità 2020, 2021 e 2022. Nell'area famiglia e minori, nelle tre annualità considerate, risultano attivati in media circa il 56% dei servizi ed interventi. Anche in questo caso si registrano forti differenze territoriali, con regioni che registrano, al 2022, valori inferiori al 40% (Molise e Campania) e regioni con quote di attivazione superiori al 70% (Toscana, Emilia-Romagna e Veneto). Gli interventi principalmente attivati afferiscono alle misure per il sostegno e l'inclusione sociale attraverso il sostegno socioeducativo territoriale/domiciliare e quello scolastico, il supporto alle famiglie e alle reti familiari, le integrazioni al reddito e le attività di mediazione.

Figura 107. Area famiglia e minori: variabilità dei tassi di offerta regionali, val. %, 2020-2022

²⁶¹ Per l'identificazione dei servizi attivabili per area di utenza si rimanda al Manuale Utente SIOSS al [link](#).



Fonte IDI, MLPS

6.2. Le risorse: uno sguardo europeo

Di seguito una sintesi degli ultimi dati di Eurostat²⁶² per un confronto a livello europeo sulla spesa per prestazioni di protezione sociale, un aggregato che comprende tutti gli interventi di enti pubblici o privati²⁶³ volti ad alleviare le famiglie e gli individui dal peso di una serie definita di rischi o bisogni sociali; l'elenco dei rischi o bisogni (funzioni) che possono dare origine alla protezione sociale è, per convenzione, il seguente: malattia/salute; invalidità; vecchiaia; superstiti; famiglia/maternità e infanzia; disoccupazione; abitazione; altre tipologie di esclusione sociale. La spesa comprende le seguenti voci: prestazioni di protezione sociale (erogate in denaro od in natura), servizi amministrativi, trasferimenti agli enti delle amministrazioni pubbliche, alle istituzioni senza scopo di lucro e alle famiglie, altre uscite correnti. La spesa per la protezione sociale è influenzata da vari fattori, tra i quali il modello di welfare adottato, il livello di reddito e le caratteristiche strutturali della popolazione.

Nel 2021, la spesa per la protezione sociale rispetto al prodotto interno lordo (PIL) era pari al 29,9% a livello UE27. Tra i paesi dell'UE, la quota più elevata è registrata dalla Francia (35,8%), seguita dall'Austria (32,9%), poi dalla Germania (31,9%) e quarta l'Italia con 31,8% con una crescita di 3,7 punti percentuali rispetto al 2011 (28,1%).

Tavola 62. Spesa per la protezione sociale come % del PIL

²⁶² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Social_protection_statistics_-_overview e Istat, <https://noi-italia.istat.it/>

²⁶³ Le istituzioni private che concorrono all'erogazione di protezione sociale (come definita dal regolamento europeo ESSPROS) sotto forma di prestazioni in denaro e in natura, sono costituite dalle seguenti tipologie: Fondi pensione privati, Istituzioni private senza scopo di lucro, Datori di lavoro privati, in veste di erogatori di prestazioni sociali ai propri dipendenti

	2011	2019	2020	2021
European Union - 27 (dal 2020)	28,3	28,0	31,6	29,9
Bulgaria	16,4	16,6	18,7	18,9
Repubblica Ceca	19,9	18,8	22,0	21,9
Danimarca	33,5	31,7	33,5	31,2
Germania	28,8	30,0	32,8	31,9
Estonia	15,6	16,4	19,2	17,4
Irlanda	24,6	13,7	15,3	13,7
Grecia	27,9	25,4	29,5	27,1
Spagna	25,5	24,1	30,1	28,1
Francia	33,0	33,4	38,0	35,8
Croazia	20,6	21,2	24,1	22,2
Italia	28,1	29,2	34,3	31,8
Cipro	20,0	18,5	24,6	22,3
Lettonia	15,6	15,6	17,5	19,3
Lituania	17,0	16,5	19,5	18,5
Lussemburgo	20,9	21,7	24,3	21,9
Ungheria	21,4	16,6	18,3	17,8
Malta	18,8	14,5	19,7	18,0
Paesi Bassi	30,9	28,8	32,8	30,8
Austria	28,8	29,3	34,0	32,9
Polonia	18,9	21,2	23,7	22,9
Portogallo	25,8	24,0	27,5	26,8
Romania	15,8	15,2	17,7	16,6
Slovenia	24,4	22,2	26,2	25,1
Slovacchia	17,5	17,8	19,6	19,4
Finlandia	28,7	30,1	31,9	31,0
Svezia	27,9	27,8	29,4	27,8
Belgio	29,9	28,7	32,7	30,0

Fonte: Eurostat, dati aggiornati al 18/06/2024

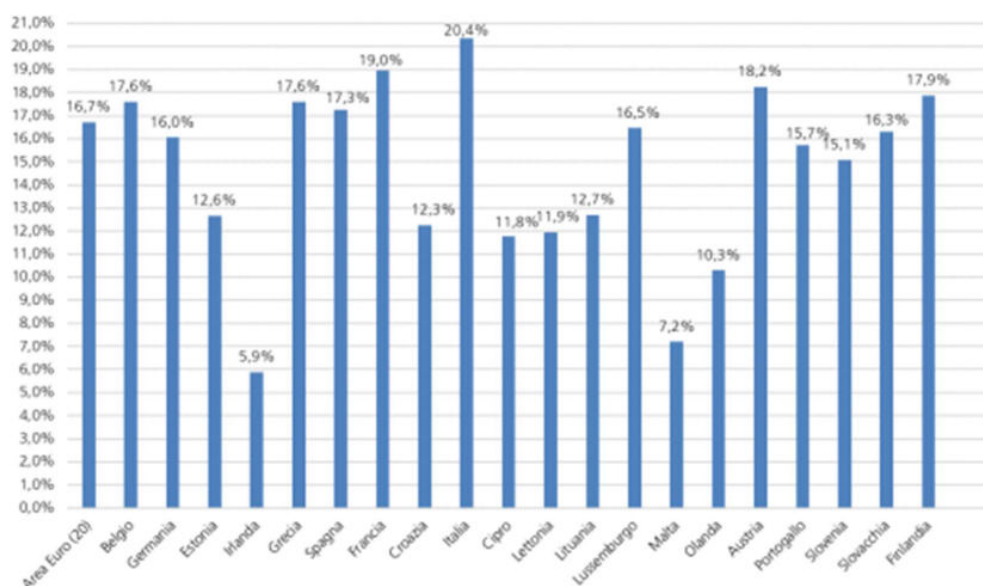
È evidente l'impatto determinato dalla pandemia, con un aumento di spesa per mitigare gli effetti della crisi.

In Italia, nel 2021 la spesa *pro capite* risulta pari a 9.785 euro annui, poco al di sopra della media Ue (9.538 euro), ma all'undicesimo posto tra i 27 Paesi europei. Le caratteristiche specifiche dei sistemi fiscali e previdenziali nazionali possono spiegare alcune delle differenze nei livelli di prestazioni di protezione sociale tra i paesi dell'UE, ad esempio, le tasse e i contributi sociali e la misura in cui i benefici sociali sono forniti sotto forma di sgravi fiscali o riduzioni fiscali.

Nel 2021, il divario tra spesa lorda e netta per le prestazioni di protezione sociale nell'UE era in media del 2,6% del PIL. In alcuni paesi dell'UE si sono registrati divari notevolmente maggiori. Nei Paesi Bassi, il divario tra incidenza sul PIL della spesa lorda e netta era di - 5,1 punti percentuali, ed era di - 4,4 punti in Danimarca, - 4,0 punti in Italia (quindi dal 31,8% al 27,8%) e - 3,5 punti in Finlandia.

Da rilevare, come illustrato dalla Ragioneria generale dello Stato nel Rapporto *Le tendenze di lungo periodo del sistema pensionistico e sociosanitario – aggiornamento 2024*, che se l'esame si focalizza sulle dinamiche della spesa per prestazioni sociali in denaro erogate da Amministrazioni Pubbliche nei diversi paesi UE (Eurostat - aprile 2024) emerge che per l'ultimo dato disponibile al 2023, per l'Italia l'incidenza della spesa delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL non solo è superiore alla media dei paesi europei EU 27 (16,2% vs 20,4%) e Area EU 20 (16,7% vs 20,4%) ma risulta complessivamente la più elevata, seguita da Francia (19%) e Austria (18,2%). Negli ultimi dieci anni l'Italia ha aumentato l'incidenza di tale spesa sopravanzando significativamente la media europea. In termini assoluti, la spesa per prestazioni sociali in denaro erogate dalle Amministrazioni pubbliche è pari a 424.491 milioni di euro, un impegno aumentato costantemente nel corso degli anni sino a collocarsi al terzo posto dopo la Germania (661.398 milioni di euro) e la Francia (531.219 milioni di euro).

Figura 108. Spesa per prestazioni sociali in denaro erogate dalle Amministrazioni pubbliche in rapporto al Pil, anno 2023

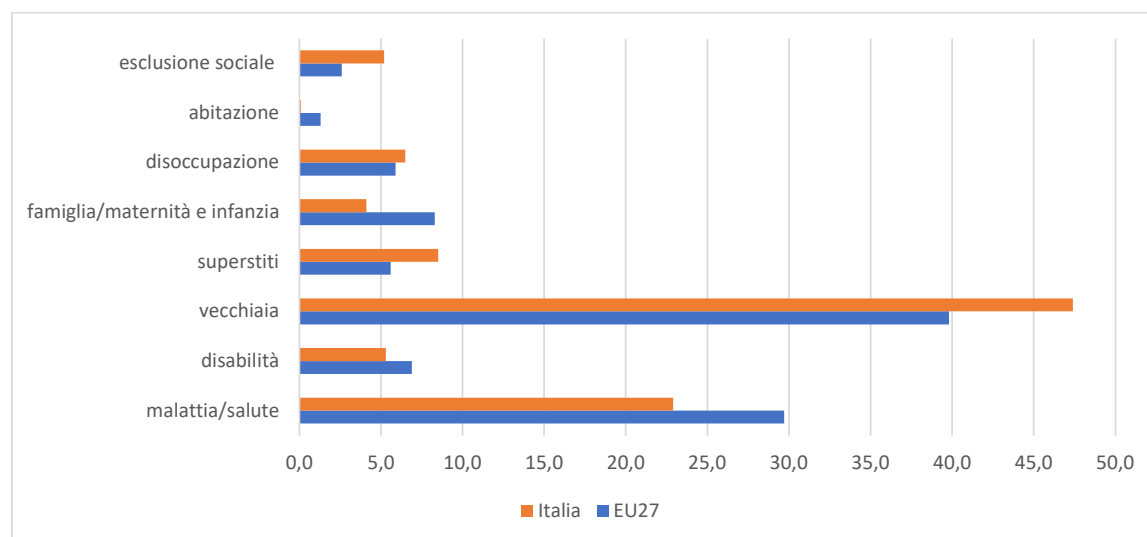


Fonte: Eurostat

Considerate le finalità della presente Relazione, lo sguardo europeo diventa più interessante se si analizza la struttura della spesa per la protezione sociale. Le quote di risorse destinate alle funzioni “vecchiaia” e “superstiti” risultano le più elevate tra i paesi europei.

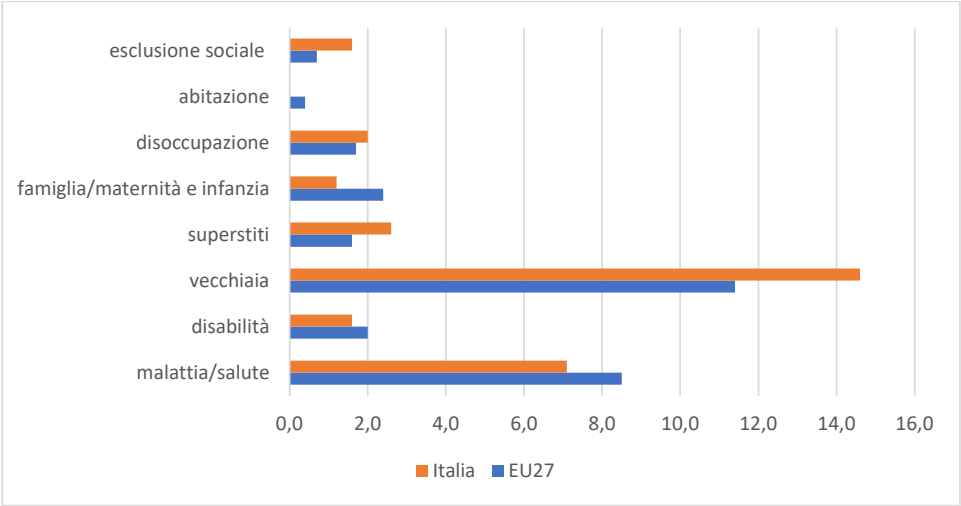
A livello EU nel 2021 (Eurostat, marzo 2024), le due aree assorbono il 45,4 % della spesa per prestazioni di protezione sociale complessiva a fronte del 8,3% dedicato a famiglia maternità e infanzia (quote sostanzialmente stabili dal 2011). Il dato italiano, purtroppo, si distingue per un peso indubbiamente molto significativo delle funzioni vecchiaia e superstiti, nel 2021 pari al 55,9% delle risorse complessive mappate da Eurostat per l'Italia (oltre 10 punti percentuali in più rispetto al valore EU27). Al contrario il gap è negativo rispetto al peso delle risorse finalizzate alla funzione famiglia, maternità e infanzia (4,1%), uno squilibrio di fatto strutturale del sistema italiano. Se tali funzioni si analizzano in rapporto al Pil, il peso dell'impegno rispetto alle esigenze degli anziani e degli adulti fragili si coglie nettamente perché al 2021 le due funzioni Vecchiaia e superstiti hanno una quota pari al 17,2% del Pil (in EU 27 è pari al 13,4%), oltre dieci volte la quota sul Pil delle risorse per Famiglie, maternità e infanzia, in questo caso il valore rispetto di 1,2% è la metà di quello EU 27 pari al 2,4%, con oscillazioni variabili tra il 3,6% del Pil in Germania e lo 0,9 a Malta.

Figura 109. Prestazioni di protezione sociale per funzioni composizione percentuale, EU27 e Italia, 2021



Fonte Eurostat, marzo 2024

Figura 110. Prestazioni di protezione sociale per funzioni, valori in % del PIL, anno 2021



Fonte Eurostat, marzo 2024

Tra le spese di welfare intese in senso ampio, l'Italia ha un'incidenza molto alta della spesa per pensioni che nel 2021 risulta pari (Eurostat, 2024) al 16,4% del PIL, una percentuale superata solo dalla Grecia (16,4%) e ben più alta di quella EU ferma al 12,9% del PIL.

6.3. Le risorse nazionali uno sguardo d'insieme

Nel corso degli ultimi anni – in particolare dalla metà del decennio scorso e con una decisa accelerazione a partire dal 2020 – la spesa pubblica a sostegno delle persone in condizione di fragilità (in senso lato) o a rischio di vulnerabilità e di disaffiliazione sociale, economica e culturale è andata significativamente aumentando, era pari a 109 miliardi di euro nel 2016, ammonta a quasi 184 miliardi sei anni dopo, con un incremento percentuale di circa il 75%²⁶⁴.

Tavola 63. Spesa Pubblica in Politiche Sociali, Giovanili, Sanitarie, del Lavoro e della Formazione, in Istruzione e Educazione – 2020-2022 (val. assoluti)

Missione	2020	2021	2022
	Importo (€)	Importo (€)	Importo (€)
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	16.291.211.787,46	16.697.861.637,38	17.661.413.067,91
Politiche giovanili, sport e tempo libero	2.938.327.850,81	3.444.605.594,65	4.362.809.207,75
Tutela della salute	130.764.326.626,63	132.813.353.149,70	136.559.673.595,62
Politiche per il lavoro e la formazione professionale	4.190.887.373,81	3.586.899.136,13	3.337.604.910,13

²⁶⁴ Informazioni tratte dalla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), anche con nostre elaborazioni a completare la serie storica dal 2016 fino al 2024 (<https://openbdap.rgs.mef.gov.it/>)

Istruzione e diritto allo studio	17.219.268.300,65	18.065.913.041,20	21.687.488.478,12
Totale	171.404.021.939,36	174.608.632.559,06	183.608.989.259,53

Fonte: dati BDAP

In questa analisi, accanto alle risorse destinate in *stricto sensu* alle politiche di welfare (ovvero quelle in materia di interventi e servizi sociali, di trasferimenti in denaro a sostegno di individui e famiglie in difficoltà economica, di servizi sanitari, il tutto al netto delle spese pensionistiche e previdenziali), il dato include sia i finanziamenti a copertura delle misure in campo occupazionale e di re-inserimento lavorativo, sia quelli finalizzati all'erogazione di servizi scolastico-educativi a garanzia del diritto di bambini, ragazzi, giovani e adulti allo studio e all'apprendimento "lungo tutto l'arco della vita" delle competenze indispensabili alla propria realizzazione sociale e personale. La loro inclusione si fonda su una scelta analitica che tiene conto delle interazioni tra tali politiche in una prospettiva preventiva, sempre più richiamata anche dagli indirizzi internazionali ed europei – si pensi ad esempio alla Garanzia infanzia - e fondata sulla promozione e la tutela dei diritti complessivi dei bambini con uno sguardo che non può prescindere dal considerare le condizioni soggettive dei loro genitori attraverso la promozione di politiche di emancipazione da condizioni di povertà e bisogno. Le politiche attive del lavoro e in quelle in istruzione e formazione sono quindi due canali oggi di rilevanza cruciale di inclusione nei circuiti della cittadinanza, nonché due strumenti quanto mai efficaci nel prevenire situazioni di grave disagio materiale, psichico e relazionale o nell'agevolare la possibile fuoriuscita da condizioni di necessità che possono condurre all'allontanamento dei bambini dalla loro famiglia di origine. Disaggregando le informazioni per le singole missioni che articolano il nomenclatore della Banca Dati della Pubblica Amministrazione, emerge come le risorse destinate nello specifico alle politiche sociali e all'assistenza delle famiglie aumentino nel corso degli anni che sono stati presi in considerazione.

Un andamento costantemente in crescita è quello fatto registrare dalle politiche giovanili, dello sport e del tempo libero mentre sia le risorse pubbliche per le politiche per il lavoro e la formazione, sia quelle per l'istruzione e per il diritto allo studio presentano una dinamica decrescente o più accidentata.

Le ragioni di un tale aumento della spesa sociale accanto ad una maggiore disponibilità di surplus di risorse finanziarie da investire in interventi e servizi sanitari e socio-sanitari, dipendono in larga misura dalla necessità di affrontare profondi cambiamenti indotti dal concatenarsi di alcuni eventi di natura esogena (es dalla grande recessione economico finanziaria innescatasi nel primo decennio del Duemila) che hanno interessato il tessuto produttivo e il tessuto sociale italiani. L'esperienza del Covid-19 ha causato nuovi *cleavage* di disuguaglianza, ad esempio tra aree urbanizzate e aree interne, rurali o montane; o fra chi è nelle condizioni sociali e reddituali di potersi muovere e chi invece no; tra quegli adolescenti in possesso degli strumenti culturali e formativi per riconoscere le opportunità che si offrono loro e per saperle cogliere e, dall'altro, quelle bambine e quei bambini, quelle ragazze e quei ragazzi che, a causa del sommarsi di situazioni di vulnerabilità in famiglia, trovano grossi ostacoli nel percorso di studi e tendono più frequentemente a fuoriuscirne e a compromettere dunque le loro chance di realizzazione futura. Si tratta di dinamiche nuove che si sovrappongono, si intersecano e si contaminano con quelle più tradizionali, le une retroagendo sulle altre, ed entrambi i tipi ridefinendo il senso delle parole "rischio", "indigenza", "povertà".

6.4. Il Fondo nazionale politiche sociali

La pianificazione delle politiche sociali rappresenta uno dei principali banchi di prova delle nostre politiche di welfare, in particolare per l'organizzazione e gestione delle risorse in ogni ambito sul territorio nazionale. Dagli anni '90 a oggi in Italia si è assistito ad una ricca attività normativa che ha affrontato il problema della connessione tra gli strumenti finanziari e programmatori in un ambito in cui intervengono diversi livelli istituzionali.

Il Fondo Nazionale Politiche Sociali (di seguito, FNPS) è stato istituito nel 1998 in attuazione di quanto previsto dall'articolo 59, comma 44, della legge 449/1997, pur trovando piena definizione solo all'art.20 della legge n. 328 del 2000. Con l'obiettivo di delimitare in modo più preciso l'area degli interventi e dei servizi da finanziare a valere sulle risorse del FNPS, a partire dal 2013, sulla base di una proposta del Coordinamento delle Regioni, è stata concordata una programmazione delle risorse sulla base di macrolivelli e di aree di utenza: attraverso la definizione del sistema degli interventi e dei servizi sociali si è tentato di arrivare alla successiva definizione dei obiettivi di servizio, intesi come standard da garantire nelle more della definizione dei livelli essenziali.

Le specifiche delle macro attività e degli interventi sono ispirate al Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali elaborato dal Cisis e nato dalla necessità espressa dalle regioni di creare un sistema definitorio condiviso per lo sviluppo di servizi attraverso la loro analisi e comparazione e soprattutto per creare le basi per la definizione dei livelli essenziali, raccordando le classificazioni e le definizioni regionali in uno schema unico.

Il contesto sociale ed economico delineato dal 2000 in poi, anche in conseguenza della riforma costituzionale del 2001 che ha visto la modifica del titolo V della Costituzione, con particolare riferimento all'articolo 117 Cost. e che ha redistribuito la competenza legislativa tra livello centrale e livello Regionale/periferico, evidenzia una eterogeneità di spesa sia tra le Regioni, sia tra gli ambiti delle stesse Regioni. Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, strumento di governo e indirizzo delle politiche su base nazionale, rappresenta uno strumento cardine di programmazione nazionale per l'utilizzo delle risorse del FNPS.

Di seguito una disamina dei dati disponibili sull'uso del FNPS per il triennio appena concluso (2021-2023), ponendo attenzione in particolare alle risorse destinate a infanzia, adolescenza e responsabilità familiari.

La tavola 64 riporta, il dettaglio del riparto del Fondo Nazionale Politiche Sociali ripartiti per le varie Regioni.

È utile ricordare che il Fondo ha visto un aumento molto significativo (+46%) tra il 2018 e il 2019 e si è attestato sopra i 380.000.000€ nelle annualità successive, per le annualità 2021, 2022 e 2023 sono stati attribuiti circa 386.000.000€ annui.

Sulla scorta del riparto delle risorse le Regioni programmano l'attribuzione delle risorse assegnate a ciascuno dei macrolivelli nei quali sono classificati gli obiettivi di servizio.

Tavola 64 .- Riparto del fondo nazionale politiche sociali

Regioni	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Abruzzo	6.641.620,10	9.753.982,43	9.508.901,44	9.609.549,38	9.609.549,38	9.609.549,38
Basilicata	3.334.146,64	4.896.577,53	4.773.544,90	4.824.070,98	4.824.070,98	4.824.070,98
Calabria	11.149.386,37	16.374.155,24	15.962.734,15	16.131.693,34	16.131.693,34	16.131.693,34
Campania	27.073.270,70	39.760.209,50	38.761.184,59	39.171.456,32	39.171.456,32	39.171.456,32
Emilia Romagna	19.204.684,63	28.204.286,54	27.495.618,62	27.786.648,82	27.786.648,82	27.786.648,82

Friuli Venezia Giulia	5.948.117,60	8.735.494,30	8.516.004,10	8.606.142,62	8.606.142,62	8.606.142,62
Lazio	23.339.026,46	34.276.042,68	33.414.814,30	33.768.496,83	33.768.496,83	33.768.496,83
Liguria	8.188.664,14	12.025.994,40	11.723.826,27	11.847.918,31	11.847.918,31	11.847.918,31
Lombardia	38.382.696,09	56.369.400,47	54.953.048,89	55.534.705,06	55.534.705,06	55.534.705,06
Marche	7.175.083,56	10.537.434,83	10.272.668,62	10.381.400,74	10.381.400,74	10.381.400,74
Molise	2.160.527,02	3.172.982,24	3.093.257,09	3.125.997,99	3.125.997,99	3.125.997,99
Piemonte	19.471.416,36	28.596.012,75	27.877.502,22	28.172.574,49	28.172.574,49	28.172.574,49
Puglia	18.937.952,90	27.812.560,34	27.113.735,03	27.400.723,14	27.400.723,14	27.400.723,14
Sardegna	8.028.625,10	11.790.958,68	11.494.696,12	11.616.362,91	11.616.362,91	11.616.362,91
Sicilia	24.939.416,85	36.626.399,89	35.706.115,85	36.084.050,89	36.084.050,89	36.084.050,89
Toscana	17.791.006,46	26.128.137,67	25.471.635,59	25.741.242,72	25.741.242,72	25.741.242,72
Umbria	4.454.419,91	6.541.827,57	6.377.455,99	6.444.958,82	6.444.958,82	6.444.958,82
Valle d'Aosta	773.522,02	1.136.005,99	1.107.462,42	1.119.184,47	1.119.184,47	1.119.184,47
Veneto	19.738.148,09	28.987.738,95	28.259.385,81	28.558.500,17	28.558.500,17	28.558.500,17
Totale	266.731.731,00	391.726.202,00	381.883.592,00	385.925.678,00	385.925.678,00	385.925.678,00

Fonte MLPS-IDI

6.4.2 La programmazione del FNPS 2021-2023

Allo stato attuale dei dati disponibili l'esame dell'ultimo periodo riguarda solo la programmazione delle risorse, essendo la rendicontazione ancora in corso²⁶⁵. La tavola 66 riporta la ripartizione delle risorse programmate per le quattro macroaree di intervento per anno. Si richiamano i valori anche della passata triennalità per offrire un quadro dell'evoluzione del Fondo negli ultimi sei anni. Per il 2018, come detto, sono disponibili i dati solo a livello aggregato per macroarea, mentre lo schema di monitoraggio della programmazione nel triennio 2021-2023 comprende anche gli interventi Multiutenza, i due LEPS Supervisione assistenti sociali e Dimissioni protette, ai quali è destinata una quota minima di 10 milioni a livello nazionale, e una piccola quota riservata alle Azioni di sistema (max 1% delle risorse ripartite per Regione). Come è evidente, queste nuove voci di classificazione delle spese programmate hanno ridotto la quota destinata alle originarie sei. Quello che qui preme evidenziare è che le risorse destinate all'area Famiglia e persone di minore età rappresentano una quota stabile del Fondo pari ad almeno il 50% dall'annualità 2020. Nel corso del triennio 2021-2023 le regioni hanno assegnato a questa area di utenza circa il 56,5% delle risorse.

²⁶⁵ Al momento della redazione della Relazione, le somme rendicontate rispetto alle programmate ammontano al 60% per il 2021, e a meno dell'1% nelle altre due annualità.

Tavola 66. FNPS. Risorse programmate per area di intervento (% di colonna)

		2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Area 1	Famiglia e persone di minore età	58,64	54,6	57,6	56,4	56,5	56,4
	Anziani autosufficienti		5,1	6,0	3,9	3,9	3,8
Area 2	Disabili	28,91	20,1	15,8	14,7	14,6	14,5
	Anziani non autosufficienti		7,9	6,2	5,0	4,9	4,9
Area 3	Povertà	12,45	8,0	6,8	5,5	5,5	5,4
	Disagio adulti, dipendenze e salute mentale		4,3	4,9	3,2	3,1	3,2
Area 4	Multiutenza	-	-	-	4,7	4,6	5,0
Supervisione assistenti sociali		-	-	-	2,6	2,6	2,6
Dimissioni protette		-	-	-	3,7	3,7	3,7
Azioni di sistema		-	-	-	0,4	0,6	0,6

*Dato ancora parziale per mancanza di una Regione alla data dell'analisi

Fonte MLPS-IDI

Per l'area Famiglia e persone di minore età le quote destinate a accesso, valutazione e progettazione, interventi per favorire la domiciliarità e centri servizi diurni e semi-residenziali, dopo il progressivo calo nel triennio 2018-2020, raggiungono rispettivamente il 10% e l'8% circa. Le strutture comunitarie e residenziali conservano una percentuale pari a circa il 30% su tutto il periodo considerato. Infine, si assiste a un'ulteriore crescita delle somme programmate per le misure per il sostegno e l'inclusione sociale, che nel triennio 2021-2023 superano il 40%. È da ricordare, però, che al quadro appena tracciato si aggiungono i fondi destinati ai LEPS che non sono riportati per area di intervento.

Tavola 67. Area l'area Famiglia e persone di minore età – FNPS. Risorse programmate per macroattività (% di colonna)

	2018*	2019	2020	2021	2022	2023**
Accesso, valutazione e progettazione	22,8	18,7	11,7	10,9	10,6	10,2
Misure per il sostegno e l'inclusione sociale	10,0	28,0	39,0	42,7	41,9	42,1
Interventi per favorire la domiciliarità	19,5	13,7	10,2	8,9	8,4	8,4
Centri servizi, diurni e semi-residenziali	16,0	13,7	10,7	8,9	8,4	8,2
Strutture comunitarie e residenziali	31,6	25,9	28,3	28,6	30,6	31,1

* per il 2018 i dati sono disponibili solo per la macroarea

**Dato ancora parziale per mancanza di una Regione alla data dell'analisi

Nel triennio 2021-2023 le regioni hanno scelto uno schema di programmazione delle risorse costante e non si rilevano differenze tra un anno e un altro nelle quote attribuite a ciascuna macroattività.

Ciò nondimeno il Fondo è impiegato dalle regioni in modo eterogeneo: come anticipato nel triennio le misure per il sostegno e l'inclusione sociale hanno assorbito oltre il 40% del Fondo, tal quota tuttavia supera il 65% in Molise e in Sardegna addirittura corrisponde alla totalità del Fondo. Viceversa in Abruzzo e Veneto non raggiunge il 20% e in Val d'Aosta si ferma poco sotto il 2%.

Le strutture comunitarie e residenziali sono l'altra grande voce che a livello nazionale copre quasi un terzo delle risorse ripartite tra le regioni. Anche in questo caso a ben vedere in alcune regioni come le Marche e l'Umbria essa arriva al 60%, mentre esiste un buon numero di regioni che non si avvale affatto delle risorse del Fondo per questo genere di interventi (Molise, Sardegna, Sicilia, Valle d'Aosta).

I motivi di tale eterogeneità sono senz'altro da ricercarsi nelle diverse opportunità e strategie di finanziamento a disposizione regioni per realizzare i vari interventi, oltre che nelle diverse domande del territorio alle quali ciascuna amministrazione regionale dà risposta sulla base della propria autonomia di analisi dei bisogni e di scelta delle politiche da promuovere.

Tavola 68. Area l'area Famiglia e persone di minore età – FNPS. Risorse programmate per regione e macroattività (% di riga)

	Accesso, valutazione e progettazione	Misure per il sostegno e l'inclusione sociale	Interventi per favorire la domiciliarità	Centri servizi, diurni e semi- residenziali	Strutture comunitarie e residenziali
Abruzzo	17,9	19,7	26,3	20,3	15,9
Basilicata	7,6	6,3	37,3	11,6	37,2
Calabria	0,0	32,1	2,1	16,0	49,8
Campania	1,9	50,6	2,0	19,2	26,4
Emilia Romagna	34,7	40,0	0,0	0,0	25,3
Friuli Venezia Giulia	0,1	51,1	0,0	0,0	48,8
Lazio	3,0	22,2	15,6	11,8	47,4
Liguria	15,4	28,9	11,3	17,4	27,0
Lombardia	5,3	52,2	7,1	4,6	30,8
Marche	0,0	36,2	0,0	0,0	63,8
Molise*	35,0	65,0	0,0	0,0	0,0
Piemonte	11,2	38,5	2,8	2,0	45,6
Puglia	0,0	53,4	0,0	13,2	33,5
Sardegna	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Sicilia	3,9	49,1	21,4	25,6	0,0
Toscana	4,6	36,8	5,7	4,9	47,9
Umbria	2,7	25,9	13,5	0,0	57,8
Valle d'Aosta	80,6	1,9	17,5	0,0	0,0

Veneto	34,7	19,8	30,0	0,0	15,5
Totale	10,6	42,3	8,5	8,5	30,1

*Dato ancora parziale per mancanza della programmazione 2023

Fonte MLPS-IDI

6.5. La quota servizi del Fondo povertà

Il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione, istituito dalla Legge di Stabilità 2016, è finalizzato all'attuazione del Piano nazionale di lotta alla povertà e al finanziamento della misura di contrasto alla povertà denominata SIA - Sostegno per l'inclusione attiva, poi sostituita dal REI - Reddito di inclusione.

Con D.L. 4/2019 è stato istituito il Reddito di cittadinanza e con la legge di bilancio per il 2019 viene istituito il Fondo per il Reddito di cittadinanza destinato al finanziamento del sostegno economico in favore dei beneficiari della misura. In questo fondo confluisce una parte delle risorse del Fondo Povertà, precedentemente usate per finanziare l'erogazione del sostegno economico REI.

Il Fondo povertà viene invece utilizzato per il finanziamento degli interventi previsti dal Piano nazionale per il contrasto alla povertà e, in particolare, per il rafforzamento dei servizi di accompagnamento dei nuclei familiari beneficiari del Reddito di cittadinanza nel percorso verso l'autonomia, definiti attraverso la sottoscrizione di Patti per l'inclusione sociale, che acquisiscono la natura di livelli essenziali delle prestazioni, nei limiti delle risorse disponibili.

Le risorse complessivamente afferenti al Fondo Povertà sono destinate alle seguenti finalità:

- somme destinate al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, di cui all'articolo 4, comma 13, del decreto-legge n. 4 del 2019, ivi compresi eventuali costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei comuni, singoli o associati, nonché gli oneri per l'attivazione e la realizzazione dei Puc, ai sensi dell'articolo 12, comma 12;
- somme riservate al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, di cui all'art. 7, comma 9, del D.lgs. n. 147 del 2017;
- somme riservate al finanziamento di interventi, in via sperimentale, in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, volti a prevenire condizioni di povertà e permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia, di cui all'art. 1, comma 250, della Legge n. 205 del 2017.

Le somme del triennio 2021-2023 sono state ripartite in base a quanto riportato nel decreto di riparto e di approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà D.I. del 30 dicembre 2021, registrato dalla Corte dei Conti il 24 gennaio 2022.

6.5.1 Fondo Povertà 2021-2023

Considerato il periodo di riferimento della presente relazione, viene proposta di seguito una sintesi, su base regionale, delle risorse afferenti al Fondo povertà e alle relative somme programmate dagli Ambiti territoriali sociali nel triennio 2021-2023 – laddove i dati risultino disponibili²⁶⁶.

La tavola che segue mostra le risorse del Fondo povertà ripartite tra le varie Regioni dal 2021 al 2023. Come emerge dai dati, le risorse destinate al Fondo povertà, nel periodo considerato, registrano una riduzione di circa 65 milioni di euro, pari a -11%. Su base regionale, in nove regioni la riduzione in termini percentuali è superiore a quella media totale, con tassi di variazione superiori a -15% in Emilia-Romagna, Sardegna, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta. Riduzioni inferiori al -7% si registrano in Abruzzo, Marche e Basilicata.

²⁶⁶ Per quanto riguarda i dati sulle risorse programmate annualità 2023 questi non verranno presentati in quanto la programmazione e la relativa erogazione delle risorse è ancora in fase di completamento

Tavola 69. Riparto del Fondo povertà, val. ass. e variazioni ass. e %, 2021-2023

Regione	2021	2022	2023	2021-2023	
				Var. ass.	Var. %
Abruzzo	12.117.600	11.673.772	11.294.266	-823.334	-6,8
Basilicata	5.227.200	5.057.408	4.885.499	-341.701	-6,5
Calabria	30.591.000	27.709.106	27.267.537	-3.323.463	-10,9
Campania	98.782.200	88.502.932	86.874.647	-11.907.553	-12,1
Emilia-Romagna	28.987.200	25.114.997	24.496.156	-4.491.044	-15,5
Friuli-Venezia Giulia	7.959.600	6.514.468	6.623.097	-1.336.503	-16,8
Lazio	60.528.600	57.589.384	55.639.030	-4.889.570	-8,1
Liguria	13.246.200	11.572.916	11.410.839	-1.835.361	-13,9
Lombardia	68.844.600	64.164.915	61.273.542	-7.571.058	-11,0
Marche	10.395.000	10.237.507	9.701.703	-693.297	-6,7
Molise	3.088.800	2.950.015	2.858.674	-230.126	-7,5
Piemonte	36.828.000	33.524.721	32.407.586	-4.420.414	-12,0
Puglia	48.589.200	44.795.775	43.748.888	-4.840.312	-10,0
Sardegna	20.374.200	17.309.426	17.202.603	-3.171.597	-15,6
Sicilia	85.476.600	76.744.062	75.730.639	-9.745.961	-11,4
Toscana	26.433.000	25.504.693	24.228.571	-2.204.429	-8,3
Umbria	6.831.000	6.559.492	6.320.400	-510.600	-7,5
Valle d'Aosta	772.200	632.000	642.256	-129.944	-16,8
Veneto	28.927.800	27.737.946	26.356.124	-2.571.676	-8,9
Totale	594.000.000	543.895.536	528.962.058	-65.037.942	-10,9

Fonte MLPS-IDI

Per quanto riguarda le aree di intervento delle risorse programmate, ai fini della presente relazione, si distinguono, come riportato nella tabella di seguito, tra le risorse destinate al rafforzamento del Servizio sociale professionale, al potenziamento degli interventi di inclusione (che comprende il Pronto intervento sociale), al rafforzamento del Segretariato sociale, all'adeguamento dei sistemi informativi. Nel biennio 2021-2022 risulta che circa il 28% del riparto è destinato a risorse programmate per il rafforzamento degli interventi di inclusione sociale; di cui il Pronto intervento sociale rappresenta il 10%. Le risorse programmate per il rafforzamento del Servizio sociale professionale pesano sul riparto complessivo per il 23,3%, quelle per il rafforzamento del Segretariato sociale per il 16%. all'adeguamento dei sistemi informativi con una quota inferiore all'1%.

Tavola 70. Risorse programmate per aree di intervento, val. ass. e val. % sul riparto e sul totale programmato, 2021 e 2022

	Val. ass.	Val. % sul riparto	Val. % sul totale programmato
Rafforzamento del Servizio sociale professionale	265.072.779	23,3	33,0
Rafforzamento degli interventi di inclusione	315.836.870	27,8	39,4
di cui Pronto intervento sociale	117.428.747	10,3	14,6
Rafforzamento del Segretariato sociale	180.512.869	15,9	22,5
Adeguamento dei sistemi informativi	6.479.948	0,6	0,8

Fonte MLPS-IDI

Nelle tabelle seguenti vengono riportate, su base regionale, le quote delle risorse programmate riferite alle aree di intervento utili ai fini della presente relazione in rapporto alle risorse assegnate e al programmato totale nel biennio 2021-2022. L'area relativa al rafforzamento degli interventi di inclusione sociale rappresenta in dieci regioni la quota più consistente e in otto di queste il peso delle risorse programmate sul riparto totale supera il 30% (Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte e Toscana).

Le risorse programmate per il Pronto intervento sociale, ricompreso tra gli interventi destinati al potenziamento dell'inclusione sociale, registra un peso sul riparto complessivo compreso tra il 5% (Campania e Molise) e quote pari o superiori al 17% in Emilia-Romagna e Veneto.

Le risorse programmate per il rafforzamento del Servizio sociale professionale registrano quote rispetto al riparto superiori al 30% in Abruzzo, Calabria, Molise e Valle d'Aosta; quelle per il Segretariato sociale sono pari al 37% in Valle d'Aosta e superiori al 25% in Molise, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte ed Emilia-Romagna.

Tavola 71. Risorse programmate per aree di intervento, val. % sul riparto, 2021 e 2022

Regione	Rafforzamento del Servizio sociale professionale	Rafforzamento degli interventi di inclusione	Rafforzamento del Segretariato sociale	Adeguamento dei sistemi informativi
Abruzzo	35,2	32,9	20,2	0,5
Basilicata	27,7	24,3	16,3	0,9
Calabria	31,8	22,1	16,5	0,8
Campania	20,6	38,0	12,6	0,9
Emilia-Romagna	22,6	30,1	25,6	0,5

Friuli-Venezia Giulia	27,6	34,4	28,8	1,2
Lazio	21,0	13,4	18,9	0,4
Liguria	23,4	34,5	17,3	0,8
Lombardia	31,1	31,4	14,1	0,5
Marche	29,3	30,1	20,0	1,4
Molise	36,1	22,8	29,2	0,4
Piemonte	21,4	33,9	26,8	0,5
Puglia	27,9	18,0	18,2	0,6
Sardegna	21,4	26,9	16,9	0,2
Sicilia	14,3	27,1	3,9	0,3
Toscana	22,9	33,5	16,2	0,2
Umbria	18,9	17,5	17,6	0,6
Valle d'Aosta	32,0	23,7	37,2	0,0
Veneto	22,9	20,5	20,5	0,7
Totale	23,3	27,8	15,9	0,6

Fonte MLPS-IDI

6.5.2 Contributo assistenti sociali per il raggiungimento del LEPS

In relazione al potenziamento dei servizi sociali segue un focus sul contributo Assistenti Sociali riportando i dati relativi alle risorse erogate per le annualità 2021 e 2022 e quelle erogabili per il 2023.

La Legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797 e seguenti, ha introdotto un livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale definito da un operatore ogni 5.000 abitanti e un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4.000 abitanti.

Al fine quindi di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, è prevista l'erogazione, a valere sul Fondo povertà, di un contributo economico di natura strutturale a favore degli Ambiti sociali territoriali in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente.

I dati mostrano che le risorse nel triennio registrano un aumento del 55,6% passando da circa 50 milioni di euro a quasi 78 milioni di euro. Gli incrementi più significativi in termini assoluti si registrano in Lombardia, nel Lazio e in Toscana.

Tavola 72. Contributo Assistenti sociali: risorse liquidate 2021 e 2022, risorse liquidabili 2023, val. ass.; variazioni ass. e % 2021 2023

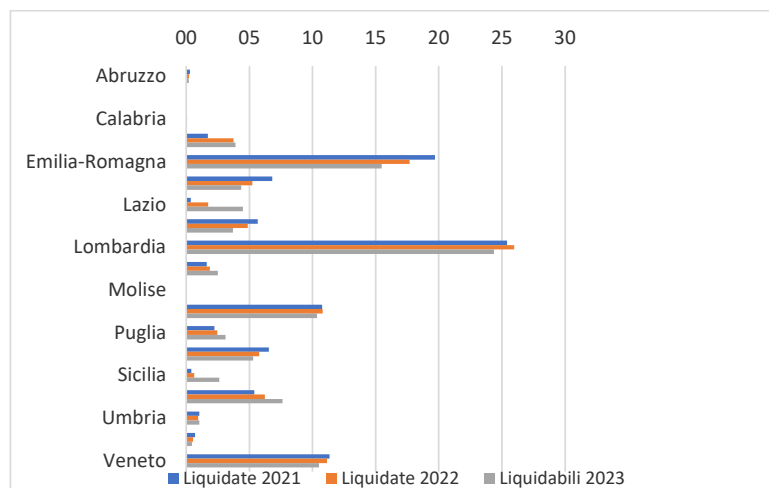
Regione	Liquidate 2021	Liquidate 2022	Liquidabili 2023	2021-2023	
				Var. ass.	Var. %
Abruzzo	145.603	151.341	151.629	6.026	4,1
Basilicata	0	0	0	0	
Calabria	0	37.606	0	0	

Campania	854.566	2.439.598	3.038.014	2.183.448	255,5
Emilia-Romagna	9.871.394	11.508.304	12.057.102	2.185.708	22,1
Friuli-Venezia Giulia	3.411.835	3.399.336	3.393.159	-18.676	-0,5
Lazio	181.762	1.134.702	3.508.425	3.326.663	1.830,2
Liguria	2.833.793	3.165.590	2.890.651	56.858	2,0
Lombardia	12.728.360	16.893.554	18.992.577	6.264.217	49,2
Marche	813.627	1.223.160	1.947.847	1.134.219	139,4
Molise	0	0	0	0	
Piemonte	5.395.913	7.025.700	8.078.784	2.682.871	49,7
Puglia	1.119.972	1.602.677	2.432.246	1.312.274	117,2
Sardegna	3.280.127	3.760.498	4.129.512	849.384	25,9
Sicilia	204.985	414.654	2.036.077	1.831.092	893,3
Toscana	2.699.001	4.052.805	5.947.767	3.248.766	120,4
Umbria	524.530	621.025	803.431	278.902	53,2
Valle d'Aosta	352.624	351.036	349.949	-2.675	-0,8
Veneto	5.686.372	7.256.356	8.197.536	2.511.164	44,2
Totale	50.104.464	65.037.942	77.954.706	27.850.242	55,6

Fonte MLPS-IDI

La distribuzione regionale delle risorse liquidate (2021 e 2022) e liquidabili (2023) del contributo Assistenti Sociali mostra che la Lombardia ne assorbe circa un quarto; l'Emilia-Romagna, il Piemonte e il Veneto tra il 10% e il 15%. Alla Calabria risulta liquidato un contributo solo nel 2022; la Basilicata e il Molise non hanno percepito il contributo nel triennio considerato.

Figura 111 - Contributo Assistenti sociali: distribuzione regionale delle risorse liquidate 2021 e 2022 e delle risorse liquidabili 2023, val. %



6.6 Il finanziamento dei LEPS

La Legge di Bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021 n. 234) al comma 170, indica i LEPS ritenuti prioritari dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023: pronto intervento sociale; supervisione del personale dei servizi sociali; servizi sociali per le dimissioni protette; prevenzione dell'allontanamento familiare; servizi per la residenza fittizia; progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente, al cui finanziamento concorrono le risorse nazionali già destinate per le stesse finalità dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 (attualmente in corso di aggiornamento) unitamente alle risorse dei fondi comunitari e del PNRR destinate al settore. Si individua, fra i livelli essenziali delle prestazioni sociali da determinare all'interno della Garanzia Infanzia, la determinazione in seno alla Rete della protezione e dell'inclusione sociale degli standard di funzionamento organizzativo minimo a livello di Ambiti Territoriali Sociali ("ATS") dell'*équipe* multidisciplinare e i rapporti di coordinamento con i servizi sanitari e la scuola, con l'obiettivo di arrivare alla definizione di un LEPS funzionale a garantire l'efficacia e la piena operatività delle *équipe* multidisciplinari. In tale contesto si evidenziano alcuni significativi passi avanti, quale la proposta di *Linee Guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali*, da attuarsi mediante apposita intesa in sede di Conferenza Unificata, che rientra nelle previsioni della Legge di Bilancio 2022 (l. n. 234 del 2021, commi 160-161). L'obiettivo principale è quello di favorire l'avvio di un processo organico di rafforzamento delle capacità manageriali e tecnico-operative degli ATS, al fine di garantire:

1. un impiego ottimale delle risorse finanziarie trasferite per l'attuazione dei LEPS;
2. un elevato livello di monitoraggio;
3. un costante aggiornamento dei processi di rendicontazione, consentendo così un più omogeneo sviluppo delle risposte integrate ai cittadini in difficoltà su tutto il territorio nazionale.

Gli ATS rappresentano la *dimensione organizzativa necessaria* nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS sul territorio. L'ambito territoriale, pertanto, rappresenta la sede principale della programmazione, concertazione e coordinamento degli interventi, dei servizi sociali e delle altre prestazioni integrate, attive a livello locale. L'*iter* di approvazione delle linee guida in oggetto, che prevede il concerto del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze e la successiva intesa della Conferenza Unificata, è al momento in corso di perfezionamento. Altrettanto importante la direzione tracciata con la legge 23 marzo 2023, n. 33, "*Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*" all'art. 4, comma 1, che pur prevedendo la delega al Governo in materia di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti, tra le altre rilancia lo sviluppo omogeneo degli ATS, ai fini dell'esercizio delle funzioni di competenza degli enti territoriali e della piena realizzazione dei LEPS, e promuove l'integrazione funzionale tra distretto sanitario e ATS, allo scopo di garantire l'effettiva integrazione operativa dei processi, dei servizi.

Nel periodo in esame, infine, come è stato anticipato, si è sviluppato lo sforzo attuativo previsto dal PNRR in relazione al Programma nazionale di prevenzione dell'istituzionalizzazione dei bambini, PIPPI, nonché lo sviluppo dello strumento della supervisione dei servizi sociali, un'azione di sistema certamente utile ai fini della miglior gestione degli interventi a favore di bambini e adolescenti fragili.

Di seguito un aggiornamento sullo stato di attuazione dei LEPS.

Per quanto riguarda il *LEPS legato al Programma P.I.P.P.I.*, ampiamente presentato anche negli approfondimenti della Relazione, si ricorda che il 26 novembre 2018 con il decreto sul Fondo Nazionale Politiche Sociali (FNPS) registrato alla Corte dei Conti il 14 dicembre 2018 con il n. 3492, P.I.P.P.I. è stato stabilizzato e finanziato per gli anni a venire.

Un finanziamento aggiuntivo destinato a 400 ATS per il periodo 2022 – 2026 deriva dai fondi del Piano Nazionale di ripresa e Resilienza (PNRR): con Decreto 15 febbraio 2022, n. 5 del Direttore Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale è stato adottato l'Avviso pubblico n. 1/2022 per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti Territoriali Sociali da finanziare nell'ambito del PNRR finanziato dall'UE- *Next generation Eu*. Il citato LEPS è, dunque, complessivamente finanziato con risorse totali pari a euro 96.412.500,00, di cui euro 11.812.500 a valere sul Fondo Nazionale Politiche Sociali

per il triennio 2021-2023 (in particolare, euro 3.937.500 per ciascun anno compreso nel triennio), ed euro 84.600.000 a valere sul PNRR, M5C2, linea di sub-investimento 1.1.1 - Sostegno alle capacità genitoriali e prevenzione della vulnerabilità delle famiglie e dei bambini. Il decreto di riparto del FNPS specifica che i quasi 4 milioni di euro annui previsti rappresentano l'importo minimo previsto. Dai dati di programmazione forniti dalle regioni si evince che tale soglia è ampiamente superata e si attesta al di sopra dei 4 milioni e mezzo per ciascuna delle annualità (Tab. 12)

Tavola 73. Programmazione del FNPS destinato al LEPS P.I.P.P.I.

Regioni	2021	2022	2023
Abruzzo	125.000,00	125.000,00	125.000,00
Basilicata	125.000,00	125.000,00	125.000,00
Calabria	187.500,00	187.500,00	187.500,00
Campania	375.000,00	375.000,00	375.000,00
Emilia Romagna	312.500,00	312.500,00	312.500,00
Friuli Venezia Giulia	187.500,00	125.000,00	125.000,00
Lazio	375.000,00	375.000,00	375.000,00
Liguria	125.000,00	125.000,00	125.000,00
Lombardia	437.500,00	500.000,00	437.500,00
Marche	125.000,00	125.000,00	125.000,00
Molise*	62.500,00	62.500,00	nd
Piemonte	437.500,00	437.500,00	437.500,00
Puglia	250.000,00	250.000,00	250.000,00
Sardegna	562.500,00	562.500,00	562.500,00
Sicilia	312.500,00	312.500,00	312.500,00
Toscana	250.000,00	250.000,00	250.000,00
Umbria	62.500,00	62.500,00	62.500,00
Valle d'Aosta	62.500,00	62.500,00	62.500,00
Veneto	312.500,00	312.500,00	312.500,00
Totale*	4.687.500,00	4.687.500,00	4.562.500,00

* Per il 2023 non è disponibile il dato del Molise.

La fase di attuazione del LEPS negli ATS, dato l'assetto regionale del sistema di *welfare* italiano, viene presidiata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dalle Regioni e dalle Province autonome, per facilitare il costante monitoraggio in ognuno degli ATS che fruiscono del finanziamento PNRR e in quelli

finanziati dal FNPS. Pertanto, è stato costituito quindi, con Decreto Direttoriale 13 febbraio 2023, n. 32 un Comitato Tecnico di Coordinamento (CTC) a livello Regionale/Province Autonome che ha la responsabilità di coordinare e monitorare il lavoro di attuazione del LEPS sull'intero territorio nazionale. Il CTC, quale organismo fondamentale della *governance*, è presieduto dal Direttore Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Il LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali si colloca nel quadro nazionale di rafforzamento del sistema complessivo di risposta ai bisogni sociali. Allo scopo di conseguire tale obiettivo è stata attivata una linea progettuale dedicata nel PNRR, integrata da risorse aggiuntive del Fondo sociale nazionale e della nuova programmazione europea: Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore", Sottocomponente "Servizi sociali, disabilità e marginalità sociale" del PNRR, Investimento 1.1 - Sostegno alle persone vulnerabili e prevenzione dell'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti, Sub Investimento 1.1.4 Interventi per rafforzare i servizi sociali attraverso l'introduzione di meccanismi di condivisione e supervisione per gli assistenti sociali sul PNRR con un finanziamento di 42.000.000 euro. I progetti ammessi a finanziamento sono 216 per un totale di 472 ATS finanziati con PNRR. I Beneficiari sono 23.162 assistenti sociali impegnati nei servizi di assistenza territoriale, anche di tutela dei minorenni. L'attuazione è sostenuta anche con il Fondo nazionale politiche sociali, con 30.000.000 euro complessivi nel triennio 2021/2023.

Per coordinare e accompagnare l'implementazione del Livello essenziale di prestazione Sociale "Supervisione del personale dei servizi sociali", con Decreto Dirigenziale 26 settembre 2022, n.232 è stata istituita una Cabina di Regia nazionale, quale organismo fondamentale della *governance*, presieduta dal Direttore Generale per la Lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero. La Cabina di Regia ha prodotto un documento di indirizzo ed accompagnamento ai territori che permetterà di monitorare e potenziare l'attuazione del LEPS sul territorio (Strumento di accompagnamento al LEPS Supervisione). L'approccio valorizzato è caratterizzato da un collegamento ai saperi e alle pratiche che si sono sviluppate in questi anni nell'ambito della Supervisione, partendo dal dettato della scheda LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali contenuta del Piano Sociale Nazionale 2021-2023, dettagliando e chiarendo alcuni dei punti principali in essa contenuti.

Inoltre, la fase di attuazione del LEPS negli ATS, dato l'assetto regionale del sistema di *welfare* italiano, ha previsto la costituzione di un Comitato Tecnico di Coordinamento (CTC) a livello Regionale/ Province Autonome che ha la responsabilità di coordinare e monitorare il lavoro di attuazione del LEPS sull'intero territorio nazionale con Decreto Dirigenziale 27 febbraio 2023, n.46. Il CTC ha il ruolo strategico per mantenere aperta e fluida la comunicazione fra tutti i livelli e i soggetti coinvolti a livello regionale e provinciale, sostenendo e supportando l'implementazione del LEPS.

6.7 La spesa sociale dei Comuni

Nel 2021 la spesa dei Comuni per i servizi sociali e socio-educativi è stata di 10,3 miliardi di euro, di cui 1,2 miliardi rimborsati dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e 745 milioni dalla contribuzione a carico degli utenti. La spesa al netto delle compartecipazioni è pari a 8,4 miliardi, con un aumento del 6,7% rispetto al 2020. Di questi, circa 3,2 miliardi (pari al 37,7%) risultano destinati all'area famiglia e minori.

Dall'indagine censuaria realizzata dall'ISTAT sul sistema integrato degli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati, disponibile con dettaglio a livello di ambito territoriale e depurando i dati dalla spesa per asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia²⁶⁷, risulta che al 2021 la spesa sociale è stata di 7,229 miliardi di euro, quella dedicata all'area famiglia e minori è pari a circa 2 miliardi (27,9%). Sono stati presi in carico dagli assistenti sociali oltre 2 milioni 185mila utenti, di cui la quota più ampia (31%) è composta da bambini e nuclei familiari con minorenni.

²⁶⁷ Tale spesa ha trovato definitiva collocazione nel "sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita ai sei anni", ai sensi del D.Lgs. 65 del 2017, con proprie forme di finanziamento

La tabella che segue riporta i dati relativi alla spesa sociale dei comuni, al netto di asili nido e servizi per la prima infanzia, negli ultimi tre anni disponibili. In Italia la spesa sociale dei comuni, dal 2019 al 2021, ha registrato un incremento del 12%; nel Mezzogiorno l'aumento è pari al 14,2% mentre nel Centro la variazione scende al 9,2%.

Tavola 74. Spesa sociale dei comuni*, 2019-2021, milioni di Euro

	2019	2020	2021
Nord	3.666	3.843	4.110
Centro	1.305	1.349	1.425
Mezzogiorno	1.483	1.629	1.694
Italia	6.453	6.821	7.229

* Al netto di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Fonte: Istat, interventi e servizi sociali dei comuni

L'andamento della spesa sociale dei comuni per l'area di utenza famiglia e minori, riportata nella tabella che segue, evidenzia, dal 2019 al 2021, un aumento costante della spesa registrando un incremento complessivo del 12,4%. Su base ripartizionale, la crescita supera il 14% al Nord e nel Mezzogiorno, è molto più contenuta nel Centro (+4,5%).

Tavola 75. Area famiglia e minori: spesa sociale dei comuni*, 2019-2021, milioni di Euro

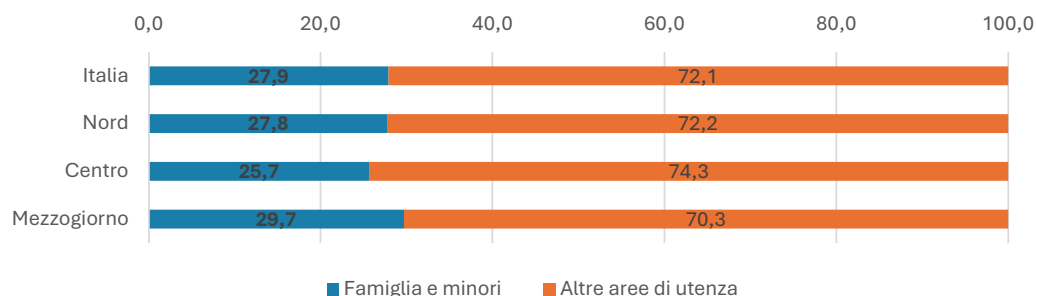
	2019	2020	2021
Nord	1.002	1.038	1.144
Centro	350	374	366
Mezzogiorno	439	459	503
Italia	1.791	1.871	2.014

* Al netto di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Fonte: Istat, interventi e servizi sociali dei comuni

Come anticipato, in termini relativi, considerando sempre la spesa al netto dei nidi e dei servizi integrativi per la prima infanzia, il 27,9% della spesa sociale dei comuni è destinato ad interventi in favore dell'infanzia e dell'adolescenza e al sostegno delle responsabilità familiari. Tale quota rimane costante nel triennio considerato.

A livello territoriale, nel Mezzogiorno si rileva una maggiore quota di spesa, rispetto al dato complessivo, nell'area famiglia e minori mentre nel Centro il dato risulta più basso di quello medio nazionale.

Figura 112. Area famiglia e minori: spesa sociale dei comuni* per ripartizione territoriale, 2021, val. %

* Al netto di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Fonte: Istat, interventi e servizi sociali dei comuni

La tabella che segue riporta i dati su base regionale della spesa destinata all'area famiglia e minori in valore assoluto (Euro) e il peso che la spesa per tale area di utenza rappresenta all'interno di ogni singola regione. In dieci regioni la quota è superiore al valore medio nazionale con una quota di spesa massima in Puglia (39%); nella Provincia Autonoma di Trento e in Sardegna la quota è inferiore al 20%; in valle d'Aosta si registra un valore pari al 3,1%.

Tavola 76. Area famiglia e minori: spesa sociale dei comuni* per regione, 2021, val. ass. e %

	Val. ass.	
	(Euro)	Val. %
Puglia	139.381.680	39,0
Sicilia	135.771.045	36,1
Liguria	64.165.499	33,7
Umbria	25.413.957	32,2
Emilia-Romagna	225.000.275	32,0
Abruzzo	26.219.916	31,5
Lombardia	425.416.734	30,7
Basilicata	9.470.149	29,3
Calabria	18.017.737	29,1
Campania	94.265.995	28,3
Toscana	125.558.640	26,4
Molise	5.549.818	25,7
Lazio	177.517.728	25,4

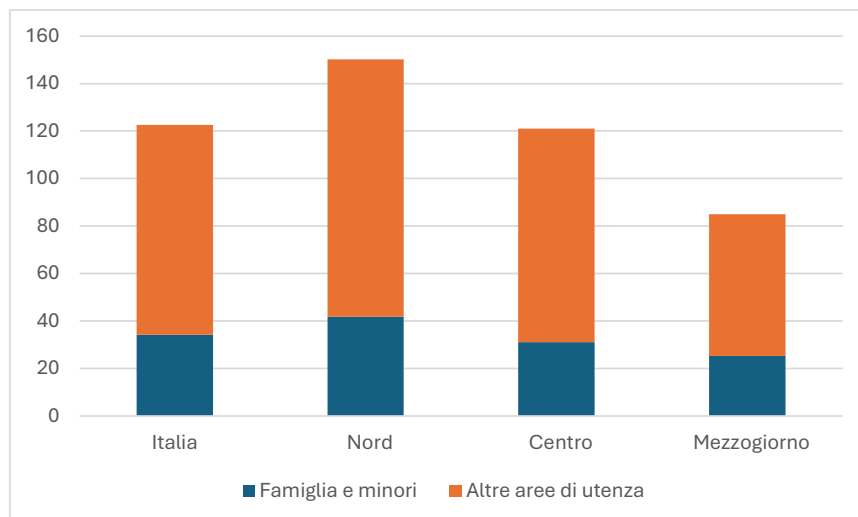
Veneto	128.173.570	24,8
Piemonte	142.619.049	24,7
Provincia Autonoma Bolzano	68.836.172	23,1
Marche	37.864.919	22,1
Friuli-Venezia Giulia	67.844.370	21,8
Provincia Autonoma Trento	21.384.037	19,6
Sardegna	74.571.314	17,4
Valle d'Aosta	658.976	3,1
Italia	2.013.701.580	27,9

* Al netto di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Fonte: Istat, interventi e servizi sociali dei comuni

In termini pro-capite, i dati relativi alla spesa sociale dei comuni mostrano che, a fronte di una spesa media pro-capite nazionale di 123 euro²⁶⁸, al Nord questo valore sale a 150 euro, nel Mezzogiorno scende a 85 euro. Il grafico che segue mostra il dato pro-capite nazionale e per ripartizioni evidenziando la parte attribuibile all'area di utenza famiglia e minori.

Figura 113. Spesa sociale dei comuni*: valori medi pro-capite per ripartizione territoriale, 2021, euro



* Al netto di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Fonte: Istat, interventi e servizi sociali dei comuni

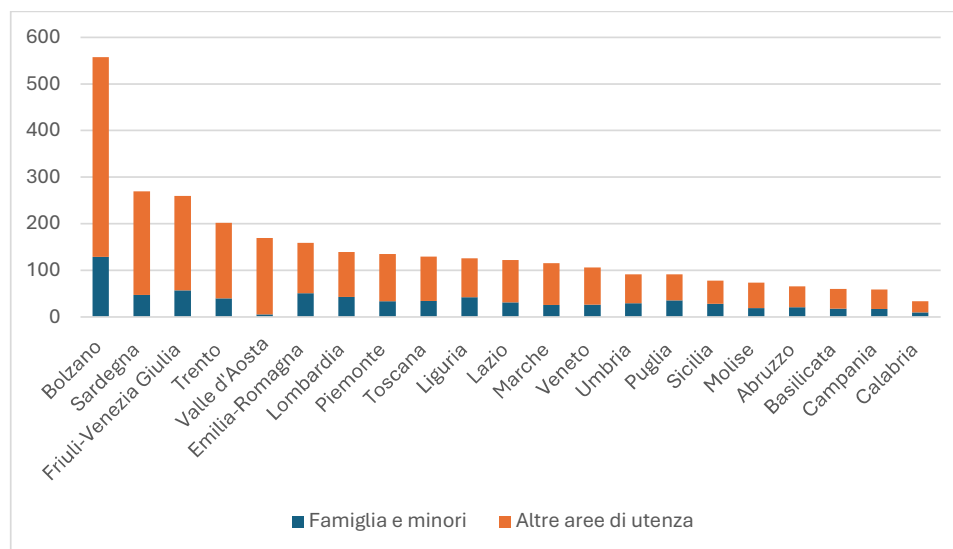
Le differenze territoriali risultano ancora più evidenti dall'analisi dei dati a livello regionale. Su base regionale, nella Provincia autonoma di Bolzano, si registra la più alta spesa pro-capite pari, nel 2021, a 558 euro

²⁶⁸ Valore al netto della spesa per i nidi e servizi integrativi per la prima infanzia. Comprendendo anche queste voci di spesa il valore pro-capite medio nazionale è pari a 142 euro.

La Sardegna, il Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento si confermano tra le regioni che registrano alti valori di spesa pro-capite, compresi nel 2021 tra 269 euro e 202 euro.

Sul fronte opposto troviamo la Calabria con una spesa media pro-capite di soli 34 euro; in Abruzzo, Basilicata e Campania i valori sono inferiori a 70 euro.

Figura 114. Spesa sociale dei comuni*: valori medi pro-capite per regione, 2021, euro

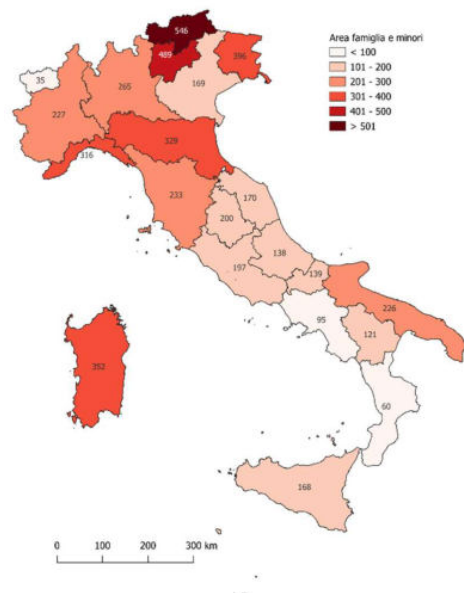


* Al netto di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Fonte: Istat, interventi e servizi sociali dei comuni

L'ISTAT, oltre alla spesa sociale pro-capite totale mette a disposizione i dati relativi alla spesa dei comuni per area di utenza calcolati sulla popolazione di riferimento. L'esame della spesa pro-capite media regionale relativa all'area famiglia e minori calcolata sulla popolazione 0 – 17 anni, al netto di quanto destinato ad asili nido e servizi integrativi per l'infanzia, conferma valori di spesa pro-capite più elevati nelle regioni del centro-nord (particolarmente elevata nelle Province autonome di Bolzano e Trento, seguite dal Friuli-Venezia Giulia, l'Emilia-Romagna e la Liguria) e in Sardegna. I valori più bassi si registrano invece nelle aree del Mezzogiorno, in particolare in Calabria e in Campania.

Figura 115. Spesa sociale dei comuni area famiglia e minori*: valori medi pro-capite per popolazione 0–17 anni per regioni, 2021, euro



* Al netto di asili nido e servizi integrativi per la prima infanzia

Fonte: Istat, interventi e servizi sociali dei comuni

6.8. La rete dei supporti finanziari a gestione nazionale

6.8.1 Il Reddito di cittadinanza

Il Decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019, Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, convertito in Legge 28 marzo 2019, n. 26, ha istituito, al Capo 1 (articoli 1-13), a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di cittadinanza, Rdc «quale misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro». Il Reddito di cittadinanza viene erogato ai nuclei familiari in possesso cumulativamente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, dei seguenti requisiti. I requisiti per accedere al RdC erano i seguenti, il beneficiario era individuato in un cittadino maggiorenne:

- italiano o dell'Unione Europea;
- cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o apolide in possesso di analogo permesso.
- cittadino di Paesi terzi familiare di cittadino italiano o comunitario - come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 - titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente;
- titolare di protezione internazionale;
- residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

La norma prevedeva poi specifici requisiti economici. Considerando il periodo in esame, alcune informazioni sull'attuazione della misura si ricavano dal Rapporto di monitoraggio 2020 -23²⁶⁹.

I dati disponibili sul numero di nuclei e di individui beneficiari di RdC fanno riferimento al numero cumulato di beneficiari nell'arco dei semestri considerati, includendo coloro che hanno percepito almeno una mensilità in ciascun semestre dall'introduzione della misura nel 2019. A dicembre 2019, i nuclei che percepivano la misura erano pari a circa 1,1 milioni con circa 2,6 milioni di individui beneficiari. Nel corso del 2020 e del 2021, anche a seguito della crisi pandemica, i nuclei beneficiari sono aumentati, raggiungendo nel primo semestre del 2021 circa 1,6 milioni con circa 3,6 milioni di individui coinvolti. Questo numero subisce una prima flessione nella seconda metà del 2021 e tende poi a ridursi ulteriormente nel 2022: nel secondo semestre del 2022 risultavano, infatti, percettori di RdC circa 1,3 milioni di nuclei familiari con circa 2,8 milioni di beneficiari.

A livello nazionale, sia nel 2020 che nel 2021, Campania, Puglia e Sicilia sono le tre regioni in cui sono maggiormente concentrati i nuclei beneficiari del RdC. Al Centro Nord, le regioni con il maggior numero di percettori di RdC sono le due regioni più popolate, la Lombardia ed il Lazio. A livello nazionale, anche nel 2022 (carte seguenti), Campania, Puglia e Sicilia rimangono le tre regioni in cui sono maggiormente concentrati i nuclei beneficiari RdC. Al Centro Nord, le regioni con il maggior numero di percettori di RdC sono le due regioni più popolate, la Lombardia ed il Lazio. L'unica differenza, rispetto al 2021, è rappresentata dalla Toscana che, nel 2022, registra un minor numero di beneficiari rispetto agli anni precedenti.

Il rapporto evidenzia che l'erogazione del RdC ha permesso a 404 mila famiglie nel 2020, a 484 mila nel 2021 e a 454 mila famiglie nel 2022 di uscire dalla condizione di povertà o di non cadervi (rispettivamente, il 16,6%, il 19,3% e il 17,1% delle famiglie che erano in povertà assoluta), per un totale di 876 mila individui nel 2020 e di oltre un milione sia nel 2021 che nel 2022 (il 14,0%, il 16,9% e il 15,4% dei poveri assoluti stimati in assenza di sussidi).

Un terzo dei nuclei beneficiari include persone che necessitano di maggiore protezione, come minori e persone con disabilità. In particolare minorenni sono presenti nei nuclei familiari indirizzati ai Centri per il lavoro. Mentre, tra i nuclei indirizzati ai Servizi sociali, i nuclei con persone minorenni rappresentano il 29% nel 2022, percentuale in calo di 3 punti percentuali rispetto agli anni precedenti. Durante il primo colloquio tra le famiglie indirizzate ai Servizi sociali e l'assistente sociale responsabile del caso, vengono individuati i bisogni delle famiglie, il Rapporto sottolinea che l'Analisi Preliminare ha spesso evidenziato criticità nello stato di salute anche per i minorenni, nel 2021 risultavano quasi 3.000 i nuclei con minorenni con patologie croniche gravi e oltre 2.000 i nuclei con bambini e ragazzi con problemi psicologici o psichiatrici. Inoltre, sono circa 5.000 i nuclei con minorenni che presentano difficoltà relazionali e/o comportamentali.

Al Fondo per il reddito di cittadinanza, istituito dalla Legge di Bilancio 2019 (Legge 145/2018, art. 1 c. 255) sono state assegnate risorse pari a 7.100 milioni per il 2019, 8.055 milioni per il 2020 e 8.157 milioni dal 2021²⁷⁰. Il fondo è stato finanziato a decorrere dal 2022 con 8.784,9 milioni di euro e incrementato di 1.065,3 milioni di euro per lo stesso anno con L. 234/2021. Le informazioni sul periodo qui in esame indicano che nel tempo l'importo medio mensile erogato passa da un valore di circa 480-520€ nel primo anno di applicazione della misura a valori via via più alti. Queste evidenze indicano che sono rimasti beneficiari della misura nuclei con ISEE più bassi e quindi presumibilmente con minore capacità di produrre reddito.

Del Reddito di cittadinanza sono stati beneficiari anche i Care leaver al compiere della maggiore età. Con decreto direttoriale n. 347 del 4 ottobre 2019 della Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato approvato, infatti, il modello tipo della

²⁶⁹ <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/rapporto-monitoraggio-rdc-2020-2023>

²⁷⁰ Tali risorse hanno finanziato altresì il beneficio economico del Reddito di inclusione (Rel), riconosciuto fino all'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza (aprile 2019).

dichiarazione sostitutiva unica (DSU), nonché le relative istruzioni per la compilazione. Il decreto, entrato in vigore in data 8 ottobre 2019, ha previsto la particolarità dei neomaggioresi in uscita da convivenza anagrafica o affidamento temporaneo. Nello specifico, si prevedeva che: “Ai neo maggiorsini che al compimento della maggiore età vivano fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento di tutela dell’Autorità Giudiziaria, per essere stati collocati in struttura residenziale per minoresi ovvero in affidamento etero familiare, si applica quanto previsto per i figli maggiorsini non conviventi, fatta salva la possibilità di costituire un nucleo a sé, qualora il ragazzo/ragazza ritenga il rientro in famiglia non compatibile con il suo percorso di vita. A tal fine è sufficiente il provvedimento di allontanamento adottato dall’Autorità competente durante la minore età e non risulta necessaria altra documentazione attestante l’estraneità in termini di rapporti affettivi e/o economici. Resta fermo che il maggiorsino non coniugato in convivenza anagrafica fa nucleo familiare a sé”. Al riguardo, la determinazione si applicava anche alla determinazione dell’I.S.E.E. per prestazioni universitarie.

Si ricorda che con Decreto Legge n. 48 del 4 Maggio del 2023 (poi convertito nella Legge n. 85 del 3 Luglio 2023) è avvenuta la riforma del Reddito di Cittadinanza con entrata in vigore dal 1° gennaio 2024, di due tipi di sostegno: l’Assegno di Inclusione, per le persone non repute di facile (re-) inserimento nel mercato del lavoro, e il Supporto per la Formazione e il Lavoro per quanti vengono invece considerati in condizione di riqualificarsi e di trovare in tempi relativamente brevi una nuova occupazione.

6.8.2 Le previsioni del PNRR

Oltre alla riforma appena richiamata del Reddito di Cittadinanza, una seconda importante innovazione legislativa – con enormi ricadute sul piano delle risorse pubbliche disponibili per il finanziamento delle politiche sociali (ma non solo) a vantaggio di infanzia, adolescenza e responsabilità familiari – è stata l’approvazione da parte del Consiglio dell’Unione Europea – con Decisione di Esecuzione del 13 Luglio 2021 – del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con il quale il Governo italiano ha formalizzato Missioni, Componenti, Investimenti, Riforme di Sistema, Riforme di Accompagnamento, obiettivi, traguardi, tempistiche di realizzazione e modello di Governance degli interventi previsti, e ha così potuto così accedere (il Paese europeo più supportato di ogni altro) a una disponibilità di risorse – impiegabili dietro condizionalità di realizzazione di quanto programmato in quel Piano entro il 2026 – pari complessivamente a circa 235 miliardi di euro²⁷¹: 191,5 miliardi a valere sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (il *Recovery and Resilience Facility* – RRF), circa 31 miliardi a valere invece sul *Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori di Europa (REACT-EU)*, nel quadro del programma *New Generation EU* con il quale la comunità europea ha inteso investire – dopo il biennio drammatico della pandemia di Sars-Cov-2 – in una sua rifondazione sociale, economica e politica all’insegna dell’inclusione, della sostenibilità ambientale e della digitalizzazione.

Sul totale di tale somma, le coperture in favore di bambini, ragazzi e giovani ammontano nel complesso a 14 miliardi e 353 milioni di euro. La gran parte di essi sono imputati alla Missione n. 4, Componente n. 1, consistente nel miglioramento quanti/qualitativo dei servizi di istruzione e formazione, e dunque nel finanziamento per la rigenerazione della rete degli asili nido o per la creazione di nuovi spazi per la prima infanzia (4 miliardi e 600 milioni di euro, il 40% dei essi destinati alle regioni del Sud Italia), per il rafforzamento del tempo pieno e delle mense scolastiche (circa 1 miliardo di euro), per il corroboramento delle infrastrutture sportive a scuola (300 milioni di euro), infine per il superamento degli attuali divari territoriali nel campo dei servizi educativi (tra macro-aree geografiche italiane ma anche tra zone centrali o periferiche delle città; o, ancora, fra poli urbani e aree interne del Paese) e per lo sviluppo e l’insegnamento

²⁷¹ Si tratta dell’importo originariamente formalizzato con l’Unione Europea, senza considerare cioè le revisioni da quest’ultima accettate o in via di valutazione, in base a richieste, da parte delle nostre Autorità, di rimodulazioni per incrementi di costo imprevisti a causa del deterioramento della situazione economica e geopolitica internazionale, dunque anche della necessaria di riformulare alcuni progetti e/o di rinegoziare con le imprese appaltatrici i relativi contratti di affidamento dei lavori.

di nuove competenze e nuovi linguaggi (circa 3 miliardi di euro) (per un approfondimento, Bianchi 2021). Un importo di 220 milioni di euro è poi quello stanziato – sub Missione n. 5, Componente n. 3, Investimento n. 3 – per la messa in campo di interventi socio-educativi strutturati di contrasto della povertà in istruzione e culturale in senso lato nelle regioni del Mezzogiorno, nonché nel sostegno alla rete degli Enti del Terzo Settore impegnati in tali attività. Rimanendo nel campo delle misure progettate per promuovere più o meno indirettamente il diritto allo studio, la Missione n. 2, Componente n. 3, Investimenti n. 1.1 prevede 800 mila euro per la ristrutturazione di edifici scolastici e per il loro efficientamento energetico. È tuttavia la Missione n. 5 – sotto la sua seconda componente e con riferimento al suo terzo investimento - quella ai nostri fini di analisi più significativa e interessante. Dedicata alle infrastrutture sociali, alle famiglie, alle comunità e, anche in questo caso, al Terzo Settore come architrave di un nuovo sistema di welfare generatore di valore sociale, essa dispone 1 miliardo e 450 milioni di euro per il potenziamento dei servizi sociali e delle loro prestazioni nel campo della disabilità e della lotta alla marginalità sociale; 84 milioni e 600 mila euro per quello delle capacità genitoriali e per la realizzazione di progetti in grado di arginare ed evitare lo scivolamento di nuclei familiari con bambini e adolescenti nell'area della vulnerabilità; 66 milioni di euro per il miglioramento e lo sviluppo di servizi sociali domiciliari e per l'evitamento dell'ospedalizzazione degli assistiti; infine 42 milioni di euro per la supervisione di assistenti e operatori sociali e per il contenimento di fenomeni di disagio *work-related* come il burnout.

6.8.3 L'Assegno unico universale

Il decreto legislativo n. 230 del 2021, *Istituzione dell'assegno unico e universale per i figli a carico, in attuazione della delega conferita al Governo ai sensi della legge 1° aprile 2021, n. 46, recante Delega al Governo per riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico*, è stato introdotto l'Assegno unico universale (Auu), una misura importante in un'ottica di prevenzione e sostegno alla famiglia. Esso ha l'obiettivo di promuovere e realizzare un sistema più unitario e coerente di interventi finalizzati a valorizzare le responsabilità familiari, nonché a programmare politiche più integrate a supporto dei nuclei con figli. Esso costituisce anche una degli architravi del così detto *Family Act*, ovvero di una delle Riforme di Accompagnamento previste dal PNRR (adottata con Legge Delega n. 32 del 7 aprile 2022) mirante a pianificare e mettere a regime – nel quadro del conseguimento degli obiettivi di equità sociale e di miglioramento del sistema produttivo – un insieme integrato di misure volte a contrastare la denatalità, ad agevolare la crescita armoniosa e inclusiva di bambini e adolescenti, a promuovere l'indipendenza e l'autonomia finanziaria dei giovani, a favorire la conciliazione della vita familiare e di quella professionale di entrambi i genitori, infine a realizzare politiche attive del lavoro orientate all'accrescimento dell'occupazione femminile.

L'assegno unico universale prevede erogazione anche in caso di affidamento familiare come precisato dall'INPS, nello specifico, come previsto dall'art. 6, co. 4, del D. Lgs. 230 del 29 dicembre 2021, la domanda di assegno unico e universale può essere presentata dal tutore o dall'affidatario nominato ai sensi della legge 4 maggio 1983, n. 184 e la prestazione viene riconosciuta nell'interesse esclusivo del tutelato ovvero del minore in affido familiare anche preadottivo. Con la circolare n. 23 del 9 febbraio 2022 è stato precisato che il diritto alla prestazione è esteso ai nonni per i nipoti unicamente in presenza di un formale provvedimento di affido o in ipotesi di collocamento o accasamento etero familiare. "Pertanto, in presenza di una situazione di difficoltà della famiglia d'origine che priva temporaneamente il minore di un ambiente idoneo, il provvedimento di affidamento familiare disposto dal servizio sociale locale o dal tribunale per i minorenni consente il riconoscimento alla famiglia affidataria - che provvede al mantenimento, all'educazione, all'istruzione e alle relazioni affettive - del diritto all'assegno unico e universale. Ai fini della presentazione della domanda telematica di assegno unico, la famiglia affidataria oppure i patronati devono compilare la specifica opzione "Genitore affidatario per affido preadottivo o temporaneo" e allegare necessariamente il provvedimento di affido per la verifica da parte della sede territorialmente competente, a cui l'istanza viene posta in stato di evidenza. L'operatore accede alla sezione "Allegati/Provvedimenti" e, dopo aver verificato

la presenza e la correttezza del suddetto documento, forza positivamente l'istruttoria, concludendo l'iter con la richiesta di riesame della domanda. Una volta transitata nello stato accolta, prendono avvio i pagamenti delle mensilità il cui importo è determinato sulla base del valore ISEE (se presente) del minore. Si ricorda, infatti, che il minore in affidamento temporaneo è considerato nucleo familiare a sé, fatta salva la facoltà del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare ai sensi dell'articolo 3 del DPCM 159/2013, mentre il minore che si trovi in affidamento preadottivo fa parte del nucleo familiare dell'affidatario, ancorché risulti nella famiglia anagrafica del genitore. Nell'ipotesi in cui sia già presente la domanda di assegno unico inoltrata dai genitori naturali, che non consente pertanto l'ingresso della legittima istanza da parte della famiglia affidataria, esperiti tutti gli accertamenti l'operatore dovrà disporre la revoca della prima (con recupero dell'indebito, se sono state erogate delle mensilità) e segnalare come discordante l'eventuale DSU dei genitori naturali in cui sia presente il minore." (Nota INPS.HERMES.21/02/2024.0000773)

Nei casi di assegnazione del minorenni a un tutore, l'Auu viene erogato a questi nell'esclusivo interesse del minorenne. A livello normativo, in base agli articoli 4 (Impedimento alla sottoscrizione e alla dichiarazione) e 5 (Rappresentanza legale) del decreto del Presidente della Repubblica 28 aprile 2000, n. 445, Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, la dichiarazione unica sostitutiva dovrà essere presentata dal tutore legale del minorenne.

Tavola 77. Media mensile dei beneficiari pagati e importo complessivo erogato per periodo di competenza

Anno di competenza	Media mensile beneficiari	Importo complessivamente erogato (milioni di euro)
Marzo - dicembre 2022	5650521	1.2947,0

Fonte: Osservatorio statistico AAUU. INPS

6.8.4 Il Fondo per la Sperimentazione Care leavers

L'ultimo fondo cui far riferimento è quello collegato alla Sperimentazione nazionale "Care Leavers" già oggetto di approfondimento nella Relazione. Come ricordato, il decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, approvato in Conferenza Unificata il 31 ottobre 2018, sottoscritto e operativo dal 6 novembre 2018, ha stabilito l'implementazione di interventi pilota per favorire il percorso verso l'autonomia dei c.d. Care Leavers, ragazzi e ragazze neomaggiorenni che, al compimento della maggiore età, vivono fuori dalla famiglia d'origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria. Il decreto risponde a quanto previsto dall'art. 1, comma 250, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 che istituisce una quota riservata pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 – 2019 – 2020 (per un totale di 15 mln di euro) al fine di predisporre un progetto sperimentale a favore dei Care Leavers. L'attuazione degli interventi legati a questo primo fondo si è conclusa il 31 dicembre 2023.

Tale riserva 5 milioni di euro (denominata Fondo Care Leavers) è stata confermata per il secondo triennio 2021 -23 come previsto dall'articolo 1 comma 335 della legge 30 dicembre 2020, n. 178, gli interventi sono in corso con tre successive coorti.

6.8.5 Fondo politiche per la Famiglia

Riflettere sulla quantità e sulla qualità delle risorse a gestione territoriale destinate alle politiche di sostegno dei bambini, dei ragazzi, dei giovani e delle responsabilità verso di essi da parte delle loro famiglie implica, come già anticipato, presentare in maniera ragionata le diverse linee di finanziamento in funzione degli specifici ambiti problematici nei quali si giocano i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Oltre a quelle già

presentate, anche altre hanno a che fare con la difesa delle prime età e con lo sviluppo di una genitorialità positiva in quanto tali e continuando poi con l'introdurre le fonti di erogazione attivate per fronteggiare pur sempre situazioni di criticità vissute dai minori ma a causa di altri fattori di vulnerabilità che non siano immediatamente collegati alle fragilità dei loro nuclei parentali o a quelle delle particolari fasi del ciclo di vita che essi stanno al momento vivendo. Da questo punto di vista un riferimento importante è il Fondo per le Politiche per la Famiglia, istituito dal Decreto Legge n. 223 del 4 luglio 2006 (poi convertito dalla Legge n. 248 del 4 agosto 2006) e finalizzato – con l'obiettivo di promuovere la tutela della famiglia in tutte le sue componenti, dimensioni ed equilibri intergenerazionali - alla realizzazione di uno spettro molto ampio di attività, fra le quali l'azione di ricerca, di documentazione e di indirizzo dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia; le iniziative nel campo della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, le sperimentazioni in quello della riduzione dei costi dei servizi per i nuclei con quattro figli e più, la riorganizzazione dei consultori familiari e la qualificazione delle attività di assistenza familiare e il potenziamento dei Centri per le famiglie, infine la programmazione delle politiche in materia mediante predisposizione del Piano Nazionale per la Famiglia. Destinatario fino al 2016 di importi annuali variabili – in media 110 milioni di euro annui fino al 2010, azzerati nei tre anni successivi; dal 2014 al 2016 la dotazione media annua è stata di circa 6 milioni di euro – a partire dal 2017 la cifra è tornata a crescere, passando dai circa 2 milioni e 800 mila euro ai 15 milioni di euro nel 2019, quando con Legge di bilancio 2019 (la n. 145 del 30 dicembre 2018) non solo si incrementa sensibilmente la dotazione (162 milioni di euro nel 2020, non di meno decurtati a circa 30 milioni di euro annui fra tra il 2021 e il 2023) ma si ridefiniscono le finalità, fra le quali adesso la copertura di interventi a sostegno della natalità, della maternità e della paternità; di prevenzione di ogni tipo di abuso sessuale verso i minori; di contrasto della pedofilia; di supporto anche economico a infanti, adolescenti vittime di violenza e di crimini domestici, nonché alle famiglie alle quali essi siano dati in affidamento e/o adozione.

6.8.6 Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (FNIA)

Il Fondo, istituito dall'articolo 1 della l. n. 285 del 1997, è finalizzato alla realizzazione di interventi a livello nazionale, regionale e locale per favorire la promozione dei diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dell'infanzia e dell'adolescenza, privilegiando l'ambiente ad esse più confacente ovvero la famiglia naturale, adottiva o affidataria. Il decreto legge 1 marzo 2021, n. 22, convertito in legge 22 aprile 2021, n. 55, ha previsto, all'art. 9, co.1, che il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro delegato per la famiglia, provveda con proprio decreto al riparto del Fondo. Il Fondo è destinato alle cosiddette Città Riservatarie, sostanzialmente le 15 città più grandi o più problematiche in materia di infanzia, individuate dalla legge 285/97. La dotazione finanziaria è stata sostanzialmente stabile negli ultimi dieci anni, pari a 28.794.000,00 euro. Le risorse per le 15 Città riservatarie subirono una forte decurtazione nella prima decade del Duemila, allora esse ammontavano a oltre 44 milioni di euro. Le finalità promozionali insite nella legge si sono intrecciate nell'ultima decade con obiettivi fortemente coerenti con i fenomeni oggetto della presente Relazione, tanto che li stessi decreti di riparto segnalano alle Città alcuni indirizzi prioritari di investimento e tra questi si trova l'attuazione delle tre Linee di indirizzo nazionali su affidamento familiare, accoglienza residenziale e sostegno alle famiglie fragili.

6.8.7 Fondi per le Politiche relative ai Diritti e alle Pari Opportunità e quello per la Creazione di Case Rifugio per Donne Vittime di Violenza

Gli ultimi due fondi (anch'essi creati dai dispositivi di legge dei due precedenti che sono stati analizzati) direttamente afferenti alle fragilità delle famiglie e a quella dei figli che vivono in contesti parentali problematici sono quello per le Politiche relative ai Diritti e alle Pari Opportunità e quello per la Creazione di Case Rifugio per Donne Vittime di Violenza. Si tratta di fondi che ad una prima valutazione possono essere considerati periferici, ma in realtà hanno un peso in quanto sostengono azioni finalizzate a prevenire e contrastare alcuni dei motivi dell'allontanamento dei minorenni dalla loro famiglia di origine, ovverosia la

violenza domestica di cui sono sovente non solo testimoni, bensì anche vittime. Il primo Fondo – istituito dal Decreto Legge n. 93 del 14 agosto 2013, convertito con Legge n. 119 del 15 ottobre dello stesso anno a copertura della pianificazione straordinaria di contrasto alla violenza contro le donne inaugurata da quella stessa normativa e dalla Legge di Bilancio 2022 in poi (la n. 234 del 30 dicembre 2021) denominata Piano Strategico Nazionale contro la Violenza nei confronti delle Donne e la Violenza Domestica²⁷² – è ripartito annualmente tra le Regioni a sostegno e rafforzamento dei loro servizi e delle loro iniziative volti a combattere la violenza di genere e a contrastare le disuguaglianze e le disparità di trattamento di cui sono tradizionalmente fatte oggetto le donne. Alimentato nel primo quadriennio della sua vigenza con una dotazione media annua di circa 11 milioni e 500 mila euro, viene sensibilmente incrementato nel sessennio successivo: dai circa 12 milioni e 700 mila euro del 2017 ai circa 40 milioni di euro del 2022.

Il più recente DPCM del 16 novembre 2023 relativo alla ripartizione delle risorse del “Fondi per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità” di cui all’articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n.223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, aumenta tale cifra a 55 milioni di euro.

6.9 Conclusioni

In questo capitolo, come avvenuto nelle passate edizioni della Relazione 149, è stato compiuto il tentativo di ricostruire, sebbene a grandi linee la complessa intelaiatura delle risorse finanziarie europee, statali e territoriali finalizzate agli ambiti qui esaminati o a settori trasversali o confinanti e quindi parimenti rilevanti in una prospettiva sistemica. L’analisi tuttavia non può esimersi dal considerare anche un altro tassello del mosaico di finanziamenti preposti alla realizzazione delle politiche sociali e socio-assistenziali che interessano anche i minori fuori famiglia, ovvero i flussi di dotazioni messi a disposizione dalla così detta “filantropia organizzata” e che hanno consentito, soprattutto negli ultimi anni, di parlare di un “Secondo Welfare” nel quale la compartecipazione dei privati – associazioni, Fondazioni, imprese non- e for-profit ma anche singoli cittadini – si configura non come sostitutiva del ruolo e delle coperture economiche dell’Attore Pubblico (con rischi enormi, in questo caso, di dualismi e disparità nel trattamento dei bisogni e nella qualità degli interventi tramite i quali farsene carico) ma come complementare e parte integrante di un insieme di servizi a più ampio spettro, capace di fare della pluralità dei contributi (monetari ma pure di idee, conoscenze, informazioni, culture organizzative e modelli di strutturazione degli interventi) uno strumento coerente, sinergico, modulare con il quale affrontare le grandi sfide poste dal nostro tempo.

Il panorama di questo potenziale asse dei futuri sistemi di welfare locali – un asse, soprattutto nelle regioni del Nord Italia, già per molti aspetti in via di consolidamento – è ampio e variegato. Per alcuni versi è in uno stato ancora embrionale, per altri vede alcune sue componenti consolidarsi a tal punto, nel corso degli ultimi anni, da suggerire il possibile rafforzamento di una linea di tendenza in prospettiva compiutamente strutturale. È il caso della così detta “economia del dono” – cioè delle erogazioni liberali di privati cittadini (fra le quali rientrano anche le scelte di devoluzione del carico fiscale personale a vantaggio di Enti, Istituzioni, Organizzazioni benefiche, nella forma di una percentuale dell’imposta fissa sui redditi delle persone fisiche destinabili ad attività di rilievo sociale e culturale) – che, stando ad alcune recenti indagini svolte da operatori del settore ad esempio del crowdfunding a favore (ma non solo) del Terzo settore, è stata stimata, nel 2021, per un valore di circa 5,3 miliardi di euro²⁷³, ai quali si aggiungono le dotazioni del così detto *corporate giving* (quelle profuse a fini di aiuto e di sostegno sociale da imprese e organizzazioni commerciali), con un incremento nel 2020, rispetto all’anno precedente, del 26,3% e per un importo stimato in quel momento di circa 567 milioni di euro²⁷⁴. Ed è anche il caso di ciò che in letteratura è definito “welfare aziendale”²⁷⁵ – un sistema di servizi, di agevolazioni fiscali e di modalità di integrazione retributiva (*fringe benefits*) impiegabili dai dipendenti e dalle loro famiglie nell’acquisto di beni “relazionali” e di prestazioni di tipo culturale e socio-

²⁷² <https://www.pariopportunita.gov.it/media/1952/piano-nazionale-violenza-2021-2023.pdf>

²⁷³ Cfr. Granter-Italia Non Profit (2021), *Lo Stato della filantropia in Italia*, consultabile all’indirizzo URL <https://granter.it/wp-content/uploads/2021/07/Lo-Stato-della-Filantropia-in-Italia-Ed.-2021-granter.pdf>

²⁷⁴ Cfr. Dynamo Academy, SDA Bocchini Sustainability Lab (2021), *Corporate Giving in Italy*, consultabile all’indirizzo URL: <https://www.dynamoacademy.org/ricerca-corporate-giving-in-italy/>

²⁷⁵ Si veda per tutti il recente Treu T. (2023), *Welfare aziendale*, Wolters Kluwer Italia.

sanitario, oppure in investimenti in forme assicurative o previdenziali private – che, secondo gli ultimi studi condotti mobilita oggi una spesa pro-capite per lavoratore di circa 940 euro l’anno, corrispondente – nel caso tale modello fosse esteso a tutte le imprese del settore privato – a un valore complessivo di 53 miliardi di euro e, in media, a una mensilità in più l’anno per singolo dipendente²⁷⁶.

²⁷⁶ Cfr. Censis (2023), *Il valore delle nuove forme del lavoro nelle aziende. VI Rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale*, consultabile all’indirizzo URL https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/6_Rapporto%20Censis-Eudaimon%20sul%20welfare%20aziendale_sintesi.pdf

Principali riferimenti bibliografici

- Adamo, G., 2019, *Save the mafia children: liberi di scegliere. Un modello italiano nella lotta contro la criminalità organizzata*. Roma: Castelveccchi;
- Allegri E., *La supervisione nei servizi sociali e sociosanitari*, Carocci Editore, Roma, 2023;
- Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), *La tutela dei minorenni in comunità – La quarta raccolta dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni 2018 – 2019 – 2020* (anno 2022);
- Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, *La promozione delle reti dell'affidamento familiare*, Roma, 2018, in www.garanteinfanzia.org;
- Barbazza A., Buffone G., *Guida alla riforma del processo civile: cosa cambia dopo il d.lgs. 149 del 2022*, Pisa, 2023;
- Barbier R., 2008, *La ricerca-azione*, Armando editore, Roma;
- Bertotti T., Fargion S., Guidi P., Tilli C. (curr.), *Ruolo e qualità del Servizio sociale nelle attività di tutela dei minorenni*, Quaderni della Fondazione nazionale degli Assistenti sociali, Roma, 2021; Bini L., Pieroni G., Rollino S., *La supervisione nel servizio sociale*, Carocci, Roma, 2017;
- Bottalico F., Colonna V., Di Ruvo S.T., Perillo R., *I primi 1000 giorni delle famiglie: l'esperienza de La Casa della Genitorialità*, in *Minori e giustizia*, 2022, n. 3;
- Boutanquoi M., Lacharité C. (a cura di), 2020, *Enfants et familles vulnérables en protection de l'enfance*, Besançon Presses universitaires de Franche-Comté, 2020;
- Buralassi M., Tilli C., *La supervisione professionale nel servizio sociale: gli elementi definitori della questione e una ricognizione sulla situazione italiana*, in «Autonomie locali e servizi sociali», 1, 2018;
- Buzzacchi C., La Porta S., *L'integrazione socio-sanitaria e il diritto delle Regioni*. Rapporto 2022 dell'osservatorio Diritto & Innovazione Pubblica Amministrazione Bicocca, Torino, 2022;
- Canali C., Colombo D., Maluccio A., 2001, *Figli e genitori di nuovo insieme. La riunificazione familiare. Guida per apprendere dall'esperienza*, Edizioni Zucchi, Padova;
- Carbone M., Codazzi F., Dellera R., Gualtieri P., Gallina M. (curr.), *L'assistente sociale e la tutela dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia*, Ordine degli Assistenti sociali - Consiglio regionale della Lombardia, Milano, 2013;
- Carpenter J., Webb C., *Effective Supervision in Social Work and Social Care*, «Research Briefing», 43, Social Care Institute for Excellence, Londra, 2012;
- Carpenter J., Webb C., Bostock L., *The surprisingly weak evidence based for supervision: findings from a systematic review of research in child welfare practice (2000–2012)*, «Children and Youth Services Review», 35 (11), 2013;
- Cascini, F., & Di Bella, R., 2017, *Stati Generali della Lotta alle Mafie: tavolo 10, Mafie e Minori*. https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/Tavolo_10_Minori_e_mafie.pdf;
- Censis (2023), *Il valore delle nuove forme del lavoro nelle aziende. VI Rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale*, consultabile all'indirizzo URL
- https://www.censis.it/sites/default/files/downloads/6_Rapporto%20Censis-Eudaimon%20sul%20welfare%20aziendale_sintesi.pdf;
- Cyrulnik B., *La résilience ou le ressort intime*, in J.P. Pourtois, H. Desmet (éds.), *Relation familiale et résilience*, L'Harmattan, Paris 2000, pp. 95-15;
- Chapon N. (sous la dir de), *La parentalité d'accueil en Europe: regards théoriques et pratiques professionnelles* (Parenthood in foster care in Europe), PUP, Presses Universitaires de Provence, Aix-Marseille 2018 ;
- Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali, *Processi di sostegno e tutela dei minorenni e delle loro famiglie – Linee guida*, CNOAS, Roma, 2015 <https://cnoas.org/wp-content/uploads/2019/06/Le-linee-guida.pdf>;
- Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali, *Processi di sostegno per i minorenni e le loro famiglie – Linee guida CNOAS – Indicazioni e criteri operativi per gli assistenti sociali nelle azioni di protezione, tutela e cura delle relazioni in età evolutiva*, Cnoas, Roma, 2021;

- Commissione per le adozioni internazionali in collaborazione con Istituto degli Innocenti, *Le crisi nei percorsi adottivi in Italia. Indagine conoscitiva nei tribunali per i minorenni*, 2022;
- Daigneault, P. M.; Jacob, S., 2014, *Unexpected but Most Welcome. Mixed Methods for the Validation and Revision of the Participatory Evaluation Measurement Instrument*, in «*Journal of Mixed Methods Research*», 8(1), 6-24;
- Dahlberg H., Nyström M. (2008). *Reflective Lifeworld Research*, Studentlitteratur, Lund;
- Dalfino D., *La riforma del processo civile: L. 26 novembre 2021 e D.Lgs 10 ottobre 2022 n. 149 e 151*, Piacenza, 2023;
- Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione, Progetto Percorsi "Cinque anni insieme ai giovani migranti (2016-2020)" disponibile sul portale integrazione migranti www.integrazionemigranti.gov.it;
- Dynamo Academy, SDA Boccini Sustainability Lab (2021), *Corporate Glving in Italy*, consultabile all'indirizzo URL: <https://www.dynamoacademy.org/ricerca-corporate-giving-in-italy/>
- Giordano M., 2020, Promuovere l'affidamento familiare buone prassi e indicazioni metodologiche per l'intervento dei servizi sociali, Franco Angeli, Milano;
- Granter-Italia Non Profit (2021), *Lo Stato della filantropia in Italia*, consultabile all'indirizzo URL <https://granter.it/wp-content/uploads/2021/07/Lo-Stato-della-Filantropia-in-Italia-Ed.-2021-granter.pdf>;
- Guidetti L., Monini T., 2013, *Una bella storia italiana*, in GIFT, Regione Emilia Romagna, pp. 131-139;
- Joubert J., Webber W., 2020, *The Routledge Handbook of Social Work Practice Research*, Routledge, New York;
- Lacharité, C., Éthier, L., Nolin, P., 2006, *Vers une théorie écosystémique de la négligence envers les enfants*, in «*Bulletin de psychologie*», 59(3) ;
- Luzzatto L., *La necessità di una metodologia di post-adozione. Riflessioni a partire dall'esperienza laziale*, in *Minori e giustizia*, 2022, n. 3;
- Mari A., 2021, *L'affido familiare tra intervento pubblico multilivello e attività del privato sociale*, in *Federalismi.it*, 2021, 17, pp. 122-144;
- Merlini F., Filippini S., *La supervisione al servizio della valutazione: un'esperienza professionale*, in U. De Ambrogio et al., *L'assistente sociale e la valutazione*, Carocci, Roma, 2007, pp. 223-234;
- Mezirow J., 2016, *La teoria dell'apprendimento trasformativo*, Raffaello Cortina Editore, Milano;
- Milani P. (a cura di), 2014, *Introduzione. Cultura e finalità*, in *Parole nuove per l'affidamento familiare. Sussidiario per operatori e famiglie*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali, Edizioni Le Penseur, Potenza, pp. 11-13.; cfr.: <http://www.minori.it/minori/parole-nuove-per-laffidamento-familiare-sussidiario>;
- Milani P., 2020, *L'impegno nella prevenzione anzitutto: sostenere la genitorialità*, in A. Pavani (a cura di), *Due famiglie per crescere. Riflessioni e proposte per favorire l'affido familiare*, Fondazione L'Albero della Vita, Carocci, Roma, pp. 43-50;
- Milani P., 2018, *Educazione e famiglie, ricerche e nuove pratiche per la genitorialità*, Carocci, Roma;
- Milani P., 2022, *Nelle stanze dei bambini, alle nove della sera. Contrastare e prevenire le disuguaglianze sociali*, Edizioni Erickson, Trento;
- Milani P. (a cura di), 2022, *Il Quaderno di P.I.P.P.I. Teorie, metodo e strumenti del Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione - LEPS Prevenzione dell'allontanamento familiare*, Padova University Press, Padova;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Linee di indirizzo nazionali. L'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. Promozione della genitorialità positiva*, 2017;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, Collana Strumenti per il Sociale, 1, 2024;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali*, Collana Strumenti per il Sociale, 2, 2024;
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni. Esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province autonome*, Quaderni della Ricerca Sociale n. 56, 2021;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Strumento di accompagnamento all'implementazione della Scheda LEPS Supervisione del personale dei servizi sociali*, Roma, 2022;
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, "Crescere verso l'autonomia. Vademecum per i care leavers" <https://www.careleavers.it/>;
- Miur, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, *Linee Guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine*, 2017;
- Miur, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, *Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio delle alunne e degli alunni che sono stati adottati*, 2023;
- Nuzzacci A., *Pratiche riflessive, riflessività e insegnamento*, «Studium Educationis», 3, 2011;
- Rizzo, F., 2024, *Sfide e prospettive nella tutela dei diritti dell'infanzia in contesti mafiosi*, Università di Modena e Reggio Emilia, a.a. 2022/2023, relatore Milani, P.; correlatore Padovani, M. <https://iris.unimore.it/handle/11380/1340069>;
- Rodrigo M. J. (a cura di), 2015, *Guía de buenas practicas en parentalidad positiva. Un recurso para apoyar la práctica profesional con familias*, http://familiasenpositivo.org/system/files/guia_de_buenas_practica, 2015.pdf;
- Salvò A., 2022, *Incontrarsi stare insieme e stare bene*, 2022, Kite, Padova;
- Santello F., Bolelli K., Di Masi D., Ius M., Maci F., Petrella A., Salvò A., Serbati S., Sità C., Milani P., 2024, *Report di valutazione. Sintesi 2021-2023. Decima implementazione di P.I.P.P.I. Programma di Intervento per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione*, Padova University Press, Padova;
- Save The Children, 2012, *Guida pratica alla genitorialità positiva*, Save the Children, Roma;
- Serbati S., Milani P., 2013, *La tutela dei bambini. Teorie e strumenti d'intervento con le famiglie vulnerabili*, Carocci, Roma;
- Serbati S., 2020, *La valutazione e la documentazione pedagogica*, Carocci Faber, Roma;
- Thiene A., 2023, *Dalla parte delle famiglie per un diritto minorile gentile*. In AA.VV., *Liber amicorum per Paolo Zatti*, vol. 2, Napoli, Jovene, pp. 1867-1883;
- Treu T. (2023), *Welfare aziendale*, Wolters Kluwer Italia;
- Trincherò, R.; Robasto, D., 2019, *I mixed methods nella ricerca educativa*, Mondadori, Milano;
- Villa L., *L'affidamento al servizio sociale*, in R. Giordano, A. Simeone (a cura di), *La riforma del diritto di famiglia: il nuovo processo*, Milano, 2023;
- Warsh R., Maluccio A.N., Pine B.N., 1994, *Teaching Family Reunification: A Sourcebook*, Child Welfare League of America;