

Memoria in merito all'AC 1866 recante “Disposizioni in materia di tutela di minori in affidamento”

1.Introduzione

2.La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e il quadro normativo nazionale in tema di affidamento familiare

3.Le Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia

4.L'affidamento familiare in Italia: i dati

5.Il disegno di legge AC 1866

6.Raccomandazioni UNICEF

7.Conclusioni

1.Introduzione

La presente memoria rappresenta il contributo dell'UNICEF Italia e dell'Ufficio UNICEF in Italia per l'Europa e l'Asia Centrale in Italia (ECARO) in materia di tutela dei minorenni in affidamento e contiene, in particolare, osservazioni riguardo al disegno di legge AC 1866 recante “*Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento*”.

Il Comitato Italiano per l'UNICEF è parte integrante della struttura globale dell'UNICEF (Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia), organo sussidiario dell'ONU con il mandato di tutelare e promuovere i diritti delle bambine e dei bambini (0-18 anni) in tutto il mondo, nonché di contribuire al miglioramento delle loro condizioni di vita.

Il Comitato è impegnato in prima fila a promuovere il benessere dell'infanzia e dell'adolescenza sostenendo gli obiettivi, le politiche e i programmi dell'UNICEF internazionale e intraprende attività di informazione, sensibilizzazione e mobilitazione della società civile, dell'opinione pubblica e del governo sulle tematiche dell'infanzia e dell'adolescenza; sollecita offerte, donazioni e lasciti per conto dell'UNICEF internazionale, promuove i principi e i valori contenuti nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia del 1989, ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 27 maggio 1991 (CRC).

Le attività del Comitato si sviluppano principalmente in due direzioni: la raccolta fondi presso singoli donatori e aziende per il finanziamento dei progetti e le attività di advocacy dei diritti dei bambini e degli adolescenti su tutto il territorio nazionale.

Il Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia - Ufficio Regionale per l'Europa e l'Asia Centrale (ECARO), è impegnato a tutelare e promuovere i diritti dei bambini, bambine e adolescenti, con particolare attenzione ai minorenni vulnerabili e a rischio di esclusione sociale.

Dal 2016, l'UNICEF ECARO opera in Italia a fianco delle autorità nazionali e locali per garantire il rispetto dei diritti della CRC per tutte le persone minorenni e rafforzare il sistema di protezione e inclusione sociale dell'infanzia e dell'adolescenza.

Tra le varie azioni, attraverso un programma strutturato e multidimensionale, l'UNICEF sostiene lo sviluppo e il consolidamento di percorsi di affidamento e accoglienza in famiglia, con particolare attenzione ai minorenni stranieri non accompagnati (MSNA) e ai neomaggiorenni in transizione verso l'autonomia.

L'iniziativa si inserisce in una più ampia strategia di riforma del sistema di accoglienza, volta a diversificare le soluzioni, basate su un approccio centrato sul superiore interesse della persona minorenne, incentivando modelli innovativi di tutela, inclusione e accompagnamento verso l'autonomia. Oltre a produrre studi che raccolgono le buone pratiche esistenti sul tema, l'UNICEF si impegna a garantire

l'efficacia delle procedure di affido, supportando la tutela volontaria e potenziando il sistema di affido per i bambini e le bambine, dei ragazzi e delle ragazze rafforzando i meccanismi di coordinamento istituzionale e della rete con la società civile.

2.La Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e il quadro normativo nazionale in tema di affidamento familiare

Il quadro giuridico di riferimento in materia di affidamento familiare trova fondamento nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), che nel preambolo riconosce la famiglia come *“unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita ed il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli, (che) deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo all'interno nella collettività”*.

Tale principio è ulteriormente ribadito negli articoli 7, 9 e 20 della CRC.

L'articolo 20 della CRC, in particolare, dispone che:

Ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato.

Gli Stati parti prevedono per questo fanciullo una protezione sostitutiva, in conformità con la loro legislazione nazionale.

Tale protezione sostitutiva può in particolare concretizzarsi per mezzo dell'affidamento familiare, della kafalah di diritto islamico, dell'adozione o, in caso di necessità, del collocamento in adeguati istituti per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni si terrà debitamente conto della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica”.

I principi della Convenzione, ed in particolare il diritto del minorenne a vivere e crescere in famiglia, hanno trovato riconoscimento in Italia con la legge n. 184/1983 e con la legge n.149/2001 «Diritto del minore ad una famiglia» e successive modifiche e integrazioni.

In particolare, la legge n.184/1983 e ss.mm.e i. stabilisce che l'affidamento familiare deve essere realizzato nei confronti dei minorenni nei casi in cui non sia praticabile, anche temporaneamente, un supporto alla famiglia d'origine tale da

consentirvi la permanenza della persona minore d'età e non sussistano le condizioni per la dichiarazione dello stato di adottabilità.

La legge n.149/2001, inoltre, conformemente ai principi della Convenzione, individua i presupposti per l'attuazione del diritto di ogni bambino e bambina ad una famiglia, prioritariamente alla propria, e assegna allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali il compito di sostenere i nuclei familiari in difficoltà, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire alla persona di minore età di essere educata nella propria famiglia.

Essa vieta che le condizioni di indigenza dei genitori possano costituire ostacolo, anche indirettamente, all'“esercizio del diritto del minore alla propria famiglia” e precisa che *“le Regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base dei criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto degli stessi”*.

I criteri deliberati dalla suddetta Conferenza si sono limitati a prevedere due diverse tipologie di comunità: le comunità di tipo familiare e le strutture a carattere comunitario.

Negli ultimi anni le singole Regioni hanno adottato norme specifiche per la definizione di standard qualitativi e strutturali per le strutture di accoglienza di persone di minore età fuori famiglia.

A gennaio 2018 sono state pubblicate le “Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni”, approvate in Conferenza Unificata, che intervenendo in un quadro normativo regionale differenziato, hanno proposto una cornice unitaria e complessiva di riferimento rispetto a principi, contenuti e metodi di attuazione.

A febbraio 2024 la Conferenza Stato-Regioni ha approvato definitivamente l'aggiornamento delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare e delle Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali su proposta elaborata dal preposto Tavolo tecnico – rappresentativo sia della componente pubblica che del privato sociale – costituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'approvazione delle nuove Linee di indirizzo è un passo importante nel quadro dell'individuazione di politiche e azioni finalizzate a garantire il superamento delle attuali disomogeneità regionali in tale ambito per rendere esigibile il diritto alla non discriminazione per tutti i soggetti di minore età presenti a qualunque titolo sul territorio italiano, così come sancito dalla CRC.

È auspicabile quindi che in tutte le Regioni vengano recepite le Linee di indirizzo recentemente approvate.

L'ordinamento italiano ha progressivamente rafforzato le misure di protezione per i minorenni non accompagnati, gruppo specifico del gruppo più ampio dei minorenni fuori famiglia, attraverso un quadro normativo che coniuga il principio del superiore interesse del minorenne con la necessità di garantire un sistema di accoglienza articolato e rispondente ai suoi bisogni.

Un passaggio cruciale in questa evoluzione è rappresentato dalla Legge 7 aprile 2017, n. 47 (c.d. Legge Zampa), che ha introdotto un sistema di tutela rafforzato per i MSNA, riconoscendo in modo esplicito l'affidamento familiare come la soluzione privilegiata rispetto all'accoglienza in strutture residenziali.

La normativa ha sancito, tra l'altro, il diritto di ogni minorenne non accompagnato a essere accolto in condizioni che ne garantiscano il benessere e lo sviluppo armonico, prevedendo che l'affidamento familiare debba essere sempre considerato la soluzione prioritaria (art. 7). La legge ha istituito, inoltre, la figura della tutela volontaria (art. 11), attribuendo ai privati cittadini la possibilità di assumere il ruolo di tutore per i minorenni privi di riferimenti parentali, in un'ottica di maggiore partecipazione della società civile alla protezione dell'infanzia.

L'importanza dell'affidamento familiare quale strumento essenziale di protezione è stata ribadita anche dalla Direttiva (UE) 2013/33, relativa agli standard per l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, che riconosce il diritto del minorenne ad un'accoglienza in un ambiente familiare. A livello nazionale, la riforma introdotta con la Legge Zampa ha consolidato questo principio, promuovendo un modello di accoglienza che, in linea con gli orientamenti europei e internazionali, si basa sulla progressiva deistituzionalizzazione e sul rafforzamento delle soluzioni di tipo familiare e comunitario.

Il rafforzamento delle politiche di affidamento familiare si inserisce nel più ampio quadro della c.d. Garanzia Infanzia (Child Guarantee), iniziativa promossa dall'Unione Europea con l'obiettivo di prevenire e contrastare la povertà minorile e l'esclusione sociale minorile. L'Italia si è dotata di un Piano di Azione Nazionale per la Child Guarantee 2022-2030, che individua tra i gruppi target i minorenni al di fuori del proprio contesto familiare, riconoscendo l'urgenza di sviluppare misure alternative alle sole strutture residenziali, nel solco del lavoro di deistituzionalizzazione portato avanti dall'Italia negli ultimi decenni.

Nel quadro della Child Guarantee, il Governo italiano si è impegnato a promuovere interventi mirati per il rafforzamento del sistema di affido e dell'accoglienza in comunità di tipo familiare, con azioni che includono il miglioramento della raccolta dati e del monitoraggio sui minorenni fuori famiglia, la formazione degli operatori del settore e la promozione di modelli innovativi di tutela

(Piano Nazionale Child Guarantee, Obiettivo 2). Particolare attenzione è riservata alla qualità dei percorsi di affidamento, affinché essi rispondano ai principi stabiliti dalle Linee di Indirizzo per l’Affidamento Familiare, recentemente aggiornate con l’accordo della Conferenza Stato-Regioni (febbraio 2024).

L’integrazione della Child Guarantee nelle politiche nazionali rappresenta un’opportunità strategica per superare le attuali disomogeneità regionali nell’applicazione dell’affido e per rafforzare il coordinamento interistituzionale tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, enti locali e organizzazioni della società civile. Inoltre, l’accesso ai fondi europei destinati all’attuazione della Child Guarantee può costituire una leva importante per ampliare le opportunità di sostegno alle famiglie affidatarie, ai tutori volontari e ai percorsi di accompagnamento all’autonomia per i neomaggioranni in uscita dai circuiti di protezione.

3. Le Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui Diritti dell’Infanzia

Il Comitato ONU sui Diritti dell’Infanzia, organo indipendente che ha il compito di esaminare i progressi compiuti dagli Stati parti della relativa Convenzione nell’attuazione dei diritti dei bambini e degli adolescenti nel proprio territorio e di proporre misure di miglioramento, ha posto attenzione al tema dell’affidamento familiare nelle Osservazioni Conclusive del 2003 (par. 33 e 34)¹, del 2011 (par.38-39-40) e del 2019 (par.24).

In quest’ultime in particolare, in tema di Ambiente familiare e misure alternative di accoglienza il Comitato ONU ha raccomandato all’Italia di²:

(a) *persistere nel rivedere le proprie politiche sulle misure alternative di accoglienza per i minorenni privi di un ambiente familiare per diminuire l’affidamento alle organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni religiose, con il fine ultimo di sviluppare un sistema basato sui diritti dei minorenni, più integrato e responsabile che integri le misure tradizionali di accoglienza fornite dalla famiglia allargata con una maggiore attenzione al superiore interesse del minorenne;*

b) *garantire che le Linee guida nazionali siano applicate in modo efficace, appropriato e su base paritaria e nella stessa misura nelle diverse Regioni del Paese, tenendo conto del fatto che esistono diverse forme di collocamento familiare dei minorenni nelle varie Regioni;*

¹ [Osservazioni conclusive 2003](#)

² [CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 24](#)

c) garantire che l'allontanamento dei minorenni dalla famiglia, compresi quelli con disabilità, sia consentito solo dopo un'attenta valutazione del superiore interesse riferito al caso individuale e monitorato in modo efficace;

d) adottare misure per ampliare il sistema di affidamento dei minorenni che non possono rimanere con le proprie famiglie, al fine di superare la istituzionalizzazione;

(e) istituire un registro nazionale dei minorenni privi di un ambiente familiare, basato su criteri uniformi e chiari su tutto il territorio dello Stato parte.

4.L'affidamento familiare in Italia: i dati

Per analizzare al meglio ogni fenomeno sociale e programmare politiche efficaci, uno strumento essenziale è costituito dai dati. Solo attraverso dati di qualità, aggiornati periodicamente, si può acquisire un'adeguata consapevolezza e fornire al legislatore il quadro reale sul quale intervenire.

Al tal fine si riportano, di seguito, i dati riportati nel Quaderno della ricerca sociale n. 61, elaborato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dall'Istituto degli Innocenti³.

Al 31 dicembre 2023 risultano collocati in famiglie affidatarie 15.992 soggetti, un dato comprensivo di tutte le forme di affidamento e dei MSNA. Al netto dei MSNA, i dati integrativi segnalano 15.006 minorenni inseriti in una qualche forma di affidamento familiare.

Sono invece 18.304 i soggetti accolti in comunità residenziale, un dato al netto dei MSNA la cui incidenza sugli accolti è pari al 29,6%.

Il rapporto è il risultato di un importante lavoro collettivo reso possibile dalla collaborazione con referenti regionali, referenti territoriali e assistenti sociali dei servizi, con i quali ha preso avvio un processo condiviso di monitoraggio che permette di avere una cognizione articolata del tema con elementi conoscitivi riferiti alle bambine, ai bambini e al sistema dei servizi.

Le informazioni acquisite attraverso il Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali (SIOSS) permettono, infatti, di ricostruire un quadro sull'organizzazione dei servizi stessi e sulla modalità di gestione degli interventi rivolti ai minorenni. Esse, inoltre, consentono di quantificare il dimensionamento del fenomeno in termini di minorenni in carico allontanati dalla famiglia di origine con dati di dettaglio sul tipo di affidamento/collocamento classi di età e genere.

³ I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS, 2023, [Quaderno della ricerca sociale n. 61](#).

5. Il disegno di legge AC 1866

Il provvedimento AC 1866 recante “*Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento*” modifica la legge 4 maggio 1983, n. 184 e mira ad inserirsi nel quadro delle misure volte a garantire la piena attuazione del principio del superiore interesse del minore e del diritto dei bambini e degli adolescenti a vivere e a crescere all'interno della famiglia d'origine, in conformità con la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza del 1989, ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 1991.

In questa prospettiva, la relazione illustrativa del provvedimento in esame indica come finalità la prevenzione e la riduzione dei casi di prolungata permanenza presso istituti e di affidamento, sine die, di minorenni allontanati dalla famiglia d'origine, garantendo, da un lato, il monitoraggio del fenomeno e, dall'altro, il rispetto delle procedure già previste a tutela del minore.

A tal fine, vengono inseriti due nuovi articoli nella citata legge 184/1983: l'art. 5-ter, che istituisce il «registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici e privati, delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie» presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 1 comma 1, lett. a) e l'art. 9-bis, che istituisce il «registro dei minori collocati in comunità di tipo familiare o istituti di assistenza pubblici o privati o presso famiglie affidatarie» presso ciascun tribunale per i minorenni e tribunale ordinario (art. 1, comma 1, lett. b).

L'istituzione di tali registri, sebbene riveli l'intenzione del legislatore di garantire un monitoraggio delle condizioni dei minorenni allontanati, ovvero privi di un'adeguata rete familiare e l'impegno ad operare un reinserimento nel contesto familiare d'origine - sussistendo determinati presupposti - desta perplessità in quanto non si coordina con gli strumenti giuridici esistenti.

La proposta di legge, nel suo complesso, non sembra rispondere all'esigenza di colmare le lacune del quadro normativo vigente rispetto all'implementazione di meccanismi di coordinamento territoriale che connettano i servizi socio-sanitari alla rete istituzionale.

Sfugge altresì la distinzione tra le competenze del nuovo Osservatorio di cui all'art. 2 del disegno di legge in esame e quelle dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e del Tavolo nazionale di lavoro sui minori fuori famiglia, sui minori affidati e in carico ai servizi sociali territoriali e sui neomaggiorenni in prosieguo amministrativo di cui all'articolo 2 della Legge n. 104/2024.

Le risorse destinate all'affidamento presso i Comuni, inoltre, restano frammentate e non risultano coordinate e messe coerentemente a sistema.

La necessità di sensibilizzazione, formazione e supporto alle famiglie affidatarie, infine, che allo stato attuale non hanno un carattere strutturale, non risultano rafforzati dal disegno di legge che non incide, di fatto in favore dei percorsi di affido.

Alla luce di tali considerazioni, si formulano, in particolare, i seguenti rilievi:

- ✓ Si ritiene essenziale potenziare il monitoraggio e la valutazione dei percorsi di affido attraverso meccanismi di tracciamento e mappatura finalizzati a garantire il diritto del minore a mantenere rapporti con la famiglia d'origine e la sua inclusione sociale. Tali meccanismi, tuttavia, non devono duplicare strumenti esistenti - come il Tavolo Nazionale Affido e i Coordinamenti Nazionali e Provinciali dei Servizi Affidi - bensì integrarsi e rafforzare la rete nazionale e territoriale già esistente.
- ✓ E' auspicabile che il disegno di legge in esame si armonizzi con gli strumenti giuridici esistenti, come le nuove Linee di indirizzo per l'affidamento familiare e Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali del 2024⁴ in fase di recepimento regionale, le programmazioni nazionali, (tra cui il Piano Nazionale di azione della Garanzia Infanzia, il PNRR, il V Piano Nazionale Infanzia 5) e il progetto PIPPI -Programma di Intervento per la

⁴ [Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, 2024](#)

⁵In particolare, il V Piano Nazionale Infanzia ha previsto all'azione 21 di progettare e realizzare, all'interno del sistema pubblico e integrato un'area di servizi socio-sanitari-educativi in cui sia effettiva la logica dei diritti della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e in cui il supporto alla genitorialità, anche in contesti di accoglienza fuori della famiglia, sia elemento costitutivo.

L'obiettivo specifico dell'azione è "Rafforzare e uniformare, tra l'altro, l'affidamento familiare e l'accoglienza residenziale, tramite il monitoraggio del recepimento e l'aggiornamento nelle regioni e nelle province autonome dei seguenti strumenti:

Linee di indirizzo nazionali per l'affidamento familiare (MLPS, 2012), attraverso la previsione nelle programmazioni sociali locali di risorse economiche, per introdurre nel sistema integrato, nuclei operativi multidisciplinari dedicati all'affido familiare al fine di promuovere un aumento degli affidi familiari in maniera uniforme a livello nazionale (anche attraverso specifiche campagne), garantendo una famiglia affidataria ad ogni bambino per cui il ricorso all'affido risulti appropriato, con un focus alle zone del Paese in cui l'affido è ancora limitato e per i bambini in età 0-3 anni;

Linee di indirizzo nazionali per l'accoglienza residenziale (MLPS, 2017), attraverso la previsione nelle programmazioni sociali locali di risorse economiche, per rafforzare e uniformare il sistema di accoglienza delle comunità residenziali, diffondendo una cultura della valutazione che risponda all'istanza di monitoraggio sui collocamenti dei minorenni fuori famiglia, rendendo effettivi i controlli sulle strutture di accoglienza, attraverso il coordinamento tra i vari soggetti competenti (regioni, comuni, procure minorili); aumentando i posti disponibili per l'accoglienza di donne e nuclei madri bambino vittime di violenza e la loro presa in carico specializzata con eventuale definizione di un livello essenziale che definisca il numero minimo per ogni regione e provincia autonoma e per i MSNA (incluso per quarantene) commisurando il n. di posti alle effettive presenze dei minorenni non accompagnati nel territorio nazionale.

Prevenzione dell'Istituzionalizzazione - ottimizzando le buone prassi e le realtà operative esistenti.

- ✓ Si ritiene di fondamentale importanza coordinare quanto previsto dall'AC 1866 con il Tavolo nazionale di lavoro in materia di interventi di integrazione e inclusione sociale sui minorenni fuori famiglia, sui minorenni affidati e in carico ai servizi sociali territoriali e sui neomaggiorenni in prosieguo amministrativo, istituito nell'ambito della Rete della protezione e dell'inclusione sociale dall'articolo 2 della Legge n. 104/2024. Il citato Tavolo nazionale di lavoro rappresenta una sede di discussione e concertazione nazionale, con funzioni di supporto, di monitoraggio, di valutazione e di analisi degli interventi di integrazione e inclusione, a cui è attribuita la competenza di rafforzamento del sistema informativo nazionale di rilevazione e raccolta dei dati sui minorenni affidati ai servizi sociali territoriali e sui neomaggiorenni in prosieguo amministrativo ⁶, 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 (SINBA).
- ✓ Si rileva la mancanza di misure che promuovano il ricongiungimento familiare, il ritorno nella famiglia di origine e la capacità di creare relazioni sociali protettive, che costituiscono il fine ultimo dell'affidamento familiare.
- ✓ Si segnala l'opportunità di adottare criteri chiari per la segnalazione e la gestione di situazioni improprie e il coordinamento con il Sistema Informativo Minori (SIM) che dovrebbe essere integrato nel meccanismo di monitoraggio per ridurre dispersione dati e violazioni della privacy.
- ✓ Si ritiene necessario integrare il disegno di legge in esame con un richiamo al principio dell'appropriatezza dell'affidamento familiare, ovvero la necessità di assicurare che il tipo di accoglienza scelto e la sua durata siano appropriati e tengano sempre conto delle esigenze di sicurezza e di continuità affettiva e relazionale del bambino rispetto a chi accoglie.
- ✓ Si rileva l'opportunità di valorizzare le citate Linee Guida.

⁶ Ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della L. n. 47/2017 (Legge Zampa), quando un minorenne straniero non accompagnato, al compimento della maggiore età, pur avendo intrapreso un percorso di inserimento sociale, necessita di un supporto prolungato volto al buon esito di tale percorso finalizzato all'autonomia, il tribunale per i minorenni può disporre, anche su richiesta dei servizi sociali, con decreto motivato, l'affidamento ai servizi sociali, comunque non oltre il compimento del ventunesimo anno di età.

6. Raccomandazioni UNICEF

Oltre a quanto indicato dal Comitato ONU per i diritti dell'infanzia nelle Osservazioni conclusive del 2019 e ai rilievi sopra sollevati, in un contesto giuridico in evoluzione, l'UNICEF individua alcune aree cruciali di intervento, in linea con gli obblighi previsti dal diritto internazionale e dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. In particolare, chiede di:

- **Rafforzare il coordinamento istituzionale e la rete con la società civile:**
l'UNICEF sottolinea l'importanza di un sistema integrato che coinvolga servizi socio-sanitari, autorità giudiziarie, enti locali e organizzazioni della società civile. A tal fine, con riguardo, in particolare, ai minorenni di origine straniera, suggerisce di:
 - Potenziare i tavoli di coordinamento esistenti e crearne di nuovi, con il coinvolgimento del Sistema di Accoglienza e Integrazione (SAI), l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e le Regioni.
 - Supportare i progetti del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) sull'affido, con l'obiettivo di centralizzare e armonizzare le procedure a livello nazionale.
 - È essenziale promuovere un dialogo costante e strutturato tra tutti gli attori coinvolti nel sistema di protezione minorile, evitando frammentazioni e sovrapposizioni nelle risposte ai bisogni dei minorenni. In questo contesto, oltre al raccordo tra il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero per la Famiglia – sia sul piano finanziario che normativo – è fondamentale valorizzare il ruolo dell'Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza e il Piano Nazionale Infanzia. Questi strumenti, infatti, offrono un quadro di riferimento per le azioni rivolte ai minorenni fuori famiglia, comprese iniziative di governance e meccanismi di scambio di buone pratiche, assicurando un coordinamento efficace tra i diversi livelli istituzionali e territoriali.
 - Si raccomanda l'istituzione di un Osservatorio nazionale sull'affido e l'accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati, con il coinvolgimento di enti pubblici e privati, che potrebbe favorire un approccio basato su dati aggiornati e analisi delle tendenze emergenti.
- **Migliorare le procedure di affido esistenti:**
 - promuovendo la tutela volontaria come strumento per garantire il superiore interesse del minorenne;
 - armonizzando tutti gli strumenti giuridici vigenti in un sistema unitario (ad esempio, il Vademecum operativo per la presa in carico e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati elaborato dal Ministero dell'Interno e le Linee

Guida e i dispositivi di accompagnamento del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per minorenni, operatori sociali e famiglie).

- rafforzando la sinergia tra i Tribunali per i minorenni, i Servizi sociali e le famiglie affidatarie e tutori legali laddove presenti, al fine di garantire una maggiore tempestività nelle decisioni di affidamento e nella definizione di percorsi di accompagnamento personalizzati.

➤ **Supportare le famiglie affidatarie:**

L'UNICEF evidenzia la necessità di fornire alle famiglie affidatarie gli strumenti necessari per affrontare le sfide dell'affidamento.

A tal proposito, si raccomanda:

- L'organizzazione di eventi di sensibilizzazione e formazione per la cittadinanza e per gli operatori del settore, al fine di promuovere la cultura dell'affidamento e migliorare le competenze degli operatori;
- L'erogazione di servizi di supporto alle famiglie affidatarie, inclusi sostegno sociale, mediazione linguistica e supporto educativo, per rispondere ai bisogni specifici dei minori e delle famiglie;
- Il coinvolgimento dei migranti di seconda generazione: l'UNICEF incoraggia l'apertura del sistema di affidamento ai migranti di seconda generazione, come potenziali risorse per l'accoglienza dei minorenni.
- La previsione di misure di supporto economico più strutturate e omogenee su tutto il territorio nazionale, in modo da non creare disparità tra le diverse Regioni a mezzo di fondi dedicati inclusi nei piani di implementazione della Garanzia Infanzia.
- La creazione di reti territoriali di famiglie affidatarie, con spazi di ascolto e condivisione di esperienze, per contribuire a ridurre il rischio di isolamento e difficoltà nella gestione dell'affidamento, dando maggiore rilievo operativo ai centri per la famiglia e i centri affido.
- L'adozione di strumenti uniformi di valutazione dell'idoneità delle famiglie affidatarie e del benessere dei minorenni accolti per contribuire a migliorare la qualità degli interventi e a garantire un monitoraggio più efficace.

➤ **Garantire l'applicazione delle nuove “Linee di indirizzo per l'affidamento familiare e Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni” (febbraio 2024) in tutte le Regioni affinché non ci siano differenze di trattamento nella tutela su base territoriale e sia garantito il principio di non discriminazione**

➤ **Sostenere la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da parte dello Stato in tema di affidamento familiare in**

coerenza con le nuove Linee di indirizzo per l'affidamento familiare e per l'accoglienza nei servizi residenziali.

7. Conclusioni

Il disegno di legge rappresenta un ulteriore passo verso una maggiore tutela dei minorenni in affidamento. Tuttavia, come sopra più diffusamente rilevato, per una maggiore efficacia del sistema dell'affidamento nel suo complesso, è necessario che le nuove norme vengano integrate con le nuove Linee di indirizzo del 2024 e gli altri strumenti giuridici esistenti, al fine di superare le criticità evidenziate.

Ciò si ritiene fondamentale affinché il legislatore garantisca e tuteli il superiore interesse del minorenne, nell'ambito di obblighi internazionali e di un quadro nazionale di riferimento che orientano il lavoro di cura e accompagnamento dei minorenni e delle famiglie.

Un sistema di affidamento familiare efficace richiede un impegno congiunto da parte di tutti gli attori coinvolti, al fine di garantire che ogni bambino abbia la possibilità di crescere in un ambiente sicuro e protetto, idoneo a promuovere il suo pieno sviluppo.

Si auspica che la proposta normativa in esame venga integrata in tal senso, in attuazione del principio di non discriminazione, come sancito dalla Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

14 febbraio 2024