



Gruppo di lavoro  
per la Convenzione  
sui diritti dell'Infanzia  
e dell'Adolescenza

**Osservazioni in merito all'A.C. 1866**  
***“Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento”***

Ringraziamo per l'opportunità di inviare osservazioni in merito alla proposta di legge A.C. 1866 *“Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento”* e riportiamo sinteticamente alcune osservazioni condivise all'interno del network Gruppo CRC.

**Il Gruppo di lavoro per la Convenzione Onu sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Gruppo CRC [www.gruppocrc.net](http://www.gruppocrc.net))** è un network costituito venticinque anni fa e composto da oltre 100 soggetti del terzo settore che si occupano attivamente della promozione e tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nel nostro Paese. Il Gruppo CRC pubblica annualmente un Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della CRC, e periodicamente un Rapporto Supplementare da inviare al Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia. Dal 2000 ad oggi il Network ha realizzato tredici Rapporti di aggiornamento annuali, tre Rapporti Supplementari presentati alle Nazioni Unite, e tre edizioni della pubblicazione dal titolo *“I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. I dati regione per regione”*, che fornisce una fotografia sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nei vari territori.

**I principi della CRC**, e in particolare il diritto del minore a vivere e crescere in famiglia (preambolo e articoli 7, 9 e 20), hanno trovato riconoscimento in Italia con **la Legge 149/2001** «Diritto del minore ad una famiglia», che 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. In particolare, la Legge 149/2001 vieta che le condizioni di indigenza dei genitori possano costituire ostacolo, anche indirettamente, all'*“esercizio del diritto del minore alla propria famiglia”* e prevede che i minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo siano affidati a famiglie, oppure, ove ciò non fosse possibile, mediante il collocamento in comunità di tipo familiare. La legge prevedeva anche il superamento del ricovero in *“istituto”* entro il 31 dicembre 2006 *“mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia”*. *“Quanto ai presupposti e alla durata della misura, nel provvedimento di affidamento devono essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore”* nonché *“il periodo di presumibile durata dell'affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la durata di ventiquattro mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore”*.

Le modifiche introdotte dalla **Legge 149/2022** disciplinano in modo rigoroso i presupposti per l'allontanamento familiare, l'affido ai servizi sociali e l'intervento dell'Autorità Giudiziaria, fissando norme per garantire che il processo si svolga con la garanzia del contraddittorio e assicurando al minore nel giudizio una rappresentanza e una difesa adeguata con la nomina di un curatore speciale, che deve intervenire e può impugnare decisioni ritenute inappropriate o pregiudizievoli per il minore. La recente normativa opportunamente prevede inoltre che nel provvedimento che dispone, motivatamente, l'affidamento familiare deve essere indicato il periodo



## Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

presumibile di durata dell'affidamento rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia di origine (periodo non superiore ai 24 mesi prorogabile dall'autorità giudiziaria solo se la sospensione, previa segnalazione dei Servizi sociali, può recare pregiudizio al minore).

**Il Gruppo CRC monitora lo stato di attuazione di tali principi nei propri Rapporti annuali a partire dal 2004**, inizialmente proprio con un focus sull'attuazione della Legge 149/2001, anche alla luce delle raccomandazioni rivolte all'Italia dal Comitato ONU sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, che vigila sul rispetto della Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza (CRC).

### Terminologia utilizzata

- *“Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento”*: il titolo si riferisce esclusivamente all'affidamento tuttavia, nel testo si affronta anche il tema dell'accoglienza residenziale. Tale formulazione genera quindi confusione tra l'affidamento familiare e l'accoglienza in comunità di tipo familiare, oltre al fatto che sembrerebbe connotare in maniera negativa l'affidamento familiare in quanto si parla di *“tutela dei minori in affidamento”*.
- Nel testo sono richiamati in più parti gli *“Istituti di assistenza pubblici e privati”*, denominazione che riteniamo inappropriata in quanto tali istituti sono stati superati dalla Legge 149/2001 e tenendo conto dell'evoluzione normativa e culturale avvenuta in questi vent'anni risulta superato e conseguentemente suggeriamo di eliminare ogni riferimento dal testo.

### Il tema dei dati

**Il Gruppo CRC** ha dato, nel corso degli anni, grande attenzione al tema dei dati su infanzia e adolescenza a cui è dedicata un'apposita sezione del Rapporto CRC (lo storico è disponibile al seguente link <https://gruppocrc.net/area-tematica/la-raccolta-dati/>), e nello specifico della mancanza di dati puntuali ed aggiornati rispetto ai minori allontanati dalla propria famiglia d'origine. Si ricorda che su questo tema il Comitato ONU per la CRC ha espressamente raccomandato al nostro Paese, tra l'altro, di *“istituire un registro nazionale dei minorenni privi di un ambiente familiare, basato su criteri uniformi e chiari su tutto il territorio dello Stato parte.”* (CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 24).

I dati resi disponibili periodicamente presentavano infatti delle criticità in quanto si trattava di *“dati disomogenei e incompleti, espressi non in termini assoluti ma in valori percentuali così da rendere impossibile comprendere le cause dell'allontanamento, l'esito del percorso di accoglienza, le azioni a favore dei soggetti di minore età temporaneamente allontanati dalle famiglie di origine a scopo di tutela e protezione”*.

Allo scenario si sono poi aggiunti i dati forniti dalla rilevazione condotta periodicamente **dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA)** che nel 2022 ha pubblicato la quarta raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni. La rilevazione contiene dati che non sono comparabili a quelli pubblicati dal MLPS, in quanto, ad esempio, la rilevazione dell'AGIA comprende anche quelli dei minorenni in comunità a



## Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

seguito di provvedimento ex DPR 448/88 (misura penale) o per misura terapeutica e quindi non esclusivamente allontanati dalla famiglia d'origine a scopo di tutela e protezione.

Nella terza edizione del **Rapporto "I dati regione per regione"**, pubblicato lo scorso Novembre 2024 dal Gruppo CRC, diamo atto del superamento della difficoltà evidenziando come "Le informazioni relative al numero delle persone di minore età che vivono fuori della propria famiglia di origine e che sono inserite in percorsi di affidamento familiare o in comunità di accoglienza, sono finalmente aggiornate temporalmente grazie alla piena implementazione dal 2022 del Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali (SIOSS), quale sistema nazionale di raccolta dati e informazioni sui minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali. I dati su base regionale mostrano anche le quote di ATS che hanno finalizzato la scheda servizio in SIOSS: nel 2023, per 14 regioni si registra una copertura totale (Piemonte, Valle d'Aosta, Bolzano, Trento, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Molise, Puglia, Calabria e Sicilia); tutte le altre regioni registrano un tasso di finalizzazione superiore al 92% ad eccezione di Campania e Basilicata con valori intorno all'88%."

**Il Rapporto "I dati regione per regione"**, pubblicato con cadenza triennale, ha l'obiettivo di favorire la riflessione e lo sviluppo di politiche e programmi volti a promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza a livello territoriale. Nella pubblicazione, suddivisa in 20 sezioni regionali c'è una scheda dedicata ad **"Ambiente familiare e misure alternative"** in cui sono riportati disaggregati per singole regioni i dati relativi ad affidamento familiare e comunità di tipo familiare presi da "Quaderni della Ricerca Sociale 61 - I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS" ed in alcuni casi forniti direttamente disaggregati ai fini della pubblicazione dal MLPS. Per **l'affido familiare** il tasso per mille residente è di 1,4 (come era nel 2014), con la Campania (0,8) che ha il tasso più basso, mentre Liguria e Piemonte con 2,2 si confermano le regioni con il tasso più alto. Per quanto riguarda **invece le comunità di accoglienza** il tasso è aumentato a 2,1 con Liguria (3,9) e Basilicata (3) che hanno il tasso più alto e Toscana (1,3), Veneto (1,3) e Lazio (1,6) quello più basso. È ora disponibile anche il dato relativo alla percentuale di minori in affidamento familiare con disabilità/disturbi/BES che a livello nazionale è 13,8%, con forti differenze regionali che vanno da 30,7% in Sardegna e 22,3% in Piemonte, al 2,7% in Basilicata. Anche per quanto riguarda la percentuale di minori accolti nei servizi residenziali con disabilità/disturbi/BES (8,5% a livello nazionale) ci sono forti differenze regionali che vanno dal 2% in Liguria, 2,5% in Friuli Venezia Giulia, e 3% nelle Marche al 24% in Veneto, 20,5% a Bolzano, 17% in Sardegna e 14,6% in Piemonte.

Dalla pubblicazione del 13 Rapporto CRC nel novembre 2023, alla pubblicazione del Rapporto "I dati regione per regione", nel novembre 2024 sono stati resi disponibili dati sui minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con le seguenti pubblicazioni:

- ✓ Quaderni della Ricerca Sociale n. 61, I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS, con i dati aggiornati al 31 dicembre 2023;
- ✓ Quaderni della Ricerca Sociale n. 60 - I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS, con i dati aggiornati al 31 dicembre 2022;



## Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza

- ✓ Quaderni della Ricerca Sociale n. 56 - 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, al 31 dicembre 2021;

Tenuto conto pertanto di quanto sopra richiamato circa l'evidente evoluzione del sistema di raccolta dati sia a livello nazionale che regionale, anche se tale sistema è migliorabile al fine di garantire "una lettura del dato in grado di fornire il numero, la tipologia e le caratteristiche di tutti i minorenni fuori famiglia, disponibili in tempo reale al fine di garantire certezza del dato finalizzato all'elaborazione di politiche pubbliche coerenti e nel migliore interesse dei soggetti di minore età presenti a qualunque titolo sul territorio italiano e delle loro famiglie", rileviamo un rischio di sovrapposizione di fonti di rilevazione. Si raccomanda quindi di porre attenzione al rischio di duplicazioni e alla necessità di ottimizzare le risorse.

### **Il tema della tutela dei minori allontanati dalla propria famiglia di origine**

Nei Rapporti CRC è stata data anche attenzione al tema della tutela dei minori allontanati dalla propria famiglia di origine, richiamando le istituzioni competenti al rispetto degli obblighi previsti per legge.

In particolare il riferimento è all' art. 9 commi 2 e 3 della Legge 184/83 e s.m. con riferimento alle competenze del Procuratore presso il Tribunale per i Minorenni cui deve essere trasmesso semestralmente dai servizi residenziali 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<sup>1</sup>. Si suggerisce di valorizzare questi livelli di controllo già previsti attraverso l'opportuna dotazione di risorse piuttosto che prevedere ulteriori strumenti di controllo.

Ricordiamo inoltre che:

- i Servizi sociali, in merito ai minori in affidamento familiare, sono tenuti a inviare ai giudici "una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza" (art.4, comma 2, legge n.184/1983);
- l'art. 403 del Codice civile, riguardante l'allontanamento dei minori in situazioni emergenziali, nella sua riscrittura avvenuta con la riforma Legge 206/21 (la cosiddetta riforma Cartabia), prevede già un controllo tempestivo e accurato dei giudici sulla situazione personale e familiare del minore allontanato;

---

<sup>1</sup> "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 minor 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 (art.9 comma 2)." 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(...). Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo"(art.9 comma 3).



Gruppo di lavoro  
per la Convenzione  
sui diritti dell'Infanzia  
e dell'Adolescenza

- in data 8 febbraio 2024 sono state approvate in Conferenza unificata Stato-Regioni le Linee di indirizzo sull'affidamento familiare e di quelle per l'accoglienza nei servizi residenziali per minori.

### **Il tema della Governance e del coordinamento**

In riferimento alla prevista istituzione di un **Osservatorio nazionale sugli istituti di assistenza pubblici e privati, sulle comunità di tipo familiare e sulle famiglie affidatarie (art.2)** è necessario evidenziare come dal monitoraggio effettuato nei Rapporti CRC rispetto agli Osservatori e tavoli di coordinamento (si veda lo storico nella sezione dedicata <https://gruppocrc.net/area-tematica/coordinamento-a-livello/>) emerge la frammentazione e la sovrapposizione di luoghi che rende difficile una governance organica, funzione che potrebbe essere assolta dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.

Roma, 14 febbraio 2025