



Roma, 7/06/2021  
Prot. 79/U/IST/2021

Alla cortese attenzione del  
Presidente del Consiglio Mario DRAGHI  
Ministro del Lavoro e delle politiche sociali Andrea  
ORLANDO  
Ministro della Salute Roberto SPERANZA  
Ministro della Giustizia Marta CARTABIA  
Ministra Pari opportunità e famiglia Elena BONETTI  
Ministro dell'Interno, Luciana LAMORGESE

Alla Dott.ssa Carla Garlatti – Autorità Garante  
nazionale Infanzia e Adolescenza  
Alla Dott.ssa Cristina Maggia – presidente AIMMF  
Ai Presidenti dei Tribunali per i Minorenni, Loro Sedi  
Alla Conferenza delle Regioni  
All'Associazione Nazionale dei Comuni Italia

**Oggetto: Osservazioni in merito ai seguenti Disegni di legge relativi al sistema dell’Affido e alle Comunità educative e familiari.**

**DDL 2897 (Ascari)**  
**DDL 2937 (Giannone)**  
**DDL 2796 (Bellucci)**  
**DDL 2264 (Locatelli)**  
**DDL 2102 (Bazoli)**

In merito ai contenuti dei DDL sopra indicati, con la presente esprimiamo qui di seguito alcune **considerazioni, valutazioni e proposte.**

Il CNCA e le altre realtà firmatarie (SOS Villaggi dei Bambini, CNCM, Cismai, AGEVOLANDO) sono per la maggioranza parte attiva del network di monitoraggio dello stato di attuazione della Convenzione di NY (CRC) 1e in premessa si ritiene utile rinviare a quanto contenuto in merito ai “minorenni fuori famiglia”, nonché al sistema di accoglienza (Comunità residenziali e affidamento familiare) contenuto nell’11 report redatto dal network CRC e reperibile sul sito del network stesso, del CNCA e delle altre organizzazioni firmatarie.

In tutti i succitati DDL rintracciamo, nostro malgrado, gli esiti pregiudiziali che ancora accompagnano l’intero sistema dell’accoglienza e della tutela dei soggetti di minore età di cui lo Stato è – e deve continuare a essere- garante<sup>1</sup>. Si è creato un clima di sospetto generalizzato nei confronti degli operatori sociali, dei giudici minorili, delle famiglie affidatarie e delle comunità screditando sia l’impegno di migliaia di famiglie che hanno accolto in questi anni minorenni sia il competente lavoro quotidiano degli educatori, degli operatori sociali e della magistratura minorile.

Ci preoccupa quindi questa visione unilaterale delle questioni e il rischio concreto di mettere in serio pericolo l’intero sistema dell’accoglienza (affidamento familiare e comunità educativa e/o familiare), di scoraggiare in senso lato ogni

---

<sup>1</sup> con particolare riferimento ai “fatti di Bibbiano” (2019) e alla campagna mediatica successiva

disponibilità all'accoglienza e - in ultima analisi - di non restituire in modo compiuto e veritiero la realtà e le questioni di cui stiamo parlando.

Quanto affermato in premessa nel DDL Locatelli (n. 2264) **“Mai più business sulla pelle dei bambini!”** È fuorviante e offensivo. Allo stesso modo **sono fuorvianti molte delle premesse su cui poggiano i DDL**, quali, ad esempio, quelle secondo cui le condizioni di indigenza vengano poste a giustificazione della “sottrazione” del minore e del suo inserimento nel circuito degli affidamenti; così come il presupposto che gli enti e strutture non siano in grado di assolvere i compiti di mantenimento, educazione, istruzione e cure affettive e che il minore venga dato in affidamento ai servizi o altri enti in via non provvisoria e anche in casi non eccezionali.

E' quindi utile e necessario ripartire innanzitutto dai **DATI**, per comprendere di chi stiamo parlando. L'11 report redatto dal network CRC - di monitoraggio dello stato di attuazione della CRC in Italia<sup>2</sup> - riporta chiaramente che il tasso di allontanamento in **Italia è pari al 2,8 % per mille bambini** nella fascia di età 0-17 ; **in Spagna sono poco meno del doppio (4,4), più che il doppio in Inghilterra (6,1), e quasi il quadruplo in Francia (10,4) e Germania (10,5)**. E' un dato inconfutabile quindi che in Italia si allontana meno che in altre nazioni europee con caratteristiche sociali simili e che, anzi, si allontanano solo minorenni per i quali la situazione è già molto compromessa, a volte in maniera tardiva.

Nello specifico al 31.12.2017<sup>3</sup> i minorenni fuori famiglia erano complessivamente pari a **27.111<sup>4</sup>**, di cui n. **14.219** in affidamento familiare (48% in affido intrafamiliare, 52% in affido eterofamiliare, il 22% sono affidamenti consensuali) e n. **12.892** in comunità residenziali (educative o familiari). **In comunità residenziale sono accolti prevalentemente adolescenti 15/17 anni (54,3%) e preadolescenti 11/14 anni (18,7%) per un totale pari al 73% nella fascia di età 11/17<sup>5</sup>**.

**Relativamente alla raccolta dati**, corre l'obbligo ricordare che in tutti i report CRC, compreso il già citato 11° report, si sottolinea che permane una situazione di carenza nei dati complessivi comparabili tra loro, in riferimento alle diverse forme e modalità di raccolta, relativamente ai soggetti di minore età fuori dalla propria famiglia. Gli ultimi dati disponibili sono inoltre datati, risalendo al 2017. Continuano a permanere modalità non omogenee di raccolta dei dati da parte delle istituzioni (nello specifico, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e l'ISTAT). Ciò rende difficilmente comparabili i dati stessi. Si segnala che i dati del MLPS raccolgono gli esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle regioni e province autonome, mentre quelli dell'AGIA sono stati forniti dalle 29 Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni.

Si sottolinea pertanto quanto già espresso nel 11° report CRC circa l'importanza dell'estensione sull'intero territorio nazionale **del sistema di rilevazione S.In.Ba** (Sistema Informativo sulla cura e sulla protezione dei bambini e delle loro famiglie) in attuazione del Decreto n. 206 del 16 dicembre 2014, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza, a norma dell'articolo 13 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78.

**Questo a nostro parere è obiettivo da perseguire con estrema chiarezza e determinazione e siamo pertanto d'accordo circa l'istituzione di una banca dati nazionale costantemente aggiornata, dei minorenni che vivono**

2 Disponibile su [https://gruppcrc.net/wp-content/uploads/2020/11/XIrapportoCRC2020\\_compressed.pdf](https://gruppcrc.net/wp-content/uploads/2020/11/XIrapportoCRC2020_compressed.pdf)

3 Vedi 11° report CRC

4 Al netto dei minorenni migranti soli (MSNA)

5 11° report CRC - pagina 87

**fuori dalle loro famiglie di origine.**

**Occorre anche sfatare il mito che i bambini/e, ragazzi/e sono allontanati dalle famiglie d'origine a causa di difficoltà economiche e indigenza materiale.** L'analisi condotta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>6</sup> indica che le cause degli allontanamenti sono per il 23,1% *incapacità educativa dei genitori*; 14,4% *problemi relazionali nella famiglia*; 12,1% *violenza domestica*; 9,2% *grave trascuratezza materiale e affettiva*; 5,3% *problemi di dipendenza dei genitori*; 2,8% *abuso e sfruttamento sessuale del minorenne*. Se ne deduce pertanto che la sola motivazione di carenza economica non può essere causa di allontanamento e – laddove rilevata – è **sempre concausa** e mai causa determinate dell'allontanamento.

Sulla **temporaneità dell'accoglienza in comunità**, si precisa<sup>7</sup> che il **45,6% dei ragazzi rimane in comunità meno di un anno, il 22,7% da uno a due anni, mentre solo il 14,5% oltre i 4 anni.**

**Questi dati dovrebbero quindi essere alla base di ogni proposta di legge** laddove si intenda doverosamente migliorare il sistema di tutela e di garanzia dell'esigibilità dei diritti di tutti i soggetti di minore età presenti a qualunque titolo sul territorio italiano (compresi quindi i minorenni di origine straniera), **fuori da ideologie e allarmismi che non facilitano un confronto maturo nel superiore interesse dei soggetti di minore età e delle loro famiglie**

Inoltre, e sempre al fine di favorire chiarezza circa il sistema dell'accoglienza preme sottolineare che per superare la disomogeneità dei criteri di qualità in riferimento all'accoglienza residenziale e al fine di garantire l'esigibilità del principio di non discriminazioni **occorre favorire (rendere cogente) l'applicazione delle linee di indirizzo nazionali per affidamento familiare (MLPS – 2012) e per l'accoglienza residenziale (MLPS -2017).** Attualmente, come noto e stante quanto previsto post modica titolo V della Costituzione, la competenza esclusiva in materia è in capo alle Regioni e tale situazione determina una disomogeneità territoriale in materia di criteri e standard del sistema di accoglienza. Ciò che pare sensato quale obiettivo perseguibile è dunque di prevedere **l'applicazione delle suddette linee di indirizzo in tutte le regioni italiane** evitando ulteriori frammentazioni normative stante l'attuale quadro normativo.

In riferimento ai DDL in discussione, si coglie con interesse l'intenzione e la previsione di **investire sul sistema delle politiche sociali** al fine di garantire azioni concrete, strutturali e durature finalizzate al sostegno alle famiglie d'origine, alle famiglie affidatarie, ai processi di promozione delle competenze, alle misure di prevenzione e di reinserimento sociale al fine di garantire a tutti l'esercizio della "cittadinanza piena". Ciò significa sostenere un'azione politica per **definire i livelli essenziali delle prestazioni (i LEP) per garantire l'esercizio dei diritti sociali e civili in tutto il Paese** (a partire da organici adeguati per i servizi sociali territoriali), **e l'accesso ai servizi sociosanitari** in via preferenziale per i minorenni in comunità e affido al fine di ridurre i tempi di attesa (visite specialistiche - diagnosi immediate ecc). Diversamente, senza definizione dei LEP e senza garanzia di investimento di risorse certe, strutturate e durature, l'obiettivo di sostenere la famiglia d'origine al fine di limitare gli allontanamenti rimarrà solo un'affermazione di principio senza reale possibilità di attuazione.

<sup>6</sup> Quaderno della ricerca sociale n. 42- MPLS -Istituto degli Innocenti – Firenze

<sup>7</sup> Quaderni della ricerca sociale n. 42 – MLPS – Istituto degli Innocenti -Firenze

Nei DDL succitati non sono invece previsti finanziamenti aggiuntivi, nonostante siano previste nuove funzioni e figure professionali e importanti innovazioni organizzative; anzi nei DDL 2937 e il DDL 2264 è precisato che non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Sui **controlli** relativamente al sistema di accoglienza residenziale (**vedi proposta dell'Osservatorio nazionale sulle comunità familiari – DDL Locatelli – 2264**) i controlli sono doverosi e devono avere lo scopo della verifica e del miglioramento senza fomentare una cultura persecutoria e di diffidenza. In proposito è necessario richiamare sia la titolarità regionale in materia sia **l'evidenza che l'ordinamento attuale già prevede responsabilità di controllo** sull'esercizio della funzione dell'accoglienza residenziale e si ritiene fuori luogo individuare altre e ulteriori istituti e modalità di controllo mentre invece **è necessario garantire condizioni di operatività della funzione di controllo in capo alle responsabilità già normativamente previste:**

- **Procura della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni** (art. 9, comma 2 e 3, legge 184/83 e s.m.). *occorre incrementare/potenziare gli organici degli operatori delle Procure presso i Tribunali per i minorenni per garantire la funzione di controllo sull'intero territorio nazionale;*
- **Organi di vigilanza delle singole Regioni** deputati alla verifica circa il rispetto dei criteri di autorizzazione e accreditamento così come normati dalle singole regioni (*titolarità esclusiva in assenza della ratifica delle linee di indirizzo nazionali di cui sopra*);
- **Il Servizio Sociale dell'Ente locale** titolare della competenza del progetto di tutela: *incremento e consolidamento degli organici dei servizi sociali, garanzia di contratti a tempo indeterminato per gli operatori dei Servizi Sociali, sostegno alla formazione, garanzia di équipe multidisciplinari.*

**Tenuto conto di quanto sopra, non si ravvisa pertanto la necessità di modificare l'impianto normativo vigente quanto invece di investire adeguate risorse affinché i sistemi possano funzionare.**

In merito alla questione dei **rimborsi agli affidatari e – per estensione – alle comunità residenziali**. In proposito corre l'obbligo precisare che alle famiglie affidatarie viene riconosciuto – a seguito di regolamento comunale, laddove adottato – un contributo forfettario il cui importo variabile (in via generale e approssimativa) è tra i 200 € e i 500 € mensili (in alcuni casi peraltro neppure corrisposti). Appare decisamente fuori luogo pensare a forme di “rendicontazione” stante l'evidente azione pressoché gratuita delle famiglie affidatarie.

Allo stesso modo si segnala che i gestori delle comunità residenziali (in prevalenza cooperative sociali) sono tenuti alla pubblicazione dei bilanci, e che la copertura dei costi dell'accoglienza avviene a seguito di fatturazione all'Ente locale titolare della competenza che legittimamente gode di ogni diritto di verifica, come di fatto avviene<sup>8</sup>.

Preoccupa fortemente l'affermato principio **intangibilità della vita privata e familiare**<sup>9</sup> che stabilisce l'obbligo in negativo per lo Stato di astenersi dall'intervenire in tale ambito. Lo Stato è garante dei diritti sempre e non può essere chiamato ad intervenire in “seconda battuta” e laddove rilevi un pregiudizio per il minore con riguardo alla sua

<sup>8</sup> È doveroso ricordare che alcune Amministrazioni comunali peraltro hanno forti ritardi di pagamento rendendo complessa la gestione delle comunità.

<sup>9</sup> Report commissione permanente – 6 maggio 21 – Valentina Palmisano, relatrice

incolumità fisica o psicologica. In questo quadro culturale **si passa dalla centralità del soggetto di minore età come titolare di diritti soggettivi a quella degli adulti della famiglia, inteso come luogo privato e intangibile (proprietà privata..)**. Si tratta di **un’involuzione culturale anacronistica e inaccettabile**.

Il DDL **2796** (Bellucci) prevede addirittura di “definire e disciplinare giuridicamente lo stato dei minori fuori della famiglia come **vittime sociali**” (art. 1, punto a). Tale definizione è inaccettabile, impropria e fuori luogo. È stigmatizzante ed espone il bambino/ragazzo ad una vittimizzazione secondaria con conseguenze socio-psicologiche negative oltre che indurre pericolosi processi di sfiducia nei confronti di tutte le funzioni e i processi di tutela e di giustizia.

Si esprimono serie perplessità in riferimento al ruolo della figura **dell’operatore dell’accoglienza familiare temporanea (DDL 2796 – Bellucci)** che dovrebbe *rappresentare nelle sedi istituzionali le famiglie di origine, le famiglie affidatarie e le strutture di accoglienza, per poi diventare tutor del minore quando questi lascerà la struttura*.

Appare estremamente confusiva la natura di tale figura stante che dovrebbe rappresentare soggetti portatori di interessi diversi e si sovrapporrebbe peraltro a funzioni istituzionali e con specifiche competenze professionali già definite (*i servizi sociali, gli educatori, gli stessi magistrati minorili, il curatore..*). Peraltro, si rammenta che è già prevista la funzione del tutor per i percorsi di avvio all’autonomia quale funzione afferente alla misura “Fondo care leavers” – MLPS. Non pare proprio utile quindi moltiplicare figure e funzioni stante il reale rischio di sovrapposizione e settorializzazione delle risposte.

Si condivide l’obbligo di garantire **ascolto e partecipazione** per il soggetto di minore età già disciplinato dagli art. 315-bis, comma 3, 336-bis c.c. e 337-octies c.c., introdotti dalla L. 219/2012 e dal D.lgs. 154/2013, così come richiesto dall’art. 12 della Convenzione ONU sui diritti dell’infanzia e dall’art. 6 della Convenzione di Strasburgo del 1996 sull’esercizio dei diritti del minore. Tale funzione richiede grande competenza e non può essere “ridotta” a pura testimonianza in ambito di procedimento giudiziario.

Così come riteniamo necessaria la figura/funzione del **curatore speciale per ogni minore in accoglienza etero familiare**.

Si condivide anche la proposta in base alla quale **i provvedimenti emessi in urgenza ex art. 403 cc siano convalidati in tempi brevi e certi**.

**Sull’incompatibilità per l’esercizio del ruolo di giudice onorario** si rimanda a quanto già previsto in proposito dalle disposizioni del CSM

**Da ultimo alcune questioni di ordine generale:**

- **DDL 2796 (Bellucci)** prevede la “delega al Governo per l’istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e per i minori presso i Tribunali e le Corti d’appello”.

Si esprime **forte contrarietà in proposito** e si ritiene invece necessario e urgente garantire in tale ambito **la specializzazione già maturata nei Tribunali per i minorenni (strutture da rafforzare e non eliminare)** per andare verso l’istituzione di un **Tribunale della Persona, delle relazioni familiari e dei minorenni** con competenze altamente specializzate, esclusive, e multidisciplinari **e non sezioni specializzate** presso il tribunale ordinario e le corti d’appello così come previsto dal DDL 2796. È invece necessario operare per predisporre a livello nazionale

CNCA



protocolli che consentano una migliore comunicazione tra gli enti a garanzia e protezione del minorenne e della sua famiglia.

- **Delega al governo** (prevista in alcuni DDL). Preoccupa tale modalità perché non prevede possibilità di dibattito parlamentare, quale luogo della rappresentanza democratica.

Certi di rapido riscontro, ringraziamo per l'attenzione e inviamo cordiali saluti

### CNCA - Coordinamento nazionale comunità di accoglienza

Il presidente nazionale

Riccardo de Facci

La responsabile Area Accoglienza relazioni familiari, diritto al futuro bambini, adolescenti, giovani

Liviana Marelli

Sottoscrivono il documento

CISMAI - Coordinamento italiano servizi contro il maltrattamento all'infanzia Giovanni Visci

SOS - Villaggi dei Bambini Direttore

Roberta Capella

CNCM - Coordinamento nazionale comunità per minori

Gianni Fulvi

ASSOCIAZIONE AGEVOLANDO

Federico Zullo

Ass. AGEVOLANDO  
C.F. 91522070375  
Via Scipione Dal Ferro, 4  
40138 Bologna (BO)  
www.agevolando.org



CISMAI  
COORDINAMENTO ITALIANO DEI SERVIZI  
CONTRO IL MALTRATTAMENTO  
E L'ABUSO ALL'INFANZIA



CNCA

Via di S. Maria Maggiore, 148 | 00184 Roma | tel 06 44230395 – 44230403 fax 06 25496183  
E-mail segreteria@cnca.it | Pec: cnca@pcert.postecert.it - CF 05009290015 - <http://www.cnca.it>