

# Capitolo IV

## AMBIENTE FAMILIARE E MISURE ALTERNATIVE

### 1. I FIGLI DI GENITORI DETENUTI

56. Il Comitato raccomanda che l'Italia proceda a uno studio sulla situazione relativa al diritto dei bambini con genitori detenuti a vivere in un ambiente familiare, al fine di garantire relazioni personali, servizi adeguati e un sostegno appropriato in armonia con quanto previsto all'articolo 9 della Convenzione.

*CRC/C/ITA/CO/3-4, 31, punto 56*

Il sistema penitenziario italiano sta vivendo una fase di particolare attenzione da parte del Governo, e più direttamente del Ministero della Giustizia, dovuta anche alla condanna dell'Unione Europea, alla quale l'Italia è chiamata a rispondere per la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>1</sup>.

Questa condizione incide positivamente sulla necessità di attivare un processo di miglioramento di tutto il sistema penitenziario nazionale, perlomeno in termini di proposte organizzative future. All'interno di questa accelerazione generale storico-sociale a cui stiamo assistendo, si colloca l'impegno istituzionale su alcuni aspetti che riguardano la vita delle persone detenute e i rapporti con le loro famiglie e i loro bambini. A dimostrazione di questa particolare attenzione è la recente firma, per la prima volta in Europa, della "Carta dei figli dei genitori detenuti", protocollo d'intesa fra il Ministero della Giustizia, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e una delle associazioni del Gruppo CRC<sup>2</sup>, volto a promuovere i diritti di questo gruppi di minorenni la cooperazione tra soggetti istituzionali e a favorire lo scambio delle buone prassi a livello nazionale e internazionale.

Il rispetto dell'art. 9 della CRC è lo strumento che

consente sia un'analisi della situazione attuale in cui la relazione genitore detenuto-figli può concretamente realizzarsi, sia l'individuazione delle condizioni migliorative di tale relazione, nel presente e nel futuro.

Al centro della nostra analisi sono:

- Il 100 mila bambini che, in un anno, accedono alle carceri per mantenere il proprio legame con il genitore o entrambi i genitori detenuti;
- La condizione di vita dei 40-50 bambini che ogni anno vivono in carcere con le proprie madri, nonostante ciò rappresenti una condizione che non rispetta l'interesse superiore del bambino.

La ricerca condotta nel 2013 da una delle associazioni del Gruppo CRC<sup>3</sup> e dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, a cui ha risposto il 66% delle carceri, conferma che la situazione nazionale dell'accoglienza temporanea dei bambini in carcere, per incontrare il genitore detenuto, non si discosta dalla prima analisi di livello europeo del 2011 di Children of Prisoners Europe (ex Eurochips)<sup>4</sup>, e fa emergere quanto segue: il 74% delle carceri non prevede uno spazio d'attesa per i bambini ai colloqui; il 64% delle carceri non è provvisto di un locale destinato solo ai colloqui dei bambini; l'84% delle carceri non prevede orari per favorire l'ingresso dei bambini; il 51% delle carceri non consente mai che il genitore detenuto possa consumare un pasto in compagnia del figlio; il 90% delle carceri non consente i colloqui della domenica per i parenti che svolgono attività lavorativa tutti i giorni feriali; l'86% delle carceri non consente che i genitori detenuti possano ricevere telefonate dai figli.

Un tema cruciale, in termini di miglioramento dell'accoglienza dei bambini in carcere e di riduzione dell'impatto potenzialmente traumatico con un luogo percepito come ostile, è certamente

<sup>1</sup> 8 gennaio 2013 – per la violazione dell'art. 3 della Convenzione Europea relativo alla proibizione di trattamenti inumani e degradanti.

<sup>2</sup> Firmata il 21 marzo 2014, presso il Ministero della Giustizia, dal Ministro Andrea Orlando, dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e dal Presidente dell'associazione Bambinisenzasbarre. La *Carta dei figli dei genitori detenuti* riconosce formalmente il diritto di questi minorenni alla continuità del proprio legame affettivo con il genitore detenuto e, al contempo, ribadisce il diritto del medesimo alla genitorialità. Il documento istituisce un tavolo permanente composto dai rappresentanti dei tre soggetti firmatari, per monitorare periodicamente l'attuazione dei punti previsti dalla Carta.

<sup>3</sup> "Il carcere alla prova dei bambini: quando i bambini entrano in carcere a trovare il genitore", Ricerca Nazionale 2013, Bambinisenzasbarre, in collaborazione con Ministero della Giustizia Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Università Statale Bicocca di Milano, e con il coordinamento europeo dell'Istituto per i Diritti Umani di Copenaghen.

<sup>4</sup> "Il carcere alla prova dei bambini, i figli di genitori detenuti, un gruppo vulnerabile", Ricerca Nazionale 2011, Bambinisenzasbarre.



quello della **formazione del personale penitenziario**. Tale formazione è oggetto anche delle raccomandazioni del presente Rapporto CRC. La ricerca citata vede infatti il 91% delle carceri privo di personale specializzato, anche se è stato realizzato un progetto pilota in Lombardia con un metodo innovativo che ha coinvolto tutto il personale delle 18 carceri della regione<sup>5</sup>, fornendo un modello utile per la cultura del sistema. La resistenza ad affrontare il tema che accosta i bambini e il carcere non appartiene solo alla società civile, che va sensibilizzata, ma anche agli stessi operatori che fanno fatica a riconoscerlo come un compito e una responsabilità di loro pertinenza. Il 79% degli operatori penitenziari non conosce la circolare del 2009 sulla condotta cui deve attenersi il personale durante le visite dei bambini, denominata “Circolare del sorriso” per l’invito a sorridere che contiene<sup>6</sup>. Comunque il 67% degli operatori ritiene che la sua formazione non sia sufficiente ad accogliere adeguatamente i bambini in visita al genitore detenuto. Una situazione che va quindi monitorata e che richiede interventi radicali.

Il dato di questi 100 mila bambini che visitano i genitori detenuti rimane più o meno costante, anche alla luce delle nuove ricerche nazionali, mentre quello riferito a un altro target di bambini, ancor più vulnerabili – cioè quelli detenuti insieme alle loro madri – alla data del 28 febbraio 2014, si attesta intorno ai 46 bambini per 45 madri, anche se questo numero non comprende l’avvicendamento delle presenze durante l’arco di un anno, cosa che incrementerebbe in misura notevole il dato.

Nonostante l’esiguità di queste situazioni, il problema dei bambini detenuti con le proprie madri resta una priorità urgente, a cui l’Italia ancora non riesce a dare una risposta, e per la quale associazioni e ONG impegnate nella protezione dell’infanzia continuano a fare una forte pressione sulle istituzioni, con l’obiettivo

di applicare in modo corretto, e rispondente alla protezione dei bambini, le disposizioni contenute nella recente riforma introdotta con la Legge 62/2011.

Tale normativa, entrata in vigore il 1 gennaio 2014, introduce infatti novità positive che occorre monitorare con costante attenzione, per garantire che trovino effettiva attuazione.

Tra queste: il divieto *della carcerazione preventiva* per le madri con figli fino ai 6 anni di età (elevando l’età dei bambini dai 3 ai 6 anni, appunto, rispetto alla precedente normativa), salvo casi di estrema pericolosità della madre. È prevista inoltre l’introduzione delle case famiglia protette e la istituzionalizzazione dell’ICAM (Istituto a custodia attenuata per detenute madri).

Seppur fortemente innovative, queste disposizioni (la prima, in particolare, voluta per evitare la separazione mamma-bambino al compimento dei tre anni) rischiano di non trovare applicazione a causa del permanere dell’art. 11 dell’Ordinamento Penitenziario, che prevede la presenza del nido all’interno delle carceri per i bambini fino ai 3 anni, nonché a causa dell’assenza di fondi in favore delle case famiglia protette.

Dalla lettura della Legge 62/2011, combinata con le disposizioni a essa precedenti, si ricava una sorta di ‘circuit’ in cui sono prevedibili i seguenti percorsi: il nido in carcere per i bambini fino ai 3 anni, gli ICAM (Istituti a custodia attenuata per detenute madri) per donne con bambini fino ai 10 anni, secondo diverse situazioni giuridiche (in misura cautelare, se sussiste pericolosità; donne all’ultimo terzo di esecuzione pena per condanne molto lunghe; donne incinte), e le case famiglia protette per le donne in misura cautelare, che non presentano profili di pericolosità, o in esecuzione pena.

Di fronte a questa situazione, le associazioni ritengono fondamentale il riconoscimento di un ruolo prioritario alle case famiglia protette e, soltanto in estrema ratio, agli ICAM.

Questa politica, però, non è quella che il Governo sembra voler adottare, dal momento che, invece, è riconosciuto un ruolo prioritario agli ICAM che si stanno moltiplicando sul Ter-

<sup>5</sup> Progetto del Provveditorato dell’Amministrazione Penitenziaria, Università Bicocca di Milano e Bambinisenzasbarre. I risultati del progetto sono stati pubblicati nell’opera “Genitorialità e carcere: coniugare sicurezza e qualità dell’incontro” (dicembre 2013).

<sup>6</sup> Circolare del 10 dicembre 2009, PEA 16/2007, Trattamento penitenziario e genitorialità - percorso e permanenza in carcere facilitati per il bambino che deve incontrare il genitore detenuto.



itorio nazionale.

Alla data del 28 febbraio 2014, sono dunque presenti negli istituti penitenziari complessivamente 45 madri con 46 bambini, distribuiti nei 17 nidi funzionanti su Territorio nazionale. Attualmente, sono attivi due ICAM, a Venezia Giudecca (con 4 bambini) e Milano S. Vittore (con 11 bambini). A marzo, entrerà in funzione l'ICAM di Senorbì (Sardegna), che ha la possibilità di ospitare 6 detenute madri e 1 detenuto padre. Entro la fine dell'anno, dovrebbero essere operativi anche gli ICAM di Torino (cui farà riferimento anche la Liguria), di Roma, di Lauro (a cui afferiranno anche Abruzzo e Molise) e di Palermo.

Va ricordato però che i nidi all'interno delle carceri, così come gli ICAM, sono strutture penitenziarie a tutti gli effetti e fanno riferimento all'Amministrazione Penitenziaria. Dagli ICAM (dove la parola "custodia" è il sostantivo che indica il concetto prevalente, e "attenuata" è solo un aggettivo), i bambini non possono uscire con le madri ed è semplicemente inaudito pensare di tenere dei bambini in un luogo di detenzione, per anni, in teoria persino dalla nascita al compimento del decimo anno. Difronte a questa possibilità, il gruppo di lavoro ne sottolinea la drammaticità: meglio una separazione a 3 anni, con una dissolvenza (che la legge consente), fatta di molti incontri (anche con notti di fine settimana passate insieme alla mamma), che vivere in carcere fino a sei/dieci anni. Il rapporto con la madre è alla base di un buon rapporto col resto del mondo, per gli esseri umani, ma non dovrebbe consentire di rimanere rinchiusi in quello che nei fatti è un istituto penitenziario seppur rivisitato.

Diversamente dagli ICAM, le case famiglia protette sono strutture private, non penitenziarie che devono essere identificate dagli Enti Locali, così come previsto dal Decreto Ministeriale dell'8 marzo 2013, che ne sancisce appunto la titolarità in capo all'Ente Locale, senza oneri aggiuntivi per lo Stato. Sono previste convenzioni per la gestione operativa con il privato sociale. Poiché si rileva che in alcuni casi chi gestisce le case famiglia non ha pratica di custodia, e succede che possa assumere un atteggiamento ancor più restrittivo di quello

di un direttore di carcere, per paura di una responsabilità che di solito non gli compete, sono dunque necessari regole e vincoli chiari per una gestione corretta. Inoltre, l'istituzionalizzazione prolungata, anche se in casa famiglia, non consente alle persone di crescere e divenire autonome e quindi deve essere tendenzialmente ridotta al minimo.

Le case famiglia protette rappresentano la vera soluzione al problema, se lo si intende affrontare nel rispetto del benessere del minore, salvaguardando le prerogative pedagogiche e psicoaffettive che la sua presenza implica.

Gli ICAM, infatti, sono strutture detentive e la loro impostazione non è assolutamente idonea a far fronte alle esigenze dei bambini, soprattutto se di età compresa tra la nascita e i 10 anni. È noto infatti che sino a tre anni è il legame madre-bambino a essere prioritario, ma successivamente l'ambiente esterno assume un'indiscutibile importanza.

#### **Pertanto il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministero della Giustizia** di destinare parte delle risorse previste per gli ICAM agli Enti Locali a cui è in carico la titolarità per le case famiglia protette e dare così pienamente seguito allo spirito della Legge 62/2011 e che, anche qualora i bambini siano residenti in ICAM venga loro sempre garantito il diritto all'asilo esterno;
2. Al **Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria** e al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, di monitorare in maniera adeguata la situazione familiare delle persone detenute, mettere in luce i servizi attivati e programmare concretamente politiche di sostegno, prevedendo adeguati finanziamenti a interventi del privato sociale;
3. Al **Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria** e a tutti i **Provveditorati regionali** di adeguare le strutture detentive e la loro organizzazione interna in base a quanto previsto dal Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario, Legge 230/2000, in particolare per quanto riguarda gli articoli 37 (inerente i colloqui) e 39



(inerente la corrispondenza telefonica), e di destinare attenzione e risorse a un'adeguata formazione del personale addetto ai colloqui, nel rispetto dei diritti dei figli delle persone detenute.

## 2. MINORI PRIVI DI UN AMBIENTE FAMILIARE

40. Il Comitato raccomanda che l'Italia, nell'ambito delle sue competenze, garantisca un'applicazione efficace ed equa della Legge 149/2001 in tutte le regioni e che:

(a) adotti criteri e standard minimi concordati a livello nazionale per i servizi e l'assistenza relativi a tutte le istituzioni di assistenza alternativa per i bambini privati di un ambiente familiare, incluse le "strutture residenziali" quali le comunità di tipo familiare;

(b) garantisca il monitoraggio indipendente, a opera di istituzioni pertinenti, del collocamento di tutti i bambini privati di un ambiente familiare e definisca procedure di responsabilità per le persone che ricevono sovvenzioni pubbliche per ospitare tali bambini;

(c) proceda a un'indagine generale su tutti i bambini privati di un ambiente familiare e crei un registro nazionale di tali bambini;

(d) modifichi il Testo Unico sull'Immigrazione per specificare esplicitamente il diritto al ricongiungimento familiare e la relativa applicazione a tutti gli stranieri aventi tale diritto, incluse le famiglie che si sono formate in Italia;

(e) garantisca in maniera appropriata la scelta, la formazione e la supervisione delle famiglie affidatarie e fornisca loro sostegno e condizioni finanziarie adeguate;

(f) tenga conto delle Linee Guida in materia di accoglienza etero-familiare allegate alla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 64/142.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 40

### a. Affidamenti familiari

Dagli ultimi dati forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>7</sup> risulta che al 31 dicembre 2011 erano 6.986 (51%) i minori affidati a parenti e 7.441 (49%) quelli affidati a terzi, confermando

così l'equilibrio tra il ricorso alla via etero-familiare e quella intra-familiare<sup>8</sup>. Tuttavia vanno segnalate le profonde differenze esistenti tra le varie regioni: si passa dalla Liguria in cui sono affidati a parenti il 40% dei minori, alla Campania dove la percentuale sale all'85%. Non ci sono invece dati "scorporati" a livello nazionale, né regionale, sugli affidamenti intra-familiari in relazione alla durata e all'età dei minori affidati<sup>9</sup>.

Di difficile spiegazione è il divario esistente fra i dati sopra indicati e quelli forniti dal Dipartimento della Giustizia minorile<sup>10</sup>, come peraltro evidenziato anche nel 6° Rapporto CRC: infatti secondo il Dipartimento erano solo 432 gli affidamenti disposti dai Tribunali per i Minorenni nel 2011 (588 nel 2012); quelli consensuali, resi esecutivi dai giudici tutelari, erano invece 1.925 nel 2011 (2.054 nel 2012)<sup>11</sup>. Anche se si considera che si tratta di nuovi affidamenti, che vanno ad aggiungersi a quelli disposti negli anni precedenti, non si riesce a dare di questi dati una lettura "compatibile" con quelli forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e sarebbe pertanto auspicabile un preventivo lavoro di coordinamento fra i Ministeri nella raccolta ed elaborazione dei dati stessi. Va evidenziata però *"in continuità con gli anni precedenti, la prevalenza del ricorso all'inserimento dei minori nelle comunità, piuttosto che all'affido extra-familiare. Sono infatti 14.991 i minori in comunità, rispetto ai 7.411 minori in affidamento extra-familiare: ciò significa che ogni tre minori collocati all'esterno della cerchia familiare e parentale, due sono in comunità e uno è in affido"*<sup>12</sup>.

8 Erano il 47% e il 53% nel 1999; il 49% e il 51% nel 2007 e nel 2008. Fonte: "Riflessione sulla situazione dei minori in affidamento in Italia", novembre 2013, rapporto del Tavolo Nazionale Affidato (<http://www.tavolonazionaleaffido.it/files/I-minori-in-affidamento-familiare-al-31.12.2011-Riflessioni-del-Tavolo-Nazionale-Affido-.pdf>).

9 Per approfondimenti si rinvia al documento "Gli affidamenti familiari a parenti" del Tavolo Nazionale Affidato ([www.tavolonazionaleaffido.it](http://www.tavolonazionaleaffido.it)).

10 Dati forniti con lettera del 27/03/2013 al Gruppo CRC dalla Direzione Generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari – Ufficio III e disponibili sul sito: [www.giustiziaminorile.it/statistica/](http://www.giustiziaminorile.it/statistica/).

11 Nella Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifiche alla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, tenutasi alla Camera dei Deputati il 13 dicembre 2013, si legge (a p. 12), riportando i risultati di una rilevazione del Dipartimento della Giustizia Minorile, che *"rispetto al numero complessivo di provvedimenti di affidamento familiare ex art. 4, comma 2, emessi dai Tribunali, si registrano [...] 295 provvedimenti emessi nell'anno 2010"*. Si evidenzia che hanno risposto a questo quesito 14 Tribunali.

12 Per approfondimenti si rinvia al documento "Gli affidamenti familiari a parenti" del Tavolo Nazionale Affidato, su [www.tavolonazionaleaffido.it](http://www.tavolonazionaleaffido.it).

7 Rapporto finale dell'indagine "Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2011", pubblicato nel numero 26 della Collana *Quaderni della ricerca sociale*, dalla Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.



Preoccupa l'elevata percentuale dei minori di età compresa tra gli 0 e i 2 anni allontanati dalla famiglia e ancora inseriti nelle comunità (61%), rispetto a quelli affidati alle famiglie (39%)<sup>13</sup>, nonostante siano conosciute da decenni le conseguenze negative sullo sviluppo dei minori della carenza/deprivazione di cure familiari nei primi anni di vita, come evidenziato anche nella premessa di questo Rapporto. Esistono forti resistenze culturali da parte di giudici e operatori sociali, che li portano ancora a preferire l'inserimento in comunità, ritenuta una soluzione *"affettivamente neutra"*, invece dell'affidamento familiare, in quanto i legami affettivi instaurati dal bambino con gli affidatari ostacolerebbero le collocazioni successive<sup>14</sup>. La percentuale dei minori stranieri affidati arriva al 17,1%. Tra i bambini accolti, poco meno di uno su dieci presenta qualche forma di disabilità certificata. Nel dettaglio, il 7% presenta una disabilità psichica, poco più del 2% una disabilità plurima, poco più dell'1% una disabilità fisica e lo 0,4% una disabilità sensoriale<sup>15</sup>.

Deve far riflettere ancora la netta e preoccupante prevalenza degli affidamenti giudiziari (74%) rispetto a quelli consensuali (25,5%)<sup>16</sup>, come emerso chiaramente anche nel corso di un convegno europeo organizzato a Padova nel

2013<sup>17</sup>. L'ultimo rapporto non fornisce notizie sulle cause degli allontanamenti: quello precedente, relativo ai dati al 31 dicembre 2010<sup>18</sup>, segnala *"un'ampia gamma di motivazioni alla base della collocazione in altro contesto rispetto alla famiglie di origine. Considerando i motivi principali più ricorrenti si ha che: il 37% dei bambini è stato allontanato per inadeguatezza genitoriale; il 9% per problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori"*.

La durata degli affidamenti è strettamente collegata alle cause dell'allontanamento dei minorenni e al conseguente intervento della magistratura minorile: se il periodo massimo di affidamento è di 24 mesi, è anche vero che tale periodo può essere prorogato da parte del Tribunale dei Minorenni laddove se ne ravvisi l'esigenza, con la conseguenza che *"la quota di coloro che sono stati accolti da meno di 12 mesi è del 18,5%, da 12 a 24 mesi è del 20,1%, da 24 a 48 mesi è del 25,9%, oltre i 48 mesi del 33,8%".* Quindi quasi il 60% dei minori in affidamento familiare lo è da più di due anni, confermando dunque che *"la pratica dell'affido 'a lungo termine' è realtà concreta su cui è importante continuare a riflettere"*<sup>19</sup>, tenuto anche conto che la temporaneità degli allontanamenti dalla famiglia di origine è stata raccomandata dall'ONU già nel 2010<sup>20</sup>. Ecco i dati dei Tribunali: quelli che *"concedono le proroghe dell'affidamento familiare dei minori oltre i 24 mesi per 'persistenza del disagio familiare' sono 13, pari al 36%, nel triennio 2007-2009, e 16, pari al 28%, nell'anno 2010; per 'impossibilità del rientro nella famiglia di*

13 *Ibidem*, tavola n. 1.2.

14 Per approfondimenti, vd. "Prefazione" di Gabriella Cappellaro, in Nicole Quémada, *Cure materne e adozione*, UTET, Torino 2002: *"Il de-ammateramento del bambino che viene istituzionalizzato è sicuramente il più grave e destinato alla cronicità, con la conseguenza di danni irreversibili sulla costruzione della sua personalità, a motivo di turbe affettive caratteriali molto profonde, per un'aggressività che non trova più contenimento affettivo e un'inibizione travestita da indifferenza per lenire il dolore della perdita. Solo l'affido ad un nucleo familiare stabile, in grado di offrire nuovi legami affettivi e di farli circolare in uno scambio reciproco continuo, può rendere meno drammatica la condizione di de-ammateramento e offrire qualche probabilità di ri-ammateramento. [...] Come non pensare a tutti quei bambini, spesso piccolissimi, perfino neonati, cui vengono negate figure genitoriali, una figura materna, per mesi, per anni, in attesa di inserirli in quelle che il percorso giuridico nel suo lento andare, assegnerà loro? Così verranno scelti dei genitori ad un bambino ormai incapace di gustarne fino in fondo la positiva valenza, un bambino ormai parzialmente spento nelle sue possibilità di amare"*. Sulla fattibilità degli affidamenti dei bambini piccolissimi segnaliamo le positive esperienze di diversi Comuni (ad es. Torino, Genova, Bologna) già documentate nel documento in merito del CNSA (Coordinamento Nazionale dei Servizi).

15 Per un approfondimento sul tema degli affidamenti e delle adozioni dei minori disabili, si rinvia al documento del Tavolo Nazionale Affidato su *"L'affido e l'adozione dei bambini disabili e malati"* (<http://www.tavolozionaleaffido.it/>).

16 Non ci sono indicazioni per il restante 0,5%.

17 Dal 9 all'11 settembre 2013 si è tenuto a Padova un seminario sul tema dell'affido con rappresentanti di 15 paesi diversi, Italia compresa. Il 12 settembre, nell'ambito della medesima iniziativa, si è tenuta la conferenza internazionale dal titolo *"Conoscere i bisogni e valutare l'efficacia degli interventi per bambini, ragazzi e famiglie in difficoltà"*. Gli interventi del seminario sono stati raccolti in Canali, C. – Vecchiato, T., *Le forme dell'affido in Europa: cosa sappiamo degli esiti e delle condizioni di efficacia?*, Fondazione Zancan, Padova 2013. Tutti il booklet con le presentazioni della conferenza sono scaricabili dalla sezione download del sito [www.fondazionezancan.it](http://www.fondazionezancan.it).

18 *"Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010. Sintesi delle prime risultanze"*, in *Quaderni della ricerca sociale*, n. 19/2012, Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

19 *"Riflessione sulla situazione dei minori in affidamento in Italia"*, op. cit., Tavolo Nazionale Affidato.

20 Risoluzione della Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/64/142 del 24/02/2010, paragrafo 14.



origine' sono 11, pari al 31%, nel triennio, e 14, pari al 24%, nell'anno 2010; per 'buon inserimento nella nuova famiglia' sono 3, pari all'8%, nel triennio, e 11, pari al 19%, nell'anno 2010. I Tribunali che concedono le predette proroghe per 'interesse del minore' sono 8, pari all'22%, nel triennio, e 15, pari al 26%, nell'anno 2010"<sup>21</sup>.

Sulle conclusioni degli affidamenti si rileva che, al 31 dicembre 2010, "il 33,6% dei bambini e ragazzi che concludono l'esperienza dell'inserimento in comunità o dell'affidamento (senza differenze di rilievo tra il primo e il secondo), rientra in famiglia. Questo dato, preso nella sua oggettività, parrebbe confermare l'effettiva temporaneità degli interventi, a conforto quindi della finalità prioritaria dell'intervento di allontanamento che è sempre mirato al sostegno per il futuro rientro in famiglia. È difficile addentrarsi in ulteriori considerazioni, a causa delle caratteristiche dei sistemi di rilevazione, generalmente orientati alla raccolta di dati di stock, che quindi non restituiscono le più articolate dimensioni connesse alla durata degli inserimenti, al rientro in famiglia o all'avvio di un altro percorso"<sup>22</sup>. Va però denunciato che "per una percentuale significativa (13% dei minori in affido e 28% dei minori in comunità) la dimissione avviene per inserimento in una (nuova) struttura residenziale"; il loro futuro diventa decisamente incerto e preoccupante: "emerge qui con tutta la sua preoccupante evidenza l'esistenza di un numero considerevole di minori per i quali al riallontanamento segue un percorso caratterizzato da periodici spostamenti alla ricerca di un'accoglienza più

adatta: da un affido a un altro affido, ma soprattutto da affido a comunità (13,6%) o da comunità a comunità (28,6%)<sup>23</sup>.

Sulla condizione critica degli ultra-diciottenni la Relazione evidenzia che "quella della prosecuzione degli interventi fino al compimento del 21° anno di età finalizzato alla compiuta affermazione dell'autonomia del ragazzo, è una di quelle tematiche ormai consolidate nelle prassi dei servizi, ma con poca evidenza dal punto di vista del riconoscimento in contesti di programmazione e di indirizzo. Le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare hanno colto questo bisogno prevedendo una specifica raccomandazione (n. 224 c. 2) e individuando due macro-azioni correlate che orientano i servizi ad attivarsi per l'inoltro al tribunale dell'istanza di tutela da porre in capo agli affidatari e per il proseguimento dell'accoglienza"<sup>24</sup>.

Com'è noto, nel novembre 2012 sono state presentate le **Linee di indirizzo per l'Affidamento Familiare** predisposte dalla cabina di regia<sup>25</sup> del progetto nazionale "Un percorso nell'affido"<sup>26</sup>, per promuovere lo sviluppo qualitativo e quantitativo degli affidamenti, ma a queste linee, in buona parte condivisibili, non

21 "Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifiche alla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del Codice Civile", in *Atti Parlamentari*, CV.1, Camera dei Deputati, 13 dicembre 2013, pp.13 e 14.

22 "Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifiche alla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del Codice Civile", *op. cit.*, p. 140. A p. 62 della stessa Relazione si segnala che i minori dimessi (affidati e inseriti in comunità) sono stati poco più di 10.000: "Le motivazioni della conclusione dell'accoglienza sono prevalentemente due: il rientro nella famiglia di origine (34%) e il passaggio a un'altra accoglienza (33%). Una quota tutt'altro che trascurabile trova una sistemazione all'interno di una famiglia adottiva attraverso il collocamento in affidamento preadottivo (7%), mentre l'8% raggiunge la vita autonoma. Non sempre i giovani che raggiungono la maggiore età vengono dimessi. I neomaggiorenni tra i 18 e i 21 anni che rimangono accolti sono 2.844. Nel 36% dei casi si tratta di ragazzi stranieri".

23 Per ulteriori approfondimenti rinviamo a p. 148 e sgg. della "Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifiche alla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del Codice Civile", *op. cit.* A proposito delle rilevazioni effettuate si precisa anche che "la conoscenza degli esiti dei percorsi di intervento non potrà pienamente svilupparsi se non saranno portati a compimento sistemi di rilevazione dinamica, collegati alla gestione delle cartelle individuali, che consentano di seguire nel tempo l'evoluzione dei progetti personalizzati, secondo le linee già tracciate dal progetto nazionale sullo sviluppo del sistema informativo bambini e adolescenti (S.In.Ba.)".

24 Su questa specifica tematica va segnalata l'azione svolta attivamente da Agevolando. Questa associazione nasce dall'iniziativa di alcuni giovani che hanno trascorso parte della loro infanzia e della loro adolescenza "fuori famiglia". Opera nell'ambito del disagio sociale e della promozione del benessere e della partecipazione di minori e di neo-maggiorenni che vivono fuori dalla loro famiglia d'origine. Obiettivo dell'associazione è limitare i danni che possono derivare dall'assenza di supporto sociale per tutti questi ragazzi/e che, una volta divenuti maggiorenni, si trovano a dover fare i conti con la conclusione del loro percorso residenziale in comunità e/o in affido familiare, privi o carenti di risorse personali e sociali necessarie per raggiungere un sufficiente grado di autonomia dal punto di vista abitativo, lavorativo e relazionale. Si vd. [www.agevolando.com](http://www.agevolando.com).

25 La cabina di regia è composta da rappresentanti di: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche della Famiglia, Coordinamento Nazionale Servizi Affidato (CNSA), Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, UPI, ANCI, Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e Comune di Genova.

26 Il testo è pubblicato sul sito [www.tavolonazionaleaffido.it](http://www.tavolonazionaleaffido.it).



sono stati assegnati specifici finanziamenti.<sup>27</sup> È stata prevista un'azione di monitoraggio sulla loro attuazione e, per le attività di coordinamento e supervisione dell'implementazione sperimentale delle stesse linee, è stato sottoscritto un protocollo tra il Comune di Genova e l'Università di Padova, mantenendo in capo alla cabina di regia il coordinamento e la supervisione della produzione dei materiali<sup>28</sup>. Nove sono gli ambiti territoriali individuati: il Consorzio Monviso Solidale (CN) e i Comuni di Trieste, Milano, Alatri-Frosinone, Iesi, Firenze, Caltanissetta, Salerno e Bari. Il Tavolo Nazionale Affidato<sup>29</sup> ha dato il suo contributo all'elaborazione del testo e le associazioni e le reti aderenti parteciperanno al monitoraggio nei territori individuati.<sup>30</sup>

Sul versante delle leggi regionali la Relazione sullo stato di attuazione segnala, per il periodo 2009-2011, che *“la maggior parte delle leggi emanate si contraddistingue per una natura spiccatamente ‘economico-finanziaria’, carattere questo che ricorre sia nel caso in cui la regione detti norme che esimono dall'obbligo di contribuzione i cittadini, quando i servizi richiesti sono a vantaggio di minori affidati o dati in adozione, sia nel caso in cui le regioni, superando l'ottica dell'esenzione dal pagamento di una prestazione, arrivino a prevedere l'erogazione di contributi per chi ha ‘preso’ in affidamento o in adozione un minore”*<sup>31</sup>.

Sui punti di forza da cui partire per il necessario rilancio degli affidamenti, si rinvia ai paragrafi dei precedenti Rapporti CRC.

Per quanto riguarda il ruolo della magistratura minorile si richiamano le competenze attribuite

ai giudici tutelari e ai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento dagli art. 4 e 5 della Legge 184/1983; in particolare spetta loro indicare il Servizio cui è demandata la realizzazione dell'affidamento (che è quindi anche tenuto alla rendicontazione semestrale e alla segnalazione di ogni evento di particolare rilevanza alle autorità stesse), la prevedibile durata dell'affidamento, le modalità di rapporto del minore coi suoi familiari, l'estensione agli affidatari delle provvidenze di cui all'art. 80 della suddetta legge. Non risultano iniziative significative sul versante istituzionale; interessante invece il confronto avviato al riguardo dal Tavolo Nazionale Affidato con l'AIMMF, finalizzato a un approfondimento e confronto sulle prassi operative dei Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento familiare, assai diversificate nelle varie realtà territoriali<sup>32</sup>.

#### Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:

- 1. Allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di promuovere con maggior incisività gli affidamenti familiari stanziando finanziamenti adeguati, destinando il personale socio-assistenziale e sanitario necessario per il sostegno al minore, alla famiglia affidataria e soprattutto ai genitori di origine e realizzando un monitoraggio continuativo sul numero, sull'andamento e sulla gestione degli affidamenti;**
- 2. Alle Autorità giudiziarie minorili di attuare con rigore le competenze sopra richiamate e di prestare particolare attenzione all'ascolto degli affidatari, prima di assumere provvedimenti che riguardano i minori loro affidati, e alla tutela della continuità degli affetti degli stessi affidati;**
- 3. All'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza di promuovere le azioni necessarie nei confronti delle Istituzioni preposte, affinché venga data attuazione alle raccomandazioni suddette.**

<sup>27</sup> Si ricorda che sono state approvate dalla Conferenza permanente Stato-Regioni con questa precisazione: *“alle attività previste dal presente Accordo si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*.

<sup>28</sup> Il testo è pubblicato sul sito [www.tavolonazionaleaffido.it](http://www.tavolonazionaleaffido.it).

<sup>29</sup> Il Tavolo si configura come “racordo leggero” tra le associazioni/reti di affidatari operanti a livello nazionale. Per ulteriori informazioni rimandiamo al sito [www.tavolonazionaleaffido.it](http://www.tavolonazionaleaffido.it).

<sup>30</sup> La lunga e articolata esperienza di promozione e organizzazione dell'affidamento familiare in Italia ha ampiamente dimostrato quanto la presenza nei territori di associazioni e reti di famiglie rappresenti un elemento che contribuisce in modo determinante alla diffusione di un'ampia cultura dell'accoglienza e alla realizzazione di “buoni” affidamenti familiari.

<sup>31</sup> “Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifiche alla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del libro primo del Codice Civile”, *op. cit.*, p. 121 e sgg.

<sup>32</sup> Si veda al riguardo l'intervento del Tavolo Nazionale Affidato al XXXI Convegno nazionale dell'AIMMF, Roma 22-24 novembre 2012, “Tutela delle persone minori di età e rispetto delle relazioni familiari”, nella sessione “Il panorama dell'offerta e le criticità nel campo degli interventi per i minori fuori dalla famiglia”, del 24 novembre 2012 ([www.tavolonazionaleaffido.it](http://www.tavolonazionaleaffido.it)).



## b. Le comunità d'accoglienza per minori

Secondo i dati al 31 dicembre 2011, dei **29.388 bambini e ragazzi fuori dalla propria famiglia di origine** sono stati accolti in comunità **14.991** minorenni<sup>33</sup>.

Questo dato conferma il trend pressoché invariato in questi ultimi anni: infatti al 31/12/2010 la presenza di minorenni in comunità era pari a 14.781<sup>34</sup> e rimane di fatto stabile, se confrontata con la prima indagine del 1998<sup>35</sup>. Il dato permane in crescita rispetto alla rilevazione al 31/12/2005 che registrava 11.543 minorenni accolti in strutture residenziali<sup>36</sup>.

Considerando i dati al 31 dicembre 2011, il numero di minorenni accolti in comunità è stato superiore di 594 unità rispetto a quello di minorenni in affidamento familiare<sup>37</sup>. Quasi la metà dei minorenni in affidamento familiare (6.986) sono però in affidato a parenti, mentre 7.441 sono in contesto etero-familiare.<sup>38</sup> Anche al 31/12/2011 pertanto si conferma che i minorenni fuori dalla cerchia parentale risultano essere accolti in maggior numero in comunità, piuttosto che in affidato etero-familiare.

Analizzando il periodo 2001-2012, i provvedimenti giudiziali di collocamento in comunità (11.222) sono stati superiori di 2.338 unità rispetto agli affidamenti familiari disposti dagli stessi Tribunali per i Minorenni (8.884), mentre i provvedimenti giudiziali di collocamento in comunità emessi ciascun anno solare sono sempre stati, con la sola eccezione dell'anno 2003, superiori agli affidamenti familiari<sup>39</sup>. Lo stesso confronto con l'affidamento familiare non può estendersi ai provvedimenti disposti dai servizi sociali in via consensuale, per via della mancanza, nelle ultime tavole del Ministero della Giustizia, del dato sul collocamen-

to consensuale in comunità reso esecutivo dal giudice tutelare<sup>40</sup>.

### Bambini nella fascia di età 0/5 anni

L'incidenza percentuale di inserimenti in comunità residenziale di bambini in età pre-scolare (0-5 anni), al 31 dicembre 2011, è stata del **14%** sul totale (6,8% bambini 0-2 anni e 7,2% bambini 3-5 anni). Si registra quindi **un uso ancora consistente e preoccupante** dell'inserimento in comunità di bambini piccolissimi, con dati in crescita rispetto al 31/12/2010, anno in cui erano l'**11%** del totale (5% di bambini nella fascia di età 0-2 anni e 6% nella fascia di età 3-5 anni). Tra la rilevazione al 31/12/2010 e quella al 31/12/2011 l'**aumento registrato è pari al 3%**. Inoltre il **98%** dei bambini di età 0-5 accolti in comunità, piuttosto che in affidato familiare, sono stati indirizzati alla comunità già dal primo collocamento (in particolare, il 61% dei bambini di età 0-2 anni e il 37% di quelli di età 3-5 anni).

Occorre quindi potenziare tutte le misure e gli sforzi affinché si registri una sostanziale inversione di tendenza, in favore dell'accoglienza familiare per i minorenni in questa specifica fascia di età, tenuto conto dell'importanza fondamentale che assumono questi primi anni di vita<sup>41</sup>. In riferimento al **genere**, si rileva che il 49,6% dei maschi sono accolti in comunità e il 50,4% in affidamento familiare; mentre le femmine per il 40,8% sono accolte in comunità e il 59,2% in affidamento familiare<sup>42</sup>.

**Relativamente all'età**, la rilevazione al 31/12/2011 conferma la tendenza a inserire inizialmente in comunità, piuttosto che in affidato familiare, sia gli **adolescenti** – nel 59,2% dei casi – **sia i bambini nella fascia di età 0-2 anni**, con un ricorso iniziale all'inserimento in comunità che è del 61% rispetto all'affido, che viene disposto solo nel 39% dei casi.

La rilevazione al 31/12/2011 evidenzia poi il dato disaggregato relativo ai **minorenni presenti in**

<sup>33</sup> Quaderni della ricerca sociale, n. 26/2013, op.cit.

<sup>34</sup> Quaderni della ricerca sociale, n. 19/2012, op.cit.

<sup>35</sup> "I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia. Indagine sulle strutture educativo-assistenziali in Italia, 1998", in Quaderni del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, n.9/1999, Istituto degli Innocenti, Firenze.

<sup>36</sup> "Terzo-quarto rapporto alle Nazioni Unite sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia", in Diritti in crescita, Istituto degli Innocenti, Firenze 2009, p. 74.

<sup>37</sup> Quaderni della ricerca sociale, n. 26/2013, op. cit.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Dati al gennaio 2014, disponibili sul sito del Ministero della Giustizia, diffusi nel febbraio 2014.

<sup>40</sup> A norma dell'art. 4 comma 1 della Legge n. 184/1983 e ss.mm.: "Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto".

<sup>41</sup> Si vd. la premessa al presente Rapporto: "Garantire il diritto di tutti i bambini alle opportunità di sviluppo cognitivo, emotivo e sociale nei primi anni di vita".

<sup>42</sup> Cfr. Quaderni della ricerca sociale, n. 26/2013, op. cit.



**comunità residenziale** che è pari al **22,5% per i pre-adolescenti (11-14 anni)** e al **43,9% per gli adolescenti (15-17 anni)**<sup>43</sup>; ma anche i bambini nella fascia di età 6-10 anni sono una realtà significativa con il 15,5% di presenze. Risulta **in aumento** anche la percentuale dei **minorenni stranieri** accolti in comunità: al 31/12/2011 un **terzo dei minorenni accolti in comunità è straniero**<sup>44</sup> (con punte più alte in alcune Regioni: 48% Marche, 41% Toscana); di questi, il **51% sono minorenni stranieri non accompagnati**<sup>45</sup>, con punte particolarmente elevate di MSNA in relazione al totale dei minorenni stranieri in comunità nella Provincia di Trento (90,9%), in Campania (90,1%), Puglia (86,0%), Basilicata (84,8%), Emilia Romagna (47,1%), Provincia di Bolzano (44,4%), Marche (43,1%).

In riferimento alla modalità dell'inserimento in comunità residenziale, al 31/12/2011 si rileva che – complessivamente – il **58,5% avviene a seguito di provvedimento dell'Autorità Giudiziaria minorile**<sup>46</sup> con punte significativamente alte in alcune Regioni (86,2% Basilicata, 83,3% Valle d'Aosta, 74,4% Umbria, 63% Provincia di Trento, 61,4% Toscana, 60,7% Campania, 59,9% Provincia di Bolzano).

È necessario rilevare che i dati relativi ai minorenni accolti in comunità residenziali, al 31/12/2011, evidenziano carenze in riferimento ad alcune importanti informazioni, utili al fine di una corretta conoscenza del fenomeno e di una maggior consapevolezza circa le misure e le politiche di miglioramento per le modalità di accoglienza dei minorenni fuori famiglia.

In particolare, **mancono dati** in riferimento alle modalità di salvaguardia del rapporto con la famiglia d'origine, alle cause che hanno determinato la misura dell'allontanamento, ai motivi che hanno determinato la scelta del collocamento in comunità anziché in affidamento familiare, agli esiti delle accoglienze, ai tempi di permanenza in comunità; così come manca-

no informazioni sui minorenni accolti in comunità (o in affido) in attesa di adozione.

**Mancano inoltre dati e informazioni** utili per *restituire unicità e continuità alla storia di ogni minorenne*. Questa mancanza rende di fatto impossibile ricostruire – come sarebbe invece utile e doveroso – la storia di ogni singolo minorenne al fine di *accompagnarlo alla crescita e all'autonomia attraverso un progetto unico, pensato, conosciuto, pertinente e specifico perché “ciascun minorenne ha diritto ad un progetto per sé”*. La mancanza di questi dati rende invece la storia di ogni minorenne fuori famiglia frantumata, settorializzata, spezzata e fa diventare di fatto impossibile valutare con serietà e obiettività gli esiti degli interventi progettati e gestiti in suo favore. In ogni caso, e nelle more di quanto previsto dalle “*linee guida ONU sull'accoglienza dei bambini fuori famiglia d'origine*”<sup>47</sup>, è necessario che ogni bambino in situazione di pregiudizio possa contare su un rigoroso processo di *gatekeeping*<sup>48</sup>, che assicuri la rigorosa determinazione dell'eventuale necessità di allontanamento<sup>49</sup> e, nel caso, l'individuazione delle modalità di accoglienza più appropriata per i suoi bisogni, garantendo anche che nel processo sia previsto l'ascolto dello stesso minorenne.

Al 31/12/2011, i **ragazzi neo-maggiorenni** accolti in comunità residenziale risultano essere **1.023**, a seguito di provvedimento di “*proseguito am-*

47 Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/64/142 del 24/02/2010, paragrafo 15 (<http://iss-ssi.org/2009/assets/files/guidelines/ANG/UN-Guidelines-italian.pdf>).

48 Il *gatekeeping* è il meccanismo capace di assicurare che i bambini siano allontanati solo se sono state messe in atto tutte le misure per verificarne l'assoluta necessità, e in tal caso si siano attivate procedure che garantiscono che la realtà di accoglienza prescelta sia la più appropriata e che il ragazzo sia stato coinvolto in tutte le fasi del processo per la determinazione del suo superiore interesse. Vd. “Moving Forward” (<http://www.alternativecareguidelines.org/Home/tabid/3859/language/it-IT/Default.aspx>), cap. II, p. 23 & cap. VI, pp. 68-72.

49 In proposito si rimanda a quanto contenuto nel Capitolo I, par. “Politiche Sociali”, in riferimento al progetto PIPPI promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in partenariato con l'Università di Padova e con dieci delle città riservatarie ai sensi della legge n. 285/1997 (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino e Venezia) che prevede la presa in carico dei “nuclei familiari fragili, negligenti rispetto all'educazione e alla cura dei figli” al fine di prevenire l'allontanamento del bambino attraverso interventi di sostegno alla famiglia d'origine. Il consolidamento di questa metodologia richiede stabilità di risorse professionali ed economiche e di servizi socio-educativi diurni a sostegno delle relazioni familiari.

43 Quaderni della ricerca sociale, n. 26/2013, op. cit., p. 14, figura 6.

44 Erano il 32% nel 2008, mentre nel 1998 erano il 18%. Si vd. 5° Rapporto CRC, p. 53.

45 Quaderni della ricerca sociale, n. 26/2013, op. cit.

46 Mentre il 28,8% avviene con la modalità consensuale. Cfr. Quaderni della ricerca sociale, n. 26/2013, op. cit.



ministrativo". Si tratta di un dato parziale e riferito all'80% circa dei servizi residenziali presenti sul territorio<sup>50</sup>, ma che segnala comunque la necessità di avviare seri interventi a favore dei **neo-maggiorenni in uscita dai percorsi di tutela**, affinché sia sostenuto adeguatamente il percorso di avvio all'autonomia, superando le gravissime carenze attualmente presenti nel sistema di welfare. In proposito, ci sembra utile segnalare come buona prassi l'importante azione condotta da un'associazione del Terzo Settore<sup>51</sup>, citata anche nel paragrafo "Affidamenti familiari".

In riferimento ai **minorenni disabili** accolti in comunità residenziale, la rilevazione al 31/12/2011 non fornisce dati in proposito. Occorre quindi fare riferimento ai dati riportati nella **terza rilevazione sullo stato di attuazione della Legge 149/2001**<sup>52</sup> che riporta come, al 31/12/2010, i minorenni allontanati per *problematiche di natura sanitaria incidono in modo marginale tra i motivi principali dell'allontanamento e sono pari allo 0,7% dei casi*. A un'analisi più puntuale del dato disaggregato, la suddetta rilevazione evidenzia che sono **accolti in comunità residenziale il 71,1% dei minorenni affetti da disabilità psichica**, mentre la percentuale scende al 30,6% per i minorenni con disabilità fisica<sup>53</sup>.

Si segnala inoltre che nel 2012 sono stati emessi **659 provvedimenti di tutela che hanno previsto un affidamento a comunità o istituto**<sup>54</sup>.

Mancano tuttora dati certi e rilevati dell'intero Territorio nazionale sui **minorenni accolti nelle strutture sanitarie, terapeutiche e socio-sanitarie**, e mancano indicazioni nazionali relative agli standard qualitativi che devono essere garantiti da tali strutture. Si ritiene quindi che

questa carenza debba essere rapidamente colmata al fine di garantire l'appropriatezza degli interventi e l'adeguata conoscenza della situazione dei minorenni fuori famiglia accolti in questa tipologia di strutture. Occorre anche in questo caso individuare modalità omogenee di raccolta dei dati, affinché siano tra loro comparabili. Gli unici dati attualmente disponibili sono quelli della **Regione Lombardia**<sup>55</sup> relativi al 2011, alla luce dei quali risulta evidente la necessità di individuare modalità e tempi di monitoraggio anche per i minorenni inseriti in strutture terapeutiche sull'intero Territorio nazionale, al fine di avere un quadro completo ed esaustivo dei minorenni fuori dalla propria famiglia d'origine.

Come nel 6° Rapporto CRC, si richiama ancora **l'urgenza di definire gli standard essenziali per le diverse tipologie di comunità residenziali**, a cui le singole normative regionali devono far riferimento in maniera omogenea su tutto il Territorio nazionale, al fine di rendere esigibile il principio di "non discriminazione"<sup>56</sup>. Tale richiesta è contemplata anche nel III Piano Nazionale Infanzia<sup>57</sup> e lo stesso Comitato ONU ha espresso specifica raccomandazione all'Italia<sup>58</sup>. La Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, nella precedente legislatura, ha affrontato la questione nel "documento conclusivo all'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di affidamento e adozione"<sup>59</sup>. Di fatto, nulla è avvenuto in proposito e **permane quindi ancora del tutto aperta la richiesta urgente e improcrastinabile della definizione degli standard essenziali per le diverse tipologie di comunità residenziali**, al fine di rendere operativo quanto contenuto

50 Quaderni della ricerca sociale, n. 26/2013, op. cit.

51 Associazione AGEVOLANDO, vd. retro paragrafo "Affidamenti familiari".

52 A cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero della Giustizia, giugno 2013, p. 149 e sgg.

53 "Terza rilevazione sullo stato di attuazione della Legge n. 149/2001", Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero della Giustizia, giugno 2013, p. 150. Questa stessa indagine rileva che a favore dei minorenni con disabilità fisica è prevalente l'accoglienza in affidamento familiare (69,4%), mentre è decisamente più bassa l'accoglienza affidataria per i minorenni con disabilità psichica (28,9%).

54 Dipartimento per la Giustizia Minorile, Ufficio I del capo Dipartimento, Servizio Statistica, Roma, febbraio 2014.

55 Documento inviato al Gruppo CRC dalla Regione Lombardia, Direzione Generale Salute, U.O. Programmazione e Governo dei Servizi Sanitari, protocollo n. 12014.0011302 del 18 marzo 2014. Per approfondimento si vd. il Capitolo VI, par. "Salute mentale" del presente Rapporto.

56 Per un approfondimento delle diverse normative regionali in materia di definizione degli standard delle comunità residenziali, si vd. la ricerca condotta dal CNCA in 12 Regioni italiane, reperibile al link: <http://www.cnca.it/documenti/della-federazione?download=38>.

57 È l'ultimo piano adottato. Vd. 6° Rapporto CRC, p. 65, e "Piano Nazionale Infanzia", Cap. I.

58 Raccomandazione n. 40.

59 Il testo è disponibile al seguente link: <http://documenti.camera.it/leg16/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2013/01/22/leg.16.bolo768.data20130122.com36.pdf>.



nel III Piano Nazionale Infanzia, quanto raccomandato dal Comitato ONU e quanto contenuto nella succitata relazione della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza circa *“la colpevole disattenzione delle Istituzioni – regioni, enti locali, magistratura minorile – nei confronti delle comunità residenziali, che in molti casi operano in assenza di un sistema di controlli e di monitoraggio. Vengono in tal modo poste le condizioni [...] che consentono a strutture, che sono carenti o addirittura prive dei necessari requisiti professionali, di poter continuare ad operare”*.

Nella definizione degli standard nazionali deve tenersi conto della definizione delle “comunità di tipo familiare” fornita dall'art. 2 comma 4 della Legge 149/2001, secondo cui dal 1 gennaio 2007 sono strutture **“caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia”**.

Nel 6° Rapporto CRC, si raccomandava ancora una volta la necessità improcrastinabile che **la Procura della Repubblica per i Minorenni effettuasse un monitoraggio costante circa la situazione dei minorenni in comunità**, in attuazione di quanto previsto dalla Legge 149/2001, art. 9 comma 2 e 3, e dall'articolo 25 della CRC.

Tale raccomandazione è rimasta ancora disattesa e si ritiene quindi necessario – nostro malgrado – reiterarla con forza al fine di assicurare a tutti i minorenni fuori famiglia, e a scopo di tutela, un progetto pertinente, verificato, controllato e rispondente al loro superiore interesse, così da **garantire che non si verifichino e non possano verificarsi condizioni di vita e di accoglienza biasimevoli e in contrasto con la garanzia del diritto al rispetto e al benessere complessivo che deve contraddistinguere ogni realtà di accoglienza**<sup>60</sup>.

Permane altresì la preoccupazione circa le **modalità di raccolta dati e di monitoraggio tra le diverse Regioni, che continuano ad evidenziare informazioni incomplete, difformità, carenze, disomogeneità dei criteri utilizzati**, tali da ren-

dere di fatto scarsamente comparabili i dati tra le Regioni, ma anche all'interno della stessa Regione da un anno all'altro.

Così come permane l'assenza di dati relativi al monitoraggio in alcune Regioni. La rilevazione al 31/12/2011 evidenzia infatti molte lacune in riferimento ai dati che le Regioni non hanno conferito. Tale mancanza riguarda trasversalmente molte delle Regioni italiane e di fatto rende in molti casi difficilmente comparabili i dati al fine di un'efficace analisi e comprensione della situazione complessiva dei minorenni fuori famiglia d'origine. Le modalità di raccolta dati permangono dunque disomogenee, carenti, inefficaci e scarsamente comparabili, così da rendere ancora **inattuata la creazione di una banca dati nazionale**, strumento invece decisamente necessario per praticare un serio ed effettivo monitoraggio dei minorenni fuori famiglia e per verificare la qualità e la pertinenza dei progetti di accoglienza nelle comunità per minorenni fuori famiglia.

**Il gruppo CRC raccomanda pertanto**, tenuto conto di quanto sopra analizzato e della non attuazione delle raccomandazioni del 6° Rapporto CRC:

1. Alla **Conferenza Stato-Regioni**, di definire gli standard essenziali per le **diverse tipologie di “comunità di tipo familiare”**, nonché per le comunità terapeutiche a cui le singole normative regionali devono far riferimento, nel rispetto della Legge 184/1983 art. 2 comma 4 e in maniera omogenea su tutto il Territorio nazionale, garantendo un effettivo monitoraggio sull'esistenza e il mantenimento degli standard richiesti e prevedendo atti formali di chiusura delle strutture laddove ciò non si verifichi;

2. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** e al **Ministero della Giustizia** di garantire e rafforzare le misure preventive degli allontanamenti e di definire i livelli essenziali delle prestazioni in riferimento all'accoglienza residenziale sull'intero Territorio nazionale (Costituzione Italiana, Art. 117, lettera m), nonché di definire risorse e strumenti affinché per ogni minorenne in

<sup>60</sup> Sono infatti purtroppo presenti fatti ed episodi anche a rilevanza penale (ad es. il “caso del Forteto”), che non possono essere né tollerati, né reiterati. Queste situazioni vanno denunciate e condannate.



situazione di pregiudizio possa essere avviato un processo di *gatekeeping* efficace e una conseguente corretta pianificazione dell'intervento, in modo che nessun bambino sia collocato in accoglienza eterofamiliare, **se non necessario**, e affinché la realtà di accoglienza individuata sia la più appropriata ai bisogni del minorenne, garantendo contestualmente il diritto all'ascolto e alla partecipazione dello stesso attraverso modalità adeguate;

3. Alla **Presidenza del Consiglio dei Ministri** di dotare le Procure della Repubblica per i Minorenni delle risorse necessarie al fine di rendere effettivo il monitoraggio costante circa la situazione dei minorenni in comunità, in attuazione di quanto previsto dalla Legge 149/2001, art. 2 comma 2, art. 9 comma 2 e 3, e dall'art. 25 della CRC.

### 3. LA KAFALA

Già a partire dal Rapporto del 2009 il Gruppo CRC ha raccomandato alle istituzioni nazionali di prestare particolare attenzione all'istituto della kafala, considerato che le persone che appartengono per nazionalità ai Paesi in cui è applicata sono significativamente numerose in Italia<sup>61</sup>, e trattandosi di una misura di protezione dei minori riconosciuta nella CRC<sup>62</sup>. Continua però a mancare un monitoraggio sui minorenni che si trovano in Italia in virtù di un provvedimento di kafala, malgrado la raccomandazione reiterata ogni anno dal Gruppo CRC al Ministero dell'Interno<sup>63</sup>. Il monitoraggio risulta essere indispensabile sia per comprendere l'entità del fenomeno, soprattutto a tutela dei minori stessi, sia per attivare un sistema di controllo e

sostegno da parte dei servizi sociali territoriali. Ancora oggi infatti non si dispone di dati per inquadrare le conseguenze della mancata regolamentazione della kafala, visto che i dati diffusi dai Ministeri competenti non sono specifici sui minori che vivono in Italia o che vi hanno fatto ingresso attraverso il ricongiungimento familiare con persone che vi risiedono regolarmente<sup>64</sup>. L'istituto è stato oggetto di dibattito in Parlamento grazie all'iniziativa di numerosi parlamentari<sup>65</sup>.

Il 26 luglio 2013 il Ministero della Giustizia ha costituito una *Commissione di studio in tema di adozioni internazionali*, che tuttavia non è mai stata convocata, con il compito di approfondire alcune tematiche tra cui anche *“la valutazione dell'opportunità della introduzione nell'ordinamento italiano delle c.d. accoglienze innovative: il riconoscimento della ‘kafala’ come affidamento preadottivo dei minori orfani originari di paesi di legge coranica”*<sup>66</sup>. A tal riguardo si rileva come il provvedimento di kafala sia invece giuridicamente distinto dall'adozione e non rientri quindi nel campo di applicazione della Convenzione de L'Aja del 1993 e, in assenza di specifici accordi con i Paesi di origine, un suo riconoscimento in Italia non potrebbe avvenire attraverso un affidamento preadottivo, in quanto i bambini in kafala non sono dichiarati adottabili nel loro Paese.

Le raccomandazioni del Gruppo CRC contenute nei precedenti Rapporti sono state a oggi disattese anche rispetto alla richiesta di **ratifica**

61 Secondo i dati ISTAT del 23 dicembre 2013, tra i cittadini stranieri residenti in Italia, quelli provenienti dal Marocco, ove esiste la kafala e non l'adozione, sono 407.097 e rappresentano il 10,1% della popolazione straniera regolarmente residente. Significativo anche il dato dei 65.985 cittadini provenienti dall'Egitto (1,6% degli stranieri), altro Paese in cui esiste la kafala. Vd. [http://www.istat.it/it/files/2013/12/Notadiffusione\\_stranieri20122013.pdf](http://www.istat.it/it/files/2013/12/Notadiffusione_stranieri20122013.pdf).

62 CRC, art. 20.

63 Si vd. in particolare il 2° Rapporto supplementare alle Nazioni Unite pubblicato dal Gruppo CRC nel 2009, dove già si rilevava: *“A tal fine sarebbe importante conoscere l'entità del fenomeno ed inoltre si ritiene che non si possa prescindere da specifiche intese bilaterali tra il Paese di origine e l'Italia”*, p. 79.

64 Con lettera del gennaio 2014 il Gruppo CRC ha rinnovato la richiesta al Ministero dell'Interno, senza tuttavia ricevere ancora una volta alcuna risposta. È stato inoltre espressamente chiesto quest'anno, al Ministro della Giustizia, il dato sul numero delle adozioni nazionali pronunciate (ex art. 44 lett. c della Legge n. 184/1983) in base a un precedente provvedimento straniero di kafala.

65 Si segnala la mozione parlamentare del 13 gennaio 2014 n.1-00309 a firma dell'On. Paola Binetti e altri, che cita la kafala. Per un riepilogo sulle iniziative della legislatura pregressa si rimanda ai precedenti rapporti: in particolare, 5° Rapporto CRC, p. 55, nota 48, dove si dà atto di un totale di 15 atti parlamentari e 4 proposte di legge in cui erano state espressamente citate le raccomandazioni del Gruppo CRC ([http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/3-\\_LA\\_KAFALA.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/3-_LA_KAFALA.pdf)) e il 6° Rapporto CRC, p. 68, nota 61, dove si dà atto di un'indagine della Commissione bicamerale dell'infanzia e dell'adolescenza del 23 gennaio 2013 ([http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/Cap\\_4\\_par\\_3\\_La\\_Kafala.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/Cap_4_par_3_La_Kafala.pdf)).

66 La citata *Commissione di studio* è stata istituita con Decreto del 26 luglio 2013 con incarico da portare a termine entro sei mesi ([http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_8\\_1.wp?previousPage=mg\\_16\\_1&contentId=SDC942773](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.wp?previousPage=mg_16_1&contentId=SDC942773)). I lavori non sono stati avviati.



**della Convenzione de L'Aja del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori.** L'Italia resta, insieme al Belgio, l'unico paese europeo a non avervi ancora provveduto<sup>67</sup>. Tale Convenzione riconosce la kafala e prevede una procedura di consultazione tra le autorità centrali degli Stati da attivare, prima dell'adozione dei provvedimenti di kafala nel paese di origine del minore, ogni volta che riguardino minori che trasferiranno la propria residenza stabile all'estero; questa concertazione permetterà di conoscere per tempo quali saranno le condizioni da rispettare affinché la kafala venga riconosciuta all'estero<sup>68</sup>. Mentre a oggi non è stato avviato l'esame delle proposte di legge di iniziativa parlamentare già segnalate nel precedente Rapporto CRC<sup>69</sup>, si segnala che il 17 settembre 2013 è stata presentata una proposta di legge governativa, A.C. n. 1589, ad opera dei Ministeri degli Affari Esteri, della Giustizia e del Ministro per l'Integrazione, assegnata alle commissioni competenti che ne hanno iniziato l'esame il 9 ottobre 2013<sup>70</sup>. Pur apprezzando l'intenzione di voler finalmente provvedere a ratificare la Convenzione, si evidenzia che questo progetto di legge sembra introdurre nuovi istituti che sono solo in parte collegati alla ratifica della Convenzione stessa. In particolare, l'istituto dell'assistenza legale del minore in stato di abbandono, disciplinato all'art. 5, desta la legittima preoccupazione che si possa dare adito alla disciplina dell'adozione, che peraltro la Convenzione stessa esclude in maniera esplicita dal proprio campo di applicazione (art. 4). La stessa Associazione Italiana dei Magistrati per i Minorenni e la Famiglia (AIMMF) auspica “... una riformulazione del disegno di legge in questione, al fine di evitare che le innovazioni in esame [...] possano determinare disarmonie con

la normativa italiana, in particolare con i principi vigenti di adozione e affidamento, aprendo la strada ad un sistema che possa agevolare l'aggiornamento della normativa introdotta con la Convenzione de L'Aja del 1993 sull'adozione internazionale, il cui rischio è peraltro paventato nella stessa relazione che accompagna il testo del disegno di legge”<sup>71</sup>. Alcune associazioni hanno evidenziato perplessità sulla configurazione della kafala come “assistenza legale” ed hanno rilevato incongruenze nel disegno di legge governativo laddove i minori in kafala, anche quelli che nel proprio Paese si trovano in stato di abbandono al momento della pronuncia della kafala, nonostante le complicate procedure di verifica e accompagnamento introdotte, sono di fatto trattati alla stregua di minori stranieri non accompagnati, perché sottoposti a un visto da rinnovare ogni due anni, e dopo la maggiore età soggetti alle norme ordinarie sui permessi di soggiorno previsti nel TU dell'immigrazione<sup>72</sup>. Preoccupa anche l'equiparazione che l'art. 4 dello stesso disegno di legge ai commi 1 e 7 dichiara tra affidamento a persone e famiglie e affidamento a strutture di accoglienza (non meglio specificate): la legge n. 184/1984 e ss.mm. prevede che solo “ove non sia possibile l'affidamento [...] è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare”.

La giurisprudenza ha continuato a fornire il suo punto di vista decidendo sui casi di minori “affidati” in kafala a persone residenti in Italia. In particolare, con la sentenza n. 21108 del 16 settembre 2013, la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, ha affermato – contrariamente all'orientamento precedente<sup>73</sup> – che non può essere negato a priori il visto per il ricongiungimento di un

67 Lo stato della ratifica è verificabile sul sito della Conferenza de L'Aja al seguente link: [http://www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.status&cid=70](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=70).

68 Cfr. artt. 3 e 33 della Convenzione su [http://www.hcch.net/index\\_en.php?act=conventions.text&cid=70](http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.text&cid=70).

69 Si tratta delle proposte di legge A.C. n. 648/2013, On. Mario Caruso e Khalid Chaouki, e A.S. n. 572/2013, Sen. Aldo Di Biagio e altri; entrambe assegnate alle commissioni competenti nei mesi di giugno e luglio 2013.

70 Il testo è reperibile su <http://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=1589&sede=&tipo=>

71 Documento delle osservazioni al DDL n. 1589/2013, presentate nel corso della Audizione informale dell'AIMMF del 06/02/2014.

72 Ai.Bi. (<http://www.aibi.it/ita/ratifica-della-convenzione-dellaja-ancora-poche-ore-per-depositare-gli-emendamenti-in-parlamento/>), Camera Nazionale Avvocati per la Famiglia e i Minorenni ([http://www.cameraminorile.com/gestione/doc19/A000000164\\_2013\\_11\\_07\\_audizione\\_7\\_novembre\\_2013\\_firmato.pdf](http://www.cameraminorile.com/gestione/doc19/A000000164_2013_11_07_audizione_7_novembre_2013_firmato.pdf)). Per un resoconto completo delle Audizioni informali realizzate dalla Commissione Giustizia e Commissione Affari Esteri e Comunitari si vd. <http://www.camera.it/leg17/126?tab=4&leg=17&idDocumento=1589&sede=ac&tipo=>.

73 Cass. n. 4868/2010 del 01/03/2010 (già citata nel precedente Rapporto CRC, p. 56, nota 53), secondo cui ai cittadini italiani si applicherebbero le norme più restrittive del Decreto 30/2007 attuativo della direttiva 2004/38/CE. Vd. anche Cass. n. 19450 del 23/09/2011, secondo cui per gli italiani “restano ferme le disposizioni delle leggi speciali in materia di minori”.



minore in kafala a persone di cittadinanza italiana, a condizione che la kafala sia di natura giudiziale e non consensuale (di tipo contrattuale o notarile) e fermo restando l'accertamento che nel caso specifico non ci sia stata volontà di aggirare le norme sulle adozioni internazionali<sup>74</sup>.

Anche se ancora oggi, rispetto alle persone di cittadinanza italiana, la kafala non rientra tra le forme di "affidamento" o "tutela" previste nell'ordinamento nazionale<sup>75</sup>, la recente posizione della Cassazione rende ancora più urgente un intervento normativo per prevenire aggiramenti della legge<sup>76</sup>. È infatti opportuno che all'atto della ratifica della Convenzione de L'Aja sia introdotta una procedura per l'accoglienza di minori in kafala da parte di chi abbia la residenza in Italia, così da evitare il 'fai da te' e garantire il riconoscimento omogeneo di questa misura che oggi è fonte di disparità di trattamento, sia fra le coppie accoglienti, sia per i minori con essa protetti.

La stessa Corte di Cassazione, nella sentenza citata, richiama l'art. 20 della CRC e riconosce l'utilità della ratifica della Convenzione de L'Aja del 1996<sup>77</sup>.

74 Come indicato nel 6° Rapporto CRC a p. 68, nota 60, la sentenza era attesa a seguito dell'Ordinanza interlocutoria n. 996 del 24 gennaio 2012. Le S.U., pronunciandosi ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ., hanno enunciato il seguente principio di diritto: "Non può essere rifiutato il nulla osta all'ingresso nel territorio nazionale, per ricongiungimento familiare, richiesto nell'interesse del minore cittadino extracomunitario, affidato a cittadino italiano residente in Italia con provvedimento di kafalah pronunciato dal giudice straniero, nel caso in cui il minore stesso sia a carico o conviva nel paese di provenienza con il cittadino italiano, ovvero gravi motivi di salute impongano che debba essere da questi personalmente assistito". Inoltre, richiamando la comunicazione della Commissione al Parlamento e al Consiglio Europeo del 02/07/2009, sugli aspetti critici dell'applicazione della direttiva 2004/38/CE (diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri), la Cassazione ha evidenziato la necessità di valutare "la solidità del legame instaurato nel caso particolare".

75 Nei precedenti Rapporti il Gruppo CRC ha illustrato come, secondo la Cassazione, la kafala abbia caratteristiche che la collocano a metà fra i due istituti dell'affidamento e dell'adozione.

76 Si ricorda che l'art. 33 della Legge n. 184/1983 e ss.mm. dispone: "Fatte salve le ordinarie disposizioni relative all'ingresso nello Stato per fini familiari, turistici, di studio e di cura, non è consentito l'ingresso nello Stato a minori che non sono muniti di visto di ingresso rilasciato ai sensi dell'articolo 32 (i.e. visto per adozione rilasciato dalla Commissione per le Adozioni Internazionali) ovvero che non sono accompagnati da almeno un genitore o da parenti entro il quarto grado".

77 Sentenza ([http://www.cortedicassazione.it/Documenti/21108\\_09\\_13.pdf](http://www.cortedicassazione.it/Documenti/21108_09_13.pdf)) che cita la CRC a p. 14. Altrove si legge "è evidente che la ratifica della convenzione da parte dell'Italia avrebbe risolto e, comunque, risolverebbe per il futuro, tutti i problemi interpretativi e applicativi oggetto delle precedenti decisioni della Corte".

### Pertanto, il Gruppo CRC, raccomanda nuovamente:

1. Al **Ministro dell'Interno** di raccogliere e rendere pubblici dati disaggregati sui minorenni in kafala che si trovano nel territorio dello Stato, suddivisi a seconda che il ricongiungimento sia avvenuto con cittadini italiani o stranieri, con il dettaglio del Paese di provenienza e l'età dei bambini;
2. Al **Parlamento** di concludere al più presto l'iter per la ratifica della *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* de L'Aja del 1996, introducendo norme che assicurino il coordinamento della kafala con le misure di protezione dell'infanzia vigenti nel nostro Paese e prestando particolare attenzione a che non vengano introdotti istituti che possano in qualsiasi modo aggirare la disciplina interna e internazionale dell'adozione, fermo restando che il riconoscimento della kafala in Italia può essere disposto solo laddove tale misura sia pronunciata in Paesi che hanno ratificato la Convenzione de L'Aja del 1996 oppure siglato con l'Italia specifici accordi.

## 4. L'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE

42. Il Comitato raccomanda che l'Italia:

- (a) introduca il principio dell'interesse superiore del bambino come considerazione essenziale nella legislazione, incluse la Legge 184/1983 e la Legge 149/2001, e nelle procedure che disciplinano l'adozione;
- (b) concluda accordi bilaterali con tutti i paesi di origine dei minori adottati che non hanno ancora ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993;
- (c) in conformità con la Convenzione de L'Aja e con l'articolo 21(d) della Convenzione sui diritti del fanciullo, garantisca un monitoraggio efficace e sistematico di tutte le agenzie private di adozione, valuti la possibilità di gestire o limitare l'elevato numero di queste ultime e garantisca che le procedure di adozione non siano fonte di proventi finanziari per alcuna parte;
- (d) garantisca un follow-up sistematico sul benessere dei bambini adottati durante gli anni prece-



denti e sulle cause e le conseguenze dell'interruzione dell'adozione.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 42

L'analisi costituisce un aggiornamento del 6° Rapporto CRC, grazie ai **dati** relativi al 2012 per le adozioni nazionali<sup>78</sup> e al 2013 per le adozioni internazionali<sup>79</sup>. Le raccomandazioni dello scorso anno sono state disattese. In considerazione del focus dedicato in questo Rapporto alla **fascia di età 0-3 anni**, è importante evidenziare che, non essendo disponibili dati sull'età dei bambini accolti con l'adozione nazionale, possiamo solo rilevare che quelli non riconosciuti alla nascita, e quindi neonati, nel 2012 sono stati all'incirca un quarto del totale e sono in costante diminuzione<sup>80</sup>. Sempre nel 2012<sup>81</sup>, invece, su 3.106 bambini arrivati con l'adozione internazionale, 111 avevano meno di un anno e 1.177 erano nella fascia di età 1-4 anni. L'età di inserimento in famiglia costituisce una variabile importante rispetto alla possibilità di una buona riuscita dell'adozione, ma non è di per sé garanzia di successo, così come l'età avanzata del bambino non rappresenta necessariamente una controindicazione, essendo necessario valutare l'elemento età all'interno di una rosa ampia e articolata di fattori legati alla sua storia. Sono infatti le esperienze negative pregresse a incidere in maniera rilevante sullo sviluppo degli adottivi: *"in particolar modo gli effetti dell'istituzionalizzazione sulla crescita fisica, sull'attaccamento e sullo sviluppo cognitivo"*<sup>82</sup>.

**L'adozione nazionale.** Nel 2012 sono **aumentati dell'11,4% i bambini dichiarati adottabili** in Italia: erano 1.251 nel 2011, sono stati 1.410 nel 2012. Sono **aumentate del 4,5% le coppie** che

hanno presentato domanda di adozione nazionale – 10.244 nel 2012 (9.795 nel 2011) – mentre è praticamente rimasto invariato, con un calo solo dell'1%, il numero sia degli affidamenti pre-adottivi – 957 nel 2012 (965 nel 2011) – sia delle adozioni legittimanti – 1.006 nel 2012 (1.016 nel 2011). In proporzione, quindi, **sembrano aumentati i casi di bambini che pur essendo adottabili non vengono adottati**. Da una recente pubblicazione<sup>83</sup> **si evince che i bambini adottabili che si trovano nel sistema dell'accoglienza sono stimati in 1.900** di cui il 59% accolti in una struttura residenziale e il 41% in affidamento familiare. La maggior parte di loro, il 51%, pur essendo adottabile, è collocata in accoglienza fuori famiglia da oltre due anni (di cui il 24% da 48 mesi e oltre). Tutto ciò, malgrado il considerevole numero di coppie disponibili ad adottare, al 31/12/2012 calcolate in 31.343. È da anni<sup>84</sup> che il Gruppo CRC segnala l'urgenza di un monitoraggio di questo fenomeno, per capire chi sono questi bambini ed esplorare possibili strategie di intervento. Purtroppo, questi riscontri non sono arrivati neanche dall'attivazione<sup>85</sup> della **BDA** (Banca Dati Nazionale dei Minori Adottabili e delle Coppie Disponibili all'Adozione), che non ha ancora fornito riscontri, né pare essere pienamente funzionante<sup>86</sup>. Ricordiamo che, dalla sua operatività, dipende soprattutto la messa in rete di tutti i 29 Tribunali per i Minorenni con l'effetto di: ottimizzare gli abbinamenti, offrire maggiori opportunità di adozione, in particolare per i bambini difficili, e velocizzare e semplificare l'*iter* adottivo. Continua a essere elevato il numero di **adozioni in casi particolari**, pronunciate ai sensi dell'art. 44 Legge 184/1983<sup>87</sup>. Nel 2012, i bambini così adottati sono stati 658, dato che, sommato a quello delle adozioni legittimanti, rappresenta il 39,5% del totale. Sarebbe necessaria una riflessione complessiva su queste adozioni, che riguarda-

78 Dipartimento per la Giustizia Minorile: "Dati statistici relativi all'adozione anni 2000-2012" ([www.giustiziaminorile.it](http://www.giustiziaminorile.it)).

79 CAI, "Dati e prospettive nelle adozioni internazionali. Report sui fascicoli dal 1° gennaio al 31 dicembre 2013 Istituto degli Innocenti, aprile 2014.

80 Dal 2008, in cui sono stati 642, il dato è sceso a 337 nel 2012. Aumentano invece le dichiarazioni di adottabilità nei confronti di minori con genitori noti (nel 2008 erano 830, nel 2012 sono stati 1.073).

81 CAI, "Coppie e bambini nelle adozioni internazionali. Report sui fascicoli anno 2012", Istituto degli Innocenti, aprile 2013.

82 Juffer, F. – van Ijendoorn, M.H., "L'adozione nella ricerca internazionale: sviluppo e adattamento dei bambini adottati mediante procedura internazionale", in Chistolini, M. – Raymondi, M. (a cura di), *Scenari e sfide dell'adozione internazionale*, Franco Angeli, Milano 2009, p. 94.

83 Fonte: *Questioni e Documenti*, n. 55, Istituto degli Innocenti, Firenze 2014, p. 72.

84 Vd. anche 6° Rapporto CRC, p. 69.

85 Introdotta con Legge n. 149 del 2001 ma formalmente attivata solo lo scorso anno con Decreto del 15/02/2013. Da una comunicazione del Ministero della Giustizia a un ente membro della CRC, risulta che i minori adottabili e non ancora adottati nel giugno 2013 erano 1.491.

86 Camera dei Deputati, "Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/01", presentata dai Ministri Cancellieri e Giovannini il 16/12/2013, p. 32.

87 Per un approfondimento vd. 6° Rapporto CRC, pp. 70-71.



no situazioni di minorenni molto differenziate<sup>88</sup>. Sulla necessità di **tutelare la continuità degli affetti dei minorenni affidati**, in seguito dichiarati adottabili, già affrontata nei precedenti Rapporti, si segnala la presentazione di proposte di legge anche in questa legislatura<sup>89</sup>. Si ricorda al riguardo anche il documento del Tavolo Nazionale Affidato<sup>90</sup>. Relativamente al **Decreto Legislativo n. 154 del 28/12/2013**<sup>91</sup> – che ha dato attuazione all'art. 2 della Legge n. 219/2012 (legge che ha eliminato l'odiosa differenza tra figli, per cui non esistono più figli naturali, legittimi o adottivi, ma solo la categoria di figli, con gli stessi diritti e doveri) – rileviamo che ha ulteriormente specificato all'art. 15 le condizioni per la dichiarazione dello stato di adottabilità, introducendo il criterio della *“provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali dei genitori in un tempo ragionevole”* (art. 100). Ha inoltre introdotto l'art. 79 *bis* rispetto al quale *“il giudice segnala ai Comuni le situazioni di indigenza dei nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia”*.

**L'adozione internazionale.** Nel 2013 i **bambini arrivati in adozione in Italia**, da 56 diversi Paesi, **sono stati 2.825**, con un'età media di 5,5 anni (nel 2012 era di 5,9). Oltre la metà di loro (52,8%) proviene da Paesi che non hanno ratificato la Convenzione de L'Aja del 1993, tra cui Federazione Russa ed Etiopia, che rappresentano la provenienza, complessivamente, del 36,4% dei bambini. Dall'Etiopia, che non ha neanche un accordo bilaterale con l'Italia, sono arrivati i bambini più piccoli: l'età media è stata di 2,3 anni. I numeri dell'adozione internazionale fanno registrare un ulteriore **calo del 9,1%**

**rispetto al 2012**, anno che ha visto a sua volta una diminuzione del 22,8% rispetto al 2011. Malgrado ciò, **l'Italia, anche nel 2012, è rimasta al secondo posto per numero di adozioni** realizzate nel mondo, con 3.106 adozioni, seconda solo agli USA<sup>92</sup>. **Le coppie** che hanno presentato disponibilità all'adozione internazionale, nel 2012, **sono state 5.057** (erano 5.349 nel 2011) con l'85,9% delle dichiarazioni di idoneità rilasciate dai Tribunali per i Minorenni (4.342), a cui vanno sommate quelle riconosciute in sede di reclamo dalla Corte D'Appello. Sia le coppie che hanno presentato disponibilità all'adozione internazionale, che quelle dichiarate idonee sono diminuite leggermente rispetto all'anno precedente – rispettivamente del 5,5% e del 4% – ma non proporzionalmente al calo del numero delle adozioni. Partendo invece dall'erroneo presupposto che tale calo fosse principalmente conseguenza di un rilevante minor numero di coppie disponibili ad adottare, o di coppie dichiarate idonee, alcuni hanno ravvisato l'urgenza di una **riforma** immediata della normativa. A questo scopo il Ministero della Giustizia ha costituito<sup>93</sup> una **Commissione di studio in tema di adozioni internazionali**, non ancora insediata, al fine di approntare una proposta di riforma legislativa. Inoltre, **due proposte di legge – DDL A.C. 653** d'iniziativa Caruso, Chaouki alla Camera **e DDL A.S. 235** d'iniziativa Di Biagio al Senato – sono state presentate al fine di riformare la Legge 184/83. Speculari nei contenuti, contengono le seguenti proposte: togliere la competenza dei TM sulle dichiarazioni di idoneità, introdurre forme di soggiorno a scopo adottivo per i minori stranieri e prevedere l'adozione del nascituro<sup>94</sup>. Possibilità, queste, che sono considerate molto negativamente da diverse associazioni<sup>95</sup> del

88 466 sono i bambini i adottati ai sensi della lettera b) :dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge caso; 168 ai sensi della lettera d);, quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo; 16 i bambini adottati da parenti o da persone unite da preesistente rapporto stabile ai sensi della lett. a) e 8 i bambini ai sensi della lettera c).

89 Vd. A.C. 350 Pes e altri, A.C. 1255 Giammarco, e A.S. 1209 Puglisi e altri.

90 “La tutela della continuità degli affetti dei minori affidati” (www.tavolonazionaleaffido.it).

91 In G.U. 08/01/2014, in vigore dal 7 febbraio 2014: “Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione a norma dell'articolo 2 della legge 10/12/2012 n. 219”. Per un approfondimento, vd. paragrafo sulla procedura minorile civile.

92 Selman, P., *Key Tables for Inter-country Adoption: Receiving States 2003-2012; States of Origin 2003-2011*, Newcastle University (UK), ottobre 2013 (<http://www.hcch.net/upload/2013selmanstats33.pdf>).

93 Con Decreto del 26/07/2013.

94 A favore di queste proposte è AiBi, che inoltre pone in evidenza come in tutti i Paesi Europei, con la sola eccezione di Italia e Belgio, le idoneità all'adozione siano rilasciate con provvedimenti di tipo amministrativo dai servizi socio-assistenziali. Vd. [www.aibi.it/ita/pdf/Manifesto\\_AI\\_raccolta\\_firme.pdf](http://www.aibi.it/ita/pdf/Manifesto_AI_raccolta_firme.pdf)

95 In particolare ANFAA, Batya, CIAI, CNCA e UNCM. Nel documento, pubblicato nell'ottobre del 2012, “Adozione: diritto dei bambini soli e senza famiglia, non degli adulti che vogliono un figlio” – a cui ha aderito anche Rete e Speranza – ANFAA, Batya, CIAI e CNCA hanno espresso le proprie osservazioni critiche nel merito. Vd. <http://www.ciai.it/wp-content/uploads/2014/05/ADVOCACY-ALLEGATO-8-Documento-Anfaa-batya-etc.pdf>



Gruppo CRC, in quanto poco tutelanti l'interesse del bambino. Tali associazioni inoltre rilevano come le iniziative criticate abbiano preso le mosse da un'analisi di realtà ancora parziale e in taluni casi erronea. Innanzitutto, in alcuni dei testi citati si **afferma<sup>96</sup> che nel mondo ci sarebbero 168 milioni di bambini abbandonati**: nessuna fonte ufficiale, invece, documenta questo dato, mentre i rapporti internazionali riportano numeri più generali sulle stime dei bambini che sono considerati in stato di vulnerabilità, perché orfani di uno o entrambi i genitori, e quindi non rispondenti ai parametri di abbandono o adottabilità<sup>97</sup>. Le stime dei rapporti ufficiali sono di 163 milioni nel 2009 e di 150 milioni nel 2012<sup>98</sup>. Inoltre, si è sostenuto<sup>99</sup> **che le coppie idonee sarebbero drasticamente diminuite**: nel 2012, **invece**, abbiamo visto che il numero delle coppie dichiarate idonee è **calato solo del 4%**.

96 Si afferma che ci sono 168 milioni di bambini abbandonati nel mondo sia nella "Relazione Conclusiva sull'indagine conoscitiva sull'attuazione della normativa in materia di adozione e di affido" della **Commissione Parlamentare per l'Infanzia e l'Adolescenza**, p. 505; sia nel Decreto 26/11/2013 di "Costituzione della commissione di studio in tema di adozioni internazionali" del Ministero della Giustizia, come prima considerazione; sia nei DDL citati n. 653 e n. 235, nelle relazioni di presentazione.

97 The Schuster Institute for Investigative Journalism afferma: "UNICEF's statement that there are 163 million orphans worldwide has been widely misinterpreted as meaning that 163 million children are in need of new adoptive families. Many Westerners imagine that a significant number of these adoptable children are healthy infants and toddlers. But it's not so. UNICEF's statistic includes what it calls 'single orphans'- children who have lost one parent. As of 2007, roughly 18.5 million of these 'orphans' had lost both parents. That is, of course, still a heartbreakingly large number. However, most of those are living with extended family, and are not in need of. As UNICEF's statement below puts it, «Evidence clearly shows that the vast majority of orphans are living with a surviving parent, grandparent, or other family member. 95 per cent of all orphans are over the age of five»". Il testo completo è consultabile su: [www.web.brandeis.edu/investigate/adoption/orphanstatistics](http://www.web.brandeis.edu/investigate/adoption/orphanstatistics).

98 USAID, "Lavorare insieme su un approccio globale, risposta coordinata ed efficace per i bambini vulnerabili", 2010. I bambini vulnerabili, nel 2009, sono stati stimati in 163 milioni e tra questi ci sono i bambini orfani di uno o di entrambi i genitori. Gli orfani di entrambi i genitori sono stimati in 18,5 milioni (dati riferiti al 2007) e per la maggior parte sono accolti dalla famiglia allargata. Sulle stime dei minori abbandonati deve tenersi conto anche del Rapporto delle Nazioni Unite 2009: ECOSOC, *Child Adoption: Trends and Policies*, "Executive summary", par. 1, 8, 23, 24 e 26. Secondo il più recente rapporto di USAID, *From Strong Beginning to Youth Resilience* ([www.childreninadversity.org](http://www.childreninadversity.org)) del 2013, nel 2011 il numero di bambini orfani di almeno un genitore ammontava a 151 milioni, ma è indicato come non pervenuto il dato relativo ai bambini che vivono senza famiglia. UNICEF ([www.unicef.org](http://www.unicef.org)) in *State of the World's Children Report*, del 2014, riporta (p. 57, tab. 4) che la stima dei bambini orfani di uno o entrambi i genitori per il 2012 è di 150 milioni.

99 Così come affermato nei DDL 235 e 653 citati, in cui si sostiene che le coppie idonee ad adottare nel 2011 sarebbero state 3.179 quando invece sono state 4.523 – dati del Ministero della Giustizia di cui in nota 1 – e nel Decreto 26/07/13 del Ministero della Giustizia, in cui si afferma che le coppie dichiarate idonee nel 2012 sarebbero state 3.106, quando abbiamo visto essere state 4.342 (dati di cui in nota 1).

Infine, è stato ipotizzato<sup>100</sup> che le cause del calo del numero delle adozioni internazionali sarebbero principalmente attribuibili ai tempi lunghi della nostra procedura adottiva: come già rilevato nel 6° Rapporto CRC, ma ora confermato dai dati più recenti, **le adozioni internazionali sono in costante diminuzione in tutto il mondo già dal 2005**: negli USA, primo Paese per numero di adozioni, si è passati dalle 22.728 adozioni internazionali del 2005 alle 8.668 del 2012, con un calo del 62% nel periodo; ma il trend è lo stesso per tutti gli altri Paesi di accoglienza<sup>101</sup>. Le **cause principali**, attribuibili ai **Paesi d'origine**, sembrano essere: i cambiamenti legislativi e procedurali; un maggior utilizzo dell'adozione nazionale e dell'affido; un minor numero di bambini non riconosciuti alla nascita grazie anche a politiche di *welfare* migliori; un maggior pregiudizio nei confronti dell'adozione internazionale a causa di ciclici scandali relativi a pratiche "poco trasparenti" sulle segnalazioni di adottabilità dei bambini. Da parte dei **Paesi di accoglienza**, si individuano le seguenti problematiche: la crisi economica, che ha reso più gravosi i costi procedurali già da sempre significativi; l'incremento delle pratiche di fecondazione artificiale; il "senso di sfiducia" verso una procedura percepita come lunga, macchinosa e dall'esito incerto; la preoccupazione di accogliere un bambino che potrebbe avere bisogni speciali e quindi essere "troppo impegnativo", a fronte della difficoltà da parte dei Servizi Territoriali nel garantire un sostegno adeguato. Nel 2013, il 28,7% del totale dei minorenni adottati in Italia sono stati segnalati dal Paese di origine come minori con bisogni speciali e/o particolari<sup>102</sup>. E' indispensabile chiarire che, nella terminologia internazionale un bambino deve ritenersi *special needs* non solo quando presenta problemi di salute ma anche quando ha 7 o più

100 Nei quattro documenti citati in nota 18.

101 Selman, P., *op. cit.*, vd. nota 14: dopo USA e Italia seguono la Spagna, con 1.669 bambini adottati (erano 5.423 nel 2005), e la Francia con 1.569 adozioni internazionali (erano 4.136 nel 2005). L'Italia ha invece continuato ad incrementare il numero delle adozioni internazionali fino al 2010, quando sono arrivati 4.130 bambini (nel 2005 erano invece 2.874).

102 "I primi indicano bambini con patologie gravi e spesso insanabili, come quelle neurologiche e mentali, contrariamente ai bisogni particolari, che invece presuppongono un recupero nel corso del tempo, portando a una guarigione totale, e che comunque permettono uno sviluppo psicologico e sociale autonomo". Rapporto CAI, pag. 32.



anni e/o fa parte di un gruppo di fratelli.<sup>103</sup> È pur vero che non possiamo sottovalutare alcune criticità del nostro sistema interno che sono principalmente: **i costi dell'adozione troppo alti**, non accessibili per tutti; **un elevato numero di enti autorizzati**, con difficoltà di controllo del loro operato da parte della CAI e **i tempi spesso lunghi dell'iter adottivo**<sup>104</sup>. La procedura di adozione, infatti, dura mediamente tre anni. Tale tempistica è dettata soprattutto dalla **procedura estera**, ma dobbiamo anche rilevare che spesso i tempi della procedura italiana sono più lunghi di quanto previsto dalla legge: l'iter per ottenere il decreto di idoneità, infatti, dura mediamente un anno, che è comunque un tempo troppo lungo rispetto ai 6 mesi e mezzo previsti dalla legge<sup>105</sup>. Spesso, il procedimento si prolunga anche per la **difficoltà dei servizi sociali** – sempre più ridotti nelle risorse umane ed economiche – di rispettare il limite dei 4 mesi<sup>106</sup> per l'inoltro della relazione psico-sociale al Tribunale. Questi tempi si allungano, ulteriormente, in quelle regioni in cui i **Protocolli Regionali in materia di Adozioni** prevedono che la parte relativa all'informazione e alla preparazione della coppia venga anticipata rispetto alla presentazione della dichiarazione di disponibilità al Tribunale<sup>107</sup>. Altra criticità è relativa al ruolo poco incisivo ed efficace esercitato dalla nostra Autorità Centrale, la **CAI** (Commissione per le Adozioni Internazionali), nella sua funzione di vigilanza e controllo sulle procedure di adozione internazionale in Italia e

all'estero. Tra l'altro, per due mesi circa – tra dicembre 2013 e febbraio 2014 – è rimasta senza una figura essenziale quale quella del suo vicepresidente perché, scaduto il mandato, non si è provveduto tempestivamente a nuova nomina, in un periodo in cui sono accaduti gravi fatti di cronaca in Congo<sup>108</sup>. Ribadiamo invece che è urgente e fondamentale che in Italia, anche in virtù del cospicuo numero di adozioni realizzate e di enti operanti autorizzati, la CAI abbia le risorse umane ed economiche e gli effettivi poteri di controllo e sanzionatori atti a tutelare i diritti dei bambini e delle coppie nelle adozioni. In tal senso, si richiama anche la raccomandazione dell'ONU all'Italia relativamente all'opportunità di un innalzamento dei requisiti di qualità degli enti autorizzati, che faciliterebbe anche la CAI nelle sue funzioni di vigilanza<sup>109</sup>.

**I bambini adottati**, come abbiamo visto, sia con adozione nazionale che internazionale, sono sempre più bambini grandi o con storie pregresse molto complesse (affetti da patologie, portatori di storie di abuso e/o maltrattamento), in linea con il principio di sussidiarietà affermato nella stessa Convenzione de L'Aja. Ciò rende necessario e urgente un **maggior sostegno alle famiglie soprattutto nella fase post-adottiva**, nel corso del tempo, soprattutto per quelle che hanno accolto minorenni particolarmente problematici. Gli stessi Tribunali per i Minorenni<sup>110</sup> ritengono che bisognerebbe incrementare le iniziative a sostegno della famiglia adottiva, al fine di scongiurare i rischi dei c.d. “fallimenti”. Non ci sono però dati aggiornati sulle “restituzioni” o le crisi del progetto adottivo: dalla Rilevazione emerge infatti **“l'impossibilità di quantificare con esattezza il loro numero”**, perché raramente i TM annotano le “restituzioni” sia nella fase di affidamento preadottivo, sia dopo la definizione dell'ado-

103 Hague Conference on private International Law, *The implementation and operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention Guide to the good practice no.1*, The Hague 2008, p.91-92

104 Questi due aspetti sono presi in considerazione nelle citate proposte di riforma in esame in Parlamento.

105 Da quanto riportato dalle coppie che hanno adottato nel 2010, si evince che il 53,2% ha atteso l'idoneità da sei mesi a un anno, mentre il 31,6% ha ottenuto l'idoneità dopo un anno e addirittura il 4,8% dopo due anni. Vd. *I percorsi dell'adozione internazionale: il punto di vista delle famiglie*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2013, p. 118.

106 Il 48% dei TM, che ha risposto alla “Rilevazione” di cui in nota 10, indica che tale termine non viene rispettato (p. 35).

107 “Appare inoltre una tendenza comune il favore per la precedenza della fase di informazione-sensibilizzazione, rispetto al deposito della domanda di disponibilità al Tribunale per i Minorenni. Solo taluni protocolli tuttavia prevedono [...] che la frequenza di un percorso formativo [...] debba obbligatoriamente precedere il deposito della dichiarazione formale presso il Tribunale per i Minorenni (Provincia Autonoma di Trento e Regione Lazio). La maggioranza si limita invece [...] a prevedere che all'interno dei Servizi la fase informativa e formativa della coppia debba avere luogo prima dell'istruttoria per la valutazione dell'idoneità”. Da Joelle Long, *I percorsi formativi nelle adozioni internazionali*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2013, p. 55.

108 Per un approfondimento sui fatti di cronaca: [www.vita.it](http://www.vita.it).

109 Nel 2013 l'Ufficio Permanente della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato ha pubblicato la *Guida alle buone prassi n. 2* ad oggetto “L'accreditamento e gli organismi autorizzati in materia di adozione internazionale” (<http://www.hcch.net/upload/adoguidezen.pdf>), che dedica un intero capitolo (cap. 7) al sistema di sorveglianza degli Enti autorizzati.

110 Vd. rilevazione cit. in nota 96.



zione<sup>111</sup>. Un elemento di nuova analisi ci arriva dalla recente ricerca condotta dalla Regione Lombardia<sup>112</sup>, relativa al 2011, sulla residenzialità in comunità terapeutiche, da cui si evince che *“gli utenti provenienti da percorsi adottivi sono stati pari all'8%”*, ma non si è in grado di distinguere tra adozione nazionale e internazionale. Da una recente pubblicazione si stima che dei 29.309 minorenni fuori famiglia al 31/12/2010, il 3% (825 minorenni) ha una storia caratterizzata dalla crisi di un percorso adottivo, provenendo da una famiglia adottiva mentre l'1% (235 casi stimati) ha alle spalle un fallimento adottivo, inteso come passato decreto di adozione e nuovo decreto di adottabilità.” Il gruppo dei bambini che sono in accoglienza fuori da una famiglia adottiva è stimabile quindi in 1.080<sup>113</sup>. Un dato comunque rilevante, visto che la popolazione di adottivi rappresenta una percentuale molto piccola del totale dei minori in Italia. La letteratura, anche sulla base delle ricerche internazionali, è concorde nel ritenere fondamentale **il sostegno alla famiglia adottiva nel corso del tempo**, individuando il periodo di maggior crisi adottiva nella **fase dell'adolescenza** del figlio adottivo, quando il primo periodo di inserimento in famiglia è già passato<sup>114</sup>. I **Protocolli Operativi Regionali**, invece, si limitano a prevedere sostegni che vanno da 1 a 3 anni. È necessario, inoltre, che questo sostegno sia garantito a livello locale e venga erogato in forma professionale e specialistica. Continua, al contrario, a **mancare in Italia questa cultura del sostegno post-adottivo**, quasi che una volta realizzati i numeri dell'adozione non vi sia una responsabilità sociale sullo stato di benessere di questi bambini,

tanto che siamo a dire, per l'ennesima volta, che solo la Regione Piemonte ha deliberato ai sensi dell'art. 6 della Legge 184/83 quei sostegni previsti per chi adottata minori ultradodicienni o disabili. Inoltre, ancora nessuna ricerca è stata fatta – a livello nazionale – sullo stato di benessere dei figli adottivi, malgrado non solo sia stata una delle raccomandazioni del 6° Rapporto CRC, ma tale richiamo sia stato oggetto di una delle Raccomandazioni che il Comitato ONU ha fatto all'Italia.

#### Alla luce di tali considerazioni il Gruppo CRC raccomanda:

1. Al **Ministero della Giustizia**, di garantire al più presto la piena operatività della BDA (Banca Dati Nazionale dei Minori Adottabili e delle Coppie Disponibili all'Adozione) per operare un effettivo monitoraggio dell'adozione nazionale, con un *focus* particolare sui bambini adottabili e non adottati e per semplificare e velocizzare gli abbinamenti attraverso la messa in rete di tutti i Tribunali per i Minorenni;
2. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, al **Ministero della Giustizia** e alla **Conferenza Stato-Regioni**, di avviare un'indagine sullo stato di benessere di tutti gli adottivi e l'attivazione di strategie di implementazione dei servizi sociali, sia per ottemperare alla segnalazione tempestiva e documentata dei minori che potrebbero essere in stato di adottabilità, sia per adempiere, nei tempi previsti, alle indagini relative alla valutazione di idoneità, che per garantire un sostegno alle famiglie nel post-adozione nel corso del tempo e i supporti necessari per i minori adottati ultradodicienni o con disabilità accertata;
3. Alla **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, di garantire un ruolo più incisivo della Commissione Adozioni Internazionali a livello nazionale e internazionale, dotandola di maggiori risorse umane ed economiche e prevedendo un ruolo di vigilanza e controllo più efficace sull'operatività degli Enti autorizzati.

<sup>111</sup> Rilevazione in nota 96, pp. 19 e 20, ove si legge che nel triennio 2007-2009 ben l'80% dei Tribunali non ha registrato le “restituzioni” dopo l'adozione, il 65% nel 2010, e che *“probabilmente le restituzioni sono talmente rare che i Tribunali non ritengono utile e opportuno registrarle”*. Da un'indagine conoscitiva portata avanti dal Tribunale per i Minorenni di Milano, su 44 casi di fallimenti adottivi avvenuti tra il 2003 e il 2010, si rileva che il 61,4% dei bambini era nella fascia di età 6-10 anni, che l'86,4% proveniva da adozione internazionale e che nel 47,7% dei casi i genitori adottivi non si sono attivati per chiedere il sostegno dei Servizi, malgrado l'elevata problematicità (p. 174).

<sup>112</sup> Documento della Regione Lombardia, Direzione Generale Salute, U.O. Programmazione e Governo dei Servizi Sanitari, protocollo n. 12014.0011302 del 18 marzo 2014.

<sup>113</sup> Istituto degli Innocenti “Questioni e Documenti n.55” pag 73.

<sup>114</sup> Vd. anche Rosa Rosnati e Laura Ferrari, *I percorsi formativi nelle adozioni internazionali*, Istituto degli Innocenti, Firenze 2013, p. 38.



## 5. SOTTRAZIONE INTERNAZIONALE DI MINORI

Partendo dai **dati** riportati nell'Annuario 2013 dei dati statistici del **Ministero degli Affari Esteri**<sup>115</sup>, relativi al biennio 2010-2012, rileviamo una crescita, seppure lieve, del fenomeno della sottrazione internazionale di minori, **passato dai 242 casi trattati dal MAE nel 2010 ai 286 del 2012 (di cui 67 nuovi casi)**, con un aumento dello stesso soprattutto nelle Americhe, nel Mediterraneo e in Medio Oriente. I dati forniti dal **Dipartimento per la Giustizia Minorile**, ai fini dell'aggiornamento del presente Rapporto, indicano un totale di 104 casi, di cui 78 attivi e 26 passivi. Di questi, 14 riguardano la Romania, 11 gli Stati Uniti, 9 la Polonia, 7 Brasile e Spagna<sup>116</sup>.

Il fenomeno è sicuramente da collegarsi, come già evidenziato nei precedenti Rapporti CRC, sia all'incremento della mobilità delle persone, sia all'immigrazione, sia alle unioni tra persone di diversa nazionalità e provenienza, oggi sempre più frequenti.

Vogliamo ricordare e ridefinire **il fenomeno della sottrazione internazionale** di un minore, che si verifica allorché questo, residente in Italia<sup>117</sup>, con doppia o sola cittadinanza italiana, viene portato in un paese straniero da uno dei due genitori o da altra persona, senza che quest'ultima ne abbia il diritto, ovvero senza l'autorizzazione e il consenso dell'altro genitore o di chi ne esercita la responsabilità genitoriale (sottrazione attiva). Vi è anche da tenere presente il fenomeno inverso che è quello del minore straniero portato in Italia (sottrazione passiva).

I Ministeri preposti a occuparsi del fenomeno

sono quello dell'Interno, degli Affari Esteri e della Giustizia. La competenza di questi ultimi due è data dall'adesione o meno dello Stato in cui il minore viene portato alla Convenzione de L'Aja del 25/10/1980 o altra Convenzione. Se il minore è stato sottratto in uno Stato che ha aderito alla Convenzione de L'Aja o altra Convenzione, l'organo competente a trattare la questione è l'**Autorità Centrale** presso il **Ministero della Giustizia**, Dipartimento per la Giustizia Minorile; contrariamente, se lo Stato in questione non ha aderito ad alcuna Convenzione, la competenza appartiene al **Ministero degli Affari Esteri, Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie**. Anche la relativa procedura è diversa, a seconda della competenza dei due Ministeri.

Il Ministero dell'Interno, invece si occupa del problema sia attraverso le Forze dell'Ordine, sia attraverso le Questure. Nel maggio 2009 è stata istituita la **Task force interministeriale in materia di sottrazioni internazionali di minori**, un organismo operativo e tecnico composto da rappresentanti del Ministero degli Affari Esteri, insieme al Ministero dell'Interno, della Giustizia e per le Pari Opportunità, nonché dagli ambasciatori accreditati in Italia<sup>118</sup>. La task force è *stata creata con il compito di mettere in rete le diverse competenze sul fenomeno, dando unitarietà all'azione di Governo e quindi maggior efficacia agli interventi*. È munita del **numero unico europeo 116.000**, per segnalare in tutti i Paesi dell'Unione i casi di scomparsa di minori<sup>119</sup>.

**La normativa attuale di riferimento** è data da diversi strumenti giuridici che, anche se purtroppo non ratificati da tutti gli Stati, consentono al genitore "vittima" della sottrazione di trovare una soluzione all'illecito trasferimento del figlio<sup>120</sup>. **Il reato di sottrazione e trattenimento di minore all'estero** è punito dall'art. 574 bis del nostro Codice Penale; articolo che è stato aggiunto dalla lettera 'b' del comma 29 dell'art. 3,

115 Dati dell'Annuario 2013 del Ministero degli Affari Esteri ([http://www.esteri.it/mae/pubblicazioni/annuariostatistico/2013\\_annuario\\_statistico.pdf](http://www.esteri.it/mae/pubblicazioni/annuariostatistico/2013_annuario_statistico.pdf)).

116 Dipartimento per la Giustizia Minorile - Servizio Statistico, Attività dell'Ufficio Autorità Centrali Convenzionali, "Primo semestre 2013, Convenzione de L'Aja 25.10.1980 (sottrazione internazionale di minori)". Si vd. anche [http://www.giustiziaminorile.it/statistica/analisi\\_statistiche/sottrazione\\_intern/AACC\\_2012.pdf](http://www.giustiziaminorile.it/statistica/analisi_statistiche/sottrazione_intern/AACC_2012.pdf).

117 Nozione disciplinata dal Regolamento Europeo n. 2201/2003 e ribadita in varie pronunce della Cassazione, tra cui la n. 22507 del 19/10/2006 in cui si precisa che, nell'assetto del sistema internazionale a tutela del minore sottratto, la residenza abituale del minore risponde a un duplice scopo: stabilire il luogo da cui il minore non deve essere arbitrariamente distolto e in cui, se allontanato, deve essere immediatamente ricondotto; e individuare il titolare del diritto di custodia legittimato a richiedere il ritorno del minore.

118 L'ufficio IV, DG IT del MAE ha confermato che la task force si riunisce bimestralmente. L'ultima riunione si è tenuta l'8 aprile 2014.

119 Il numero, gratuito, è stato assegnato per l'Italia al Ministero dell'Interno ed è gestito dalla Onlus Telefono Azzurro.

120 Convenzione de L'Aja 25/10/1980; Regolamento Europeo n. 2201/2003 (Bruxelles, II Bis); Convenzione di Lussemburgo 20/5/1980; CRC, art. 11, 20 novembre 1989; Legge n. 64 del 15 Gennaio 1994; Regolamento Roma III del 21/06/2012, n. 1259/2012 (UE).



Legge n. 94 del 15 luglio 2009 (c.d. Pacchetto Sicurezza). Con questa legge è stata introdotta una autonoma figura di reato, collocata subito dopo le due ipotesi di sottrazione consensuale di minorenni e di persone incapaci, rispettivamente previste dagli artt. 573 e 574 c.p.

L'entrata in vigore della Legge n. 54 del 8 febbraio 2006, che ha introdotto il cosiddetto "affidamento condiviso", nonché della Legge n. 219/2012 e del conseguente D.Lgs. 154/2013, relativo alla filiazione, hanno stabilito e ribadito che *la responsabilità genitoriale* sia esercitata da entrambi i genitori, i quali dovranno assumere di comune accordo le decisioni di maggiore interesse per i figli. Tali norme hanno inciso sulla sussistenza del reato in questione, che sottolinea il rispetto dell'uguale diritto spettante all'uno e all'altro genitore, senza quindi invaderne la sfera reciproca. La condotta deve essere, quindi, quella della totale sottrazione del minore alla vigilanza dell'altro, in modo tale che gli venga impedito di esercitare il diritto di educare, mantenere e istruire i figli, secondo i dettami costituzionali. Appare però evidente che l'intervento penale serve a punire l'autore della sottrazione, fino al punto di vedergli applicata la pena accessoria della sospensione della responsabilità genitoriale, ma purtroppo non aiuta in concreto il genitore, dal quale il figlio è stato allontanato, a vederlo rientrare nel paese dal quale è stato portato via. Il genitore che ha subito la sottrazione dovrà pertanto mettere in atto le misure necessarie al rientro, attivandosi con i Ministeri degli Affari Esteri e della Giustizia.

In Parlamento è attualmente depositato il **disegno di legge** che prevede l'abrogazione dell'art. 574 c.p. e l'introduzione dell'art. 605 *bis* c.p., in materia di sottrazione di persone incapaci, con l'irrogazione di una pena maggiore rispetto all'attuale<sup>121</sup>.

Nel 1987 è stata creata la figura del Mediatore del Parlamento Europeo per affrontare il tema della sottrazione di minori fuori dal contesto giudiziario, nell'interesse esclusivo dei mino-

ri<sup>122</sup>. Il ruolo del Mediatore consiste nel favorire il raggiungimento di un accordo volontario tra il genitore che ha sottratto il figlio e l'altro genitore, tenendo presente principalmente l'interesse del figlio o dei figli. Poiché ogni bambino ha diritto a entrambi i genitori, questi possono chiedere una procedura di mediazione al riguardo<sup>123</sup>. Si tratta di una figura che avrebbe necessità di trovare una maggiore diffusione e conoscenza sia tra gli operatori del diritto, che tra gli utenti.

In questo 7° Rapporto, si è voluto delineare nuovamente il quadro normativo e operativo che, nel suo complesso, appare piuttosto esaudivo. La carenza che invece emerge dalla prassi è **l'insufficiente conoscenza del problema**, sia tra gli operatori istituzionali che giuridici. Sarebbe pertanto auspicabile una sensibilizzazione e una maggiore conoscenza del fenomeno, non solo attraverso gli opuscoli ministeriali, che spesso hanno una diffusione limitata tra i cittadini, ma anche attraverso quei canali pubblicitari e mediatici che entrano maggiormente nelle case.

Un altro aspetto importante al fine di combattere il fenomeno della sottrazione di minori, come già segnalato nel precedente Rapporto, riguarda **il controllo alle frontiere**, e in tal senso sarebbe auspicabile un maggior controllo da parte delle Autorità preposte alle frontiere, ai porti e negli aeroporti, con l'inserimento dei dati dei minori sottratti nei circuiti di Schengen e SIRENE.

Infine, per quanto concerne **l'intervento dell'autorità giudiziaria** in via preventiva, andrebbe intimato l'ordine da parte del Giudice Tutelare dell'immediato ritiro del passaporto italiano del minore; così come l'ordine da parte del Giudice (Tutelare od Ordinario) di immediata consegna del passaporto straniero al genitore non sottraente, nonché quello alla Questura di diffondere tempestivamente alle Autorità Aero-

121 Disegno di legge n. 611 del 7 maggio 2013 d'iniziativa dei Sen. Cardello, Sibilla, Villari, De Siano, Longo (Eva), Fasano, Amoruso, Razzi, Liuzzi, Fazzone, Alicata e Mussolini.

122 L'istituzione è dovuta all'iniziativa di Lord Plumb. Nel 2009 è stata nominata Mediatrice del PE l'italiana Roberta Angelilli, che succede a Marie-Claude Vayssade (1987-1994), Mary Banotti (1995-2004) ed Evelyne Gebhardt (2004-2009).

123 Vd. "Il mediatore del Parlamento Europeo per i casi di sottrazione internazionale dei minori – Vademecum". [http://www.europarl.europa.eu/pdf/mediator\\_children/Child\\_abduction\\_handbook\\_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/mediator_children/Child_abduction_handbook_it.pdf) Da settembre 2009 a dicembre 2011 l'Ufficio del Mediatore ha ricevuto novantotto (98) richieste



portuali e di frontiera il divieto per il minore di lasciare il Territorio Italiano.

**Il Gruppo CRC raccomanda pertanto:**

1. Al **Ministro degli Affari Esteri** di mettere a punto e rilanciare la task force, in modo da favorire l'esecuzione e successivo rientro dei minori sottratti;
2. Al **Ministero dell'Interno** di rendere più efficienti e veritieri i controlli sui minori alle frontiere, nei porti e negli aeroporti, attenendosi agli ordini dei Giudici Tutelari e Ordinari in merito ai ritiri dei passaporti e divieti di espatrio;
3. Al **Ministro della Giustizia** di formare e aggiornare il personale addetto presso il Ministero stesso e l'Autorità Centrale Italiana, nonché i Giudici preposti.