

# ACCOGLIERE BAMBINI, BIOGRAFIE, STORIE E FAMIGLIE

Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia  
Lavori preparatori alla relazione  
sullo stato di attuazione della legge 149/2001

a cura di Valerio Belotti

# ESTRATTO

# QUESTIONI e DOCUMENTI



**QUADERNI** DEL CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE  
E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



Presidenza del  
Consiglio dei Ministri  
Dipartimento per le  
Politiche della Famiglia



Ministero del lavoro,  
della salute e  
delle politiche sociali



centro  
nazionale  
DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI  
PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA



Istituto  
degli Innocenti  
di Firenze

# QUESTIONI **e** DOCUMENTI

**Quaderni**  
del Centro nazionale  
di documentazione  
e analisi per l'infanzia  
e l'adolescenza



## **ACCOGLIERE BAMBINI, BIOGRAFIE, STORIE E FAMIGLIE**

**Le politiche di cura, protezione  
e tutela in Italia**

**Lavori preparatori alla relazione  
sullo stato di attuazione della legge 149/2001**

*a cura di Valerio Belotti*

Firenze  
Istituto degli Innocenti

Presidenza del consiglio dei ministri  
Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali  
Direzione generale per l'inclusione, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

**Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale**

Francesco Paolo Occhiogrosso (presidente), Valerio Belotti (coordinatore scientifico),  
Roberto G. Marino, Salvatore Me, Maria Teresa Tagliaventi, Raffaele Tangorra, Roberto Tasciotti

## Questioni e Documenti 48

# ACCOGLIERE BAMBINI, BIOGRAFIE, STORIE E FAMIGLIE

### Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia

#### Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001

a cura di Valerio Belotti

#### Redazione

*Coordinamento dei lavori*  
Valerio Belotti, Adriana Ciampa

*Hanno fatto parte del gruppo ristretto per la predisposizione dei materiali preparatori della Relazione*  
Valerio Belotti, Donata Bianchi, Antonella Caprioglio, Adriana Ciampa, Clara Cicognani, Maria Grazia Donno, Salvatore Me, Elvira Parasileno, Serenella Pesarin, Paolina Pistacchi, Maddalena Poerio

*Scrittura dei testi e revisione redazionale*

Valeria Andolfi, Valerio Belotti, Donata Bianchi, Lorenzo Campioni, Antonella Caprioglio,  
Rosalia Di Chiara, Margherita Govi, Roberto Maurizio, Salvatore Me, Paola Milani, Luca Monticchio,  
Enrico Moretti, Serenella Pesarin, Raffaella Pregliasco, Roberto Ricciotti, Roberta Ruggiero, Marco Zelano

*Svolgimento delle interviste e lavoro sul campo*

Gerhard Bantel, Loren Bosio, Elena Buccoliero, Luisa Capponcini, Michaela Diano, Gabriele Gentilizi, Genny Giannubilo, Roberta Guido, Laura Manca, Chiara Meiattini, Marta Moretti, Giulia Francesca Oliva, Norma Perotto, Sebastiano Pomona, Gabriella Sacchetti, Ornella Scognamiglio, Elisa Vagnoli, Chiara Zanella

*Coordinamento editoriale*  
Aldo Fortunati

*Ricerca e raccolta documentazione giuridica e bibliografica*  
Annamaria Maccelli, Rita Massacesi, Ilaria Miele, Tessa Onida

*Coordinamento tecnico attività di ricerca, documentazione e supporto organizzativo*  
Sabrina Breschi, Paolina Pistacchi, Alessandro Salvi, Antonella Schena

*Segreteria tecnica e supporto attività sul campo*  
Maria Bortolotto, Aurora Siliberto

*Progetto grafico*  
Cristina Caccavale

*Impaginazione*  
Francesco Beringi

*Realizzazione editoriale*  
Anna Buia, Caterina Leoni, Paola Senesi

*In copertina*  
Un fotogramma dal film *Lemony Snicket - Una serie di sfortunati eventi* di Brad Silberling (Archivio CAMeRA)



Istituto degli Innocenti - Piazza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze  
tel. +39 055 2037343 - fax +39 055 2037344 - cnda@minori.it - www.minori.it

*Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Firenze il 15 maggio 2000 (n. 4965)*

*La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.*

*Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web [www.minori.it](http://www.minori.it).  
La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte e l'autore.*

# SOMMARIO

## V ACCOGLIERE BAMBINI, BIOGRAFIE, STORIE E FAMIGLIE

### INTRODUZIONE

*Valerio Belotti*

## Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia

### CONTRIBUTI

- 3 - Bambini e ragazzi “fuori famiglia”:  
dimensione e caratteristiche del fenomeno  
*Enrico Moretti, Roberto Ricciotti, Marco Zelano, Valeria Andolfi*
- 41 - Le attività dell’Autorità giudiziaria per la garanzia dei diritti  
*Serenella Pesarin*
- 61 - Le norme regionali sull’accoglienza dei bambini fuori famiglia.  
Aspetti comuni e differenziazioni  
*Raffaella Pregliasco, Roberta Ruggiero*
- 107 - Le politiche e le esperienze regionali  
*Roberto Maurizio*
- 205 - I sistemi regionali e gli interventi formativi  
*Paola Milani*
- 237 - Le attività di vigilanza tra rispetto delle esigenze ispettive  
e nuove esigenze di accompagnamento  
*Lorenzo Campioni*
- 251 - Minori migranti:  
dall’accoglienza alla responsabilità educativa  
*Luca Monticchio*
- 271 - Il punto di vista delle organizzazioni nazionali  
del terzo settore  
*Roberto Maurizio*

- 283 - Le buone pratiche dell'accoglienza  
*Roberto Maurizio*

### **APPENDICE**

.....

- 346 - Legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla legge  
28 marzo 2001, n. 149
- 377 - Rassegna delle leggi e degli atti amministrativi regionali  
sui minori fuori famiglia e in materia di adozione
- 409 - Elenco delle persone intervistate

## **Le norme regionali sull'accoglienza dei bambini fuori famiglia. Aspetti comuni e differenziazioni\***

*1. Il processo di deistituzionalizzazione in Italia secondo le norme; 2. La normativa regionale in materia di adozione nazionale e internazionale*

Questo capitolo mira a delineare una panoramica delle attività legislative e amministrative regionali in relazione agli interventi di accoglienza di bambini e ragazzi privi di un contesto familiare adeguato. Qualsiasi intervento a livello locale deve necessariamente inserirsi in un quadro più ampio, costituito dall'insieme di principi e regole generali che recentemente sono stati elaborati con sempre maggiore frequenza e ampiezza a livello nazionale e sovranazionale; principi e regole che rappresentano la bussola di qualsiasi tentativo di regolamentazione del settore e che, in base al nuovo precetto costituzionale, rappresentano oggi un vincolo sia per il legislatore statale che per quello regionale.

Il lavoro si articola in due ambiti: una prima parte affronta i temi relativi ai bambini fuori famiglia e all'attuazione del processo di deistituzionalizzazione, mentre la seconda si sofferma sulle adozioni nazionali e internazionali.

Ognuna delle due parti tematiche si apre con un'analisi dei principali orientamenti e strumenti internazionali in materia, nonché del recepimento di questi nel contesto legislativo italiano di riferimento, delineando i principali parametri di confronto utilizzati per l'analisi in chiave comparata della documentazione regionale. Si è esaminata la normativa regionale vigente al 31 dicembre 2008 e con la dicitura leggi e provvedimenti regionali ci si riferisce anche ai corrispondenti atti della Province autonome di Trento e Bolzano.

L'analisi della normativa regionale non può prescindere dalla considerazione del nuovo quadro costituzionale determinato dalla modifica del titolo V della parte II della Costituzione di cui alla legge costituzionale 3/2001. La riforma costituzionale ha infatti, come noto, profondamente inciso sul riparto delle competenze legislative e amministrative di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, realtà tutte "costituenti" la Repubblica italiana. Senza voler qui descrivere compiutamente gli aspetti giuridici della riforma, preme solo evidenziare le conseguenze che il nuovo quadro costituzionale determina nell'ambito dell'affidamento familiare e dell'accoglienza in co-

---

\* Raffaella Pregliasco e Roberta Ruggiero.

munità, nonché dell'adozione nazionale e internazionale, istituti disciplinati a livello statale, tra l'altro, dalla legge 149/2001 e compresi nella più ampia disciplina dei servizi e degli interventi sociali di cui alla legge 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, specie per quanto riguarda il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Nel nuovo art. 117 della Costituzione, infatti, la materia degli interventi e servizi sociali, non collocata nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato (secondo comma), né tra quelle di legislazione concorrente (terzo comma), è da ricomprendere tra le materie di competenza residuale esclusiva delle Regioni, come tale sottratta al limite dei principi fondamentali della legislazione statale, ma soggetta alla legislazione dello Stato, nelle materie in cui questo dispone di competenza esclusiva.

Tra queste sono da segnalare, perché qui di particolare interesse, materie quali immigrazione (art. 117 Cost., c. 2, lettera b), cittadinanza, stato civile e anagrafi (lettera i), previdenza sociale (lettera o), determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio regionale (lettera m). Si può ritenere applicativo di tale principio l'obbligo, sancito dall'art. 2, c. 4, della legge 184/1983 come modificata dalla legge 149/2001, di superare il ricovero di minori in istituto entro il 31 dicembre 2006. Dal nuovo quadro costituzionale si evince dunque che, nell'ambito della competenza esclusiva residuale, alle Regioni spetta la regolamentazione delle funzioni sociali, anche per quanto riguarda la programmazione e l'organizzazione dei servizi territoriali rivolti al sostegno e allo sviluppo dell'adozione internazionale, non più limitata alla definizione di protocolli operativi e convenzioni tra enti autorizzati e servizi, come previsto dall'art. 39-bis legge 184/1983 (modificata dalla legge 476/1998).

È in questo mutato contesto costituzionale che si situa la legge 328/2000 che, in quanto legge quadro, ha perso la primitiva funzione di fissare i principi fondamentali della materia, vincolanti per le Regioni, oggi dotate di competenza esclusiva residuale.

Occorre tuttavia osservare come generalmente le leggi regionali che regolamentano il sistema dei servizi e degli interventi sociali richiamino, esplicitamente (citandone le norme) o implicitamente (riproducendone i contenuti), la legge 328/2000 e, in qualche caso, si ispirino agli atti attuativi della stessa legge. Si registra quindi, nell'ambito delle norme in materia di interventi e servizi sociali, un convergere delle regole (statali e regionali) verso obiettivi comuni, pur nelle differenze connesse alle diverse realtà territoriali.

In materia di servizi e interventi per bambini e ragazzi fuori famiglia o in adozione, è evidente che, come in generale accade nelle materie inerenti i servizi alla persona, le regole che riguardano la concre-



ta attuazione degli stessi hanno un'importanza fondamentale e inscindibilmente connessa a quella delle norme che affermano e riconoscono i diritti: è infatti nella loro fase attuativa che i diritti da "affermati" diventano "agiti".

## 1. Il processo di deistituzionalizzazione in Italia secondo le norme

Nel dibattito in merito alle problematiche che riguardano la predisposizione di cure alternative per bambini e adolescenti che per qualsiasi ragione si trovano a non poter vivere con i propri genitori, nell'individuazione d'interventi validi, appare una priorità garantire tre elementi essenziali, e cioè: la ricerca di soluzioni permanenti, di tipo familiare e nel contesto nazionale di appartenenza del bambino. Di conseguenza, durante gli ultimi 30 anni, il termine "deistituzionalizzazione" è diventato una priorità assoluta in un crescente numero di Paesi in cui si registra un concomitante incremento degli sforzi di promozione di servizi di tipo familiare, o basati su un approccio familiare, accompagnati dalla necessità di prevedere scenari che consentano il rientro nella propria famiglia d'origine o, se necessario, l'identificazione di soluzioni stabili e durature di tipo familiare nel più breve tempo possibile. La realizzazione di tale priorità si scontra con la situazione personale di ogni singolo minore, tanto complessa quanto le ragioni che l'hanno causata e a cui si accompagnano necessità e desideri diversi.

Lo spettro degli scenari possibili e da affrontare si presenta incredibilmente vasto; solo in base alla situazione personale, è possibile identificare la soluzione più opportuna, per poi adottarla e sostenerla. L'individuazione e la personalizzazione di tale soluzione rappresenta oggi la sfida principale di ogni sistema d'interventi e servizi di cura per i bambini fuori dalla famiglia<sup>1</sup>.

### 1.1 L'approccio della CRC del 1989

In tale contesto appare essenziale riprendere l'approccio proposto dalla Convenzione ONU di New York sui diritti del fanciullo del 1989 (di seguito CRC) e il supporto di questa nella delineazione di politiche efficaci. La CRC non solo introduce la questione della "cura di qualità", ma prescrive anche la scelta delle giuste decisioni o di quelle più efficaci per ogni singolo bambino in relazione alla sua situazione personale.

La prima fondamentale questione da porsi è proprio in relazione all'importanza che la CRC dà alla prevenzione delle crisi familiari. In tutto il documento si rinviene un consistente e totale riconoscimento del ruolo portante della famiglia. Nel preambolo si definisce la famiglia come una «unità fondamentale della società e ambiente naturale

<sup>1</sup> Cantwell, N., *The challenges of out-of-home care*, in «Early childhood matters», n. 105, nov. 2005, p. 4-14.



per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli»; in quanto tale, la famiglia «deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività». A tale proposito si individua nella parte cosiddetta sostanziale (artt. 1-41) una varietà di principi destinati a preservare il gruppo familiare<sup>2</sup>.

Sempre nel Preambolo della CRC si rinviene l'approccio generale a tale problematica: «il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità, deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione». Tale principio non può essere considerato come la proclamazione del diritto del minore alla famiglia, in quanto esso è enunciato nella parte dichiaratoria della CRC e non nella parte sostanziale, e conseguentemente non fa sorgere alcun obbligo in testa ai singoli Stati ratificanti (caratteristica essenziale di un diritto). Di conseguenza, più che di un diritto si tratta di un auspicio, in quanto base interpretativa per l'implementazione dei diritti enunciati, che invita a favorire soluzioni familiari o di tipo familiare.

Sulla base di quanto detto sin qui, è chiaro che dal testo della CRC emerge con forza l'indicazione a dare la precedenza a soluzioni di tipo familiare, fornendo interventi di cura sostitutivi che non allontanino il bambino dal contesto sociale con il quale egli ha più familiarità tenendo conto «della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica» (art. 20).

La condizione del bambino fuori dell'ambiente familiare è particolarmente complessa e alle osservazioni sin qui presentate si aggiungono tre problemi sostanziali a cui le previsioni della CRC fanno riferimento: cosa si intende con il termine “istituto”; come si valuta l’“adeguatezza” e come si determina l’effettiva “necessità” dell'intervento.

In merito al primo problema – cosa s'intende con il termine “istituto” – la CRC non fornisce alcuna definizione specifica né tanto meno indicazioni in merito, ma dal contesto è agevole comprendere che

---

<sup>2</sup> Ne sono un esempio: il riconoscimento del diritto del fanciullo, per quanto è possibile, a conoscere ed essere cresciuto dai propri genitori (art. 7); il divieto di essere separato dai propri genitori contro la loro volontà, salvo nel caso in cui a seguito di un accertamento giudiziale tale separazione non sia da ritenersi essenziale (art. 9); l'obbligo fatto agli Stati di fornire l'appropriata assistenza ai genitori e ai rappresentanti legali nell'esercizio della responsabilità di allevare i propri figli (art. 18); l'obbligo degli Stati di attuare programmi di prevenzione e di protezione in merito all'abuso e al maltrattamento a danno di bambini e adolescenti, al fine di fornire un supporto appropriato al bambino e a coloro che sono responsabili della sua cura (art. 19); l'obbligo degli Stati di assistere i genitori affinché possano fornire al bambino uno stile di vita adeguato e, nei casi di necessità, fornire l'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio (art. 27).

il termine fa riferimento a ogni sistemazione non di tipo familiare e potenzialmente ricompresa tra i complessi residenziali di piccole dimensioni e quelli di vecchio stile per centinaia di bambini. Ciò spiega perché, nonostante la generale, negativa connotazione della parola, in certi contesti alcuni istituti potrebbero essere qualificati come “adeguati”. Oggi, a 20 anni dall’adozione della CRC, va ricordato che il termine “istituto adeguato” è stato inserito nel testo sin dal primo disegno di questo documento nel 1982 ed è stato mantenuto nella versione definitiva adottata nel 1989, mentre l’idea della deistituzionalizzazione iniziava a diffondersi in Europa durante il 1980 (in Italia tale processo prendeva il via già a partire dagli anni Settanta) come un nuovo tipo d’approccio al fenomeno dei minori fuori dalla famiglia. Al momento dell’elaborazione della CRC la deistituzionalizzazione rappresentava un’idea molto distante dagli assetti operativi di molti Paesi del tempo, caratterizzati in prevalenza dalla presenza di istituti di grosse dimensioni (come i Paesi dell’ex Unione Sovietica ed ex socialisti, in cui tale sistema è stato messo in discussione solo durante il periodo di “transizione” nel 1990). La CRC risente, come tutti i documenti del suo genere, della relatività storica del periodo in cui fu elaborata, rispecchiandone la realtà e le esigenze, e fornisce un’enunciazione di diritti del fanciullo che non può definirsi esaustiva e chiusa.

Il secondo problema riguarda i criteri di determinazione e verifica dell’“adeguatezza”. Si tratta di un processo particolarmente complicato, dato che la prima condizione è che il servizio offerto corrisponda a una serie di criteri base così come individuati dalla CRC: “istituti”, servizi e strutture per la cura o la protezione di bambini e adolescenti devono conformarsi agli standard stabiliti dalle autorità competenti «in particolare nell’ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l’esistenza di un adeguato controllo» (art. 3, c. 3)<sup>3</sup>. Pertanto, il servizio fornito deve positivamente provvedere ai bisogni del singolo bambino in relazione alla situazione specifica in cui egli si trova, tenendo in considerazione le ripercussioni di tale intervento sulla sua vita futura. Tale aspetto dell’adeguatezza dell’intervento dipende, dunque, non solo dalla validità della decisione presa in merito al collocamento del bambino e dalla disponibilità di una pluralità di soluzioni pratiche, ma è anche inestricabilmente connessa alla realizzazione di

<sup>3</sup> Emerge che nella CRC non vi è alcun riferimento relativo, per esempio, a dimensioni, collocazione, organizzazione, regolamentazione e al fine ultimo di tali istituti, servizi e strutture. Tali standard possono rinvenirsi solo in altri documenti come la raccomandazione n. 5 del 2005 del Consiglio d’Europa, a dimostrazione della necessità di adottare delle linee guida internazionali che facilitino l’implementazione della CRC in questo ambito.

un'attività periodica di monitoraggio sull'evoluzione dei collocamenti realizzati al fine di assicurare cura e protezione efficaci, così come disposto dall'art. 25. Questo tipo di approccio necessita della piena applicazione del principio del superiore interesse del bambino e del suo diritto a veder tenute in considerazione le sue opinioni in merito alle decisioni da prendere – rispettivamente art. 3 e art. 12 –, implicando una stretta cooperazione tra il servizio di cura alternativo fornito e il sistema nazionale di protezione del minore, al fine di assicurare il ritorno del minore nella famiglia d'origine o il collocamento stabile in contesti familiari o di tipo familiare il più presto possibile. Va ricordato che uno dei problemi principali associato all'inserimento in istituto è proprio quello connesso al fatto che nella pratica tali collocamenti si protraggono per periodi di tempo molto lunghi fino a divenire permanenti, spesso perché non sono individuati con precisione i soggetti preposti alla ricerca di alternative appropriate per ogni minore.

La terza problematica affrontata dalla CRC riguarda la valutazione della “necessità” dell'allontanamento del bambino dal contesto familiare. Nel testo le parole “se necessario” si trovano prima del riferimento agli istituti, rimandando indirettamente alla deistituzionalizzazione in considerazione del fatto che al tempo l'alternativa alla famiglia di origine era l'affidamento o il collocamento a lungo termine in strutture residenziali per centinaia di bambini. Ciò ha comportato una distorsione interpretativo-applicativa di tale concetto, dato che le politiche nazionali di cura e assistenza dei bambini e degli adolescenti nella gran parte dei Paesi non erano orientate verso politiche di intervento di breve periodo destinate a far sì che il minore potesse fare ritorno nel proprio contesto familiare il prima possibile. Quindi, il “se necessario” è stato interpretato (e in alcuni contesti lo è tuttora) dal punto di vista del sistema di cura come “niente altro è disponibile”, invece che dal punto di vista del bambino come “in questo momento storico-evolutivo del singolo individuo questo tipo di intervento meglio incontra i bisogni del bambino stesso”. Questo ovviamente non è l'approccio con cui individuare soluzioni di cura appropriate alla realizzazione dell'interesse del minore ed è tale da portare ad affermare che il collocamento in istituto è un'alternativa all'adozione internazionale, assunto pericoloso in termini di valutazione della risposta più appropriata alla necessità di cura e protezione del bambino coinvolto.

La questione centrale consiste nell'analizzare con più attenzione le ragioni fondamentali a causa delle quali in Europa i bambini si trovano nella necessità di usufruire di servizi di cura al di fuori del contesto familiare, il perché tanti di loro sono in servizi residenziali e, particolarmente, perché gli istituti pubblici e privati – così poco adeguati –

continuano a esistere, mentre le politiche di supporto alle famiglie hanno serie difficoltà a diffondersi e sopravvivere<sup>4</sup>.

## 1.2 Verso l'adozione di standard internazionali

Dall'analisi svolta emerge la necessità di elaborare standard comuni e condivisi. Un primo tentativo che merita di essere menzionato, in tale direzione, è la raccomandazione Rec (2005) del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini negli istituti residenziali<sup>5</sup>. Adottata il 16 marzo del 2005, essa elabora una lista di principi e di standard di qualità miranti a ottenere il pieno rispetto dei diritti dei bambini che per i motivi più vari sono privati del contesto familiare d'origine. La raccomandazione ribadisce che, nonostante le misure preventive di supporto alla famiglia, alcuni minori avranno sempre e comunque bisogno di essere affidati a istituti residenziali all'esterno del contesto familiare, per tutelarne i diritti e gli interessi, e ricorda che il collocamento fuori famiglia è giustificato solo nel momento in cui il bambino o l'adolescente si trova in una situazione grave e tale da rendere impossibile la sua permanenza nella propria famiglia. A tale proposito, viene sottolineata l'importanza di dare al minore la possibilità di esprimere la propria opinione e la necessità di dare a tale opinione la dovuta importanza, in base all'età e alla maturità del minore stesso, nella scelta della collocazione più opportuna e più consona alle sue esigenze.

La raccomandazione termina con l'elencazione, in appendice, di linee guida e standard qualitativi su cui gli interventi nazionali devono basarsi; tra questi si ricorda: il riconoscimento della famiglia come contesto naturale per la crescita e il benessere del bambino a cui vanno destinate politiche preventive e di supporto; la considerazione del collocamento in istituto come un'eccezione, con l'obiettivo primario di operare nel superiore interesse del fanciullo e per la sua completa integrazione o reintegrazione nel tessuto sociale il più rapidamente possibile; inoltre, il contenimento del periodo di permanenza in istituti residenziali e durante il quale i genitori del minore devono rice-

<sup>4</sup> Cantwell, N., op. cit. Sempre in relazione all'approccio della Convenzione ONU in merito alla condizione di bambini e adolescenti fuori dal contesto familiare, si veda anche International social service and International reference centre for the rights of children deprived of their family, *A global policy for children and the family, provisional protective measures: the principles to be observed during the institutionalization of a child*, in «Fact sheet», n. 14, 2006, ISS/IRC.

<sup>5</sup> Raccomandazione Rec (2005)5 del Comitato dei ministri agli Stati membri, *The rights of children living in residential institutions*, adottata dal Consiglio d'Europa il 16 marzo 2005. Con riferimento al loro recepimento negli ordinamenti statali le raccomandazioni, contrariamente alle Convenzioni, appartengono agli atti non vincolanti e pertanto ricompresi nella categoria della c.d. *soft-law*: documenti d'indirizzo, ma che non implicano l'obbligo giuridico per gli Stati destinatari a darvi attuazione.

vere il supporto necessario affinché si faciliti il reinserimento del bambino nella famiglia d'origine.

Sulla stessa scia e con l'obiettivo di fornire parametri operativi in materia di minori fuori dalla famiglia, il Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni unite<sup>6</sup> ha dedicato una giornata di discussione – il 16 marzo 2005 – a questo tema, con l'obiettivo di migliorare l'implementazione della CRC in merito ai minori privati del proprio contesto familiare. Il Comitato ha dedicato un'attenzione particolare all'individuazione di soluzioni pratiche necessarie per identificare approcci operativi rispettosi dei diritti del bambino, mirando a definire quali tipi di strumenti legali siano più adatti ad assicurare la protezione e la tutela al bambino prima, durante e dopo la separazione dai genitori, quali tipi di supporti alla famiglia e politiche di cure alternative possono essere raccomandate al fine di prevenire e ridurre la separazione e, infine, quali opportunità esistono per incrementare la partecipazione dei bambini nei processi decisionali che li riguardano. Partendo dall'assunto che il bambino ha necessità di crescere in un contesto familiare, il Comitato richiede agli Stati membri di sviluppare, adottare e applicare in collaborazione con la società civile un'esauriente politica nazionale in cui non siano solo contemplati servizi sussidiari o di supporto materiale alla famiglia, ma anche servizi di assistenza sanitaria, terapie familiari di supporto all'infanzia, forme di educazione e di alloggio adeguate.

La *General discussion* propone un nuovo paradigma operativo basato su una valutazione accorta e multidisciplinare dei bisogni del bambino, realizzata al fine di prendere la decisione che meglio possa soddisfare le sue necessità. Il ricorso a misure alternative di collocamento tali da abolire le permanenze di lungo periodo facilita la realizzazione degli interessi del minore, incluso il suo sviluppo fisico, psichico, mentale, spirituale, morale e sociale in maniera rispettosa della dignità umana e tale da consentirgli di vivere in una società libera, come stabilito dall'art. 6, c. 2 della CRC. Inoltre, si richiede l'elaborazione e l'adozione di standard internazionali per la protezione e la cura alternativa dei bambini e degli adolescenti fuori dal contesto familiare sulla base dei principi del superiore interesse del fanciullo (art. 3 della Convenzione). Il Comitato sottolinea la necessità che tali standard siano uno strumento operativo che individui strumenti innovativi e di ispirazione per nuovi interventi e tipologie di servizi, in cui un ruolo essenziale è attribuito all'opinione del bambino e alle sue

---

<sup>6</sup> Il Comitato ONU sui diritti del fanciullo è l'organismo di esperti indipendenti istituito ai sensi dell'articolo 43 della CRC per monitorare i progressi compiuti dagli Stati parte nell'attuazione degli obblighi contratti al momento della ratifica.

necessità<sup>7</sup>, come poi riconosciuto in Italia dalla legge 149/2001, le cui disposizioni processuali sono entrate in vigore solo il 1° luglio 2007. Tale tipo d'approccio va sviluppato, al fine di esaltare il principio della personalizzazione degli interventi, in base al quale ogni bambino o adolescente è unico e pertanto ogni processo di separazione e di collocamento esterno alla famiglia va considerato caso per caso. Non vi è e non vi può essere una soluzione adatta per tutti, questo è il messaggio della *General discussion*. A tale proposito propone l'introduzione, tra gli standard operativi, di tempi minimi di valutazione e la destinazione di fondi, risorse umane, materiali e tecniche più consistenti all'attività di valutazione.

Il Comitato ricorda l'importanza della prevenzione dell'allontanamento attraverso l'intervento delle autorità locali nell'organizzazione di servizi di protezione di base per i membri della propria comunità. A tale proposito gli Stati sono tenuti a supportare le autorità locali con risorse umane e finanziarie appropriate, al fine di consentire ai bambini e agli adolescenti fuori dai contesti familiari di poter restare nelle comunità di appartenenza.

Sulla base di quanto sin qui esaminato possiamo affermare che, nonostante le indicazioni fornite dal Comitato nella *General discussion*, in altri documenti da questo adottati<sup>8</sup> e in altri strumenti internazionali<sup>9</sup>, le linee guida auspiccate restano parziali e limitate; pertanto lo stesso Comitato ha richiesto alla Commissione per i diritti umani di elaborare e adottare entro il 2008, attraverso un gruppo di lavoro *ad hoc*, delle li-

<sup>7</sup> La *General discussion* ribadisce che gli istituti di tipo tradizionale hanno implicazioni negative per lo sviluppo del bambino e incoraggia l'adozione di misure realistiche, trasformando gli istituti che hanno la forma di grossi centri di accoglienza, in strutture più piccole con unità specializzate, all'interno delle quali collocare un numero superiore di specialisti destinati a lavorare con i bambini, facilitando lo sviluppo di rapporti personali con gli operatori. Si consulti in merito anche International social service and International reference centre for the rights of children deprived of their family A global policy for children and family – provisional protective measures: the principles to be observed during the institutionalization of a child, in «Fact sheet» nn. 15-16, 2006, ISS/IRC. Si ricorda che la *General discussion* non ha alcuna forza vincolante da un punto di vista giuridico. Ciò nonostante è attraverso questi strumenti, e non solo, che il Comitato svolge un'attività di indirizzo costante in materia di interventi a favore di infanzia e adolescenza. Per maggiori informazioni in merito ai documenti di indirizzo prodotti dal Comitato ONU si veda: Goedertier, G., Verheyde, M. *Le attività del Committee, in Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove*, a cura di Belotti, V. e Ruggiero, R., Milano, Guerini, 2008, p. 189-218.

<sup>8</sup> Report on the Thirty-seventh session CRC/C/143, 12 January 2005.

<sup>9</sup> Altri strumenti rilevanti in materia sono la *Declaration of social and legal principles relating to the protection and welfare of children, with special reference to foster placement and adoption nationally and internationally*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 41/85 il 3 dicembre 1986 e la *Convention on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and cooperation in respect of parental responsibility and measures for the protection of children*, adottata dalla Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato il 19 ottobre 1996.

nee guida ONU per la protezione e la cura alternativa dei bambini e degli adolescenti fuori dai contesti familiari. Per dare risposta a tale richiesta il gruppo delle ONG per la Convenzione sui diritti del fanciullo<sup>10</sup> ha istituito un gruppo di lavoro destinato a collaborare con l'International Social Service e con l'UNICEF all'elaborazione di una proposta di linee guida da presentare alla Commissione ONU per i diritti umani. L'ultima versione della bozza elaborata risale a maggio 2006<sup>11</sup> e, a rispecchiare la complessità del tema affrontato, questa si presenta come un documento particolarmente articolato, il cui *iter* di elaborazione e adozione, al luglio del 2009, non è ancora giunto a conclusione<sup>12</sup>.

### 1.3 I riferimenti normativi nazionali

In Italia, così come in altri Paesi dell'Europa occidentale, il processo di deistituzionalizzazione è stato caratterizzato soprattutto dalla duplice finalità di innovare, da un lato, i profili strutturali e organizzativi dei contesti di accoglienza di bambini e ragazzi, e di qualificare, dall'altro, i processi dei servizi erogati, nella costante ricerca di un loro sempre maggiore adeguamento alla centralità dei diritti e dei bisogni individuali.

In estrema sintesi, questo percorso di trasformazione è stato rappresentato da due aspetti: dal profondo cambiamento delle condizioni istituzionali, organizzative e tecnico-professionali per lo svolgimento dell'azione di presa in carico, ascolto, cura e protezione della persona e del suo contesto sociale e familiare; dal riconoscimento di un sistema di responsabilità partecipato dai soggetti pubblici territoriali, dalle associazioni e organizzazioni del privato sociale e dalla cittadinanza, fondato sui concetti d'integrazione, sussidiarietà ed *empowerment*, orientati complessivamente alla promozione di opportunità positive, alla rimozione delle disuguaglianze e alla ricerca della piena ed effettiva esigibilità dei diritti.

Con riferimento a quest'ultimo punto si tratta di concetti presenti nel nuovo testo del titolo V della Costituzione. In particolare, all'art. 114, in cui si sancisce che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato e si riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni la condizione di enti autonomi con propri statuti, poteri e

<sup>10</sup> [www.crin.org/NGOGroupforCRC/](http://www.crin.org/NGOGroupforCRC/)

<sup>11</sup> La versione integrale del documento è consultabile all'indirizzo web: in [www.iss-ssi.org/2007/Resource\\_Centre/.../DraftGuidelinesMay06.pdf](http://www.iss-ssi.org/2007/Resource_Centre/.../DraftGuidelinesMay06.pdf)

<sup>12</sup> International social service and International reference centre for the rights of children deprived of their family, *Alternative forms of care constitute a range of options among which the best solution has to be found for each child*, in «Monthly review», n. 5/2006, May 2006, ISS/IRC. Tra i primi documenti internazionali che mirano all'individuazione di una serie di parametri in materia di protezione e tutela di bambini e adolescenti collocati fuori dai propri contesti familiari va ricordata la *Declaration of social and legal principles relating to the protection and welfare of children, with special reference to foster placement and adoption nationally and internationally*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 41/85 il 3 dicembre 1986.



funzioni in base ai principi fissati dalla Costituzione e all'art. 118, 1° e 4° comma, rispettivamente dedicati alla sussidiarietà verticale e alla sussidiarietà orizzontale.

Il processo di deistituzionalizzazione, anticipato dalla legge 328/2000 che comprende tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali gli «interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare», prende concretamente il via con l'adozione della legge 149, che stabilisce un termine (31 dicembre 2006) per la chiusura degli istituti di ricovero per bambini e adolescenti.

La legge afferma all'art. 1, c. 1, il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito del proprio contesto familiare e prosegue al c. 2 affermando che l'indigenza dei genitori non può costituire un ostacolo all'esercizio del diritto del minore a vivere nella propria famiglia, dovendo Stato, Regioni ed enti locali disporre interventi di sostegno e di aiuto al nucleo stesso, mentre il ricorso a cure alternative si rende necessario solo nel momento in cui i ragazzi si trovino, anche se solo temporaneamente, «privi di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti» (art. 2, c. 1). Le legge dà la precedenza all'affidamento presso una famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola, in grado di assicurare al minore il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno (art. 2, c. 1), e nel caso in cui ciò non sia possibile consente il collocamento del ragazzo in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza con sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare d'origine (art. 2, c. 2), ma solo nel caso in cui il bambino abbia un'età superiore ai 6 anni. Per i bambini di età inferiore ai 6 anni, la legge – in linea con le previsioni internazionali – prevede esclusivamente, oltre all'affidamento familiare, il collocamento in comunità di tipo familiare, fatta eccezione per i casi d'urgenza (art. 2, c. 3).

L'approccio normativo nazionale è dunque in piena sintonia con quanto stabilito dalla CRC e con gli standard internazionali elaborati e in corso di elaborazione che affermano prioritariamente la centralità del ruolo della famiglia per il bambino e l'importanza di adottare tutte le misure necessarie affinché questa, anche in frangenti difficili, possa di fatto espletare la sua funzione.

La legge 149/2001 testimonia un'evoluzione sociale consistente, che mira alla promozione dell'inserimento presso famiglie e comunità di tipo familiare. Infatti, in attuazione della CRC, lo stesso art. 4 della legge prevede che il ricovero in istituto sia superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante il collocamento in comunità di tipo familiare caratte-

rizzate da un'organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. È qui rinvenibile un importante tassello di congiunzione tra le prescrizioni internazionali e l'approccio del legislatore italiano che ammette la possibilità di ricorrere a una pluralità di servizi offerti purché connotati da una dimensione familiare.

La legge 149 va a integrare la precedente disposizione in materia di istituti e di servizi per l'infanzia e l'adolescenza contenuta nella legge 328, che, all'art. 22, c. 3, affermava che «per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare», disposizione poi ampliata dalla legge 149, che impone di attuare interventi di supporto alla famiglia di appartenenza e consente di ricorrere a forme di cura alternativa solo successivamente, in caso di fallimento degli interventi stessi. Al fine di garantire al minore la possibilità di crescere nel contesto familiare di appartenenza, si definisce l'affidamento come una forma di intervento temporaneo, di durata non superiore ai 24 mesi (superabili solo da parte del tribunale per i minorenni ed esclusivamente per evitare pregiudizio al bambino ex art. 4, c. 4) e finalizzato al reinserimento del figlio nel nucleo, una volta che la famiglia abbia superato la propria situazione di difficoltà.

Solo nel caso in cui non sia possibile ricorrere all'affidamento familiare i servizi possono individuare una forma di sistemazione alternativa del bambino in case famiglia o in comunità di tipo familiare. La legge 149 mira a far sì che il minore viva comunque in un contesto di tipo familiare (famiglia d'origine, affidamento familiare, collocamenti in comunità di tipo familiare), riconoscendogli il diritto a intrattenere rapporti con la famiglia d'origine e con il contesto sociale a cui appartiene e assicurandogli, in ogni caso, «il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno» senza spezzare il legame con la famiglia d'origine, nel rispetto delle raccomandazioni internazionali.

In attuazione dei principi sanciti dalla CRC si rinviene un riferimento esplicito al diritto del fanciullo a essere interpellato e ascoltato e a essere coinvolto durante tutto il processo decisionale fino al suo ritorno in famiglia o al collocamento in soluzioni alternative definitive (ex art. 4, cc. 1 e 6). Pertanto la legge 149/2001 include previsioni essenziali, in merito alla valutazione della necessità di ricorrere al collocamento fuori dalla famiglia e all'individuazione della struttura di accoglienza più idonea in relazione non solo all'interesse del minore coinvolto, ma anche tenendo conto della sua opinione. Per completezza va ricordato che a rafforzare tale approccio, sempre in attuazione degli standard internazionali, va la legge 77/2003<sup>13</sup> di ratifica della Convenzione europea sul-

<sup>13</sup> Pubblicata in GU del 18 aprile 2003, n. 91 suppl. ord.

l'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, che all'art. 3 riconosce al fanciullo il diritto di essere informato e di esprimere la propria opinione nelle procedure giudiziarie in materia familiare che lo concernono.

Il processo di deistituzionalizzazione, e quindi di riconversione degli istituti, è stato declinato a livello regionale in modo diversificato. Ciò scaturisce, prevalentemente, dalla mancata definizione delle caratteristiche degli "istituti" nella normativa nazionale, che ha ingenerato la produzione di variegate classificazioni delle strutture residenziali per minori a opera degli organismi di governo regionale e locale: l'istanza di raccordo e armonizzazione tra il livello nazionale e regionale si è espressa in alcune iniziative tra le quali si segnala in particolare quella della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 13 novembre 1997<sup>14</sup>. In quest'occasione, la Conferenza adottò un documento in base al quale i "presidi residenziali socioassistenziali per minori" furono ripartiti in quattro macrogruppi: le comunità di pronta accoglienza, le comunità di tipo familiare, le comunità educative e gli istituti. Questi ultimi sono definiti come «una struttura socioeducativa residenziale di tipo assistenziale di grosse dimensioni che raccoglie un alto numero di minori».

In questa stessa direzione si colloca anche il successivo DM 308 del 21 maggio 2001, *Requisiti minimi e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, adottato a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328*. Il decreto definisce, tra le altre, la struttura di tipo comunitario, caratterizzata per: la bassa intensità assistenziale, la bassa e media complessità organizzativa e l'essere destinata ad accogliere utenza con limitata autonomia personale, priva del necessario supporto familiare o per la quale la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o definitivamente contrastante con il piano individualizzato di assistenza (art. 7, c. 2) e per avere, per quanto riguarda i minorenni, dal punto di vista strutturale, una capacità ricettiva di massimo 10 posti, più 2 per le emergenze (allegato A del decreto stesso). Si deve arrivare invece a oggi, al 2009, per giungere alla proposta di definizione di un glossario comune per i servizi sociali qual è il "Nomenclatore" curato dal CISIS.

In definitiva, troviamo una corrispondenza con un principio sancito a livello internazionale e che per la prima volta fa la sua comparsa in una disposizione nazionale: si tratta di un elemento indispensabile nella pianificazione e prestazione dei servizi ai minori fuori dalla famiglia e cioè il "piano educativo individualizzato", in cui trova spazio una valutazione operativa personale e individualizzata da parte dei

---

<sup>14</sup> Atto n. 357 del 13 novembre 1997.

1.4 L'analisi della  
produzione legislativa  
e amministrativa  
regionale<sup>15</sup>

servizi territoriali, basata su una personalizzazione dell'intervento e legata allo studio del singolo caso. Occorre peraltro riconoscere come anche la legge 149/2001, anticipando le stesse elaborazioni internazionali, affermi con forza la centralità delle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza quale impegno per il governo, le istituzioni, i servizi, le famiglie e la collettività chiamati, come già detto, a esercitare la propria corresponsabilità nel progettare in modo condiviso gli interventi più adeguati per i bambini e gli adolescenti.

Come già accennato, il processo di deistituzionalizzazione si caratterizza a livello regionale per una consistente disomogeneità. Dall'analisi risulta che questa emerge sin dalla scelta dello strumento attraverso il quale si disciplina la riconversione delle strutture presenti e l'eventuale sistema di interventi destinato all'infanzia e all'adolescenza. Un primo criterio di comparazione, che consente di raggruppare, in modo non esclusivo, in quattro macrogruppi le realtà regionali, riguarda proprio le caratteristiche dello strumento con cui le singole Regioni hanno provveduto e provvedono agli interventi per i minori fuori del contesto familiare.

Il primo macrogruppo è rappresentato dalle Regioni che hanno provveduto all'adozione di una legislazione specifica in materia di servizi socioassistenziali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Si tratta di sole sette Regioni e Province autonome: Abruzzo<sup>16</sup>, Emilia-Romagna<sup>17</sup>, Calabria<sup>18</sup>, Lombardia<sup>19</sup>, Marche<sup>20</sup>, Provincia autonoma di Bolzano<sup>21</sup> e Valle d'Aosta<sup>22</sup>.

<sup>15</sup> I materiali normativi su cui è stata realizzata l'analisi sottostante sono riportati in nota accanto al nominativo di ogni singola Regione menzionata. Tale materiale, frutto di un'attività di reperimento realizzata dal settore documentazione giuridica del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stato sottoposto a un'operazione di convalida da parte dei referenti regionali competenti in materia e i cui nominativi sono riportati in Appendice.

<sup>16</sup> LR n. 15/1989, Regione Abruzzo, *Norme per l'organizzazione e la gestione di interventi e servizi socio-assistenziali in favore di minori*.

<sup>17</sup> LR n. 14/2008, Regione Emilia-Romagna, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*.

<sup>18</sup> LR n. 21/1996, Regione Calabria, *Servizi socio-assistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria*.

<sup>19</sup> LR n. 34/2004, Regione Lombardia, *Politiche regionali per i minori*.

<sup>20</sup> LR n. 28/2008, Regione Marche, *Sistema regionale integrato degli interventi a favore dei soggetti adulti e minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria ed a favore degli ex detenuti*.

<sup>21</sup> Provincia autonoma di Bolzano, LP n. 6/1976, *Ordinamento dell'Istituto provinciale assistenza all'infanzia*, e LP n. 33/1987, *Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni*.

<sup>22</sup> LR n. 17/1984, Regione Valle d'Aosta, *Interventi assistenziali ai minori*.

Tuttavia, mentre per alcune di queste realtà è possibile riscontrare una certa omogeneità, se non altro nell'approccio, altre più che far riferimento al tipo di sistema o rete di servizi che intendono attuare, disciplinano l'organizzazione e la gestione di particolari servizi regionali. È questo il caso della Calabria e delle Marche, che disciplinano specificatamente i servizi socioassistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, e della Valle d'Aosta, che disciplina le forme di assistenza economica a favore dei minori in famiglie bisognose.

Elementi comuni sono riscontrabili in due delle Regioni in esame, Abruzzo e Lombardia, che disciplinano l'organizzazione e la gestione d'interventi socioassistenziali in favore di bambini e adolescenti, attribuendo preminenza a interventi a prevenzione di situazioni di bisogno familiare, di emarginazione e di disadattamento sociale, attraverso il sostegno alle famiglie con figli minorenni per l'esercizio dei loro compiti di mantenimento, educazione e istruzione. A tali interventi si affianca una rete di servizi volta a rimuovere le cause del disagio e a tutelare il minore in caso d'inesistenza o d'inadeguatezza della famiglia d'origine. In entrambe queste Regioni ritroviamo l'esplicito riferimento alla "uguaglianza delle prestazioni" senza alcuna discriminazione in base a sesso, diversa abilità, nazionalità, etnia, religione e condizione economica. In particolare, l'Abruzzo sottolinea il ricorso a servizi differenziati solo in relazione alla specificità dell'esigenza. Sulla stessa scia si pone anche l'Emilia-Romagna la cui legge regionale, se pur non incentrata esclusivamente sui servizi socioassistenziali, partendo dal riconoscere i bambini, gli adolescenti e i giovani come soggetti autonomi titolari di diritti propri, persegue con un approccio olistico il benessere e il pieno sviluppo di questi nelle loro famiglie come condizione necessaria allo sviluppo sociale, culturale ed economico della società regionale.

Per quanto riguarda le dimensioni delle strutture, le caratteristiche di queste e le modalità di intervento, per l'Abruzzo si determinano con chiarezza le competenze in materia al fine di predisporre le strutture socioassistenziali più idonee e potenziare quelle esistenti sul territorio, dedicando una particolare attenzione alla formazione del personale e favorendo forme di assistenza legale per il minore al fine di intraprendere azioni legali autonome a sua tutela. La Lombardia, invece, fornisce i principi generali e gli obiettivi delle politiche per i minori, oltre ai compiti assegnati ai diversi attori istituzionali. L'organizzazione dei servizi prevede la creazione di una "rete d'offerta sociale", una "rete d'offerta sociosanitaria" e una "rete d'offerta sanitaria" e rinvia esplicitamente alle convenzioni internazionali vigenti in materia. L'Emilia-Romagna delinea una programmazione regionale attenta all'integrazione delle politiche e dei programmi regionali in diversi ambiti tra cui quello sociale, scolastico, formativo, sanitario, abitativo e culturale supportati da una contestuale integrazione istituzionale con

gli enti locali nella funzione di governo, programmazione, regolazione e monitoraggio degli interventi; una particolare attenzione è attribuita alla qualificazione dei servizi e degli interventi, anche tramite la formazione degli operatori pubblici e privati, e si assicura una programmazione costante e attenta alle esigenze delle varie età dei soggetti in prospettiva evolutiva facendo riferimento alle Convenzioni internazionali che ne tutelano i diritti e gli interessi.

Un'esperienza a sé stante è quella della Provincia autonoma di Bolzano in cui non è presente una legge specifica, bensì due leggi provinciali, destinate una alla creazione dell'Istituto di assistenza all'infanzia cui si attribuiscono compiti di accoglienza e assistenza temporanea di bambini fino a 3 anni e di donne in gravidanza nei casi di particolare bisogno, l'altra alla formulazione di una normativa specifica sull'affidamento, in cui si definiscono le tipologie di affidamento, i requisiti, i compiti degli affidatari e quelli della famiglia naturale.

Un secondo raggruppamento riguarda le Regioni che hanno introdotto solo o anche disposizioni specifiche in materia di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza in leggi regionali che disciplinano il sistema socioassistenziale regionale o sistemi integrati di protezione e assistenza alla persona<sup>23</sup>. In questo raggruppamento si collocano 17 Regioni – Basilicata<sup>24</sup>, Calabria<sup>25</sup>, Campania<sup>26</sup>, Emilia-Romagna<sup>27</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>28</sup>, Lazio<sup>29</sup>, Liguria<sup>30</sup>, Lombardia<sup>31</sup>,

<sup>23</sup> Sulla base della documentazione pervenuta le Regioni non ricomprese in questo raggruppamento, vale a dire: Abruzzo, Marche, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta, hanno dedicato una particolare attenzione agli interventi per minori attraverso l'adozione di leggi regionali specifiche; si veda per questo il primo raggruppamento.

<sup>24</sup> Regione Basilicata, LR n. 14/2007, *Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14 febbraio 2007, n. 4 (Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale)*; LR n. 4/2007, *Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*.

<sup>25</sup> LR n. 23/2003, Regione Calabria, *Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)*.

<sup>26</sup> LR n. 11/2007 Regione Campania, *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*.

<sup>27</sup> LR n. 2/2003, Regione Emilia-Romagna, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, ora integrata, per quanto riguarda le politiche per minori, dalla LR 14/2008, citata nel primo macrogruppo.

<sup>28</sup> LR n. 33/1988, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, *Piano socio-assistenziale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*; LR n. 6/2006, *Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*.

<sup>29</sup> LR n. 38/1996, Regione Lazio, *Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio*; LR n. 41/2003, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali*.

<sup>30</sup> LR n. 12/2006, Regione Liguria, *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari*.

<sup>31</sup> LR n. 3/2008, Regione Lombardia, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario* e LR n. 5/2006, *Disposizioni in materia di servizi alla persona e alla comunità*.

Molise<sup>32</sup>, Piemonte<sup>33</sup>, Provincia autonoma di Trento<sup>34</sup>, Puglia<sup>35</sup>, Sardegna<sup>36</sup>, Sicilia<sup>37</sup>, Toscana<sup>38</sup>, Umbria<sup>39</sup> e Veneto<sup>40</sup> – alcune delle quali hanno disciplinato la materia in leggi sia specifiche per l'ambito minorile, sia generali in materia di servizi sociali.

Dalla normativa presa in esame emerge che, in piena sintonia con gli obiettivi internazionali sopra richiamati, in tutte le Regioni i riferimenti ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza inseriti negli atti normativi dedicati ai sistemi socioassistenziali regionali o ai sistemi integrati di protezione e assistenza alla persona sono accomunati dall'operare al fine di valorizzare e sostenere il ruolo essenziale delle famiglie nella formazione e cura della persona durante tutto l'arco della vita, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale. Pertanto un obiettivo primario è quello di sostenere le famiglie nei momenti di difficoltà e disagio in modo da consentire loro l'assunzione e l'effettivo svolgimento degli specifici compiti di cura di cui sono investite nei confronti di figli minorenni. Le politiche dedicate specificamente all'infanzia e all'adolescenza consistono invece nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a garantire al minore la protezione e le cure necessarie per il suo benessere e a promuoverne il pieno e armonico sviluppo psicofisico, l'educazione e la crescita in un idoneo ambiente familiare e sociale: l'attuazione e il temperamento delle politiche rivolte da una parte alle famiglie e dall'altra all'infanzia e all'adolescenza concorrono all'attuazione dei principi fissati dalla comunità internazionale.

Inoltre, in tutte le disposizioni normative si fa riferimento all'accoglienza in strutture a ciclo residenziale, comunità di tipo familiare e famiglie come a un intervento finalizzato a soddisfare le esigenze di soggetti in età evolutiva e la cui famiglia si trova nella comprovata

---

<sup>32</sup> LR n. 1/2000, Regione Molise, *Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza*.

<sup>33</sup> LR n. 1/2004, Regione Piemonte, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*.

<sup>34</sup> LP n. 14/1991, Provincia autonoma di Trento, *Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento*; LP n. 13/2007, *Politiche sociali nella provincia di Trento*.

<sup>35</sup> LR n. 19/2006, Regione Puglia, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*.

<sup>36</sup> LR n. 23/2005, Regione Sardegna, *Sistema integrato dei servizi alla persona*.

<sup>37</sup> LR n. 22/1986, Regione Siciliana, *Riordino dei servizi e delle attività socio - assistenziali in Sicilia*.

<sup>38</sup> LR n. 41/2005, Regione Toscana, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela della cittadinanza sociale*.

<sup>39</sup> LR n. 3/1997, Regione Umbria, *Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali*.

<sup>40</sup> LR n. 55/1982, Regione Veneto, *Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale* e LR n. 22/2002, *Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali*.



temporanea impossibilità o inidoneità ad assolvere il proprio ruolo ex art. 2 della legge 184/1983. In altre parole, si predispone una possibilità concreta di recupero per le famiglie in difficoltà.

All'interno della normativa di settore vengono definiti gli interventi integrativi o sostitutivi delle funzioni familiari e le diverse tipologie individuate dalla 149/2001, come i servizi a carattere semiresidenziale, gli interventi di assistenza domiciliare, l'affidamento familiare dei minori, l'accoglienza presso famiglie o singoli, gli interventi di pronta accoglienza e i servizi a carattere residenziale. Invece, solo in alcuni casi vi sono riferimenti alle dimensioni delle strutture e alla possibilità numerica di accoglienza di queste che, in molti casi, sono poi contenuti in atti amministrativi.

Sempre limitandosi al solo livello legislativo e alle leggi generali in materia di servizi socioassistenziali, solo in alcuni casi si afferma esplicitamente di voler promuovere l'affidamento attraverso la selezione e la preparazione degli affidatari; le prescrizioni agli affidatari e l'attività d'assistenza tecnica e d'appoggio agli stessi; la cura del collegamento fra famiglia d'origine e affidatari, la prevenzione e la soluzione di conflitti, l'appoggio per il ritorno del minore in essa; la vigilanza durante l'affidamento, tenendo informata l'autorità giudiziaria competente. Infatti, in alcune Regioni tali questioni sono state trattate in documenti di natura amministrativa<sup>41</sup>.

Diverse Regioni riconoscono un ruolo importante a vigilanza e controllo – da realizzare in stretta collaborazione con la magistratura minorile e con il servizio d'igiene pubblica dell'azienda USL destinati ad accertare la rispondenza dei servizi ai requisiti organizzativi, strutturali e funzionali stabiliti dal piano socioassistenziale regionale, a verificare il rispetto delle disposizioni che regolano i servizi, a controllare le condizioni dei soggetti ospiti e l'adeguatezza delle prestazioni sotto il profilo quantitativo e qualitativo, nonché l'attuazione degli interventi educativi e riabilitativi. Le azioni di controllo devono tendere, inoltre, ad accertare il rispetto dei diritti degli utenti e in particolare, nella verifica della qualità e dell'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni erogate, a garantire il fine di promozione della qualità della vita e del benessere fisico e psichico delle persone che usufruiscono dei servizi o sono ospitate nelle strutture. Si tratta di previsioni generali che solo in alcuni casi specifici fanno riferimento al fanciullo collocato in uno dei servizi previsti; si parla in maniera esplicita di inter-

<sup>41</sup> Ne sono esempi l'Emilia-Romagna con la DGR n. 846/2007, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi* (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche); la Provincia autonoma di Bolzano con DPGP n. 19/1989, *Regolamento di esecuzione della legge provinciale 21 dicembre 1987, n. 33, concernente «Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni»*.

venti personalizzati o comunque basati sulla condizione particolare del minore coinvolto in pochissimi casi e in altrettanto pochi casi si fa riferimento all'ascolto del bambino e dell'adolescente. Sulla tempestività della segnalazione da parte dei servizi di assistenza, a conoscenza dello stato d'abbandono di un bambino all'autorità giudiziaria vi sono pochissime indicazioni.

Un terzo raggruppamento possibile è quello delle Regioni in cui disposizioni specifiche in materia di bambini e adolescenti accolti in realtà esterne alla famiglia sono contemplate anche in delibere, decreti e regolamenti regionali: si tratta di Basilicata<sup>42</sup>, Calabria<sup>43</sup>, Campania<sup>44</sup>, Emilia-Romagna<sup>45</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>46</sup>, Lazio<sup>47</sup>, Liguria<sup>48</sup>, Lombardia<sup>49</sup>, Marche<sup>50</sup>,

<sup>42</sup> DGR n. 517/2008, Regione Basilicata, *Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare*: Approvazione.

<sup>43</sup> DGR n. 706/2007, Regione Calabria, *Linee-guida sull'affidamento familiare della Regione Calabria*. Revoca Delib.G.R. n. 474/2002.

<sup>44</sup> DGR n. 644/2004, Regione Campania, convalidata con RR 3/2005 *Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare*. DGR n. 2111/2006, *Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari contrasto all'istituzionalizzazione dei minori in difficoltà personali e/o socio-familiari. Sostegno affido temporaneo*. Regione Campania, Reg. 18 dicembre 2006, n. 6, *Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone diversamente abili e minori*.

<sup>45</sup> DGR n. 846/2007, Regione Emilia-Romagna, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi* (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche), che ha superato e sostituito la disciplina relativa ai minori prima contenuta in DGR n. 564/2000, *Direttiva regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di AIDS, in attuazione della l.r. 12/10/1998, n. 34*.

<sup>46</sup> Decreto del Presidente della Giunta n. 83/1990, Regione Friuli Venezia Giulia, *Regolamento di esecuzione previsto, per le strutture di accoglimento residenziale per finalità assistenziali, dai commi 3 e 4 dell'articolo 15 della legge regionale 19 maggio 1988, n. 33*.

<sup>47</sup> DGR n. 1305/2004, Regione Lazio, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della L.R. n. 41/2003 e DGR n. 498/2006, Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale d'accoglienza temporanea in semiautonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi*.

<sup>48</sup> DGR n. 1627/2001, Regione Liguria, *Protocollo operativo delle linee d'intervento e regolamento 2/2005, Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semiresidenziali e reti familiari per minori e specificazione per i presidi di ospitalità collettiva*. DGR 2755/1997, *Linee regionali di indirizzo per l'affido familiare*.

<sup>49</sup> DGR n. 7/2005, Regione Lombardia, *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzati per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori*.

<sup>50</sup> DGR n. 869/2003, Regione Marche, *Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modifiche*; DGR n. 643/2004, *Approvazione atto d'indirizzo concernente: "Sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche: sviluppo programmatico e organizzativo"*; regolamento n. 1/2004, *Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale e regolamento n. 4/2006, Modifica al regolamento regionale 8 marzo 2004, n. 1 "Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale"*.

Molise<sup>51</sup>, Piemonte<sup>52</sup>, Provincia autonoma di Bolzano<sup>53</sup>, Provincia autonoma di Trento<sup>54</sup>, Puglia<sup>55</sup>, Sardegna<sup>56</sup>, Sicilia<sup>57</sup>, Toscana<sup>58</sup>, Umbria<sup>59</sup>, Valle d'Aosta<sup>60</sup> e Veneto<sup>61</sup>.

<sup>51</sup> DGR n. 203/2006, Regione Molise, *Delib. C.R. 12 novembre 2004, n. 251* - "Piano Sociale Regionale Triennale 2004/2006" - *Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori* - Provvedimenti.

<sup>52</sup> DGR n. 41/2004, Regione Piemonte, *Tipologia, requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori*; DGR n. 79-11035/2003 *Approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della L. n. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia"* (modifica L. n. 184/1983).

<sup>53</sup> DPGP n. 19/1989, Provincia autonoma di Bolzano, *Regolamento di esecuzione della LP 21 dicembre 1987, n. 33, concernente «Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni»*.

<sup>54</sup> DPGP n. 363/2007, Provincia autonoma di Trento, *Approvazione delle linee guida per il funzionamento dei servizi socio-educativi per i minori*.

<sup>55</sup> DGR n. 494/2007, Regione Puglia, *Linee-guida sull'affidamento familiare dei minori in attuazione della legge n. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia"* (modifica legge n. 184/1983). *Approvazione*.

<sup>56</sup> Decreto presidenziale n. 4/2008, Regione Sardegna, *Regolamento di attuazione dell'articolo 43 della legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23. Organizzazione e funzionamento delle strutture sociali, istituti di partecipazione e concertazione*.

<sup>57</sup> Decreto presidenziale 4 novembre 2002, Regione Siciliana, *Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana*; decreto presidenziale n. 543 dell'8 ottobre 2008, *Approvazione del piano di riequilibrio distrettuale delle strutture residenziali per minori*; decreto presidenziale 26 maggio 2006, *Standard strutturali ed organizzativi della tipologia di servizio denominata "Casa famiglia" relativa alla sezione minori dell'albo di cui all'art. 26 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22*; decreto presidenziale 28 maggio 1987, *Regolamento-tipo sull'organizzazione dei servizi socio-assistenziali*; decreto presidenziale 29 giugno 1988, *Standard strutturali ed organizzativi dei servizi e degli interventi socio assistenziali previsti dalla legge regionale 9 maggio 1986, n. 22*.

<sup>58</sup> DGR n. 139/2006, Regione Toscana, *Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socio-educativi*; DGR n. 313/2002, *Approvazione "Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento dei minori"*; DGR n. 566/2006, LR 41/2005 - *Approvazione dello schema regionale di carta dei servizi sociali*; decreto del Presidente della Giunta regionale della Toscana n. 15/2008, *Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)*.

<sup>59</sup> Regolamento n. 8/2005, Regione Umbria, *Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semi-residenziale per soggetti in età minore* e DCR n. 20/2000, *Legge 28 agosto 1997, n. 285, recante disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Definizione degli ambiti territoriali di intervento e delle linee di indirizzo per l'attuazione della legge medesima - triennio 2000/2002 - Ripartizione del finanziamento per l'anno 2000*.

<sup>60</sup> DGR n. 5190/2002, Regione Valle d'Aosta, *Approvazione, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 18/2001, degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori*.

<sup>61</sup> DGR n. 569/2008, Regione Veneto, *Approvazione delle Linee guida 2008 per la protezione e la tutela del minore*. DGR n. 2416/2008, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore - Biennio 2009/2010*, DGR n. 3791/2008 *Approvazione delle "Linee guida 2008 per i servizi sociali e socio sanitari: L'affido familiare in Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare"*; regolamento n. 8/1984, *Determinazione degli standard relativi ai servizi sociali, punti 1, 2 e 3 dell'articolo 23 della legge regionale 15 dicembre 1982, n. 55: «Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale»*.

Tra queste 20 Regioni è possibile fare un'ulteriore ripartizione.

In 3 di esse – Calabria, Emilia-Romagna e Lombardia – la regolamentazione dei servizi dedicati alla cura e alla protezione dei bambini e degli adolescenti privi di un contesto familiare di riferimento è fornita attraverso tre livelli di atti legislativi e amministrativi: l'adozione di una legislazione regionale specifica sui servizi a favore d'infanzia e adolescenza; la presenza di una normativa regionale sui servizi socioassistenziali in cui alcune disposizioni sono dedicate ai bambini e adolescenti fuori dalla famiglia; l'integrazione di tali previsioni con atti quali delibere, regolamenti e decreti regionali. Per quanto riguarda questi ultimi atti, va precisato che per alcune Regioni si tratta di disposizioni che mirano a determinare principi e strumenti relativi all'affidamento familiare e in comunità elencando le diverse tipologie di affidamento, i soggetti coinvolti, la formazione e i requisiti minimi degli affidatari, la progettazione relativa ai rapporti tra affidatario, affidato e famiglia naturale.

Un altro sottoinsieme è costituito da Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto, che non dispongono di una normativa regionale specifica sui servizi socioassistenziali a favore di bambini e adolescenti fuori dalla famiglia, ma riservano una particolare attenzione a tale realtà nella normativa sul sistema socioassistenziale e a cui si integrano atti quali delibere, regolamenti e decreti.

Un ulteriore sottogruppo è costituito dalle Regioni che hanno adottato una legislazione regionale specifica in materia di servizi socioassistenziali a favore dei minorenni e a cui si accompagnano disposizioni attuative prevalentemente contenute in delibere, regolamenti e decreti regionali, si tratta di Marche, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta. In questi documenti si determinano i principi e gli strumenti in materia d'affidamento familiare.

Le norme prevedono altresì molteplici forme d'assistenza a favore dei minori: la comunità educativa; la casa famiglia; le strutture semi-residenziali; le "comunità genitore-bambino"; i "progetti per l'autonomia" (a favore dei ragazzi ormai verso la maggiore età e in uscita dalle strutture residenziali); le "reti di famiglie" (dove l'accoglienza e la cura del disagio del minore è supportata da un gruppo di famiglie associate). In alcuni casi si è provveduto con delibera all'indicazione di regole operative per la riorganizzazione delle équipes territoriali per le adozioni nazionali e internazionali e del protocollo operativo relativo alle diverse realtà coinvolte dalle procedure d'adozione.

Inoltre, in alcuni di questi documenti si precisa e si integra quanto affermato in via generale dalle leggi regionali in materia di servizi socioassistenziali, indicando di volta in volta gli indirizzi e le linee guida

dell'affidamento o, ancora, una disciplina specifica per la prevenzione e il contrasto del maltrattamento e dell'abbandono dei minori. In alcuni casi s'individuano i presupposti giuridici per la tutela del minore, le diverse competenze degli enti, dei servizi sanitari e degli organi giudiziari – sia in ambito civile, sia in ambito penale – si approva lo schema della “carta dei servizi” richiamando la legge 328/2000, s'individuano i principi e i criteri organizzativi dei fornitori di servizi e la procedura per la presa in carico. In altri casi si determinano le procedure di rilascio dell'autorizzazione al funzionamento dei servizi socioassistenziali a carattere residenziale e semiresidenziale a favore dei minori, se ne definiscono le finalità, le figure professionali necessarie, la vigilanza e il controllo dei centri autorizzati e le varie caratteristiche dei servizi a favore dei minori. Proprio in questo terzo raggruppamento ritroviamo una disciplina più dettagliata dei servizi, molto più precisa di quella presente nella legislazione regionale specifica (primo raggruppamento) e che consente di meglio comprendere l'interesse alla condizione del minore coinvolto e alla tutela dei suoi diritti e necessità. Ci si trova davanti a strumenti di attuazione che delineano competenze, principi e criteri operativi, caratteristiche strutturali e professionali dei sistemi di intervento, sottolineandone le finalità e gli obiettivi primari.

Anche in questo terzo raggruppamento di Regioni, così come nei due precedenti, emerge la condivisione dell'importanza del contesto familiare per un ottimale sviluppo del bambino: la famiglia è intesa come risorsa primaria indispensabile per il benessere e la crescita psicofisica e, pertanto, le condizioni di indigenza dei genitori o del singolo genitore non possono essere di ostacolo all'esercizio della genitorialità. L'affidamento familiare è inteso come prima risorsa da esperire, in quanto intervento d'aiuto e sostegno al minore e alla sua famiglia, posto che tale intervento deve essere concepito per non pregiudicare la continuità del rapporto educativo con la famiglia, anzi, per supportarla in vista di agevolare il reinserimento una volta cessata la sua condizione di temporaneo disagio. In un caso (Emilia-Romagna), allo scopo di pervenire alla migliore soluzione nel superiore interesse del minore, con legge si attribuisce pari dignità all'affidamento familiare e all'inserimento all'interno di comunità che garantiscono un'accoglienza di tipo familiare, pur nel riconoscimento delle specificità di ciascuna opzione. La scelta del tipo di accoglienza, nel rispetto dei provvedimenti giudiziari, è determinata dalle esigenze del bambino, dell'adolescente e della sua famiglia e dall'opportunità di ridurre al minimo la permanenza fuori dalla famiglia d'origine.

Compare in maniera ricorrente un elemento centrale delle elaborazioni internazionali, e cioè l'individualizzazione o personalizzazione dell'intervento, frutto di una valutazione realizzata caso per caso e di una coerente applicazione di tale criterio realizzata con l'obiettivo di

rispondere pienamente alle esigenze del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, garantendo l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive con adulti e coetanei. Altro fattore essenziale, ribadito in maniera particolare in relazione all'affidamento familiare, è rappresentato per alcune Regioni dal momento della valutazione intesa come monitoraggio sull'efficacia dell'intervento e sugli effetti positivi prodotti in relazione alla condizione personale del bambino, l'importanza della specializzazione del personale e dei soggetti coinvolti anche attraverso l'istituzione di un'anagrafe degli affidatari.

L'importanza di far ricorso a strutture a carattere familiare emerge, inoltre, in particolare quando si affronta la questione della riconversione degli istituti, così come stabilito dalla legge 149: in alcuni casi, prevedendo l'adozione di piani di riconversione intesi come riduzione della capienza massima e raggiungimento degli standard strutturali, organizzativi e gestionali previsti per le comunità di tipo familiare, nonché la promozione e sensibilizzazione della cultura dell'accoglienza familiare; in altri casi, prefigurando quale soluzione prioritaria il potenziamento sul territorio del ricorso agli affidi familiari.

Sempre in relazione a questo terzo raggruppamento di Regioni, il riferimento al rispetto dei diritti del fanciullo risulta presente in maniera trasversale in diversi documenti analizzati: è esplicitamente presente in alcune realtà regionali, in altri casi si sottolinea che per il perseguimento delle finalità degli interventi è necessario adottare metodi fondati sul rispetto dei diritti del fanciullo, sull'ascolto e sulla partecipazione dello stesso al progetto personalizzato ed elaborato nel rispetto della sua dignità e dei suoi bisogni.

Un quarto e ultimo raggruppamento è quello relativo alle Regioni che hanno introdotto nelle leggi regionali in materia di politiche per la famiglia delle previsioni più specifiche nei confronti degli interventi di supporto ai nuclei familiari, al fine di prevenire l'allontanamento dei figli: Calabria<sup>62</sup>, Friuli Venezia Giulia<sup>63</sup>, Lazio<sup>64</sup>, Lombardia<sup>65</sup> e Sicilia<sup>66</sup>.

Le disposizioni esaminate individuano una normativa generale in merito alle politiche familiari, comprendendo alcune disposizioni relative ai minori fuori dalla famiglia e agli interventi volti alla prevenzione e alla cura dei minori in situazione di disagio, e contemporaneamente individuano le competenze e gli obiettivi in relazione al soste-

<sup>62</sup> LR n. 1/2004, Regione Calabria, *Politiche regionali per la famiglia*.

<sup>63</sup> LR n. 49/1993, Regione Friuli Venezia Giulia, *Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori* e LR n. 11/2006, *Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*.

<sup>64</sup> LR n. 32/2001, Regione Lazio, *Interventi a sostegno della famiglia*.

<sup>65</sup> LR n. 23/1999, Regione Lombardia, *Politiche regionali per la famiglia*.

<sup>66</sup> LR n. 10/2003, Regione Siciliana, *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia*.

gno delle famiglie e alla tutela dei minori. Filo conduttore di tali disposizioni è il riconoscimento del valore della maternità e della paternità e della promozione del benessere dei componenti del nucleo familiare: si individuano, pertanto, interventi di sostegno alla procreazione libera e consapevole e volti a superare eventuali limitazioni di carattere economico e sociale. Altrettanto importante è l'attenzione accordata al supporto della famiglia attraverso interventi che ne favoriscano e sostengano la costituzione e lo sviluppo attraverso la rimozione di tutti gli ostacoli che creano difficoltà nel corso della vita familiare, quali quelli di carattere abitativo, economico e quelli relativi alle condizioni di salute.

Tuttavia, i cenni alla condizione dei minori fuori dalla famiglia in tali documenti sono piuttosto sporadici, laddove si richiama l'adozione e l'affidamento o – come accade nei casi in cui è presente un osservatorio permanente sulle famiglie – là dove si assegna a questo organismo il compito di sviluppare analisi e studi sulle situazioni di disagio, di devianza e di violenza che interessano la famiglia, così che sulla base di queste informazioni possano fondarsi sia interventi di sostegno mirato nel contesto famiglia sia interventi esterni al nucleo in campo educativo, socioassistenziale, sociosanitario.

Infine, in molti casi la promozione di attività di protezione, assistenza e consulenza a sostegno dei soggetti privi per qualsiasi motivo di un contesto familiare, anche se solo temporaneamente, è esplicitamente collegata al potenziamento dei servizi nel rispetto dei diritti del bambino.

### 1.5 Autorizzazione, accreditamento e requisiti dei servizi e delle strutture

Tra i numerosi aspetti emersi in sede di analisi delle norme regionali, molti dei quali richiederebbero una trattazione specifica e dettagliata, si ritiene particolarmente significativo il complesso di disposizioni che riguardano il funzionamento dei servizi e in particolare le disposizioni di natura amministrativa e legislativa con cui le Regioni predispongono standard, linee guida, parametri di autorizzazione e di accreditamento, sia per la numerosità di questi provvedimenti, sia perché si ritiene che essi possono rappresentare la cartina di tornasole per verificare l'applicazione concreta dei principi – internazionali e statali – a protezione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in difficoltà. Su questi aspetti, a titolo esemplificativo, sono di seguito commentate alcune esperienze regionali.

#### Autorizzazione e accreditamento

Sulla base della documentazione segnalata, risultano 16 le Regioni che hanno affrontato tali aspetti con strumenti di natura diversa – legislativa e/o amministrativa: Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto. A queste si devono aggiungere in questo elenco le Regioni



mancanti, presenti nel secondo raggruppamento, che hanno disciplinato l'autorizzazione e l'accreditamento nella legge che si occupa in generale di servizi sociali o sociosanitari.

Le Regioni hanno scelto, in conformità con quanto previsto dalla legge 328/2000, di stabilire anche per i servizi rivolti ai minori fuori famiglia requisiti e standard strutturali e organizzativi, spesso ricorrendo agli strumenti dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento. Mentre per quanto riguarda l'autorizzazione al funzionamento, istituto noto al sistema amministrativo e già applicato dalle Regioni sulla base delle norme antecedenti al 2000, la funzione riconosciuta è quella di condizione per il funzionamento dei servizi, indipendentemente dall'esistenza di rapporti economici con l'ente pubblico, per quanto riguarda l'accreditamento, istituto nuovo per l'ambito sociale (previsto per la prima volta dalla legge 328/2000), si rilevano una molteplicità di finalizzazioni.

Nel caso della Puglia, l'autorizzazione al funzionamento dà luogo all'iscrizione nei registri regionali, che "garantisce ai cittadini la qualità delle prestazioni", mentre l'accreditamento è condizione per instaurare rapporti economici al fine dell'erogazione delle prestazioni a carico degli enti pubblici, della partecipazione all'istruttoria pubblica e all'attuazione dei piani di zona, nonché per l'erogazione da parte dei Comuni dei titoli validi per l'acquisto di servizi socioassistenziali. I requisiti specifici e le modalità per l'autorizzazione e per l'accreditamento dei servizi per minori sono stabiliti con regolamento. Anche nei casi nei quali è prevista l'autorizzazione automatica, in seguito a denuncia di inizio attività, l'iscrizione nei registri regionali è effettuata previa verifica del rispetto di tutti i requisiti richiesti per l'autorizzazione e, nell'ipotesi in cui si accerti l'insussistenza dei requisiti prescritti, è disposta l'immediata cessazione del servizio, eventualmente già attivato.

La Liguria, nella legge del 2006 sulla promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari, ha previsto che le strutture residenziali e semiresidenziali pubbliche e private che erogano prestazioni sociali e sociosanitarie, precedentemente normate da apposita legge in materia di autorizzazione vigilanza e accreditamento, siano soggette ad autorizzazione al funzionamento o a comunicazione di avvio delle attività «per garantire l'idoneità dei servizi resi, la qualità assistenziale, la sicurezza degli ospiti e dei lavoratori».

La Sardegna, nella legge sul Sistema integrato dei servizi alla persona, ha previsto l'autorizzazione per le strutture destinate ad attività sociali e sociosanitarie e, inoltre, per i servizi e le strutture già operanti e di nuova istituzione rivolti a minori, per interventi sociali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia. L'accreditamento costituisce requisito indispensabile per erogare servizi e interventi sociali e

sociosanitari per conto di enti pubblici, sulla base di concessioni di titoli di acquisto, di convenzioni e in attuazione degli accordi contrattuali regionali e della programmazione locale.

In 2 casi (Veneto e Marche) si riscontra la presenza di una mole cospicua di interventi legislativi e amministrativi di definizione dei parametri su menzionati (standard, linee guida, requisiti di autorizzazione e accreditamento). In 4 regioni (Lombardia, Marche, Molise e Veneto) risultano presenti contestualmente disposizioni in materia di autorizzazione e accreditamento specifiche per il settore minori, mentre in altre 4 (Campania, Emilia-Romagna, Lazio e Umbria), esistono disposizioni che riguardano esclusivamente l'autorizzazione per i servizi destinati ai minori fuori dal contesto familiare<sup>67</sup>.

Per quanto riguarda il Veneto<sup>68</sup> e le Marche<sup>69</sup>, va precisato che in entrambi questi casi si riscontra la presenza di una legge regionale che disciplina unitariamente la materia relativa all'autorizzazione e

<sup>67</sup> In Emilia-Romagna la LR 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, prevede l'accreditamento per tutti i servizi sociali, socioassistenziali e sociosanitari. A oggi, però, i provvedimenti attuativi emanati non riguardano il settore dei servizi per minori.

<sup>68</sup> LR 16 agosto 2002, n. 22, Regione Veneto, *Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali*, in BUR Veneto 20 agosto 2002, n. 82; regolamento del 17 dicembre 1984, n. 8, *Determinazione degli standards relativi ai servizi sociali, punti 1,2 e 3 dell'articolo 23 della LR 15 dicembre 1982*, n.55 "norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale", in BUR Veneto 21 dicembre 1984 n. 59; DGR n. 84/2007, L.R. 16 agosto 2002, n. 22 *Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali* – *Approvazione dei requisiti e degli standard, degli indicatori di attività e di risultato, degli oneri per l'accreditamento e della tempistica di applicazione, per le strutture sociosanitarie e sociali*, in BUR Veneto 6 marzo 2007 n. 23; DGR 3 luglio 2007, n. 2067/2007 L.R. 16 agosto 2002, n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" - *Approvazione delle procedure per l'applicazione della DGR n. 84 del 16.01.2007 in BUR Veneto del 27 luglio 2007*, n. 66; DGR 29 dicembre 2004, n. 4312, *Approvazione Linee guida 2005 e Protocollo d'intesa tra Regione del Veneto Aziende UU.LL.SS.SS. e ANCI sulla protezione e tutela del minore*, in BUR Veneto 8 febbraio 2005, n. 14; DGR 28 dicembre 2007, n. 4588, *Attività delle Unità di Valutazione Multidimensionali Distrettuali (U.V.M.D.) di cui alla DGR 3242/01 – Approvazione linee di indirizzo alle AULSS in BUR Veneto 5 febbraio 2008*, n. 11; DGR 11 marzo 2008, n. 569, *Approvazione delle Linee guida 2008 per la protezione e la tutela del minore in BUR Veneto 1 aprile 2008*, n. 28; DGR 8 agosto 2008, n. 2416, *Linee di indirizzo per lo sviluppo dei servizi di protezione dei bambini e degli adolescenti - Biennio 2009/2010*, in BUR Veneto 16 settembre 2008, n. 77.

<sup>69</sup> DGR 10 gennaio 2000, n. 24, Regione Marche, *Istituzione gruppo di lavoro per la definizione di standard strutturali ed organizzativi per le strutture e i servizi residenziali per i minori*; LR 6 novembre 2002, n. 20, *Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale*, in BUR Marche del 14 novembre 2002, n. 120; regolamento 8 marzo 2004, n. 1, *Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale*, in BUR Marche del 18 marzo 2004, n. 28; regolamento 27 dicembre 2006 n. 4, *Modifica al regolamento 8 marzo 2004, n. 1 "Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale"*, in BUR Marche del 4 gennaio 2007, n. 2; DGR 29 ottobre, 2002 n. 1896, *Linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati d'intervento in materia di adozione internazionale*, in BUR Marche del 20 novembre 2002, n. 121.

accreditamento delle strutture e dei servizi. Per la Regione Veneto si tratta della legge in materia di strutture sanitarie, sociosanitarie e sociali, mentre nel caso delle Marche si tratta di un provvedimento specifico sulle strutture e i servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale.

In Veneto il procedimento autorizzatorio mira ad assicurare un'assistenza di elevato livello tecnico-professionale e scientifico, erogata in condizioni di efficacia ed efficienza, nonché di equità e pari accessibilità a tutti i cittadini, appropriata rispetto ai reali bisogni di salute, psicologici e relazionali della persona; si applica alle strutture sociali a gestione pubblica o privata e per l'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie: la determinazione dei requisiti minimi, generali e specifici per l'esercizio delle attività in questione e delle procedure applicative è attribuita alla Giunta regionale. L'accreditamento istituzionale rappresenta un elemento aggiuntivo rispetto all'autorizzazione e teso a migliorare la qualità del sistema sanitario, sociosanitario e sociale, garantendo ai cittadini adeguati livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni erogate. Il sistema di gestione dei servizi che chiedono l'accreditamento deve essere costituito da condizioni organizzative, procedure, processi e risorse tali da garantire il miglioramento continuo della qualità del servizio erogato, in conformità alle norme nazionali e internazionali di certificazione di qualità in materia di sanità. È previsto il parere obbligatorio e vincolante del dirigente della struttura regionale competente circa la conformità alla programmazione sociosanitaria e sociale regionale. Con delibera della Giunta si è proceduto alla determinazione degli standard relativi ai requisiti di autorizzazione all'esercizio e accreditamento istituzionale e di alcuni servizi sociosanitari erogati sul territorio regionale e dei servizi sociali. Tra questi si disciplinano anche i requisiti relativi ai servizi di supporto alla famiglia e al minore e per ognuno di questi si producono definizioni e identificano le finalità. In Veneto dunque l'accreditamento istituzionale è strumento comune dei sistemi sanitario, sociosanitario e sociale volto a garantire il miglioramento dei servizi, ed è soggetto a parere vincolante in merito alla sua conformità alla programmazione regionale.

Sempre con riferimento al Veneto, a completare il quadro delle disposizioni relative ai parametri di funzionamento dei servizi vanno le delibere di approvazione di linee guida per la protezione e la tutela dei bambini e degli adolescenti e per lo sviluppo dei servizi destinati alla realizzazione di tali obiettivi. Si tratta di strumenti attraverso cui si mira all'individuazione di un quadro di riferimento unitario, che prevedono in tutto il territorio regionale alti livelli di qualificazione dell'intervento ed effettività dei diritti, mettendo al centro la relazione che ogni singolo minore che si trova in una situazione di protezio-

ne, cura e tutela ha con la sua famiglia, con il territorio nel quale vive, con un'ottica attenta a evitare e/o contrastare dannosi processi di istituzionalizzazione. Con tale obiettivo, si tende alla creazione di sinergie efficaci con altri sistemi (giudiziario e scolastico/formativo in particolare) e tale da promuovere contestualmente la personalizzazione dell'intervento e l'omogeneizzazione degli standard e delle modalità d'intervento sul territorio quanto più vicine possibili a bambini e adolescenti anche attraverso il coinvolgimento dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori del Veneto.

Come anticipato, la Regione Marche presenta una situazione per certi aspetti simile a quella del Veneto, in quanto regola l'autorizzazione e l'accreditamento in una legge specifica, ma dedicata esclusivamente alle strutture e ai servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale, e a cui fanno seguito regolamenti d'attuazione. L'autorizzazione è condizione di funzionamento per tutte le strutture e i servizi, mentre l'accreditamento è condizione per instaurare rapporti con i soggetti pubblici. Destinatari della disposizione sono, tra l'altro, tutte le strutture gestite dai soggetti pubblici o privati rivolte ai minori, per interventi socioassistenziali ed educativi integrativi o temporaneamente sostitutivi delle famiglie. I requisiti, nonché le procedure e le modalità per il rilascio dell'autorizzazione e le modalità per l'accreditamento delle strutture e dei servizi previsti dalla legge, sono definiti dalla Giunta regionale con regolamento. Anche in questo caso, così come per la Regione Veneto, si prevede la realizzazione di verifiche periodiche da parte del Comune tese ad accertare la permanenza dei requisiti previsti dalla legge.

Tra le 16 Regioni menzionate, anche la Lombardia ha emanato nel tempo numerosi atti, sia legislativi che amministrativi, per l'identificazione dei parametri relativi alla concessione dell'autorizzazione e dell'accreditamento e di linee d'indirizzo per gli interventi a favore dei minori temporaneamente privi di un contesto familiare di riferimento<sup>70</sup>. Come già ricordato, questa Regione ha una legge specifica in materia di politiche per i minori (LR 34/2004), che va coordinata con la recente LR 12 marzo 2008, n. 3, *Governo della rete degli*

<sup>70</sup> DGR 16 febbraio 2005, n. 7/20762, Regione Lombardia, *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori*, in BUR 7 marzo 2005, n. 10; circolare 18 ottobre 2005, n. 45, *Attuazione della DGR n. 20588 dell'11.02.05 "Definizione dei requisiti minimi strutturali ed organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia"*: indicazioni, chiarimenti, ulteriori specificazioni; DGR 16 febbraio 2005, n. 20943, *Criteri per l'accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia e di accoglienza residenziale per minori*; DGR 23 dicembre 2004, n. 7/20100, *Linee guida per il riordino e l'orientamento dei servizi dedicati alla tutela dei minori vittime di violenza*, in BUR 17 gennaio 2005 n. 3.

*interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario*, nella quale è disciplinata la rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie, costituita dall'insieme integrato dei servizi, delle prestazioni, anche di sostegno economico, e delle strutture territoriali, domiciliari, diurne, semiresidenziali e residenziali. Tale legge prevede la libertà di svolgere attività sociali e assistenziali, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge stessa e secondo la normativa vigente, indipendentemente dal loro inserimento nella rete delle unità di offerta sociali, per le persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà, i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale e sociosanitario e gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale e sociosanitario.

Per le unità di offerta sociali, invece, è richiesta comunicazione preventiva al Comune e alla ASL competente per territorio, che certifichi, da parte del gestore, il possesso dei requisiti previsti dalle disposizioni regionali.

Permane l'accreditamento delle unità d'offerta sociali come condizione per sottoscrivere i conseguenti contratti con i Comuni, nel rispetto della programmazione locale e con riguardo ai criteri di sostenibilità finanziaria definiti nel piano di zona. Le unità d'offerta sociali accreditate si dotano della carta dei servizi sociali, finalizzata ad assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e a informare i soggetti che fruiscono della rete sulle condizioni che danno diritto all'accesso e sulle modalità di erogazione delle prestazioni, nonché sulle condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e sulle procedure per la loro tutela nei casi di inadempienza. I soggetti non facenti parte della rete possono esserne ricompresi, assoggettandosi ai requisiti richiesti per le unità di offerta sociale.

La Regione Molise<sup>71</sup> con delibera stabilisce la procedura e i parametri di autorizzazione e di accreditamento dei servizi e strutture ricompresi nel piano sociale regionale. Tra questi rientrano i servizi di natura residenziale dedicati ai minori.

Come anticipato, a tali regioni si aggiungono Campania<sup>72</sup>, Emilia-

<sup>71</sup> DGR del 6 marzo 2006, n. 203, Regione Molise, *Deliberazione del Consiglio regionale del 12 novembre 2004, n. 251 - 'Piano sociale regionale triennale 2004/2006' - Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori - Provvedimenti*, in BUR Molise 1 aprile 2006, n. 8 S.O.

<sup>72</sup> Regione Campania, reg. n. 6/2006 *Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone diversamente abili e minori*.

Romagna<sup>73</sup>, Lazio<sup>74</sup> e Umbria<sup>75</sup> sono accomunate dalla presenza di disposizioni specifiche in merito all'autorizzazione. Nel caso dell'Emilia-Romagna<sup>76</sup>, sulla base della disposizione generale prevista dalla legge sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, viene regolamentata l'autorizzazione al funzionamento di tutte le comunità residenziali e semiresidenziali per minori, neomaggiorenni e per madri con bambino, mentre per altre tipologie che possono accogliere minori (comunità per tossicodipendenti e case rifugio per donne maltrattate), si prevede la presenza di educatori. Finalità dell'autorizzazione è la necessità di assicurare la presenza di livelli minimi di qualità nella gestione ed erogazione del servizio. È prevista una procedura autorizzatoria per tipologie sperimentali. Nello stesso provvedimento è regolamentato l'affidamento familiare. Grande rilevanza riveste la formazione degli operatori e preparazione degli adulti accoglienti (nelle case famiglia e comunità familiari) e degli affidatari.

<sup>73</sup> DGR dell'11 giugno 2007, n. 846, Regione Emilia-Romagna, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi* (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche), in BUR Emilia-Romagna 10 luglio 2007, n. 98. Si ricorda che con riferimento all'accreditamento per quanto riguarda i servizi sociali in generale si fa riferimento alla LR della Regione Emilia-Romagna del 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* in BUR Emilia-Romagna 13 marzo 2003, n. 32. Per il settore delle comunità per minori non è stato assunto alcun provvedimento in merito all'accreditamento.

<sup>74</sup> LR 12 dicembre 2003, n. 41, Regione Lazio, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali*, in BUR Lazio 10 gennaio 2004 n. 1; DGR 23 dicembre 2004, n. 1305, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della LR n. 41/2003*, in BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, S.O. n. 3; DGR 3 agosto 2006, n. 498, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale di accoglienza temporanea in semi autonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi*, in BUR Lazio 9 settembre 2006 n. 25. Per completezza va precisato che a tali disposizioni si integrano la DGR 23 dicembre 2004, n. 1304, *Requisiti per il rilancio dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi di Mensa sociale e di Accoglienza notturna, Servizi per la vacanza, Servizi di pronto intervento assistenziale e Centri diurni, di cui all'articolo 2, lettera a), punto 2, della LR n. 41/2003* in BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, suppl. ord. n. 3 e il regolamento 18 gennaio 2005, n. 2, *Regolamento di attuazione dell'art. 2 della LR 12 dicembre 2003, n. 41, Modalità o procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali*, in BUR Lazio 29 gennaio 2005, n. 3.

<sup>75</sup> Regolamento 19 dicembre 2005 n. 8, Regione Umbria, *Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore*, in BUR Umbria 4 gennaio 2006, n. 1, S.O. n. 2.

<sup>76</sup> DGR 11 giugno 2007, n. 846, Regione Emilia-Romagna, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi* (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, LR 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche), in BUR Emilia-Romagna 10 luglio 2007, n. 98.

Con riferimento al Lazio<sup>77</sup>, va evidenziato che il processo di autorizzazione e i suoi parametri sono stabiliti con legge per l'apertura e il funzionamento di strutture residenziali e semiresidenziali che forniscono servizi di natura socioassistenziale, dedicando un'attenzione particolare a quelle rivolte ai minori, per interventi socioassistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia. È precisato che si tratta di servizi erogati sulla base di un piano personalizzato di intervento. Alla Regione è rimessa la determinazione dei requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto a quelli specifici determinati per tipologia e i requisiti e le modalità di rilascio dell'autorizzazione, mentre ai Comuni compete il rilascio dell'autorizzazione, l'esercizio delle funzioni di vigilanza e l'applicazione delle eventuali sanzioni. La disposizione legislativa prevede il rispetto da parte delle strutture di requisiti di carattere generale (agibilità delle strutture, presenza di personale adeguato, assenza di barriere architettoniche, la predisposizione di una carta dei servizi ecc.), mentre per quanto riguarda elementi strutturali e organizzativi specifici e più strettamente correlati al servizio si rinvia alle determinazioni della Giunta regionale.

In Campania<sup>78</sup>, il regolamento disciplina le procedure per l'autorizzazione al funzionamento relative alle strutture residenziali e semiresidenziali, comprese quelle per minori, la loro catalogazione tipologica, i requisiti organizzativi, funzionali e strutturali minimi che le strutture residenziali e semiresidenziali, sia private che pubbliche, devono possedere per ottenere l'autorizzazione. Sono espressamente elencate le tipologie escluse dalle disposizioni del regolamento.

Non è previsto l'accreditamento e l'autorizzazione rappresenta la condizione per le convenzioni e i rapporti con gli enti pubblici. Le strutture sperimentali sono soggette a un'autorizzazione valida per il tempo necessario a verificare la positività della proposta e comunque per non più di tre anni.

L'Umbria mediante regolamento ha disciplinato la procedura d'autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ci-

<sup>77</sup> LR 12 dicembre 2003, n. 41, Regione Lazio, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali*, in BUR Lazio 10 gennaio 2004 n. 1; DGR 23 dicembre 2004, n. 1305, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della LR n. 41/2003*, in BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, S.O. n. 3; DGR 3 agosto 2006, n. 498, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale di accoglienza temporanea in semi autonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi*, in BUR Lazio 9 settembre 2006 n. 25.

<sup>78</sup> Regolamento 18 dicembre 2006, n. 6, Regione Campania, *Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone diversamente abili e minori*.



clo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore<sup>79</sup>. Il regolamento prevede l'autorizzazione per tutte le strutture e i servizi sociali gestiti sia da soggetti pubblici che privati. Ai Comuni è affidata l'attività di vigilanza e controllo sulla permanenza dei requisiti necessari all'autorizzazione svolta almeno annualmente, mediante sopralluoghi e visite periodiche, ordinarie e straordinarie, al fine di acquisire le informazioni e i documenti utili.

La Sicilia, che dispone di un precedente atto relativo agli standard dei servizi socioassistenziali, ha recentemente previsto l'autorizzazione al funzionamento per le sole case famiglia come prima forma d'intervento diretta al superamento degli istituti, assegnandone la competenza all'Assessorato regionale della famiglia, nonché l'iscrizione all'albo come condizione per la stipula di convenzioni.

La Provincia di Trento, che prevede in legge l'autorizzazione al funzionamento, nell'atto di approvazione delle linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per minori, dà atto che le stesse costituiscono di fatto un'innovazione nell'ambito della rete di servizi oggi esistenti a favore di minori che tendono ad accrescere l'efficacia dell'intervento nello specifico target di utenza, l'efficienza gestionale e la vivibilità territoriale, le qualifica come mezzi per indirizzare l'azione, affrontando tematiche per le quali le normative non hanno fornito indicazioni specifiche o sufficienti e delimitano il campo della loro applicazione, rappresentando, altresì, il primo passo verso l'accreditamento.

*Requisiti al di fuori  
del procedimento  
autorizzatorio*

Va precisato che, se pur la denominazione dell'atto non fa riferimento esplicitamente all'autorizzazione al funzionamento, in qualche caso gli atti riportati provvedono all'individuazione di requisiti che, per la loro formulazione, paiono vincolanti per l'erogazione dei servizi a cui fanno riferimento. Ad esempio, la Valle d'Aosta<sup>80</sup> individua standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori, in attuazione delle previsioni della LR 4 settembre 2001, n. 18, *Approvazione del piano socio-sanitario regionale per il triennio 2002/2004*. Si tratta di parametri in base ai quali avviene l'ammissione e dimissione delle strutture dal contesto del Servizio sociosanitario regionale.

<sup>79</sup> Regolamento 19 dicembre 2005 n. 8, Regione Umbria, *Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore*, in BUR Umbria 4 gennaio 2006, n. 1, S.O. n. 2; DCR 9 ottobre 2000 n. 20, Legge 28 agosto 1997, n. 285, recante disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Definizione degli ambiti territoriali di intervento e delle linee di indirizzo per l'attuazione della legge medesima - triennio 2000/2002 - Ripartizione del finanziamento per l'anno 2000, in BUR Umbria 31 ottobre 2000, n. 57, S.O. n. 5.

<sup>80</sup> DGR 30 maggio 2008 n. 1656, Regione Valle d'Aosta, *Approvazione, ai sensi dell'art. 5 della LR 18/2001, degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori. Revoca della deliberazione della Giunta regionale n. 5190 in data 30.12.2002*.

*Regole per l'affidamento  
familiare*

Alcune Regioni hanno disciplinato l'affidamento familiare tramite atti amministrativi, spesso attuativi della legge in materia di servizi e interventi sociali. In questi casi la cogenza delle disposizioni si evince anche dalla tipologia dell'atto (ad esempio deliberazione della Giunta o del Consiglio regionale o regolamento).

La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, ha stabilito le regole per l'affidamento familiare nello stesso atto che disciplina l'autorizzazione al funzionamento delle comunità di accoglienza. Viene previsto per gli adulti affidatari un percorso di conoscenza e valutazione della disponibilità, al termine del quale le persone o i nuclei considerati attivabili da apposita équipe multi professionale, sono inseriti in un elenco provinciale articolato per distretti. Particolare attenzione è posta sui contenuti informativi e formativi del percorso e sulla progettualità, sia iniziale che nel corso dell'esperienza.

La Puglia, con specifica norma del regolamento attuativo della legge sul sistema integrato dei servizi sociali, prevede i compiti del servizio sociale, dispone in ordine alla costituzione di équipe sociosanitarie, che devono essere composte almeno da un assistente sociale, da un educatore o pedagogista e da uno psicologo, assegnati a questo compito dal proprio servizio di appartenenza, e devono essere organizzate in modo da prevedere ore di lavoro sia congiunto sia individuale a cui si possono affiancare mediatori interculturali. Il servizio di affidamento familiare deve essere disciplinato dall'ambito territoriale, con l'adozione di un regolamento unico che, recependo le linee guida regionali e le norme del regolamento, definisca impegni e compiti dei vari soggetti protagonisti dell'intervento. L'ambito sottoscrive specifici protocolli d'intesa con le istituzioni che a vario titolo operano sul tema, in particolare con le AUSL del Servizio sanitario regionale per favorire e rafforzare il processo di integrazione sociosanitaria dei servizi territoriali.

In molti casi le Regioni hanno adottato lo strumento delle linee guida. La scelta della denominazione dell'atto che le contiene non pare dirimente per stabilire il grado di cogenza delle disposizioni, che si evince invece dal contenuto delle disposizioni stesse.

Ad esempio, in Basilicata la definizione della tipologia appare tassativa, così come cogenti appaiono i requisiti dell'affidatario, che può essere iscritto nell'anagrafe regionale solo se la sua valutazione in esito al percorso di orientamento e individuazione risulta positivo.

La Calabria stabilisce il percorso per gli affidatari che dà luogo all'iscrizione nei corrispondenti albi (distrettuali, provinciali e regionali) solo per quelli risultati idonei. Il contributo economico di base è determinato con provvedimento regionale e l'eventuale integrazione deve essere esplicitamente inclusa nel progetto educativo individuale.

Il Piemonte con unico atto ha approvato le linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di inter-

vento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, con il fine di rafforzare ed estendere l'affidamento come modalità di risposta al disagio familiare, in alternativa al ricovero in presidi socioassistenziali per minori, nonché di dare un esplicito riconoscimento della natura di servizio all'opera svolta dagli affidatari. Si tratta di un provvedimento che mira a rafforzare l'organizzazione dei servizi, in quanto ritiene necessario che gli enti locali singoli e associati gestori delle funzioni socioassistenziali assumano entro 6 mesi dall'approvazione della deliberazione un proprio atto di recepimento delle linee d'indirizzo regionali, con particolare riferimento alla definizione del contributo base per l'affidamento familiare di minori, all'erogazione di tale contributo per gli affidamenti a rischio giuridico, all'erogazione del contributo per minori di età superiore a 12 anni o con handicap accertato, e ne trasmettano copia alla Direzione politiche sociali, e prevede anche un finanziamento *una tantum* agli enti stessi in relazione alla assunzione delle linee guida regionali.

Gli indirizzi della Toscana in materia di affidamento, emanati in attuazione della legge sul *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*, fanno seguito ad altri provvedimenti regionali a favore di minori e hanno la peculiarità di porsi alcuni obiettivi, come risultati degli interventi previsti: si tratta della riduzione dei casi di allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine; dell'incremento dell'affido di tipo consensuale; dell'abbreviazione del periodo di durata dell'affidamento e dell'incremento dei rientri in famiglia.

Per la Puglia si segnalano il regolamento 18 gennaio 2007, n. 4, attuativo della LR 19/2006, e un provvedimento in materia di linee guida sull'affidamento familiare. Il regolamento fissa le caratteristiche dell'affidamento mediante l'elencazione dei compiti dei servizi. Si prevede che il servizio di affidamento familiare sia disciplinato dall'ambito territoriale, con l'adozione di un regolamento unico di ambito che, recependo le linee guida regionali e le norme del regolamento, definisca impegni e compiti dei vari soggetti protagonisti dell'intervento. Le linee guida, che valorizzano l'affidamento familiare come segno concreto della possibilità di garantire i diritti fondamentali ai minori in difficoltà e di sperimentare una cultura solidale sul territorio, prevedono requisiti essenziali degli affidatari, disciplinano l'anagrafe unica regionale, nella quale sono iscritti gli idonei all'affidamento, promuovono percorsi di lavoro omogenei, disciplinano le verifiche sull'andamento del progetto e la valutazione finale. Il sostegno economico agli affidatari è quantificato nei limiti della disponibilità finanziaria dei bilanci comunali e piani sociali di zona.

La Liguria con le linee guida attribuisce ai consultori familiari l'erogazione di servizi di ascolto, di terapia, di sostegno e di consulenza nei confronti della famiglie anche affidatarie e dei bambini e al di-

stretto sociale l'indagine psicosociale sul minore e sulla famiglia d'origine, la formulazione delle proposte e del progetto di affidamento, i rapporti con l'Autorità giudiziaria minorile, l'abbinamento tra minore e famiglia affidataria in collaborazione con il gruppo di zona (formato da assistente sociale e psicologo), la segnalazione al gruppo di zona delle situazioni dei minori da affidare, il sostegno alla famiglia d'origine, al minore e supporto alla famiglia affidataria nella gestione dell'affido in collaborazione con il gruppo di zona, la verifica periodica dell'andamento dell'affido.

Il Veneto ha utilizzato lo strumento delle linee guida a seguito di numerosi provvedimenti che si sono susseguiti nel tempo, tra le quali si segnala la DGR 8 agosto 2008, n. 2416 che, nel definire le *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*, fornisce indicazioni rispetto a quali dovranno essere i percorsi di recepimento sia a livello locale che regionale. Le linee guida sull'affido sono dunque un'ampia riflessione sulle problematiche che i vari soggetti in esso coinvolti, tra cui, *in primis*, operatori e privato sociale, hanno incontrato quotidianamente e vogliono essere un aiuto anche per le famiglie affidatarie.

## **2. La normativa regionale in materia di adozione nazionale e internazionale**

Le adozioni, in particolare le adozioni internazionali, rappresentano una forma di evoluzione del sistema familiare in costante aumento nell'ultimo decennio, che può essere interpretato quale esito di una maggiore apertura e sensibilità delle famiglie verso i bambini abbandonati, nonché quale possibile risposta, nel rispetto del diritto dei bambini, alle difficoltà di procreazione delle coppie.

In Italia, con l'aumento del numero delle adozioni, in particolare di quelle internazionali, l'impegno dei soggetti pubblici e privati chiamati a intervenire in materia si è proporzionalmente, com'è ovvio, moltiplicato. Dai dati della Commissione per le adozioni internazionali, risulta che al 30 giugno 2009 gli enti autorizzati sono presenti sul territorio nazionale con 332 sedi operanti. Il maggior numero di sedi è concentrato nella regione Lazio (44 sedi). Seguono Lombardia (40), Emilia-Romagna (28), Toscana (27), Sicilia (26), Veneto (23), Piemonte e Campania (22).

Si sono quindi rese necessarie la destinazione e, in qualche caso, la stabilizzazione di risorse con finalizzazione specifica e l'attivazione di servizi e interventi dedicati. Tutto ciò ha comportato un evidente e imponente sforzo da parte dei soggetti – primi fra tutti Regioni e Province autonome – a cui è attribuita in base alla nostra carta costituzionale l'attività di programmazione degli interventi, in particolare per quanto riguarda l'area sociale, sia da un punto di vista finanziario che progettuale.