



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*



**Il sistema della tutela minorile**  
*Raccomandazioni dell'Autorità garante  
per l'infanzia e l'adolescenza*







*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

## Il sistema della tutela minorile

*Raccomandazioni dell'Autorità garante  
per l'infanzia e l'adolescenza*

La redazione del documento è stata curata dall'ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, con il coordinamento della Garante Filomena Albano.

Il presente documento è reperibile sul sito dell'Autorità garante ([www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)) nella sezione "Stampa e comunicazione – Pubblicazioni".

Si ringraziano per il contributo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero della giustizia, la Conferenza delle Regioni, gli enti locali, i magistrati, i giudici onorari, gli avvocati, gli assistenti sociali, gli psicologi, i professori universitari, gli esperti, gli ordini e le associazioni che hanno partecipato alla consultazione.

Si ringraziano le ragazze e i ragazzi neo-maggiorenni in uscita dai percorsi di accoglienza per aver condiviso le loro esperienze e le loro istanze.

Roma, settembre 2019

# INDICE

<b>LA CARTINA DI TORNASOLE DEI DIRITTI</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUZIONE ALLE RACCOMANDAZIONI</b>	<b>10</b>
1. L'EQUILIBRIO NECESSARIO PER LA TUTELA DEI DIRITTI	10
2. LE RACCOMANDAZIONI ONU	11
3. FATTORI DI COMPLESSITÀ	13
4. LA SEGNALAZIONE: BREVE NOTA METODOLOGICA	15
5. LE AREE TEMATICHE	16
<b>2. LE RACCOMANDAZIONI DELL'AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA</b>	<b>20</b>
<b>3. ALLEGATI</b>	<b>30</b>
1. NOTA DI INVITO ALLA CONSULTAZIONE	31
2. AVVISO PER LA MANIFESTAZIONE DI INTERESSE	33
3. NOTA DI SEGNALAZIONE	35





## La cartina di tornasole dei diritti

Il grado di civiltà e di sviluppo di una società si misura sulla sua capacità di promuovere e difendere i diritti di coloro che sono più fragili, indifesi, incapaci di tutelarsi autonomamente. I bambini e i ragazzi rientrano certamente in questa categoria. Essi sono per definizione *affidati* alla cura e alla tutela degli adulti che li hanno in carico, e di questi si *fidano*, perché hanno bisogno di qualcuno che li prenda per mano e li accompagni nel difficile compito di diventare adulti, consapevoli, autonomi, in ultima istanza liberi. È questa la più importante responsabilità che gli adulti portano nei confronti di tutte le persone di minore età.

Tale compito di accompagnamento e guida quotidiana spetta anzitutto alle famiglie. L'art. 3 della Convenzione di New York del 1989, che sancisce i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e che è stata ratificata in Italia con la legge del 27 maggio 1991 n. 176, riconosce infatti i diritti e i doveri dei genitori, o di altre persone che hanno la responsabilità legale, quali soggetti deputati a garantire il benessere della persona minorenni.

Tale principio è ribadito all'art. 5, secondo cui gli Stati parti rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, o di altre persone legalmente responsabili, di dare al fanciullo – in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità – l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione.

Tanto importante è la sfida educativa per la crescita e il benessere dei giovani cittadini di un Paese, che attribuirne la responsabilità ai soli genitori non può essere oggi più considerato abbastanza e la Convenzione di New York non è che il precipitato di questa – ormai non più nuova – consapevolezza. Il riconoscimento della sussistenza di diritti propri delle persone minorenni, che ne sono portatori in quanto persone, soggetti di diritto a tutti gli effetti, fanno sì che non solo la società informale, ma anche la società organizzata nella forma dello Stato, non possa lasciare soli i genitori di fronte a questo enorme e delicatissimo compito, perché lasciare soli i genitori significherebbe lasciare soli bambini e ragazzi.

La Convenzione pertanto ha coerentemente sancito il diritto – dei genitori – a ricevere un sostegno tanto materiale quanto educativo là dove non riescano con le loro forze ad assicurare una crescita sana ed equilibrata dei figli.

L'art. 18 stabilisce che i genitori hanno la responsabilità comune di educare i figli e provvedere al loro sviluppo; agli Stati sta l'onere di favorire e sostenere la responsabilità genitoriale, rafforzando le competenze delle persone che ne sono titolari attraverso interventi di sostegno alla genitorialità fragile che permettano alle famiglie di esercitare autonomamente la responsabilità educativa che è loro attribuita.

Sul versante del sostentamento materiale poi, in forza dell'art. 27 della Convenzione, spetta ai genitori la responsabilità di assicurare le condizioni di vita necessarie allo sviluppo dei bambini e dei ragazzi. Allo Stato sta il compito di aiutare i genitori o le altre persone che hanno la custodia dei minorenni, offrendo assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.

Potrebbe apparire contraddittorio, in una Convenzione che si occupa di diritti dei minorenni, attribuire diritti alle persone adulte che ne sono responsabili. È invece quanto di più coerente si possa fare: il benessere – nel senso più ampio e pieno della parola – di bambini e ragazzi



dipende infatti dal benessere – nello stesso senso – di chi ne ha la cura. Tali disposizioni rappresentano allora la migliore garanzia per una crescita serena ed equilibrata dei più piccoli e per la piena tutela di *tutti* i loro diritti, obiettivo principe della Convenzione. Si tratta di quella promozione dell'*agio* e prevenzione del *disagio* che dovrebbero costituire la prima politica di un Paese che ha a cuore il suo presente e il suo futuro.

Vi possono poi essere, e purtroppo vi sono, situazioni in cui il sostegno alle famiglie in difficoltà non riesce a supplire alle carenze genitoriali e non costituisce dunque uno strumento sufficiente per garantire i diritti fondamentali dei minorenni presenti in quella famiglia. Anzitutto il diritto alla protezione da ogni forma di maltrattamento e di violenza.

L'art. 9 allora ribadisce – questa volta dal punto di vista del minorenne – il diritto di quest'ultimo a vivere e a crescere nella propria famiglia e l'impegno da parte degli Stati a vigilare affinché egli non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà. Allo stesso tempo, tuttavia, contempla la possibilità per le autorità competenti di decidere, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente alle regole di procedura applicabili, che questa separazione sia necessaria nell'interesse preminente del minorenne. Si stabilisce comunque che, anche a seguito della separazione, se ciò non è contrario all'interesse della persona di minore età deve essere garantito il diritto a intrattenere regolarmente rapporti personali con i genitori.

Rilevano qui tutte le situazioni in cui – a fronte di una conclamata e grave inadeguatezza genitoriale, da accertare sotto accorta verifica giudiziale e secondo regole di procedura prestabilite idonee a garantire la qualità della decisione del giudice – lo Stato è chiamato a intervenire per assicurare al minorenne in questione una «protezione sostitutiva», usando le parole dell'art. 20 della Convenzione. Esso prevede infatti che «ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto a una protezione sostitutiva, in conformità con la legislazione nazionale». Tale protezione, si specifica poi, può sostanziarsi nell'accoglienza in un'altra famiglia o, in caso di necessità, nel collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia.

Nel momento in cui viene approntata una tutela pubblica per un minorenne in luogo di quella familiare, lo Stato deve garantire la qualità dell'intervento in tutte le sue fasi. Tanto grande è infatti l'importanza dei legami familiari e la tutela che viene loro garantita dalla Convenzione, quanto grande, proporzionalmente, è la responsabilità che l'ordinamento si assume nel momento in cui valuta di doverli limitare o recidere, nel superiore interesse del minorenne.

Per tale ragione assumono massima rilevanza le funzioni di controllo e di monitoraggio. Su questo fondamentale profilo torna in rilievo il già citato art. 3 della Convenzione, che, significativamente, contiene tanto il punto di partenza – la responsabilità dei genitori – quanto il momento ultimo del sistema di tutela, ovvero i controlli su di esso. Al terzo comma esso affida infatti allo Stato il delicato compito di vigilare, ogni qualvolta manchi una famiglia in grado di prendersi cura del minorenne, sul funzionamento di istituzioni, servizi e istituti che esercitano in via suppletiva tale responsabilità e che provvedono a che la protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti, in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute, per ciò che concerne il numero e la competenza del personale adibito nonché per l'esistenza di un adeguato controllo.



Orbene, questa elencazione di principi, solennemente sanciti nella Convenzione di New York, non deve apparire fine a se stessa. Essi rappresentano la griglia fondamentale e irrinunciabile all'interno della quale deve muoversi e modularsi il sistema pubblico di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza. Si tratta di norme che devono incarnarsi in leggi puntuali e poi in procedure e pratiche conformi.

Esse impongono una continua verifica circa l'adeguatezza e il buon funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano. Ciò al fine di valorizzarne i punti di forza e al contempo di rilevare e risolvere eventuali criticità sistemiche o aspetti passibili di miglioramento.

Accanto agli approfondimenti su singoli aspetti del sistema di tutela è importante mantenere uno sguardo di insieme. Un sistema – infatti – per definirsi tale deve essere coordinato e funzionale nel suo complesso. Questo lavoro, che ha portato all'emanazione di una segnalazione alle autorità competenti, è frutto di approfondimenti specifici e dello sforzo di osservare il sistema della protezione dell'infanzia e dell'adolescenza come un tutt'uno, pur con la fatica e la difficoltà che un tale sguardo omnicomprensivo reca con sé.

L'auspicio è che non si rinunci mai a tendere verso una sempre più piena aderenza dell'ordinamento ai principi e alle norme contenuti nella Convenzione di New York, la cui attuazione rappresenta una cartina di tornasole del grado di civiltà del Paese. Possano tali raccomandazioni costituire un utile contributo al miglioramento del sistema di tutela, affinché *tutte* le persone minorenni in Italia possano godere di *tutti* i diritti che vi sono sanciti.





*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

# **1. Introduzione alle raccomandazioni**



## Introduzione alle raccomandazioni

### 1. L'equilibrio necessario per la tutela dei diritti

Il sistema della tutela minorile costituisce il fulcro per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Che si tratti di favorire l'esercizio di tali diritti nel luogo privilegiato di crescita dei bambini e dei ragazzi, la famiglia, che si tratti di affiancarla là dove sorgano difficoltà temporanee nell'adempiere al suo ruolo educativo, o finanche di individuare una diversa soluzione là dove sussistano situazioni gravissime e insanabili, il sistema che un ordinamento è in grado di costruire per assicurare al meglio il benessere e la crescita serena dei più piccoli integra il compito forse in assoluto più delicato e decisivo cui lo Stato è chiamato. Esso richiede di concentrarvi le migliori energie e i più rilevanti investimenti: si tratta d'altra parte di investire sul bene più prezioso di una società, il capitale umano su cui essa stessa si fonda e si fonderà.

È diritto dei bambini e dei ragazzi – lo si è ampiamente sottolineato – vivere e crescere nella propria famiglia. Accanto a questo vi sono poi tanti altri diritti: l'educazione e l'istruzione, la salute, il diritto a essere protetti da ogni forma di violenza.

Si pongono situazioni in cui tali diritti risultano in contrasto tra loro, sino a essere inconciliabili. Occorre allora chiedersi in quale modo l'ordinamento debba intervenire in tali casi, con quali modalità operare valutazioni e bilanciamenti che incidono profondamente nella sfera privata delle persone.

La chiave per tale bilanciamento non può che stare nell'equilibrio, necessario a tutti i livelli.

È questione di equilibrio disporre di procedure chiare e uniformi per gli organi deputati, chiamati a valutare quale sia nel caso concreto il superiore interesse del minore. La qualità delle decisioni dipende in larga parte dagli strumenti di interlocuzione e di confronto a disposizione dei numerosi soggetti – istituzioni e operatori – competenti.

È questione di equilibrio dare spazio alla voce del minore e della famiglia coinvolti, attraverso la definizione di modalità di ascolto sicure e condivise fra gli operatori, così come delineare competenze definite e interventi trasparenti.

Equilibrio significa anche indagare in modo strutturale l'incidenza della violenza familiare, per disporre finalmente di dati chiari e univoci<sup>1</sup>. Per contrastare un fenomeno occorre infatti conoscerlo in modo approfondito, mentre manca a tutt'oggi una banca dati sul maltrattamento all'infanzia, cui solo in via temporanea supplisce l'Autorità garante attraverso apposite indagini campionarie<sup>2</sup>.

L'equilibrio richiede altresì la capacità di indagare in modo obiettivo i punti di forza e quelli di debolezza del sistema di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. In questo senso,

1 Si veda in proposito la nota n. 1002 del 2 maggio 2019, indirizzata alle autorità competenti, reperibile al link: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/violenza\\_contro\\_le\\_persone\\_di\\_minore\\_eta\\_02-05-19.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/violenza_contro_le_persone_di_minore_eta_02-05-19.pdf).

2 Il riferimento è alla pubblicazione "Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia - 2015", condotta con la collaborazione di Terre des Hommes e Cismai, relativa ai dati sui minorenni presi in carico per maltrattamento in 231 comuni italiani e reperibile al link: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/indagine\\_nazionale\\_sul\\_maltrattamento\\_dei\\_bambini\\_e\\_degli\\_adolescenti\\_in\\_italia.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/indagine_nazionale_sul_maltrattamento_dei_bambini_e_degli_adolescenti_in_italia.pdf).



nell'ambito dei poteri dell'Autorità, è stato svolto un lavoro di verifica circa l'adeguatezza e il funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano, al fine di valorizzarne i punti di forza e, al contempo, di rilevarne le criticità.

E tuttavia la tensione – che deve coinvolgere tutto il sistema della tutela minorile – verso la piena attuazione di tutti i diritti impone un ancora maggiore sforzo di riflessione per il raggiungimento dell'obiettivo principale: far sì che il diritto a vivere nella propria famiglia e, in particolare, il diritto a essere protetti da ogni forma di maltrattamento non risultino confliggenti, ma vadano di pari passo, coesistendo.

Ciò significa rendere il sistema sempre più capace di intercettare le fragilità familiari, sostenerle, rafforzare le competenze genitoriali in via preventiva rispetto a degenerazioni più gravi. Occorre cioè prendere atto del fatto che il benessere della persona minorenni passa anche e in larga parte per il benessere del suo nucleo di appartenenza: solo in questa ottica sarà possibile superare una dicotomia tra diritti che non dovrebbe esistere.

## 2. Le raccomandazioni ONU

A febbraio 2019 sono state indirizzate all'Italia le raccomandazioni del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Tra queste particolare rilevanza hanno rivestito i moniti relativi al sistema della tutela minorile (CRC/CITA/CO/5-6, § 24), in cui si raccomanda al nostro Paese di:

- (a) *Continuare a rivedere le sue politiche sull'assistenza alternativa per i minori privati di un ambiente familiare per ridurre l'affidamento alle organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni religiose, con il fine ultimo di sviluppare un sistema più integrato, basato sui diritti dei minori e responsabile che integri le cure tradizionali fornite dalla famiglia allargata con particolare attenzione al miglior interesse del minore.*
- (b) *Garantire che gli orientamenti nazionali siano applicati in modo efficace e appropriato su base paritaria e nella stessa misura nelle diverse regioni del paese, tenendo conto del fatto che esistono diverse forme di collocamento familiare dei minori nelle varie regioni.*
- (c) *Garantire che l'allontanamento dei minori, compresi quelli portatori di disabilità, dalla famiglia sia consentito solo dopo un'attenta valutazione del migliore interesse in ciascun caso individuale e monitorato in modo efficiente.*
- (d) *Adottare misure per ampliare il sistema di affido per i minori che non possono stare con le loro famiglie, al fine di superare un approccio istituzionale.*
- (e) *Istituire un registro nazionale dei minori privati di un ambiente familiare, basato su criteri uniformi e chiari su tutto il territorio dello Stato membro.*



Già prima che fossero resi pubblici tali moniti rivolti all'Italia, l'Autorità garante – oltre a prendere parte ai lavori di altri organismi dello Stato<sup>3</sup> – aveva effettuato studi e approfondimenti specifici su singoli ambiti della tutela minorile, esitati nei seguenti documenti e nelle raccomandazioni ivi contenute:

- “La tutela dei minorenni in comunità - La seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni”<sup>4</sup>;
- “In viaggio verso il nostro futuro – L'accoglienza fuori famiglia con gli occhi di chi l'ha vissuta”<sup>5</sup>;
- “La promozione delle reti dell'affidamento familiare”<sup>6</sup>;
- “La continuità degli affetti nell'affido familiare”<sup>7</sup>;
- “Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine”<sup>8</sup>;
- “Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard”<sup>9</sup>;
- “Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per i bambini e gli adolescenti”<sup>10</sup>.

Anche sulla spinta delle raccomandazioni del Comitato ONU di febbraio 2019, l'Autorità garante ha inteso andare oltre agli interventi su singoli aspetti della tutela minorile allargando lo sguardo sul sistema nel suo complesso, allo scopo di facilitare un monitoraggio circa il suo funzionamento, verificare la presenza di eventuali criticità e sensibilizzare le amministrazioni competenti a intervenire di conseguenza.

- 
- 3 Si vedano in particolare: il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui minorenni fuori famiglia curato dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza ([http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/36/indag/c36\\_fuori/2018/01/17/leg.17.stencomm.data20180117.U1.com36.indag.c36\\_fuori.0029.pdf](http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/36/indag/c36_fuori/2018/01/17/leg.17.stencomm.data20180117.U1.com36.indag.c36_fuori.0029.pdf)); il documento conclusivo di una indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozioni ed affido condotta dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati (<https://www.camera.it/leg17/824?tipo=A&anno=2017&mese=03&giorno=07&view=filtered&commissione=02>); le Linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in tema di *standard* minimi per le comunità di accoglienza.
- 4 Il documento è reperibile al link: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/la\\_tutela\\_dei\\_minorenni\\_in\\_comunita.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/la_tutela_dei_minorenni_in_comunita.pdf).
- 5 Il documento è reperibile al link: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/book\\_cln.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/book_cln.pdf).
- 6 Il documento è reperibile al link: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/la\\_promozione\\_delle\\_reti\\_dellaffido\\_familiare.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/la_promozione_delle_reti_dellaffido_familiare.pdf).
- 7 Il documento è reperibile al link: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/affetti-affido-familiare.pdf>.
- 8 Il documento è reperibile al link: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/linee\\_guida\\_per\\_il\\_diritto\\_allo\\_studio\\_delle\\_alunne\\_e\\_degli\\_alunni\\_fuori\\_dalla\\_famiglia\\_di\\_origine.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/linee_guida_per_il_diritto_allo_studio_delle_alunne_e_degli_alunni_fuori_dalla_famiglia_di_origine.pdf).
- 9 Il documento è reperibile al link: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Comunita\\_residenziali\\_minorenni\\_doc\\_proposta.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Comunita_residenziali_minorenni_doc_proposta.pdf).
- 10 Il documento è reperibile al link: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Documento\\_%20LEP\\_30mar15.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/documenti/Documento_%20LEP_30mar15.pdf).



### 3. Fattori di complessità

Lo sguardo d'insieme sul "sistema della tutela minorile", pur necessario, è tuttavia reso difficile da una pluralità di fattori di complessità. Il primo di questi è l'ampiezza della materia che si va indagando: dicendo "sistema della tutela minorile" si dicono in realtà tantissime cose anche molto diverse tra loro. Si va dai vari strumenti della promozione dell'agio e del benessere, al lavoro con le famiglie in difficoltà, passando per la valutazione circa la necessità di intervenire, le possibili gradazioni di intervento fino, nei casi più gravi, all'allontanamento del minore da un contesto a lui gravemente pregiudizievole, le modalità con cui tale decisione viene presa, verificata ed eseguita. Vi è poi il progetto che segue l'allontanamento, i numerosi soggetti coinvolti, l'istituto dell'affidamento familiare, il funzionamento delle comunità, il lavoro con le famiglie di origine per il recupero delle competenze genitoriali, i controlli sui diversi soggetti che operano nel sistema e molto altro.

Il tema è dunque vastissimo e al suo interno fortemente frastagliato. Focalizzare l'attenzione esclusivamente sulle comunità, o sugli affidi, o sul ruolo di alcuni professionisti piuttosto che altri, o ancora sul solo allontanamento, rischia di essere controproducente, oltre che inutile. Questo impone un approfondimento ad ampio raggio e il coinvolgimento di una vasta pluralità di persone, ciascuna portatrice di un punto di vista differente e competente per un settore della tutela, da mettere a sistema assieme agli altri.

Un secondo fattore di complessità è dato dalla pluralità di competenze che sono chiamate in causa. Ciò è vero tanto in senso verticale, quanto in quello orizzontale, giacché le istituzioni, le professionalità e i poteri in gioco sono plurimi. Basti in questa sede citare la competenza regionale per le politiche socio-sanitarie e la contestuale attribuzione ai comuni della competenza sul servizio sociale. Vi è poi il coinvolgimento del settore privato, cui è sovente affidata la gestione dei servizi e, ancora, il ruolo dell'autorità giudiziaria nell'adozione dei provvedimenti, il ruolo delle amministrazioni centrali, quali il Ministero della salute e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'individuazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA) e dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP), e nell'emanazione di linee di indirizzo da approvarsi in Conferenza Stato Regioni, così come del Ministero della giustizia per il monitoraggio circa l'attuazione della legge 149 del 2001.

Vi sono ancora le specifiche competenze relative a distinte categorie professionali, tutte coinvolte a diverso titolo nei percorsi di tutela minorile: assistenti sociali, psicologi, educatori, giudici onorari e togati, amministratori e così via.

È dunque inevitabile che, all'aumentare dei soggetti coinvolti e delle competenze delineate, aumentino anche le difficoltà di ricondurre a sistema processi e percorsi.

Un'ulteriore difficoltà è data dalle marcate differenze sussistenti a livello territoriale, con una notevole diversificazione circa le concrete declinazioni della tutela minorile, differenze nell'operato dei servizi sociali, nella qualificazione, valutazione e controllo delle comunità di accoglienza, nel sostegno all'affidamento familiare, in termini di promozione e sensibilizzazione ma anche di formazione e di supporto economico agli affidatari e via dicendo. A tali differenze dovrebbe porre rimedio la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP) previsti dall'art. 117, co. 2, lett. *m*) della Costituzione, e tuttavia ad oggi ancora non adottati, diversamente da quanto accaduto con riferimento ai Livelli essenziali dell'assistenza (LEA), di cui all'art. 24, comma 1, lett. *m*), *o*) e *p*), e comma 2, del



decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, in tema di sostegno ai minorenni e alla famiglia e a cui occorre ora dare piena attuazione.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'intento di attivare un processo di uniformazione delle politiche e delle pratiche in tema di tutela minorile, ha ritenuto percorribile una diversa strada attraverso la condivisione di un percorso aperto alla partecipazione di esperti e amministrazioni, culminato nell'emanazione di tre diverse linee di indirizzo approvate in Conferenza Stato Regioni, frutto di un lungo lavoro che ha visto la partecipazione anche di questa Autorità garante. Si tratta delle "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" (2012), delle "Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni" (2017) e delle "Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità" (2017).

A fronte di un ampio sforzo di condivisione e di sintesi delle numerose tematiche coinvolte, permane tuttavia il grosso limite derivante dal fatto che, non trattandosi di atti vincolanti, il loro recepimento da parte delle singole regioni, di nuovo, varia fortemente.

La medesima differenziazione territoriale – altra difficoltà di cui occorre tenere conto – si registra poi in sede giurisdizionale, per l'assenza di una normativa puntuale che disciplini il cosiddetto processo civile minorile, il quale – sul presupposto solo recentemente messo in discussione dell'appartenenza alla categoria dei riti di cosiddetta "volontaria giurisdizione" – consta di poche norme e registra conseguentemente prassi anche fortemente differenziate nei diversi uffici giudiziari minorili. Si tratta di una circostanza da tempo segnalata dalla magistratura, sia giudicante che requirente, e a cui nei termini di propria competenza ha tentato di porre rimedio già il Consiglio Superiore della magistratura (CSM)<sup>11</sup> il quale, tuttavia, ha rappresentato la necessità di un intervento legislativo per i molteplici profili che fuoriescono dalle sue attribuzioni istituzionali.

Uno dei nodi più delicati e massimamente importanti, di cui si è già accennato, è rappresentato dall'assenza di un monitoraggio costantemente aggiornato circa il numero e le caratteristiche dei minorenni che vivono fuori dalla propria famiglia d'origine, nonché delle strutture di accoglienza e delle famiglie affidatarie che li accolgono. Vi è una pluralità di fonti informative, aventi caratteristiche diverse tra loro e nessuna di queste in grado di fornire i dati necessari in modo completo, puntuale e, soprattutto, costantemente aggiornato. Vi sono infatti da un lato le indagini effettuate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che sono però di natura campionaria e periodica, dall'altro i dati dell'ISTAT sulle comunità che accolgono minorenni, i quali però riguardano ogni tipo di comunità, comprese quelle di tipo esclusivamente sanitario e quelle in cui si trovano mamme e bambini insieme. Vi sono infine i citati dati suppletivi forniti dalle procure minorili all'Autorità garante sui minorenni in comunità<sup>12</sup>.

Tale carenza di dati potrebbe dirsi superata se l'Italia si dotasse finalmente di un sistema informativo stabile e costantemente aggiornato, in grado di fornire un quadro completo circa il numero e le caratteristiche dei minorenni che vivono fuori dalla propria famiglia di origine.

<sup>11</sup> Si veda in particolare la risoluzione del CSM sulla organizzazione degli uffici requirenti presso i Tribunali per i Minorenni approvata con delibera del 18 giugno 2018, reperibile al link: <https://www.csm.it/documents/21768/87316/risoluzione+organizzazione+procure+minorenni+%28delibera+18+giugno+2018%29/ee93cff3-be9d-9dbd-aad6-60cc1b4e2a40>.

<sup>12</sup> Su cui si veda la nota n. 4.



La stessa esigenza sussiste peraltro anche per conoscere il numero e le caratteristiche delle comunità di accoglienza, nonché delle famiglie affidatarie, esigenza dettata dalla necessità di garantire la massima trasparenza nella gestione delle strutture e nella scelta delle stesse e delle famiglie.

Un ultimo fattore che complica ulteriormente una gestione unitaria e uno sguardo complessivo sul sistema nell'ottica di favorirne il buon funzionamento è dato dalla tensione conflittuale e talvolta ideologica che attraversa tale delicatissima materia. Data la rilevanza dei diritti in gioco, occorre invece assicurare uno sguardo lucido e competente da parte di tutti gli attori in causa, per guardare al sistema in modo quanto più libero da condizionamenti, nel solo interesse superiore della persona di minore età.

#### 4. La segnalazione: breve nota metodologica

Dopo essersi concentrata su singoli settori della tutela minorile, a fronte della complessità descritta e sollecitata dalle raccomandazioni ONU, l'Autorità garante ha deciso di effettuare una consultazione più ampia riguardante le molteplici tematiche poste in evidenza, coinvolgendo in più giornate di audizioni numerose amministrazioni ed esperti. Tale lavoro ha subito una particolare accelerazione a seguito di fatti di cronaca che hanno fortemente scosso il Paese.

Punto di partenza sono stati i lavori già svolti da questa Autorità nonché gli approfondimenti, citati sopra, realizzati da parte di altre amministrazioni dello Stato con il contributo dell'Agia: le linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sui minori fuori famiglia dalla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza (XVII legislatura), nonché il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione delle disposizioni legislative in materia di adozioni e affidò, condotta dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati (XVII legislatura).

È stata dunque istituita una commissione, costituita da funzionari dell'Autorità garante, per lo svolgimento di una consultazione cui sono stati invitati a partecipare amministrazioni dello Stato ed esperti della materia (nota protocollo n. 1561 del 5 luglio 2019, cfr. allegato 1).

È stato altresì emanato un avviso pubblicato sul sito dell'Autorità garante per manifestare interesse ad essere ascoltati dall'Agia (protocollo n. 1584 del 10 luglio 2019, cfr. allegato 2). Sono state quindi svolte alcune giornate di audizioni, alle quali hanno partecipato ministri, regioni, giudici (onorari e togati), pubblici ministeri, avvocati, professori, assistenti sociali, psicologi, ordini professionali e associazioni.

Sono stati anche ascoltati ragazzi neo maggiorenni che hanno vissuto in prima persona l'esperienza dell'accoglienza fuori dalla propria famiglia di origine, provenienti da diverse zone d'Italia (nord, centro e sud). Si è in questo modo data concreta attuazione a quanto richiede l'art. 12 della Convenzione, in tema di ascolto e partecipazione delle persone minorenni.

Per guardare al sistema nel suo complesso e individuare così le azioni prioritarie, più opportune, relative a ogni ambito coinvolto nello stesso, la strada maestra scelta è stata quella dell'ascolto di una pluralità di voci, incluse quelle dei ragazzi neomaggiorenni, quale condizione necessaria per ottenere un quadro d'insieme ampio.



All'esito di tale lavoro, l'Autorità garante ha emanato, in forza di quanto stabilito ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge istitutiva n. 112 del 2011, una segnalazione, frutto delle riflessioni e delle informazioni condivise, indirizzata alle competenti autorità per l'amministrazione attiva: ministeri, regioni, enti locali (nota protocollo n. 1765 del 29 luglio 2019, allegato 3), nonché ad altri soggetti coinvolti.

Numerosi gli argomenti che sono stati toccati. Di seguito una breve descrizione degli ambiti principali.

## 5. Le aree tematiche

Una prima area tematica afferisce al lavoro con le famiglie e per le famiglie. Si è visto come il diritto del minore a crescere non solo in una famiglia, ma nella *propria* famiglia, attraverso tutta la Convenzione di New York, fondando, nelle situazioni di difficoltà familiari, il compito primario dell'ordinamento di mettere in campo risorse e competenze per aiutare la famiglia a svolgere il proprio compito in modo autonomo. Il sostegno alla genitorialità, e in particolare a quella fragile, costituisce un intervento necessario e tuttavia si registra che in questo campo, nonostante quanto è stato fatto con il programma P.i.p.p.i. (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) insieme alle correlate "Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità", del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è ancora tantissima la strada da fare.

È emersa la necessità di tradurre in azioni concrete la consapevolezza, acquisita da tempo a livello scientifico, per cui investire in promozione e prevenzione determina successivi risparmi. Si tratta cioè di interventi convenienti, anche da un punto di vista economico, e cionondimeno costantemente lasciati in secondo piano, se non dimenticati del tutto.

Altro capitolo importantissimo, su cui tanto vi è ancora da fare, è costituito dal lavoro con le famiglie di origine quando un allontanamento si è reso inevitabile. Demandare tale delicatissimo ma fondamentale compito agli stessi soggetti chiamati a valutare le competenze genitoriali della famiglia ai fini delle decisioni dell'autorità giudiziaria, ancor più se le due fasi coincidono temporalmente, rischia di vanificare alla radice l'efficacia dell'intervento, impedendo l'instaurarsi di una relazione di fiducia e di una disposizione al cambiamento autentica, perché libera. Occorre investire di più su questa fase, prodromica e necessaria per il rientro in famiglia del minore allontanato, individuando i soggetti più idonei ad accompagnare la famiglia in un momento di massima complessità, aiutandoli a porsi in una dimensione costruttiva, pur nella difficoltà della situazione, e a far fruttare il tempo dell'allontanamento ai fini del suo obiettivo ultimo: il recupero delle competenze genitoriali necessarie per il rientro a casa del minore.

La seconda area afferisce alle regole del processo civile minorile. È rilevantissimo il compito di bilanciare il diritto a crescere nella propria famiglia con quello alla protezione da ogni forma di violenza, alla salute, all'istruzione e agli altri diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Le modalità con cui le decisioni relative a tale bilanciamento, talvolta inevitabile, vengono prese non sono secondarie rispetto alla qualità della decisione stessa. La necessità di una riforma del cosiddetto processo civile minorile è sentita dagli operatori del settore da tempo. I termini in cui questa dovrebbe essere costruita vanno nel senso di una maggiore



procedimentalizzazione del rito, un rafforzamento del contraddittorio, una statuizione di tempi certi, almeno nelle procedure urgenti, oltre che di chiarificazioni in ordine alle impugnazioni, nonché su altri profili sui quali questa Autorità si è espressa nella segnalazione emanata sulla scorta di quanto emerso nel corso delle audizioni e delle riflessioni che ne sono scaturite.

Vi è poi un'area, anch'essa fondamentale, relativa alla gestione amministrativa della tutela, strettamente connessa con la competenza regionale sulla materia e alle regole che la disciplinano.

Sta emergendo la necessità di un approfondimento in merito alla sempre più frequente esternalizzazione, e quindi affidamento a soggetti afferenti al privato sociale, della gestione della tutela minorile, e questo non solo con riferimento ai servizi finali da erogare – come l'accoglienza in comunità o centri di cura – per i quali il sistema di *welfare mix* se adeguatamente controllato può costituire un valore, quanto con specifico riferimento alle funzioni del servizio sociale, chiamato ad accompagnare, osservare, relazionare sui percorsi delle famiglie e dei minorenni all'amministrazione e all'autorità giudiziaria. Valutare le competenze genitoriali, costruire un progetto e controllarne l'andamento, ottemperare ai provvedimenti dei giudici in tema di allontanamento, affidamento, inserimento in comunità, sono compiti di spiccato interesse pubblico e richiedono un'approfondita riflessione sulla possibilità che siano demandati all'esterno.

Altro profilo oggetto di attenzione nella segnalazione è l'interazione tra i diversi livelli dell'amministrazione, statale, regionale e locale, tutti coinvolti in modo diverso nella materia e il cui coordinamento, in vista dell'efficacia del sistema, meriterebbe una approfondita riflessione.

Vi è poi il ruolo dei professionisti che ruotano attorno ai bambini e ai ragazzi e alle loro famiglie, per facilitarne il recupero e l'autonomia, quali gli psicologi e gli assistenti sociali, gli educatori, i pedagogisti. Numerosi sono i profili inerenti l'apporto tecnico-professionale di tali soggetti, a vario titolo coinvolti nel sistema della tutela. Si pensi al fondamentale tema della formazione, iniziale e continua, così come a quello delle incompatibilità, in particolare tra chi valuta (competenze genitoriali, necessità di allontanamento, ecc.) e chi prende in carico, soprattutto a fronte del fenomeno dell'esternalizzazione dei servizi. Situazioni di conflitto di interesse non possono in alcun modo sussistere.

Altro ambito su cui ci si è soffermati è il rapporto tra l'autorità giudiziaria e il servizio sociale, sia con riguardo alla fase procedimentale sia a quella esecutiva dei provvedimenti. Da un lato infatti sta la forza esecutiva dei decreti, dall'altra permane l'autonomia tecnico-professionale del servizio nell'attuarli, da cui la necessità di chiarire i confini di azione dell'una e dell'altro, nonché le modalità di interazione. Similmente, si è indagato il rapporto tra potere giudiziario e potere amministrativo, dal momento che la tutela minorile costituisce una terra di confine tra l'uno e l'altro e impone la costruzione di proficue sinergie nell'individuazione delle priorità e per il migliore utilizzo delle risorse, troppo spesso carenti, disponibili.

Un'altra area tematica è costituita poi dalla promozione di forme di accoglienza familiari, quale risorsa fondamentale per tutte le situazioni che necessitano di un ambiente di crescita alternativo alla famiglia d'origine.

In particolare, quando si rende necessario un allontanamento temporaneo dalla famiglia, si deve dare la priorità all'affidamento familiare. Questo dispone la legge, in quanto l'ambiente



familiare è quello più idoneo alla crescita di un minore. Perché questo non resti lettera morta, occorre investire sulla promozione dell'affidamento familiare, ciò che ad oggi avviene solo a macchia di leopardo sul territorio nazionale. L'affidamento, oltre a costituire la scelta prioritaria, è anche la meno costosa in termini di risorse da investire. Le famiglie affidatarie, tuttavia, hanno la fondamentale necessità di essere incoraggiate e accompagnate, altrimenti difficilmente potranno aprirsi ad un'accoglienza talvolta molto impegnativa. Le "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" tracciano la strada da percorrere, si tratta di dare loro attuazione su tutto il territorio italiano.

Conseguentemente, l'inserimento in una comunità di accoglienza deve rappresentare una scelta secondaria, previa impossibilità accertata di ricorrere all'affidamento. Tale vaglio preventivo, le modalità con cui viene fatto, e poi l'eventuale scelta della comunità, l'inserimento, la costruzione di un progetto, costituiscono altrettanti profili rispetto ai quali vi è forte disomogeneità territoriale e sui quali non mancano spazi di miglioramento. Anche in questo caso è fondamentale monitorare e incoraggiare l'attuazione delle recenti linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali "Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni".

Infine l'area tematica di chiusura, quella relativa al monitoraggio e al controllo sul funzionamento delle singole fasi di un progetto e del sistema nel suo complesso.

Anche qui numerose sono le competenze, da ricondurre maggiormente a unità o perlomeno da coordinare. Basti pensare che il controllo sulle comunità è affidato al pubblico ministero per quanto riguarda il percorso e il benessere delle persone di minore età accolte, è di competenza delle regioni e spesso delegato agli enti locali per le autorizzazioni e gli accreditamenti, e compete ai servizi sanitari per i profili di specifica competenza. Il monitoraggio sugli affidi, dal canto suo, risente non di rado della mancanza di servizi dedicati, ritenuti troppo spesso non essenziali nell'economia della gestione delle urgenze. Si pone dunque il tema di un'ottimizzazione organizzativa, ma anche di una realistica considerazione delle risorse necessarie per rendere effettivi i controlli.

In generale, tutte le tematiche toccate dalle raccomandazioni non possono prescindere da una convinta attribuzione di risorse – finanziarie e umane – da dedicare a questo delicatissimo e fondamentale settore, a tutti i livelli coinvolti.

La chiave, come in numerosi altri ambiti, non potrà che stare nella costruzione di un lavoro di rete, di cui occorre sempre e di nuovo prendersi cura attivamente, nella consapevolezza che la responsabilità per il benessere dei più piccoli non sta in capo a una o due persone, ma "ad un intero villaggio", come dice il noto detto africano, alla comunità tutta. Ognuno è chiamato a fare al meglio il proprio "pezzettino". In questa ottica, di facilitazione di una positiva collaborazione istituzionale, l'Autorità garante ha inviato la segnalazione che segue ai soggetti istituzionali competenti.



*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

## **2.**

### **Le raccomandazioni dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**



## Le raccomandazioni dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

### L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza segnala la necessità

#### ai titolari del potere di iniziativa legislativa

- di determinare i **livelli essenziali delle prestazioni** degli interventi relativi ai minorenni, alle famiglie di origine, agli affidatari e alle strutture di accoglienza in modo da garantire l'esigibilità dei diritti civili e sociali così come previsto dall'articolo 117, comma 2, lett. m della Costituzione;
- di istituire un **sistema informativo unitario** che contenga:
  - una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso;
  - una banca dati del numero e della tipologia delle strutture di accoglienza;
  - una banca dati degli affidatari;
- di disciplinare i **procedimenti in materia di responsabilità genitoriale** secondo i principi del giusto processo.

#### In particolare appare necessario:

- disciplinare la **fase delle indagini del pubblico ministero minorile** rafforzando la sua funzione di filtro rispetto alla necessità di instaurare il procedimento sulla responsabilità genitoriale, chiarendo, fra le altre cose, i poteri anche istruttori che gli sono attribuiti, i criteri secondo i quali orientare la sua azione, tesi a valutare l'effettiva necessità del ricorso al tribunale, le modalità per l'ascolto della persona di minore età e della famiglia, i contenuti del ricorso, la comunicazione dell'archiviazione;
- garantire il **diritto all'informazione delle parti** attraverso una puntuale disciplina del regime delle notifiche, a partire dal ricorso per l'instaurazione del procedimento, e una puntuale disciplina dell'accesso agli atti;
- garantire il **diritto alla difesa tecnica dei genitori**, da rendersi obbligatoria con la previsione della nomina di un difensore d'ufficio qualora non sia nominato un



difensore di fiducia, sin dal ricorso per l'instaurazione del procedimento e con la possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato;

- garantire la nomina del **curatore speciale** e dell'**avvocato per il minore**;
- stabilire, attraverso la previsione di **termini perentori**, tempistiche certe e adeguate nel contemperamento tra l'esigenza di rapidità e l'esigenza di assicurare una istruttoria adeguata;
- stabilire **termini particolarmente celeri**, laddove il giudice intervenga in via d'urgenza *inaudita altera parte*, al fine di assicurare un contraddittorio differito tempestivo;
- **riformare l'art. 403 c.c.** stabilendo che: il servizio pubblico che opera l'allontanamento d'urgenza informi immediatamente il pubblico ministero, il pubblico ministero, qualora ritenga fondata la misura, presenti richiesta di convalida dell'allontanamento entro un termine breve al tribunale per i minorenni; il tribunale per i minorenni, in tempi rapidi, valuti la sussistenza dei presupposti per l'allontanamento effettuati, e comunque, entro un termine stabilito, proceda all'ascolto delle parti; tutti i termini indicati abbiano carattere perentorio;
- specificare il **ruolo processuale del servizio sociale territoriale** nell'ambito del procedimento;
- stabilire le modalità per l'espletamento della fase istruttoria, con particolare riguardo all'attuazione del **principio del contraddittorio**, che richiede, in sede di udienza, la presenza contestuale delle parti, con la possibilità di prevedere eccezioni, se necessario, nel superiore interesse del minore, e comunque garantendo la difesa delle parti;
- assicurare che il **provvedimento** – temporaneo o definitivo – sia **adeguatamente motivato**, sia circostanziato, vi siano indicate chiaramente le disposizioni concernenti le parti, le richieste rivolte al soggetto esecutore, le modalità e i tempi di attuazione;
- assicurare l'**impugnabilità dei provvedimenti**, anche temporanei nonché tempi certi e celeri per la decisione sull'impugnazione;
- definire la **fase esecutiva dei provvedimenti**, delineando soggetti e competenze relative;
- assicurare la **trasparenza** nell'individuazione degli affidatari e, della struttura di accoglienza, stabilendo in via normativa criteri di selezione e di scelta;



## 2. Le raccomandazioni dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza

- definire i criteri e gli obiettivi a cui si deve informare l'**azione di controllo e ispezione sulle comunità residenziali** di competenza del pubblico ministero minorile, svincolando tale controllo dalla sola verifica circa lo stato di abbandono del minorenne ai fini dell'adottabilità;
- disciplinare il **regime delle incompatibilità** dei giudici onorari e dei loro stretti congiunti, rispetto a incarichi che potrebbero pregiudicarne i profili di necessaria imparzialità e indipendenza, così come già previsto nella delibera del Consiglio Superiore della magistratura dell'11 luglio 2018 (pratica num. 18/VA/2018);
- **differenziare i soggetti** cui sono demandati compiti valutativi, esecutivi e di controllo dei provvedimenti giudiziari da quelli chiamati a prendere in carico i minorenni e le famiglie per il sostegno genitoriale e per la cura;
- attribuire **maggiore incisività ai compiti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**, potenziarne la struttura, al fine di assicurarne la piena indipendenza e autonomia, e prevedere un coordinamento con le figure di garanzia prossime al territorio.

### all'Autorità giudiziaria e ai Comuni

- di garantire l'**ascolto della persona minorenne** sia in fase istruttoria che a seguito dell'emissione di un provvedimento a sua tutela, informarla adeguatamente circa le decisioni che la riguardano e assicurare la sua partecipazione alla definizione del progetto educativo.

### alle Regioni e ai Comuni

- di salvaguardare la **funzione pubblica della tutela minorile** e garantire la continuità degli interventi;
- di recepire le seguenti **linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali** approvate in Conferenza unificata: Linee di indirizzo per l'affidamento familiare (2012), Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017), Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017) e di garantire che siano applicate in modo efficace e uniforme nei diversi contesti territoriali;



e in ogni modo:

- di assicurare una tempestiva e continuativa **presa in carico delle famiglie** in difficoltà sia al fine di promuovere la genitorialità e prevenire gli allontanamenti dei minorenni, sia, qualora l'allontanamento del minore si renda necessario per il suo superiore interesse, per il sostegno e per lo sviluppo delle competenze genitoriali, monitorando il percorso di recupero;
- di assicurare un costante **monitoraggio del progetto educativo del minore fuori famiglia** e la sua periodica revisione sulla base delle necessità dello stesso nonché della durata dell'affidamento familiare e dell'inserimento nelle strutture di accoglienza;
- di assicurare almeno in ogni ambito territoriale la presenza costante di **un servizio dedicato all'affidamento familiare**;
- di assicurare la **trasparenza** nell'individuazione degli affidatari e delle strutture di accoglienza, stabilendo criteri di selezione e di scelta;
- di assicurare **effettività ai controlli** di propria pertinenza sulle strutture di accoglienza, anche coordinandosi con altri soggetti parimenti competenti come le procure minorili;
- di **differenziare i soggetti** cui sono demandati compiti valutativi, esecutivi e di controllo dei provvedimenti giudiziari da quelli chiamati a prendere in carico i minorenni e le famiglie per il sostegno genitoriale e per la cura;
- di dare piena **attuazione ai Livelli essenziali di assistenza (LEA)** di cui all'art. 24, comma 1, lett. *m*), *o*) e *p*), e comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, in tema di sostegno ai minorenni e alla famiglia ai fini di un'effettiva integrazione socio-assistenziale e sanitaria;
- di aumentare il **numero degli assistenti sociali** sul territorio, assicurando una adeguata proporzione rispetto al numero degli abitanti;
- di attribuire **risorse alle figure di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza** prossime al territorio, assicurando la loro indipendenza ed autonomia.



### al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alle Regioni e ai Comuni

- di implementare, a legislazione vigente, il **SIUSS** (sistema informativo unitario dei servizi sociali) con:
  - una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso;
  - una banca dati del numero e della tipologia delle strutture di accoglienza;
  - una banca dati degli affidatari;
- di promuovere **azioni di conoscenza, diffusione e monitoraggio** in merito al recepimento in tutto il territorio nazionale delle **Linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali**, approvate in Conferenza unificata, per l'affidamento familiare (2012), per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017), per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017);
- di **promuovere l'istituto dell'affidamento familiare** attraverso campagne di sensibilizzazione apposite, anche al fine di assicurarne la preferenza rispetto all'inserimento del minorenne in strutture di accoglienza;
- di **sostenere le reti dell'affidamento familiare**, dando vita a luoghi stabili di incontro, coordinamento e condivisione, in cui valorizzare il ruolo degli affidatari e delle associazioni, la complementarità e la sussidiarietà delle azioni e degli interventi;
- di elaborare delle **linee di indirizzo per la definizione di un tariffario nazionale** relativo ai costi dei servizi offerti dalle strutture di accoglienza per il collocamento dei minorenni e per la gestione delle strutture stesse;
- di elaborare delle **linee di indirizzo per la definizione di un tariffario nazionale** relativo ai costi dei rimborsi erogati agli affidatari per l'accoglienza dei minorenni;

### al Ministero della giustizia

- di potenziare le **piante organiche di tutti gli uffici giudiziari** che si occupano di procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e comunque di procedimenti in cui sono coinvolti minorenni in base alle esigenze del territorio quali emergono dal flusso degli affari civili;



- di assicurare l'attivazione negli uffici giudiziari minorili del **processo civile telematico** e la sua interconnessione con gli altri uffici giudiziari competenti in materia minorile e il reciproco accesso agli atti;
- di assicurare un **sistema informatizzato** che consenta alle procure minorili controlli con modalità uniformi e interconnesse con i controlli effettuati dagli altri soggetti competenti, ad esempio regioni e comuni;
- di dotare gli uffici giudiziari delle **risorse umane, tecniche e finanziarie** necessarie all'espletamento dei compiti previsti dalla legge e in particolare di dotare le procure presso i tribunali per i minorenni delle risorse idonee per le azioni di controllo e di monitoraggio dei minorenni accolti nelle strutture di accoglienza in tutto il territorio nazionale;

### al Ministero per le disabilità e la famiglia

- di assicurare la costituzione e la convocazione dell'**Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza** anche al fine di:
  - o rendere noti gli esiti del monitoraggio del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (c.d. Piano nazionale infanzia);
  - o predisporre un nuovo Piano nazionale infanzia ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103;
- di assicurare la costituzione e la convocazione dell'**Osservatorio nazionale sulla famiglia**, anche al fine di:
  - o favorire la predisposizione di un nuovo piano nazionale per la famiglia di cui all'articolo 1, comma 1250, della legge 30 dicembre 2018, 145;

### Al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministero dell'economia e delle finanze, alle Regioni, ai Comuni

- di assicurare le **risorse umane e finanziarie** necessarie ad attuare le presenti segnalazioni, attesa l'esigenza di realizzare il principio del superiore interesse del minorenne che, nel bilanciamento degli interessi, assume valore primario;
- di attivare **tavoli permanenti** di confronto sull'affidamento familiare, a livello nazionale, regionale e locale, che prevedano il coinvolgimento di tutti gli attori



del sistema, incluse le associazioni che operano nel settore dell'affido, al fine di garantire interventi coordinati;

### **Al Consiglio superiore della magistratura**

- di verificare l'**attuazione delle delibere** dell'11 luglio 2018 (pratica num. 18/VA/2018) relativa ai criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari minorili per il triennio 2020 -2022 e del 18 giugno 2018 (pratica num. 657/VV/2017) sull'organizzazione degli uffici requirenti presso i tribunali per i minorenni, con particolare attenzione all'attività richiesta in applicazione dell'art. 9 della l. 149/01 relativa al controllo sulle comunità di accoglienza per minorenni;
- di promuovere il **coordinamento e il monitoraggio tra gli uffici giudiziari** in cui pendono procedimenti che riguardano il medesimo minorenne (civili, penali, minorili);

### **Alla Scuola superiore della magistratura**

- di curare **una formazione specifica iniziale e continua per i magistrati, togati e onorari**, che si occupano di procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e comunque di procedimenti in cui sono coinvolti minorenni;

### **Al Consiglio nazionale forense**

- di curare **una formazione specifica iniziale e continua per gli avvocati** impegnati nel sistema della tutela minorile;

### **Al Consiglio nazionale dell'Ordine degli assistenti sociali**

- di curare **una formazione specifica iniziale e continua per gli assistenti sociali** impegnati nel sistema della tutela minorile;

### **Al Consiglio nazionale dell'Ordine degli psicologi**

- di curare **una formazione specifica iniziale e continua per gli psicologi** impegnati nel sistema della tutela minorile;



## Al Consiglio nazionale dell'Ordine dei giornalisti

- di verificare il rigoroso **rispetto dei principi contenuti nella Carta di Treviso**, in particolare quello che impone di tutelare l'anonimato dei minorenni coinvolti nei casi di affidamento e adozione, evitando sensazionalismi e qualsiasi forma di speculazione;
- di promuovere attività di sensibilizzazione per l'utilizzo di un **linguaggio** che non sia lesivo della dignità della persona di minore età, che non la riconduca a stereotipi stigmatizzanti o che ne turbi lo sviluppo della personalità;
- di curare una **formazione specifica iniziale e continua per i giornalisti** impegnati nel sistema della tutela minorile.





*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

---

### **3. Allegati**



## **Allegati**

- 1. NOTA DI INVITO ALLA CONSULTAZIONE**
- 2. AVVISO PER LA MANIFESTAZIONE DI INTERESSE**
- 3. NOTA DI SEGNALAZIONE**



## 1. Nota di invito alla consultazione



Ai destinatari in indirizzo

### Oggetto: audizioni ex artt. 3 e 4, l. 112 del 2011 sul sistema della tutela minorile

Questa Autorità garante intende approfondire, ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge istitutiva n. 112 del 2011, alcune tematiche afferenti il sistema della tutela minorile, così come definito nel nostro ordinamento e alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione di New York.

L'art. 3 della Convenzione riconosce i diritti e i doveri dei genitori, o di altre persone che hanno la responsabilità legale, quali primi soggetti responsabili per il benessere della persona minorenni.

Tale principio è ribadito all'art. 5, secondo cui gli Stati parti rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, o di altre persone legalmente responsabili, di dare al fanciullo – in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità – l'orientamento ed i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione.

L'art. 18 stabilisce che i genitori hanno la responsabilità comune di educare i figli e provvedere al loro sviluppo; agli Stati sta l'onere di favorire e sostenere la responsabilità genitoriale, rafforzando le competenze dei soggetti che ne sono titolari attraverso interventi di sostegno alla genitorialità fragile che permettano alle famiglie di esercitare autonomamente la responsabilità educativa che è loro attribuita in via primaria.

Sul versante del sostentamento materiale, in forza dell'art. 27 spetta ai genitori la responsabilità di assicurare le condizioni di vita necessarie allo sviluppo dei bambini e dei ragazzi. Allo Stato sta il compito di aiutare i genitori o altre persone aventi la custodia dei minorenni, offrendo assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.

Il diritto a vivere e crescere nella propria famiglia è l'esigenza primaria di cui dà conto l'art. 9 della Convenzione. Con esso gli Stati parte si impegnano a vigilare affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente alle regole di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nell'interesse preminente del fanciullo. Anche a seguito della separazione, se ciò non è contrario all'interesse del minore, deve essere garantito il diritto a intrattenere regolarmente rapporti personali con i genitori.

Secondo l'art. 20 della Convenzione, 'ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione sostitutiva, in conformità con la legislazione nazionale'. Tale protezione può sostanziarsi nell'accoglienza in un'altra famiglia o, in caso di necessità, nel collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si deve tenere conto della necessità di una certa continuità nell'educazione, nonché dell'origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

Via di Villa Buffi 6 - 00196 Roma

U  
AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
Protocollo N. 0001561/2019 del 05/07/2019



Infine torna in rilievo l'art. 3. Al terzo comma esso affida allo Stato il delicato compito di vigilare, ogni qualvolta manchi una famiglia in grado di prendersi cura del minore, sul funzionamento di istituzioni, servizi ed istituti che esercitano tale responsabilità e che provvedono a che la protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti, in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute, per ciò che concerne il numero e la competenza del personale adibito nonché per l'esistenza di un adeguato controllo.

Tanto grande è l'importanza dei legami familiari e la tutela che viene loro garantita dalla Convenzione, quanto grande, proporzionalmente, è la responsabilità che l'ordinamento si assume nel momento in cui valuta di doverli limitare o recidere, nel superiore interesse del minore.

La piena attuazione di tali diritti richiede conseguentemente una continua verifica circa l'adeguatezza e il buon funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano. Questo al fine di valorizzarne i punti di forza e al contempo di rilevarne e risolverne eventuali criticità sistemiche, passibili di miglioramento.

Questa Autorità ha deciso di approfondire il tema della tutela minorile attraverso un ciclo di audizioni. L'ascolto di una pluralità di voci costituisce infatti condizione necessaria per ottenere un quadro d'insieme completo. La Signoria Vostra, o un delegato che vorrà designare, è invitata a partecipare a codesta consultazione.

Certa di poter contare sulla Sua partecipazione nel comune intento di promuovere l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, colgo l'occasione per inviare i più cordiali saluti.

Filomena Albano



## 2. Avviso per la manifestazione di interesse



### *Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*

#### AVVISO A MANIFESTARE INTERESSE PER PARTECIPARE ALLA CONSULTAZIONE SUL TEMA DEL SISTEMA DELLA TUTELA MINORILE

VISTA la Convenzione sui diritti del fanciullo firmata a New York il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con la legge 27 maggio 1991, n. 176 ed in particolare gli articoli 3, 5, 18, 20 e 27;

VISTA la legge 12 luglio 2011, n.112, recante l'“Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza”, di seguito denominata “Autorità garante” e, in particolare, gli articoli 3 e 4;

VISTA la legge del 4 maggio 1983, n. 184, recante disposizioni sul “Diritto del minore ad una famiglia”;

VISTO il Codice civile, approvato con Regio Decreto del 16 marzo 1942, n. 262, ed in particolare gli articoli 330, 333, 336 e 403;

CONSIDERATO che la piena attuazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione di New York afferenti la tematica della tutela minorile richiede una continua verifica circa l'adeguatezza e il buon funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano;

VALUTATA la necessità di acquisire un quadro conoscitivo chiaro, completo e aggiornato sul sistema di tutela minorile vigente, che possa fornire indicazioni utili a approfondire il funzionamento anche al fine di valorizzarne i punti di forza e di rilevarne eventuali criticità sistemiche;

RITENUTO che l'ascolto di una pluralità di voci costituisca una condizione necessaria per ottenere un quadro d'insieme completo;

VISTO il decreto repertorio n. 30/2019 prot. n. 0001580/2019 in data 10/07/2019 dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza che istituisce una Commissione con il compito di approfondire il tema della tutela minorile attraverso la consultazione di istituzioni competenti, associazioni, enti operanti nel settore ed esperti nell'ambito della tutela dei diritti delle persone di minore età;

PRESO atto che la consultazione si svolgerà nei giorni 16, 17 e 18 luglio 2019, presso la sede dell'Autorità garante e che alla stessa sono stati invitati a partecipare istituzioni competenti, associazioni ed enti ed esperti nell'ambito della tutela dei diritti delle persone di minore età;

RAVVISATA l'opportunità di consentire la partecipazione alla consultazione anche ad altre associazioni competenti per acquisirne il punto di vista e le diverse prospettive

#### TUTTO CIÒ PREMESSO È EMANATO IL SEGUENTE AVVISO PUBBLICO

##### Art. 1 Oggetto

AUTORITÀ GARANTE PER L'INFANZIA  
PROTOCOLLO GENERALE  
COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE DIGITALE  
Protocollo N. 0001584/2019 del 10/07/2019  
Firmatario: FIDENZA ALBANO



## *Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*

1. L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza intende promuovere un approfondimento sul sistema della tutela minorile, sulla base dei poteri alla stessa attribuiti dagli articoli 3 e 4 della legge n.112 del 2011.
2. L'Autorità Garante, a tal fine, intende acquisire la manifestazione d'interesse a partecipare alle audizioni da parte di associazioni senza scopo di lucro, con fini di utilità sociale e con comprovata esperienza sul sistema di tutela minorile.

### **Art. 2**

#### **Requisiti per la partecipazione**

1. Le associazioni proponenti devono possedere i seguenti requisiti:
  - a. operare, da almeno 5 anni, in modo specifico su tematiche inerenti il sistema di tutela minorile che deve risultare dall'atto costitutivo e dallo statuto;
  - b. le associazioni devono essere rappresentative a livello nazionale e dichiarare di avere articolazioni su almeno cinque Regioni.

### **Art. 3**

#### **Presentazione della manifestazione di interesse**

1. I soggetti interessati a partecipare devono inviare la richiesta di partecipazione entro 16 luglio 2019 entro le ore 12,00 inviando il modello di dichiarazione allegato al presente Avviso al seguente indirizzo pec dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza: [autoritagaranteinfanzia@pec.it](mailto:autoritagaranteinfanzia@pec.it). Saranno escluse dalla procedura di selezione le manifestazioni di interesse pervenute dopo tale scadenza.
2. Alla domanda dovrà essere allegata la seguente documentazione:
  - il modello di dichiarazione allegato al presente Avviso
  - relazione sintetica descrittiva delle esperienze maturate nel settore di riferimento;
  - copia dell'atto costitutivo e dello statuto dell'associazione;
  - copia di documento di identità personale, in corso di validità, del rappresentante legale dell'associazione che sottoscrive la richiesta di partecipazione.
3. Il presente avviso sarà pubblicato sul sito web istituzionale dell'autorità [www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org) – nella sezione “avvisi” della pagina “Normativa e documentazione”.
4. La consultazione avverrà nel giorno 23 luglio 2019, presso la sede dell'Autorità garante, a Roma in via di Villa Ruffo n. 6.
5. Ai soggetti che partecipano alla consultazione, se provenienti da fuori Roma, sono rimborsate le spese di viaggio, per lo svolgimento delle attività da espletare presso la sede dell'Autorità. Le spese di viaggio sono rimborsate alle condizioni ed entro i limiti previsti dalle norme vigenti per il personale dipendente delle amministrazioni pubbliche, previa presentazione dei relativi titoli giustificativi.

Roma, 10 luglio 2019

**LA GARANTE**

**Filomena Albano**

Documento firmato digitalmente  
ai sensi del D. lgs. 82/2005 e s.m.i.



### 3. Nota di segnalazione



Agli indirizzi indicati in calce

**Oggetto: sistema della tutela minorile - segnalazione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'Adolescenza ai sensi degli articoli 3 e 4 della L. 112/2011.**

A seguito delle osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza indirizzate all'Italia nel febbraio 2019 (CRC/CITA/CO/5-6, § 24, lett. *a*), *b*), *c*), *d*), *e*)), questa Autorità garante ha inteso approfondire, ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge istitutiva n. 112 del 2011, alcune tematiche afferenti il sistema della tutela minorile, così come definito nel nostro ordinamento e alla luce dei principi sanciti dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza ("la Convenzione"), attraverso un ciclo di consultazioni indette con nota protocollo n. 1561 del 5 luglio 2019 e oggetto anche di un avviso pubblicato sul sito dell'Autorità garante con protocollo n. 1584 del 10 luglio 2019. Quando si parla di tutela dei bambini e dei ragazzi bisogna necessariamente guardare al sistema nel suo complesso per individuare le azioni prioritarie, più opportune, relative ad ogni ambito coinvolto nello stesso. L'ascolto di una pluralità di voci, incluse quelle dei ragazzi neomaggiorenni, che hanno vissuto l'esperienza fuori dalla famiglia di origine, costituisce infatti condizione necessaria per ottenere un quadro d'insieme ampio.

Si evidenzia che negli ultimi mesi, il tema della tutela dei bambini in Italia ha interessato l'opinione pubblica per il verificarsi di casi di cronaca che hanno scosso le coscienze.

L'art. 3 della Convenzione riconosce i diritti e i doveri dei genitori, o di altre persone che hanno la responsabilità legale, quali soggetti responsabili per il benessere della persona minorenni.

Tale principio è ribadito all'art. 5, secondo cui gli Stati parte rispettano la responsabilità, il diritto e il dovere dei genitori o, se del caso, dei membri della famiglia allargata o della collettività, o di altre persone legalmente responsabili, di dare al fanciullo – in maniera corrispondente allo sviluppo delle sue capacità – l'orientamento e i consigli adeguati all'esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti dalla Convenzione.

L'art. 18 stabilisce che i genitori hanno la responsabilità comune di educare i figli e provvedere al loro sviluppo; gli Stati hanno l'obbligo di favorire e sostenere la responsabilità genitoriale, rafforzando le competenze dei soggetti che ne sono titolari attraverso interventi di sostegno alla genitorialità fragile che permettano alle famiglie di esercitare autonomamente la responsabilità educativa che è loro attribuita in via primaria.

Sul versante del sostentamento materiale, in forza dell'art. 27 spetta ai genitori la responsabilità di assicurare le condizioni di vita necessarie allo sviluppo dei bambini e dei ragazzi. Allo Stato è affidato il compito di aiutare i genitori o altre persone aventi la custodia dei minorenni, offrendo assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio.



Il diritto a vivere e crescere nella propria famiglia è l'esigenza di cui dà conto l'art. 9 della Convenzione. Con esso gli Stati parte si impegnano a vigilare affinché la persona di minore età non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente alle regole di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nel superiore interesse del minore. Anche a seguito della separazione, se ciò non è contrario al suo superiore interesse, deve essergli garantito il diritto a intrattenere regolarmente rapporti personali con i genitori.

Secondo l'art. 20 della Convenzione, *"ogni fanciullo il quale è temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, oppure che non può essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione sostitutiva, in conformità con la legislazione nazionale"*. Tale protezione può sostanziarsi nell'accoglienza in un'altra famiglia o, in caso di necessità, nel collocamento in un adeguato istituto per l'infanzia. Nell'effettuare una selezione tra queste soluzioni, si deve tenere conto della necessità di una certa continuità nell'educazione, nonché dell'origine etnica, religiosa, culturale e linguistica.

L'art. 3, al terzo comma, affida allo Stato il delicato compito di vigilare, ogni qualvolta manchi una famiglia in grado di prendersi cura del minore, sul funzionamento di istituzioni, servizi ed istituti che esercitano tale responsabilità e che provvedono affinché la protezione sia conforme alle norme stabilite dalle autorità competenti, in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute, per ciò che concerne il numero e la competenza del personale adibito nonché per l'esistenza di un adeguato controllo.

Premesso che tanto grande è l'importanza dei legami familiari e la tutela che viene loro garantita dalla Convenzione, quanto grande, proporzionalmente, è la responsabilità che l'ordinamento assume nel momento in cui valuta di doverli limitare o recidere, nel superiore interesse del minore;

occorre garantire ad ogni persona di minore età l'esercizio dei diritti previsti dalla Convenzione, ivi compreso il diritto di essere protetta da ogni forma di maltrattamento (art. 19 CRC e Osservazioni conclusive del Comitato ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza indirizzate all'Italia nel febbraio 2019 - CRC/CITA/CO/5-6, § 19 lett. a) b), c), d), e));

la piena attuazione di tali diritti richiede una continua verifica circa l'adeguatezza e il funzionamento del sistema di tutela approntato dall'ordinamento italiano, al fine di valorizzarne i punti di forza e al contempo di rilevarne e risolverne eventuali criticità sistemiche, passibili di miglioramento, compito che impegna costantemente questa Autorità (cfr. *Comunità residenziali per minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard, documento di studio e proposta; Verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti, documento di studio e proposta; In viaggio verso il nostro futuro, l'accoglienza fuori famiglia con gli occhi di chi l'ha vissuta; la tutela dei minorenni in comunità, la seconda raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni; la promozione delle reti dell'affidamento familiare; linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine; la continuità degli affetti nell'affido familiare, documento di studio e di proposta*);



primo obiettivo del sistema della tutela e dell'ordinamento deve essere rendere possibile l'esercizio di tutti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in maniera uniforme; occorre, altresì, dare priorità al sostegno alle famiglie fragili, in modo da promuovere la genitorialità e prevenire il determinarsi di problematiche tali da rendere necessari interventi di massima invasività nella sfera privata quali l'allontanamento dal proprio nucleo familiare di una persona minorenni.

Rilevato che allo stato manca un sistema di monitoraggio costantemente aggiornato che dia conto dei numeri dei minorenni che si trovano fuori dalla propria famiglia di origine, delle loro caratteristiche, del provvedimento consensuale o giudiziale sotteso, della durata dell'affidamento etero-familiare, delle modalità e dei tempi di uscita dal percorso di accoglienza; delle strutture di accoglienza esistenti e degli affidatari;

Tutto ciò premesso, ai sensi dell'art. 3, comma 1, legge 112 del 2011, all'esito delle consultazioni svolte, l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, fatti salvi gli ulteriori approfondimenti che la complessità della materia esige,

#### SEGNALA

la necessità

##### AI TITOLARI DEL POTERE DI INIZIATIVA LEGISLATIVA

- di determinare i livelli essenziali delle prestazioni per gli interventi relativi ai minorenni, alle famiglie di origine, agli affidatari e alle strutture di accoglienza in modo da garantire l'esigibilità dei diritti civili e sociali delle persone di minore età, così come previsto dall'articolo 117, comma 2, lett. m della Costituzione;
  - di istituire un sistema informativo unitario che contenga:
    - o una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso;
    - o una banca dati del numero e della tipologia delle strutture di accoglienza;
    - o una banca dati degli affidatari;
  - di disciplinare i procedimenti in materia di responsabilità genitoriale secondo i principi del giusto processo.
- In particolare appare necessario:
- disciplinare la fase delle indagini del pubblico ministero minorile rafforzando la sua funzione di filtro rispetto alla necessità di instaurare il procedimento sulla responsabilità genitoriale, chiarendo, fra le altre cose, i poteri anche istruttori che gli sono attribuiti, i criteri secondo i quali orientare la sua azione, tesi a valutare l'effettiva necessità del ricorso al tribunale, le modalità per l'ascolto della persona di minore età e della famiglia, i contenuti del ricorso, la comunicazione dell'archiviazione;



- garantire il diritto all'informazione delle parti attraverso una puntuale disciplina del regime delle notifiche, a partire dal ricorso per l'instaurazione del procedimento, e una puntuale disciplina dell'accesso agli atti;
- garantire il diritto alla difesa tecnica dei genitori, da rendersi obbligatoria con la previsione della nomina di un difensore d'ufficio qualora non sia nominato un difensore di fiducia, sin dal ricorso per l'instaurazione del procedimento e con la possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato;
- garantire la nomina del curatore speciale e dell'avvocato per il minorenni;
- stabilire, attraverso la previsione di termini perentori, tempistiche certe nel contemperamento tra l'esigenza di rapidità e l'esigenza di assicurare una istruttoria adeguata;
- stabilire termini particolarmente celeri, laddove il giudice intervenga in via d'urgenza *inaudita altera parte*, al fine di assicurare un contraddittorio differito tempestivo;
- riformare l'art. 403 c.c. stabilendo che: il servizio pubblico che opera l'allontanamento d'urgenza informi immediatamente il pubblico ministero; il pubblico ministero, qualora ritenga fondata la misura, presenti richiesta di convalida dell'allontanamento entro un termine breve al tribunale per i minorenni; il tribunale per i minorenni, in tempi rapidi, valuti la sussistenza dei presupposti per l'allontanamento effettuati, e comunque, entro un termine stabilito, proceda all'ascolto delle parti; tutti i termini indicati abbiano carattere perentorio;
- specificare il ruolo processuale del servizio sociale territoriale nell'ambito del procedimento;
- stabilire le modalità per l'espletamento della fase istruttoria, con particolare riguardo all'attuazione del principio del contraddittorio, che richiede, in sede di udienza, la presenza contestuale delle parti, con la possibilità di prevedere eccezioni, se necessario, nel superiore interesse del minore, e comunque garantendo la difesa delle parti;
- assicurare che il provvedimento – temporaneo o definitivo – sia adeguatamente motivato, sia circostanziato, vi siano indicate chiaramente le disposizioni concernenti le parti, le richieste rivolte al soggetto esecutore, le modalità e i tempi di attuazione;
- assicurare l'impugnabilità dei provvedimenti, anche temporanei nonché tempi certi e celeri per la decisione sull'impugnazione;
- definire la fase esecutiva dei provvedimenti, delineando soggetti e competenze relative;
- assicurare la trasparenza nell'individuazione degli affidatari e, della struttura di accoglienza, stabilendo in via normativa criteri di selezione e di scelta;
- definire i criteri e gli obiettivi a cui si deve informare l'azione di controllo e ispezione sulle strutture di accoglienza di competenza del pubblico ministero minorile, svincolando tale controllo dalla sola verifica circa lo stato di abbandono del minorenni ai fini dell'adottabilità;



- disciplinare il regime delle incompatibilità dei giudici onorari e dei loro stretti congiunti, rispetto a incarichi che potrebbero pregiudicarne i profili di necessaria imparzialità e indipendenza, così come già previsto nella delibera del Consiglio Superiore della magistratura dell'11 luglio 2018 (pratica num. 18/VA/2018);
- differenziare i soggetti cui sono demandati compiti valutativi, esecutivi e di controllo dei provvedimenti giudiziari da quelli chiamati a prendere in carico i minorenni e le famiglie per il sostegno genitoriale e per la cura;
- attribuire maggiore incisività ai compiti dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, potenziarne la struttura, al fine di assicurarne la piena indipendenza e autonomia, e prevedere un coordinamento con le figure di garanzia prossime al territorio.

ALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA E AI COMUNI

- di garantire l'ascolto della persona minorenne sia in fase istruttoria che a seguito dell'emissione di un provvedimento a sua tutela, informarla adeguatamente circa le decisioni che la riguardano e assicurare la sua partecipazione alla definizione del progetto educativo.

ALLE REGIONI E AI COMUNI

- di salvaguardare la funzione pubblica della tutela minorile e garantire la continuità degli interventi;
- di recepire le seguenti linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali approvate in Conferenza unificata: Linee di indirizzo per l'affidamento familiare (2012), Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017), Linee di indirizzo per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017) e di garantire che siano applicate in modo efficace e uniforme nei diversi contesti territoriali;

e in ogni modo:

- di assicurare una tempestiva e continuativa presa in carico delle famiglie in difficoltà sia al fine di promuovere la genitorialità e prevenire gli allontanamenti dei minorenni, sia, qualora l'allontanamento del minorenne si renda necessario per il suo superiore interesse, per il sostegno e per lo sviluppo delle competenze genitoriali, monitorando il percorso di recupero;
- di assicurare un costante monitoraggio del progetto educativo del minorenne fuori famiglia e la sua periodica revisione sulla base delle necessità dello stesso nonché della durata dell'affidamento familiare e dell'inserimento nelle strutture di accoglienza;
- di assicurare almeno in ogni ambito territoriale la presenza costante di un servizio dedicato all'affidamento familiare e di promuovere l'istituto dell'affidamento familiare attraverso campagne di sensibilizzazione apposite, anche al fine di assicurarne la preferenza rispetto all'inserimento del minorenne in strutture di accoglienza;



- di assicurare la trasparenza nell'individuazione degli affidatari e delle strutture di accoglienza, stabilendo criteri di selezione e di scelta;
- di assicurare effettività ai controlli di propria pertinenza sulle strutture di accoglienza, anche coordinandosi con altri soggetti parimenti competenti come le procure minorili;
- di differenziare i soggetti cui sono demandati compiti valutativi, esecutivi e di controllo dei provvedimenti giudiziari da quelli chiamati a prendere in carico i minorenni e le famiglie per il sostegno genitoriale e per la cura;
- di dare piena attuazione ai Livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui all'art. 24, comma 1, lett. *m)*, *o)* e *p)*, e comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, in tema di sostegno ai minorenni e alla famiglia ai fini di un'effettiva integrazione socio-assistenziale e sanitaria;
- di aumentare il numero degli assistenti sociali sul territorio, assicurando una adeguata proporzione rispetto al numero degli abitanti;
- di attribuire risorse alle figure di garanzia per l'infanzia e l'adolescenza prossime al territorio, assicurando la loro indipendenza ed autonomia.

*AL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI*

- di implementare, a legislazione vigente, il SIUSS (sistema informativo unitario dei servizi sociali) con:
  - o una banca dati dei minorenni privi di un ambiente familiare, basata su indicatori uniformi e comuni a tutto il territorio nazionale, per monitorare il numero e le caratteristiche dei minorenni fuori famiglia, le tipologie del percorso di accoglienza, i tempi e le modalità di uscita dallo stesso;
  - o una banca dati del numero e della tipologia delle strutture di accoglienza;
  - o una banca dati degli affidatari;
- di promuovere azioni di conoscenza, diffusione e monitoraggio in merito al recepimento in tutto il territorio nazionale delle Linee di indirizzo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, approvate in Conferenza unificata, per l'affidamento familiare (2012), per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni (2017), per l'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità (2017);
- di promuovere l'istituto dell'affidamento familiare attraverso campagne di sensibilizzazione apposite, anche al fine di assicurarne la preferenza rispetto all'inserimento del minorenne in strutture di accoglienza;
- di elaborare delle linee di indirizzo per la definizione di un tariffario nazionale relativo ai costi dei servizi offerti dalle strutture di accoglienza per il collocamento dei minorenni e per la gestione delle strutture stesse;



- di elaborare delle linee di indirizzo per la definizione di un tariffario nazionale relativo ai costi dei rimborsi erogati agli affidatari per l'accoglienza dei minorenni.

*AL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA*

- di potenziare le piante organiche di tutti gli uffici giudiziari che si occupano di procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e comunque di procedimenti in cui sono coinvolti minorenni in base alle esigenze del territorio quali emergono dal monitoraggio dei flussi;
- di assicurare l'attivazione negli uffici giudiziari minorili del processo civile telematico e la sua interconnessione con gli altri uffici giudiziari competenti in materia minorile e il reciproco accesso agli atti;
- di assicurare un sistema informatizzato che consenta alle procure minorili controlli con modalità uniformi e interconnesse con i controlli effettuati dagli altri soggetti competenti, ad esempio regioni e comuni;
- di dotare gli uffici giudiziari delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie all'espletamento dei compiti previsti dalla legge e in particolare di dotare le procure presso i tribunali per i minorenni delle risorse idonee per le azioni di controllo e di monitoraggio dei minorenni accolti nelle strutture di accoglienza in tutto il territorio nazionale.

*AL MINISTERO PER LE DISABILITÀ E LA FAMIGLIA*

- di assicurare la costituzione e la convocazione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza anche al fine di:
  - o rendere noti gli esiti del monitoraggio del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (c.d. Piano nazionale infanzia);
  - o predisporre un nuovo Piano nazionale infanzia ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 103;
- di assicurare la costituzione e la convocazione dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, anche al fine di:
  - o favorire la predisposizione di un nuovo piano nazionale per la famiglia di cui all'articolo 1, comma 1250, della legge 30 dicembre 2018, 145.

*AL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI AL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE  
ALLE REGIONI, AI COMUNI*

- di assicurare le risorse umane e finanziarie necessarie ad attuare le presenti segnalazioni, attesa l'esigenza di realizzare il principio del superiore interesse del minorenne che, nel bilanciamento degli interessi, assume valore primario;
- di attivare tavoli permanenti di confronto sull'affidamento familiare, a livello nazionale, regionale e locale, che prevedano il coinvolgimento di tutti gli attori del sistema, incluse le associazioni che operano nel settore dell'affido, al fine di garantire interventi coordinati.



AL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

- di verificare l'attuazione delle delibere dell'11 luglio 2018 (pratica num. 18/VA/2018) relativa ai criteri per la nomina e conferma dei giudici onorari minorili per il triennio 2020-2022 e del 18 giugno 2018 (pratica num. 657/VV/2017) sull'organizzazione degli uffici requirenti presso i tribunali per i minorenni, con particolare attenzione all'attività richiesta in applicazione dell'art. 9 della l. 149/01 relativa al controllo sulle comunità di accoglienza per minorenni;
- di promuovere il coordinamento tra gli uffici giudiziari in cui pendono procedimenti che riguardano il medesimo minorenne (civili, penali, minorili) e monitorarne gli esiti;

ALLA SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per i magistrati, togati e onorari, che si occupano di procedimenti in materia di responsabilità genitoriale e comunque di procedimenti in cui sono coinvolti minorenni.

AL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per gli avvocati impegnati nel sistema della tutela minorile.

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI ASSISTENTI SOCIALI

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per gli assistenti sociali impegnati nel sistema della tutela minorile.

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEGLI PSICOLOGI

- di curare una formazione specifica iniziale e continua per gli psicologi impegnati nel sistema della tutela minorile.

AL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ORDINE DEI GIORNALISTI

- di verificare il rigoroso rispetto dei principi contenuti nella Carta di Treviso, in particolare quello che impone di tutelare l'anonimato dei minorenni coinvolti nei casi di affidamento e adozione, evitando sensazionalismi e qualsiasi forma di speculazione;
- di promuovere attività di sensibilizzazione per l'utilizzo di un linguaggio che non sia lesivo della dignità della persona di minore età, che non la riconduca a stereotipi stigmatizzanti o che ne turbi lo sviluppo della personalità;
- di curare una formazione specifica iniziale e continua per i giornalisti impegnati nel sistema della tutela minorile.

Alla luce dei compiti istituzionali che la legge affida all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, si sensibilizzano le istituzioni in indirizzo, ognuna per la parte di competenza, ad



attivarsi tempestivamente per la realizzazione delle tutele previste per assicurare piena protezione in situazioni di forte vulnerabilità delle persone di minore età.  
Si resta a disposizione per eventuali approfondimenti nonché per collaborare a realizzare le attività indicate nella presente segnalazione.

Filomena Albano



Presidente del Senato della Repubblica  
Presidente della Camera dei deputati  
Presidente della Commissione 1<sup>a</sup> Affari costituzionali del Senato  
Presidente della Commissione 2<sup>a</sup> Giustizia del Senato  
Presidente della Commissione 5<sup>a</sup> Bilancio del Senato  
Presidente della I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei deputati  
Presidente della II Commissione (Giustizia) della Camera dei deputati  
Presidente della XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei deputati  
Presidente della V Commissione (Bilancio, Tesoro E Programmazione) della Camera dei deputati  
Presidente della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza  
Presidente del Consiglio dei ministri  
Ministro dell'economia e delle finanze  
Ministro della giustizia  
Ministro del lavoro e delle politiche sociali  
Ministro delle disabilità e della famiglia  
Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura  
Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome  
Presidente della Conferenza Stato-Autonomie locali  
Presidente Associazione nazionale comuni italiani  
Presidenti dei tribunali per i minorenni  
Procuratori della Repubblica presso i tribunali per i minorenni  
Presidente della Scuola superiore della magistratura  
Presidente del Consiglio nazionale forense  
Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli assistenti sociali  
Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine degli psicologi  
Presidente del Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti

e p. c.

Ministro della salute  
Presidente dell'Istituto nazionale della previdenza sociale





*Autorità Garante  
per l'Infanzia e l'Adolescenza*

Via di Villa Ruffo, 6  
00196 Roma  
(+39) 06 6779 6551  
[segreteria@garanteinfanzia.org](mailto:segreteria@garanteinfanzia.org)  
[www.garanteinfanzia.org](http://www.garanteinfanzia.org)