

## capitolo 1

# **misure generali di attuazione della crc in italia**

### **VI. La Legge 184/1983 e successive modifiche: la non esigibilità delle misure alternative all'istituto**

**Il Comitato ONU** rileva con preoccupazione che la Legge 184/1983 (successivamente modificata con la Legge 149/2001) che disciplina adozione e affidamento, non è stata adeguatamente attuata su tutto il territorio dello Stato parte, e che vi sono sempre più minori ospitati negli istituti di quanti non ve ne siano dati in affidamento.

**Il Comitato raccomanda** che L'Italia:

- a) prenda tutti i provvedimenti necessari per garantire l'applicazione della Legge 184/1983;
- b) come misura preventiva, migliori l'assistenza sociale ed il sostegno alle famiglie per aiutarle ad assumersi la responsabilità di allevare i figli, considerata anche l'educazione dei genitori, l'assistenza ed i programmi riguardanti la comunità allargata.

*(CRC/C/15/Add. 198, 31 gennaio 2003, punti 33, 34 (a) (b))*

La Legge 184/1983 e s.m., ha definito precise priorità di intervento per garantire il diritto del minore ad essere educato nell'ambito di una famiglia, la sua d'origine, anzitutto, e quando questo non è possibile, secondo le situazioni, in una affidataria o adottiva.

# capitolo 1

## **misure generali di attuazione della crc in italia**

La realizzazione degli interventi previsti dalla suddetta Legge (quali, ad esempio, aiuti alle famiglie d'origine, affidamento, ecc.) è condizionata però dalla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, e quindi le suddette istituzioni non hanno l'obbligo di fornire gli aiuti previsti, che rimangono subordinati alle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci.

Infatti l'art. 1 prevede che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengano, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono (...)».

Per quanto riguarda l'affidamento, l'art. 5 prevede che «lo Stato, le Regioni e gli Enti locali nell'ambito delle proprie competenze e della nuova legge e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci intervengano con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria».

Anche il sostegno previsto nei casi di adozione di minori di età superiore ai 12 anni e ai disabili, non è riconosciuto quale diritto esigibile: infatti il comma 8 dell'art. 6, recita: «Lo Stato, le Regioni e gli enti locali possono intervenire nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati».

L'inciso «nei limiti delle risorse finanziarie disponibili» fa sì che questi principi, certamente condivisi da tutti sul piano teorico, possano non avere alcuna rilevanza sul piano operativo, in quanto la legge non prevede strumenti per rendere esigibile il diritto da parte delle stesse famiglie o delle associazioni di difesa dei diritti degli assistiti operanti nel settore.

### **Il Gruppo di Lavoro raccomanda che:**

► **Il Parlamento e le Regioni adottino i necessari provvedimenti legislativi per rendere esigibile il diritto del minore a crescere in una famiglia, attraverso adeguati sostegni economico-sociali ai nuclei familiari d'origine e il supporto agli affidamenti ed alle adozioni.**

### **VII. La Legge 184/1983 e successive modifiche: la realtà dei minori ricoverati nelle strutture residenziali e il superamento del ricovero in istituto entro il 31/12/2006**

Il Comitato ONU manifesta la propria preoccupazione riguardo l'elevato numero di bambini ospitati presso gli istituti come misura di tutela sociale, alle volte insieme a delinquenti minorenni. Il Comitato vede inoltre con preoccupazione il fatto che, secondo uno studio risalente al 1998 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, il periodo di permanenza presso gli istituti può essere molto prolungato; il contatto con le famiglie non è sempre garantito e il 19,5% di questi istituti non aveva le adeguate autorizzazioni.

*(CRC/C/15/Add.198, 31 gennaio 2003, punto 33).*

La Legge 184/1983 e successive modifiche, stabilisce che «Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia», proprio perché l'istituto «è da escludersi tra le tipologie delle residenze per minori, poiché non idoneo a soddisfare l'interesse dei bambini e degli adolescenti»<sup>19</sup>.

**La classificazione** delle strutture di accoglienza per minori evidenzia una certa eterogeneità di sistemi, denominazioni e definizione espressi a livello regionale e locale<sup>20</sup>,

<sup>19</sup> Linee guida, «Qualità dei servizi residenziali socio-educativi per minori», Ministero per la solidarietà sociale d'intesa con la Conferenza unificata, Bozza, versione 9 dicembre 1999 a cura del Gruppo minori

<sup>20</sup> Tra le classificazioni quella adottata dalla Conferenza Stato-regioni nella seduta del 13 novembre 1997 (atti n. 357 del 13/11/1997) cerca di fare ordine tra le tipologie suddividendo i «presidi residenziali socio-assistenziali per minori» in 4 gruppi:

1. Comunità di pronta accoglienza: una struttura che risponde alle emergenze, al pronto intervento, alla prima accoglienza e che è in grado di rispondere con immediatezza ai bisogni urgenti e temporanei di ospitalità e tutela per evitare l'esposizione dei minori a particolari fattori di rischio, in attesa dell'individuazione di soluzioni più adeguate da parte delle competenti autorità. L'attività di pronta accoglienza può essere collocata presso altri presidi residenziali per minori, nei quali vi sia una riserva di posti disponibili per l'emergenza;
2. Comunità di tipo familiare: una struttura educativa residenziale che si caratterizza per la convivenza continuativa e stabile di un piccolo gruppo di minori con due o più adulti che si assumono funzioni di genitorialità, offrono un rapporto di tipo familiare e per i quali la struttura costituisce residenza abituale;

## capitolo 1

# misure generali di attuazione della crc in italia

sintomo della complessità del tema e delle soluzioni che regionalmente e localmente si sono date nel tempo.

Alla luce di questa varietà di possibilità e denominazioni però si denuncia il fatto che in vista del superamento del ricovero in istituto previsto entro il 2006, sia in atto da parte dei vari istituti non tanto un'azione di radicale conversione di approccio e filosofia dei servizi ai minori, ma una mera riorganizzazione interna e un cambiamento di denominazione, favoriti anche dalla vaghezza dei provvedimenti normativi. Infatti la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, cui era demandata l'individuazione dei criteri in base ai quali le regioni dovevano provvedere alla definizione degli standard minimi delle comunità di tipo familiare e degli istituti<sup>13</sup>, ha deliberato, in data 28 febbraio 2002, che i criteri erano quelli previsti dal Decreto ministeriale 21 maggio 2001 n. 308, riguardante i requisiti delle strutture assistenziali diurne e residenziali, già emanato a norma dell'art. 1 della Legge 328/2000.

Purtroppo questo decreto si era limitato a prevedere, per quanto riguarda i minori, comunità di tipo familiare e gruppi appartamento, inseriti nelle normali case di abitazione, con un numero di utenti non superiore a sei (art. 3) e strutture a carattere comunitario con un massimo di dieci posti letto, più due per le eventuali emergenze (art. 7). Non ha però precisato che queste strutture non devono essere accorpate tra di loro. Una chiarificazione in tal senso sarebbe invece indispensabile per evitare, ad esempio, ciò che attualmente avviene nella Regione Lombardia, dove strutture come i Villaggi SOS sono classificate come «comunità», oppure possono sopravvivere istituti come Mamma Rita di Monza che è organizzato in tanti gruppi appartamento ed è autorizzato dalla Provincia di Milano ad ospitare fino a 130 minori.

Secondo gli ultimi **dati dell'Istat**, aggiornati purtroppo solo al 31/12/2000 nei presidi residenziali socio-assistenziali erano presenti ancora ben **23.824** minori, di cui 4396 stranieri e di questi 7.575 erano residenti negli istituti.

3. Comunità Educativa: una struttura educativa residenziale in cui l'azione educativa viene svolta da educatori professionali, pubblici o privati, dipendenti o in convenzione, laici o religiosi, che esercitano in quel contesto la loro specifica professione in forma di attività lavorativa. Si caratterizza per un numero più elevato di ospiti (comunque entro 12) per l'articolazione in piccoli gruppi o unità o unità di offerta autonome – in caso di capacità ricettiva superiore – per l'articolazione in turni di presenza del personale educativo;
4. Istituto: struttura socio-educativa residenziale di tipo assistenziale di grosse dimensioni che accoglie un gran numero di minori.

<sup>13</sup> Art. 2, comma 5 della legge 184/1983 e successive modifiche.

È triste dover constatare come, nell'era della tecnologia e dell'informatica, non si abbiano dati più aggiornati e che ancora non sia stata attivata una rilevazione sistematica in tutte le Regioni, attraverso l'istituzione di un'anagrafe regionale dei minori ricoverati nelle strutture residenziali, anagrafe che dovrebbe essere costantemente aggiornata e che consentirebbe un monitoraggio continuo dei minori presenti negli istituti e nelle comunità e una programmazione mirata degli interventi alternativi su questi minori. Fino ad oggi questa anagrafe è stata attivata unicamente in tre Regioni (Lombardia, Piemonte, Veneto), nonostante «l'istituzione in ogni regione dell'anagrafe di tutti i minori fuori dalla famiglia» sia espressamente prevista nelle azioni di sistema del Piano Nazionale Infanzia 2002-2004.

In base all'ultima **ricerca effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza di Firenze**, rilevazione ampiamente pubblicizzata dai mezzi di informazione, al 30/6/2003 sono stati censiti in **215 istituti** (dislocati in 13 regioni italiane perché in 7 non sono più presenti istituti<sup>14</sup>) **2633 minori**.

Il trend quindi risulta essere in diminuzione sia dal punto di vista del numero di istituti che del numero di ospiti. Questa rilevazione però, riguarda solo i minori ricoverati negli istituti, e non tutti i minori inseriti nei presidi residenziali per i quali non sono disponibili dati certi e soprattutto non ci sono ricerche ufficiali.

La questione cruciale è legata anzitutto alla reale possibilità di accoglienza per questi minori ancora istituzionalizzati, secondo le situazioni, in comunità di tipo familiare o in famiglie affidatarie o adottive adeguatamente formate. È infatti indispensabile la formazione e il supporto alle famiglie che si candidano all'affidamento e che diventano di fatto operatori sociali volontari, che dovrebbero poter operare in rete e in stretta connessione con i servizi sociali, in quanto l'improvvisazione non consente di gestire né il rapporto con il minore ospite né quello tra il minore e la famiglia di origine e tanto meno quello tra le due famiglie, affidataria e naturale.

Sarebbe poi necessario un impegno maggiore da parte delle istituzioni nell'attivare e sostenere gli interventi alternativi, ma tale impegno si connette alla questione della **spesa sociale** che a livello nazionale, regionale e locale si va invece riducendo. Gli istituti per la tipologia di

<sup>14</sup> Si tratta del Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana e Molise, e dunque sono tutte collocate nel centro-nord, ad eccezione del Molise.

## capitolo 1

# misure generali di attuazione della crc in italia

assistenza e di lavoro con i minori presuppongono costi inferiori rispetto alle piccole comunità, siano esse di pronta accoglienza, familiari o educative, proprio per la tipologia di intervento educativo.

Quindi se da una parte la deistituzionalizzazione è un processo fondamentale per la protezione e promozione dell'infanzia, risultano però insufficienti gli strumenti e le risorse per garantire un futuro concretamente migliore.

Nel Piano Nazionale contro la Povertà e l'Esclusione Sociale 2003-2005 del Dipartimento delle politiche sociali e previdenziali, aggiornato al settembre 2004, si rilancia il Piano straordinario per la chiusura degli istituti, elaborato ed approvato dall'Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nel marzo 2003 e ribadito anche nel Piano Infanzia 2002-2004. Quest'ultimo contiene linee di indirizzo destinate alle regioni e agli enti locali per l'implementazione di azioni e interventi<sup>44</sup> che evidenziano il tentativo di coinvolgere tutta la società per far recuperare ai minori la dimensione della «esperienza familiare», dando ampio spazio alla promozione dell'affido familiare e dell'adozione. Ma occorre sostenere la praticabilità e la fattibilità di queste modalità di accoglienza, in special modo per i minori con difficoltà maggiori, come quelli malati, disabili o più grandi di età.

L'impegno delle istituzioni dovrebbe tradursi in provvedimenti e atti deliberativi che rendano questi interventi obbligatori e non limitati alle risorse finanziarie disponibili, così come invece previsto dalle norme introdotte dalla Legge 149/2001, che ha modificato la Legge 184/1983.

Per raggiungere l'obiettivo del superamento del ricovero in istituto sono infine fondamentali le **competenze della magistratura minorile** in materia di vigilanza e controllo sugli istituti e sulle comunità e sulle condizioni dei minori in essi ricoverati<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Le linee di indirizzo prevedono la promozione dell'affido familiare **rendendolo più flessibile** (Legge 149/01 art. 5), la promozione dell'adozione anche con riferimento a bambini disabili e adolescenti e preadolescenti con fallimenti adottivi, la promozione dell'adozione mite che è una via di mezzo tra le precedenti due forme non spezzando il legame con la famiglia di origine, l'individuazione di requisiti ad hoc per comunità di accoglienza per bambini vittime di traumi, l'incentivazione delle comunità dove siano previste famiglie come responsabili educativi, la sperimentazione di altre forme educative di accoglienza (Legge 328/00 art. 11 comma 4), e rendono effettivo il divieto di collocare i minori sotto i 6 anni negli istituti.

<sup>45</sup> La Legge 184/1983 sm prevede l'obbligatorietà di segnalazione relativa ai minori in presunto stato di adottabilità da parte di tutte le strut-

### Il Gruppo di lavoro raccomanda:

- ▶ un'azione nei confronti delle Regioni affinché approvino disposizioni chiare sulle caratteristiche delle comunità di tipo familiare, impedendone raggruppamenti sia nello stesso stabile sia nella stessa zona al fine di evitare le conversioni di istituti in micro realtà di accoglienza contigue;
- ▶ un maggior impegno da parte delle istituzioni nell'attivare e sostenere gli interventi alternativi all'istituto quali l'aiuto alle famiglie d'origine e una maggiore promozione dell'affidamento familiare e delle adozioni con investimenti in termini di allocazione di risorse, educazione e supporto nel monitoraggio dei progetti educativi personalizzati;
- ▶ l'attivazione da parte delle Regioni di un'anagrafe aggiornata sulla situazione personale e familiare dei minori ricoverati nelle strutture residenziali, realizzata con standard di riferimento comuni al fine di facilitare il monitoraggio e una programmazione mirata degli interventi alternativi per questi minori.

ture residenziali alla procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni (art. 9, comma 1). Inoltre «Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi» (art. 9, 2 comma). Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo. (Art. 9, 3 comma).