

Tutela regionale dei minori temporaneamente o definitivamente privati di un ambiente familiare: determinazione degli standard dei diritti sociali e diseguaglianze territoriali

di Antonia Maria Scaravilli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Diseguaglianze, crisi economica e regionalismo. – 2.1. Nuove povertà e minori in Italia. – 2.2. Diseguaglianze e disordine (costituzionale) delle competenze. – 3. Il Quadro normativo in materia di protezione dei minori “fuori famiglia”. – 3.1. Tutela costituzionale e *favor minoris*. – 3.2. Protezione sovranazionale dei minori privati di ambiente familiare. – 3.3. La tutela europea tra *best interest of Child* e *human rights based approach*. – 3.4. L’approccio interno: diritto del minore a una famiglia e temporaneità delle misure di collocazione extra familiare. – 4. Regioni e standard di servizi dedicati ai minori fuori famiglia. – 4.1. Legislazione nazionale e scelte territoriali: *favor legislatoris* e inganno del *best interest of child*. – 4.2. Competenze regionali alla definizione degli standard minimi dei servizi e dell’assistenza dei minori fuori-famiglia in comunità e il “sistema delle Conferenze”. – 5. Le Linee – guida regionali: alcuni esempi a confronto. – 6. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il tema della intensità di tutela riconosciuta ai minori privi di una famiglia fornisce probabilmente più di ogni altro il segno della civiltà giuridica raggiunta da un ordinamento statale contemporaneo.

Appare fuor di dubbio infatti che esso possa rivelare, mettendolo alla prova, il funzionamento di un sistema di garanzie dei diritti della persona e del cittadino proprio quando esso si trova nella fase di maggiore vulnerabilità, rappresentando così emblematicamente la credibilità dell’intero sistema di garanzie accordate all’individuo dalle pubbliche istituzioni.

La condizione di vulnerabilità dei minori *fuori famiglia* e il particolare status giuridico che ad essa si ricollega costituisce infatti un punto di osservazione utile a verificare il grado di prossimità della risposta da parte pubblica alle sollecitazioni provenienti dalle ragioni della uguaglianza e dignità che vi sono implicate, fondate come sono sul principio di eguaglianza formale e di non discriminazione di cui all’art. 3 Cost.: un principio generale “che condiziona tutto l’ordinamento nella sua obbiettiva struttura” (Corte costituzionale, 23 marzo 1966, n. 25), nonché “canone di coerenza nel campo delle norme di diritto” (Corte costituzionale, 30 novembre 1982, n. 204).

2. *Diseguaglianze, crisi economica e regionalismo*

2.1. *Nuove povertà e minori in Italia*

L'attuale grave crisi economica¹ e la conseguenziale svolta *drammatica* sul piano dei poteri democratici, fortemente acuita dalla diffusione della pandemia da Virus Sars-Cov.2, hanno determinato rilevanti conseguenze sulla sovranità statale tradizionale e sul welfare, con inevitabili, forti ripercussioni sui diritti dei minori d'età, componenti più fragili della società, che hanno visto aggravare una condizione preesistente di notevoli diseguaglianze sul piano economico sociale e, inevitabilmente, sul piano educativo. Basti pensare ai dati relativi alla povertà assoluta in Italia che purtroppo appaiono in costante crescita, da riferire nella fase attuale ad oltre due milioni di famiglie², non a caso più gravi in relazione alle famiglie più numerose. La categoria dei cosiddetti nuovi poveri, prevalentemente rappresentata da bambini, è infatti anch'essa rappresentata in continuo incremento.³ Recenti studi dedicati alla stima dell'impatto della crisi economica sulla società italiana e, di conseguenza, sull'andamento nei valori del PIL nel lungo periodo, dimostrano inoltre una crescente relazione tra il ciclo economico ed effetti sul piano demografico, mettendo in luce dati allarmanti relativi alla corrispondenza tra l'aumento del tasso di disoccupazione e la diminuzione della natalità⁴, con indubbi

¹ Crisi che in realtà assume i connotati di una dimensione strutturale, dopo quella che ha investito i paesi dell'Eurozona nel 2008, e ancor di più dal triennio 2010-2012, a partire dal cd *Financial Stability Board* per arrivare al *Quantitative Easing*, durante il quale, si afferma, si è prodotta una svolta *drammatica* (sic!) sul piano dei poteri democratici, in cui “senza rimuovere le cause (finanziarie) della crisi, si è dato inizio ad una straordinaria rotazione dell'asse del potere, dai governi e dalla politica, verso il potere magico e salvifico della finanza” – così G. TREMONTI, *Lo scenario*, in AA.VV., *Il diritto e l'eccezione. Stress economico e rispetto delle norme in tempi di emergenza*, Roma, 2020. Sui rapporti tra la crisi economica e le conseguenze sulla sovranità statale tradizionale e sul welfare cfr. S. GAMBINO, *Crisi economica e costituzionalismo contemporaneo. Quale futuro europeo per i diritti fondamentali e per lo stato sociale?*, in Rivista elettronica del Centro di Documentazione europea dell'Università Kore di Enna, in www.koreuropa.it, fasc. n. 6/2015, 16.

² V Rapporto annuale ISTAT del 9 luglio 2021, che riporta come l'incidenza della povertà assoluta in Italia passi nell'ultimo anno da 6,4 a 7,7 (e al 9,4 nel Mezzogiorno), che naturalmente colpisce le famiglie più numerose, con relativa riduzione del reddito ad esse disponibile (reddito primario delle famiglie sceso di 92,8 miliardi di euro, cioè meno 7,3%, registrandosi correlativamente una cospicua diminuzione delle spese: la difficoltà nel fronteggiare impegni economici incide per il 30,7% al mezzogiorno rispetto a circa il 18% per il centro-nord.

³ Si veda il Rapporto Caritas 2021, in relazione al dato sui cosiddetti nuovi poveri rilevato nel periodo maggio-settembre del 2019 e confrontato con lo stesso periodo del 2020, da cui emerge un'incidenza di “nuovi poveri” che passa dal 31% al 45%.

⁴ Può consultarsi G. CARACCILO, S. LO BELLO E D. PELLEGRINO, *Alcune valutazioni sul probabile impatto demografico della crisi Covid-19*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occa-

riflessi sul fronte di un'equa accessibilità ai diritti sociali per i membri della comunità più colpiti dalla crisi⁵.

2.2. *Diseguaglianze e disordine (costituzionale) delle competenze*

Proprio sul piano delle diseguaglianze assume peculiare rilievo, per il tema che qui ci occupa, il ritardo – che appare oggi non più giustificabile – nell'approvazione dei livelli essenziali di assistenza dedicata ai minori che versino in una condizione di bisogno, tra cui occorre considerare maggiormente vulnerabili ed esposti proprio i minori fuori famiglia, per ciò stesso meritevoli di particolare attenzione e cura.

L'attesa perdura dalla riforma costituzionale del titolo quinto della Costituzione del 2001, che rimette alla piena competenza legislativa delle Regioni la disciplina dei servizi sociali, e, dunque, delle azioni destinate alla tutela dei minori temporaneamente o definitivamente privati di un ambiente familiare, tenute però a garantirne i “livelli minimi” (o, anche, essenziali) fissati, per esigenze di unitarietà e giustizia sociale, in base alla valutazione dello Stato centrale.

Com'è noto, infatti, il riparto di competenze in materia di prestazioni sociali – diritti sociali “a prestazione” – in base alle previsioni del novellato art. 117 Cost. riserva alla potestà statale il compito di determinare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”⁶, lasciando però alle Regioni la competenza legislativa esclusiva, affermata in via residuale, in materia di servizi sociali. Tale assetto istituzionale era stato già in parte anticipato dalle previsioni della legge 8 novembre 2000, n. 328 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi*

sional Papers), n. 622- Studio pubblicato dalla Banca d'Italia nel giugno 2021. Lo studio in questione mette in evidenza come ad ogni aumento della disoccupazione di un punto corrisponda la riduzione della natalità di un quarto di punto e dell'immigrazione netta di oltre due punti. A causa della crisi economica, negli effetti legati anche alla diffusione della pandemia Covid, la popolazione italiana in età lavorativa nel 2065 sarà inferiore di 1,6-3,4 milioni rispetto allo scenario base (senza pandemia), con minore crescita del Pil del 17-27% (!).

⁵ Per tutti si veda A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in www.rivistaiaic.it, 4/2011.

⁶ “Fin qui rimasti sulla carta: evocati dalla riforma costituzionale del 2001, nessun governo ne ha mai determinato per intero lo spessore” – così M. AINIS, *Demofollia. La Repubblica dei paradossi*, Milano, 2019. Sul tema si veda M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regione (a proposito dell'art. 117 co. 2 lett. m) della Costituzione*, in *Pol. Dir.*, 3/2002, 345; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 883 ss.; L. TRUCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni e la sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012.

sociali) che ha fissato i livelli di assistenza sociale (cosiddetti LIVEAS) enumerandone le relative prestazioni, ma senza specificarne i contenuti, rimettendo così, di fatto, alla autonoma determinazione delle singole regioni la individuazione dei livelli essenziali di assistenza sociale da garantire nel territorio. Per questa via, appare del tutto vanificata la uniformità di applicazione degli indirizzi legislativi nazionali e la eguaglianza nel godimento dei diritti sociali riconosciuti ai minori “fuori famiglia”, con particolare riferimento al “contenuto essenziale” di tali diritti in svariati casi richiamato dalla Corte costituzionale⁷.

La riforma del Titolo V e l'opzione verso il regionalismo, secondo alcuni autori, hanno complicato il compito del welfare-state in Italia e, conseguentemente, “aggravato il problema delle disuguaglianze”⁸, le cui implicazioni teoriche si pongono in chiave controintuitiva rispetto ai programmi che tipicamente connotano lo stato sociale e le sue esigenze “centraliste”, tra cui le istanze per un progressivo decentramento delle politiche, anche in materia sociale, e la distinzione, sempre più problematica, tra i livelli essenziali delle prestazioni e la categoria dei diritti fondamentali.⁹

3. *Il Quadro normativo in materia di protezione dei minori “fuori famiglia”*

3.1. *Tutela costituzionale e favor minoris*

La tutela costituzionale espressamente accordata al minore muove da una strategia di protezione della famiglia. La Costituzione italiana non dedica al minore un particolare statuto di protezione dei suoi diritti, limitandosi ad inserire un *favor minoris* in un quadro generale di promozione dei diritti del cittadino. Essa prevede infatti, in linea generale, che “la Repubblica riconosce i diritti della famiglia” (art.29); un diritto-dovere dei genitori “a mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio” e l'intervento del legislatore a garantire l'assolvimento dei compiti genitoriali *aliunde* nel caso di incapacità dei genitori naturali (art.30); interventi di natura (non solo) economica da parte delle autorità pubbliche finalizzati ad agevolare la formazione della famiglia e l'adempimento

⁷ Tra le numerose pronunce della Corte costituzionale in cui si richiama il “nucleo essenziale dei diritti”, si veda la sentenza 11 gennaio 2010 n. 10. In dottrina può farsi riferimento a V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, in Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin, Padova, 2002, 101 ss.

⁸ Così A. MORRONE, in *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale, 2020, Fascicolo 4.

⁹ Secondo A. MORRONE, *Stato sociale e disuguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, cit., il regionalismo all'italiana manifesta un limite culturale legato alla esibizione di autonomia slegata però dalla corresponsività, necessaria accountability, la qual cosa “non può non condizionare il contenuto di qualunque scelta politica in materia di libertà eguale”.

dei relativi compiti, soprattutto per le famiglie numerose, ed a proteggere in particolare la maternità, l'infanzia e la giovane età (art.31).

Il fondamento costituzionale della protezione dei diritti dei minori si ricava, complessivamente, dalle previsioni dedicate alla tutela dei diritti della persona – certamente ricompresi della persona minore d'età – a partire dal riconoscimento alla pari dignità, al pieno sviluppo della personalità e ai doveri di solidarietà di cui agli art. 2 e 3 della Costituzione ed alla relativa portata in chiave antidiscriminatoria, oltreché, tradizionalmente, dalle enunciazioni relative ai rapporti etico sociali riconducibili all'assetto familiare (artt. 29-31 Cost)¹⁰. Occorre dunque far riferimento alle garanzie apprestate dalla Costituzione alla famiglia anche quando si affronti il problema della protezione dei minori che ne sono temporaneamente o definitivamente sprovvisti, talvolta proprio in ragione di caratteri della famiglia stessa non compatibili con l'esigenza di tutela accordata al minore, e ciò a causa della mancanza di una disciplina costituzionale espressamente dedicata al minore¹¹.

Il problema fortunatamente ha trovato nel tempo soluzioni varie, spesso dotate di una certa creatività, sia in sede giurisdizionale che, soprattutto, (per una volta) sul piano legislativo. Si guardi ad esempio ad iniziative atte a compensare le lacune nella formula costituzionale dedicata ai minori, quando non anche a “correggerne” affermazioni incompatibili con l'esigenza di eguaglianza e pari dignità spettanti anche al minore nel caso di una loro lettura rigorosa e puntuale: basti pensare alla formula del terzo comma dell'art. 30 Cost. che subordina la pari tutela della prole nata fuori dal matrimonio all'eventuale mancanza di interessi di segno contrario in capo ai membri della famiglia cd legittima¹².

¹⁰ Il necessario collegamento tra le disposizioni costituzionali dedicate al riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo e al dovere da parte statale di sostituirsi ai genitori nei casi in cui questi si dimostrino incapaci di svolgere le loro funzioni è reso esplicito nella nota sentenza della Corte Costituzionale, 10 febbraio 1981, n. 11, in cui si afferma che gli articoli 2 e 30 della Costituzione, «riconoscendo come fine preminente lo svolgimento della personalità in tutte le sedi proprie, assumono a valore primario la promozione della personalità del soggetto umano in formazione e la sua educazione nel luogo a ciò più idoneo: da ravvisare in primissima istanza nella famiglia di origine, e, soltanto in caso di incapacità di questa, in una famiglia sostitutiva».

¹¹ Si veda G. MATUCCI, *Lo statuto costituzionale del minore d'età*, Padova, 2015; A. ARENA, *A proposito dello “statuto costituzionale del minore” (Brevi riflessioni a margine di alcune “novità” nel dibattito parlamentare e nella giurisprudenza comune)*, in Consulta OnLine, www.giurcost.org, 2/2016; M. MENGARELLI, *La tutela del minore*, in AA.VV., *Cittadini in crescita. Il garante: promozione e protezione*, n. 3/2006, 56.

¹² È il caso della legge 10 dicembre 2012 n. 21912, ove si afferma l'unicità dello stato giuridico dei figli, in piena conformità al principio della “pari dignità sociale” tra condizioni personali in funzione antidiscriminatoria. L'articolo 2 della legge in parola conferisce delega al Governo per la modifica delle disposizioni in materia di filiazione e di dichiarazione dello stato di adottabilità, prevedendo in particolare: la specificazione della nozione di abbandono morale e materiale del figlio, con riguardo all'irrecuperabilità delle capacità genitoriali, fermo restando che le condizioni di indigenza non possano essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia;

Ed infatti non mancano in dottrina autorevoli richiami alla necessità di rileggere complessivamente la portata e l'incidenza della disciplina costituzionale che si occupa esplicitamente dei minori – e, in particolare, gli art. 29 e 30 Cost. – alla luce delle disposizioni contenute in Carte dei Diritti “altre”, spesso considerate portatrici di enunciati dotati di un carattere maggiormente avanzato in materia di protezione dei minori¹³.

3.2. *Protezione sovranazionale dei minori privati di ambiente familiare*

Sul versante sovranazionale, la Convenzione sui diritti del fanciullo, siglata a New York il 20 novembre 1989, e ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176, prevede, all'art. 20, che ogni fanciullo che sia temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, ovvero che non possa essere lasciato in tale ambiente nel suo proprio interesse, ha diritto ad una protezione e ad aiuti speciali dello Stato, il quale si impegna a prevedere per questi una protezione sostitutiva, conformemente alla legislazione nazionale. Tale protezione sostitutiva deve realizzarsi tenendo conto della necessità di garantire al fanciullo una continuità educativa, della sua appartenenza etnica, religiosa, culturale e linguistica.

L'art. 20 della Convenzione fa espressa menzione di alcune misure attuabili in base alla competenza statale a titolo di protezione sostitutiva del minore temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare: tra queste sono indicate la sistemazione in un'altra famiglia, la kafalah di diritto islamico¹⁴, l'adozione, o, in caso di necessità, il collocamento in un istituto per l'infanzia.

In base alle previsioni della Convenzione, è inoltre compito degli Stati firmatari vigilare affinché il minore non sia separato dalla sua famiglia contro la sua volontà¹⁵, a meno che la relativa decisione assunta dalle autorità competenti

la segnalazione ai comuni, da parte dei tribunali dei minori, delle situazioni di indigenza di nuclei familiari che richiedano interventi di sostegno, ed i controlli effettuati dallo stesso tribunale sulle situazioni di disagio segnalate agli enti locali.

In attuazione della delega, con decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, viene formalmente introdotto nella disciplina uniforme sui rapporti genitoriali l'istituto dell'affidamento familiare, che il giudice può disporre “in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore ad uno dei genitori”.

¹³ Per tutti, si veda A. RUGGERI, *Unità della famiglia, eguaglianza tra i coniugi, tutela del preminente interesse dei minori*, Riv. Diritti Comparati, www.diritticomparati.it, n.1/2017.

¹⁴ Consistente nell'affidamento della cura e della protezione del minore ad un soggetto, spesso un parente, che sarà responsabile della sua istruzione ed educazione, nel cui ambito non si darà luogo alla creazione di un nuovo legame parentale tra l'affidatario e il soggetto affidato, che manterrà il vincolo familiare con la famiglia d'origine.

¹⁵ Così l'art. 9 della Convenzione di New York, in cui si specifica ulteriormente che la eventuale decisione di allontanamento del minore dalla famiglia di origine può considerarsi, appunto, necessaria in casi particolari: a titolo di esempio, quando “i genitori maltrattano o trascurano il fanciullo oppure se vivono separati ed una decisione debba essere presa riguardo al luogo di residenza del fanciullo”

non risieda in una valutazione – comunque sottoposta a riserva di revisione giudiziaria – sulla necessità di procedere in questo senso nell’interesse preminente del fanciullo¹⁶.

3.3. *La tutela europea tra best interest of Child e human rights based approach*

Guardando al diritto europeo, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) non fa espressa menzione del principio del *best interest of child*¹⁷. Ciononostante, secondo una consolidata giurisprudenza della Corte europea per i Diritti Umani, le disposizioni letterali della CEDU, soprattutto in materia di protezione dei minori, vanno interpretate in maniera non isolata, ma al contrario guardando alle norme relative alla protezione internazionale dei diritti umani, in armonia con i principi di diritto internazionale¹⁸. In tal modo il *best interest of Child* è stato ricostruito per via giurisprudenziale, attraverso il metodo dello *human rights-based approach*, giungendosi a identificarne alcune possibili, principali accezioni¹⁹. In riferimento alla CEDU, il parametro normativo che viene correntemente utilizzato al fine di procedere alla sua integrazione con le previsioni internazionali è l’art.8, dedicato alla protezione della vita privata e familiare, prevedendosi in particolare un divie-

¹⁶L’art. 3, I° comma, della Convenzione di New York dichiara espressamente che “In tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l’interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente”.

¹⁷ Secondo J. Long, il dato non stupisce, considerando il fatto che “il testo non riguarda specificamente le persone di età minore”, ricordando come negli anni Cinquanta del XX secolo il principio fosse ancora in via di definizione nel diritto internazionale, in J. LONG, *Il principio dei best interest e la tutela dei minori*, www.questionegiustizia.it, 2019, 418; cfr., poi, E. LAMARQUE, *Prima i bambini. Il principio dei best interests of the child nella prospettiva costituzionale*, Milano, 2016; S. ROMBOLI, *La natura “relativa” ed il significato di “clausola generale” del principio dell’interesse superiore del minore*, in *La famiglia davanti ai suoi giudici*, a cura di F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA, Napoli, 2014.

¹⁸ Ormai appaiono costanti in tal senso gli orientamenti giurisprudenziali della Corte EDU, certamente resi possibili anche in base al *consensus* prestato in questa direzione dagli Stati membri del Consiglio d’Europa, e richiamato dalla stessa Corte, ad esempio, in Corte europea dei Diritti dell’Uomo 6 luglio 2010, application n°41615/07, *Neulinger e Shuruk v. Svizzera*: «there is currently a broad consensus (...) in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests must be paramount».

¹⁹ In Corte europea per i Diritti Umani, sentenza *Gnabore v. Francia*, 19 settembre 2000, par. 59, il principio in parola assume la connotazione di un vero e proprio «*subjective right*», che addirittura «*must come before any other considerations*» per tutte le azioni e decisioni pubbliche e private che riguardino il minore. In *Paradiso e Campanelli c. Italia* 24 gennaio 2017, diviene *legal principle*, da tener presente in chiave di tutela dei minori come gruppo. Infine in *Pini e Bertani c. Romania* (22 settembre 2004) e *Bronda c. Italia* (9 giugno 1998), o, anche, in *N.T. e altri c. Georgia* (2 febbraio 2016), in cui appare nella forma di una *procedural rule*, preordinata alla garanzia dell’ascolto del minore nei procedimenti che lo riguardano.

to di ingerenza da parte delle autorità pubbliche nell'esercizio dei relativi diritti, fatti salvi i casi in cui le misure adottate siano considerate necessarie per ragioni, tipicamente riconducibili alle società democratiche, di sicurezza pubblica, benessere economico, difesa dell'ordine pubblico, salute e protezione di diritti e libertà.

Ai fini della necessaria integrazione delle paventate lacune della disciplina costituzionale italiana, resa possibile in base ad una rilettura complessiva delle singole disposizioni interne alla luce di *altre* carte di diritti provenienti da *altri* ordinamenti – autorizzata dalla Corte costituzionale italiana²⁰ e variamente argomentata in dottrina²¹-, assume particolare rilievo la Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – CDFUE): anche in questo caso la Carta afferma innanzi tutto un generale diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 7); affermando poi un chiaro quadro di diritti accordati al minore nell'ambito di una disciplina a lui dedicata²² (art. 24). In particolare, il secondo comma dell'art. 24 prevede il principio secondo cui «in tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente» e, al terzo comma, afferma il diritto del minore ad intrattenere relazioni personali e contatti diretti con entrambi i genitori, fatta salva l'ipotesi in cui ciò sia contrario al suo interesse.

Ad integrare il quadro della protezione accordata al minore a livello europeo concorre infine la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, siglata a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata dall'Italia con legge 20 marzo 2003, n. 77, che prevede una compiuta disciplina delle procedure che coinvolgono minori di età innanzi all'Autorità giudiziaria.

²⁰ Si veda, per tutte, Corte costituzionale 13 ottobre 1999, n.388.

²¹ Ad esempio si veda A. SPADARO, *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAIITA, Torino, 2016; L. CAPPUCCIO, *La massima espansione delle garanzie tra Costituzione nazionale e Carte dei diritti*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, a cura di A. RUGGERI, I, Torino, 2016; C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in Consulta OnLine, www.giurcost.org, 2/2015; C. SALAZAR, *I diritti sociali nel "gioco delle tre Carte": qualche riflessione*, in AA.VV., *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, a cura di L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAIITA cit.

²² Art. 24 CDFUE: Diritti del minore – 1. I minori hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. 2. In tutti gli atti relativi ai minori, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente. 3. Il minore ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

3.4. *L'approccio interno: diritto del minore a una famiglia e temporaneità delle misure di collocazione extra familiare*

Sul piano interno, la disciplina codicistica dedicata alla tutela dei minori da comportamenti dei familiari d'origine che risultino pregiudizievoli nei confronti dei figli prevede una serie di misure che, nei casi più gravi, determinano la perdita della potestà genitoriale e l'allontanamento del minore dalla casa familiare (artt. 330 e ss. Cod.Civ.²³

Alla tutela dell'interesse primario del minore a crescere e ad essere educato ed assistito nell'ambito di uno schema di tipo familiare è dedicata una normativa speciale – legge 4 maggio 1983 n. 184, rubricata come “disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori”, in seguito significativamente riformata, con legge 28 marzo 2001 n. 149, ispirata al conferimento di una maggiore enfasi ad un assetto familiare di sorta anche per i minori fuori famiglia, e significativamente intitolata “Del diritto del minore a una famiglia”. La normativa in parola muove dalla considerazione della straordinarietà delle misure volte alla sottrazione del minore al suo ambito familiare di origine, ribadendo la natura temporanea delle soluzioni adottate. In questo senso, la sottrazione del minore alla famiglia, disposta con provvedimento dell'autorità giudiziaria, sentiti i servizi sociali competenti, sancisce “l'insuperabilità delle difficoltà della famiglia di origine ad assicurare al minore un ambiente familiare idoneo”²⁴.

A partire dalla affermata centralità del “diritto del minore a crescere e ad essere educato nell'ambito della propria famiglia”²⁵, la nuova formula della

²³ Il Titolo XI del codice civile detta inoltre la disciplina in materia di affiliazione ed affidamento, (cfr. art. 400 CC) specificando che la materia dell'assistenza dei minori debba essere regolata anche dalle leggi speciali. In particolare, la norma si rivolge anche ai minori che sono figli di genitori non conosciuti, o di genitori che non siano in grado di provvedere al loro mantenimento, nonché ai minori ricoverati in istituti di pubblica assistenza o assistiti presso gli stessi per il mantenimento, l'educazione o la rieducazione, o che si trovino in stato di abbandono materiale o morale (art. 401 c.c.). Quanto agli istituti di pubblica assistenza, chiamati dalla disciplina codicistica ad esercitare i poteri tutelari sui minori ivi ricoverati o assistiti ex artt. 343 ss in tutti i casi in cui sia impedito l'esercizio della responsabilità genitoriale o della tutela, sono oggi sostituiti dalle “comunità di tipo familiare”, ai sensi della l. n. 183/1983, come modificata dalla l. n. 149/2001, il cui art. 2, IV° comma, prevede che il ricovero in istituto sia superato in favore dell'affido familiare ovvero, quando ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare, caratterizzate queste ultime come sono da organizzazione e rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.

²⁴ Per una compiuta rassegna della legislazione di riferimento in materia di affidamento ed adozione del minore può farsi riferimento alle schede di lettura n.190/1 – 5 maggio 2021 del Servizio Studi della Camera dei Deputati – Dipartimento Giustizia, dedicate alle “Modifiche al codice civile e alla legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di affidamento dei minori”.

²⁵ Corollario del diritto del minore a crescere e ad essere educato nell'ambito della propria famiglia essendo anche il diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare, cui è dedicata una successiva legge del 19 ottobre 2015, n. 173, introduttiva di Modifiche alla l. n. 184/1983.

norma – come riformata nel 2001 – sottolinea che le condizioni di indigenza dei genitori o di chi eserciti ora potestà genitoriale non possano ostacolare l'esercizio del diritto alla famiglia da parte del minore, prevedendo a questo scopo idonee provvidenze di natura economica in chiave di aiuto e sostegno a carico dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili²⁶.

Tali interventi di competenza pubblica sono indirizzati al fine di prevenire situazioni limite che condurrebbero ad ipotesi di abbandono del minore con conseguente sottrazione all'ambito familiare: in questi casi, infatti, la legge prevede che alla perdurante incapacità della famiglia di origine a provvedere ai bisogni legati alla crescita ed all'educazione del minore soccorrano gli istituti dell'affidamento e della adozione²⁷.

Si tratta, dunque, dei casi in cui è lo Stato a sostituirsi alla famiglia del minore nella responsabilità di garantire ad esso il pieno esercizio dei diritti che gli sono riconosciuti.

Il legislatore nazionale prevede a tale scopo un intervento con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia, della persona o della comunità a cui i minori fuori-famiglia vengano affidati, da ripartire tra lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali in ragione delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci. Inoltre, con un provvedimento di valenza generale come la l. n. 328/2000, conferisce un vero e proprio "carattere prioritario" alle azioni di aiuto e sostegno domiciliare per le famiglie che assumono compiti di accoglienza di minori in affidamento e ai servizi per l'affido familiare²⁸.

²⁶La materia è oggetto di diverse proposte di legge recanti modifiche al codice civile e alla l. n. 184/1983 in materia di affidamento dei minori, relative a profili comuni, come i procedimenti relativi alla decadenza o limitazione della responsabilità genitoriale e sulle procedure di affidamento dei minori.

In particolare, si segnala la recente proposta di legge – A.C. 2047 – composta da 4 articoli, che, intervenendo sul sistema delle tutele del minore nei procedimenti in tema di responsabilità genitoriale, come definito dal codice civile, e sulle modalità di attuazione dei provvedimenti giurisdizionali di collocazione extra familiare del minore stesso, introduce specifici criteri volti ad orientare l'intervento del giudice, perseguendo il fine di limitare quanto più possibile l'allontanamento dei minori dalla propria famiglia di origine, intervenendo anche sull'ampliamento del contraddittorio e relative garanzie, oltreché sulla definizione di tempi certi per la adozione dei provvedimenti qualificanti dall'urgenza.

La proposta di legge *de qua* introduce anche alcune modifiche alla l. n. 184/1983 in tema di affidamento dei minori e di revoca della dichiarazione di adottabilità, prevedendo altresì una disciplina di dettaglio sui criteri per la erogazione di contributi da parte pubblica alle comunità di tipo familiare e agli altri istituti di assistenza.

²⁷ L'articolo 2 della l. n. 184/1983 disciplina due diversi tipi di affidamento: l'affidamento familiare, in cui si prevede l'affidamento del minore ad un'altra famiglia, meglio se con figli minori, o ad una persona singola che sia in grado di assistere materialmente ed affettivamente il bambino; e l'affidamento presso una comunità di tipo familiare (casa-famiglia) quando non sia possibile procedere ad affidamento familiare.

²⁸Così l'art.16 l. n. 328/2000, e, in particolare, il 3° comma, che, nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali, individua come priorità alcune categorie di interventi. Si

4. *Regioni e standard di servizi dedicati ai minori fuori famiglia*

4.1. *Legislazione nazionale e scelte territoriali: favor legislatoris e inganno del best interest of child*

La l. n. 184/1983, dedicata all'adozione e all'affidamento dei minori, come riformata nel 2001, manifesta espressamente quale sia l'ordine di intervento da parte statale nella predisposizione di misure di sostegno al minore temporaneamente privo di adeguato ambiente familiare, nel quadro di un approccio basato sul "diritto del minore ad una famiglia", stabilendo chiaramente quale debba essere l'ordine di intervento da parte pubblica nella individuazione della soluzione, sempre affidata a valutazioni *on a case by case basis*. Occorre dunque procedere privilegiando interventi di sostegno alla famiglia d'origine (art. 1), e solo nel caso in cui risulti impossibile consentire la permanenza del minore nel nucleo familiare originario (la qual cosa deve essere argomentata e indicata nei provvedimenti con cui si dispone l'adozione di misure alternative – art. 2, comma 3 bis) si guarderà all'affidamento del minore ad un'altra famiglia (art. 2, I° comma), lasciando solo ad una soluzione di *extrema ratio* il collocamento dello stesso in comunità di tipo familiare (art. 2, II° comma). Ebbene, nella prassi, l'affidamento in comunità familiare risulta essere invece la regola, (e ciò accade nella maggior parte dei casi e in diverse Regioni), con tutte le conseguenze relative al mancato rispetto dei diritti del minore come disegnati dalla norma, alla consequenziale rivisitazione dell'importanza degli standard richiesti dalla norma ai fini dell'affidamento del minore, e, aspetto non meno rilevante, all'impatto di una tale prassi – priva com'è di una adeguata copertura legislativa – rispetto al piano dei costi affrontati dal sistema finanziario pubblico: basti pensare allo "scarto" esistente tra il contributo erogato alle famiglie affidatarie e le spese di gestione da corrispondere agli enti assistenziali gestori di comunità per minori (a titolo di esempio, la Regione siciliana riconosce attualmente un contributo di circa quattrocento euro mensili alle famiglie affidatarie, a fronte di un compenso fisso mensile per bambino affidato di Euro 1.587,14 oltre alla retta giornaliera di mantenimento consistente in ulteriori euro 27,26, – dunque complessivamente si tratta di circa 2.400 euro di costi da sostenere mensilmente per ciascun minore in affidamento ad enti assistenziali gestori di comunità²⁹.

guardi, in particolare, alle lett. d) ed f), dedicate rispettivamente a "prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico, in particolare per le famiglie che assumono compiti di accoglienza, di cura di disabili fisici, psichici e sensoriali e di altre persone in difficoltà, di minori in affidamento, di anziani"; ed a servizi per l'affido familiare, per sostenere, con qualificati interventi e percorsi formativi, i compiti educativi delle famiglie interessate.

²⁹ Cfr., da ultimo, il D.R.S. n.722/S8 del 29 giugno 2020, Dipartimento Famiglia e Politiche Sociali – Assessorato della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro – Regione Siciliana.

4.2. *Competenze regionali alla definizione degli standard minimi dei servizi e dell'assistenza dei minori fuori-famiglia in comunità e il "sistema delle Conferenze"*

Volendo concentrare dunque l'attenzione sulla pratica dell'affidamento a comunità familiari, soluzione maggiormente seguita nella prassi in caso di inidoneità della famiglia di origine ad occuparsi del minore, la legge speciale del 1983 richiama chiaramente la necessità di definire gli "standard minimi dei servizi e dell'assistenza" che devono essere forniti dai soggetti affidatari dei minori temporaneamente o definitivamente privati di un ambiente familiare, con particolare riferimento alle comunità di tipo familiare, prevedendo tale onere in capo alle Regioni, "nell'ambito delle proprie competenze e sulla base dei criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" (art. 2).³⁰ Dalla norma si ricava il chiaro riferimento ad un'unica tipologia di presidio considerata idonea all'accoglienza dei minori, denominata appunto "comunità di tipo familiare"³¹.

In base però ad un esame delle strutture dedicate all'accoglienza dei minori "fuori famiglia" e dislocate sull'intero territorio nazionale e della loro qualificazione, emerge una cospicua diversificazione anche in atti normativi sia statali che regionali che rivela una pressoché totale mancanza di uniformità nella tipologia di prestazioni offerte al minore, oltre che un "variegato e non univoco panorama classificatorio delle strutture residenziali per minori che rende arduo il confronto tra i dati esistenti e, conseguentemente, difficile la piena conoscenza e il monitoraggio del fenomeno"³², richiesto invece dal tenore letterale della norma citata.

Ciò appare essenzialmente dovuto alla mancata definizione di standard minimi dei servizi dedicati ai minori temporaneamente o definitivamente privati di un ambiente familiare, che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni da garantirsi su tutto il territorio nazionale, che appare mostrare notevoli ripercussioni sul piano dei principi e delle garanzie di pari opportunità e non discriminazione che certamente vi sono implicati.

Un parziale rimedio a questo incredibile ritardo nell'attuazione della riforma costituzionale del 2001 è rappresentato dall'approvazione di "Linee Guida" – atti di indirizzo e coordinamento approvate nell'ambito di contesti di confronto inte-

³⁰Sulla relazione tra competenze statali ed autonomie territoriali in tema di livelli essenziali delle prestazioni può farsi riferimento, per tutti, ad A. D'ALOIA, *Diritto e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1063.

³¹ Il V° comma, art.2, della legge n. 184/1983 prevede espressamente che "Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto dei medesimi".

³²Così il Garante nazionale per l'infanzia nel documento "La tutela dei minorenni in comunità" su www.garanteinfanzia.org.

ristituzionali, spesso in sede di Conferenza Stato-Regioni, che “rappresentano un potente strumento di orientamento nazionale delle pratiche dei territori, cui non solo gli amministratori possono far riferimento, ma anche i cittadini”.³³

Infatti, la progressiva assunzione di una *nuova centralità* da parte del sistema delle Conferenze nel nostro paese, come fisiologica conseguenza della grave *perdita* di centralità da parte della legge come strumento ordinamentale per eccellenza, e parametro dei principi informatori delle regolazioni normative di rango secondario, ormai sostituita da una legislazione di tipo provvedimentale ed emergenziale quando non anche da un’attività normativa di matrice governativa (decretazione d’urgenza e su delega legislativa, dpcm, decreti ministeriali), fa rivisitare il sistema delle intese e degli accordi – basati su una condivisione anticipata di indirizzi politici territoriali che ha una più spiccata vocazione ad interagire con le sedi governative rispetto che a quelle legislative – come alternativa al dibattito parlamentare. Il “sistema delle conferenze” può dunque essere considerato il residuo “momento di unità del Paese”.³⁴

E’ dunque il sistema delle Conferenze Stato-Regioni che può essere considerato protagonista della elaborazione di documenti utili alla individuazione di parametri di riferimento univoci in campo socio-assistenziale nella persistente mancata definizione dei LIVEAS, attraverso la elaborazione di Linee-Guida, caratterizzate però dalla mancata coerenza dei contenuti, e in certi casi non recepite da alcuna Regione nell’intero territorio nazionale, determinandosi il permanere di pesanti e discriminanti disomogeneità regionali tra i diversi sistemi di accoglienza³⁵.

³³ Documento del MLPS – Linee di indirizzo per l’affidamento familiare.

³⁴ Si veda R. BIN, *Unità e differenziazione: il problema costituzionale e le prospettive*, in Munus, www.rivistamunus.it, 3/2020. Sul tema l’A. avverte che la “collaborazione istituzionale” che tipicamente caratterizza il confronto nelle sedi delle Conferenze non ha più a che fare con le relazioni tra i diversi livelli di legislazione, in un assetto che si è “liberato di tutti quegli aspetti problematici che si ricollegano all’apparato di procedure e competenze, scritte nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari”, necessarie al dibattito e alla legislazione parlamentare, svolgendosi piuttosto “in un contesto caratterizzato da bassissima formalizzazione, con tutti i vantaggi e gli svantaggi che ne conseguono”, nell’ambito di un rapporto tra livelli istituzionali che si svolge “fuori dalle forme costituzionali”.

³⁵Per citarne solo alcune, i servizi dedicati ai minori fuori famiglia e regolati legislativamente da competenze delle singole regioni, possono far riferimento alle seguenti:

- “Linee di indirizzo per l’affidamento familiare”, approvate dalla Conferenza unificata Governo-Regioni/Province autonome il 25 ottobre 2012;
- “Linee di indirizzo per l’accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni, approvate in Conferenza Unificata il 14 dicembre 2017;
- “Linee di indirizzo nazionali per l’intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità”, approvate il 21 dicembre 2017 in Conferenza Unificata;
- “Linee Guida sull’infanzia e adolescenza” -lavoro della Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e dell’Agenzia per la Cooperazione allo Sviluppo (AICS);

La legislazione regionale in materia di assistenza appare infatti spesso ancora improntata ai canoni stabiliti dalla l. n. 328/2000, dunque in linea con assetti legislativi precedenti alla riforma costituzionale del 2001. Caratteristica, questa che sembra accomunare Regioni meno attente alla predisposizione di idonei strumenti normativi in attuazione delle rinnovate competenze in materia sociale e Regioni che all'opposto hanno inteso dotarsi di una legislazione organica di riordino dell'intero sistema di assistenza regionale. Ne risulta un sistema istituzionale di accoglienza, assistenza e cura nei confronti dei minori fuori famiglia fortemente diversificato a livello regionale, basato su modelli distinti per ripartizione di competenze tra i vari soggetti istituzionali coinvolti (Regioni-province-comuni) e per grado di intensità di sollecitazione del principio di sussidiarietà, in cui le normative di settore si sovrappongono, ridefinendoli, a parametri di riferimento altrettanto diversificati, giungendosi a delineare modalità di intervento, linee di indirizzo, finalità perseguite, diritti degli utenti, modalità di accesso ai servizi, nomenclature del tutto disomogenee tra territori di presa in carico e residenza dei minori assistiti³⁶.

5. *Le Linee – guida regionali: alcuni esempi a confronto*

Alcuni casi emblematici ripropongono drammaticamente l'entità di quelle che potrebbero essere definite ipotetiche (altrettante) discriminazioni in atto in danno delle comunità di minori senza-famiglia affidate alle dinamiche del riparto di competenze voluto dalla Costituzione: si guardi all'esempio fornito proprio dalle "linee guida" approvate dalla Regione Lombardia in attuazione delle previsioni di cui all'art. 2 l. n. 149/2001 con D.g.r. 24 maggio 2011 – n. IX/1772: "Linee guida per l'affidamento familiare". Un ponderoso documento realizzato attraverso il confronto con i soggetti, istituzionali e non, chiamati ad intervenire nella realizzazione dell'affidamento familiare dei minori fuori-famiglia, nella consapevolezza della necessità di definire una cornice unitaria di interventi uniformi da parte degli Enti Locali competenti³⁷. Il documento in parola si snoda

- "Linee Guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori famiglia d'origine", la cui conoscenza, peraltro, appare del tutto poco diffusa a livello dei territori, persino dalle istituzioni scolastiche oltretché dalle stesse comunità di accoglienza di minori fuori-famiglia.

³⁶ Naturalmente non mancano strategie di approccio legislativo altrettanto diversificate tra regioni: talvolta l'indicazione degli obiettivi perseguiti dalle politiche di settore risulta affidata al legislatore, talaltra appare delegata all'esecutivo, lasciando al legislatore a mera definizione dei principi generali e organizzativi dei servizi in parola.

³⁷ Documento elaborato da un gruppo di approfondimento tecnico della materia costituito dalla Regione Lombardia, composto dai Presidenti Tribunali per i minorenni della Lombardia, da Giudici Onorari, dal Presidente della Camera minorile di Milano, dal Presidente dell'Associazione Italiana Magistrati per i Minori e la Famiglia, da rappresentanti di ASL e Ambiti Territoriali Sociali, da Associazioni Familiari nonché da funzionari regionali.

attraverso quattro capitoli, dedicati all'analisi del contesto di riferimento, all'approfondimento del senso da attribuirsi alla soluzione dell'affido familiare – con un *focus* dedicato agli elementi essenziali contenuti nel “progetto quadro”³⁸, alla individuazione dei soggetti coinvolti nella realizzazione del sistema dell'affido e delle loro responsabilità, alla concreta realizzazione del percorso di affidamento.

Il “progetto-quadro”, documento elaborato dai servizi sociali e sanitari pubblici competenti territorialmente, contiene la descrizione dell'insieme coordinato e integrato degli interventi che saranno messi a disposizione del minore fuori-famiglia sul piano sociale, educativo e sanitario: interventi che sono gestiti e materialmente erogati da equipe specializzate, integrate e multidisciplinari previste dalle norme regionali, nel rispetto delle indicazioni fornite in base alle determinazioni dell'Autorità giudiziaria competente³⁹. È interessante rilevare come nel contesto delle Linee Guida lombarde, la sola parte dedicata ai c.d. “elementi essenziali” del progetto-quadro consti di una elencazione di dettaglio articolata su 16 punti⁴⁰ – costituenti altrettante azioni destinate al minore

³⁸ Indicato come elemento necessario ai fini della iniziale presa in carico del minore oggetto di tutela dalle “Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni” – MLPS, v. 3.2 del 2/12/2016

³⁹ L'undicesimo Rapporto di Aggiornamento 2020 pubblicato periodicamente dal Gruppo CRC – intitolato “ambiente familiare e misure alternative” sottolinea la significatività delle differenze relative alla previsione e dunque alla esistenza o meno del progetto quadro di titolarità del servizio sociale competente, considerato una “ cornice necessaria in cui definire le politiche e gli interventi a sostegno delle famiglie d'origine – al fine di favorire il rientro del bambino/ragazzo in un contesto adeguato – e a cui deve fare riferimento il progetto educativo individualizzato di competenza della comunità di accoglienza”. Il Rapporto riferisce che solo nel 67% dei casi è presente il progetto quadro e la famiglia d'origine è destinataria degli interventi solo nel 70% dei casi, denunciando il fatto che “l'assenza del progetto quadro e la non previsione di interventi specifici orientati al possibile recupero della famiglia d'origine mettono a rischio il processo di progettualità integrata” con la conseguenza di far assumere all'accoglienza in comunità l'assetto di un intervento a sé stante.

⁴⁰ Il progetto quadro deve contenere i seguenti elementi essenziali:

a) le indicazioni del Servizio al quale è attribuita la responsabilità del progetto e la vigilanza durante l'affidamento, nonché dell'eventuale Associazione familiare coinvolta, con l'obbligo di tenere costantemente informato il Giudice tutelare o il Tribunale per i Minorenni a seconda che si tratti di affidamento consensuale o giudiziale; b) la composizione del nucleo familiare d'origine, con i dati e la relativa documentazione anagrafica, compresa la raccolta delle informazioni su eventuali altri fratelli del bambino o ragazzo per cui si attiva il progetto, in ordine di genitura, con notizie su altri famigliari significativi, la documentazione inerente la residenza, i documenti sanitari e scolastici gli eventuali permessi di soggiorno, ecc; c) l'indicazione del luogo di residenza del minore e della famiglia affidataria; d) la storia della famiglia di origine, con elementi di conoscenza del ciclo vitale della famiglia stessa, che andrà a connettere gli eventi critici con le modalità relazionali attuate dal soggetto e dal suo sistema familiare d'origine per superarli; e) la valutazione attenta dei bisogni e delle risorse, interne (personali e familiari) ed esterne -delle reti naturali, della famiglia di origine, compiuta al momento iniziale dell'intervento; f) la valutazione del bambino o ragazzo, dei suoi bisogni intesi come conoscenza delle sue condizioni fisiche, psichiche, affettive,

in affido nell'ambito di un'assistenza minima obbligatoria. Non pare azzardato riscontrare elementi di connaturalità al concetto di *contenuti minimi non derogabili*, come anche al concetto di *diritti sociali a prestazione nel loro nucleo essenziale*, ovvero anche all'idea di *prestazione sociale regionale a garanzia di un diritto sociale che finisce per assumere dimensioni a-territoriali e la connotazione di livello essenziale (...)*.

Anche la Regione Veneto si è dotata di un sistema di promozione della pratica dell'affido nel territorio regionale, orientata da una cornice regolativa comune a tutto il territorio, nella consapevolezza della presenza di esperienze fortemente disomogenee e diversificate sia in termini quantitativi che in termini organizzativi nell'ambito dello stesso territorio regionale.

Con Deliberazione di Giunta Regionale n. 3791 del 2 dicembre 2008, la Regione Veneto ha adottato le "Linee Guida 2008 per i Servizi Sociali e Socio Sanitari: L'affido familiare in Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare". Elaborate anch'esse da un gruppo tecnico composto da esperti del settore provenienti dalle aziende sanitarie, dall'università, dai servizi dedicati – che ha saputo valorizzare esperienze, sia pure fortemente diversificate, ma spesso capaci di rappresentare buone pratiche nella erogazione dei servizi dedicati ai minori fuori-famiglia utili all'intero Territorio regionale – consistono in un Documento approfondito, articolato in Tre Parti – e quindici capitoli – dedicate rispettivamente all'inquadramento generale sul piano giuridico e definitorio oltre ad un'analisi del contesto dell'affidamento familiare sul territorio veneto; al processo dell'affidamento a partire da attività di promozione, informazione e formazione fino all'accompagnamento all'affido; agli aspetti problematici rappresentati da categorie connotate da particolari fragilità e dunque considerate meritevoli di azioni ed interventi dedicati.

del livello maturativo globale raggiunto, delle tipologie dei legami con i genitori o con altre figure significative, delle sue risorse personali e relazionali; g) la valutazione dei risultati del progetto riscontrabili a breve e lungo termine; h) la valutazione delle competenze genitoriali e la prognosi di recuperabilità della famiglia di origine, ossia la valutazione del suo potenziale di cambiamento; i) gli impegni che gli operatori dei servizi socio-sanitari, in una logica di integrazione, e le figure affidatarie con funzioni genitoriali e le associazioni familiari/reti familiari si assumono a partire dalla garanzia del preminente interesse del bambino/ragazzo; j) gli obiettivi che si intendono perseguire a breve, medio e lungo termine, i soggetti, i percorsi e le metodologie educative, i compiti di ciascuno, i tempi, sulla base degli elementi derivati dalla situazione familiare e personale del bambino o ragazzo, che hanno indotto la scelta dell'affidamento; k) le modalità, i tempi di attuazione e la prevedibile durata dell'affidamento (le scadenze temporali), nonché i tempi di verifica del progetto; l) la frequenza e la modalità dei rapporti tra il bambino o il ragazzo e la sua famiglia d'origine; m) la gestione degli aspetti sanitari del bambino o del ragazzo; n) i criteri per gestire sia le situazioni ordinarie che straordinarie della vita quotidiana in particolare le transizioni: i passaggi da un ordine di scuola all'altro, le entrate/uscite da un gruppo o un'esperienza, ecc ; o) le modalità di monitoraggio, di rapporto fra i diversi Servizi, la periodicità delle verifiche fra tutti i soggetti e i servizi coinvolti.

Le linee guida venete contengono una regolamentazione specifica di interventi distinti per categorie di destinatari, con particolare riferimento, a titolo di esempio, alle azioni da attivare per l'affidamento cosiddetto etero – familiare di “bambini piccoli e piccolissimi”; di adolescenti; di bambini e ragazzi stranieri, etc, determinandosi in tal modo una strategia di intervento diversificata, personalizzata in ragione delle caratteristiche dei destinatari delle azioni di assistenza e cura.

Anche in questo caso è interessante guardare ai cosiddetti “elementi essenziali del progetto quadro”, così come individuati nell'ambito delle Linee-Guida venete, articolati in n. 11 punti principali⁴¹.

⁴¹Elementi essenziali oggetto di previsione nel progetto quadro sono: – le indicazioni del servizio al quale è attribuita la responsabilità del progetto e la vigilanza durante l'affidamento, (con l'obbligo di tenere costantemente informato il Giudice tutelare o il Tribunale per i Minorenni a seconda che si tratti di affidamento consensuale o giudiziale); la composizione del nucleo familiare, con i dati anagrafici, compresa la raccolta delle informazioni su eventuali altri fratelli del bambino o ragazzo per cui si attiva il progetto, in ordine di genitura, con notizie rispetto a chi ha svolto il ruolo di *care-giver* per ciascuno di essi, nonché notizie su altri familiari significativi; storia, se e dove possibile, trigenerazionale della famiglia di origine, con elementi di conoscenza del ciclo vitale della famiglia stessa, che andrà a connettere gli eventi critici con le modalità relazionali attuate dal soggetto e dal suo sistema familiare d'origine per superarli; all'interno di questa si dettaglieranno la storia di ciascuno dei due *partners* e la loro storia di coppia, nel suo divenire storico e nel loro progetto comune; la valutazione attenta dei bisogni e delle risorse, interne -personali e familiari- ed esterne -delle reti naturali-, della famiglia di origine, compiuta al momento iniziale dell'intervento; la valutazione comprensiva e aperta del bambino o ragazzo, intesa come conoscenza delle sue condizioni fisiche, psichiche, affettive, del livello maturativo globale raggiunto, delle tipologie dei legami con i genitori o con altre figure significative, delle sue risorse personali e relazionali; fondamentale sarà conoscere e definire: -la presenza di caratteristiche psicopatologiche; -dei particolari bisogni che queste possono indurre, nonché la prognosi evolutiva; -dei possibili fattori protettivi dello sviluppo presenti a livello personale, familiare e comunitario; – la valutazione comprensiva e aperta delle competenze genitoriali e la prognosi di ricuperabilità della famiglia di origine, ossia la valutazione del suo potenziale di cambiamento: questa prognosi viene definita da un insieme composto di informazioni e valutazioni, di cui fanno parte le condizioni fisiche e psichiche di ciascun genitore, la storia di coppia in relazione al progetto generativo, il passaggio dal ruolo coniugale a quello genitoriale, la storia di figli e i modelli genitoriali introiettati, nonché le caratteristiche della loro relazione con il bambino o ragazzo (parte, questa, assai complessa e composita che richiede in alta misura la capacità di collaborare ed integrare le conoscenze tra i diversi servizi); l'indicazione delle tre fasi che normalmente implica il collocamento all'esterno della famiglia: la fase iniziale, la fase intermedia e la fase propedeutica al rientro (per ciascuna fase viene indicato un obiettivo prioritario. La finalità comune alle tre fasi è verificare e promuovere la qualità dei legami familiari in funzione dell'interesse del bambino/ragazzo e, quando si sia valutato che la riunificazione è obiettivo realistico per quel caso, lavorare per la loro ri-tessitura; l'indicazione circa il livello ottimale possibile per quella famiglia di riunificazione familiare, compresa l'indicazione circa le esigenze di visita e incontro con la famiglia di origine sia nelle prime fasi del processo che nelle fasi successive (il processo della riunificazione familiare va pensato sin dall'inizio del processo di allontanamento, non come ultima tappa); la definizione precisa dei risultati attesi per ogni fase, dei risultati intermedi, degli obiettivi di esito, dei tempi per raggiungere quei risultati; il passaggio dal

Dal canto suo, anche la Regione siciliana ha regolamentato la materia dell'affidamento familiare di minori temporaneamente o definitivamente privati di un ambiente familiare, provvedendo in attuazione delle previsioni normative poste con legge regionale 9 maggio 1986, n. 22, dedicata al "Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia", alla approvazione del "Regolamento-tipo sull'affidamento familiare dei minori", con D.A. n. 481 del 28.02.2005 – Servizio 7 U/O n.4. Il Regolamento in parola pone a carico del Comune di residenza della famiglia d'origine del minore alcune azioni realizzate per il tramite dei servizi sociali, prevedendosi espressamente la necessità di "assicurare ai minori, agli affidatari ed alle famiglie di origine il necessario sostegno psico-sociale per tutta la durata dell'affidamento, nel rispetto del progetto educativo concordato"⁴².

Da questa prima, rapida analisi degli interventi normativi regionali descritti, emerge in tutta evidenza il differente approccio delle Regioni nel dotarsi di norme specifiche di dettaglio in materia di definizione di standard nella erogazione di servizi dedicati alle procedure di affidamento dei minori privati di un ambiente familiare, anche se in modo non omogeneo: dalle cinquanta pagine delle Linee guida approvate dalla Regione Lombardia, alle novantacinque pagine delle Linee guida venete, alle quattro pagine del decreto assessoriale siciliano (!)⁴³.

6. Conclusioni

Ancora una volta è dimostrata nella prassi la insufficienza (quando non anche inesistenza) di strumenti in dotazione alle istituzioni statali atti a verificare che "la eguale tutela dei diritti, promessa dalla Costituzione su tutto il territorio nazionale" si traduca in "garanzie effettive dei livelli di godimento dei diritti da parte dei cittadini", compresi quelli minori di età⁴⁴.

progetto al piano operativo (che deve contenere ipotesi di lavoro, obiettivi, tappe degli interventi) il quale deve consentire alla famiglia di origine di far fronte ai suoi problemi e raggiungere i risultati previsti (nel piano operativo si indicano risposte concrete alle seguenti domande: quali sostegni per intervenire in maniera efficace con la famiglia di origine del minore? Come si fa il recupero? Abbiamo strumenti per farlo? Quali? Come lavorare con la famiglia di origine e le sue reti? Quale sostegno abbiamo previsto per questa famiglia?); il quadro complessivo degli interventi attivati e dei risultati prodotti e progettati.

⁴² La materia è regolata altresì dal D.P.R.S. del 26.05.96, in tema di "Standards strutturali e organizzativi casa famiglia", e dalla Direttiva interassessoriale in materia di Affidamento familiare, Prot. n.320/410 del 17-02-2005, pubblicata in G.U.R.S. n. 11 del 18-3-2005.

⁴³ Cfr. <https://www.regione.veneto.it/web/sociale/pubblicazioni-tutela-minori>, <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/sistema-sociale-regionale/linee-guida-tutela-minori>, <http://www.gurs.regione.sicilia.it/Gazzette/g05-14/g05-14-p12.htm>.

⁴⁴ R. BIN, *Unità e differenziazione: il problema costituzionale e le prospettive*, cit., si spinge ad afferma-

Emerge in tutta evidenza la urgente necessità di avviare un percorso concertato verso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire ai minori fuori-famiglia indipendentemente dal territorio di residenza, soprattutto nella fase attuale che stiamo vivendo, che risente degli effetti combinati derivanti dalla crisi fiscale e da cosiddetti “stati di emergenza”, dovuti anche alle crisi economiche, ambientali, e sanitarie, – che secondo autorevole dottrina rappresenta oggi la principale condizione economica di quello che è stato definito lo *stato sociale costituzionale*: quest’ultimo, fondamentalmente basato su scelte di natura politica, rivela l’essenza di “progetto di società per la libertà eguale”, che “considera i rapporti tra economia, società e politica come parte di un medesimo programma di azione”. Tale programma, incentrato appunto sulla realizzazione di un “allineamento delle condizioni di vita”, per sua natura esige “centralizzazione e uniformità di trattamento”: ciò sollecita una riflessione, sulla urgente necessità di riconfigurare complessivamente la scelta legata alla *regionalizzazione* dei poteri sociali come “un’eccezione... a fortiori nelle situazioni di crisi dello Stato”⁴⁵.

Abstract

La presente riflessione è incentrata sul tema della definizione degli standard minimi, costituzionalmente garantiti, dei diritti sociali cosiddetti “a prestazione” riguardanti la tutela dei minori temporaneamente o definitivamente privati di un ambiente familiare – cd minori “fuori famiglia”- a livello regionale. Essa trae spunto dal riparto di competenze in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali che, in base alle previsioni del novellato art.117 Cost, riserva alla potestà statale il compito di determinare “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, lasciando però alle Regioni la competenza legislativa esclusiva, affermata in via residuale, in materia di servizi sociali. Tale assetto istituzionale era stato già in parte anticipato dalle previsioni della l. n. 328/2000 (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*), che ha fissato i livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) enumerandone le relative prestazioni, ma non ne ha specificato i contenuti, rimettendo, di fatto, alla autonomia determinazione delle singole regioni la individuazione dei livelli essenziali dell’assistenza sociale da garantire nel territorio. Per questa via risulta vanificata la uniformità di applicazione degli indirizzi legislativi nazionali e la eguaglianza

re che tale eguale tutela costituzionale “non gode di alcuna tutela sistematica, di indici applicabili e di controlli costanti”.

⁴⁵ A. MORRONE, *Stato sociale e diseguaglianze. Persistenze costituzionali e problemi aperti*, cit.

nel godimento dei diritti sociali riconosciuti ai minori “fuori famiglia”, con particolare riferimento al “contenuto essenziale” di tali diritti come affermato dalla Corte costituzionale.

Regional protection of children temporarily or permanently deprived of a family environment: determination of social rights standards and territorial inequalities

This paper focuses on definition of the constitutionally guaranteed minimum standards of social rights for the so-called children “without parental care” – minors who are temporarily or permanently deprived of their family environment – at the regional level. It was inspired by the issue of the competence division involved in determining the essential levels of social services. As a matter of fact, on the basis of the provisions of the new Article 117 of the Constitution, the State has the task of defining “the essential levels of services in the field of civil and social right to be guaranteed throughout the national territory”, whereas the Regions have the exclusive legislative competence in the field of social services, on a residual basis. This institutional structure had already been partly anticipated by the provisions of Law 328 of 2000 (Framework law for the implementation of the integrated system of social interventions and services) which established the social assistance essential levels (LIVEAS) enumerating the relative benefits, but not specifying their contents. The identification of these levels is, indeed, left to the autonomous determination of the individual regions. Hence, the uniformity of national legislative guidelines application and the equality in the enjoyment of the social rights recognized to the children “without parental care” seem to be thwarted, with particular reference to the “essential content” of these rights as affirmed by the Constitutional Court.