



**CISMAI – COORDINAMENTO
ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL
MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA
E.T.S.
Società scientifica (DM Salute 2/8/2017)**

**CAMERA DEI DEPUTATI
Commissione II Giustizia**

**Osservazioni in merito al DDL 1866
“Disposizioni in materia di tutela dei minori in affidamento”
Febbraio 2025**

Il CISMAI Coordinamento Italiano Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia ETS dal 1993 coordina in Italia 85 Centri e Servizi appartenenti al settore pubblico e al terzo settore e 95 soci/e individuali, attivamente impegnati nella tutela, protezione e cura delle bambine e dei bambini maltrattati e delle loro famiglie attraverso la formazione, la consulenza, la supervisione delle operatrici ed operatori. Partner nazionale ISPCAN e società scientifica riconosciuta dal Ministero della Salute (DM Salute 2/8/2017), si occupa di ricerca e produzione di linee di indirizzo sul maltrattamento all'infanzia e promuove contatti e scambi con le Istituzioni e la politica, a livello regionale e nazionale, al fine di segnalare le priorità di azione per il contrasto della violenza sui minorenni.

Ha prodotto le 2 Indagini sul maltrattamento all'infanzia promosse dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza insieme a Terre des Hommes nel 2015 e nel 2021 ed è in corso la pubblicazione della III edizione nel prossimo maggio.

Partecipa al Gruppo CRC e contribuisce alla redazione del Rapporto, nel capitolo sulla violenza all'infanzia.

Collabora da diversi anni con il CESVI per la realizzazione dell'Indice sul maltrattamento.

Sul tema degli affidamenti familiari e del collocamento in strutture residenziali ha partecipato al gruppo di lavoro promosso dal Ministro delle politiche sociali che ha portato all'ultima edizione delle Linee di indirizzo nazionali per affidamento familiare e accoglienza residenziale e partecipa al gruppo #Cinque buone ragioni per accogliere i bambini e i ragazzi che vanno protetti”.

Ha pubblicato a dicembre 2023 un documento sui Requisiti minimi di qualità delle comunità residenziali che accolgono bambini/e vittime di esperienze sfavorevoli infantili (<https://cismai.it/documento/requisiti-di-qualita-delle-comunita-residenziali-che-accolgono-minorenni-vittime-di-esperienze-sfavorevoli-infantili/>).

Grazie all'impegno di Artemisia Aps ente socio CISMAI ha iniziato ad affrontare il tema del maltrattamento istituzionale attraverso progetti di ricerca nazionali e internazionali, in particolare SASCA i cui risultati sono stati presentati anche in sedi istituzionali.

OSSERVAZIONI

In merito al DDL 1866 sottoponiamo alla Vostra attenzione le nostre considerazioni e proposte che si fondano sulle nostre conoscenze ed esperienze quale Coordinamento nazionale contro l'abuso all'infanzia, consapevoli che **il maltrattamento istituzionale esiste** ma fiduciosi che una comunità adulta possa in modo responsabile contrastarlo ed esercitare i propri **compiti di tutela**.

Alla base delle nostre riflessioni vi è l'obiettivo previsto dalla Convenzione per i Diritti dell'Infanzia di perseguire **il migliore interesse del bambino**. Siamo consapevoli che oggi questo è un interesse molto spesso non tutelato in maniera ottimale per le inadeguatezze del mondo adulto. Secondo il modello ecologico adottato dall'OMS per la prevenzione del maltrattamento all'infanzia, siamo chiamati a **riconoscere le fragilità e a volte la dimensione pregiudizievole**:

- a livello micro delle famiglie biologiche, ma anche delle famiglie affidatarie ed adottive, rese vulnerabili da eventi stressanti personali e sociali e non supportati in modo formale o informale nel fronteggiamento; e delle operatrici ed operatori più direttamente a contatto con i bambini in tutela, resi vulnerabili da condizioni personali e organizzative;
- a livello meso del sistema dei servizi istituzionali, carenti, omissivi, talvolta attivamente vittimizzanti;



**CISMAI – COORDINAMENTO
ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL
MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA
E.T.S.
Società scientifica (DM Salute 2/8/2017)**

- a livello macro della comunità educante e politica, non centrate sull'infanzia e l'adolescenza ma su dinamiche di potere adultocentriche.

La prevenzione ed il contrasto del maltrattamento in tutte le sue forme sono regolate a livello giuridico penale e civile. Vi sono anche delle previsioni normative per quanto riguarda la riparazione dei danni arrecati dalla violenza, in particolare attraverso i Livelli Essenziali di Assistenza, purtroppo ancora disattesi in molte Regioni. I Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali indicano i dispositivi con cui prevenire tempestivamente nelle situazioni di rischio: anche qui con tanti ritardi e disuguaglianze nel Paese.

Nonostante tutto ciò sappiamo – lo dicono le Indagini ed i Rapporti prodotti in questi anni (AGIA (2013, 2021; CESVI 2022; CRC 2024) - che nel nostro Paese drammaticamente le bambine ed i bambini, in modo consistente, sono ancora esposti al **mal- trattamento proprio nei contesti dove dovrebbero essere protetti**: la famiglia biologica, la scuola, lo sport, la chiesa, ma anche il sistema dei servizi informali e formali. *L'Indagine AGIA 2021* evidenzia come 193 bambini ogni 1000 presi in carico dai servizi sono vittime di maltrattamento; ogni 1000 bambini residenti sono maltrattati. Le tipologie di maltrattamento che sono rilevate sono il 40,7% patologia delle cure, 32,4% violenza assistita, 14,1% maltrattamento psicologico, 9,6% maltrattamento fisico, e il 3,4% abuso sessuale. Inoltre nel 90% dei casi si tratta di maltrattamento intra familiare ed il 40,7% è vittima di un maltrattamento multiplo. Rispetto agli interventi attivati dai Comuni per intervenire sulle situazioni di maltrattamento che vengono intercettate dai Servizi, si evidenzia come quelli più frequenti siano l'assistenza economica alla famiglia (28,4%), l'assistenza educativa domiciliare (23,9%), l'accoglienza in comunità (21,4%), l'affidamento familiare (14,2%) e l'assistenza in centro diurno semiresidenziale (12,1%).

Questa consapevolezza non porta a diffidare di tutti i datori di cura, ma a **prevedere misure che possano sostenere la diffusa vulnerabilità** della comunità adulta impegnata nelle funzioni educative e di protezione. La protezione dal maltrattamento però, purtroppo, a volte richiede la sospensione della convivenza ed il collocamento della persona minorenni in un altro contesto di vita: una famiglia con l'affidamento familiare, una comunità con il collocamento in struttura. Perché questa misura così complessa e dolorosa possa essere tutelante e riparativa per le persone minorenni collocate fuori dalla famiglia, è necessario che siano rese cogenti le norme quali *le Linee di indirizzo* recentemente novellate in data 8 febbraio 2024 ed approvate in Conferenza unificata Stato-Regioni e *l'esercizio delle responsabilità personali, professionali ed organizzative* da parte di ciascuno degli attori del sistema dei servizi.

Anche la *Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori (2022)* ha auspicato che “proseguire una organica riformulazione e razionalizzazione della normativa sostanziale (oltre che processuale) in materia minorile e delle regole di controllo e finanziamento sulle strutture di accoglienza. In coerenza con i principi costituzionali e sovranazionali questa dovrebbe essere improntata al criterio di priorità del sostegno consensuale [...] alla fissazione di criteri di controllo sull'accudimento del minore e sulla salvaguardia delle relazioni familiari e affettive durante il periodo del collocamento extra familiare, alla definizione di criteri e modelli nazionali di controllo sulla contabilità e sulle attività delle strutture di accoglienza. Ciò al fine di superare gli scarti che si sono diffusamente riscontrati tra i principi informativi della materia e la loro concreta attuazione in un contesto spesso polverizzato, caratterizzato da situazioni emergenziali, legate anche alla limitata disponibilità di strumenti finanziari e di personale, e talora privo di efficaci forme di controllo interno e esterno”.

In merito al DDL:

Condividiamo la necessità di **un monitoraggio quantitativo e qualitativo** che consenta di accompagnare i progetti di vita delle bambine e dei bambini che vivono in famiglie vulnerabili e sono perciò collocati fuori famiglia. Insieme ad altre agenzie contribuiamo alla raccolta dei dati che sappiamo essere essenziale per conoscere i fenomeni e trattarli in modo adeguato. Altrettanto però



**CISMAI – COORDINAMENTO
ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL
MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA
E.T.S.**

Società scientifica (DM Salute 2/8/2017)

siamo preoccupati dal sovrapporsi di informazioni frammentate che non permettono un autentico studio e comparazione. Ci chiediamo quindi in che modo il monitoraggio previsto attraverso il Registro nazionale ed il Registro territoriale si connette con i sistemi informativi già in atto, in particolare con il SIOSS - Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali. Il SIOSS, oggi funzionante grazie all'impegno degli enti locali, permette già di ricostruire - all'interno un quadro analitico di tutti gli interventi sociali - il fenomeno del collocamento dei minorenni fuori dalla famiglia con dati dettagliati che già confluiscono annualmente in un Rapporto del MLPS, pur nelle complessità che derivano fra le altre cose dalla mancanza di uniformità nella denominazione e nell'inquadramento delle strutture.

Mentre riteniamo utile promuovere un *censimento dei servizi residenziali per i minorenni* per conoscere e confrontare le diverse forme di accoglienza nel Paese e ridurre le disuguaglianze nell'offerta, ci chiediamo con quali obiettivi creare un altro sistema informativo invece di coordinare e potenziare quanto già esistente.

Per perseguire il migliore interesse dei bambini e delle bambine e rendere appropriati gli interventi di protezione oltre al monitoraggio è necessario:

- investire per il recupero delle risorse della famiglie d'origine, quando possibile, anche se residuali;
- sostenere i percorsi di autonomia dei ragazzi fuori famiglia mettendo a sistema gli esiti positivi della Sperimentazione del Fondo Care leaver;
- supportare con un sistema pubblico efficace capillare chi in modo volontaristico – come negli affidi familiari - o professionale – come nelle comunità - vicaria le funzioni genitoriali;
- offrire ai bambini accolti uno spazio di ascolto della loro voce che, insieme alla voce di quelli oggi maggiorenni, ci aiuta a evidenziare nodi critici e risorse ed a vigilare perché il sistema di protezione non sia rivittimizzante;
- contrastare severamente chi dell'accoglienza fa eventualmente un'impresa, oscurando il lavoro di chi con competenza è dedicato alla tutela dei bambini ed all'aiuto dei genitori; si corre il rischio di fare di tutt'erba un fascio come se si stigmatizzassero tutti i medici per pochi che fanno della malattia un business.

Condividiamo la necessità di **un sistema di controllo efficiente ed efficace** perché riteniamo che sia parte della funzione pubblica di tutela, necessariamente maggiore per chi è già vittima di maltrattamento all'interno della propria famiglia:

- è necessario assicurare la *terzietà della funzione di controllo e dotare di risorse umane competenti* chi deve svolgere questo compito; i sistemi attuali affidati alle Procure minorili sono fallaci per l'assenza di risorse umane e di competenze (crf. AGIA "La tutela dei minorenni in Comunità"). Si raccomanda quindi di dotare le Procure della Repubblica per i Minorenni delle risorse necessarie al fine di rendere effettivo il monitoraggio costante circa la situazione dei minorenni in comunità, in attuazione di quanto previsto dalla Legge 149/2001, art. 2 comma 2, art. 9 comma 2 e 3 e dall'art. 25 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza. Non riteniamo quindi appropriato istituire un ulteriore livello di controllo senza risorse, ma piuttosto ci sembra necessario dotare coloro che sono deputati di metodi e strumenti adeguati per assicurare la funzione pubblica necessaria;
- segnaliamo che *il controllo richiede un esercizio di competenze complesse* che non riguardano solo gli standard logistici, peraltro variegati nelle Regioni, ma soprattutto le modalità con cui le bambine ed i bambini accolti vengono trattati e ciò richiede la *competenza di un ascolto diretto e rispettoso delle persone minorenni*;
- inoltre il controllo della qualità dell'accoglienza in affido familiare o in comunità è nelle *funzioni dei servizi sociali, dei curatori e tutori, della stessa magistratura*: è necessario costruire visioni



**CISMAI – COORDINAMENTO
ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL
MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA
E.T.S.
Società scientifica (DM Salute 2/8/2017)**

- comuni ed esigere l'esercizio di queste funzioni da parte di ciascuno per il proprio ruolo – che coniuga aiuto e protezione. Ciò ci sembra più tutelante che delegare ad un unico soggetto. Riteniamo anche che le omissioni da parte delle comunità e dei servizi responsabili, della predisposizione della relazione per il costante e periodico aggiornamento semestrale dell'autorità giudiziaria minorile previsto dalla Legge 184/1983 così come novellata dalla legge 149/01 siano da sanzionare.

Ci sembra anche utile sottolineare che **per prevenire forme di maltrattamento – purtroppo possibili** - da parte di chi è in qualità di genitore affidatario o adottivo o di operatore di struttura residenziale è necessario - come emerge dalle conoscenze ed esperienze e dalla *Dichiarazione del Comitato di Lanzarote sulla protezione dei minorenni fuori famiglia dall'abuso e lo sfruttamento sessuale*, adottata ad Ottobre 2019:

- prevedere a monte *la preparazione* delle persone che si dichiarano disponibili all'accoglienza e supportarle in modo adeguato attraverso servizi dedicati per tutta la durata dell'affidamento, avendo a mente i rischi di maltrattamento possibili;
- garantire che il personale impegnato nelle strutture sia adeguatamente *formato*, anche coinvolgendo nella formazione giovani che hanno sperimentato la realtà del collocamento fuori famiglia, e costantemente *supervisionato* e che possano avere *condizioni di lavoro dignitose ed adeguatamente retribuite*;
- rendere obbligatoria l'elaborazione di *child safeguarding policy* da parte delle organizzazioni che gestiscono servizi di accoglienza;
- assicurare che in ogni servizio di accoglienza per bambini fuori famiglia siano attivate e opportunamente monitorate *misure specifiche di prevenzione di rischi di abuso sessuale e maltrattamento*; siano articolati meccanismi **per sostenere i bambini nell'eventuale rivelazione di abusi sessuali e maltrattamenti**, prevedendo anche un sostegno legale; siano previste procedure chiare relative all'*allontanamento del sospetto abusante* dal servizio di accoglienza sin dall'avvio delle indagini;
- assicurare che i professionisti che non si sono accorti o hanno *omesso* di segnalare siano ritenuti responsabili;
- sollecitare l'adozione da parte delle Regioni delle *Linee di indirizzo* per le strutture, approvate in Conferenza unificata, esigendo frattanto il rispetto dei requisiti previsti dai regolamenti regionali, sanzionando le inottemperanze
- esigere dagli enti locali il pagamento di *rette adeguate* per garantire condizioni di lavoro dignitose per il personale.

Segnaliamo infine, ma non da ultimo, alcuni aspetti che ci sembra urgente rivedere :

- nel testo normativo risuona un linguaggio minaccioso per i cittadini e le cittadine, attivando diffidenze nei confronti del sistema dei servizi e riducendo quindi la possibilità di esercitare le funzioni di aiuto e tutela previste dal nostro Ordinamento. Per prevenire il maltrattamento, aiutare le famiglie vulnerabili prima che si verifichi il pregiudizio, proteggere le persone minorenni dove necessario, occorre **lavorare sulla fiducia**, sulla cooperazione e non invece istigare pensieri sulla malevolenza dei servizi : ci riferiamo a tre aspetti in particolare a nostro avviso non accettabili in una cultura che mette al primo posto il migliore interesse dell'infanzia;
- **il titolo** del DDL "tutela dei minori in affidamento": promuove l'idea che l'affidamento non sia quel dispositivo di protezione delle persone minorenni, previsto dall'Ordinamento e realizzato dal sistema dei servizi nel loro migliore interesse, ma invece una condizione di pericolo; diverso sarebbe prevedere "Misure per la prevenzione del maltrattamento delle persone minorenni inserite nel sistema di tutela".



**CISMAI – COORDINAMENTO
ITALIANO DEI SERVIZI CONTRO IL
MALTRATTAMENTO E L'ABUSO ALL'INFANZIA
E.T.S.
Società scientifica (DM Salute 2/8/2017)**

- Il riferirsi più volte nel DDL agli **Istituti**: la battaglia civile della deistituzionalizzazione realizzata in questi 20 anni nel nostro Paese ed il faticoso percorso di costruzione di forme di accoglienza protettive non è ancora terminato, ma sappiamo come gli Istituti offrirono un contesto disumanizzante e traumatico di cui vediamo ancora gli esiti in tanti adulti di oggi ed in tanti bambini ed adolescenti accolti ora in Italia, provenienti da altri Paesi europei e non.
- **La mancata distinzione tra affidi familiari e collocamenti in comunità**: una differenza prevista dal nostro Ordinamento per offrire aiuto e protezione appropriati quando è necessario sospendere la convivenza con la famiglia biologica. Distinzione che permette di diversificare responsabilità, requisiti, opportunità e costruire percorsi di protezione personalizzati.

Ci preoccupano **ancora** :

- o l'istituzione all'art. 2 dell' **Osservatorio nazionale sugli istituti di assistenza pubblici o privati, sulle comunità di tipo familiare e sulle famiglie affidatarie**: ci sembra che non sia appropriato istituire un Osservatorio così dedicato, estrapolandolo dall'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza, come se la questione fosse avulsa, mentre, proprio come il DDL si propone, l'obiettivo è ridurre le occasioni di collocamento fuori famiglia e quando necessario contenerne i tempi. Obiettivi per i quali è necessaria una visione d'insieme dei diritti e delle opportunità ed una condivisione di scenari e strategie.
- o la clausola dell'invarianza finanziaria all'art. 3 : come già detto senza risorse l'obiettivo della migliore protezione delle bambine e dei bambini non è raggiungibile.

Su tutto ciò, disponibili ad ogni ulteriore confronto, chiediamo quindi un'attenzione della Commissione convinti che il migliore interesse dei bambini e delle bambine sia al centro di ogni politica democratica.