

certo risolta va comunque affrontata anche da questa prospettiva. Va da sé che occorre rilanciare l'esigenza di stabilire, anche in forma processuale se può servire, i servizi e le prestazioni presenti in tutto il Paese in campo sociale o comunque arrivare in fondo al dibattito, al confronto, ma anche alla decisione sui loro costi standard. Come fare altrimenti per riavvicinare le grandi diseguaglianze tra le opportunità di vita di un bambino che nasce o che viene abbandonato in un territorio invece che in un altro? Di una famiglia in difficoltà con bambini che in un'area del paese viene sostenuta e che in altre subisce il dramma dell'allontanamento o in altre ancora viene completamente ignorata?

Questioni di giustizia sociale e di dignità umana che richiamano l'esigenza di ricostruire una cornice unitaria di sviluppo del sistema di welfare nel nostro Paese. Adeguata ai cambiamenti ordinamentali avvenuti in questi anni, non nostalgica di un passato che non ha senso ripristinare. Una cornice pur "debole" che, apprendendo anche dalle lezioni derivanti dal metodo del coordinamento aperto tra i diversi attori e ai diversi livelli, trovi tra gli spazi istituzionali esistenti i metodi e gli strumenti adeguati utili a rilanciare l'esercizio di un "welfare bambino" il cui sviluppo spero si possa testimoniare in una prossima ricognizione sullo stato delle politiche di cura e tutela nel nostro Paese.

Valerio Belotti

PAGINA BIANCA

I.

Bambini e ragazzi “fuori famiglia”: dimensione e caratteristiche del fenomeno

1. I numeri dei bambini e i ragazzi fuori dalla famiglia

Quanti sono i bambini e gli adolescenti allontanati dalla famiglia in Italia? Come sono distribuiti sul territorio nazionale? Quali sono le loro caratteristiche principali? Prevale l'affidamento familiare o viceversa l'accoglienza nei servizi residenziali? Complessivamente considerato è un fenomeno in crescita o in diminuzione?

Sono alcune delle domande cui si proverà a rispondere in questo contributo attraverso le informazioni e i dati raccolti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (di seguito Centro nazionale) in stretto raccordo con le Regioni e le Province autonome e più in generale in collaborazione con tutti i soggetti a vario titolo competenti sul tema dei bambini e adolescenti fuori famiglia.

Per collezionare le informazioni e i dati necessari alla riflessione, si è promossa e realizzata una specifica attività di monitoraggio quantitativo. In collaborazione con le Regioni e le Province autonome è stato elaborato nella primavera del 2008 una scheda di raccolta dati stabilendo un set minimo di informazioni relative ai bambini e agli adolescenti in affidamento familiare (a singoli, famiglie e parenti) o accolti nei servizi residenziali, che ne indaghi la dimensione quantitativa e le caratteristiche principali. La fattiva collaborazione e condivisione della fase di progettazione con le Regioni e le Province autonome ha avuto come obiettivo primario la garanzia di una raccolta dati quanto più possibile omogenea sul territorio nazionale. A tal proposito, a supporto dell'attività di rilevazione dei dati è stata creata una guida alla compilazione del questionario, arricchita di un glossario terminologico, che, per quanto riguarda i servizi residenziali, si rifà alle definizioni individuate nel *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali*¹. Contestualmente il Centro nazionale, sempre in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, ha promosso e realizzato una ricognizione, attraverso interviste in modalità *face to face*, avente come principale obiettivo la conoscenza e la comprensione degli strumenti di raccolta dati in materia di accoglienza nei servizi residenziali, di affidamento familiare e di adozione nazionale e internazionale che sono attualmente in uso presso i soggetti competenti, pubblici e privati.

A oggi il quadro di conoscenza più aggiornato sulla dimensione e sulle caratteristiche dei bambini e adolescenti fuori famiglia è riferito alla data del 31 dicembre 2007.

A tale data gli **affidamenti familiari** in corso, considerati nell'accezione più ampia e comprensiva di affidamenti a singoli, parenti e famiglie ma anche più restrittiva di affidamento residenziale per almeno cinque notti alla settimana – escluso naturalmente i periodi di interruzioni previsti nel progetto di affidamento, disposto dai servizi locali e reso esecutivo dal tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare – sono risultati pari a **16.800**².

Ciò detto, l'affidamento familiare fa segnare un inequivocabile incremento nel corso degli ultimi anni. Confrontando il dato del 2007 con la sola precedente esperienza di indagine censuaria sul tema, realizzata al 1999³, si registra un notevolissimo incremento percentuale pari al 64%, si passa infatti

¹ Presentato nel seminario Gruppo politiche sociali, Fiuggi, 19-20 maggio 2009 a cura del Coordinamento tecnico interregionale per le politiche sociali e del CISIS Gruppo di lavoro politiche sociali.

² È necessario precisare che tale valore sconta una qualche approssimazione dovuta alla mancanza di dati per le Regioni Calabria e Abruzzo, per le quali si è ricorso alla stima sulla base del dato della precedente tornata di rilevazione riferita al 31 dicembre 2005, e per le stime proposte a causa della parzialità dei dati della Lombardia (non si dispone del dato puntuale della città di Milano), della Campania (i dati si riferiscono a 48 dei 52 ambiti territoriali della regione) e della Sardegna (il valore fornito copre 300 dei 379 Comuni della regione).

³ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002 (Questioni e documenti, n. 24).

dai 10.200 affidamenti del 1999 ai 16.800 del 2007. Per essere la prima rilevazione, riferita al 1999, antecedente dunque alla legge 149/2001 e la seconda, riferita al 2007, posteriore alla stessa, e per quanto si dirà più avanti sull'accoglienza nei servizi residenziali, i dati citati e l'incremento rilevato molto dicono sull'evoluzione dell'operatività dei servizi che molto hanno investito nell'affidamento familiare laddove si ravvisi la necessità di allontanare temporaneamente il bambino dal proprio nucleo familiare.

Sul fronte dell'**accoglienza nei servizi residenziali** per minori, la rilevazione al 31 dicembre 2007 evidenzia la presenza in queste strutture di **15.600** bambini e ragazzi⁴.

In un confronto temporale con la prima indagine del Centro nazionale sul tema riferita all'anno 1998⁵ in cui si contarono 14.945 bambini ospiti nei servizi residenziali per minori emerge, considerando quanto detto anzitutto in merito al dato siciliano, una sostanziale stabilità del fenomeno nel tempo.

Sulla scorta di quanto sin qui evidenziato sia per gli affidamenti familiari che per i servizi residenziali si stima che al 31 dicembre 2007 il fenomeno dei **minori fuori famiglia** assuma in Italia una consistenza numerica pari a **32.400** casi.

In una dimensione "storica", che abbraccia l'andamento dei minori fuori famiglia a tutto il secolo scorso, non ci sono margini di dubbio rispetto al fatto che il fenomeno risulti in fortissima riduzione, ma restringendo il campo e attualizzando il confronto all'ultimo decennio l'andamento cambia di segno e indica una crescita significativa degli stessi. Come emerge dai dati sin qui presentati, tale crescita coincide in modo tendenzialmente esclusivo con l'incremento degli affidamenti familiari passati dai poco più di 10 mila casi del 1999 agli oltre 16 mila casi del 2007, nel quadro di sostanziale stabilità dell'accoglienza nei servizi residenziali (poco meno di 15 mila bambini nel 1998 a fronte di poco più di 15 mila bambini nel 2007).

In termini relativi, a fronte di un valore medio nazionale di 3,2 bambini e ragazzi di 0-17 anni fuori famiglia ogni 1.000 residenti della stessa età, si ravvisano situazioni regionali segnate da scostamenti anche importanti e che oscillano tra i valori estremi della Liguria verso l'alto (5,8 bambini ogni 1.000) e del Molise verso il basso (1,2 bambini ogni 1.000). Al riguardo va segnalato che in ciascuna ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud) si riscontrano esempi di alti come di bassi valori dei tassi di bambini e adolescenti fuori famiglia.

⁴ Anche in questo caso occorre precisare che la stima risente di un certo grado di approssimazione dovuto in maniera preponderante alla mancanza del valore siciliano, in cui a fronte dei 2.000 posti disponibili nelle strutture è stata ipotizzata la presenza effettiva di 1.700 ospiti. Ma anche alla parzialità del dato sardo stimato sulla base di 300 dei 379 Comuni della regione, e il non perfetto allineamento del dato laziale riferito al dicembre 2006. A questi elementi va inoltre aggiunta l'approssimazione derivante dalla mancanza di dati aggiornati per l'Abruzzo e la Calabria per i quali abbiamo ritenuto opportuno imputare le stime basate sui dati disponibili riferiti al dicembre 2005.

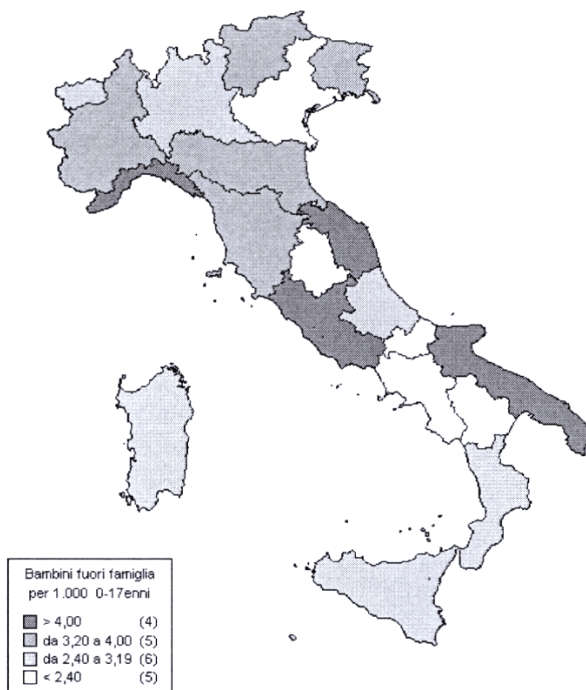
⁵ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori famiglia, Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia, 1998*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999 (Pianeta infanzia, n. 9).

Tavola 1 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento familiare	Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali	Totale residenti di 0-17 anni	Bambini e adolescenti fuori famiglia per 1.000 ogni bambino accolto nei servizi residenziali	Bambini in affidamento familiare ogni bambino accolto nei servizi residenziali
Piemonte	1.634	990	2.624	3,9	1,7
Valle d'Aosta	41	16	57	2,8	2,6
Lombardia	2.454 ^(a)	1.790	4.244	2,7	1,4
Provincia Bolzano	179	134	313	3,1	1,3
Provincia Trento	99	256	355	3,8	0,4
Veneto	793	880	1.673	2,1	0,9
Friuli Venezia Giulia	166	453 ^(b)	619	3,5	0,4
Liguria	854	404	1.258	5,8	2,1
Emilia-Romagna	1.283	1.084	2.367	3,6	1,2
Toscana	1.397	774	2.171	4,0	1,8
Marche	309	358	667	4,9	0,9
Umbria	183	319	502	2,0	0,6
Lazio	2.338	1.585 ^(c)	3.923	4,2	1,5
Abruzzo ^(d)	250	290	540	2,5	0,9
Molise	6	58	64	1,2	0,1
Campania	1.250 ^(e)	1.570	2.820	2,3	0,8
Puglia	1.370	1.823	3.193	4,1	0,8
Basilicata	76	156	232	2,3	0,5
Calabria ^(f)	450	570	1.020	2,7	0,8
Sicilia	1.284	1.700 ^(g)	2.984	3,1	0,8
Sardegna ^(h)	350	420	770	3,0	0,8
Italia⁽ⁱ⁾	16.800	15.600	32.400	3,2	1,1

(a) Il dato comprende il valore medio annuo stimato del Comune di Milano pari a 350 affidamenti; (b) I minori stranieri non accompagnati, qui conteggiati, risultano 287. Sono ospitati prevalentemente in 3 strutture formative (centri di formazione professionale con annessi alloggi); (c) Dati riferiti al 31/12/2006; (d) Dati stimati applicando l'incremento medio annuo nazionale nel periodo 2005-2007 ai 199 casi di affidamento familiare riferiti al 31/12/2005 e ai 265 casi di accolti nei servizi residenziali al 31/12/2005 (arrotondamento alla decina); (e) Dato stimato sulla base dei 1.187 affidamenti riferiti a 48 dei 52 ambiti territoriali della Campania (arrotondamento alla decina); (f) Dati stimati applicando l'incremento medio annuo nazionale nel periodo 2005-2007 ai 354 casi di affidamento familiare riferiti al 31/12/2005 e ai 516 casi di accolti nei servizi residenziali al 31/12/2005 (arrotondamento alla decina); (g) Valutazione prudenziale sulla base degli oltre 2.000 posti disponibili nei servizi residenziali; (h) Dati stimati sulla base dei 292 affidamenti e i 347 accolti nei servizi riferiti a 300 dei 379 Comuni della Sardegna (arrotondamento alla decina); (i) Le stime dei valori italiani sono arrotondate alle centinaia.

Figura 1 – Bambini e adolescenti in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali per 1.000 residenti di 0-17 anni – Al 31/12/2007



Comune a gran parte delle regioni, a prescindere dai livelli dei tassi dei minori fuori famiglia raggiunti nel 2007, è la crescita degli stessi sperimentata nell'arco del decennio. A fronte di un variazione percentuale media nazionale di poco meno del 30%, 16 regioni su 21 fanno segnare un aumento dei tassi, con incrementi regionali massimi registrati in Abruzzo (+166%) e nelle Marche (+152%). Per le regioni che fanno segnare, diversamente, un decremento nella variazione percentuale del periodo preso in considerazione è necessario precisare che si tratta in due casi, Valle d'Aosta e Molise, di realtà territorialmente e demograficamente ridotte sulle quali piccole fluttuazioni della cifra del fenomeno o variazioni della popolazione di 0-17enni possono incidere molto; in altri due casi, Provincia di Trento e Veneto, di variazioni molto contenute che indicano una sostanziale stabilità nel tempo, e nell'ultimo caso, la Calabria, di una variazione che va letta soprattutto alla luce del crollo di accoglienze nei servizi residenziali (1.386 nel 1998, 570 nel 2007).

Tavola 2 - Variazione % dei tassi dei minori in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma - Periodo 1998/1999^(a) – 2007

Regioni e Province autonome	Tassi minori fuori famiglia (per 1.000)		Variazione % (2007 - 1998/1999)
	1998/1999	2007	
Piemonte	3,5	3,9	12,8
Valle d'Aosta	3,2	2,8	-11,4
Lombardia	2,5	2,7	6,0
Provincia Bolzano	2,4	3,1	32,5
Provincia Trento	4,0	3,8	-6,2
Veneto	2,1	2,1	-1,6
Friuli Venezia Giulia	2,4	3,5	41,5
Liguria	5,0	5,8	16,4
Emilia-Romagna	2,8	3,6	30,5
Toscana	2,5	4,0	60,5
Marche	2,0	4,9	152,6
Umbria	1,9	2,0	4,7
Lazio	2,2	4,2	89,8
Abruzzo	0,9	2,5	166,7
Molise	1,5	1,2	-19,2
Campania	1,8	2,3	28,8
Puglia	2,7	4,1	55,9
Basilicata	1,6	2,3	39,6
Calabria	3,4	2,7	-18,5
Sicilia	2,5	3,1	23,4
Sardegna	2,4	3,0	22,0
Totale	2,5	3,2	29,3

(a) Il dato sull'affidamento familiare è riferito al 1999 e quello sui servizi residenziali al 1998

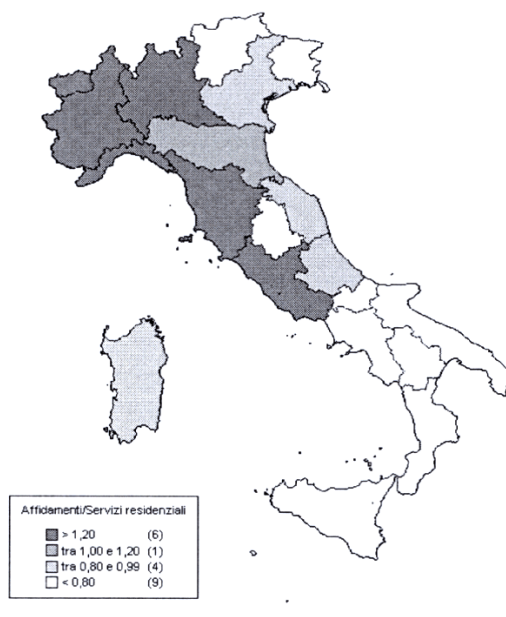
Al riguardo si sottolinea che la crescita dei tassi dei minori fuori famiglia non è influenzata a livello nazionale dalla fluttuazione dei contingenti di bambini di 0-17 anni, dato che i minorenni hanno conosciuto nello stesso periodo di tempo preso in considerazione una riduzione complessiva di appena lo 0,5%. Anche a livello regionale, in molti contesti pur ravvisando variazioni della popolazione minorile molto significative esse nulla implicano, in generale, rispetto alla misura delle variazioni dei tassi dei bambini fuori famiglia osservate nello stesso periodo. In altri termini esistono regioni che contemporaneamente alla crescita della popolazione minorile – molte aree del Centro e del Nord – hanno conosciuto un incremento dei tassi dei minori fuori famiglia, e regioni, al contrario – il Sud e le Isole – dove alla decrescita della popolazione minorile si è riscontrato un altrettanto significativo incremento dei tassi dei minori fuori famiglia⁶.

Le differenze regionali non si esauriscono nella diversa diffusione quantitativa del fenomeno, ma si caratterizzano anche per un diverso rapporto dell'indicatore “bambini in affidamento familiare ogni bambino accolto nei servizi residenziali”, che a livello nazionale fa segnare un rapporto medio di 1,1 affidamenti ogni bambino accolto nei servizi residenziali. Va da sé che in un territorio quanto più alto e maggiore di “1” risulta tale rapporto – valore che indica la perfetta coincidenza del ricorso all'affidamento familiare e all'accoglienza nei servizi residenziali –, tanto più la situazione dell'accoglienza può dirsi in linea con quanto previsto dalla legge 149/2001 in riferimento al ricorso preferenziale all'affidamento familiare.

⁶ La correlazione tra la distribuzione regionale delle variazioni percentuali dei minori fuori famiglia e la distribuzione regionale delle variazioni percentuali della popolazione minorile, nell'arco temporale 1998/1999-2007, è quasi nulla e pari a -0,004.

In tal senso e diversamente da quanto verificato per la diffusione del fenomeno, l'indicatore appena citato presenta differenze macro-territoriali nette ed evidenti — pur con qualche limitata eccezione regionale.

Figura 2 – Bambini di 0-17 anni in affidamento familiare ogni bambino di 0-17 anni accolto nei servizi residenziali – Al 31/12/2007



Dalla fig. 2 risulta evidente come le modalità operative dei servizi territoriali del Centro e del Nord siano maggiormente orientate a privilegiare l'affidamento familiare secondo il dettato della legge 149/2001. Spiccano, infatti, su questo terreno le Regioni di Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Liguria, Toscana e Lazio, seguite, con un valore che comunque indica una maggiore diffusione dell'affidamento familiare, dall'Emilia-Romagna. Tutte le Regioni del Sud, senza esclusione alcuna, rovesciando questa ottica, presentano prevalenze più o meno marcate di ricorso all'accoglienza nei servizi residenziali. D'altro canto, al di là della valutazione dei livelli differenziati del rapporto tra affidamenti e accoglienza nei servizi raggiunti nel 2007 è molto importante sottolineare, come emerge dalle variazioni percentuali dei valori dell'indicatore nel periodo 1998/1999 - 2007, che molte Regioni del Sud (Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia) fanno segnare tra i più alti e positivi incrementi percentuali del rapporto "affidamenti ogni accolto nei servizi residenziali", segno di un progressivo maggior investimento nell'affidamento familiare.

Tavola 3 - Variazione % del rapporto “affidamenti ogni accolto nei servizi” per Regione e Provincia autonoma - Periodo 1998/1999^(a) - 2007

Regioni e Province autonome	Affidamenti/servizi		Variazione % (2007 - 1998/1999)
	1998/1999	2007	
Piemonte	1,2	1,7	43,1
Valle d'Aosta	4,3	2,6	-40,0
Lombardia	0,9	1,4	57,3
Provincia Bolzano	1,3	1,3	4,7
Provincia Trento	1,2	0,4	-67,1
Veneto	0,8	0,9	11,8
Friuli Venezia Giulia	0,6	0,4	-41,8
Liguria	0,8	2,1	154,3
Emilia-Romagna	1,6	1,2	-26,9
Toscana	1,0	1,8	73,6
Marche	1,1	0,9	-24,2
Umbria	1,2	0,6	-51,8
Lazio	0,6	1,5	147,4
Abruzzo	0,3	0,9	202,9
Molise	0,1	0,1	9,9
Campania	0,3	0,8	142,0
Puglia	1,0	0,8	-23,9
Basilicata	0,9	0,5	-45,1
Calabria	0,1	0,8	700,4
Sicilia	0,2	0,8	231,1
Sardegna	1,6	0,8	-47,8
Totale	0,7	1,1	57,2

(a) Il dato sull'affidamento familiare è riferito al 1999 e quello sui servizi residenziali al 1998

Se è vero, come sembra emergere dai dati sin qui presentati, che è aumentata la soglia di attenzione alla domanda sociale espressa dai territori anche in relazione a quanto previsto nella legge 149/2001, molto resta da approfondire in merito alle modalità di risposta dei diversi territori. Quali siano, infatti, i motivi e le ragioni di fondo che spiegano i livelli differenziati e le tendenze di incremento, decremento o stabilità dei tassi dei minori fuori famiglia come del rapporto tra affidamenti e accoglienza nei servizi è difficile dire, e non sono certamente i dati raccolti a poterlo fare in maniera compiuta. Al riguardo sarebbe senz'altro utile attivare ulteriori azioni di ricerca mirate a indagare nei diversi contesti territoriali le dinamiche dell'accoglienza per passare dall'evidenza dei dati al significato più profondo che essi portano dentro.

1.1 LE CARATTERISTICHE DEI BAMBINI E DEI RAGAZZI ACCOLTI

L'attività di monitoraggio ha permesso inoltre di indagare alcune caratteristiche qualitative dei minori fuori famiglia che al pari della dimensione quantitativa ne costituiscono sostanza. Per valutare più compiutamente tali caratteristiche si propone, oltre alla presentazione dei dati al 31/12/2007, un confronto con i risultati delle precedenti rilevazioni del Centro nazionale (1998 per i servizi residenziali; 1999 per l'affidamento familiare) così da apprezzare anche gli eventuali scostamenti temporali. Al fine di operare un confronto omogeneo sono state selezionate per ogni caratteristica indagata le sole Regioni per le quali si dispone dei dati su entrambe le rilevazioni, quella più recente e quella più datata, e che sono riportate in nota per valutare il livello di copertura rispetto al contesto nazionale. In generale, come si vedrà, la copertura informativa assicurata dalle Regioni rispondenti è piuttosto elevata per ciascuna caratteristica prese in esame, poiché fondata su un numero mai inferiore

al 50% del totale delle stesse e con una distribuzione geografica che tocca tutte le classiche ripartizioni territoriali del Paese, e dunque con una presumibile buona capacità predittiva della situazione nazionale.

In merito all'affidamento familiare le caratteristiche sulle quali è possibile svolgere qualche considerazione riguardano: l'età degli affidati, la distribuzione di genere, la cittadinanza, la tipologia dell'affido, la natura dell'affido, la durata dell'affido, la provenienza dell'affidato. Un insieme di informazioni che complessivamente considerato permette di tratteggiare un profilo sufficientemente circostanziato dei bambini affidati, oltre che indicare le linee di tendenza di tale accoglienza.

Si conferma tra il 1999 e il 2007⁷ la prevalenza tra i minori in affidamento delle classi di età pre-adolescenziali e adolescenziali, sebbene si registri una riduzione della classe dei 6-10enni che passano dal 33% al 26% e un opposto incremento dei 15-17enni che passano dal 20% a poco più del 29% del totale. Resta stabile, diversamente, l'incidenza di bambini più piccoli (0-5 anni) sul totale degli affidati, che passa dal 15,5% del 1999 al 15,2% del 2007. Tali tendenze risultano confermate in tutte le Regioni prese in considerazione in cui si riscontra, peraltro, una variabilità dei dati piuttosto contenuta. Complessivamente considerati, dunque, i dati sulla classe di età degli affidati evidenziano con forza che l'esperienza dell'affidamento riguarda proporzionalmente più la fascia d'età adolescenziale – proporzionalmente in maggior misura i 15-17enni, seguiti dagli 11-14enni e infine i 6-10enni – che quella infantile, segno evidente di un'ulteriore fragilità e disagio che si riscontra in uno dei più delicati periodi di crescita e formazione dell'individuo.

Tavola 4 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo la classe d'età per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni autonome	e Province	Bambini e adolescenti affidati						totale
		0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	non indicato	
Piemonte		4,5	7,5	25,1	29,6	33,4	0,0	100,0
Valle d'Aosta		2,4	7,3	26,8	31,7	31,7	0,0	100,0
Lombardia		3,9	10,4	28,1	28,8	28,7	0,0	100,0
Provincia Bolzano		3,9	10,6	31,3	26,3	27,9	0,0	100,0
Veneto		5,0	10,2	27,0	26,4	31,4	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia ^(a)		1,8	11,4	24,1	30,7	31,9	0,0	100,0
Emilia-Romagna		4,5	11,3	25,0	24,0	34,7	0,5	100,0
Marche		5,8	12,0	32,7	30,4	19,1	0,0	100,0
Molise		0,0	16,7	33,3	0,0	50,0	0,0	100,0
Campania		6,1	12,0	27,5	28,8	21,5	4,0	100,0
Puglia		4,3	12,1	25,7	30,1	27,3	0,4	100,0
Basilicata		5,3	15,8	22,4	28,9	27,6	0,0	100,0

(a) Il dato degli 11-14enni è riferito agli 11-13enni, e il dato dei 15-17enni è riferito ai 14-17enni

Nel segno della stabilità risulta anche la distribuzione di genere degli affidati, in cui si passa da una incidenza di bambine del 49% nel 1999 a un'incidenza del 48% nel 2007⁸, e che risulta inoltre, ieri come oggi, caratterizzata da un sostanziale equilibrio di genere pressoché in tutte le regioni.

Cresce, diversamente, in maniera molto significativa l'incidenza dei bambini stranieri sul totale degli affidati: tra il 1999 e il 2007⁹ si è passati dal 5,6% del totale al 14%, quasi triplicando l'incidenza nell'arco di 9 anni, con tutto quel che ne discende in termini di operatività e capacità di

⁷ Confronto omogeneo su 12 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Campania, Puglia e Basilicata.

⁸ Confronto omogeneo su 13 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

⁹ Confronto omogeneo su 16 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

risposta dei servizi a una accoglienza in evoluzione che porta con sé, almeno in parte, bisogni, necessità ed esigenze differenti. Su questo fronte, ovvero l'affidamento dei minori stranieri, le differenze regionali al 31/12/2007 risultano molto forti: le incidenze oscillano infatti tra i valori massimi di Umbria (30%), Emilia-Romagna (28%), Veneto (24%) e quelli minimi di Campania (2,2%) e Sicilia (4,7%), regioni queste ultime nelle quali, come più in generale nel resto del Sud, l'accoglienza in affidamento dei minori stranieri, per quanto in crescita, risulta ancora molto contenuto.

Tavola 5 - Percentuale di bambini e adolescenti stranieri in affidamento familiare sul totale degli affidamenti per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	% bambini stranieri in affidamento familiare
Piemonte	14,7
Valle d'Aosta	9,8
Lombardia	15,9
Provincia Bolzano	10,6
Provincia Trento	1,0
Veneto	24,3
Friuli Venezia Giulia	12,0
Liguria	12,2
Emilia-Romagna	27,7
Marche	15,9
Umbria	30,1
Molise	33,3
Campania	2,2
Puglia	8,5
Basilicata	14,5
Sicilia	4,7

Questo forte *gap* territoriale tra le incidenze di affidamento dei minori stranieri è in parte da mettere in relazione alla maggior presenza di minori stranieri nel Centro e nel Nord del Paese, realtà nelle quali i servizi territoriali stanno sperimentando risposte di accoglienza che tendono ad assicurare anche nel caso di minori stranieri allontanati o privi di adulti regolari di riferimento forme di accoglienza in un contesto familiare.

Sul fenomeno straniero risulta particolarmente forte, sebbene in alcune realtà su valori numerici assoluti molto contenuti, l'incidenza dei minori stranieri non accompagnati.

Sulle caratteristiche intrinseche dell'affidamento i dati a disposizione evidenziano il perfetto equilibrio tra affidamento intrafamiliare ed eterofamiliare, con un'incidenza di quest'ultima modalità che passa dal 47,4% del 1999 al 49,3% del 2007¹⁰. Al riguardo persiste una forte variabilità territoriale del dato caratterizzato da un'incidenza di affidamento eterofamiliare nelle regioni del Sud che oscilla tra il 15-35% a fronte di una incidenza nel Centro e nel Nord compresa tra il 50-65% del totale degli affidamenti.

¹⁰ Confronto omogeneo su 14 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

Tavola 6 - Percentuale di minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri in affidamento familiare per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	% minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri
Valle d'Aosta	75,0
Lombardia	28,1
Provincia Trento	100,0
Veneto	13,5
Friuli Venezia Giulia	0,0
Emilia-Romagna	36,1
Umbria	12,7
Molise	0,0
Campania	33,0
Puglia	59,5
Basilicata	100,0

Tavola 7 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo il tipo di affidamento per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti affidati			
	a singoli e famiglie	a parenti	non indicato	totale
Piemonte	52,2	47,8	0,0	100,0
Valle d'Aosta	51,2	48,8	0,0	100,0
Lombardia	63,0	35,1	1,9	100,0
Provincia Trento	53,5	46,5	0,0	100,0
Veneto	44,3	55,7	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	51,8	48,2	0,0	100,0
Liguria	63,8	36,2	0,0	100,0
Emilia-Romagna	65,2	34,8	0,0	100,0
Marche	61,8	38,2	0,0	100,0
Molise	50,0	50,0	0,0	100,0
Campania	26,5	70,5	2,9	100,0
Puglia	29,0	71,0	0,0	100,0
Basilicata	14,5	85,5	0,0	100,0
Sicilia	37,4	62,6	0,0	100,0

Si conferma, poi, una crescente tendenza a intervenire con lo strumento dell'affidamento familiare rispetto a situazioni molto compromesse, talora caratterizzate da forti conflittualità o comunque da una scarsa adesione della famiglia di origine al progetto di sostegno. L'affidamento giudiziale risulta infatti una quota crescente e assolutamente prevalente rispetto a quello consensuale: se nel 1999 l'affidamento giudiziale interessa i tre quarti degli affidati, nel 2007¹¹ passa a interessare l'80% degli stessi, ovvero 4 bambini su 5. Riteniamo che tale situazione derivi in parte anche alle conseguenze derivate dalle lunghe permanenze degli affidamenti che, come si dirà più avanti, risultano ancora significative: l'affidamento consensuale che si protrae oltre i 2 anni diventa infatti giudiziale essendo soggetto al nulla osta del tribunale per i minorenni.

¹¹ Confronto omogeneo su 12 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

Tavola 8 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo la natura dell'affidamento per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento			
	giudiziale	consensuale	Non indicato	totale
Piemonte	73,7	26,3	0,0	100,0
Valle d'Aosta	87,8	12,2	0,0	100,0
Lombardia	74,4	18,9	6,7	100,0
Veneto	70,7	29,3	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	60,8	39,2	0,0	100,0
Liguria	85,1	14,9	0,0	100,0
Emilia-Romagna	75,3	24,7	0,0	100,0
Molise	100,0	0,0	0,0	100,0
Campania	79,8	17,7	2,5	100,0
Puglia	83,8	15,8	0,4	100,0
Basilicata	100,0	0,0	0,0	100,0
Sicilia	77,1	21,0	1,9	100,0

È proprio nel Sud Italia, dove abbiamo visto esserci una più alta incidenza di affidamento intrafamiliare, che si riscontra, mediamente, una più alta incidenza di affidamento giudiziale.

Di segno opposto risultano le notizie che arrivano sulla durata dell'affidamento familiare. Il limite sul quale si basa il confronto tra il 1999 e il 2007 è stato individuato in conformità con quanto previsto dalla legge 149/2001 e fissato nel periodo massimo di affidamento pari a 24 mesi, prorogabile da parte del tribunale dei minorenni laddove se ne riscontri l'esigenza. Sulla base di tale soglia risulta che i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre 2 anni sono passati dal 62,2% del 1999 al 57,5% del 2007¹². Molto difficile su questa via individuare differenze territoriali significative, ma la tendenza sembra quella di una generalizzata, seppur contenuta, diminuzione dell'incidenza degli affidamenti con durate superiori ai 2 anni che restano, però, in misure più o meno consistenti ancora prevalenti, salvo rare eccezioni, Molise e Basilicata, in cui il fenomeno è numericamente molto contenuto.

Rispetto, infine, alla mobilità dell'affidamento familiare, ovvero all'inserimento di un bambino all'interno o fuori dalla propria regione di residenza, il valore medio d'incidenza degli inserimenti in regione (95%) calcolato sulle Regioni e Province autonome rispondenti, fugge ogni dubbio sulla prassi maggiormente utilizzata. Del tutto residuale risulta infatti l'invio fuori regione di bambini e adolescenti ai fini dell'inserimento in affidamento familiare con una incidenza massima riscontrata nel Friuli Venezia Giulia (8,4%), seguita dalla Puglia con un valore di incidenza del 7,4%.

Sul fronte dell'accoglienza nei servizi residenziali, prima di soffermarsi ad analizzare le caratteristiche degli accolti è possibile ragionare, attraverso i dati collezionati su un ampio numero di Regioni rispondenti, in merito alle tipologie di strutture di accoglienza presenti a livello regionale. I dati presentati nella tavola sottostante evidenziano, anzitutto, il grado di ricchezza e varietà di offerta di servizio sul territorio, nell'ottica che laddove è maggiormente differenziata e ampia l'offerta maggiore è la possibilità per i servizi di individuare risposte più adatte allo specifico caso di allontanamento che è necessario affrontare.

¹² Confronto omogeneo su 11 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

Tavola 9 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo il periodo dell'affidamento per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti affidati					Totale
	da meno di 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 4 anni	oltre i 4 anni	non indicato	
Piemonte	23,4	15,5	19,2	41,8	0,0	100,0
Valle d'Aosta	24,4	2,4	24,4	48,8	0,0	100,0
Lombardia	22,1	30,8	18,3	28,8	0,0	100,0
Veneto	22,1	26,2	14,8	36,9	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	14,5	31,3	27,1	27,1	0,0	100,0
Emilia-Romagna	25,2	17,8	20,1	32,4	4,4	100,0
Molise	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Campania	9,0	21,0	23,0	43,0	4,0	100,0
Puglia	13,4	12,6	24,4	48,7	0,9	100,0
Basilicata	6,6	93,4	0,0	0,0	0,0	100,0
Sicilia	18,7	26,9	54,4	0,0	0,0	100,0

Tavola 10 - Distribuzione percentuale dei servizi residenziali presenti sul territorio per Regione e Provincia autonoma. Al 31/12/2007

Tipologie dei servizi											
Regioni e Province autonome	comunità familiari	comunità socio educative	alloggio ad alta autonomia	servizi di accoglienza per bambino-genitore	strutture di pronta accoglienza	comunità multiutenza	comunità educativo e psicologico	altro	totale		
Piemonte ^(a)	5,9	55,4	4,3	13,4	1,6	11,3	2,7	5,4	186		
Valle d'Aosta	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2		
Lombardia	0,4	74,1	0,9	12,0	7,8	4,9	0,0	0,0	451		
Provincia Bolzano	19,5	31,7	48,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41		
Provincia Trento	20,7	46,6	20,7	5,2	3,4	1,7	1,7	0,0	58		
Veneto	42,3	38,2	0,0	17,0	0,0	0,0	2,5	0,0	241		
Friuli Venezia Giulia	24,2	54,5	0,0	18,2	3,0	0,0	0,0	0,0	33		
Liguria	10,9	49,1	9,1	5,5	1,8	0,0	23,6	0,0	55		
Emilia-Romagna	12,0	31,3	0,0	12,9	6,0	37,8	0,0	0,0	217		
Marche	7,4	46,9	2,5	18,5	3,7	21,0	0,0	0,0	81		
Umbria ^(b)	14,0	51,2	7,0	7,0	7,0	4,7	0,0	9,3	43		
Lazio ^(c)	58,1	33,1	0,0	0,0	8,8	0,0	0,0	0,0	148		
Molise	84,6	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13		
Campania	12,3	53,4	25,0	7,4	2,0	0,0	0,0	0,0	204		
Basilicata	94,4	0,0	2,8	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	36		

(a) 2 dei 10 servizi residenziali segnalati in "altro" sono servizi per disabili

(b) Dei 4 servizi segnalati in "altro", 3 sono ex istituti convertiti in convitti e 1 è una comunità di vita

(c) Dati riferiti al 31/12/2006

Pur nelle diversità e specificità regionali, le tipologie di offerta più uniformemente diffuse risultano, in tutte le Regioni e Province autonome per le quali si dispone del dato, le comunità familiari e le comunità educative. Accanto a queste esperienze di offerta di servizio, si segnalano, però, alcune tipologie che sebbene più localizzate presentano significativi alti valori di incidenza in

specifici territori: alloggio ad alta autonomia nella Provincia di Bolzano (49%) e in Campania (25%); comunità multiutenza in Emilia-Romagna (38%); comunità educativo e psicologico in Liguria (23%).

Rapportando il numero di strutture di accoglienza ai bambini che sono in esse accolti, come riportato nella tavola di seguito presentata, si ravvisano accoglienze medie più alte – pur con alcune significative variabilità nelle distribuzioni regionali – nelle comunità familiari (5 bambini), nelle comunità educative (6 bambini), negli alloggi ad alta autonomia (5), nelle strutture di pronta accoglienza (12, dato fortemente condizionato dal valore del Lazio), comunità educativo e psicologico (8).

Tavola 11 – Numero medio di bambini e adolescenti accolti in ogni servizio residenziale per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Tipologie di servizio											
Regioni autonome	e	Province	comunità familiari	comunità socio educative	alloggio ad alta autonomia	servizi di accoglienza		strutture di pronta accoglienza	comunità multiutenza	comunità educativo e psicologico	altro
						per bambino- genitore					
Piemonte			3,7	7,0	5,6	0,0		6,0	2,3	6,2	8,7
Valle d'Aosta			-	8,0	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia			2,0	4,8	1,8	0,0		4,5	1,5	-	-
Provincia Bolzano			3,8	6,5	1,0	-	-	-	-	-	-
Provincia Trento			5,8	5,7	0,0	0,0		12,0	0,0	7,0	-
Veneto			3,1	5,5	-	0,5	-	-	-	6,5	-
Liguria			5,3	7,2	9,4	0,0		4,0	-	9,8	-
Emilia-Romagna			4,6	8,4	-	3,7		5,4	2,7	-	-
Marche			3,8	6,6	5,5	0,6		5,3	2,9	-	-
Umbria			10,2	7,6	0,0	2,3		1,3	6,5	-	16,8
Lazio			7,1	7,0	-	-		48,4	-	-	-
Molise			4,5	4,5	-	-		-	-	-	-
Campania			7,0	6,7	6,9	0,0		0,0	-	-	-
Basilicata			4,0	-	11,0	-		8,0	-	-	-

Passando alle caratteristiche dei bambini accolti nei servizi residenziali, il ventaglio delle informazioni a disposizione permette di indagare le distribuzioni relative: alla classe di età, alla distinzione di genere, alla presenza straniera, alla provenienza dell'accolto.

Dall'analisi dei dati emerge la stretta relazione tra le prime tre caratteristiche, relazione spiegata principalmente dalla presenza straniera che esercita una sorta di effetto traino sulle altre variabili.

Tra il 1998 e il 2007¹³ l'incidenza di minori stranieri sul totale degli accolti nei servizi residenziali è balzata dal 18% al 31%, in altri termini poco meno di 1 bambino su 3. Si tratta, stando ai dati, della più macroscopica trasformazione che l'operatività dei servizi ha dovuto affrontare nell'ultimo decennio, soprattutto in quelle regioni in cui si registrano i picchi massimi di incidenza straniera che è diventata di fatto addirittura maggioritaria – Lazio (53%), Marche (61%) e Toscana (51%), Friuli Venezia Giulia (69%).

Questa “piccola rivoluzione” ha determinato negli accolti, come detto in precedenza, anche lo spostamento di altri equilibri.

Si è ridotta l'incidenza delle bambine passate dal 47% del 1999 al 41% del 2007¹⁴, con realtà regionali in cui la prevalenza maschile ha superato il 60% degli accolti – Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Puglia.

¹³ Confronto omogeneo su 16 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata.

¹⁴ Confronto omogeneo su 13 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata.

Tavola 12 - Percentuale di bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	% bambini stranieri nei servizi residenziali
Piemonte	15,9
Valle d'Aosta	12,5
Lombardia	18,2
Provincia Trento	32,0
Veneto	35,8
Friuli Venezia Giulia	68,7
Liguria	23,5
Emilia-Romagna	42,9
Toscana	51,3
Marche	61,2
Umbria	32,0
Lazio	53,3
Molise	10,3
Campania	12,4
Puglia	17,0
Basilicata	25,0

Tavola 13 - Bambini e adolescenti nei servizi residenziali secondo il genere per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti affidati	
	bambini/ ragazzi	bambine/ ragazze
Piemonte	53,8	46,2
Valle d'Aosta	50,0	50,0
Lombardia	56,0	44,0
Provincia Bolzano	64,9	35,1
Veneto	62,5	37,5
Friuli Venezia Giulia	81,7	18,3
Liguria	57,7	42,3
Emilia-Romagna	56,3	43,7
Marche	59,8	40,2
Lazio	53,6	46,4
Molise	53,4	46,6
Puglia	62,4	37,6
Basilicata	55,5	44,5

Si è verificato, contemporaneamente, un significativo incremento degli adolescenti prossimi alla maggiore età, al punto che l'incidenza dei 15-17enni accolti nei servizi è lievitata dal 31% del 1999 al 42% del 2007¹⁵, con valori massimi riscontrati non a caso in Friuli Venezia Giulia e nel Lazio, regioni in cui rispettivamente il 76% e il 57% degli accolti ha un'età compresa tra i 15 e i 17 anni.

¹⁵ Confronto omogeneo su 13 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata.