



Ministero della Giustizia



QUARTA RELAZIONE
SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA
LEGGE 149/2001

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa	5
Capitolo 1 – Allontanamento dal nucleo familiare di origine e accoglienza in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni, adozione nazionale e internazionale: dimensione e caratteristiche dei fenomeni	11
1.1 L'affidamento familiare: un istituto numericamente stabile	11
1.2 Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali per minorenni.....	17
1.3 Affidamento familiare e servizi residenziali per minorenni, una sola comunità accogliente	23
1.4 La complessità dell'informazione sui servizi residenziali: un confronto tra le fonti dei dati	29
1.5 L'adozione nazionale: domande, adottabilità, decreti.....	34
1.6 L'adozione internazionale: un calo che parte da lontano	35
Capitolo 2 - La rilevazione del Ministero della Giustizia attraverso i tribunali per i minorenni e le procure minorili a cura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - Biennio 2014-2015	39
Parte prima. L'attività dei tribunali per i minorenni - Biennio 2014-2015	40
2.1 Affidamento.....	41
2.2 Abbinamento minore-famiglia	45
2.3 Difficoltà nell'affidamento preadottivo.....	50
2.4. Sentenze di adozione ex art. 25 legge n. 184/1983	51
2.5 Sostegno ai genitori adottivi	52
2.6 Adozioni interrotte	54
2.7 Adozioni in casi particolari	56
2.8 Adozioni internazionali.....	57
2.9 Ascolto	58
2.10 Informazioni sui genitori biologici	59
2.11 Collaborazione interistituzionale	63
2.12 Banca dati adozione	65
2.13 Norme processuali e considerazioni generali	66
Parte seconda. Procure presso i tribunali per i minorenni - Biennio 2014-2015	70
2.14 Strutture che ospitano minori.....	70
2.15 Procedure e strumenti per il controllo delle strutture.....	73
Parte terza. Quadro riepilogativo - Biennio 2014-2015	82
2.16 Tribunali per i minorenni.....	82
2.17 Procure presso i tribunali per i minorenni	85
2.18 Proposte legislative	86
2.19 Proposte organizzative	86
Legge 7 aprile 2017, n.47 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"	87
Allegati. I questionari	88
Capitolo 3 - Le norme sull'accoglienza dei bambini e degli adolescenti fuori famiglia.....	101
3.1 L'ambito internazionale.....	102
3.2 L'ambito nazionale	108
3.3 La normativa regionale.....	115
3.4 La normativa regionale sulle comunità che ospitano minori.....	117
Appendice.....	141

Normativa regionale sull'affidamento familiare	141
Le norme sull'adozione di ambito nazionale.....	145
Normativa regionale sul tema dell'adozione	148
Capitolo 4 - Temi emergenti.....	153
1. I percorsi di autonomia in uscita dall'accoglienza: problemi irrisolti, buone pratiche e sfide aperte	153
2. Una riflessione sulla legge 19 ottobre 2015 n. 173 su “ Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare”. La prospettiva del giudice del Tribunale per i minorenni	159
3. La legge 173/2015 – Modifica alla legge 4 maggio 1983 n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare – lo sguardo e le riflessioni da parte degli operatori del settore	162
4. L'accesso ai dati sulle origini: un inquadramento generale	166
5. L'esperienza sul campo di un giudice minorile e di un giudice onorario psicologa del Tribunale per i minorenni di Catanzaro	173
6. L'affidamento internazionale	176
Capitolo 5 - Le iniziative delle amministrazioni centrali.....	179
1. Gli indirizzi per le politiche a favore dei minorenni fuori dalla famiglia di origine e il Piano nazionale d'azione	179
2. P.I.P.P.I. - Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione	183
3. Progetto nazionale “Un percorso nell'affido” e Linee di indirizzo per l'affidamento familiare	188
4. Tavolo di confronto sulle comunità per minori e Linee di indirizzo comunità.....	195
Capitolo 6 - L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.....	199
1. I minori stranieri non accompagnati tra accoglienza e integrazione. L'esperienza degli enti locali.....	199
2. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Il monitoraggio del fenomeno a livello centrale. Un approfondimento a cura della DG Immigrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali	215
3. L'accoglienza nel circuito SPRAR .Un approfondimento a cura del Ministero dell'Interno	227
4. Il sostegno ai minori migranti sbarcati in Italia: l'esperienza diretta di Save the Children	231
Capitolo 7 - I diritti dei bambini e delle famiglie nel quadro delle risorse disponibili.....	235
7.1 Risorse per garantire la cura e la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza	235
7.2 Servizi e interventi nell'area minori e famiglie.....	235
7.3 Il trend del Fondo nazionale delle politiche sociali e i minorenni.....	237
7.4 Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza nella spesa sociale dei Comuni	241
7.5 Risorse in assenza dei livelli essenziali	247
7.6 Gli impegni delle regioni.....	248

Premessa

La Relazione sullo stato di attuazione della legge 28 marzo 2001, n. 149 è stata elaborata congiuntamente dal Ministero della Giustizia e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con la collaborazione dei rappresentanti della Conferenza unificata e degli esperti del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il documento aggiorna lo stato delle conoscenze descritto nell'ultima edizione della Relazione e dedica un'attenzione particolare anche a fenomeni emergenti o ad aspetti nuovi di situazioni tipiche. Il periodo di riferimento è il biennio 2014-2015 ma per dare continuità all'esame della materia alcuni contributi tengono conto di un periodo più ampio, che arriva sino all'attualità.

In particolare, la presente edizione illustra i dati di tipo quantitativo e qualitativo sull'affidamento familiare, l'accoglienza nei servizi residenziali e l'adozione nazionale e internazionale; gli esiti della rilevazione sull'attuazione della legge attraverso i tribunali per i minorenni e le procure minorili, condotta dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia; le principali novità delle norme internazionali, europee, nazionali e regionali sull'accoglienza dei bambini e degli adolescenti fuori famiglia; il panorama degli interventi a sostegno dei minori non accompagnati; le iniziative delle amministrazioni centrali; una selezione di temi emergenti che interessano l'azione delle amministrazioni centrali, regionali e locali; e, infine, una ricognizione sulle risorse disponibili.

Il testo è il risultato di un lavoro corale che ha visto impegnati tutti i membri del Tavolo di lavoro ed è stato arricchito dal contributo di esperti provenienti dal mondo dell'associazionismo oppure da istituzioni e servizi direttamente impegnati sul campo.

Anche questa Relazione non ha solo una natura descrittiva dell'esistente, ma sollecita riflessioni di prospettiva e individua percorsi di intervento innovativi, nonché criticità che interrogano la capacità del mondo adulto e delle istituzioni di rispondere alle esigenze di bambini e adolescenti fuori famiglia o provenienti dai percorsi dell'adozione nazionale o internazionale. Al complesso quadro di norme nazionali e regionali corrisponde una ricchezza organizzativa e di esperienze che ogni volta la Relazione cerca di rappresentare in modo oggettivo, anche segnalando le difficoltà nelle quali si dibattono gli operatori, a partire dalla costante riduzione delle risorse investite in modo continuativo e organico in questo settore, come illustrato anche in questa edizione. Accanto alla contrazione delle risorse per l'infanzia e le famiglie, il settore soffre anche di una significativa frammentazione che in taluni casi non corrisponde necessariamente a necessità di specializzazione, con il rischio di indebolire quindi l'impatto delle politiche cui le risorse si ricollegano.

L'esame condotto permette di porre in evidenza alcuni aspetti di grande rilevanza ai fini di un ulteriore sviluppo delle politiche volte a rendere efficaci le misure di protezione attraverso l'allontanamento e anche a prevenire lo stesso. In questa premessa si prova a sintetizzare in modo conclusivo alcune delle principali aree di evidenza, intersecando l'analisi di condizioni di criticità con gli elementi positivi o di opportunità che emergono dallo scenario.

Gli elementi raccolti indicano una sostanziale stabilizzazione delle accoglienze fuori dalla famiglia di origine allorché si prendano in considerazione solo i dati riferiti a minori che non sono stranieri non accompagnati. Se questo elemento può essere considerato positivo laddove lo si legga come capacità di intervenire sempre più precocemente e quindi ridurre la necessità di ricorrere all'allontanamento, la scomposizione dell'universo dei bambini tra coloro che sono collocati in strutture residenziali e coloro che sono collocati in affidamento, sebbene abbia raggiunto una sostanziale parità, segnala però un rallentamento importante in particolare nella crescita del ricorso allo strumento dell'affidamento familiare. Questa relativa perdita di posizionamento dell'affido si può ricondurre a una molteplicità di fattori, non ultimo, forse, una minore disponibilità delle famiglie a seguito di crescenti difficoltà economiche che rendono le coppie meno disponibili a mettersi in gioco. Accoglienza in residenza o presso una famiglia sono risorse che è importante che coesistano lungo un continuum di interventi, tuttavia, in relazione alla durata della permanenza fuori dalla famiglia di

origine, che in media supera i due anni indicati dalla legge), e alla presenza non residuale di bambini nella fascia di età tra gli 0 e i 6 anni, una diminuita offerta di affidamento familiare può tradursi in minori opportunità. Le difficoltà esperite dai bambini nei percorsi di accoglienza e dagli operatori del territorio nella loro gestione sono spesso causate da sovrapposizioni, incoerenze degli interventi e non solo scarsità di risorse. Dare una risposta anche in termini di indirizzi di azione e di stimolo alla riflessione sulle metodologie di lavoro è stato uno degli obiettivi perseguiti in questi anni dall'amministrazione centrale. L'esperienza dell'ultimo quinquennio è caratterizzata, infatti, anche dal consolidarsi di alcune azioni di sistema che stanno modificando il riferimento culturale e le pratiche di lavoro dei servizi sociali, si pensi al programma nazionale di prevenzione dell'allontanamento, noto come Programma P.I.P.P.I. che ha ormai coinvolto migliaia di operatori e di famiglie in tutta Italia, oppure a strumenti di *soft law* che, in un quadro di governance articolato e non privo di contraddizioni, si propongono di offrire orientamenti coerenti e omogenei all'azione degli attori istituzionali e non chiamati a intervenire nelle situazioni di tutela e protezione. È questo il caso delle *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, che hanno rappresentato la sintesi di un lavoro pluriennale, partecipato, multidisciplinare e interistituzionale, avviato con il progetto nazionale *Un percorso nell'affido* dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con il Coordinamento nazionale servizi Affido; oppure delle *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni* elaborate in seno al Tavolo permanente di confronto sulle comunità per minori che riunisce rappresentanti delle Amministrazioni statali, regionali e comunali, e coinvolge esperti del settore e rappresentanti dei principali coordinamenti di comunità per minori. Le Linee di indirizzo si propongono come un aggiornato strumento di orientamento politico e tecnico nel settore dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti, e hanno per oggetto le molteplici dimensioni dell'accoglienza residenziale nelle "comunità di tipo familiare" individuate dalla novellata L. 184/1983.

La ricognizione con i tribunali e le procure minorili, realizzata dal Ministero della Giustizia, ha permesso di ricostruire un quadro particolareggiato della operatività della legge n. 184/1983, così come modificata dalla legge n. 149/2001. La rilevazione restituisce una realtà certamente difficile e posta costantemente davanti alla complessità e drammaticità di tante situazioni, ma anche fatta di attori fortemente impegnati sui versanti più delicati di attuazione della legge, dall'abbinamento delle coppie e dei bambini, alla gestione delle richieste di accesso alle origini, dalla valutazione e gestione delle situazioni di affidamento a rischio giuridico, all'intervento nei casi di crisi o vero e proprio fallimento adottivo. Molte di queste procedure sono caratterizzate da un'estrema delicatezza perché coinvolgenti soggetti minorenni traumatizzati o quantomeno vulnerabili. La molteplicità, ma anche la varietà e variabilità delle esperienze, potrebbero suggerire la redazione di linee di indirizzo capaci di valorizzare le migliori prassi locali e ricondurre entro un ambito di maggiore uniformità l'azione sul campo. In alcuni casi, tuttavia, come suggerito dagli stessi intervistati, le misure più adeguate paiono di tipo legislativo come, ad esempio, quella di ridurre i tempi della procedura per l'accertamento dello stato di abbandono, con particolare riferimento alle fasi avanti la Corte d'appello e la Corte di cassazione, limitandone le ipotesi. È stata segnalata, inoltre, l'opportunità di formulare la revisione della legittimazione rispetto all'iniziativa per la procedura di adottabilità, ora riservata al pubblico ministero, in un regime di completa discrezionalità, nonché la revisione degli effetti giuridici dell'adozione c.d. in casi particolari (art. 44 e seguenti della legge n. 184/1983), al fine di completare l'unicità dello stato di figlio alla luce del principio cardine della riforma del diritto di famiglia ex legge n. 219/2012. Merita attenzione anche l'indicazione di riportare al tribunale per i minorenni la competenza volta ad autorizzare il minore infrasedicenne a riconoscere il proprio figlio (ex art. 250, quinto comma, cod. civ.) stante la necessità di procedere da parte della stessa autorità giudiziaria, nell'interesse di entrambi i minori (genitore e figlio).

Quale aspetto di coerenza particolarmente significativo, si riscontra l'aver assicurato la continuità affettiva dei bambini e delle bambine anche prima dell'entrata in vigore della legge n.173/2015.

Come meglio illustrato nella Relazione, ci sono alcuni aspetti di criticità che meritano un'attenta riflessione, tra questi i collocamenti di minori al di fuori del distretto di competenza, a causa della carenza o inadeguatezza delle risorse di accoglienza a livello locale. È stata manifestata una ulteriore criticità in merito all'esaustività delle relazioni semestrali sullo stato dei minori fuori famiglia, che i servizi territoriali sono tenuti a redigere periodicamente. In questo caso un atto di indirizzo nazionale potrebbe essere uno strumento in grado di favorire una maggiore uniformità e adeguatezza in considerazione dell'obiettivo di monitoraggio che la relazione semestrale deve soddisfare.

L'adozione, e in particolar modo l'adozione internazionale, hanno rappresentato un fattore sociodemografico di grande rilievo che ha contribuito al plasmarsi di nuovi modi di fare famiglia e di vivere le differenze culturali come opportunità e ricchezza in seno al nucleo più intimo di relazioni che hanno gli individui, ovverosia il legame filiale e parentale. L'Italia ha per anni occupato una posizione di assoluto rilievo, subito dietro gli Stati Uniti, tra le nazioni occidentali accoglienti bambini stranieri nei percorsi di adozione internazionale. Questo trend ha però subito, come nel resto del mondo, una battuta di arresto legata all'attuale situazione di crisi economico finanziaria che riduce la propensione degli individui a fare famiglia e la disponibilità di risorse per incanalare il proprio progetto entro le strade dell'adozione internazionale. La Relazione testimonia, infatti, la drastica riduzione del numero di domande di disponibilità all'adozione, dei decreti di idoneità emessi e dei decreti che ordinano la trascrizione in Italia di sentenze di adozione emesse all'estero. Contestualmente l'offerta di coppie adottanti è cresciuta anche nei Paesi di provenienza dei bambini adottati, e questa ha favorito la priorità ai legami omoculturali per l'adozione, in particolare, dei bambini più piccoli. Gli adottati hanno quindi un'età media sempre più alta, quindi un bagaglio di storie personali sempre più connotate da ripetuti abbandoni e dalla cronicizzazione delle situazioni di rischio e maltrattamenti. Una condizione che rende più complesso il processo di strutturazione dei nuovi legami familiari e l'inserimento in un nuovo contesto di vita. La stessa rilevazione condotta dal Ministero di Giustizia ha evidenziato che l'allontanamento del minore dalla famiglia dopo l'adozione si verifica più spesso nell'adozione internazionale a causa di difficoltà della coppia adottiva a gestire la relazione con i figli diventati adolescenti, e non raramente sono gli stessi ragazzi a chiedere l'allontanamento. Lo sviluppo di servizi post adozione continua quindi a essere un'esigenza nella costruzione della relazione filiale-parentale. Sussiste, in particolare, una necessità di specializzazione che permetta di non annullare le particolarità della storia dei figli e di rimediare anche eventuali sottovalutazioni di aspetti di fragilità propri della coppia e non adeguatamente considerati nella fase autorizzatoria iniziale. Esistono esperienze interessanti e valide a livello nazionale che meritano un approfondimento cui la prossima Relazione potrebbe dedicare uno spazio ad hoc. Parimenti di grande attualità, come già accennato, è il tema dell'accesso alle origini. Gli Uffici giudiziari minorili già intervengono diffusamente, anche in questo caso, una conoscenza più ampia delle prassi, e anche delle motivazioni dei soggetti che chiedono di avere informazioni sulla propria madre biologica, o comunque più in generale sul proprio passato, potrebbe essere un'ulteriore pista da esplorare nella prossima edizione.

La Relazione testimonia poi l'impatto prodotto dai flussi costanti e drammaticamente crescenti di minorenni soli, prevalentemente maschi e con un'età sempre più bassa. Si tratta di processi complessi e mobili che risultano influenzati, da un lato, da fattori esogeni a di tipo espulsivo, quali guerre, carestie, povertà strutturali, ecc., e di tipo attrattivo in Italia, come presenza di connazionali, domanda di manodopera, opportunità di studio, ecc., e, dall'altro, da scelte individuali connesse alla famiglia e alla rete amicale. Il quadro nazionale dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stato caratterizzato in anni recenti da forti cambiamenti che hanno condotto verso un percorso teso a strutturare una maggiore regia centralizzata delle politiche e delle azioni in questo settore. Un'opportunità è stata rappresentata dal *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati* approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 con il quale si è attribuito al Ministero dell'Interno la responsabilità dell'organizzazione della loro accoglienza, superando la distinzione tra minori non accompagnati richiedenti asilo e quelli non richiedenti asilo e impegnando il Ministero dell'Interno ad aumentare la capacità dei posti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e

rifugiati (SPRAR). Nel nuovo assetto, il Ministero dell'Interno ha assunto compiti strategici attinenti al coordinamento nella costituzione di strutture temporanee di accoglienza, individuate e autorizzate dalle Regioni, di concerto con le Prefetture e gli Enti locali e le misure da attuare per ampliare la capienza di posti nella rete SPRAR.

L'intervento a favore di questi ragazzi ha una complessità che investe tutti i livelli di governo, ma certamente impegna in modo diretto e continuativo i Comuni, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza e alla protezione dei soggetti minorenni. Le amministrazioni comunali sono state costrette a ripensare e riorganizzare i loro modelli di welfare e la struttura delle risposte a bisogni nuovi e crescenti. Il carico organizzativo si è tradotto anche in un forte impegno economico che in molti casi ha stimolato verso nuove progettazioni rivelatesi utili non solo per il target dei minori stranieri non accompagnati, bensì per tutti i minori che giungono all'adolescenza nel circuito della protezione fuori dalla famiglia di origine, si pensi ad esempio alle nuove progettualità degli appartamenti per l'autonomia e ai percorsi di accompagnamento verso la maggiore età. L'intervento sul campo è realizzato grazie al contributo del Terzo settore che da anni lavora a fianco delle istituzioni. In quest'area di lavoro, merita ricordare che la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha promosso la realizzazione a livello nazionale di interventi di inclusione socio-lavorativa che consentano l'accompagnamento all'autonomia con risorse in aggiunta a quelle locali.

In questo scenario, il nostro Paese sta affrontando sfide che, come prima accennato, riguardano anche il sistema di governance che si articola dal livello locale a quello regionale e poi centrale all'interno di procedure che stanno andando verso una standardizzazione, ma ancora da integrare e rendere adeguate alle situazioni reali. Nella struttura di governance mantiene un ruolo strategico la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, avente competenze molteplici in materia di *vigilanza*, *censimento*, adozione dei provvedimenti di *ritorno assistito volontario* del minore, emissione del *parere positivo ai sensi dell'articolo 32 del D.lgs. 286/1998* (Testo Unico dell'Immigrazione). La funzione di censimento è particolarmente importante poiché i dati su questo target di minorenni costituisce un argomento di forte attenzione mediatica e politico istituzionale. Sono molteplici le fonti di conoscenza e non è un'operazione scontata riuscire a creare coerenza tra le informazioni. Oggi coesistono sistemi differenti di raccolta dei dati, ognuno dei quali risponde a differenti esigenze di monitoraggio, controllo o rendicontazione delle risorse destinate. La molteplicità di punti di osservazione si coglie anche nella presente Relazione nella cui redazione si è scelto di mantenere le evidenze riferite a ogni specifico aspetto qui discusso, accettando difformità di tipo temporale o di contenuto, che però risultavano coerenti al contesto di riferimento. In questo quadro, assai diversificato e in continuo movimento, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha assunto recentemente una funzione chiave grazie alla progettazione e implementazione del Sistema Informativo Minori (SIM), che consente di monitorare la presenza dei minori non accompagnati, di tracciarne gli spostamenti sul territorio nazionale e di gestire i dati relativi all'anagrafica dei Mna e al loro collocamento. Il SIM costituisce una risorsa per la governance globale poiché il suo patrimonio informativo potrà essere utile anche ai fini della programmazione delle politiche nazionali e locali per l'accoglienza e l'integrazione.

Infine, tra i molti temi, merita qui fare riferimento all'approfondimento sull'esperienza dei ragazzi che devono orientarsi verso percorsi di autonomia. Come accennato, le progettualità in questo scampo, in alcuni casi, producono interventi che si rivolgono sia ai neo maggiorenni inseriti da bambini nei percorsi di accoglienza sia ai minori stranieri non accompagnati giunti in Italia già adolescenti. Coloro che hanno alle spalle una lunga carriera nel circuito della protezione, spesso non possono rientrare entro le famiglie di origine perché il mancato cambiamento delle condizioni da cui furono allontanati è sovente la causa del prolungamento sine die del loro progetto di crescita "altrove". Il passaggio all'autonomia non può essere repentino e non accompagnato, purtroppo però nella quotidianità accade questo e il risultato è il rischio di fallimento dell'investimento pubblico rispetto a quel ragazzo o ragazza cui vien fatto esperire un nuovo abbandono. Non esistono, a livello nazionale,

forme di tutela sociale per loro, se non il prosieguo per concessione del tribunale dei minori. Forme di autorganizzazione stanno diffondendosi nel nostro paese con la costituzione di associazioni di neo maggiorenni o già adulti che, in una prospettiva di auto e mutuo aiuto, offrono supporto a chi sta per compiere il passo verso l'uscita o ha già visto porre termine alla sua esperienza di accoglienza. Si tratta di realtà associative dinamiche e innovative, ma che devono essere sostenute da atti concreti, anche di tipo legislativo, che facilitino la strada dell'autonomia dei ragazzi e delle ragazze nel mondo del lavoro, nel proseguimento degli studi, nel formarsi una famiglia.

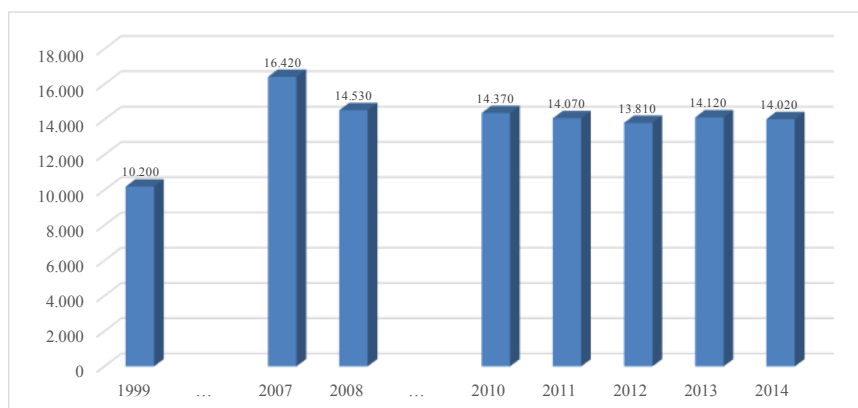
PAGINA BIANCA

Capitolo 1 – Allontanamento dal nucleo familiare di origine e accoglienza in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni, adozione nazionale e internazionale: dimensione e caratteristiche dei fenomeni

1.1 L'affidamento familiare: un istituto numericamente stabile

La rilevazione del Centro nazionale sui minorenni accolti in affidamento familiare rimane a oggi l'unico tentativo di rappresentare quantitativamente a livello nazionale il fenomeno. Le informazioni disponibili – derivanti dal monitoraggio che annualmente il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza realizza in collaborazione con le Regioni e le Province autonome – segnalano che l'affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti fa segnare, numericamente parlando, una prolungata fase di stallo. La vertiginosa crescita dei casi susseguente all'entrata in vigore della legge 149/01 che ne prevedeva la priorità quale strumento di accoglienza per i bambini e i ragazzi temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare si è esaurita da circa un decennio e il numero dei casi annui si è stabilizzato su valori complessivi di poco superiori ai 14mila casi.

Figura 1 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti (al netto dei msna). Italia (stime). Anni 1999, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014



Il dato di fine anno 2014 certifica questo andamento assestandosi su un valore di 14.020 unità pari all'1,4 per mille della popolazione minorile residente in Italia.

Per apprezzare al meglio il dato è necessario sottolineare che l'oggetto di rilevazione si focalizza sull'affidamento familiare residenziale per almeno cinque notti alla settimana, escluso i periodi di interruzione previsti nel progetto di affidamento, disposto dai servizi locali e reso esecutivo dal Tribunale per i minorenni o dal Giudice tutelare.

Il monitoraggio non raccoglie, inoltre, informazioni su quelle forme di affidamento più "leggere", che non implicano l'allontanamento del bambino dalla sua famiglia, come l'affidamento diurno o a tempo parziale, promossi dalle *Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare*¹ come strumenti volti a prevenire il rischio di accoglienza residenziale o per favorire il rientro in famiglia. Non vengono altresì raccolte informazioni su quelle forme innovative di affidamento familiare,

¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, 2012.

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

sempre promosse dalle stesse Linee di indirizzo ma ancora poco diffuse sul territorio nazionale, che prevedono l'affidamento del bambino assieme al suo genitore o all'intera famiglia.

Una ulteriore necessaria sottolineatura riguarda il fatto che il dato proposto non conteggia i minori stranieri non accompagnati (msna) collocati in affidamento familiare in quanto soggetti che vivono l'esperienza di fuori famiglia di origine per la loro specifica condizione di minorenni soli sul territorio e non in quanto allontanati dal nucleo familiare con una misura disposta dal Tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare, e pertanto non pienamente assimilabili per caratteristiche alla generalità dei minorenni che vivono l'esperienza dell'allontanamento dal nucleo familiare di origine quale misura di protezione. Si tratta di una scelta motivata soprattutto con riferimento ai servizi residenziali (cfr. oltre), nel qual caso si rischia di non rappresentare in maniera corretta entrambi i fenomeni – sia quello dei minorenni allontanati che dei minorenni non accompagnati. Nel caso dell'affidamento familiare è un rischio che non si corre, essendo di fronte a numeri trascurabili – 580 casi registrati al 31.12.2014 con riferimento ai minori stranieri non accompagnati – che non modificano l'analisi, ma si è preferito comunque procedere nel modo sopra descritto per coerenza di approccio rispetto ai servizi residenziali.

Per quanto attiene alla qualità delle informazioni è utile evidenziare che a eccezione di tre regioni che non hanno fornito il dato – Abruzzo e Calabria non hanno risposto alla rilevazione come negli anni precedenti e la Sardegna, pur avendo risposto, non ha fornito dati spendibili in questa sede essendo i casi riferiti a poco meno di un quarto del territorio regionale – tutte le Regioni e le Province autonome hanno dimostrato di possedere sistemi di raccolta sul tema sufficientemente aggiornati. Per tutte e tre le regioni che non hanno fornito dati è stato dunque utilizzato il valore dell'ultima indagine realizzata sul campo dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza².

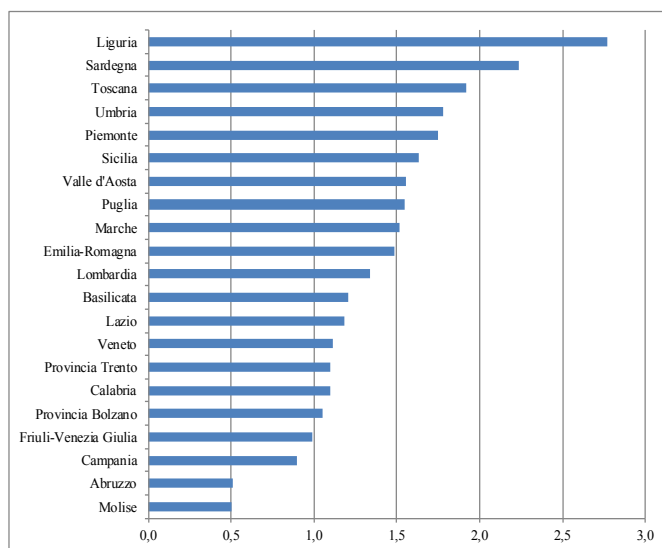
La quantificazione del fenomeno a livello nazionale è pertanto sufficientemente robusta in ordine almeno a tre motivazioni: la stabilizzazione del fenomeno negli ultimi anni è trasversale alla gran parte delle regioni e per questo ipotizzabile anche per le regioni mancanti; per due regioni su tre tra quelle mancanti, Abruzzo e Calabria, l'affidamento familiare non rappresenta, sulla base dell'indagine del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza poc'anzi citata, lo strumento prevalente dell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare; le tre regioni assorbono complessivamente una quota marginale del fenomeno complessivo italiano, tra il 5% e il 7%.

In relazione alla popolazione minorile residente, le regioni in cui risulta più diffuso l'affidamento familiare con valori superiori ai 2 casi per mille sono la Liguria, la Sardegna, la Toscana e l'Umbria, sul fronte opposto con valori inferiori a un affidamento ogni mille residenti si collocano il Friuli-Venezia Giulia, la Campania, l'Abruzzo e il Molise.

² Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a cura di Belotti, V., *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine, Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2014.

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

Figura 2 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti (al netto dei msna) per 1.000 residenti di 0-17 anni. Al 31/12/2014

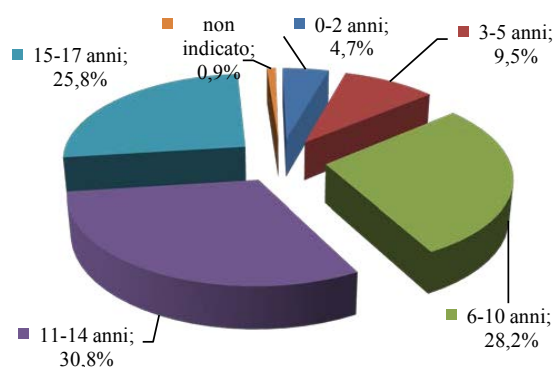


Venendo alle caratteristiche degli accolti in affidamento familiare è necessario sottolineare che il format di rilevazione concordato tra il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e le Regioni e Province autonome non permette, raccogliendo dati aggregati, di scorporare per ciascuna caratteristica trattata la quota riferita ai msna. Pertanto, se i dati distributivi qui in avanti presentati contengono anche i msna accolti in affidamento familiare è importante sottolineare, d'altro canto e come già sopra accennato, che l'effetto distorsivo che ne consegue sulle valutazioni che si possono fare sull'insieme degli allontanati dal nucleo familiare di origine a seguito di un decreto e accolti in affidamento familiare è molto limitato in considerazione dell'esigua numerosità di msna collocati in affidamento familiare.

Ciò detto la distribuzione dell'età media a livello regionale conferma la sostanziale prevalenza di preadolescenti e adolescenti. La presenza importante di ragazzi nella fascia 15-17 anni pone in tutta evidenza il tema dell'adeguato accompagnamento verso percorsi di autonomia, da costruire tempestivamente prima del raggiungimento della maggiore età.

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

Figura 3 – Bambini e adolescenti in affidamento familiare per classe di età³. Al 31/12/2014 (valori percentuali)



Se si considera la diversa ampiezza delle classi di età utilizzate, quella prevalente risulta la 15-17 anni con il 9% del totale degli affidamenti per ciascun anno compreso tra il compimento del quindicesimo anno e la maggiore età, mentre molto più basse risultano le incidenze riscontrabili per ciascun anno tra i piccoli di 3-5 anni (3%) e i piccolissimi di 0-2 anni (2%). Ancora in merito a queste due ultime fasce d'età, a livello regionale i valori massimi si riscontrano rispettivamente in Liguria (9%) e in Veneto (6%) tra gli 0-2 anni, e nella Provincia di Trento (14%) e in Liguria (13%) tra i 3-5 anni.

Analogamente alla stabilizzazione del dato complessivo, si arresta anche la crescita dell'incidenza di bambini stranieri sul totale degli affidati. I bambini stranieri cui facciamo riferimento in questa analisi distributiva sono, come sopra evidenziato, sia msna che bambini giunti in Italia o qui nati ma in possesso di una cittadinanza straniera. La loro presenza deve essere considerata ormai fisiologica in entrambi i casi, pur variando nel corso del tempo la composizione della loro cittadinanza, come dimostrato da altre rilevazioni specifiche⁴.

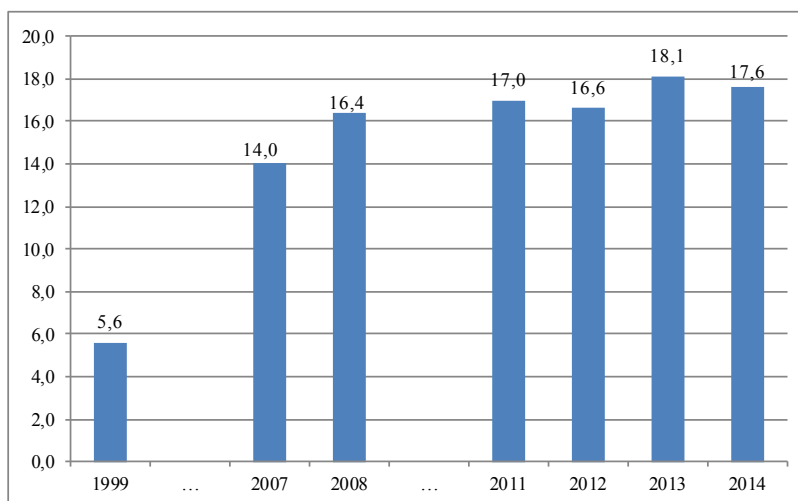
Poco meno di un bambino o adolescente su cinque di quanti sono in affidamento familiare è di cittadinanza straniera. Su questo terreno sono ravvisabili differenze regionali molto profonde, al punto che in alcune aree del Paese l'incidenza dei bambini stranieri in affidamento sul totale degli affidati non supera il 5% (Valle D'Aosta, Molise, Campania, Sicilia) mentre in altre rappresenta addirittura più di un affido su quattro (Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria).

³ La figura è basata sui dati delle diciotto regioni rispondenti.

⁴ Al riguardo si vedano i volumi: Miur, Fondazione Ismu (2016), *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale A.s. 2014/15*, a cura di Mariagrazia Santagati e Vinicio Ongini. "Quaderni Ismu", n. 1; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (Msna) in Italia, Report di monitoraggio, anni vari*, <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

Figura 4 – Bambini e adolescenti stranieri in affidamento familiare⁵. Anni 1999, 2007, 2008, 2011, 2012, 2013, 2014 (valori percentuali)



Al di là della differente presenza straniera nella popolazione minorile regionale, le incidenze appena illustrate sono da mettere in relazione anche con la presenza di msna che incide in media per circa un quarto degli stranieri in affidamento familiare. Tra le regioni che hanno fornito il dato, l'apporto dei msna si presenta a macchia di leopardo, essendo decisivo ad esempio in Piemonte e Puglia in cui uno straniero su due collocato in affidamento familiare è non accompagnato, a fronte di realtà in cui la presenza dei msna in affidamento familiare è molto più contenuta – Valle D'Aosta, Friuli-Venezia Giulia.

In perfetto equilibrio numerico si presentano l'affidamento etero-familiare (52%) e intra-familiare (48%), dati che confermano l'andamento storico di equo ricorso alle due tipologie di affido che avevano toccato rispettivamente quota 47% e 53% nel 1999, 49% e 51% nel 2007 e nel 2008. Anche per il 2014 si ravvisa un proporzionale maggior ricorso alla via intra-familiare per le regioni del Sud – Molise (78%), Campania (77%), Puglia (74%), Basilicata (82%) – mentre nelle aree del Centro Nord l'equilibrio si rompe talvolta a favore del ricorso allo strumento etero-familiare (Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna) talvolta a quello intra-familiare (Valle D'Aosta, Marche, Lazio), sebbene prevalga una tendenza all'equa distribuzione dei casi.

Per quanto riguarda la natura dell'affidamento, come rilevato anche nelle passate edizioni del monitoraggio, prevale quello di tipo giudiziale, pari a quattro affidamenti su cinque. È questa una caratteristica trasversale a tutto il territorio nazionale con valori significativamente più contenuti solo in Piemonte e Campania, dove l'incidenza di affidamento giudiziale pur rimanendo maggioritaria interessa due casi su tre. Questa evidenza è da ricollegare da una parte alla tendenza a intervenire per via giudiziale sin dall'inizio nel caso di situazioni problematiche o caratterizzate da conflittualità o scarsa adesione della famiglia di origine al progetto di sostegno e, dall'altra, al protrarsi delle permanenze di accoglienza per le quali, passato il termine dei due anni, l'affidamento da consensuale si trasforma d'ufficio in giudiziale essendo soggetto al nulla osta dell'autorità competente, ovvero il Tribunale per i minorenni.

La durata dell'accoglienza è certamente uno degli aspetti che merita maggiore attenzione⁶. L'allontanamento dalla famiglia di origine produce sovente l'avvio di un percorso assistenziale che si

⁵ La figura è basata sui dati delle 18 regioni rispondenti.

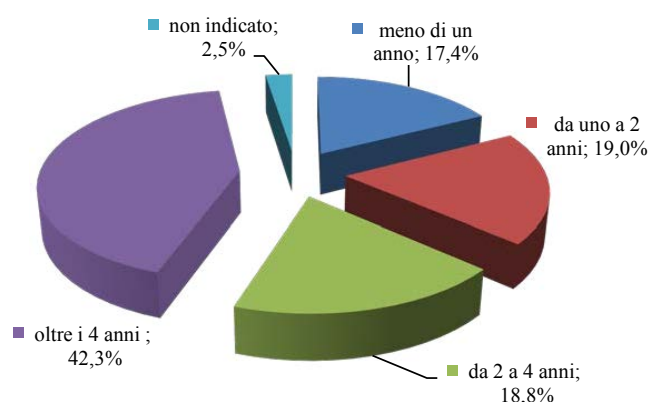
⁶ La legge 149/01 individua il periodo massimo di affidamento in 24 mesi, prorogabile da parte del Tribunale per i minorenni laddove se ne riscontri l'esigenza.

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

protrae nel corso del tempo oltre il termine stabilito dalla legge 149/01. La gran parte dei bambini in affidamento familiare a fine anno 2014, due minorenni su tre, lo sono infatti da oltre due anni, un'incidenza in linea a quella riscontrata nelle precedenti tornate di rilevazioni – 62% nel 1999, il 57% nel 2007, il 56% nel 2008, il 60% nel 2011 e nel 2012, e il 62% nel 2013.

D'altronde la recente legge 173/15 sulla continuità degli affetti prendendo atto di questa caratteristica ormai strutturale, prevede la possibilità che un minore affidato, se dichiarato adottabile, possa, a tutela del suo prioritario interesse, essere adottato dagli affidatari, e inoltre sottolinea la necessità di assicurare «la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate durante l'affidamento» con gli affidatari anche quando egli «fa ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento a un'altra famiglia o sia adottato da altra famiglia».

Figura 5 – Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo la durata della permanenza⁷. Al 31/12/2014 (valori percentuali)



Tra quanti hanno fornito il dato sulla permanenza in affidamento familiare, non c'è regione o provincia autonoma – a eccezione del Friuli-Venezia Giulia – che non abbia indicato come periodo di permanenza prevalente dei bambini in affidamento familiare l'accoglienza oltre i quattro anni. La variabilità territoriale è comunque forte al punto che accoglienze così prolungate interessano poco più di un bambino su quattro in affidamento familiare nel Piemonte e la quasi totalità dei bambini in affidamento in Veneto (90%).

Cosa ci sia dopo queste lunghe accoglienze è in prevalenza il rientro nel nucleo familiare di origine.

Se si esclude la voce “altro” che pure presenta un'incidenza considerevole, il rientro in famiglia risulta la modalità a maggiore frequenza per 12 delle 14 regioni rispondenti, con valori che oscillano dal valore massimo del Veneto (57%) al valore minimo della Campania (19%). Sarebbe interessante poter verificare quanti di questi rientri in famiglia siano motivati dal superamento delle difficoltà familiari che avevano portato all'allontanamento e quale sia il peso dei ragazzi che terminano il proprio percorso di accoglienza al raggiungimento della maggiore età. Il caso della regione Veneto sollecita inoltre una riflessione sulla relazione tra durata dell'accoglienza e rientro in famiglia, anche in riferimento alla congruità dell'indicazione da parte della legge 149/01 di due anni come periodo sufficiente a risolvere le problematiche familiari e del bambino.

⁷ La figura è basata sui dati delle 18 regioni rispondenti.