COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

12.

SEDUTA DI MARTEDÌ 16 FEBBRAIO 2016

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE **ROSETTA ENZA BLUNDO**

INDICE

PAG.

Sulla pubblicità dei lavori:

Blundo Rosetta Enza, *Presidente* 3

Sostituzione di un componente della Commissione:

Blundo Rosetta Enza, *Presidente* 3

INDAGINE CONOSCITIVA SUI MINORI FUORI FAMIGLIA

Audizione del presidente dell'Associazione per la tutela dei minori e della persona vittima di violenza, l'avvocatessa Maria Carsana, e dell'avvocato Francesco Morcavallo, ex giudice del Tribunale per i minorenni di Bologna:

Blundo Rosetta Enza, *Presidente* 3, 5, 11

Albano Donatella 5

Carsana Maria, *presidente dell'Associazione per la tutela dei minori e della persona vittima di violenza* 3, 9

Mattesini Donella 3

Morcavallo Francesco, *ex giudice del Tribunale per i minorenni di Bologna* 5, 9

ALLEGATO: Documentazione presentata dall'Associazione per la tutela dei minori e della persona vittima di violenza 12

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DELLA VICEPRESIDENTE ROSETTA ENZA BLUNDO

La seduta comincia alle 13.15.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Sostituzione di un componente della Commissione.

PRESIDENTE. Comunico che la Presidente della Camera, in data 15 febbraio 2016, ha chiamato a far parte della Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza la deputata Valentina Vezzali, in sostituzione del deputato Antimo Cesaro, dimissionario.

(La Commissione prende atto).

Audizione del presidente dell'Associazione per la tutela dei minori e della persona vittima di violenza, l'avvocatessa Maria Carsana, e dell'avvocato Francesco Morcavallo, ex giudice del Tribunale per i minorenni di Bologna.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sui minori fuori famiglia, l'audizione del presidente dell'Associazione per la tutela dei minori e della persona vittima di violenza, l'avvocatessa Maria Carsana, e dell'avvocato Francesco Morcavallo, ex giudice del Tribunale per i minorenni di Bologna.

Do la parola all'avvocato Maria Carsana.

DONELLA MATTESINI. Intervengo, Presidente, sull'ordine dei lavori. Chiedo scusa anche a nome suo – e speravo che lo facesse – perché non si arriva, rispetto alla convocazione, con 40 minuti di ritardo, senza neanche scusarsi.

Chiedo scusa ai nostri auditi anche del fatto che, dovendo votare, tra dieci minuti noi rappresentanti del Partito democratico dovremo assentarci. Vi chiedo scusa perché ritengo sia davvero molto serio e molto importante il contenuto dell'audizione, ma anche i lavori della Commissione permanente ai quali dobbiamo partecipare.

MARIA CARSANA, *presidente dell'Associazione per la tutela dei minori e della persona vittima di violenza*. Buongiorno. Ho visto che nelle precedenti audizioni sono stati sentiti dei rappresentanti di case famiglia e di autorità che si occupano dei problemi dei bambini che troviamo in istituto.

Abbiamo visto anche che non ci sono numeri certi, il che è già un primo fatto gravissimo. Nell'analisi fatta dall'associazione che presiedo e che ho consegnato questa mattina, si parla di circa 30.000 bambini in istituto. Teniamo presente che, secondo il nostro studio, che è orientato a capire i motivi per cui questi bambini si trovano negli istituti, il 63 per cento di questi bambini, come motivo primario o secondario, ha un problema di indigenza economica, abitativa e lavorativa dei genitori.

Io, come avvocato, mi sono occupata di tantissimi casi di bambini allontanati dalle

loro famiglie e spesso ho dovuto notare che questi allontanamenti avvengono, a seguito della richiesta di aiuto di queste famiglie, da parte di chi è preposto ad aiutarle. Questo è un primo dato che mi fa riflettere perché, in qualche modo, onestamente io, prima di consigliare ad una famiglia di rivolgersi allo Stato per chiedere aiuto, ci penso due volte, se non tre.

In più, abbiamo i fenomeni dell'allontanamento, *ex* articolo 403 del codice civile. Ho visto che in precedenti audizioni vi siete domandati quanti di questi provvedimenti d'urgenza vengano convalidati. Al riguardo, io vi posso dire, per quanto riguarda la mia esperienza, che non c'è una sola volta in cui non ci sia stata la convalida. Questo è un altro dato che ci dovrebbe far riflettere, anche perché questi provvedimenti sono emessi se c'è un sospetto di disagio o comunque di inidoneità delle famiglie ad accudire i propri figli.

Io, come vi dicevo, mi sono occupata di tantissimi casi, ma il più eclatante a mio avviso è quello avvenuto recentemente dei sei bambini di una famiglia povera di Anzio messi in un istituto ecclesiastico gestito dalle suore. Il comune di Anzio versava 18.000 euro al mese per mantenerli in istituto.

Sono riuscita a risolvere questo problema grazie ad una puntata di *Presa diretta* che si è occupata di questo caso; altrimenti probabilmente questi bambini stavano ancora in istituto. Prima di risolverlo, il comune di Anzio ha speso 700.000-800.000 euro per mantenere questi bambini in istituto. Mi domando se non sarebbe stato più facile dare un alloggio a questa famiglia o fornire un aiuto economico, ovviamente con una progettualità. L'aiuto economico non deve essere considerato un obolo che è fine a se stesso, perché poi i soldi finiscono e i problemi restano, ma ci dovrebbe essere appunto una progettualità che al momento onestamente, per quanto riguarda la mia esperienza, manca.

C'è un altro problema che voglio sollevare. A proposito del caso di questi sei bambini, io andai a parlare ripetutamente con l'assessore ai servizi sociali del comune di Anzio per chiedere che venisse loro data una casa, perché la prima cosa che mancava a queste persone era un alloggio idoneo. L'assessore mi rispondeva: « Se lo chiede il tribunale, io darò questa casa ».

In quel periodo è stato approvato il decreto legislativo n. 154 del 2013, che ha regolamentato in parte la riforma che c'è stata nel 2012, con la legge 219, in materia di diritto di famiglia. Questo decreto legislativo ha aggiunto alla legge n. 184 del 1983, cioè quella sulle adozioni, l'articolo 79-*bis* che prevede espressamente che i tribunali debbano sollecitare i comuni di residenza dei minori in difficoltà economica per avere degli interventi.

L'assessore mi disse: « Se il tribunale mi dice questo, io ho la possibilità di far saltare le liste d'attesa per le case popolari e quant'altro e dare una casa a questa famiglia ».

Io ho fatto ripetutamente, non soltanto in questo caso, ma anche in molti altri, la richiesta al Tribunale per i minorenni, in base all'articolo 79-*bis* della legge n. 184 del 1983, di dare questo *input* e di ordinare ai comuni di intervenire. Tuttavia, non ho mai ricevuto risposta, neanche una risposta di diniego. Sono stata sempre completamente ignorata, quindi io sono qui per rappresentare che cosa vuol dire per una famiglia il fatto che, come vi ho detto, nella maggior parte dei casi per motivi economici vengano tolti i bambini.

Queste famiglie entrano in una sorta di inferno dantesco dove abbiamo operatori spesso oberati di lavoro, che si devono occupare dei minori, dell'anziano in difficoltà e del disabile e che spesso sono molto volenterosi e molto bravi.

Tuttavia, capita anche il caso in cui l'assistente sociale che deve relazionare al tribunale non è competente o ha delle presunzioni o ha una visione del tutto personale sul concetto, assolutamente non codificato, di capacità genitoriale. In effetti, dovremmo anche interrogarci su che cos'è la capacità genitoriale perché non è scritto da nessuna parte e ognuno lo interpreta a modo proprio.

Ci troviamo nella situazione in cui i Tribunali per i minorenni prendono per oro colato queste relazioni, per cui ab-

biamo bambini che nel 42 per cento dei casi, secondo il nostro studio, restano collocati oltre 48 mesi in istituto e nel 22 per cento dei casi da 24 a 48 mesi.

Parliamo del 64 per cento degli affidamenti in istituti e in case famiglia o in famiglie che si offrono di tenere questi bambini che si protraggono nel tempo, anche se noi sappiamo che, tranne in casi eccezionali, questa permanenza non deve superare i due anni.

In merito, dobbiamo fare l'esame del perché non ci siano questi aiuti alle famiglie e del perché gli interventi da parte dei comuni, ormai ridotti all'osso economicamente, siano assistenziali e senza una progettualità dietro.

Io vi devo ricordare sia il dissolvimento degli interventi finanziari della legge n. 216 del 1991, che interveniva nella prevenzione della devianza minorile e sulle sue cause, sia il dissolvimento degli interventi in termini di servizi, dopo la decisione della riduzione dei finanziamenti per la legge n. 285 del 1997 avvenuta in forma forse criticabile nel 2003, quando ancora non c'era tutta questa crisi che c'è ora. È stata fatta la scelta di spostare l'interesse sulla famiglia piuttosto che sul minore.

Io prego e invoco questa Commissione di fare qualcosa per ridare fondi alla progettualità, al fine di assistere appunto questi minori nella situazione problematica che in questo momento è anche peggiorata con l'arrivo dei minori migranti non accompagnati.

In ultimo, vista l'ora, vorrei – il mio intervento è stato molto breve perché ho saltato alcune parti – ricordare che le convenzioni internazionali e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea citano espressamente l'obbligo di considerare il minore non come oggetto di tutela, ma come soggetto di diritto. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie a lei che è stata abbastanza sintetica, ma, nello stesso tempo, incisiva. Io non ho voluto prolungarmi, per non togliere tempo, nel discorso di scuse che farò alla fine.

DONATELLA ALBANO. Sull'ordine dei lavori, Presidente, siccome ci dobbiamo assentare e riteniamo che l'audizione dell'avvocato Morcavallo sia molto interessante, le chiedo se fosse possibile proporre un'altra audizione, in modo che possiamo presenziare e fare le domande direttamente.

PRESIDENTE. Mi sembrava che i colleghi avessero detto di rimanere almeno fino alla conclusione dell'audizione prevista.

DONATELLA ALBANO. L'audizione era prevista alle 12.45. Io ho fatto il « giro dell'oca » per essere puntuale, pensando di audire l'avvocato Morcavallo e la dottoressa Carsana. Io ho un'altra Commissione alle 13.30, per cui non è una questione di tempo, ma di rispetto.

PRESIDENTE. Al Senato, comunque, votiamo alle 16.30.

DONATELLA ALBANO. Io ho altre Commissioni. Si vota anche in Commissione, con presenza del numero legale. Le chiediamo di riferire questa richiesta al Presidente.

PRESIDENTE. Mi dispiace. Riferirò la vostra richiesta.

Do la parola all'avvocato Morcavallo.

FRANCESCO MORCAVALLO, *ex giudice del Tribunale per i minorenni di Bologna*. Cercherò di essere sintetico e schematico, anche perché non ho potuto preparare un compendio scritto, che, se sarà necessario, mi riserverò di comunicare in altro modo.

Intendo, peraltro, essere piuttosto schematico perché anche io ho avuto modo di esaminare le precedenti audizioni e ho notato che sono emersi contenuti specifici piuttosto omogenei, per quanto riguarda gli aspetti di sostanziale criticità del sistema di protezione del minore mediante l'allontanamento dalla famiglia.

Nell'apparente dicotomia – forse dovuta anche a particolari appartenenze che poi coincidono con un coinvolgimento nella gestione degli istituti privati che svolgono l'assistenza ai minori mediante ricovero – mi pare che ci sia un aspetto di sostanziale

omogeneità, cioè non è possibile svolgere una generalizzazione secondo cui la critica al sistema di protezione, di cui fa parte l'allontanamento dei minori dalla famiglia, sia una critica all'intervento di allontanamento in assoluto.

Nessuno nega che ci siano delle situazioni – peraltro, le statistiche ci dicono essere di assoluto margine – in cui può essere necessario un intervento così radicale. Nessuno vuole escludere che un bambino o un ragazzo in pericolo possa fruire di un pronto intervento, anche cautelativo. Il problema, però, è di evitare che il rimedio diventi più dannoso del male, cioè che, per garantire protezione a queste situazioni di margine, si crei un sistema *monstrum* che sostanzialmente fa poi dell'allontanamento del bambino o del ragazzo dalla famiglia l'intervento normale e più frequente.

Le statistiche, per quanto in qualche modo disomogenee – forse lo sono necessariamente, non essendovi, come è noto e come è stato ricordato, dei registri specifici o degli elenchi specifici dei minori allontanati – dimostrano che l'intervento di allontanamento sia il più frequente nell'ambito del sistema di protezione, sia amministrativo sia giurisdizionale del minore. Tale intervento non è solo il più frequente, ma è anche quello che più frequentemente manifesta una divergenza rispetto alla finalità normativa.

Per essere schematici, mi sto riferendo, nell'ambito di tre questioni – *an*, *quomodo* e *quantum* – che individuo sul macrotema di cui ci occupiamo, cioè l'allontanamento inteso in termini temporali, al primo di questi aspetti (*an*), cioè se disporre o meno l'allontanamento.

I riferimenti normativi e il sistema normativo che riguarda questo aspetto, cioè se occorra dar luogo all'allontanamento del minore dalla famiglia, sono ormai noti, se non altro perché, a più riprese e anche in epoca recentissima, è stato ribadito non solo dalla giurisprudenza interna ma anche dalla giurisprudenza sovranazionale, cioè quella la Corte europea dei diritti dell'uomo, con pronunce anche severe, quanto al contenuto e alla materia, cioè pronunce di condanna che hanno riguardato addirittura procedimenti di adottabilità definiti con sentenze passate in giudicato.

Siamo al limite dell'errore irrimediabile o forse oltre il limite, visto che ancora nell'ordinamento italiano non vi è un sistema per adeguare gli effetti dell'ordinamento interno, a fronte di un giudicato già formato, alla statuizione di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In merito, sono chiari i riferimenti sistematici, nel senso che l'allontanamento, secondo la giurisprudenza sovranazionale cui è conforme in modo assoluto la normativa e anche la giurisprudenza costituzionale di legittimità interna, occorre che sia, com'è scontato, l'*extrema ratio*, non una soluzione immediata, e che venga applicato soltanto allorché si manifesti l'immediata impossibilità di soluzioni alternative, prima di tipo assistenziale (articoli 30 e 31 della Costituzione e articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), poi eventualmente di tipo autoritativo, e comunque non riguardanti l'allontanamento. Una volta rimasti inattuabili questi rimedi, solo se è constatata la permanenza di un pericolo grave, concreto e provato di permanenza del bambino o del ragazzo nell'ambito della propria famiglia, è consentito ricorrere all'allontanamento.

Questa graduazione di criteri in ambito giurisdizionale, come in ambito amministrativo, comporta anche una graduazione dei momenti di accertamento, cioè su cosa succede, su quali rimedi si possono porre in essere, su quali rimedi diventano inattuabili e se permane il pericolo. Tuttavia, questa graduazione di accertamenti – sono d'accordo con quanto si diceva poc'anzi – sostanzialmente non viene compiuta mai.

L'esperienza ci dice – credo che non sia prospettabile in alcun modo una smentita – che l'allontanamento viene disposto *inaudita altera parte*, quindi come primo provvedimento del procedimento giurisdizionale, se non addirittura in via preprocessuale ai sensi dell'obsoleto, salva l'auspicata riforma, articolo 403 del codice civile. Si può trattare anche di un rimedio che, se non attuato immediatamente, in alcuni casi, anche se statisticamente più rari, viene

attuato in corso di giudizio, ma senza una motivazione specifica sulla impossibilità di dare séguito in modo efficace agli interventi svolti precedentemente.

Io direi che ciò accade perché – non c'è neanche bisogno di studi – nel 100 per cento dei casi questa motivazione si rinviene in valutazioni assolutamente generiche e addirittura in certi casi di incidenti sulle opinioni personali degli interessati.

Sono reduce da una difficile udienza in un procedimento di adottabilità dinanzi al Tribunale per i minorenni di Cagliari. Tale procedimento di adottabilità si è aperto con la seguente ipotesi di quello che potremmo definire uno stato di abbandono: i genitori della bambina collocata in comunità, nel chiedere che gli interventi fossero svolti previo rientro della bambina in casa, mostrano di non condividere gli interventi dell'assistenza sociale, del tribunale e della casa famiglia, per cui manifestano un'opinione divergente rispetto al progetto assistenziale, di guisa che non è prevedibile un recupero delle attitudini familiari in tempi idonei a evitare addirittura lo stato di adottabilità, quindi la dichiarazione dello stato di abbandono della bambina.

Questa bambina, tra parentesi, come regalo di Natale ha chiesto di poter tornare a casa dopo un anno e mezzo di comunità e praticamente tutti i giorni si butta per terra chiedendo di incontrare i genitori. Nel provvedimento di apertura dello stato di adottabilità, *in limine processus*, cioè con il primo provvedimento che è quello di apertura, sono stati interrotti i rapporti tra la bambina e i genitori.

Mi chiedo se sia il caso di indugiare sul corto circuito logico che è contenuto in questo tipo di motivazione, cioè quando viene disposto un intervento autoritativo con la collocazione della bambina in comunità e si rivela possibile – non entro nel dettaglio del procedimento – la prosecuzione di un intervento, eventualmente anche mediante assistenza e controllo nella casa famigliare. Il più delle volte i genitori o i famigliari del minore si rendono anche disponibili a questo tipo di intervento. Vi ripeto, se ce ne fosse bisogno, che concordo con quanto è stato detto, cioè che quello nella famiglia è molto meno costoso di un intervento di permanenza residenziale in una casa famiglia. Inoltre, tale intervento è più virtuoso perché garantisce il diritto primario del minore a crescere nell'ambito della propria famiglia.

Il corto circuito logico sta in questo: venuta meno, se ve n'è stata mai qualcuna, la ragione originaria di allontanamento del minore, ne è stata trovata un'altra. I familiari hanno osato contrapporre un proprio dissenso rispetto all'intervento autoritativo, come se l'intervento autoritativo dovesse incidere non solo sullo *status iuris* familiare, ma addirittura sulla mentalità, sulle opinioni stesse e sul carattere delle persone, cioè come se dovesse indurre addirittura un ravvedimento interiore tale da portare le persone da un paradigma di supposta anormalità a uno di normalità, nel senso di adesione all'intervento autoritativo quale che sia, anche se è stato accertato che era sbagliato. In questo caso è certo che un allontanamento di un anno e mezzo, potendo essere surrogato da un intervento di assistenza domiciliare, è sbagliato perché l'allontanamento, per principio ordinamentale consolidato, deve essere l'*extrema ratio*, come dicevamo all'inizio.

Vorrei collegarmi al secondo aspetto del problema, ripromettendomi di essere addirittura più sintetico. Mi riferisco al *quomodo*, cioè a come si svolge questo periodo di allontanamento e come si svolgono gli accertamenti per vedere come va questo periodo di allontanamento, cioè come incide sul benessere del minore, che è l'aspetto prioritario, e sulle dinamiche famigliari.

Certo, è sottinteso che questo secondo passaggio, cioè lo svolgimento di attività idonee a recuperare una situazione familiare e che escludano il pericolo che ha determinato l'allontanamento, ossia – se esiste – il pericolo di permanenza in famiglia, dovrebbe essere attuato specificamente nell'ambito delle situazioni di pericolo vero.

Nelle situazioni che non sono di pericolo vero, l'allontanamento non ci dovrebbe essere. Lo dico non per il fatto che fa guadagnare denaro alla struttura pri-

vata, che è un altro argomento, forse secondario e collaterale, ma perché l'allontanamento è dannoso. L'allontanamento per un bambino o per un ragazzo è un danno e si può praticare solo quando il danno sia considerato minore del pericolo che si dovrebbe affrontare. Questo è un passaggio logico che l'ordinamento e la giurisprudenza interna e sovranazionale danno assolutamente per assodato. Tuttavia, la giurisprudenza di merito, cioè i Tribunali per i minorenni e le Sezioni minorili delle Corti d'appello, misteriosamente non lo fanno.

Su questo voglio aggiungere un'altra cosa, aprendo e chiudendo una piccola parentesi. Questi casi marginali di pericolo impeditivo della permanenza del bambino nella famiglia ci sono, anche se sono statisticamente marginali perché sto parlando dei casi di pericolo comprovato, non di indicatori di pericolo genericamente intesi nelle linee-guida di alcune associazioni o comitati di associazioni che poi sono, guarda caso, gestori di istituti di ricovero di minori.

Sto parlando di pericoli comprovati perché il processo, anche minorile, si basa su fatti e prove. Inoltre, non è altrimenti configurabile una vicenda processuale, se non in questo modo. Questi casi di pericolo vero vengono offuscati dal *mare magnum* di allontanamenti indebiti, perché svolgere interventi su decine di migliaia di casi in cui quello specifico intervento è indebito ed è conseguentemente inefficiente dal punto di vista dell'assistenza alla famiglia, comporta altresì una dispersione di risorse che, invece, potrebbero essere canalizzate su quei pochi ma importantissimi casi di pericolo vero e comprovato.

Certo, tali casi sono pochi, ma esistono. Inoltre, anche se ce ne fosse uno solo, dovrebbe essere garantito un rimedio assistenziale o autoritativo rispetto ai casi di pericolo comprovato, ma con una canalizzazione di risorse assolutamente impedita dalla generalizzazione del rimedio dell'allontanamento a ipotesi – sono la stragrande maggioranza – che con l'allontanamento non c'entrano nulla, cioè che non costituiscono un presupposto normativo idoneo all'allontanamento; tanto più, dove la motivazione, riguardi – vi ripeto – una valutazione personologica o generica sull'idoneità ad essere genitori.

Tale concetto non solo, come giustamente diceva l'avvocato Carsana poc'anzi e come è stato detto da molti in questa sede, è difficilmente individuabile, ma è anche concettualmente e linguisticamente vuoto perché la congruità, o l'idoneità, presuppone un termine di paragone: congruità a qualche cosa, in base ad un parametro.

Tuttavia, non c'è un parametro di idoneità genitoriale. Chiunque, a fronte di un'accusa generica di inidoneità a essere il migliore dei genitori o un buon genitore, non avrebbe modo di difendersi perché il processo è fatto in modo che ci si possa difendere solo dai fatti.

Le norme del codice civile di riferimento, cioè gli articoli 130 e 333 del codice civile stesso, sono carenti su questo punto. Inoltre, è evidente che tali norme facciano riferimento a fatti, cioè a condotte violative dei doveri parentali. Tuttavia, è così indeterminata la proposizione normativa che, nella giurisprudenza di merito (Tribunale dei minori e Sezione per i minorenni dalla Corte d'appello), si è ricondotta questa fattispecie, cioè delle condotte di violazione dei doveri parentali, ad una generica sintomatologia di inidoneità ad essere genitori normali, anche se non si sa cosa voglia dire essere un genitore normale perché non esiste un parametro normativo o scientifico che lo definisca.

Come si svolge l'allontanamento, giustificato o ingiustificato ? Me lo chiedo perché è un nuovo aspetto del problema. La previsione normativa specifica è contenuta nella legge sull'affido e sull'adozione, cioè la legge n. 184 del 1983, e nelle successive modificazioni e integrazioni, in particolare agli articoli 2, 4 e 5, per cui l'allontanamento si dovrebbe svolgere mediante l'organizzazione di ogni intervento idoneo a rendere questo periodo di permanenza del minore lontano dalla famiglia il più breve possibile. Tali interventi dovrebbero essere congrui al fine di determinare il pronto rientro del bambino in famiglia.

Per quanto riguarda l'attuazione pratica, nella stragrande maggioranza dei casi

la frequentazione tra i genitori e un bambino, anche in tenera età, è ridotta, quando tutto va bene, a un'ora a settimana. Certo, per un bambino di un anno o di due anni, vedere i genitori o i nonni o i fratelli per un'ora a settimana significa perdere la cognizione stessa del proprio ambito familiare, ma è dannoso anche per i bambini di altre età.

MARIA CARSANA, *presidente dell'Associazione per la tutela dei minori e della persona vittima di violenza*. Con casi anche di autolesionismo grave.

FRANCESCO MORCAVALLO, *ex giudice del Tribunale per i minorenni di Bologna*. Anche per gli adolescenti è estremamente dannoso perché si perdono dei riferimenti.

Forse non nella stessa quantità della collega Carsana, ma penso di aver analizzato, prima come giudice delegato o come giudice relatore, oggi come avvocato, qualche decina di migliaia di casi.

In nessuno di essi ho potuto constatare che, a fronte dell'allontanamento, vi fosse un solo beneficio o anche solo la predisposizione di quello che lei chiamava « progetto di riavvicinamento », cioè di quegli interventi che la legge impone e che il dettato normativo impone per sollecitare il pronto rientro del bambino in famiglia.

A questo si sovrappone quello che definirei un ulteriore dramma, oltre che una disfunzione, e che non riguarda una disapplicazione normativa, ma un difetto di controlli.

Vi ripeto che in tutti i casi esaminati non c'è stata una sola ipotesi in cui io abbia constatato che l'istituto – li chiamo ancora così – venisse fatto oggetto di quei controlli che sono oggetto del potere e della funzione di soggetti ben determinati dell'ordinamento. Si tratta, prima di tutto, delle amministrazioni locali, cioè degli assessori alle politiche sociali o comunque si chiamino e siano qualificati, inoltre dei procuratori minorili, anche se io non ho mai visto un procuratore minorile che facesse accesso ad una comunità, infine dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza che peraltro – mi pare di aver capito – ritiene di non avere questo tipo di potere, anche se, nell'ultima relazione al Parlamento, dice di averlo esercitato.

C'è anche qui un corto circuito logico: o si ha il potere o non lo si ha, per cui, se non lo si ha, non lo si esercita e, se lo si esercita, lo si ha. Di questi controlli forse ci sarebbe bisogno, non solo a fronte delle ipotesi patologiche più gravi cui la collega ha fatto riferimento, ma anche a fronte di aspetti che riguardano anche la sensibilità soprattutto di un minorenne nella vita quotidiana.

È di questi giorni la vicenda relativa a una cosiddetta « casa famiglia » – in realtà, è un agglomerato di case famiglia – a Rocca di Papa, in violazione del disposto normativo sulla separazione delle case famiglia per il superamento appunto degli istituti. Si tratta di un vero e proprio istituto, quindi forse non sbaglio se continuo a utilizzare questo termine. Le immagini di questo istituto sono state oggetto di riprese televisive.

Sono rimasto sconcertato, quando ho visto le sbarre alle finestre e alle porte. Questo non vale solo per l'agglomerato di Rocca di Papa, perché a Roma ne abbiamo anche altri; basta andare sulla via della Pineta Sacchetti per avere un'idea. Questi agglomerati sembrano strutture carcerarie e me ne chiedo il perché.

MARIA CARSANA, p*residente dell'Associazione per la tutela dei minori e della persona vittima di violenza*. Si tratta di ex istituti mascherati da casa famiglia.

FRANCESCO MORCAVALLO, *ex giudice del Tribunale per i minorenni di Bologna*. Si tratta di tutti gli ex istituti cui, invece di un nome solo, si danno quattro nomi, cioè invece di chiamarsi « istituto delle suore » eccetera si chiamano con quattro nomi, come « Casa L'armonia » o « Casa Letizia » eccetera, anche se si tratta di un'unica struttura.

Io non ho mai visto controllare e sorvegliare le modalità di organizzazione di un istituto, nemmeno da parte delle istituzioni amministrative o delle istituzioni private che li finanziano.

Tuttavia, in questi meccanismi di finanziamento si creano delle disfunzioni.

La collega faceva riferimento a dei termini di durata, non solo previsti dalla legge, ma anche di durata prevedibile da indicare nel provvedimento, come da qualche tempo avrebbe prescritto la Corte europea dei diritti dell'uomo, ma, evidentemente, con statuizione rimasta costantemente inattuata, anche in questo caso.

Addirittura, per ricevere finanziamenti privati, alcune strutture, tra cui quella cui facevo riferimento, indicano alla fondazione privata finanziatrice la durata prevedibile, esprimendola in anni (un anno, due anni o un anno e sei mesi), anche se non si sa sulla base di quale criterio, e sostituendosi al giudice. Succede che, quando l'accertamento sulla opportunità o meno e sulla necessità o meno che la collocazione in istituto debba proseguire, si basa su quanto riferiscono i gestori o gli operatori di quella struttura.

Tuttavia, si potrà essere sicuri che i gestori e gli operatori di quella struttura riferiscano secondo il criterio del diritto soggettivo nell'interesse del minorenne o vi può essere il dubbio che, nella ponderazione, in qualche modo, possa assumere rilievo, se non addirittura prevalenza, il dato del gestore ?

Certo, il principio di trasparenza vorrebbe, se si cerca la prospettiva di una modifica normativa, che sull'*an* – l'esempio è quello della riforma dell'articolo 403 – venga individuata la fattispecie di riferimento, pericolo comprovato alla salute e alla vita del minore derivante dalla permanenza nella famiglia. Sul *quomodo* e sull'accertamento del *quantum temporis*, cioè della durata dell'allontanamento, trasparenza vorrebbe che venga previsto che la prova dei dati di fatto su cui si deve basare l'apprezzamento circa la valutazione e la durata della collocazione fuori dalla famiglia venga formata nel contraddittorio processuale e non possa essere limitata soltanto a quanto riferito dai gestori dell'istituto; altrimenti si crea una commistione di ruoli in cui gli operatori diventano anche giudicanti, invece bisogna separare le funzioni.

L'importante funzione di ospitare e di accogliere un bambino non può coincidere con la funzione di dire se quel bambino deve essere ospitato e accolto, perché invece lo deve dire qualcun altro; altrimenti si creano dinamiche di sovrapposizione logica che poi confinano con il conflitto di interesse, anche a prescindere dal coinvolgimento di giudici onorari nella gestione di case famiglia che pure è abbastanza diffuso, come avete avuto modo di constatare.

Questa possibile prospettiva di riforma di tipo processuale porterebbe a superare un dato ormai obsoleto, cioè la collocazione del processo minorile, anche in quei casi delicatissimi che portano all'allontanamento dalla famiglia o addirittura alla dichiarazione dello stato di adottabilità e soprattutto in quelli *de potestate*, nell'alveo della volontaria giurisdizione. Ancora adesso, dimenticando e pretermettendo un secolo e mezzo di riflessione processuale civilistica, la volontaria giurisdizione viene intesa come una sorta di *arbitrium iudicis*, in cui il giudice fa quello che vuole e l'occhio del giudice è l'assistente sociale o l'operatore della casa famiglia. Sostanzialmente, non c'è possibilità di difesa in giudizio e la volontaria giurisdizione diventa sinonimo di *arbitrium iudicis*, cioè di decisione del giudice sulla base di un dato impressionistico costruito sul riferito altrui.

Questi mi sembrano, anche al di là dei dati statistici, dei punti di criticità assolutamente rimediabili. Riguardo l'*an*, la riforma è all'esame del legislatore e c'è un'indicazione determinata della fattispecie normativa, mentre per il *quomodo* basterebbe poco, cioè basterebbe introdurre una norma di una riga sulla formazione della prova e dare, sul piano amministrativo, attuazione ai poteri di sorveglianza e controllo sulle strutture e attuazione alle norme che tendono a impedire che queste strutture divengano o continuino ad essere, perché non hanno mai smesso, degli istituti.

Certo, è una questione di politica amministrativa quella di distribuire le risorse in modo diverso, cioè nell'assistenza alla famiglia o con il finanziamento di lontani surrogati della famiglia. Tuttavia, è una questione politico-amministrativa che sa-

rebbe consequenziale a queste riforme normative perché, se fosse chiaro e se fosse ineludibile un dettato stringente, tale da rendere necessariamente marginale, come lo è nella realtà sociale, il rimedio dell'allontanamento, sarebbe consequenziale indirizzare le risorse e gli sforzi anche di organizzazione verso la famiglia.

PRESIDENTE. La ringrazio perché è molto interessante quello che lei è venuto a riferirci. È importante che noi raccogliamo questi allarmi.

In realtà, ci ha dichiarato delle cose davvero gravi, come il fatto di non tener conto delle condizioni dei genitori che possono, giustamente, contestare, anche se dal punto di vista di un autoritarismo eccessivo, una scelta che tra l'altro elude le tutele della Costituzione e, come ci ha detto, le sollecitazioni dell'Europa.

Vi porgo le scuse anche a nome della Presidente che, purtroppo, ha avuto un problema di salute e non ha potuto essere presente.

Raccolgo la sollecitazione della collega di chiedere la sua disponibilità per una successiva audizione al fine di dar la possibilità ai colleghi di interagire con le domande.

La Commissione sta portando avanti questa indagine conoscitiva che serve appunto a raccogliere le vostre sollecitazioni che, in parte, sono anche denunce. Stanno arrivando anche delle proposte fattive per migliorare, visto che è nell'interesse di tutti – della Commissione e di voi auditi – portare avanti al meglio la tutela dei minori.

In effetti, come dicevamo prima, è pericoloso considerare che la capacità genitoriale sia un criterio così discrezionale e poco oggettivo da lasciare eccessivi margini all'allontanamento.

Sull'articolo 403, personalmente ho presentato un disegno di legge che è incardinato nella Commissione Giustizia al Senato.

Purtroppo, adesso dobbiamo interrompere perché abbiamo le votazioni alla Camera, quindi dobbiamo consentire ai colleghi di poter andare a votare. Grazie ancora.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.50.

Licenziato per la stampa
il 21 luglio 2017

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

DOCUMENTAZIONE PRESENTATA DALL'ASSOCIAZIONE PER LA TUTELA DEI MINORI E DELLA PERSONA VITTIMA DI VIOLENZA

ASSOCIAZIONE PER LA TUTELA DEL MINORE
E DELLA PERSONA VITTIMA DI VIOLENZA

BAMBINE E BAMBINI TEMPORANEAMENTE FUORI DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE

Al 31 dicembre 2010

SCHEDA DI SINTESI

Fonti:

- ✓ CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA Questioni e Documenti n. 55
- ✓ ISTAT, I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, Dati al 31 dicembre 2011, 2013

PREMESSA

I problemi connessi **all'allontanamento di un minorenne dalla famiglia di origine**, per motivi legati al suo benessere e alla sua sicurezza, costituiscono alcuni degli aspetti più inquietanti ed emotivamente più coinvolgenti della condizione dei minori, in Italia.

Consiste nell'affidamento di un minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, a una famiglia diversa da quella naturale, a una persona singola, a una comunità di tipo familiare, o nel ricovero in un istituto di assistenza.

Ha lo scopo di assicurare il mantenimento, l'educazione e l'istruzione del minore per il tempo necessario a superare le difficoltà della famiglia d'origine.

L'affidamento perciò è sempre temporaneo e comporta, quando è possibile, il reinserimento del minore nella sua famiglia naturale. Quando, invece, la situazione di crisi non è superabile, interviene la dichiarazione di adattabilità del minore.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

- ✓ Legge 4 maggio 1983, n. 184
- ✓ Legge 28 marzo 2001 n. 149

IL FENOMENO IN ITALIA

Secondo i dati del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza, al 31 dicembre 2010 i minorenni accolti presso i servizi residenziali familiari e socioeducativi e le famiglie affidatarie sono stati 29.309.
A questi minori vanno aggiunti adolescenti minorenni sottoposti a provvedimento penale e accolti in "misura alternativa alla detenzione" (352). Inoltre vi è un quota di 2.905 ragazzi tra i 18 e 21 anni, ancora in carico in quanto non ancora dimessi nonostante il raggiungimento della maggiore età.

Vanno annoverati ancora 1.318 minori stranieri non accompagnati presenti nei servizi residenziali o presso famiglie affidatarie. Questo contingente rappresenta poco più del 4% del totale dei bambini e ragazzi fuori famiglia, ma ben il 22% del totale degli stranieri fuori famiglia.

In realtà il "movimento" di presenze nelle varie forme di accoglienza, tra nuovi soggetti e i minori dimessi è pari a 39.698 i bambini e ragazzi di 0-17 anni che hanno sperimentato nel corso del 2010 l'esperienza di vivere al di fuori della propria famiglia di origine (circa 4 minorenni ogni 1.000 residenti).

In Italia nel corso degli anni si è verificato un significativo aumento del numero dei bambini coinvolti in questo fenomeno, passando dal 2‰, alla fine degli anni '90 (23.636) al 3‰ registrato a fine 2010 (29.309), con un aumento pari al 24% .

Va anche detto che dal 2007 a oggi il numero complessivo dei bambini coinvolti rimane pressoché stabilizzato intorno alla soglia dei 30.000 accolti.

MOTIVAZIONI DELL'ALLONTANAMENTO

DESCRIZIONE	MOTIVO PRINCIPALE %	MOTIVO SECONDARIO %
inadeguatezza genitoriale	37	27
problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori	9	10
problemi relazionali nella famiglia	8	32
maltrattamento e incuria del minore	8	12
Problemi sanitari di uno o entrambi i genitori	6	12
decesso di uno o entrambi i genitori	4	4
presunto abbandono del minore	4	3
Problemi giudiziari di uno o entrambi i genitori	3	8
problemi economici della famiglia	3	26
problemi comportamentali del minore	3	9
abuso sessuale sul minore	3	1
problemi abitativi della famiglia	2	20
Problemi lavorativi di uno o entrambi i genitori	1	16
misura alternativa alla detenzione	1	1
comportamenti di grave devianza	1	2
problemi sanitari del minore	1	4
problemi di dipendenza del minore/ragazza madre se minorenne	1	1
violenza assistita	1	3
problemi scolastici del minore	1	9
altro	5	2

Tra tutti questi problemi, assume un particolare peso la condizione di povertà e di deprivazione materiale della famiglia: problemi economici, lavorativi, abitativi.

Bambini e ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine. Al 31/12/2010 (stime e tasso)

Regioni e ripartizioni territoriali	Bambini e ragazzi fuori famiglia al 31 dicembre 2010	Bambini e ragazzi fuori famiglia per 1.000 residenti di 0-17 anni
Piemonte	2.310	**3,4**
Valle d'Aosta	59	2,8

Lombardia	4.500	2,7
Bolzano	280	2,8
Trento	335	**3,5**
Veneto	2.075	2,5
Friuli Venezia Giulia	365	2,0
Liguria	1.060	**4,7**
Emilia-Romagna	2.465	**3,5**
Toscana	1.900	**3,4**
Marche	730	2,9
Umbria	460	3,3
Lazio	2.560	2,7
Abruzzo	350	1,6
Molise	95	1,9
Campania	2.510	2,2
Puglia	2.000	2,7
Basilicata	240	2,5
Calabria	880	2,5
Sicilia	3.310	**3,5**
Sardegna	825	3,3
Nord-ovest	7.929	3,1
Nord-est	5.520	2,9
Centro	5.650	3,0
Sud	6.075	2,3
Isole	4.135	3,5
Italia	**29.309**	**2,9**

PERCORSI DI ACCOGLIENZA

Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare e in comunità residenziale. Al 31/12/2010

Regioni	affido familiare	% affido su totale minori allontanati	comunita' residenziali
PIEMONTE	1460	63,2	850
VALLE D'AOSTA	33	55,9	26
LOMBARDIA	2100	46,7	2400
BOLZANO	160	57,1	120
TRENTO	110	32,8	225
VENETO	900	43,4	1175
FRIULI VENEZIA GIULIA	155	42,5	210
LIGURIA	680	64,2	380
EMILIA ROMAGNA	1250	50.7	1215
TOSCANA	1240	65,3	660

MARCHE	340	46,6	390
UMBRIA	230	50	230
LAZIO	1160	45,3	1400
ABRUZZO	110	31,4	240
MOLISE	30	31,6	65
CAMPANIA	1180	47	1330
PUGLIA	1100	55	900
BASILICATA	90	37,5	150
CALABRIA	380	43,2	500
SICILIA	1260	38,1	2050
SARDEGNA	560	67,9	265
ITALIA	**14.528**	**49,6**	**14.781**

1. AFFIDAMENTO FAMILIARE

Lo strumento dell'affidamento familiare individua nella famiglia, anche nella sua forma monopersonale, il luogo privilegiato dell'accoglienza.

Dapprima non sempre apprezzato e seguito, tale strumento attualmente ha lo stesso peso dell'accoglienza in comunità residenziale. Praticamente il 50%. Infatti nel 2011 gli affidamenti familiari sono stati **14.528**, con un aumento, nel corso degli anni, del 52%.

Un dato inquietante è il riconoscimento che per almeno 5.600 minori in affidamento familiare, la condizione di povertà e di deprivazione materiale della famiglia (problemi economici, lavorativi, abitativi) costituisce una componente grave per l'allontanamento dalla famiglia di origine.

L'affidamento familiare residenziale appare più flessibile e rispondente alle esigenze e bisogni in cui il nucleo familiare di origine, che in questo modo viene affiancato, più che sostituito, con misure di sostegno e presa in carico meno invasive: affidamenti diurni e affidamenti residenziali per almeno 5 notti la settimana.

Gli affidamenti diurni sono stimabili in poco meno di 3.500 casi. Molto più contenuta è la diffusione degli affidamenti residenziali per meno di 5 notti alla settimana, stimabili in appena 300 casi sul territorio nazionale.

I minorenni dati in affidamento si distribuiscono equamente fra bambini e ragazzi e bambine e ragazze (51% i primi e 49% le seconde), ponendosi peraltro in linea con la distribuzione di genere rilevabile nella popolazione minorile complessiva - 51% maschi e 49% femmine.

La stragrande maggioranza degli affidati è di cittadinanza italiana, ma la presenza straniera è particolarmente rilevante e significativa essendo pari a poco più del 16%. Tra i minorenni stranieri in affidamento familiare le incidenze percentuali più rilevanti riguardano i minorenni di cittadinanza romena (13% del totale), marocchina (11%), nigeriana (10%), albanese (8%), cinese (5%) e ivoriana (5%).

Al momento dell'inserimento nella famiglia affidataria i bambini e i ragazzi hanno mediamente un'età di 6,6 anni e la classe di età maggiormente interessata è la 6-10 anni, che coinvolge più di un terzo degli affidati, mentre la meno consistente in assoluto è quella relativa ai 14-17 anni.
Il 45% del totale inizia a vivere l'esperienza di affido nei primi cinque anni di vita e di questi oltre un quinto addirittura nei primi due anni (il 6% nel primo anno di vita).

Età all'inizio dell'affidamento familiare:

0-2 anni	22%
3-5 anni	23%
6-10 anni	34%
11-13 anni	13%
14-17 anni	8%

Nell'insieme è soprattutto l'infanzia a ritrovarsi in affidamento familiare, anche perché l'affido si rivela l'istituto più adeguato a rispondere al bisogno che i bambini hanno di vivere in un contesto familiare con figure stabili di riferimento che forniscano loro cura e sostegno e permettano di instaurare relazioni affettive, nonché a una maggiore facilità, data l'età e i trascorsi problematici non troppo prolungati, ad "affidarsi" a nuove figure adulte di riferimento in un contesto familiare.

Al momento dell'avvio dell'affidamento familiare la provenienza dei minori era la seguente:

la famiglia di origine	62,6%
Parenti	6,8%
Amici e conoscenti	3,1%
Altra famiglia affidataria	23,3%

Struttura residenziale	1.9%
Istituto penale minorile	0.4%
Senza fissa dimora	0,4%
Altro	1,5%

TIPOLOGIA DELLA FAMIGLIA AFFIDATARIA

Le accoglienze familiari avvengono prevalentemente in famiglie composte da:
- una coppia (86%), nella maggioranza dei casi coniugata,
- nel 14% dei casi si realizza anche attraverso l'affidamento a singoli. In questo ultimo caso si tratta nel 64% dei casi di parenti entro il quarto grado, mentre nel restante 36% dei casi si tratta di affidamenti eterofamilari.

Le coppie coniugate sono coinvolte prevalentemente in affidamenti di tipo eterofamiliare (62% dei casi), mentre le coppie conviventi nel 57% dei casi accolgono un bambino o ragazzo con cui hanno un rapporto di parentela.

Regioni	Coppia coniugata %	Coppia convivente %	Singolo %
PIEMONTE	81	6	13
VALLE D'AOSTA	66	6	28
LOMBARDIA	81	6	13
BOLZANO	74	9	17
TRENTO	89	1	10
VENETO	84	4	12
FRIULI VENEZIA GIULIA	72	2	26
LIGURIA	93	1	6
EMILIA ROMAGNA	83	2	16
TOSCANA	92	4	4
MARCHE	84	4	11
UMBRIA	78	14	8
LAZIO	80	3	17
ABRUZZO	70	0	30
MOLISE	74	0	26
CAMPANIA	75	6	20
PUGLIA	83	7	11
BASILICATA	74	6	20
CALABRIA	64	2	34
SICILIA	80	5	15
SARDEGNA	77	3	20
ITALIA	**81**	**5**	**14**

DURATA DELL'AFFIDAMENTO FAMILIARE

Contrariamente a quanto previsto dalla legge 149/2001, il 64% dei minori si trova in affidamento familiare da oltre due anni. La permanenza media è uguale a 4,2 anni, oltre la logica dell'intervento temporaneo.

La durata diviene un notevole problema per i più piccoli poiché i legami affettivi tendono a rafforzarsi e diviene poi più difficile la preparazione al rientro nella famiglia di origine. La durata diviene quasi una fase propedeutica all'adozione.

Per gli adolescenti l'istituto dell'affido assume invece il ruolo di supporto temporaneo al minore in difficoltà e alla sua famiglia: più della metà ragazzi che sono stati allontanati dalla propria famiglia all'età di 14-17 anni risulta affidato da non più di un anno.

meno di 3 mesi	5%
da 4 mesi a meno di 12	19%
da 12 mesi a meno di 24 mesi	16%
da 24 mesi a meno di 48	22%
48 mesi e oltre	42%

PRESENZA DI DISABILITA' CERTIFICATA

Nessuna disabilità certificata	91,1%
Plurima	2,3%
Fisica	1,9%
Psichica	4,3%
sensoriale	0,4%

I minori affetti da patologie sono in prevalenza maschi (56%). Tale presenza di patologie è più accentuata tra i bambini in età infantile (entro i 5 anni): circa un quinto.

L'ESITO DELL'ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE

Rientro nella famiglia di origine	34%

Raggiungimento della vita autonoma	11%
Collocazione in servizi residenziali	14%
Affidamento preadottivo	12%
Altra famiglia affidataria	6%
Sistemazione presso rete parentale	23%

2. SERVIZI RESIDENZIALI

Minori ospiti di strutture di accoglienza: 14.781

l'accoglienza nei servizi residenziali è disposta in prevalenza attraverso provvedimenti di natura giudiziale. Il 62% delle presenze al 31/12 sono frutto di un provvedimento giudiziale rispetto al 38% amministrativo/consensuale.

Il motivo d'ingresso nelle strutture è legato prevalentemente a problemi riconducibili al nucleo familiare:

- quasi la metà degli ospiti con meno di 18 anni (46%) viene accolto nelle **strutture residenziali per problemi economici, incapacità educativa o problemi psico-fisici dei genitori.**
- quasi 3 mila minori (il 17% dei minori ospiti) entrano nelle strutture perché accolti insieme al genitore,
- circa 2.400 ragazzi (il 14%) sono stranieri privi di assistenza o rappresentanza da parte di un adulto (non accompagnati);
- circa 1.300 (il 7% dei minori ospiti) sono vittime di abuso e maltrattamento,
- circa 2.700 minori (il 16 %) vengono accolti per altri motivi.
- per la residua quota, lo 0,6%, il dato sul motivo d'ingresso risulta mancante.

Da sottolineare la consistenza di problematiche attinenti alla sfera familiare, tra cui il 25% dei problemi economici e il 19% di problemi abitativi. Tale fenomeno coinvolge più di 5.000 bambini e adolescenti.

LA STIMA DEL FENOMENO: LE DIFFERENZE TERRITORIALI

- ✓ nelle Isole (3,5 minorenni ogni 1.000 minorenni residenti)
- ✓ nel Nordovest (3,1 ogni 1.000)
- ✓ 3,5 minorenni ogni 1.000 in Liguria, Provincia di Trento, Emilia-Romagna e Sicilia,
- ✓ al di sotto del 2‰ in Friuli Venezia Giulia, Molise, Abruzzo.

I minori di 18 anni ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari risultano essere 14.781, pari a 1,7 ogni 1.000 abitanti di pari età, dei quali il 59% maschi, circa il 2 per 1.000) e il 41% femmine (del totale, pari all'1,5 per 1.000). Il numero di ospiti minori stranieri si attesta a 5.974 unità (di cui il 69% maschi), corrispondenti a 6,6 ogni 1.000 residenti stranieri e pari al 34% del totale dei minori ospiti dei presidi.

Il tasso di minori ospiti delle strutture residenziali cresce progressivamente dopo i 5 anni, infatti è pari all'1,1 per 1.000 (corrispondenti a poco meno di 3 mila ragazzi) nella

fascia compresa tra 6 e 10 anni ed arriva a 4,3 per 1.000 tra i 15 e i 17 anni (poco più di 7 mila minori).

Oltre la metà degli ospiti con meno di 18 anni non presenta problemi specifici; circa 4.000 ragazzi (il 23% dei minori ospiti) hanno problemi di tossicodipendenza, alcolismo o presentano altri tipi di disagio e poco meno di 3.000 minori (il 16,2% del totale) risultano avere problemi di salute mentale o disabilità.

I minori stranieri costituiscono il 27% del totale degli accolti, con una presenza più consistente in alcune Regioni: Marche (40%), Lazio (42%), Emilia-Romagna (43%) e Toscana (45%). Le nazionalità maggiormente rappresentate sono: la marocchina (15%), la romena (14%), l'albanese (9%), la nigeriana (6%). I minori stranieri non accompagnati sono pari al 30% del totale degli stranieri presenti nei servizi.

ETÀ ALL'INIZIO DEL SERVIZIO RESIDENZIALE

0-2 anni	8%
3-5 anni	7%
6-10 anni	24%
11-13 anni	23%
14-17 anni	38%

Pertanto più del 60% dei collocati hanno tra gli 11 e i 17 anni, con una età media al momento dell'inserimento risulta pertanto leggermente inferiore agli 11 anni.

PROVENIENZA DEI MINORI

Al momento dell'avvio del servizio residenziali i minori provengono da:

la famiglia di origine	59,2%
Parenti	4%
Amici e conoscenti	0,4%
Altra famiglia affidataria	4,5%
Struttura residenziale	22,2%
Istituto penale minorile	0.9%
Senza fissa dimora	4,7%
Altro	4%

DURATA DELL'ACCOGLIENZA

Complessivamente, la durata media delle permanenze fuori dalla famiglia di origine risulta leggermente inferiore ai 24 mesi, termine individuato dalla legge quale durata

massima dell'inserimento, salvo successive proroghe, qualora l'interruzione rechi pregiudizio al minore:

meno di 3 mesi	13%
da 3 mesi a meno di 12	32%
da 12 mesi a meno di 24 mesi	23%
da 24 mesi a meno di 48	22%
48 mesi e oltre	10%

DISABILITA' CERTIFICATA

Forme di disabilità certificata tra i bambini e ragazzi fuori dalla famiglia di origine nelle comunità residenziali: 14% di cui

- 86,3% nessuna disabilità certificata
- il 10,4% disabilità psichica,
- il 2,2% disabilità plurima,
- l'0,8% fisica
- 0,3% disabilità sensoriale.

La maggior parte di questi bambini e ragazzi con bisogni speciali è formato da italiani (circa il 95% degli accolti con disabilità), tra i quali c'è una prevalenza di maschi leggermente. A prescindere dal tipo di disabilità, l'età di questi ragazzi è mediamente alta: più di 3 ragazzi su 4 hanno più di 11 anni e in particolare circa 1 su 2 ha tra i 14 e i 17 anni.

DIMISSIONE DALLE STRUTTURE

nel corso dell'anno 2010 ammontano complessivamente a 8.000 i minori che sono stati dimessi dalle strutture residenziali

- il 34%, risulta rientrata in famiglia di origine,
- il 9% è stata data in affido o adottata.
- Complessivamente i minori reinseriti in una famiglia ammontano a 6.101 (il 45% di tutti i minori).
- A essere resi autonomi sono soltanto l'7% dei dimessi, circa 1000 ragazzi, si tratta, perlopiù, di giovani, divenuti maggiorenni, che hanno trovato un lavoro stabile .
- il 36% dei dimessi sono stati trasferiti in altre strutture residenziali
- 1.857 (il 14%) si sono allontanati spontaneamente dalla struttura residenziale.

Soltanto una piccola quota, l'8%, risulta in condizione di adottabilità; il 57% del totale sono invece dichiarati non adottabili; per la residua quota la condizione risulta essere non nota o non specificata.

Anche i minori, risultano accolti prevalentemente in "unità di servizio" con carattere comunitario, mentre soltanto il 23% dei ragazzi alloggia in residenze di piccole dimensioni con organizzazione di tipo familiare.

Il livello di assistenza sanitaria erogata nelle strutture che ospitano minori è il più delle volte basso o assente: circa il 73% degli ospiti con meno di 18 anni risiede in "unità di servizio" sprovviste di prestazioni medico-sanitarie o in grado soltanto di garantire l'assistenza sanitaria di base.

La quota più ampia di ragazzi con meno di 18 anni è ospite in unità di servizio che svolgono una funzione di tipo socio-educativo (il 62%).

TIPOLOGIA DELLE COMUNITA' RESIDENZIALI

Sul territorio nazionale sono 2.766 e si suddividono in:

- Comunità familiari per minori (22%)
- Comunità socioeducative per minori (54%)
- Alloggio ad alta autonomia (4%)
- Servizio di accoglienza per bambino e genitore (10%)
- Struttura di prima accoglienza (2%)
- Comunità multiutenza (6%)
- Comunità educativo-psicologica (2)

GESTIONE DEI PRESIDI RESIDENZIALI

- gli enti non profit a gestire i presidi residenziali (53% dei casi)
- il 15% delle residenze è gestita da enti di natura religiosa;
- di circa il 20% dei presidi è a gestione pubblica. I principali enti gestori del settore pubblico sono le Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficienza (IPAB), cui compete la gestione di circa il 7% delle strutture residenziali (pari al 13% dei posti letto complessivi).

A livello territoriale, il Sud si caratterizza per la più alta quota di strutture a gestione privata (65%).

CONFRONTO CON PAESI EUROPEI

Secondo i dati diramati da Eurochild 2010, il ricorso allo strumento dell'allontanamento di bambini dalla propria famiglia di origine in grave difficoltà appare molto

differenziato nel confronto tra l'Italia e i Paesi che per dimensione demografica sono più simili all'Italia;

BAMBINI ACCOLTI PRESSO FAMIGLIE AFFIDATARIE O STRUTTURE RESIDENZIALI (2010)

In Francia	133.671	9‰ della popolazione minorenne
In Germania	111.300	8‰ della popolazione minorenne
Nel Regno Unito	60.240	6‰ della popolazione minorenne
In Spagna	37.075	4‰ della popolazione minorenne
In Italia	29.309	3‰ della popolazione minorenne

ALCUNI SPUNTI DI RIFLESSIONE

- ✓ Secondo questi dati, il sistema italiano dei servizi sociali sembra quindi mostrare meno propensione di altri Paesi nell'allontanare i bambini dalla loro famiglia di origine. La vicinanza con il dato spagnolo potrebbe far pensare, alla esistenza di un "**modello mediterraneo**" di forte attenzione a non rompere i legami familiari.

- ✓ Va ricordato che all'inizio anni '60 i bambini e i ragazzi ospitati in grandi strutture residenziali come gli istituti, i collegi, gli orfanotrofi e i brefotrofi italiani erano circa 250.000. La metà delle strutture educativo-assistenziali censite in una ricerca del 1958 aveva una capacità di accoglienza fino a 50 bambini, un terzo da 50 a 100 e la quota restante ospitava anche più di 100 bambini. Tuttavia nel tempo collegi, brefotrofi e orfanotrofi sono spariti, contribuendo a una diminuzione drastica del numero degli accolti.

- ✓ Un aspetto da sottolineare è la compresenza quasi paritaria di bambini ospiti di strutture di accoglienza (14.781) e gli affidamenti familiari (14.528), in controtendenza rispetto agli altri Paesi europei, in cui l'affidamento familiare è ben più consistente: nel Regno Unito, l'83% e in Germania il 57%.

- ✓ **Il peso delle condizioni di indigenza è abbastanza determinante: circa il 34% dei bambini in comunità e il 40% dei bambini in affido provengono dall'area della povertà .**

- ✓ Ben il 53% dei bambini e ragazzi accolti risulta avere una sorella o un fratello allontanati dalla famiglia. Ciò sta a significare che in generale, quando una famiglia multiproblematica è interessata da un provvedimento dell'autorità giudiziaria che prevede l'allontanamento dei figli, questo interessa più figli.

- ✓ Tra i bambini e i ragazzi accolti si riscontra una leggera prevalenza di genere dei maschi (54%) rispetto alle coetanee (46%). Anche distinguendo secondo la nazionalità non cambiano sostanzialmente le proporzioni descritte, evidenziandosi una maggiore prevalenza maschile per il contingente degli stranieri, 60%.

- ✓ La presenza straniera sul totale dei bambini e dei ragazzi fuori dalla propria famiglia di origine è cresciuta considerevolmente negli anni, passando da poco meno del 10% del 1998-1999 al 22% del 2010.

- ✓ l'incidenza degli stranieri fuori dalla famiglia assume una consistenza particolarmente rilevante in Emilia-Romagna (38%), Toscana (35%), Provincia autonoma di Trento (31%), Veneto (31%), Marche (31%), regioni in cui la presenza di minori stranieri è tra le più alte.

A. T. M.
Associazione per la Tutela del Minore

PAGINA BIANCA

17STC0024420