



Disposizioni in materia di affido familiare A.C. 2957

Dossier n° 289 - Schede di lettura
8 aprile 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2957
Titolo:	Modifiche alla legge 4 maggio 1984, n. 183, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	4
Date:	
trasmissione alla Camera:	12 marzo 2015
Commissione competente :	II Giustizia
Sede:	referente

La proposta di legge C. 2957 - approvata dal Senato l'11 marzo 2015 - interviene sulla disciplina dell'affido contenuta nella legge 184 del 1983, allo scopo di garantire la continuità affettiva con la famiglia affidataria del minore di cui sia dichiarata l'adottabilità.

Quadro normativo: la legge sull'adozione e l'affidamento familiare

La **legge 4 maggio 1983, n. 184** sull'adozione (titolata significativamente - a seguito della riforma introdotta con la legge 149/2001 - "*Diritto del minore a una famiglia*") delinea un ampio sistema di misure finalizzate a tutelare l'interesse del minore a crescere e ad essere educato nel proprio nucleo familiare. Questo principio è enunciato nella disposizione di apertura della legge (articolo 1, comma 1), concretandosi in un diritto "naturale" del minore che può "affievolirsi" solo in presenza di specifiche condizioni. La sottrazione del minore alla famiglia, dopo l'attivazione degli interventi di tutela temporanea previsti dalla legge, è quindi da ritenersi una soluzione "limite" che ricorre ove risultino insuperabili le difficoltà della famiglia di origine nell'assicurare al minore un ambiente idoneo.

L'articolo 2 della legge 184 prevede due distinti tipi di affidamento del minore:

- l'affidamento familiare (comma 1), che si realizza con **l'affidamento a un'altra famiglia, possibilmente con figli minori, o a una persona singola** in grado di assistere il minore materialmente e affettivamente;
- **l'affidamento presso una comunità di tipo familiare** (comma 2). Questo tipo di affidamento - cui si ricorre nei casi in cui non sia possibile un adeguato affidamento familiare - consiste nel ricovero del minore presso una c.d. casa famiglia, una comunità di tipo familiare che ha ormai - dal 2007 - sostituito i precedenti istituti di assistenza pubblici e privati. In tali ipotesi, al fine di agevolare i rapporti tra il minore e i suoi genitori o parenti e favorirne successivamente il reinserimento nella famiglia di origine, la preferenza è accordata alle comunità ubicate nella regione di residenza del minore. L'articolo 3 della legge prevede che i legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare esercitino sul minore poteri tutelari fino alla nomina di un tutore; se i genitori riprendono ad esercitare la potestà, i rappresentanti delle comunità possono chiedere al giudice tutelare di fissarne eventuali limiti o condizioni.

L'istituto dell'**affidamento del minore, il cd. affido** (articoli da 2 a 5 della legge) - da non confondersi con l'affidamento "preadottivo", che si innesta nel procedimento di adozione legittimante - trova il suo presupposto nella **temporanea situazione di inidoneità del nucleo familiare d'origine** ad assicurare al minore il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le necessarie relazioni affettive.

Il carattere della **temporaneità** è uno degli elementi che distingue l'istituto dell'affidamento dagli altri strumenti di sostituzione stabile del nucleo familiare originario. Nel caso in cui la famiglia si trovi in una situazione di difficoltà permanente, infatti, viene dichiarato lo stato di adottabilità ai sensi dell'articolo 8 della stessa legge. In ogni caso, per potere ricorrere a tali istituti deve configurarsi una situazione di abbandono del minore inteso come privazione di cure genitoriali adeguate o di assistenza morale e materiale. Lo stato di abbandono è transitorio nelle ipotesi di

affidamento ai sensi dell'articolo 2, mentre si presenta stabile, duraturo e irreversibile in quelle di cui all'articolo 8. In ogni caso, **l'affidamento ha una funzione esclusivamente assistenziale, di intervento integrativo temporaneo del rapporto familiare**: la sua finalità precipua è quella di assistere la famiglia che si trovi momentaneamente nell'impossibilità di provvedere alla cura dei figli, con l'intento di favorire al più presto il reinserimento del minore ospite dell'affidatario.

Risulta evidente la **preferenza del legislatore per l'affidamento familiare**, come è confermato anche dalla previsione di misure di sostegno a favore delle famiglie affidatarie. L'articolo 80 della legge 184, infatti, oltre a prevedere l'erogazione temporanea in favore dell'affidatario degli assegni familiari e delle prestazioni previdenziali, demanda alle regioni il compito di determinare le condizioni e le modalità di sostegno per le famiglie, persone o comunità familiari che hanno minori in affidamento.

Con riferimento ai **poteri e agli obblighi dell'affidatario**, va preliminarmente osservato che la potestà affidataria consiste in sostanza in una funzione espletata, ora in assenza ora in concorso con la potestà genitoriale, al fine di garantire il mantenimento, l'educazione e l'istruzione del minore affidato. L'affidatario provvede alla cura del minore, tenendo conto delle indicazioni dei genitori o del tutore e osservando le prescrizioni eventualmente stabilite dall'autorità affidante. Proprio in considerazione della temporaneità e strumentalità dell'istituto, fondamento comune di tutte le ipotesi di affidamento (sia in famiglia sia in comunità) è l'obbligo di agevolare i rapporti tra il minore e i suoi genitori e favorirne il reinserimento nella famiglia d'origine.

Ai sensi dell'articolo 4 della legge, **l'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale** e può avvenire:

1) **previo assenso dei genitori** esercenti la potestà ovvero del tutore, sentito il minore che abbia compiuto i dodici anni, o, in considerazione delle sue capacità di comprensione, anche di età inferiore (il provvedimento è reso esecutivo con decreto dal giudice tutelare);

2) **senza l'assenso dei genitori**, con provvedimento del tribunale per i minorenni. In tale ipotesi, trova applicazione l'articolo 330 c.c. (per effetto del quale il giudice può pronunciare la decadenza dalla potestà quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio).

Nel provvedimento di affidamento devono essere indicati in particolare.

- **i tempi e i modi di esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario** nonché le motivazioni che lo giustificano (anche al fine di consentire il necessario controllo del giudice tutelare);
- la presumibile **durata dell'affido** in relazione agli interventi volti al recupero della famiglia di origine. Tale durata non può comunque superare i due anni, salvo proroga giustificata da parte del tribunale dei minorenni, laddove se ne riscontri l'esigenza (quando la sospensione dell'affido rechi pregiudizio al minore).

Il servizio sociale locale esercita la vigilanza sull'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informata l'autorità che ha emesso il provvedimento (giudice tutelare, nel caso dell'affido familiare; tribunale per i minorenni, negli altri casi) su ogni evento di rilievo e di presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza e sulla situazione della famiglia in difficoltà. Inoltre, il servizio sociale svolge una funzione di sostegno educativo e psicologico e agevola i rapporti del minore con la famiglia di origine ai fini del suo rientro nel nucleo familiare originario. Al servizio sociale spetta anche il compito di ordinare, con apposito provvedimento, la cessazione dell'affidamento quando siano venuti meno i presupposti che lo hanno legittimato ovvero quando sia cessata la difficoltà temporanea della famiglia d'origine o quando la prosecuzione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore. La cessazione dell'affidamento può inoltre essere disposta in base ad autonoma valutazione dell'autorità giudiziaria circa l'opportunità della sua prosecuzione. In questa ipotesi, così come nel caso di decorso della durata prevista per l'affidamento, il giudice tutelare può richiedere, se necessario, al competente tribunale per i minorenni l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore. L'ultimo comma dell'articolo 4 precisa al riguardo che il tribunale per i minorenni provvede su richiesta del giudice tutelare, nell'ipotesi in cui sia trascorso il periodo di durata dell'affidamento, o d'ufficio, nel caso in cui il tribunale stesso sia intervenuto in difetto di assenso dei genitori o del tutore o in applicazione del citato articolo 330 c.c.

Contenuto della proposta di legge

La proposta di legge in esame (**A.C. 2957**), approvata in prima lettura dal Senato il 12 marzo 2015 - intervenendo sulla legge 184 del 1983 - ridefinisce il rapporto tra procedimento di adozione e istituto dell'affidamento familiare allo scopo di **garantire il diritto alla continuità affettiva dei minori**.

Come accennato (v. quadro normativo), nel caso dell'affido la famiglia o la persona che si rende disponibile ad accogliere il minore è ben consapevole di offrirgli una casa e un ambiente affettivo temporanei, in quanto la responsabilità genitoriale permane in capo alla famiglia d'origine - o all'autorità che ha provveduto al suo provvisorio allontanamento - e l'obiettivo cui punta l'istituto dell'affido è quello di reintegrare il minore nella sua famiglia di origine. Nel caso dell'adozione, invece, la famiglia che accoglie il minore è consapevole di assumere in tutto e per tutto, al termine del periodo di affidamento preadottivo, la

responsabilità genitoriale in maniera definitiva e non reversibile.

Ciononostante, la prassi ha dimostrato che l'affidamento, talvolta, perde nel corso del suo svolgimento il carattere di «soluzione provvisoria e temporanea» che la legge invece gli attribuisce. Come noto, il periodo massimo di affidamento previsto dalla legge è pari a 2 anni, prorogabile da parte del tribunale dei minorenni laddove se ne riscontri l'esigenza (quando la sospensione dell'affido rechi pregiudizio al minore): questo termine è quindi la soglia di riferimento circa la durata che dovrebbe avere la permanenza in accoglienza del minore. Nella relazione al provvedimento presentato al Senato (AS 1209) si cita il **Rapporto dell'Istituto degli Innocenti del dicembre 2012 su affidamenti familiari e collocamenti in comunità**, elaborato per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (v. *ultra*) da cui risulta che **i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni**, cioè oltre il termine ordinario previsto dalla legge, **costituiscono la maggioranza degli accolti**, ovvero circa il 60 % del totale: erano il 62,2 per cento nel 1999, il 57,5 per cento nel 2007, e il 56 per cento nel 2008. Lo stesso Rapporto riferisce che i bambini in affido da oltre 4 anni sono ben il 31,7% del totale (al 31 dicembre 2012).

I motivi della riforma

In un numero elevato di casi, la situazione critica che aveva giustificato l'allontanamento dalla famiglia originaria si risolve negativamente e il minore sia quindi dichiarato adottabile. A questo punto è possibile - e capita non di rado - che bambini già provati da una prima separazione (quella dalla famiglia d'origine), siano sottoposti ad una seconda dolorosa separazione e trasferiti ad una terza famiglia perché **la famiglia affidataria** che se ne è presa cura (spesso per diversi anni) consolidando affetti e relazioni **non può, in base alla legislazione vigente, chiedere la sua adozione**.

L'A.C. 2957 all'esame della Camera, che si compone di **quattro articoli**, intende in particolare **introdurre un favor per la considerazione positiva dei legami costruiti in ragione dell'affidamento**, avendo cura di specificare che questi hanno rilievo solo ove il rapporto instauratosi abbia di fatto determinato una relazione profonda, proprio sul piano affettivo, tra minore e famiglia affidataria.

L'articolo 1, introducendo tre nuovi commi (5-bis, 5-ter e 5-quater) nell'**articolo 4 della legge n. 184**, prevede, quindi, una **"corsia preferenziale"** per l'adozione a favore della famiglia affidataria, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore - risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine.

La corsia preferenziale per la famiglia affidataria

Più nel dettaglio, il nuovo **comma 5-bis** stabilisce che, laddove sia accertata l'impossibilità di recuperare il rapporto tra il minore e la famiglia d'origine e sia dunque dichiarata l'adottabilità, **il tribunale dei minorenni**, nel decidere in ordine alla domanda di adozione legittimante presentata dalla famiglia affidataria debba **tenere conto dei legami affettivi "significativi" e del rapporto "stabile e duraturo"** consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria. In definitiva, tale corsia preferenziale opera soltanto quando la famiglia affidataria soddisfi tutti i requisiti per l'adozione legittimante previsti dall'articolo 6 della legge del 1983 (stabile rapporto di coppia, idoneità all'adozione e differenza d'età con l'adottato) nonché quando l'affidamento, contrariamente alla natura dell'istituto, si sia sostanziato di fatto in un rapporto stabile e prolungato sul piano anche affettivo tra la famiglia (o la persona) affidataria e il minore.

Si valuti se, in base alla formulazione del comma 5-bis - che fa riferimento al "prolungato periodo di affidamento" durante il quale sia stata pronunciata la dichiarazione di adottabilità del minore - la domanda di adozione da parte degli affidatari possa avvenire solo nel corso del periodo di proroga ultrabiennale dell'affido. Occorre infatti considerare che, in tal caso, pur in presenza di un rapporto stabile e duraturo e di legami affettivi significativi col minore, risulterebbe impossibile per la famiglia affidataria chiederne l'adozione ove questi sia dichiarato adottabile, ad esempio, al 23° mese di affido.

Ai fini dell'adozione da parte della famiglia affidataria, permangono i requisiti di cui all'art. 6 della legge 184/1983:

- lo stato di coniugio, protratto da almeno 3 anni (o la stabilità del rapporto derivante da una convivenza continuativa dello stesso periodo);
- l'idoneità dei coniugi ad educare, istruire e mantenere il minore da adottare;
- la differenza di età con l'adottato (45 anni nel massimo e 18 anni nel minimo), fatte salve precise eccezioni (di particolare rilievo la possibile deroga a tali limiti quando dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore).

Il **comma 5-ter** poi, tutela comunque il diritto del minore alla continuità affettiva anche ove il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia adottato da famiglia diversa da quella affidataria o sia dato in affidamento ad altra famiglia. In tali ipotesi, infatti, se rispondente all'interesse del minore, deve essere tutelata comunque **la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate con la famiglia affidataria**. Nella sostanza, si dovrebbe trattare della possibilità di non vedere interrotta la relazione che si è creata e di garantire, ad esempio, un diritto di visita concordato con la famiglia di origine.

Inoltre, ai sensi del **comma 5-quater**, il giudice, nel decidere su ritorno in famiglia, adozione e nuovo affidamento, deve non solo tenere conto della valutazione dei servizi sociali, ma anche procedere all'**ascolto del minore maggiore di 12 anni** e, se capace di discernimento, anche del minore infradodicesenne. Tale previsione si coordina sia con quella di cui all'art. 4, comma 1, della legge 184 (riferita alla decisione sull'affido) che con quella di cui all'art. 25, comma 1, della legge 184 (riferita alla decisione del tribunale dei minori sull'adozione legittimante al termine dell'affidamento preadottivo) che stabiliscono identico obbligo di ascolto del minore ultradodicesenne (o anche minore, se capace di discernimento).

In relazione all'esigenza di valorizzare il rapporto di affidamento, garantendo una corsia preferenziale nell'adozione alle famiglie già affidatarie del minore, si segnala la [sentenza 27 aprile 2010](#) della Seconda Sezione della **Corte europea per i diritti dell'uomo** (*Affare Moretti e Benedetti c. Italia – causa n. 16318/07*), che ha condannato l'Italia a risarcire una coppia di coniugi che, dopo essersi presi cura per 19 mesi di un minore attraverso l'istituto dell'affidamento, si era vista scavalcata da un'altra famiglia in sede di adozione.

I fatti risalgono al maggio 2004 quando i coniugi Moretti ricevono in affido una bambina abbandonata alla nascita. Il tribunale decide un affido di 5 mesi che poi estende fino a 19 mesi. La coppia che ha già una figlia, un bambino adottato e che si è presa cura anche di altri bambini poi adottati da altre famiglie, durante i 19 mesi di affido della piccola presenta per due volte la domanda di adozione speciale al tribunale per poter adottare la bambina. Ma nel frattempo il tribunale, che ha dichiarato la minore "adottabile", decide di affidarla ad un'altra famiglia senza comunicarlo alla coppia. La bambina viene portata via dalla loro casa con l'intervento della forza pubblica. A quel punto i coniugi presentano ricorso contro la decisione del tribunale di non accettare la loro richiesta di adozione. La Corte d'appello annulla il decreto del tribunale, rilevando in particolare un difetto di motivazione e sottolineando che la domanda dei Moretti avrebbe dovuto essere esaminata prima di dichiarare adottabile la bambina e di scegliere una nuova famiglia. Tuttavia, la bambina viene lasciata con la nuova famiglia perché un'ulteriore separazione avrebbe rischiato di traumatizzarla. La Corte di Strasburgo ha messo in risalto che i «difetti nella procedura di adozione» hanno avuto come conseguenza il «mancato rispetto del diritto dei genitori a creare una famiglia, in base all'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo», quando invece sarebbe stato «di primaria importanza che la richiesta di adozione dei coniugi fosse esaminata attentamente e prontamente». In base alla pronuncia in sede europea, le autorità del nostro paese sono state chiamate a risarcire alla coppia 10.000 euro per danni morali.

L'articolo 2 interviene sul comma 1 dell'articolo 5 della legge n. 184/1983, che riguarda i diritti e doveri dell'affidatario, e **garantisce alla famiglia o alla persona cui sia stato affidato il minore la legittimazione ad intervenire nei procedimenti che riguardano il minore**. Più in particolare, la norma impone l'obbligo, a pena di nullità, di convocare l'affidatario in tutti i procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato, riconoscendogli nel contempo la **facoltà di presentare memorie** nell'interesse del minore.

L'articolo 3 del provvedimento introduce un ulteriore comma, il comma 1-bis, nell'articolo 25 della legge del 1983. Il nuovo comma 1-bis prevede che le disposizioni di cui al comma 1 dell'articolo 25 trovino applicazione anche nell'ipotesi di **prolungato periodo di affidamento**.

Si rammenta che il comma 1 dell'art. 25 prevede che il tribunale per i minorenni che ha dichiarato lo stato di adottabilità, decorso un anno dall'affidamento, sentiti i coniugi adottanti, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, il pubblico ministero, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno, verifica che ricorrano tutte le condizioni previste dal presente capo e, senza altra formalità di procedura, provvede sull'adozione con sentenza in camera di consiglio, decidendo di fare luogo o di non fare luogo all'adozione. Il minore che abbia compiuto gli anni quattordici deve manifestare espresso consenso all'adozione nei confronti della coppia prescelta.

Si valutino gli effetti del generico rinvio al comma 1 vigente, contenuto nel nuovo comma 1-bis introdotto dall'articolo 3 della proposta di legge. Occorre infatti considerare se, nell'ipotesi di prolungato periodo di affidamento, tale rinvio comporti esclusivamente l'obbligo di sentire i vari soggetti indicati nel medesimo comma 1 (come parrebbe più ragionevole) o si estenda invece a tutto il procedimento ivi richiamato, comprensivo del requisito di un anno di affidamento preadottivo.

L'articolo 4, infine, riguarda una delle ipotesi di **"adozione in casi particolari"** (che prescinde dallo stato di abbandono) ovvero quella riferita all'articolo 44, comma 1, lettera a), della legge 184 del 1983. Si tratta del caso dell'**orfano di padre e di madre** che può essere adottato da persone legate da vincolo di parentela fino al sesto grado o da rapporto stabile e duraturo preesistente alla perdita dei genitori. In tal caso, l'adozione è consentita anche alle coppie di fatto e alla persona singola; se però l'adottante è coniugato e non separato, l'adozione deve essere richiesta da entrambi i coniugi. L'art. 4, nel confermare la linea interpretativa favorevole a considerare positivamente i legami costruiti in ragione dell'affidamento, specifica alla citata lettera a) che **il rapporto "stabile e duraturo" è considerato ai fini dell'adozione dell'orfano di entrambi i genitori anche ove maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento.**

La proposta di legge non prevede alcuna disposizione di carattere transitorio.

I dati statistici

L'ultima [Relazione sullo stato di attuazione della legge recante modifiche alla disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, nonché al titolo VIII del Libro primo del Codice civile](#), presentata dai Ministri della giustizia e del lavoro è datata dicembre 2013 (DOC. CV, n. 1) ma si riferisce a dati aggiornati al 2010.

Per questa ragione si preferisce riportare di seguito i dati disponibili sul fenomeno dell'allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine e del suo collocamento presso altro nucleo familiare o comunità forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel dicembre 2014 (e riferiti al 2012).

Un ulteriore paragrafo riporta dati dell'ISTAT sui minori accolti nei presidi socio-assistenziali; tali dati sono relativi all'anno 2011.

La Relazione del Ministero del lavoro e politiche sociali (elab. Istituto degli Innocenti)

Il Rapporto [Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2012](#), elaborato dall'*Istituto degli Innocenti di Firenze* per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (Quaderni della ricerca sociale n. 31, dicembre 2014), restituisce i risultati della quarta edizione del monitoraggio che il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza realizza in stretto raccordo con le Regioni e le Province autonome sul tema dell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi fuori dalla famiglia di origine, ovvero collocati in affidamento familiare e nei servizi residenziali.

L'oggetto di rilevazione ha riguardato l'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, e la rete dei servizi residenziali e la connessa accoglienza (questi ultimi classificati secondo le categorie individuate nel [Nomenclatore Interregionale degli Interventi e dei Servizi Sociali](#)). Come concordato con le Regioni e le Province autonome, i dati sull'affidamento fotografano la presa in carico dei Comuni a fine anno mentre i dati sui servizi residenziali riguardano, per ciascuna realtà regionale, l'accoglienza a fine anno nei servizi che insistono sul proprio territorio di competenza.

La raccolta di dati non è stata completa. In particolare: la Calabria non ha aderito alla rilevazione proposta; la Liguria e la Sardegna, pur partecipando attivamente alla rilevazione, hanno fornito il dato dei bambini e ragazzi presi in carico dai Comuni liguri e sardi e collocati nei servizi residenziali in regione o fuori regione. Come già detto in precedenza la rilevazione riguarda invece gli accolti nei servizi residenziali del territorio di competenza delle Regioni. Pertanto nel report, per i servizi residenziali, si propone il valore 2010 riferito all'indagine campionaria del Centro nazionale; l'Abruzzo, pur avendo aderito alla rilevazione, non ha fornito il dato sull'affidamento familiare, pertanto nel report si propone il valore 2010 riferito all'indagine campionaria del Centro nazionale.

Dati generali

In merito all'età degli accolti risulta che nelle fasce estreme di 0-2 anni e di 15-17 anni si concentrano le più alte incidenze di ricorso al collocamento nei servizi residenziali - rispettivamente il 64% degli 0-2 anni e il 66% dei 15-17 anni. Se per i ragazzi più grandi, e prossimi alla maggiore età, l'accoglienza in comunità è spesso il solo intervento esperibile per rispondere alle problematiche del caso, per i bambini di 0-2 anni l'incidenza riscontrata rappresenta un'evidenza, se non proprio una criticità, sulla quale riflettere in riferimento a quanto disposto dalla legge 149/01 – sebbene sia utile annotare che alcune regioni hanno riservato una attenzione mirata al tema che si è tradotta nella più alta incidenza all'affidamento familiare anche in questa fascia d'età. Riguardo al genere degli accolti si ravvisa una prevalenza tra i maschi dell'accoglienza nei servizi residenziali, mentre una prevalenza tra le femmine di accoglienza in affidamento familiare. Quanto accade tra i bambini è da mettere in relazione all'accoglienza dei minori stranieri, prevalentemente maschi accolti nei servizi residenziali. La presenza straniera si distribuisce, infatti, per il 67% in accoglienza nei servizi residenziali e per il restante 33% nell'affidamento familiare, mentre tra i coetanei italiani le due misure di accoglienza – 48% in affidamento e 52% in comunità - risultano più bilanciate. Ancor più polarizzata è l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che risultano per l'86% dei casi inseriti nei servizi residenziali.

I numeri dell'accoglienza

Alla data del 31 dicembre 2012, emerge che i bambini e i ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine accolti nelle famiglie affidatarie e nelle comunità residenziali sono stimabili in **28.449**. Il dato fa segnare un'ulteriore arretramento dell'accoglienza che aveva raggiunto il suo picco massimo nell'anno 2007 quale frutto della sostanziale crescita dell'affidamento familiare in Italia.

Osservando più da vicino il dato dell'ultimo biennio a disposizione, l'andamento dei fuori famiglia di origine è riconducibile alla sostanziale tenuta dell'affidamento familiare (da 14.397 del 2011 a 14.194 del 2012) a fronte di una perdita di accoglienza nelle comunità residenziali (14.991 del 2011 a 14.255 del 2012).

Si tratta di dati che, pur confermando la sostanziale equa distribuzione delle accoglienze tra affidamento familiare e servizi residenziali, testimoniano quanto sostenuto dagli operatori del settore che, in linea con quanto normato dalla [legge 149/2001](#), a più riprese di recente hanno evidenziato le difficoltà di tenuta dell'accoglienza nelle comunità e il maggior ricorso da parte dei servizi locali a strumenti di intervento per così dire più leggeri, che non contemplano necessariamente l'allontanamento del bambino dalla famiglia e l'ospitalità in residenzialità. In tal senso, se il relativo minor costo degli interventi messi in atto permette di dare risposta ad una più ampia platea di soggetti, il report si interroga – considerando che i dati non possono rispondere a tale quesito – sull'effettiva efficacia di risposta di queste misure ai bisogni emergenti dai territori.

La concentrazione metropolitana dell'accoglienza

Nell'ambito delle attività relative alla stesura della [Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legg 285/1997 recante disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza](#) è stata sondata, per la prima volta, nelle quindici città riservatarie la dimensione dei bambini e dei ragazzi fuori dalla famiglia di origine, accolti in affidamento familiare e nei servizi residenziali, per valutare quanta parte del fenomeno complessivo italiano sia ascrivibile all'aggregato delle città riservatarie (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Palermo, Catania, e Cagliari).

Complessivamente considerati, i bambini e i ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine nelle città riservatarie, accolti nelle famiglie affidatarie e nelle comunità sono stimabili al 31 dicembre 2012 in **7.242 unità**, di cui 2.521 bambini e ragazzi in affidamento familiare e 4.721 accolti nei servizi residenziali. Questi primi dati evidenziano già alcune peculiarità del fenomeno nelle città metropolitane. Se si considera che i dati più aggiornati indicano in 28.449 la stima di accoglienza di bambini e ragazzi fuori famiglia di origine in Italia, poco meno del 26% del fenomeno complessivo – ovvero un bambino su quattro - riguarda le città riservatarie, in quanto in carico ai servizi sociali delle stesse.

A tutto ciò si lega una seconda evidenza, ovvero il forte squilibrio nelle città riservatarie del ricorso all'affidamento familiare e all'accoglienza in comunità. Se a livello nazionale, infatti, i dati più aggiornati fanno segnare una sostanziale equa distribuzione dei fuori famiglia di origine tra accolti in affidamento familiare (14.194) e nei servizi residenziali (14.255), nelle città riservatarie si registra, come già accennato, una netta prevalenza dell'accoglienza in comunità (4.721) rispetto all'accoglienza in affidamento familiare (2.521). Tale situazione non sembra determinarsi a causa di uno scarso ricorso all'affidamento familiare, ma più verosimilmente alla maggiore concentrazione nelle città riservatarie di servizi residenziali.

Le caratteristiche dei bambini e dei ragazzi accolti

L'età degli affidati: la classe prevalente nelle precedenti rilevazioni è quella 6-10 anni - il 33% nel 1999, il 26% nel 2007, il 27% nel 2008, il 30% nel 2011 -, nel 2012 con un valore pari al 30% tale classe d'età risulta appaiata alla classe 11-14 anni.

E' importante sottolineare che, se si considera in modo pertinente la diversa ampiezza delle classi di età utilizzate, la classe prevalente risulta quella 15-17 anni (24%); era il 20% nel 1999, il 29% nel 2007, il 27% nel 2008 e il 27% nel 2011. Decisamente più contenute le incidenze percentuali che riguardano i piccoli di 3-5 anni e i piccolissimi di 0-2 anni, che complessivamente cumulano poco meno del 15% del totale degli accolti in affidamento familiare (erano il 15,5% nel 1999). E' questo un andamento, che tranne alcune rare eccezioni, si riscontra in tutte le regioni che hanno fornito i dati sulla distribuzione per età degli accolti. In particolare, al dicembre del 2012, tra gli 0-2 anni le incidenze massime si riscontrano in Liguria (9%) in Sicilia e in Sardegna, entrambe con il 7% degli affidamenti complessivi, e in Molise (20%) – valore sul quale incide fortemente l'esiguità dei casi rilevati - mentre tra i 3-5 anni i valori più alti si osservano in Provincia di Trento (17%) e in Umbria (19%).

La distribuzione di genere: 51% di bambini a fronte del 49% di bambine.

La cittadinanza: continua, sebbene ad un ritmo meno sostenuto, la crescita dell'incidenza di bambini stranieri sul totale degli affidati al punto da rappresentare poco più del 17% del totale. Al riguardo le differenze regionali risultano molto intense. I valori massimi, tra quanti hanno fornito l'informazione, si riscontrano in Veneto (33%), Umbria (30%) e Emilia-Romagna (30%), mentre quelli minimi si concentrano nelle regioni del sud e isole – con valori compresi tra l'1,5% della Sicilia e il 9% della Basilicata - in cui l'accoglienza in affidamento dei minori stranieri, per quanto in crescita, risulta ancora molto contenuta. Le marcate differenze territoriali nell'incidenza di affidamento dei minori stranieri è almeno in parte da mettere in relazione alla diversa presenza di minori stranieri sul territorio, ma anche in talune realtà regionali è riconducibile, almeno in parte, alla presenza di minori stranieri non accompagnati che, sebbene risulti profondamente diversificata sui vari territori regionali, rappresenta in media il 16% dei minori stranieri accolti nelle regioni rispondenti.

La tipologia dell'affido: i dati collezionati fanno emergere il perfetto equilibrio tra il ricorso alla via etero-familiare e a quella intra-familiare: rispettivamente pari al 53% e al 47% - erano il 47% e il 53% nel 1999, il 49% e il 51% nel 2007 e nel 2008 -, con una persistente forte variabilità del dato territoriale che si caratterizza per una incidenza di affidamento etero-familiare nelle regioni del sud che non supera la misura di un collocamento su tre, mentre nel centro e nel nord riguarda almeno un bambino su due, con punte massime di poco meno di tre bambini su quattro in Emilia-Romagna (74%) e in Lombardia (70%).

La natura dell'affido: tiene l'incidenza di ricorso all'affidamento giudiziale riscontrato negli anni precedenti, confermando la tendenza ad intervenire con lo strumento dell'affidamento familiare rispetto a situazioni molto compromesse, caratterizzate talvolta da conflittualità o comunque da una scarsa adesione della famiglia di origine al progetto di sostegno. L'affidamento giudiziale risulta infatti assolutamente prevalente rispetto a quello consensuale, su quattro bambini in affidamento tre trovano collocamento per via giudiziale a fronte di uno per via consensuale. Certamente tale situazione è conseguenza delle lunghe permanenze di accoglienza che risultano ancora significative, in considerazione del fatto che l'affidamento consensuale protratto oltre i due anni si trasforma in giudiziale essendo soggetto al nulla osta del Tribunale per i minorenni.

La durata dell'affido: ricordando che la legge 149/01 individua il periodo massimo di affidamento in ventiquattro mesi - prorogabile da parte del Tribunale dei Minorenni laddove se ne riscontri l'esigenza -, i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre due anni costituiscono la maggioranza degli accolti risultando pari a poco meno del 60% del totale (erano il 62,2% nel 1999, il 57,5% nel 2007, il 56% nel 2008 e il 60% nel 2011). Più in particolare, al 31 dicembre 2012, i bambini in affido da meno di un anno sono stati solo il 2,9% del totale, quelli tra 1 e 2 anni il 21,5%, quelli tra 2 a 4 anni il 25%, quelli **oltre 4 anni ben il 31,7%.**

La mobilità dell'accoglienza, ovvero il collocamento dentro o fuori dalla regione di residenza: il valore medio riscontrato sulle Regioni e Province autonome rispondenti indica una prassi consolidata di inserimento nella propria regione (97% del totale) – erano il 95% nel 2007, il 97% nel 2008 e il 96% del 2011 – riservandosi l'accoglienza in territori diversi da quello di residenza a situazioni davvero molto particolari e limitate in cui si ravvisi l'esigenza di allontanamento del bambino dalle relazioni che intratteneva e, in alcuni casi, dai rischi insiti in una sua permanenza nel contesto territoriale di appartenenza.

I bambini e i ragazzi nei servizi residenziali

L'accoglienza dei bambini e dei ragazzi nelle comunità è assicurata attraverso una variegata offerta di servizio sul territorio che almeno in linea teorica dovrebbe garantire nella sua varietà un ampio ventaglio di scelta nell'individuazione della più adeguata risposta alle specifiche esigenze del caso di accoglienza cui è necessario rispondere.

Caratteristiche dei servizi: pur nelle differenziazioni regionali derivanti anche dalle diverse normative vigenti, tra le Regioni e le Province autonome rispondenti prevalgono in media le **comunità socio educative (47%)**, seguite dalle **comunità familiari (17%)** e dai **servizi di accoglienza per bambino/genitore (12%)**.

Caratteristiche degli accolti: la **distribuzione per età** dell'accoglienza indica nella tarda adolescenza il periodo in cui si sperimenta con più frequenza un'accoglienza nei servizi

residenziali. La classe largamente prevalente è quella 15-17 anni, che cumula poco meno del 50% dei presenti a fine anno – erano il 31% nel 1998, 42% nel 2007, il 40% nel 2008 e il 44% nel 2011 -, seguita a notevole distanza dalle classi 11-14 (24%), e 6-10 (17%), mentre risultano decisamente più limitate le incidenze che riguardano i bambini di 0-2 anni (7%) e di 3-5 anni (7%) – classi di età queste ultime che complessivamente toccano i valori massimi nelle regioni di Lombardia (24%) e Marche (25%), cumulando un quarto dell'accoglienza complessiva delle stesse regioni -. Molto più polarizzata di quanto non avvenga per l'affidamento familiare risulta la **distribuzione di genere**, con una netta prevalenza della componente maschile che si attesta attorno al 60% degli accolti – era il 53% nel 1998, il 59% nel 2007, il 64% nel 2008, 59% nel 2011 -, dato che con diverse intensità trova conferma in tutte le regioni e province autonome per cui è disponibile il dato – con la sola eccezione del Friuli-Venezia Giulia in cui si ravvisa una equa distribuzione di genere. Ciò che più caratterizza l'accoglienza residenziale è senz'altro l'**altissima incidenza di bambini stranieri**, e che finisce per influire fortemente sulle caratteristiche appena illustrate dell'età e del genere degli accolti. Tra i bambini accolti, uno su tre è di cittadinanza straniera, con un raddoppio dell'incidenza tra il 1998 (16%) e il 2012 (31%), e picchi superiori al 40% dell'accoglienza complessiva in Puglia (45%), Provincia di Trento (45%), Marche (44%), EmiliaRomagna e Toscana (41%), mentre i valori minimi – tra quanti hanno fornito il dato – si riscontrano in Sardegna (7%), nella provincia di Bolzano (13%) e in Valle d'Aosta (16%). La consistente presenza di bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali è conseguenza anche dell'**alto numero di minori stranieri non accompagnati** che trova accoglienza quasi esclusivamente nei servizi residenziali. A livello medio, sulla base delle regioni e province autonome rispondenti, il 50% dei minori stranieri accolti nei servizi residenziali è non accompagnato. Tra le **modalità dell'inserimento** nell'attuale servizio residenziale, prevale la via giudiziaria, tre bambini su quattro sono collocati in comunità attraverso un provvedimento giudiziale, senza alcuna eccezione tra le regioni e province autonome rispondenti. Diversamente da quanto avviene per l'affidamento, la provenienza dei bambini al momento dell'ingresso nel servizio residenziale mostra elevati livelli di mobilità, legati da una parte alla effettiva presenza di strutture sul territorio e dall'altra alla eventuale necessità di allontanare il bambino dal territorio di appartenenza. Nonostante la modalità prevalente resti quella dell'inserimento del bambino nelle strutture della propria regione (in media pari al 77%), quote significative di provenienze da fuori regione si segnalano in particolar modo per l'Umbria (45%), la Puglia (43%) e la Basilicata (46%).

I dati Istat

Il Rapporto Istat [I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari: anno 2011](#) fotografa con questi dati la situazione dei minori accolti nei presidi socio-assistenziali:

- circa il 46% dei minori viene accolto nelle strutture per problemi legati al nucleo familiare, quali incapacità educativa, problemi economici o psicofisici dei familiari;
- il 59% degli ospiti minorenni non presenta alcuna problematica specifica, il 23% ha problemi di dipendenza e il 17% di salute mentale o disabilità;
- sono circa 13 mila i minori dimessi dalle strutture residenziali nel corso dell'anno 2011. Il 45% risulta reinserito in una famiglia (di origine, adottiva o affidataria), mentre l'8% viene reso autonomo.

Tra i 20.000 giovani si contano soprattutto quelli con disagio in famiglia. I minori di 18 anni ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari risultano essere 17.540, pari a 1,7 ogni 1.000 abitanti di pari età, dei quali 10.304 maschi (il 59%, circa il 2 per 1.000) e 7.236 femmine (41% 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 (10.376 minori) 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.

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. Per la rimanente quota di minori, le motivazioni che determinano l'ingresso in strutture residenziali sono diverse: 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; circa 1.300 (il 7% dei minori ospiti) sono vittime di abuso e maltrattamento, mentre 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.

Tra i ragazzi con meno di 18 anni accolti nelle strutture residenziali soltanto una piccola quota, l'8% (poco meno di 1.300 minori), risulta in condizione di adottabilità; quasi 9 mila minori sono 13 invece dichiarati non adottabili; per la residua quota la condizione risulta essere non nota o non specificata.

Per ricostruire il percorso di reinserimento dei minori ospiti delle strutture residenziali, è utile analizzare la destinazione degli ospiti dimessi nel corso dell'anno 2011, che ammontano complessivamente a 13.435 (1,3 ogni 1.000 residenti). La quota maggiore di minori dimessi, il 37%, risulta rientrata in famiglia di origine, mentre una piccola proporzione (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'8% dei dimessi, circa 1000 ragazzi, si tratta, perlopiù, di giovani, divenuti maggiorenni, che hanno trovato un lavoro stabile. Per gli altri minori il percorso di recupero non risulta concluso: oltre 3 mila (il 23% dei dimessi) sono stati trasferiti in altre strutture residenziali e 1.857 (il 14%) si sono allontanati spontaneamente dalla struttura residenziale.

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. Se si considera la distribuzione degli ospiti minori per tipo di funzione di protezione sociale, si osserva che 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%).

Linee guida nazionali per l'affidamento

Le [Linee di indirizzo per l'affidamento familiare](#) sono state approvate dalla Conferenza unificata il 25 ottobre 2012 e si inseriscono nel progetto nazionale [Un percorso nell'affido](#), attivato nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con il Coordinamento Nazionale Servizi Affidato, il Dipartimento per le Politiche della famiglia, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, l'UPI, l'ANCI e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Per le Linee guida è stata individuata una struttura di indice suddivisa per tre macroaree:

1. i soggetti e il contesto;
2. le caratteristiche e le condizioni per l'affidamento familiare;
3. il percorso di affido.

I temi affrontati trattano in maniera trasversale l'organizzazione dei servizi, gli strumenti e i rapporti con l'autorità giudiziaria.

Il primo capitolo pone particolare attenzione alla definizione di affidamento familiare e all'individuazione dei soggetti coinvolti all'interno del progetto: il bambino e la sua famiglia di origine, la famiglia affidataria, le associazioni e le reti di famiglie, il territorio.

Il secondo capitolo descrive le caratteristiche dell'istituto dell'affidamento familiare e le diverse tipologie di affido, in quanto le differenti condizioni e situazioni dei minori e delle loro famiglie in gravi difficoltà rendono non solo opportuno ma anche necessario prevedere una pluralità di forme di affidamento al fine di rispondere in modo eterogeneo, flessibile e modulare ai bisogni diversi e in evoluzione.

Il terzo capitolo focalizza l'attenzione sul percorso di affido a partire dalla promozione e dall'informazione, che hanno l'obiettivo di stimolare e far maturare nuove risorse familiari disponibili a realizzare progetti di affidamento familiare e di ampliare la consapevolezza e la conoscenza rispetto a cosa sia esattamente questo istituto e su come funzioni.