



## NOTA AUDIZIONE II COMMISSIONE GIUSTIZIA – CAMERA DEI DEPUTATI

### DDL 1866 “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TUTELA DEI MINORI IN AFFIDAMENTO”

**L’affido familiare rappresenta uno strumento importante per la prevenzione e la tutela dei diritti di bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, primo fra tutti quello di crescere in una famiglia.**

Ogni affido familiare è una storia a sé, per come nasce e come si sviluppa e si muove tra l’area della prevenzione e del recupero delle capacità genitoriali, dove i tempi precoci di intervento sono fondamentali, e l’area della tutela della persona di minore età.

Tuttavia, i dati raccolti dal Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali riportano, nel 2023, 12.632 minorenni in affido rispetto a 18.304 minorenni accolti in strutture residenziali. Il prevalere dell’inserimento in comunità residenziali sull’affidamento rappresenta un andamento che dura da qualche anno e il balzo in avanti, come si può evincere dalla scheda allegata in fondo a questa nota, sembra soprattutto avvenire nel 2019, anno in cui i fatti dell’inchiesta “Angeli e Demoni” ha, di fatto, travolto il mondo dell’affidamento familiare. La campagna mediatica e politica che ne è seguita, infatti, ha gettato un forte discredito sull’intero sistema di tutela provocando: sfiducia nei confronti di assistenti sociali, giudici e operatori circa il loro operato; paura da parte degli attori coinvolti di prendere decisioni; allungamento dei tempi degli interventi; arretramento delle potenziali famiglie affidatarie; tendenza a preferire un affido intra-familiare anche senza una adeguata valutazione delle competenze genitoriali dei futuri affidatari; maggiore presenza di avvocati nei procedimenti e aumento degli affidamenti giudiziari.

Ciò che serve al mondo dell’affido è, invece e sempre di più, un vasto investimento per la sua riqualificazione. Sulla base delle esperienze delle associazioni familiari del Coordinamento CARE<sup>1</sup> la promozione e la riqualificazione dell’affido familiare richiedono, oltre che indispensabili e non più rinviabili investimenti in termini di risorse economiche e di personale, di tornare urgentemente a riflettere sulla cultura dell’accoglienza in generale e dell’affido in particolare. L’affido prima di tutto è:

- **FORMA DI ACCOGLIENZA RECIPROCA.** L’affido non è rappresentato dall’idea di una famiglia sovrabbondante che colma le “lacune di famiglie insufficienti” ma da un processo di scambio relazionale in cui famiglie affidatarie e famiglie di origine appaiono entrambe caratterizzate da bisogni e risorse.
- **ATTO DI FIDUCIA COMUNITARIO.** L’affido mette in moto un meccanismo che connette figli e genitori (ossia diverse generazioni), il familiare e il sociale, legami orizzontali e verticali sempre

---

<sup>1</sup> Il Coordinamento CARE, [www.coordinamentocare.org](http://www.coordinamentocare.org), è un Ente del Terzo Settore che supporta e promuove l’associazionismo familiare adottivo o affidatario, sostiene le famiglie adottive e affidatarie e tutela i diritti delle bambine e dei bambini in stato di abbandono o provenienti da famiglie in difficoltà. Il Coordinamento CARE si è costituito in Associazione il 15 ottobre 2011 a Roma, ma è operativo fin dal 2009 e si configura come una associazione di secondo livello, in cui i soci sono le associazioni familiari. Attualmente sono soci del Coordinamento CARE 40 associazioni familiari. L’attività di advocacy (Commissione Adozioni Internazionali, Autorità Garante Infanzia e Adolescenza, Ministero dell’Istruzione e del Merito, ecc.) istituzionale esercitata dal Coordinamento CARE promuove e indirizza politiche, programmi, pratiche e allocazioni di risorse a beneficio e sostegno dell’attuazione della Convenzione sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza. Il Coordinamento CARE è componente del Tavolo Nazionale Affidato, Alleanza Infanzia, Rete ARCE – Rete per lo sviluppo delle comunità educanti, Gruppo CRC, Rete Saltamuri, Tavolo Scuola Famiglie in dialogo.

e solo grazie ad un atto di fiducia che va coltivata e educata. Chiede alla famiglia affidataria di mettere in gioco la propria risorsa “famiglia”, di modificare le dinamiche familiari interne e allo stesso tempo di accettare la sfida a una apertura verso l’esterno. Possiamo dire che l’affido familiare è un’esperienza privata e allo stesso tempo un’esperienza pubblica di forte esposizione e condivisione; un’esperienza di comunità che offre aiuto e sostegno a famiglie del proprio territorio.

- **STRUMENTO PER PROTEGGERE L’ESSERE FIGLI.** L’affido garantisce alle persone di minore età di sviluppare fino in fondo la propria identità di figli e la “figlità<sup>2</sup>” è condizione costitutiva dell’uomo.
- **RISORSA.** La “Convenzione sui diritti del fanciullo” (New York 1989) esplicita il diritto di ogni persona di minore età a crescere in un ambiente familiare e, quando bambini e ragazzi vivono situazioni di maltrattamento o grave trascuratezza nella propria famiglia di origine, è chiara: gli Stati hanno il dovere di attivarsi a loro protezione. Le famiglie affidatarie sono, dunque, una risorsa senza la quale bambini e bambine, ragazzi e ragazze si vedrebbero privati di un diritto fondamentale. Per tale motivo non si può prescindere dall’ascolto delle famiglie affidatarie nel pianificare politiche che le riguardano.

Tante sono le urgenze che riguardano l’affidamento familiare oggi e molte sono le criticità e questioni aperte rispetto al modo con cui viene implementato. La situazione attuale è caratterizzata da frammentarietà e forti differenze circa l’applicazione della legge 184/1983 e s.m. nelle differenti regioni ed anche all’interno di singole regioni. In molti territori non ci sono servizi affidi e il personale dedicato è insufficiente e non riesce a implementare tutto il percorso dell’affido familiare e a garantire il sostegno e l’accompagnamento alle famiglie di origine e ai bambini e ragazzi affidati. A febbraio 2024 la Conferenza Unificata ha sancito l’intesa sulle nuove linee di indirizzo nazionali sull’accoglienza dei minori nei servizi residenziali e sull’affidamento familiare. L’attuazione di questi documenti è una priorità per le Associazioni familiari affidatarie tutte. Se le Regioni le recepiranno davvero, allora si tratterà di un reale passo in avanti per avere prassi omogenee nel territorio nazionale e facendo sì che tutti i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze in Italia possano finalmente godere dei medesimi diritti e servizi. Altrimenti si tratterà, una volta in più, di strumenti ottimi nelle intenzioni ma poco efficaci.

### **Nel merito di alcuni punti del DDL 1866 “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI TUTELA DEI MINORI IN AFFIDAMENTO”**

Il DDL 1866 pone al centro dell’attenzione il tema del monitoraggio e della vigilanza non affrontando, tuttavia, i bisogni sopra espressi. In quel che segue vengono evidenziati solo alcuni tra gli aspetti che come Coordinamento riteniamo di rilievo.

Nel DDL 1866 si propone quanto segue nell’ Art. 1. (*Disposizioni a tutela del diritto del minore ad una famiglia*): Art. 5-ter. – 1. *Presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici e privati, delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie, con la finalità di monitorare il ricorso agli affidamenti dei minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo e di prevenire e ridurre situazioni di collocamento improprio presso istituti, in attuazione del superiore interesse del minore.*

- Se i progetti riguardanti i minorenni sono certamente da monitorare non si comprende l’intento di stabilire un registro delle famiglie affidatarie (affiancate alle comunità come se si trattasse di entità di analoga natura). Le famiglie affidatarie (non professionali) rappresentano una risorsa spontanea

---

<sup>2</sup> Iafrate Professore ordinario di psicologia sociale, collaboratrice del Centro di Ateneo studi e ricerche sulla famiglia dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

e destrutturata dei territori, spesso il loro reperimento dipende in modo essenziale dalla presenza di Associazioni familiari che sussidiariamente e in sinergia con i servizi territoriali intercettano il fiorire di disponibilità, accompagnando, indirizzando e informando.

- Sorprende e preoccupa la necessità di istituire nuovi registri, presso Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri e presso ciascun tribunale per i minorenni e ciascun tribunale ordinario. Invece di agevolare un monitoraggio attento ed accurato tale impianto non potrebbe aumentare l'entropia di un sistema già sovraccarico? Il Registro che dovrebbe, ad esempio, essere istituito presso il tribunale per i minorenni sembra, infatti, non tener presente quanto già previsto dallo stesso art. 9 ai commi 2 e 3 della legge 184/3esm sulle competenze del Procuratore presso il Tribunale per i Minorenni cui deve essere trasmesso semestralmente dai servizi residenziali l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso.

Nell' Art. 2. (*Osservatorio nazionale sugli istituti di assistenza pubblici e privati, sulle comunità di tipo familiare e sulle famiglie affidatarie*) si istituisce un nuovo Osservatorio presso il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri con il compito di analizzare le informazioni e i dati raccolti nel registro nazionale degli istituti di assistenza pubblici e privati, delle comunità di tipo familiare e delle famiglie affidatarie; di effettuare segnalazioni alle autorità competenti in ordine a possibili situazioni di collocamento improprio di minori presso istituti, le quali emergano dal monitoraggio dei dati contenuti nel citato registro, e promuove lo svolgimento di ispezioni o sopralluoghi da parte delle stesse autorità presso gli istituti o le comunità affidatarie, sulla base delle medesime evidenze informative; di presentare entro il 30 giugno di ogni anno all'Autorità politica delegata per la famiglia, per la successiva trasmissione alle Camere, una relazione sui risultati della propria attività e su eventuali proposte di rafforzamento della legislazione nazionale.

- I compiti di tale nuovo Osservatorio sembrano riguardare anche azioni di vigilanza e monitoraggio sulle famiglie affidatarie evidenziando la possibilità di un controllo soverchiamente intrusivo. Il rischio ulteriore, non indifferente, è anche quello di contribuire ad allontanare potenziali nuove famiglie dal farsi avanti.
- Viceversa, non appare esplicitata, come in altri Osservatori o Commissioni, la previsione di componenti che siano effettivamente rappresentativi dell'associazionismo familiare<sup>3</sup>.

Nello stesso Art. 2 è riportato che: *L'organizzazione e la composizione dell'Osservatorio sono definite con decreto del Ministro per la famiglia, la natalità e le pari opportunità, da adottare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Ai componenti dell'Osservatorio, fra i quali è compreso anche un rappresentante del Ministero della giustizia, non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati.*

- Tale delicatissimo Osservatorio, qualora debba essere istituito, ha bisogno di una strutturazione attenta e ben descritta sin da subito che ne declini i componenti in modo chiaro. Per quel che riguarda i componenti del Terzo Settore è necessario che siano coinvolti, così come ad esempio fatto per Protocolli Regionali<sup>4</sup>, Forum<sup>5</sup> o Commissioni e Osservatori analoghi presso altre

<sup>3</sup> Commissione Adozioni Internazionali.

<sup>4</sup> «Protocollo in materia di Adozione tra Regione Emilia-Romagna, Tribunale per il Minorenni dell'Emilia-Romagna, ANCI Emilia-Romagna, Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna, Enti autorizzati in materia di adozione internazionale, Associazioni di famiglie adottive e loro coordinamenti».

<sup>5</sup>D.P.R. 10-10-1996 n. 567. Regolamento recante la disciplina delle iniziative complementari e delle attività integrative nelle istituzioni scolastiche. Pubblicato nella Gazz. Uff. 5 novembre 1996, n. 259.



Pubbliche Amministrazioni, solo le associazioni (iscritte al RUNTS), le confederazioni o i coordinamenti di maggiore rappresentatività a livello nazionale da accertare in base a criteri come i seguenti:

- 1) presenza nel territorio nazionale in non meno di quattro regioni, con una media di cinquecento associati per regione;
- 2) costituzione da almeno due anni alla data della domanda di ammissione;
- 3) numero di associati non inferiore a cinquemila genitori.

In conclusione, Il Coordinamento CARE ritiene che il DDL 1866, così come formulato e strutturato, non risponda realmente alle necessità reali delle famiglie affidatarie e ai bisogni espressi da chi vive l'affido in prima persona (persone di minore età, famiglie affidatarie e di origine). Alla luce di quanto espresso ritiene che l'intero documento abbia bisogno di una profonda trasformazione e non possa essere ristrutturato grazie a meri emendamenti.

---

### Scheda dati sull'affidamento familiare.

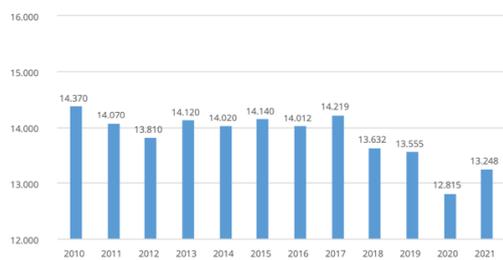
Il Quaderno di ricerca sociale n. 61 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - "I minorenni in affidamento familiare e nei servizi residenziali attraverso i dati SIOSS" – ci informa che nell'anno 2023 sono stati presi in carico 42.002 minorenni (inclusi i MSNA) sia in affidamento familiare sia collocati in strutture residenziali, registrando rispetto all'anno precedente un aumento dello 0,8% (i minorenni complessivamente indicati nel 2022 risultavano, infatti, 41.683). Considerando i minorenni allontanati dalla famiglia di origine al netto dei minorenni stranieri non accompagnati questo totale si riduce però a 33.310, dato in linea con quello registrato nel 2022 pari a 33.299. Infine, considerando solamente i minorenni accolti nelle comunità residenziali e quelli in affidamento familiare per almeno 5 notti a settimana il totale di minorenni fuori famiglia (al netto dei MSNA) è di 30.936, con un aumento di circa l'1% rispetto al 2022.

Al 31/12/2023 il numero di minorenni in carico in affidamento familiare rilevato dal SIOSS è di 15.992 soggetti comprensivo di tutte le forme di affidamento e dei MSNA, con una riduzione del 2,4% rispetto all'anno precedente (16.382 soggetti). Escludendo i MSNA, i dati integrativi segnalano 15.006 minorenni in una qualche forma di affidamento familiare (-1,4% rispetto al 2022); considerando, solo l'affidamento familiare per almeno 5 notti la settimana ed escludendo i MSNA, i minorenni registrati risultano pari a **12.632** (con un andamento di crescita pari a +1% rispetto al 2022).

In merito all'accoglienza residenziale, al 31/12/2023 risultano complessivamente accolti nei servizi residenziali, inclusi i MSNA, 26.010 minorenni (+2,8% rispetto al dato registrato nel 2022). I dati integrativi per il 2023 registrano **18.304** minorenni accolti in strutture residenziali al netto dei MSNA (+1,2% rispetto all'anno precedente).

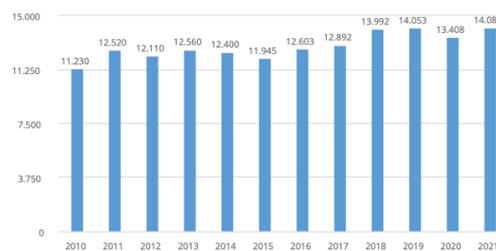
---

Fig. A1 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare per almeno 5 notti la settimana a singoli, famiglie e parenti al netto dei MSNA. Italia (stime). Rilevazione coordinata con le Regioni e le Province Autonome, 2010-2021



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Regioni e Province autonome - Istituto degli Innocenti

Fig. A2 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni nei servizi residenziali per minorenni al netto dei MSNA. Italia (stime). Rilevazione coordinata con le Regioni e le Province Autonome, 2010-2021



Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Regioni e Province autonome - Istituto degli Innocenti