



Allontanamento di minori dalla propria famiglia e loro accoglienza in strutture esterne e/o familiari

25 febbraio 2015

Il quadro normativo

Disposizioni che consentono all'autorità pubblica e all'autorità giudiziaria di allontanare un minore dalla propria famiglia d'origine sono contenute tanto nel codice civile quanto nella legge sulle adozioni, n. 184 del 1983. In particolare, la riforma di quest'ultima, realizzata dalla [legge n. 149 del 2001](#), è intervenuta anche sulle previsioni del codice.

In primo luogo, per quanto riguarda il **codice civile**, l'art. 330 disciplina l'ipotesi più grave, di allontanamento del minore per decadenza dalla responsabilità genitoriale e quella, meno grave e più frequente, di condotta pregiudizievole ai figli, che giustifica comunque la misura dell'allontanamento.

Codice civile

Articolo 330

Decadenza dalla responsabilità genitoriale sui figli

Il giudice può pronunciare la decadenza dalla responsabilità genitoriale quando il genitore viola o trascura i doveri ad essa inerenti o abusa dei relativi poteri con grave pregiudizio del figlio.

In tale caso, per gravi motivi, il giudice può ordinare l'allontanamento del figlio dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore.

Articolo 333

Condotta del genitore pregiudizievole ai figli.

Quando la condotta di uno o di entrambi i genitori non è tale da dare luogo alla pronuncia di decadenza prevista dall'articolo 330, ma appare comunque pregiudizievole al figlio, il giudice, secondo le circostanze, può adottare i provvedimenti convenienti e può anche disporre l'allontanamento di lui dalla residenza familiare ovvero l'allontanamento del genitore o convivente che maltratta o abusa del minore.

Tali provvedimenti sono revocabili in qualsiasi momento.

Il contenuto dei provvedimenti che il giudice può adottare non è indicato dalla legge, ma è rimesso al suo prudente apprezzamento. Si tratta, quindi, di un **duttile strumento di protezione del minore contro le violazioni dei genitori non così gravi da imporre la decadenza della potestà**.

La dottrina così individua i limiti dell'intervento giudiziale:

- a) perseguimento dell'interesse del figlio;
- b) proporzione con la gravità del pregiudizio per quest'ultimo;
- c) limitazione al campo dei rapporti relativi alla persona;
- d) rispetto dell'autonomia dei genitori.

L'unico provvedimento tipico espressamente previsto nella formulazione previgente della norma era l'allontanamento del minore dalla residenza familiare, contemplato pure nell'art. 330.

In giurisprudenza la misura è stata adottata ad es. a fronte di una situazione di alta incapacità educativa dei genitori ovvero di rifiuto di far sottoporre il figlio ad interventi medici ritenuti necessari, in entrambi i casi con affidamento del minore ai servizi sociali. Altre pronunce hanno fatto applicazione della norma in esame per assicurare il rispetto della personalità del minore e delle sue libertà fondamentali, a fronte di concezioni autoritarie della potestà genitoriale: è stato così autorizzato il minore, ormai prossimo alla maggiore età, a vivere presso idoneo istituto, a fronte dell'oppressiva opposizione dei genitori all'instaurazione di un rapporto affettivo con un coetaneo.

La legge n. 149 del 2001 ha modificato l'articolo 333 c.c. come pure l'art. 300, prevedendo che il giudice possa disporre l'allontanamento dalla casa familiare del genitore o del convivente, che maltratta o abusa del

minore (provvedimento che, in caso di urgente necessità, può adottarsi in via immediata e provvisoria a norma dell'art. 336, co. 3 e che permette di risparmiare alla vittima di un abuso in famiglia il danno ulteriore di subire egli l'allontanamento da casa, se non vi è altro modo di tenerlo al riparo dall'abusante).

La competenza a conoscere della domanda di limitazione o decadenza dalla potestà dei genitori è attribuita dall'art. 38 delle disposizioni di attuazione del codice civile al **tribunale per i minorenni**. Quando però tali procedimenti si inseriscono **nell'ambito di un giudizio di separazione o divorzio**, la competenza passa al **tribunale ordinario**, già competente per quest'ultimo. Ciò in forza di una modifica dell'art. 38, introdotta dalla recente revisione delle disposizioni in materia di filiazione (decreto legislativo n. 154 del 2013).

La Corte di Cassazione ha da ultimo precisato che la competenza a conoscere della domanda di limitazione o decadenza dalla potestà dei genitori, introdotta prima della modifica del testo dell'art. 38 disp. att., disposta dall'art. 3, L. 10.12.2012, n. 219, rimane radicata presso il tribunale per i minorenni, anche se, nel corso del giudizio, sia stata proposta, innanzi al tribunale ordinario, domanda di separazione personale dei coniugi o di divorzio, in ossequio al principio della perpetuatio jurisdictionis e a ragioni di economia processuale, che trovano fondamento anche nelle disposizioni costituzionali (art. 111 Cost.) e sovranazionali (art. 8 Cedu e art. 24 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) (ordinanza n. 21633 del 2014).

Codice civile
Articolo 403
Intervento della pubblica autorità a favore dei minori.

Quando il minore è moralmente o materialmente abbandonato o è allevato in locali insalubri o pericolosi, oppure da persone per negligenza, immoralità, ignoranza o per altri motivi incapaci di provvedere all'educazione di lui, la pubblica autorità, a mezzo degli organi di protezione dell'infanzia, lo colloca in luogo sicuro, sino a quando si possa provvedere in modo definitivo alla sua protezione.

Questa disposizione, originariamente, valeva come principio generale, con il quale si riconosceva l'intervento dell'autorità a favore dell'infanzia abbandonata come una pubblica attività, nell'interesse della «sanità fisica e morale della stirpe». Oggi è la Costituzione (art. 30, 2° co. e art. 31) la fonte del principio da cui deriva il generale dovere della pubblica autorità, e dello stesso legislatore ordinario, di provvedere agli interessi dei minori abbandonati.

Nel sistema vigente, il Tribunale per i minorenni ha una competenza di carattere generale, che si estende ad ogni tipo di situazione tale da esigere il collocamento coattivo del minore in luogo diverso da quello in cui si trova (v. sopra): l'art. 403 c.c., prevedendo l'intervento di altra autorità, ha funzione residuale.

In altri termini, la norma assicura la **protezione dei minori anche quando un tempestivo provvedimento del giudice non sia possibile**: trovando applicazione solo nelle ipotesi di urgente necessità, si conciliano le esigenze di non lasciare privo di protezione alcuno dei minori che ne abbiano bisogno, con il principio secondo cui il compito di provvedervi spetta, di regola, ad un organo giudiziario.

La norma trova applicazione in tre possibili situazioni relative al minore: quando sia moralmente o materialmente abbandonato, quando sia allevato in locali insalubri o pericolosi, ovvero quando sia allevato da persone incapaci - per negligenza, immoralità, ignoranza o altri motivi - di provvedere alla sua educazione.

Altro presupposto, seppur implicito, è l'**urgente necessità di provvedere**: il collocamento costituisce un **provvedimento provvisorio**, destinato ad aver effetto soltanto finché la competente autorità emetta quello definitivo. L'intervento di un'autorità diversa dal giudice, quindi, è consentita solo quando vi sia il pericolo che questo giudice non possa provvedere tempestivamente: l'urgenza giustifica la concorrente competenza di più organi, accrescendo la probabilità che almeno uno di essi provveda in modo tempestivo.

La pubblica autorità alla quale fa riferimento l'art. 403 finisce, oggi, per coincidere con i **servizi sociali locali**, vale a dire con quello stesso organo competente per l'affidamento familiare. In definitiva, l'art. 403 si limita a legittimare provvedimenti di urgenza in presenza di una situazione di imminente pericolo per il minore, fermo restando che il servizio sociale dovrà poi segnalare l'abbandono al tribunale per i minorenni quando riscontri l'esistenza di una situazione di questo tipo, o altrimenti provvedere all'affidamento familiare nei modi previsti dalla legge.

Il collocamento implica l'affidamento del minore a chi, almeno temporaneamente, possa proteggerlo: il provvedimento è, quindi, simile a quello previsto dall'art. 2, della legge n. 184 del 1983, pur differenziandosene per il fine prevalentemente protettivo, essendo destinato a sottrarre il minore dai pericoli immediati cui è esposto.

L'autorità si rivolge, pertanto, ai servizi sociali per ottenere l'indicazione di persone o istituti idonei ad accogliere il minore e, di regola, li incarica dell'esecuzione del provvedimento: su tali provvedimenti e sulle condizioni del minore collocato autorità e servizi sociali hanno l'obbligo di riferire al più presto al Tribunale per i minorenni (art. 9, L. 4.5.1983, n. 184). Venuto così a conoscenza della disposizione provvisoria, il Tribunale per i minorenni provvederà in modo definitivo pronunciando ai sensi degli artt. 330, 333 e 336, ovvero degli

artt. 4 e 10, L. 4.5.1983, n. 184, sempre che - trascorso il pericolo - il minore non debba essere semplicemente ricondotto dai genitori.

La **legge sulle adozioni, n. 184 del 1983**, delinea una serie di istituti che trovano applicazione quando «la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore» (art. 1).

In particolare, nel titolo relativo all'**affidamento del minore**, l'[articolo 2 della legge 184/1983](#) stabilisce che «Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno. Ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza».

L'[articolo 4 della legge 184/1983](#) specifica che «L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la responsabilità genitoriale, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto. **Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile**». L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore.

Nel capo relativo alla dichiarazione di adottabilità, l'[articolo 8 della legge 184/1983](#) prescrive che siano dichiarati in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano, i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio. La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche quando i minori si trovino presso istituti di assistenza pubblici o privati o comunità di tipo familiare ovvero siano in affidamento familiare».

Peraltro, l'[articolo 9 della legge 184/1983](#) riconosce a chiunque la «facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio».

Ricevuta la segnalazione, il presidente del tribunale provvede all'immediata apertura di un procedimento relativo allo stato di abbandono del minore. Dispone immediatamente, all'occorrenza, tramite i servizi sociali locali o gli organi di pubblica sicurezza, più approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive ai fini di verificare se sussiste lo stato di abbandono. Il tribunale può disporre in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, ivi compresi il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare, la sospensione della responsabilità genitoriale dei genitori sul minore, la sospensione dell'esercizio delle funzioni del tutore e la nomina di un tutore provvisorio. **Si applicano, anche in questo caso, le norme di cui agli articoli 330 e seguenti del codice civile.**

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) e contiene 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 lo scorso dicembre.

Il Rapporto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali su affidamenti familiari e collocamenti in comunità

Il Rapporto [Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2012](#) (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 presente 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 in questa sede 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, resta da interrogarsi – considerando che i dati del presente report 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 la 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 la 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 -.

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 – riservando l'accoglienza in territori diversi da quello di residenza a situazioni davvero molto particolari e limitate in cui si ravvisa 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 la 15-17** 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%)

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 mila 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%).

Le considerazioni del 7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2013-2014

Il [7° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2013-2014](#) dedica il Capitolo IV a *Ambiente familiare e misure alternative*.

Il Rapporto evidenzia:

- il **divario** esistente fra i **dati forniti dal Ministero del lavoro** e delle politiche sociali e quelli forniti dal **Dipartimento della Giustizia minorile**;
- le **carenze** in riferimento ad alcune importanti **informazioni**, utili al fine di una corretta conoscenza del fenomeno e di una maggior consapevolezza circa le misure e le politiche di miglioramento per le modalità di accoglienza dei minorenni fuori famiglia. In particolare, per i minori collocati in comunità, mancano dati in riferimento alle modalità di salvaguardia del rapporto con la famiglia d'origine, alle cause che hanno determinato la misura dell'allontanamento, ai motivi che hanno determinato la scelta del collocamento in comunità anziché in affidamento familiare, agli esiti delle accoglienze, ai tempi di permanenza in comunità. Mancano inoltre dati certi e rilevati dell'intero territorio nazionale sui minorenni accolti nelle strutture sanitarie, terapeutiche e socio-sanitarie, e mancano indicazioni nazionali relative agli standard qualitativi che devono essere garantiti da tali strutture. Il Rapporto stigmatizza infine le modalità di raccolta dati, che permangono disomogenee, carenti, inefficaci e scarsamente comparabili, così da rendere ancora inattuata la creazione di una banca dati nazionale, strumento ritenuto necessario per praticare un serio ed effettivo monitoraggio dei minorenni fuori famiglia e per verificare la qualità e la pertinenza dei progetti di accoglienza nelle comunità per minorenni fuori famiglia. Sul punto si segnala che è in via di implementazione il Sistema Informativo cura e protezione dei bambini e delle loro famiglie (SINBA). Il progetto SINBA è stato attivato a fine 2009 con un protocollo d'intesa siglato tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e la Regione Campania. L'adesione volontaria ha interessato altre 11 Regioni. Al momento attuale è stato definito il fabbisogno informativo minimo, ma non si è potuto avviare lo scambio di dati per problemi legati alla protezione dei dati personali.
- la **preferenza per l'inserimento in comunità rispetto all'affidamento familiare** nonostante siano conosciute da decenni le conseguenze negative sullo sviluppo dei minori della carenza/deprivazione di cure familiari nei primi anni di vita. Questo appare tanto più grave soprattutto se si guarda all'elevata percentuale dei minori di età compresa tra gli 0 e i 2 anni allontanati dalla famiglia e inseriti nelle

comunità (61%), rispetto a quelli affidati alle famiglie (39%). Il Rapporto sottolinea che esistono forti resistenze culturali da parte di giudici e operatori sociali, che li portano ancora a preferire l'inserimento in comunità, ritenuta una soluzione "affettivamente neutra", invece dell'affidamento familiare, in quanto i legami affettivi instaurati dal bambino con gli affidatari ostacolerebbero le collocazioni successive;

- la percentuale dei minori stranieri affidati arriva al 17,1%;
- tra i bambini accolti, poco meno di uno su dieci presenta qualche forma di disabilità certificata. Nel dettaglio, il 7% presenta una disabilità psichica, poco più del 2% una disabilità plurima, poco più dell'1% una disabilità fisica e lo 0,4% una disabilità sensoriale;
- la netta e preoccupante prevalenza degli affidamenti giudiziari (74%) rispetto a quelli consensuali (25,5%).

Rispetto all'affidamento familiare pertanto, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di promuovere con maggior incisività gli affidamenti familiari stanziando finanziamenti adeguati, destinando il personale socioassistenziale e sanitario necessario per il sostegno al minore, alla famiglia affidataria e soprattutto ai genitori di origine e realizzando un monitoraggio continuativo sul numero, sull'andamento e sulla gestione degli affidamenti;

2. Alle Autorità giudiziarie minorili di attuare con rigore le competenze sopra richiamate e di prestare particolare attenzione all'ascolto degli affidatari, prima di assumere provvedimenti che riguardano i minori loro affidati, e alla tutela della continuità degli affetti degli stessi affidati;

3. All'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza di promuovere le azioni necessarie nei confronti delle Istituzioni preposte, affinché venga data attuazione alle raccomandazioni suddette.

Rispetto al collocamento in comunità pertanto, il Gruppo CRC raccomanda:

1. Alla Conferenza Stato-Regioni, di definire gli standard essenziali per le diverse tipologie di "comunità di tipo familiare", nonché per le comunità terapeutiche a cui le singole normative regionali devono far riferimento, nel rispetto della [Legge 184/1983](#), art. 2, comma 4, e in maniera omogenea su tutto il Territorio nazionale, garantendo un effettivo monitoraggio sull'esistenza e il mantenimento degli standard richiesti e prevedendo atti formali di chiusura delle strutture laddove ciò non si verifichi;

2. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al Ministero della Giustizia di garantire e rafforzare le misure preventive degli allontanamenti e di definire i livelli essenziali delle prestazioni in riferimento all'accoglienza residenziale sull'intero territorio nazionale, nonché di definire risorse e strumenti affinché per ogni minorenne in situazione di pregiudizio possa essere avviato un processo di *gatekeeping* efficace e una conseguente corretta pianificazione dell'intervento, in modo che nessun bambino sia collocato in accoglienza eterofamiliare, se non necessario, e affinché la realtà di accoglienza individuata sia la più appropriata ai bisogni del minorenne, garantendo contestualmente il diritto all'ascolto e alla partecipazione dello stesso attraverso modalità adeguate;

3. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri di dotare le Procure della Repubblica per i Minorenni delle risorse necessarie al fine di rendere effettivo il monitoraggio costante circa la situazione dei minorenni in comunità, in attuazione di quanto previsto dalla [Legge 149/2001](#), art. 2 comma 2, art. 9 comma 2 e 3, e dall'art. 25 della [Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza](#).

Linee guida nazionali per l'affidamento

Le [Linee di indirizzo per l'affidamento familiare](#) sono state approvate dalla Conferenza unificata Governo-Regioni/Province autonome 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 Affido, 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.

Il terzo capitolo focalizza l'attenzione sul percorso di affido a partire dalla promozione e dall'informazione.

