

## 4. PERSONE DI ETÀ MINORE PRIVE DI UN AMBIENTE FAMILIARE



### Premessa sui dati

24. Il Comitato ONU raccomanda all'Italia di:

- (a) persistere nel rivedere le proprie politiche sulle misure alternative di accoglienza per i minorenni privi di un ambiente familiare per diminuire l'affidamento alle organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni religiose, con il fine ultimo di sviluppare un sistema basato sui diritti dei minorenni, più integrato e responsabile che integri le misure tradizionali di accoglienza fornite dalla famiglia allargata con una maggiore attenzione al superiore interesse del minorenne;
- (b) garantire che le Linee guida nazionali siano applicate in modo efficace, appropriato e su base paritaria e nella stessa misura nelle diverse Regioni del Paese, tenendo conto del fatto che esistono diverse forme di collocamento familiare dei minorenni nelle varie Regioni;
- (c) garantire che l'allontanamento dei minorenni dalla famiglia, compresi quelli con disabilità, sia consentito solo dopo un'attenta valutazione del superiore interesse riferito al caso individuale e monitorato in modo efficace;
- (d) adottare misure per ampliare il sistema di affidamento dei minorenni che non possono rimanere con le proprie famiglie, al fine di superare la istituzionalizzazione;
- (e) istituire un registro nazionale dei minorenni privi di un ambiente familiare, basato su criteri uniformi e chiari su tutto il territorio dello Stato parte.

*CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 24*

Alla data di presentazione del presente Rapporto, è opportuno segnalare che permane tuttora una situazione di carenza nei dati complessivi comparabili tra loro, in riferimento alle diverse fonti e modalità di raccolta, dei soggetti di minore età fuori dalla propria famiglia d'origine. Gli ultimi disponibili sono inoltre non attuali, in quanto risalgono al 2017.

Continuano a permanere modalità non omogenee di raccolta dei dati da parte delle istituzioni: nello specifico, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) e l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA). Ciò rende difficilmente comparabili i dati stessi.

Si segnala che i rapporti del MLPS raccolgono gli esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province Autonome, mentre quelli dell'AGIA sono stati forniti dalle 29 Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, attraverso una scheda elaborata dalla stessa Autorità.

Occorre segnalare che un passo avanti nella lettura dei dati è stato fatto con la pubblicazione di un'indagine campionaria condotta dal MLPS con riferimento al 31/12/2016, tuttavia non facilmente comparabile con i risultati al 31/12/2017<sup>25</sup>. In tale documento vengono analizzati i dati campionari in relazione ad alcune variabili e motivazioni che – seppur ancora da perfezionare e non esaustive – permettono un'analisi in parte meglio circostanziata delle motivazioni che hanno determinato la scelta dell'allontanamento, della durata dei tempi dell'accoglienza, della tipologia delle strutture di accoglienza e delle modalità di presa in carico dei singoli progetti individuali. Sono altresì riportati i numeri relativi ai soggetti di minore età accolti in comunità con decreto di adottabilità e la percentuale di coloro che sono in comunità o in affido per crisi del percorso adottivo. Permane tuttora mancante il dato relativo ai bambini dichiarati adottabili che non vengono adottati; impedendo con ciò di conoscere le motivazioni della mancata adozione e la possibile individuazione di interventi e strategie per garantire anche a questi bambini e ragazzi il diritto alla famiglia.

Va anche deplorata **la mancata attivazione su tutto il**

<sup>25</sup> MLPS-Istituto degli Innocenti (2019), "Bambini e ragazzi in accoglienza in Italia: Esiti dell'indagine campionaria sull'affidamento familiare e i servizi residenziali".





**territorio nazionale della Banca Dati dei minorenni dichiarati adottabili e delle domande e disponibilità all'adozione**, che doveva essere attivata entro dicembre 2001 secondo la previsione della Legge 149/2001, art. 40.

Occorre segnalare anche una mancanza di informazioni puntuali e omogenee sul territorio nazionale in grado di dare un riscontro complessivo sui *care leavers* e sulla loro situazione post-accoglienza.

È quindi ancora necessario segnalare l'assenza di una strutturazione compiuta della Banca Dati nazionale, quale unico strumento di monitoraggio costante e omogeneo, mediante l'estensione sull'intero territorio nazionale del sistema di rilevazione S.In.Ba (Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie)<sup>26</sup>, in attuazione del Decreto 206 del 16 dicembre 2014<sup>27</sup>.

Tale lacuna, sottolineata fortemente anche dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza<sup>28</sup>, rimane un obiettivo irrinunciabile per avere dati chiari, omogenei e in tempo reale, sull'intero territorio nazionale, in

riferimento alla situazione dei soggetti di minore età fuori dalla famiglia d'origine – a scopo di tutela e protezione – nonché dei bambini e ragazzi con decreto di adottabilità in attesa di adozione.

### A. Affidamento familiare

L'**affidamento familiare** nel nostro Paese è disciplinato dalla **Legge 184/1983** e s.m., secondo cui deve essere realizzato nei confronti dei minorenni un supporto alla famiglia d'origine tale da consentirvi la permanenza del minore, nei casi in cui non sia praticabile anche temporaneamente o laddove non sussistano le condizioni per la dichiarazione dello stato di adottabilità.

Abbiamo assistito negli ultimi venti anni a una valorizzazione di questo intervento, soprattutto in alcune Regioni; tuttavia, come dimostrato anche dai dati disponibili, non si sono raggiunte ancora le potenzialità proprie dell'affidamento familiare, che resta utilizzato in maniera residuale e non in via preventiva, quale misura di supporto per le famiglie e i minorenni in difficoltà.

Dall'estate 2019, **a seguito dei fatti di Bibbiano**<sup>29</sup>, l'affidamento familiare è stato al centro di fortissimi attacchi a livello politico e mediatico. Si è creato un clima di sospetto nei confronti non solo degli operatori sociali e dei giudici minorili, ma anche degli stessi affidatari, screditando l'impegno di migliaia di famiglie che hanno accolto nel corso degli anni questi minorenni, dedicandosi loro con affetto e cercando – con l'indispensabile sostegno/regia delle istituzioni preposte e il supporto delle associazioni cui aderiscono – di mantenere e rinforzare, per quanto possibile, il loro rapporto con i genitori e/o parenti. Il rischio tangibile è quello di mettere in serio pericolo l'intero istituto dell'affido e di

26 Tenuto conto di quanto comunicato dal MLPS l'applicazione del sistema S.In.Ba. sull'intero territorio nazionale dovrebbe andare a regime entro il 31 dicembre 2021.

27 DM 206 del 16/12/2014, pubblicato in G.U. n. 57 del 10 marzo 2015 e relativo al Regolamento recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza, a norma dell'art. 13 del DL 78 del 31/10/2010, convertito con modificazioni dalla Legge 122 del 30/07/2010.

28 AGIA (2019), "La tutela dei minorenni in comunità: Terza raccolta dei dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni 2016-2017", pag. 13: "Per ciò che più centralmente concerne l'oggetto della presente indagine, ovvero l'esigenza di acquisire dati sui minorenni fuori famiglia in modo continuativo al fine di avere un quadro conoscitivo del fenomeno sempre aggiornato e completo, si è ancora in attesa dell'entrata a regime su tutto il territorio nazionale del sistema informativo nazionale sui bambini e gli adolescenti (S.In. Ba.) ad oggi ancora in fase di sperimentazione. Il sistema S.In. Ba. costituisce una componente del Casellario dell'Assistenza incardinato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Si tratta di una banca dati relativa alle prestazioni sociali che vengono erogate dagli enti locali e ai relativi beneficiari. Le informazioni sono trasmesse, in forma anonimizzata, dagli enti locali all'INPS, che gestisce la banca dati per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Attualmente sta terminando il periodo di sperimentazione di dodici mesi. L'auspicio è che, all'esito della sperimentazione, la banca dati entri a regime e si rendano così finalmente disponibili dati certi e continuativi su una realtà così delicata e importante".

29 Nell'estate 2019, presunte falsificazioni di relazioni, collusioni fra gli operatori dei servizi pubblici (assistenti sociali, psicologi etc.), la scarsa attenzione e verifica delle segnalazioni da parte delle Autorità giudiziarie minorili – così come documentate nell'Ordinanza del Tribunale di Reggio Emilia – hanno portato all'allontanamento di una decina di minorenni dalle loro famiglie d'origine e al loro inserimento presso affidatari in alcuni casi rivelatisi inadeguati a svolgere il proprio ruolo. Il procedimento per l'accertamento delle responsabilità penali è ancora in corso.



scoraggiare le disponibilità all'accoglienza<sup>30</sup>.

L'apparato normativo che regola il sistema di tutela di bambini e ragazzi ha ancora bisogno di essere applicato nella sua completezza; indubbiamente ci sono criticità, che tuttavia vanno affrontate in un dibattito sereno, raccogliendo l'apporto di tutti gli attori del complesso sistema dell'affido familiare, a partire dagli amministratori, dagli operatori dei servizi socio-assistenziali e sanitari, dai giudici minorili e dalle realtà del privato-sociale.

### Il Ministro della Giustizia ha istituito una "Squadra speciale di giustizia per la protezione dei minori"<sup>31</sup>

ed è stata approvata, a livello parlamentare, l'istituzione di una "Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività connesse alle comunità di tipo familiare che accolgono minori", con relative "Disposizioni in materia di diritto del minore alla famiglia" mediante Legge 107 del 29 luglio 2020. Alla Commissione sono attribuiti compiti molto ampi d'indagine sull'operato dell'attuale sistema di tutela e protezione dell'infanzia – servizi socio-assistenziali e sanitari e magistratura – e viene anche modificata la normativa vigente in materia di incompatibilità dei giudici onorari minorili<sup>32</sup>.

30 Si veda al riguardo il documento "Cinque principi per rimettere al centro il diritto dei bambini a crescere in famiglia": <https://www.tavolonazionaleaffido.it/wp-content/uploads/2019/11/Cinque-principi-per-il-diritto-dei-bambini-a-crescere-in-famiglia.pdf>. Da segnalare anche il progetto "Confido" del Forum delle Associazioni familiari, che prevede azioni a livello nazionale e regionale sull'affidamento familiare e l'adozione: <https://www.forumfamiglie.org/2020/06/24/progetto-confido/>.

31 La Commissione è composta da funzionari ministeriali, presidenti o rappresentanti degli Ordini professionali nazionali (assistenti sociali, psicologi, Consiglio nazionale forense), presidenti o rappresentanti delle Associazioni nazionali dei magistrati e il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Regione Lazio; nessun coinvolgimento, invece, delle Regioni e degli Enti Locali. Alle quali istituzionalmente competono la programmazione legislativa (e relativi finanziamenti) e la gestione operativa degli interventi volti a supportare le famiglie in difficoltà – per prevenire l'allontanamento dei minorenni – nonché la promozione, la gestione e il sostegno dei progetti di affido. Nessun coinvolgimento, anche solo a titolo consultivo, delle associazioni e reti di affidatari è previsto nella suddetta squadra. I dati rilevati sono disponibili sul sito del Ministero della Giustizia: cfr. <https://www.gnewsonline.it/affidi-i-dati-della-squadra-voluta-da-bonafede-i-minori-sono-priorita-assoluta/>.

32 Si rinvia per approfondimenti al documento dell'UNCM, disponibile su <https://lnx.camereminorili.it/wp-content/uploads/2020/09/Legge-107-2020-e-Riflessioni-UNCM-1.pdf>.

Inoltre, parlamentari di diversi partiti<sup>33</sup> hanno presentato allarmanti proposte di legge per "regolamentare" gli allontanamenti dei minori e gli affidamenti familiari; proposte attualmente assegnate alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati.

Dopo i fatti di Bibbiano, a pochi mesi di distanza, è arrivata l'**epidemia di Coronavirus** che, come successivamente descritto, ha ulteriormente peggiorato le condizioni dei minorenni e delle famiglie vulnerabili: gli interventi della magistratura minorile e dei Servizi Sociali e sanitari sono stati sospesi o notevolmente limitati.

La possibilità di intervenire solo *da remoto* – da parte degli addetti ai lavori (educatori, assistenti sociali, psicologi etc.) – attraverso telefonate e, quando possibile, video-chiamate, ha pesantemente condizionato la loro operatività con i minorenni (e relative famiglie) già seguiti dai Servizi. Inoltre il confinamento ha determinato un isolamento dei bambini e dei ragazzi in casa, senza nessuna possibilità di rapporti con l'esterno. Questa situazione si è rivelata particolarmente drammatica per quelli che vivevano in contesti familiari maltrattanti o abusanti: chiusi in casa, senza più la frequenza della scuola, se non tramite la didattica a distanza (che spesso non è risultata efficace in assenza di famiglie o strutture di supporto), e senza la possibilità di praticare attività ricreative e sportive, si sono visti mancare una rete di protezione e, quindi, l'attivazione di interventi diretti alla loro tutela.

Siamo inoltre tutti ben consapevoli di quanto la crisi economica generata da questa emergenza sia destinata ad aumentare nel tempo e a durare; e con essa la povertà delle famiglie fragili con figli minorenni e le inevitabili ricadute negative su di loro.

Si sono registrate diverse iniziative, da parte dell'AGIA e di associazioni e coordinamenti, allo scopo di eviden-

33 Sono la n. 2047 presentata dall'on. Ascari e altri (M5S), la n. 2102 presentata dall'on. Bazoli e altri (PD) e la n. 2264 presentata dall'on. Locatelli e altri (Legai).



ziare le necessità generate dalla grave crisi in corso<sup>34</sup>. Sul tema scuola, specificamente per gli alunni in adozione o fuori della famiglia di origine, è da segnalare anche il documento promosso da una delle Associazioni del Gruppo CRC<sup>35</sup>, particolarmente importante anche alla luce della tuttora scarsa diffusione e attuazione delle Linee Guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori della famiglia di origine<sup>36</sup>. Negli ultimi venti anni, dopo una prima crescita nel numero degli affidamenti familiari, a seguito dell'approvazione della Legge 149/2001<sup>37</sup>, si è assistito a una perdita d'incremento negli ultimi anni<sup>38</sup>, anche se alcune Regioni si sono positivamente attivate<sup>39</sup>.

- 34 Segnaliamo in particolare la presa di posizione e le proposte contenute nella lettera che l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza ha inviato il 27 marzo 2020 al Presidente del Consiglio dei Ministri: [https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota-agia-coronavirus\\_1.pdf](https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/nota-agia-coronavirus_1.pdf). Contestualmente il Gruppo CRC ha elaborato e diffuso un editoriale speciale, disponibile su <http://gruppcrc.net/editoriale-speciale-covid-19/>. Su iniziativa di Agevolando si è costituito un ampio fronte di associazioni di docenti universitari ed esperti, che ha diffuso il 22 marzo un comunicato stampa: "Chiediamo subito un #decretobambini# restiamo attenti a tutte le situazioni di forte vulnerabilità che molti bambini e ragazzi vivono in questo momento, spesso invisibili". A ciò è seguita una petizione, diffusa online, e la formazione di un gruppo di studio, che si è confrontato con alcuni parlamentari che hanno risposto all'appello.
- 35 "Le priorità del Coordinamento CARE sulla scuola in periodo di pandemia", disponibile su [http://coordinamentocare.org/wp-content/uploads/2020/05/Documento\\_CoordCARE.pdf](http://coordinamentocare.org/wp-content/uploads/2020/05/Documento_CoordCARE.pdf). Documento portato all'attenzione della Ministra dell'Istruzione nelle molteplici audizioni effettuate negli ultimi mesi.
- 36 Si veda <https://www.miur.gov.it/documents/20182/2223566/LI-NEE+GUIDA+DIRITTO+ALLO+STUDIO+ALUNNI+FUORI+FAMILIA.pdf/96f7870e-9f30-5d8b-4133->.
- 37 Si veda lo storico qui: <http://gruppcrc.net/area-tematica/minori-fuori-dalla-propria/>.
- 38 Erano infatti affidati al 31 dicembre: 14.370 nel 2010, 14.070 nel 2011, 13.810 nel 2012, 14.120 nel 2013, 14.020 nel 2014, 14.140 nel 2015, 14.012 nel 2016 [dati fino al 2016 tratti da MLPS (2019), "Bambini e ragazzi in accoglienza in Italia: esiti dell'indagine campionaria sull'affidamento familiare e i servizi residenziali", in *Questioni e Documenti*, 66, Istituto degli Innocenti, Firenze, pag. 9, fig. 1.
- 39 Come rilevato dagli stessi ricercatori "le Regioni in cui risulta più diffuso l'affidamento familiare con valori superiori ai 2 casi per 1000 sono la Liguria e il Piemonte; sul fronte opposto [...] si collocano le Province Autonome di Trento e Bolzano, il Friuli Venezia Giulia, l'Abruzzo, il Molise e la Campania". A livello europeo emerge con forza che l'Italia ha il minor numero di minorenni allontanati: il tasso relativo all'Italia è pari al 2.8% per mille residenti di 0-17 anni; poco meno del doppio in Spagna (4.4), più del doppio in Inghilterra (6.1), quasi il quadruplo in Francia (10.4) e Germania (10.5).

Secondo l'ultima ricerca, che risale al 2017 (quindi ben prima degli eventi negativi sopra segnalati), erano **14.219 i/le bambini/e e i/le ragazzi/e in affidamento familiare**<sup>40</sup>, esclusi i minori stranieri non accompagnati che, per la loro specifica condizione, si trovano nel territorio italiano senza genitori o adulti legalmente responsabili. Alla stessa data erano 12.892 i minori di età accolti in servizi residenziali. Il dato comprende gli affidamenti a parenti intra-familiari (48%) e quelli a terzi etero-familiari (52%). Di questi ultimi il 91.4% è affidato all'interno della stessa Regione. I minorenni con disabilità rappresentano l'8.3% degli affidati. **Tre affidamenti su quattro sono di natura giudiziale**<sup>41</sup>: il 75.1% giudiziale e il 22.3% consensuale; il dato non è indicato nel 2.6% dei casi. Il 4.3% dei minorenni è stato dichiarato adottabile nel corso del 2017. Su 100 persone di età minore affidate, il 4.2% è tra 0 e 2 anni, il 9.6% fra 3 e 5 anni, il 26.4% tra 6 e 10 anni, il 29.9% tra 11 e 14 anni, il 28.5% tra 15 e 17 anni. Il dato non è indicato nell'1.4 dei casi. I ragazzi ancora affidati di età 18-21 anni erano 1.136, di cui 375<sup>42</sup> stranieri. Il 18.9% dei minorenni affidati è straniero.

Sulla **durata degli affidamenti** si segnala che il 18.2% era affidato da meno di un anno, il 20.4% da uno a due anni, il 57.8% oltre due anni e, tra questi, il 20% da due a quattro anni e il 37.8% oltre i quattro anni. Il dato non è indicato per il 3.6% degli affidati. Sono stati 1.581 i minorenni che hanno concluso l'affidamento nel corso del 2017<sup>43</sup>.

Occorre che tutti, nei propri ruoli, funzioni e competenze, a partire dalle istituzioni (nazionali, regionali e locali), rinnovino il proprio impegno per focalizzare ciò che serve, in termini di condizioni preparatorie, per

- 40 Per affidamento familiare in questa rilevazione s'intende una permanenza di almeno cinque notti a settimana, esclusi i periodi di interruzione previsti nel progetto di affidamento disposto dai servizi sociali, consensuale o giudiziario.
- 41 Da segnalare che, in base alla normativa vigente, gli affidamenti consensuali resi esecutivi dal giudice tutelare, dopo due anni possono essere prorogati dal Tribunale per i minorenni, nell'interesse del minore di età.
- 42 Significativa in merito l'azione di AGEVOLANDO: <https://www.agevolando.org/>.
- 43 Le percentuali sono le seguenti: 37.4% rientro in famiglia di origine; 11.6% affidamento preadottivo; 9.1% altra famiglia affidataria; 17.9% servizio residenziale; 3% raggiungimento della vita autonoma; 3.6% destinazione ignota. Da segnalare che il restante 17.5% è classificato come "altro".



dare nuovo slancio alla promozione e alla realizzazione degli affidi, puntando su un cambio di direzione. **È fondamentale superare la logica del ricorso tardivo all'affidamento, proponendo più affidi consensuali**, per poter lavorare preventivamente ed efficacemente con la famiglia di origine<sup>44</sup>, soprattutto dei più piccoli. In ogni caso, quando allontanati, è necessario garantire ai minori di età una famiglia in più, che rappresenti una relazione di affettività stabile indispensabile al loro sviluppo. In merito alla durata dell'affido, non è di per sé un elemento di successo o meno, bensì è importante che esso corrisponda alle reali esigenze del minore e della sua crescita, e che lo aiuti a rinforzare per quanto possibile il legame con la sua famiglia di origine.

L'affido è una pratica di aiuto possibile e realizzabile, tuttavia occorre un lavoro strutturato e organizzato per la realizzazione e la riuscita del progetto. È importante: coinvolgere, invitare a partecipare e sostenere il/la bambino/a, la sua famiglia di origine e la famiglia affidataria; accrescere la messa in rete e la comunicazione tra i servizi socio-sanitari ed eventuali altri necessari a fornire aiuto; prevedere una maggiore strutturazione della collaborazione tra i servizi e la magistratura, come ad esempio i Protocolli di intesa<sup>45</sup>, per migliorare le rispettive prassi e procedure nell'interesse dei minorenni coinvolti.

Certamente, come evidenziato anche negli scorsi Rapporti CRC, per operare bene occorrono finanziamenti adeguati e una loro corretta allocazione. I continui tagli e disinvestimenti mettono a rischio la prosecuzione di un bellissimo lavoro.

Occorre dunque analizzare bene la situazione prima di spostare i fondi, perché sono i più piccoli e il loro futuro a farne le spese.

<sup>44</sup> Erano solo un quinto degli affidi nel 2017.

<sup>45</sup> Si segnalano positivamente i Tavoli regionali (tra i quali il Tavolo regionale del Lazio per la prevenzione degli allontanamenti e la tutela dei minori) che promuovono la formazione dei servizi e la sinergia con l'associazionismo familiare.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

- 1. Allo Stato**, alle **Regioni** e agli **Enti Locali**, affinché nell'ambito delle rispettive competenze, laddove non si riveli sufficiente il sostegno alle famiglie di origine, venga privilegiato l'affidamento familiare adeguatamente programmato e monitorato, stanziando finanziamenti adeguati nonché destinando e formando il personale socio-assistenziale e sanitario necessario per il sostegno alla persona di età minore, alla famiglia affidataria e soprattutto ai genitori di origine;
- 2. Alle Autorità Giudiziarie minorili** di verificare, anche attraverso le relazioni semestrali dei Servizi Sociali, l'attuazione degli affidamenti disposti e del programma di assistenza al nucleo di origine, da parte dei Servizi stessi, nonché di contribuire alla corretta attuazione della Legge 173/2015; si raccomanda inoltre una particolare attenzione e il rispetto dei tempi per la redazione e il deposito di relazioni e consulenze, salvo comprovate e motivate necessità di proroga;
- 3. Al Ministero dell'Istruzione** di garantire la diffusione e l'attuazione delle Linee Guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori famiglia d'origine, affinché promuova la formazione degli operatori scolastici sul tema.

## B. Le comunità di accoglienza per i minorenni

- 40.** Il Comitato ONU raccomanda che l'Italia, nell'ambito delle sue competenze, garantisca un'applicazione efficace ed equa della Legge n. 149/2001 in tutte le Regioni e che:
  - (a)** adotti criteri e standard minimi concordati a livello nazionale per i servizi e l'assistenza relativi a tutte le istituzioni di assistenza alternative per i bambini privati di un ambiente familiare, incluse le "strutture residenziali" quali le comunità di tipo familiare;
  - (b)** garantisca il monitoraggio indipendente, a opera di istituzioni pertinenti, del collocamento di tutti i bambini privati di un ambiente familiare



e definisca procedure di responsabilità per le persone che ricevono sovvenzioni pubbliche per ospitare tali bambini;

(c) proceda a un'indagine generale su tutti i bambini privati di un ambiente familiare e crei un registro nazionale di tali bambini; [...]

(f) tenga conto delle Linee Guida in materia di accoglienza etero-familiare allegata alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 64/142.

*CRC/C/ITA/CO/5-6, punto 40*

L'analisi proposta in questo capitolo tiene conto dei dati seppur disomogenei, temporalmente non coincidenti e non recenti, in quanto risalenti a circa tre anni or sono. Nel caso dei numeri elaborati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in *Questioni e Documenti*, si rileva che 66 sono raccolti con modalità campionaria<sup>46</sup>.

**I dati del MLPS al 31/12/2017<sup>47</sup> indicano che 12.892** soggetti di minore età<sup>48</sup>, allontanati a scopo di tutela e protezione dalle proprie famiglie d'origine, sono stati accolti nelle comunità residenziali (erano 12.603 al 31/12/2016<sup>49</sup>). La casistica è in linea con l'andamento degli ultimi anni e conferma che in Italia l'allontanamento temporaneo dei bambini e dei ragazzi dalla propria famiglia d'origine, a scopo di tutela e protezio-

ne, è pari al 2.8 per mille<sup>50</sup>. Complessivamente, infatti, erano 27.111 i bambini e ragazzi fuori dalla propria famiglia d'origine a fine 2017 (26.615 un anno prima)<sup>51</sup>.

**I dati diffusi dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA)<sup>52</sup>** presentano un quadro differente: **al 31/12/2016** i soggetti accolti in comunità erano 29.692 (compresi 11.413 minorenni migranti non accompagnati e 1.846 neomaggiorenni). Si può quindi desumere che i soggetti di minore età ospiti nelle strutture di accoglienza fossero **16.433<sup>53</sup>**. **Al 31/12/2017** i soggetti accolti in comunità erano 32.185 (compresi 13.358 minorenni migranti non accompagnati e 2.617 neomaggiorenni). Si può quindi desumere che i soggetti di età minore ospiti nelle strutture di accoglienza fossero **16.210**. La rilevazione AGIA non distingue i soggetti di minore età allontanati dalla propria famiglia d'origine a scopo di tutela e protezione, da coloro che sono accolti in strutture comunitarie socio-sanitarie (terapeutiche)<sup>54</sup>.

È evidente la discordanza dei dati e dunque **la necessità urgente di rendere concreta la rilevazione degli**

46 È riferita al 31/12/2016. Fonte: MLPS (2019), "Bambini e ragazzi in accoglienza in Italia: esiti dell'indagine campionaria sull'affidamento familiare e i servizi residenziali", in *Questioni e Documenti*, 66, Istituto degli Innocenti, Firenze.

47 Sono riferite al 31/12/2017. Fonte: MLPS (2020), "Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni: esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province Autonome", in *Quaderni della ricerca sociale*, 46, Istituto degli Innocenti, Firenze (<https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2046,%20Rilevazione%20dati%20bambini%20e%20ragazzi%20in%20affidamento%20anno%202017/QRS-46-Rilevazione-Coordinata-Anno-2017.pdf>); AGIA (2019), *op. cit.*

48 Il dato è al netto dei minorenni migranti soli che al 31/12/2017 erano pari a circa 7.000 accolti nelle comunità residenziali (monitoraggio della Direzione generale dell'immigrazione del MLPS).

49 MLPS (2018), "Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2016: indagine campionaria", in *Quaderni della ricerca sociale*, 42, Istituto degli Innocenti, Firenze.

50 MLPS (2020), *op. cit.*. Si conferma ancora che si tratta del tasso più basso rispetto agli Stati europei sociologicamente simili: Francia 10.4 per mille; Germania 10.5 per mille; Inghilterra 6.1 per mille; Spagna 4.4 per mille.

51 MLPS (2019), *op. cit.*: le aree geografiche in cui si ravvisano i valori più alti del tasso di accoglienza nei servizi residenziali sono il Molise, la Liguria e la Provincia di Trento, mentre le regioni con i valori più bassi del tasso di accoglienza nei servizi residenziali sono Abruzzo, Toscana e Friuli Venezia Giulia.

52 AGIA (2019), *La tutela dei minorenni in comunità: terza raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni 2016-2017* (<https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/tutela-minorenni-comunita.pdf>): al 31/12/2017 le strutture di accoglienza per soggetti di minore età erano 4.076 con un numero medio di ospiti pari a 7.9. Si evidenzia un aumento delle strutture di accoglienza negli anni (erano 3.352 al 31/12/2015 e 3.686 al 31/12/2016), pur mantenendo sempre un numero medio di ospiti al di sotto del numero massimo normativamente previsto (6.9 al 31/12/2015 e 8.1 al 31/12/2016). L'aumento del numero delle strutture di accoglienza può essere in parte motivato dall'implementazione delle comunità per minorenni migranti soli afferenti al sistema SIPROIMI (ex SPRAR minori).

53 Si precisa che nessuna rilevazione permette di avere dati relativi ai minorenni accolti in comunità terapeutiche o nei servizi residenziali socio-riabilitativi.

54 I dati di rilevazione AGIA indicano che nel 2016 la percentuale dei soggetti di minore età ospiti di comunità residenziali è pari allo 0.28% nel 2016 e allo 0.30% nel 2017, riproponendo di fatto percentuali assimilabili ai dati del MLPS.



**stessi con criteri uniformi in tutte le Regioni tramite il sistema S.In.Ba.** (Sistema informativo sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie), al fine di avere finalmente e sull'intero territorio nazionale dati omogenei, confrontabili e disponibili in tempo reale, utili a garantire certezza ed elaborare politiche pubbliche coerenti rispetto alla realtà, nel superiore interesse di tutti i soggetti di minore età presenti a qualunque titolo sul territorio nazionale.

Analizzando **le caratteristiche di età** dei minorenni presenti nelle comunità residenziali<sup>55</sup>, secondo la rilevazione del MLPS al 31/12/2017<sup>56</sup> (tab. 2), queste accolgono **prevalentemente adolescenti**: il 73% nella fascia di età 11/17 anni e il 12,7% nella fascia di età 6/10 anni. Nelle comunità residenziali è tuttora accolto il 11,9% di bambini **nella fascia 0/5** anni, dei quali il 5,9% nella fascia 0/2. Il dato complessivo 0/5 anni, seppure in lieve diminuzione rispetto alla rilevazione al 31/12/2012<sup>57</sup> che dava atto di un 15%, ripropone ancora la necessità di favorire l'accoglienza familiare per bambini in questa fascia di età, attraverso l'affido familiare o l'accoglienza in comunità familiari<sup>58</sup>.

Occorre segnalare **l'altissima incidenza di minorenni migranti soli accolti nelle comunità educative** (pari al **55%**) che certamente alzano la percentuale di adolescenti.

**Secondo la rilevazione AGIA<sup>59</sup> (tab. 3) si conferma la presenza importante di preadolescenti e adolescenti** nella fascia di età 14/17 pari al 61.8% nel 2016 e al

62.3% nel 2017, così come è confermata **la presenza di bambini nella fascia 0/2** (6.6% nel 2016 e 6.8% nel 2017). La rilevazione AGIA mostra che il 61% degli ospiti delle comunità è di cittadinanza straniera, di questi il 46% nel 2016 e il 44% nel 2017 sono MSNA. Relativamente al genere, la ricerca condotta da AGIA indica che al 31/12/2017 il 60% era di genere maschile e il 40% di genere femminile<sup>60</sup>.

**L'indagine campionaria del MLPS al 31/12/2016<sup>61</sup>** (tab. 1) contiene elementi e dati sicuramente importanti che meritano approfondimenti. In tale contesto emerge che la provenienza all'ingresso nelle comunità residenziali è per il 59,3% la propria famiglia d'origine, per il 13,8% un altro servizio residenziale per minorenni, per il 4,2% la famiglia affidataria e per l'1,6% la famiglia adottiva<sup>62</sup>. In proposito si segnala che è in corso una ricerca della Commissione Adozioni Internazionali e dell'Istituto degli Innocenti sul tema delle "crisi adottive" che potrebbe fornire importanti elementi conoscitivi<sup>63</sup>. **L'allontanamento dalla propria famiglia d'origine** è motivato in primis da incapacità educativa dei genitori: seguono in ordine decrescente i problemi relazionali nella famiglia, problemi di violenza domestica, grave trascuratezza materiale e affettiva, problemi di dipendenza dei genitori, abuso e sfruttamento sessuale del minorenne<sup>64</sup>. Tali evidenze indicano ancora una volta che l'allontanamento di bambini e ragazzi avviene a scopo di tutela e protezione, così come normativamente previsto<sup>65</sup>, e non a causa di difficoltà economiche della famiglia d'origine<sup>66</sup>.

È importante anche segnalare che il 29% delle accoglienze in comunità sono state disposte a seguito di misure in via di emergenza ex art. 403 c.c., a tutela del bambino in conclamata situazione di pregiudizio che richiede un intervento immediato a salvaguardia della

55 I dati MLPS al 31/12/2017 riferiti all'età comprendono anche i minorenni migranti soli accolti nelle comunità.

56 MLPS (2020), *op. cit.* Non indicato il 2.3%.

57 Vedi 9° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, 2015-2016, pag. 91: gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza.

58 In base all'art. 2 comma 2 della Legge 184/1983 a seguito della modifica di cui alla Legge 149/2001, "per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare". La norma è tuttavia da leggere con riferimento al periodo transitorio, sicché il riferimento al comma 4 rende l'inserimento in comunità "di tipo familiare" la regola per tutti i casi in cui l'affidamento a una famiglia non sia possibile; e dunque tutte le comunità dovrebbero essere in ogni caso "caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia".

59 I dati sono riferiti al 56.1% degli ospiti nel 2016 e al 51.6% nel 2017.

60 AGIA (2019), *op. cit.*

61 MLPS (2019), *op. cit.*

62 Altre motivazioni riguardano la provenienza da iter penale, minorenni senza fissa dimora, domiciliati presso parenti (4.8%) o amici o altro.

63 Analoghi monitoraggi sono portati avanti dalle Regioni. Da citare il lavoro compiuto da Piemonte ed Emilia Romagna, come anche i lavori in corso del Lazio.

64 MLPS (2019), *op. cit.*

65 Legge 184/83 e Legge 149/01.

66 La concausa economica negli allontanamenti è pari al 2.3%.



sua incolumità fisica e psicofisica<sup>67</sup>. Un dato importante riguarda **l'esistenza o meno del progetto quadro** di titolarità del servizio sociale competente, assumibile come cornice necessaria in cui definire le politiche e gli interventi a sostegno delle famiglie d'origine – al fine di favorire il rientro del bambino/ragazzo in un contesto adeguato – e a cui deve fare riferimento il progetto educativo individualizzato di competenza della comunità di accoglienza. I dati dicono che **solo nel 67% dei casi è presente il progetto quadro** e la famiglia d'origine è destinataria degli interventi nel 70% dei casi. L'assenza del progetto quadro e la non previsione di interventi specifici orientati al possibile recupero della famiglia d'origine mettono a rischio il processo di progettualità integrata e danno senso anche all'accoglienza in comunità, che non può essere intesa come intervento a sé stante.

Seppur senza distinzione tra comunità e affidamento, è importante segnalare che l'11% degli accolti ha un **decreto di adottabilità** (circa 2.500 soggetti di minore età). Tale dato certamente importante, stante il diritto a crescere in una famiglia, non fornisce però elementi importanti quali l'età, l'eventuale presenza di disabilità o problematiche sanitarie o psico-relazionali. Conoscere in modo puntuale tali elementi permetterebbe la possibile adozione di strategie per facilitare il processo adottivo a favore di questi bambini e ragazzi. Non è peraltro chiaro cosa si debba intendere per "decreto di adottabilità", tenuto conto che con la modifica legislativa intervenuta nel 2001 il termine utilizzato è "sentenza definitiva che dichiara lo stato di adottabilità" (art. 18). Sarebbe quindi importante chiarire se i dati riportati si riferiscono a minorenni a favore dei quali il Tribunale per i minorenni ha aperto "un procedimento relativo allo stato di abbandono del minorenne" (art. 10).

Circa la **durata** dell'accoglienza in comunità<sup>68</sup>, dai dati

67 Il ricorso all'art. 403 c.c. si riscontra con valore territoriale massimo nell'area Nord-Est (37%) e con valore minimo nell'area Nord-Ovest (22%).

68 Ai sensi dell'articolo 4 comma 4 della Legge 184/1983, il provvedimento che dispone l'affidamento familiare deve indicarne il periodo di presumibile durata, che non può protrarsi oltre i 24 mesi. Tuttavia, una volta decorso il periodo massimo, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minorenne, il Tribunale per i minorenni può disporre la proroga. Tale principio, sebbene letteralmente riferito all'affido familiare, si applica anche per questo tipo di accoglienza.

del MLPS emerge che al 31/12/2017 circa il **72%**<sup>69</sup> degli accolti è **al di sotto della soglia dei due anni di permanenza** in comunità, mentre il **13.8%** è ospite della comunità da due a quattro anni; mentre la durata dei collocamenti si è protratta oltre i 24 mesi nel **25.4%** dei casi. Da segnalare che nel 2.3% dei casi per i dati del MLPS e nel 40% dei casi per i dati AGIA, che raccolgono anche tale informazione seppure con criteri non omogenei, non è specificata la durata dell'accoglienza.

**Al termine dell'accoglienza in comunità**, secondo l'indagine campionaria al 31/12/2016, il 39% rientra nella famiglia d'origine<sup>70</sup>, ma è al netto dei minorenni migranti soli e risulta difficilmente comparabile con il numero dei rientri in famiglia indicato al 31/12/2017<sup>71</sup>, che comprende anche i minorenni migranti soli e per tale ragione indica il 22%. Il 38% dei dimessi dalle comunità fruisce di un diverso percorso di accoglienza caratterizzato da affidamento familiare (etero-familiare 8.9%; intra-familiare 3.5%), affidamento preadottivo (9.2%) o altra comunità, mentre il 5% è inserito in **percorsi di avvio all'autonomia**<sup>72</sup>. In proposito emerge il dato preoccupante che nel 37% dei casi non è stato affatto redatto, dal servizio sociale titolare della competenza, un progetto di accompagnamento all'autonomia e alla "post-accoglienza" in comunità. Tale forma di "abbandono istituzionale" spesso coincide con il raggiungimento della maggiore età e dunque con il termine giuridico dell'obbligo della presa in carico da parte dell'Ente Locale e rappresenta indubbiamente una scelta discutibile e miope. Si segnala che i neomaggiorenni accolti nelle comunità residenziali al 31/12/2016<sup>73</sup> erano 1.460, ma non è chiara la natura del loro progetto, mentre sarebbe utile sapere se sono in atto progetti di accompagnamento all'autonomia<sup>74</sup> o se l'accoglienza in comunità è realizzata con le stesse modalità dei minorenni.

L'analisi condotta in questi anni nei Rapporti di moni-

69 MLPS (2020), *op. cit.*

70 MLPS (2019), *op. cit.*

71 MLPS (2020), *op. cit.*

72 MLPS (2019), *op. cit.*

73 *Ibidem.*

74 È importante segnalare che nel 2019 si è avviata la sperimentazione nazionale a favore di neomaggiorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine e sono in uscita dalla comunità o dall'affido familiare. La prima annualità ha previsto la presa in carico di 225 neomaggiorenni distribuiti in quasi tutte le Regioni.



toraggio evidenzia la permanenza di nodi e questioni ancora da risolvere. È senza dubbio utile segnalare che alcuni obiettivi importanti sono stati raggiunti: la chiusura degli istituti e l'organizzazione di comunità di tipo familiare con numeri contenuti di presenze, l'approvazione da parte del MLPS delle linee di indirizzo nazionali per l'accoglienza residenziale dei soggetti minori di età, l'individuazione di progettualità e linee di indirizzo a sostegno delle famiglie in situazione di fragilità al fine di prevenire l'allontanamento. Allo stesso modo va però ricordato che permangono tuttora le pesanti e discriminanti disomogeneità regionali tra i diversi sistemi di accoglienza, in quanto le linee di indirizzo nazionali non sono cogenti e nessuna Regione le ha finora recepite formalmente<sup>75</sup>; non sono stati definiti i Livelli Essenziali delle prestazioni sociali, mantenendo il sistema sociale nella condizione di marginalità e discrezionalità dipendente dalla "risorse disponibili", senza garanzia di esigibilità dei diritti garantiti. Pochi riscontri si hanno anche in merito all'assolvimento di quanto previsto dall'art. 9 (comma 2 e 3) della Legge 184/83 e s.m. in merito all'invio al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni degli elenchi semestrali dei minorenni in strutture residenziali e alle visite ordinarie e straordinarie di competenza dello stesso Procuratore.

La recente e ancora non risolta situazione di pandemia da COVID-19 ha richiesto alle comunità residenziali, e quindi agli operatori, un intenso impegno nell'accompagnamento – anche emotivo – dei ragazzi accolti, nel garantire e sostenere processi scolastici "da remoto", nonché legami e rapporti con il mondo esterno (le famiglie d'origine laddove possibile, i servizi sociali etc.), sempre con modalità da remoto. Purtroppo si rileva che il sistema dell'accoglienza non è stato elemento di attenzione dovuta e concertata da parte delle Autorità preposte. Anche in questo caso, l'esclusiva competenza regionale in materia ha generato ingiustificabili disomogeneità, ritardi, vuoti, assenze di programmazione e sostegno, lasciando ogni responsabilità in capo alle stesse comunità di accoglienza.

<sup>75</sup> MLPS, nota C.d.G. MA 14-06. Tale documento segnala che in alcune Regioni sono in atto solo azioni di facilitazione per il recepimento delle linee di indirizzo.

Particolare attenzione va posta sul diritto all'istruzione e all'educazione di questi alunni in sede di ripresa scolastica, stante il possibile impiego nuovamente della DAD (didattica a distanza) o della didattica *blended* per la scuola secondaria. È ancora insufficiente, peraltro, la conoscenza e la diffusione delle Linee Guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori famiglia d'origine<sup>76</sup>, sia nelle comunità, sia negli istituti scolastici.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di estendere a tutte le Regioni entro il 2021 il monitoraggio S.In.Ba. e di istituire opportuni meccanismi di coordinamento tra le Regioni per una raccolta dati omogenea sull'intero territorio nazionale, al fine di avere il numero, la tipologia e le caratteristiche di tutti i minorenni fuori famiglia;
2. Al **Ministero del Lavoro e Politiche Sociali** e alla **Conferenza delle Regioni** di attivarsi affinché le linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali dei bambini e dei ragazzi, approvate dal MLPS in data 14 dicembre 2017, siano applicate in tutte le Regioni al fine di garantire processi e condizioni omogenee nel rispetto del principio di non discriminazione.

<sup>76</sup> MIUR e AGIA, 11 dicembre 2017.



**Tabella 1** - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Quaderni della ricerca sociale, 42  
**Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31/12/2016: indagine campionaria**

<i>Totale minorenni accolti in comunità residenziali</i>	12.603						
<b>Minorenni accolti in comunità residenziali per classe di età</b>	<b>0/2 anni</b>	<b>3/5 anni</b>	<b>6/10 anni</b>	<b>11/14 anni</b>	<b>15/17 anni</b>		
	12,7%	8,90%	16%	27,80%	34,60%		
<b>Durata dell'accoglienza nelle comunità residenziali</b>	<b>Meno di 1 anno</b>	<b>Da 1 a 2 anni</b>	<b>Da 2 a 4 anni</b>	<b>Oltre i 4 anni</b>			
	45,6%	22,7%	17,2%	14,5%			
<b>Provenienza all'ingresso nelle comunità residenziali</b>	<b>Propria famiglia d'origine</b>	<b>Altro servizio residenziale per minorenni</b>	<b>Parenti</b>	<b>Famiglia affidataria</b>	<b>Servizio residenziale sociale</b>	<b>Famiglia adottiva</b>	<b>Altre voci</b>
	59,3%	13,8%	4,8%	4,2%	4,2%	1,6 %	12,1%
<b>Motivo di allontanamento dalla propria famiglia di origine</b>	<b>Incapacità educativa dei genitori</b>	<b>Problemi relazionali nella famiglia</b>	<b>Violenza domestica</b>	<b>Grave trascuratezza materiale e affettiva</b>	<b>Problemi di dipendenza dei genitori</b>	<b>Abuso e sfruttamento sessuale del minorenne</b>	<b>Altre voci</b>
	23,1%	14,4%	12,1%	9,2%	5,3%	2,8%	33,1%

**Tabella 2** - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Quaderni della ricerca sociale, 46  
**Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni: esiti della rilevazione coordinata dei dati in possesso delle Regioni e Province Autonome, anno 2017**

<i>Totale minorenni accolti in comunità residenziali</i>	12.892					
<b>Minorenni accolti in comunità residenziali per classe di età</b>	<b>0/2 anni</b>	<b>3/5 anni</b>	<b>6/10 anni</b>	<b>11/14 anni</b>	<b>15/17 anni</b>	<b>Non indicato</b>
	5,9%	6%	12,7%	18,7%	54,3%	2,3
<b>Durata dell'accoglienza nelle comunità residenziali</b>	<b>Meno di 1 anno</b>	<b>Da 1 a 2 anni</b>	<b>Da 2 a 4 anni</b>	<b>Oltre i 4 anni</b>	<b>Non indicato</b>	
	45,6%	26,8%	13,8%	11,6%	2,3%	
<b>Genere dei minorenni accolti in comunità residenziali</b>	<b>Femmine</b>	<b>Maschi</b>	<b>Non indicato</b>			
	32,5%	59,9%	7,6%			

**Tabella 3** - Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza  
**La tutela dei minorenni in comunità: terza raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della Repubblica presso i tribunali per i minorenni 2016-2017**

	Totale minorenni accolti in comunità residenziali	Minorenni accolti in comunità residenziali per fascia d'età					Genere dei minorenni accolti in comunità residenziali		Durata dell'accoglienza nelle comunità residenziali		
		0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-13 anni	14-17 anni	maschile	femminile	< 2 anni	> 2 anni	non comunicato
<b>2016</b>	16.433	6,6%	6,5%	12,2%	12,9%	61,8%	61,0%	39,0%	46,8%	12,2%	41,0%
<b>2017</b>	16.210	6,8%	6,9%	12,5%	11,5%	62,3%	60,0%	40,0%	48,5%	11,0%	40,5%