



4. PERSONE DI MINORE ETÀ PRIVE DI UN AMBIENTE FAMILIARE



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

A. Affidamento familiare

Al 31 dicembre 2019³³ i minorenni in affidamento familiare erano 13.555³⁴, di questi il 57% era affidato a terzi e il 43% a parenti: su questi ultimi sarebbe necessaria una riflessione approfondita³⁵, anche in termini

qualitativi, per valutare e individuare le condizioni con cui vengono realizzati, visto anche il consistente divario esistente in merito tra le diverse Regioni (ad esempio si passa dal 21,9% della Toscana al 79,5% dell'Abruzzo³⁶).

Un'attenzione particolare va posta all'età degli affidati: le percentuali risultano essere elevate per la fascia preadolescenziale e adolescenziale (29,8% per i/e ragazzi/e di età compresa tra 11-14 anni e 27,9% per quelli/e dai 15 ai 17 anni). Questi dati richiamano necessariamente "il tema dell'adeguato accompagnamento verso percorsi di autonomia, da costruire tempestivamente prima del raggiungimento del diciottesimo anno di età"; per dare loro un futuro le Istituzioni preposte si dovrebbero impegnare maggiormente, attraverso anche una riflessione critica sui percorsi assistenziali che hanno accompagnato la loro vita e sui reali ed effettivi rapporti con le famiglie di origine da cui sono stati allontanati per diversi anni³⁷.

Quattro affidamenti su cinque (79,2%) sono giudiziari, decisi cioè dai giudici minorili che intervengono su situazioni familiari già complesse, se non compromesse (affidamenti tardo riparativi); non c'è da stupirsi, quindi, se la loro durata si protrae nel tempo. Va considerato anche che "l'attuale normativa non pregiudica la possibilità di affidamenti a lungo termine se questo corrisponde all'interesse del minore: sono molti i casi in cui i genitori al di là dei sostegni, pur avendo un legame significativo con il figlio, non sono in grado di provvedere da soli alle esigenze di crescita (dei loro figli) e quindi non ci sono gli estremi per la loro adottabilità"³⁸. Al 31 dicembre 2019, il **60,7% degli affidamenti dura oltre due anni** e, tra questi, il 21,6% dura da due a quattro anni mentre ben il 39,1% si protrae oltre i quattro anni, anche in questo caso con forti differenze territoriali che vanno dal 51% della Calabria al 29,2% della Sardegna e al 27,3% della Valle d'Aosta³⁹. Il rientro in famiglia avviene nel 34% dei casi; negli altri, il 15,4%,

³³ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali, "Quaderni della Ricerca sociale n. 49", 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 2019, pubblicata nel mese di settembre 2021.

³⁴ In questo numero sono esclusi i minorenni stranieri non accompagnati che, per le loro specifiche caratteristiche, sono stati considerati a parte e che sono stimabili "in poco meno di 500 soggetti" (op. cit.).

³⁵ Si segnala sul tema il libro di: Mattalia M., Giordano M., L'affidamento a parenti. Opportunità e criticità, 2021, che affronta anche il tema degli orfani dei femminicidi, il testo è scaricabile gratuitamente in http://ojs.francoangeli.it/_omp/index.php/oa/catalog/book/708.

³⁶ Op.cit.

³⁷ Vedi oltre le specifiche proposte riportate nel paragrafo "Le comunità di accoglienza per persone di minore età".

³⁸ Cfr: <https://gruppoirc.net/affidamento-familiare-e-minori-strutture-residenziali-cosa-ci-dicono-i-dati/>

³⁹ Quaderni della Ricerca sociale n. 49, op. cit.



a conclusione dell'affidamento, è successivamente inserito in servizi residenziali, il 12,6% in affidamento preadottivo o in altro affidamento; il 4,5% raggiunge la vita autonoma; non si conosce la destinazione del 3,1%, cui va aggiunto il dato del 20,4% classificato come "altro".

Come già evidenziato nell'11° Rapporto CRC la campagna denigratoria che a livello mediatico è stata lanciata a seguito di alcuni tragici fatti di cronaca ha portato a generalizzazioni pericolose. Ci sono state e potrebbero ancora emergere situazioni di "abusi istituzionali" che vanno denunciati e perseguiti, ma ciò non può portare a squalificare l'intero sistema dei Servizi sociali e della Magistratura minorile. I maltrattamenti, gli abusi, anche sessuali, provocano sui/sulle bambini/e sofferenze e ferite difficilmente rimarginabili⁴⁰.

Il clima di diffidenza e di discredito ha portato alla riduzione delle disponibilità all'accoglienza⁴¹ e ingenerato ulteriori preoccupazioni e timori nelle famiglie di origine⁴². Sono state avviate inoltre iniziative a livello parlamentare, da tutti i partiti che hanno presentato proposte di legge in materia di allontanamenti e affidamenti, in discussione presso la Commissione Giustizia della Camera⁴³. Analogamente ha iniziato la sua attività ispettiva la Commissione di indagine parlamentare, istituita con la Legge 107/2020 che in merito ha in corso numerose audizioni dal luglio 2021⁴⁴, ma che non ha ancora chiuso i lavori.

Nell'11° Rapporto CRC del 2020 il Gruppo CRC aveva raccomandato 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 "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". Tale aspetto permane come critico e le recenti sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo che hanno condannato l'Italia⁴⁵ danno atto della necessità di maggiore vigilanza sul fattore "tempo" in questa materia⁴⁶ e di un migliore coordinamento tra le diverse autorità competenti nel quadro di progetti di accompagnamento concreti che assicurino ai minorenni i legami affettivi in linea con i bisogni specifici⁴⁷.

Lo scorso anno è stato caratterizzato da un notevole sforzo organizzativo, da parte del Terzo Settore, diretto a far conoscere le esperienze più significative per rilanciare l'affido familiare⁴⁸.

In particolare si segnala che il Tavolo Nazionale Affidamento (TNA) ha prospettato l'istituzione della Giornata Nazionale dell'Affidamento Familiare durante il Convegno del 4 maggio 2021 (data in cui è stata approvata la Legge 184/83); quest'anno oltre alla presentazione della proposta di legge per sua istituzione⁴⁹ il TNA ha programmato nello stesso mese eventi diretti a valo-

⁴⁰ Si veda retro Capitolo IV, paragrafo "Abusi e maltrattamenti a danno di bambini e adolescenti".

⁴¹ Ad esempio nel Comune di Torino c'è stato un calo della disponibilità all'accoglienza da parte degli affidatari con un dato passato dal 906 nel 2018 al 740 nel 2020: fonte Anfaa su elaborazione dei dati forniti dal Comune di Torino.

⁴² Anche l'utilizzo del linguaggio ha influito: bambini "tolti", "strappati", etc., come denunciato anche nel corso del Convegno Verso la giornata Nazionale dell'Affidamento Familiare del 4 maggio 2021, promosso dal TNA, in <https://www.tavolonazionaleaffido.it/2021/05/05/il-video-del-webinar-verso-la-giornata-nazionale-dell'affidamento-familiare/>

⁴³ Sono stati auditi sia soggetti istituzionali che del terzo settore. Si veda a riguardo le "Osservazioni del Tavolo Nazionale affido rispetto ai Disegni di legge di riforma della l. 184/1983 in discussione presso la Commissione Giustizia della Camera", in <https://www.tavolonazionaleaffido.it/wp-content/uploads/2021/07/2020.Tavolo-Nazionale-Affido-Osservazioni-su-disegni-di-legge-riforma-legge-184.pdf>

⁴⁴ I resoconti sono disponibili sul sito https://www.camera.it/leg18/1099?shadow_organo_parlamentare=3194

⁴⁵ Le pronunce della CEDU possono essere reperite sul sito internet www.hudoc.echr.coe.int

⁴⁶ Sentenza *Affaire RV* e altri c. Italia del 19 luglio 2019.

⁴⁷ Sentenza *Affaire Terna* c. Italia del 14 gennaio 2021.

⁴⁸ 1) Confido. Nuove comunità di affido familiare e adozione, realizzato in dieci Regioni italiane dal Forum delle Associazioni Familiari in collaborazione con il Ministero della Famiglia (<http://progettoconfido.it/>); 2) Due famiglie per crescere: realizzare l'affido. Percorso di incontri formativi teorico pratici per attuare progetti di affido eterofamiliare, organizzato lo scorso autunno dalla Fondazione L'Albero della Vita e rivolto agli operatori del settore (<https://www.alberodellavita.org/affido-etero-familiare/>); 3) Terreferme, Progetto promosso da UNICEF insieme al CNCA e la sperimentazione, in corso, del programma FAMI OHANA, di cui è capofila il CNCA nazionale riguardante l'affido familiare dei minorenni migranti soli. Il Progetto è realizzato con la collaborazione di Refugees Welcome Italia Onlus, Istituto Don Calabria e Crinali Cooperativa Sociale Onlus e coinvolge sette Regioni italiane: Lombardia, Veneto, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Puglia, Sicilia e 19 ambiti sociali; 4) In Family Netw, attivata per incentivare la connessione tra il "bisogno di accoglienza familiare" e la "disponibilità all'accoglienza familiare", una significativa esperienza di creazione di una rete di collegamento Centro-Meridionale tra Servizi sociali e Associazioni familiari per l'accoglienza di bambini e ragazzi (<https://www.progettofamigliaformazione.it/in-family-netw>).

⁴⁹ A. C. n. 3474 presentato da on. Siani e altri in una conferenza stampa il 4.05.2022.



rizzare tutto il buono dell'affidamento, dando voce alle famiglie affidatarie, agli affidati diventati adulti; significativo l'apporto che anche i figli degli affidatari stanno dando a queste scelte di accoglienza e condivisione⁵⁰. L'obiettivo su cui puntare per il rilancio degli affidi è la valorizzazione delle potenzialità non ancora espresse di questo prezioso intervento: sono necessari un salto qualitativo e quantitativo, la predisposizione di massicci investimenti e l'incremento del personale, qualificato professionalmente, in numero adeguato e costantemente aggiornato⁵¹: come richiamato anche nel 5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023⁵².

Sul versante istituzionale è stato varato nel mese di agosto 2021, il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali⁵³ (PNISS), che include il Piano sociale nazionale 2021-2023 e il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2021-2023. Il PNISS 21-23 fa riferimento anche al rilancio dell'affidamento familiare che dovrebbe essere implementato dal Governo in collaborazione con UNICEF, nell'ambito dell'azione pilota per la *Child Guarantee*⁵⁴.

In un'ottica preventiva, si segnala fra i LEPS (Livelli Essenziali Prestazioni Sociali) una serie di interventi diretti alla prevenzione dell'allontanamento familiare, quale il progetto per la Prevenzione allontanamento familiare - P.I.P.I.⁵⁵ esteso "a tutti gli ambiti territoriali a valere sulle risorse del PNRR e, successivamente, a valere sulle risorse del PON inclusione".

Con l'approvazione della Legge di bilancio 2021 si è stabilito il potenziamento del Servizio sociale professionale, prevedendo "un livello essenziale di sistema

nei termini di un rapporto assistenti sociali e popolazione minimo di 1:5000", nonché la messa a disposizione delle risorse necessarie per raggiungere tale obiettivo nell'ambito del servizio pubblico. "Inoltre, si è arrivato ad individuare, nell'ambito del federalismo fiscale, nuove risorse specificamente destinate al rafforzamento dei servizi sociali; [...] tali risorse vanno ad aggiungersi al rifinanziamento e rafforzamento dei diversi fondi sociali nazionali". Auspichiamo quindi che il rafforzamento dei servizi possa portare beneficio anche per lo sviluppo concreto di interventi articolati e strutturati basati sulla collaborazione sinergica tra i diversi attori coinvolti, nonché percorsi di tutela efficaci. Del resto è significativo il riferimento al rapporto tra Autorità giudiziaria e Servizi, così riassunto nel PNISS: "La tutela delle persone di minore età e delle famiglie è uno degli ambiti in cui è strettissima la collaborazione con le autorità giudiziarie, che devono essere ben presenti in particolare nella definizione dei piani territoriali. Particolarmente importante è sviluppare un costante confronto e una collaborazione negli ambiti legati alle problematiche delle famiglie con minori, quali la valutazione della genitorialità, la definizione di spazi neutri e centri per la realizzazione di incontri protetti, la costruzione delle reti per la promozione e il sostegno dell'affido, la garanzia di qualità della tutela pubblica, la tutela delle persone di minore età non accompagnati".

Si segnala, inoltre, che a norma dell'art.55 del Codice del terzo settore, la Pubblica Amministrazione è chiamata al coinvolgimento attivo delle comunità locali attraverso gli Enti del Terzo Settore nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione

⁵⁰ Interessante al riguardo il libro di Sità C., Mortari L., *L'affido familiare. Voci di figlie e figli*, 2021, che riporta gli esiti di un'interessante ricerca sul rapporto fra figli biologici e affidati.

⁵¹ Vedasi a riguardo quanto previsto dal PNISS successivamente citato.

⁵² Nel Piano, dopo aver affrontato il tema "della qualificazione del personale e, in particolare, delle competenze di base per formare i futuri operatori che si prenderanno cura dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze in situazione di vulnerabilità, attraverso varie discipline di ambito sociale, educativo, sanitario e giuridico", il Piano ha anche evidenziato che "risulta inoltre carente la formazione specifica per l'aggiornamento professionale dei professionisti già in servizio".

⁵³ Nello specifico, il PNISS comprende le priorità facendo riferimento a quelle del Fondo Nazionale Politiche Sociali e alla sua programmazione, distinguendo tra azioni di sistema più ampie e interventi rivolti alle persone di minore età. Piano Nazionale Interventi e Servizi Sociali 2021-2023, in <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>

⁵⁴ In merito a questo progetto della *Child Guarantee*, nel PNISS 21-23 si legge che questa azione comporta la valorizzazione delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare approvate nel 2012 (è in corso, da parte di un gruppo di lavoro indetto dal Ministero, la revisione delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare emanate nel 2012) e delle Linee di indirizzo per l'accompagnamento delle famiglie in condizione di vulnerabilità (2017). Un particolare riferimento viene fatto agli affidamenti leggeri, a quelli dei bambini della fascia 0-6 anni, con riferimento anche ai disabili, e ai minori stranieri e minori stranieri non accompagnati. Vedasi, p. 86 del PNISS 21-23, consultabile in <https://www.lavoro.gov.it/priorita/Documents/Piano-Nazionale-degli-Interventi-e-dei-Servizi-Sociali-2021-2023.pdf>

⁵⁵ Finalizzato alla realizzazione da parte dell'equipe multidisciplinare "di un percorso di accompagnamento volto a garantire a ogni bambino una valutazione appropriata e di qualità della sua situazione familiare, con la relativa progettazione di un piano d'azione unitario, partecipato, sostenibile e multidimensionale e in un tempo congruo, definiti congiuntamente in équipe multidisciplinare con la famiglia", v. p. 66 del PNISS 21-23.



a livello territoriale anche degli interventi e dei servizi sociali e sanitari di cui all'art. 5 del d.lgs. 117/2017, e quindi anche in quelli relativi all'affido.

Sul versante scolastico restano da implementare - come ben evidenziato dai lavori nel II International Conference of the journal "Scuola Democratica" - Reinventing Education (2021)⁵⁶ - le Linee guida per il diritto allo studio delle alunne e degli alunni fuori dalla famiglia di origine su tutto il territorio nazionale⁵⁷. In particolare vanno segnalate le difficoltà dei minorenni che vivendo una dimensione di disabilità si trovano a transitare da una scuola ad un'altra proprio in seguito all'inizio di un affido⁵⁸. Importanti proposte emergono inoltre dalle ricerche realizzate anche con la collaborazione del Tavolo Nazionale Affidato riguardanti le difficoltà scolastiche dei minorenni affidati e le competenze educative degli affidatari⁵⁹.

Pertanto, **il Gruppo CRC raccomanda:**

1. Alle **Regioni** l'attuazione dei LEPS previsti sia nel PNISS 21-23 sia nel 5° Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2022-2023 per rispondere in maniera adeguata e omogenea alle necessità dei minorenni e delle loro famiglie, superando il divario esistente sul territorio nazionale;
2. Alle **Regioni** e agli **Enti Locali** il rilancio degli affidamenti, attraverso l'attuazione delle Linee di indirizzo nazionali sull'affidamento familiare, in fase di revisione, privilegiando gli affidamenti familiari consensuali, ovvero quelli realizzati di intesa con la famiglia di origine, e dei più piccoli/e; saranno indispensabili adeguati finanziamenti e personale competente professionalmente e adeguato numericamente;
3. Alle **Direzioni Scolastiche Regionali** l'implementazione in un'ottica inclusiva delle Linee guida sull'inserimento scolastico degli/Ile alunni/e affidati/e.

⁵⁶ Il volume che raccoglie i lavori dei due panel è consultabile su: <https://www.scuolademocratica-conference.net/wp-content/uploads/2022/01/2nd-SD-Conf-Proceedings-Vol-2-ter-1.pdf> Sezione "Young People of Foreign Origin and Educational Failures: Key-roles and Actions to Contain Dropout's Risk and Promote Inclusion".

⁵⁷ Sui contenuti e sulla loro attuazione si rimanda al volume "La scuola di tutti. Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e delle alunne fuori dalla famiglia di origine", 2021, editore CSV Vol. To, a cura del Gruppo scuola Anfaa, scaricabile in <https://www.anfaa.it/blog/2021/10/09/libro-la-scuola-di-tutti/>

⁵⁸ Capita, in questi casi, che gli alunni si trovino, nella nuova scuola, senza un'insegnante di sostegno vedendosi negato un diritto fondamentale. Spesso l'intersezionalità di più fragilità influenza il loro percorso scolastico come analizzato in recenti ricerche; cfr. Monya Ferritti, Anna Guerrieri, Adopted students and intersectionality, starting points for a first analysis Educazione Interculturale - Teoria, Ricerche, Pratiche Vol. 18, n. 2, 2020.

⁵⁹ Garantire il diritto allo studio e favorire la riuscita dei minori che vivono fuori famiglia di origine, in <http://www.edaforum.it/ojs/index.php/LLL/article/view/170>; Linee guida per il diritto allo studio dei minori allontanati dalla famiglia di origine, in <https://riviste-digitali.erickson.it/integrazione-scolastica-sociale/archivio/vol-19-n-1-2/linee-guida-per-il-diritto-allo-studio-dei-minori-allontanati-dalla-famiglia-dorigine1/>



B: Le comunità di accoglienza per persone di minore età

40. Il Comitato 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 allegate alla Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite 64/142.

CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 40

Le riflessioni, le elaborazioni e le raccomandazioni proposte in questo paragrafo tengono conto dell'analisi puntuale dei dati relativi ai soggetti di minore età accolti nei servizi residenziali riportati in "Quaderni della ricerca sociale 49" – pubblicato a settembre 2021 e con dati riferiti al 31.12.2019⁶⁰. I dati al 31.12.2019 indicano che sono **14.053**⁶¹ i soggetti di minore età allon-

tanati a scopo di tutela e protezione dalle proprie famiglie d'origine, accolti nelle comunità residenziali (erano 12.892 al 31/12/2017 e 13.992 al 31.12.2018⁶²). I dati dell'ultimo triennio segnano un incremento di bambini e ragazzi accolti nelle strutture residenziali mentre si registra un'inversione di tendenza che vede un decremento (seppur lieve) di bambini e ragazzi in affidamento familiare in questo stesso periodo.

Complessivamente i minorenni fuori famiglia sono **27.608 pari al 2,9 per mille** rispetto alla popolazione di minore età presente in Italia⁶³, con un trend lievemente in crescita rispetto agli anni precedenti (erano 27.111 al 31.12.17 e 26.615 al 31.12.2016)⁶⁴.

Analizzando le **caratteristiche di età** dei minorenni presenti nelle comunità residenziali si segnala l'evidente costante aumento di ragazzi/e in **tarda adolescenza**. La classe largamente prevalente è infatti quella tra i **15-17 anni** che copre la metà dei presenti ed è pari al **47,8%** e segna una costante crescita (erano il 31% nel 1998, il 40% nel 2008, il 44% nel 2011)⁶⁵. Segue la fascia di età **11-14** che è pari al **18,8%** portando complessivamente al **66,6%** la presenza di ragazzi/e nella fascia adolescenziale e preadolescenziale. I bambini/e nella fascia di età **6-10 anni** sono il **16,1%** (in aumento rispetto al 31.12.2017⁶⁶), nella fascia di età **3-5** è pari al **8,9%** e nella fascia di età **0-2** è pari al **7,7%** portando al **16,6%** la percentuale nella fascia di età **0-5 anni**⁶⁷ registrando un netto e preoccupante aumento (erano il 11,9% al 31.12.2017⁶⁸). Si sottolinea ancora

⁶⁰ Quaderni della ricerca sociale 49 "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", MLPS - Direzione Generale per l'Inclusione e le politiche sociali, Anno 2019. <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2049%20-%20Rilevazione%20dati%20bambini%20e%20ragazzi%20in%20affidamento%20anno%202019/QRS-49-Minorenni-affidamento-servizi-residenziali-2019.pdf>

⁶¹ Non sono inclusi circa 3.000 minorenni migranti soli presenti nelle comunità residenziali al 31.12.2019.

⁶² Quaderni della ricerca sociale 49, op. cit.

Nella Figura 2 pag. 5 sono riportate le differenze regionali relative ai "Bambini e adolescenti in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti per 1.000 residenti di 0-17 anni", da cui si evince che la regione Liguria presenta il dato massimo, che supera la quota di 2,5, mentre la Campania il dato minimo (poco maggiore di 0,5).

⁶³ 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.

⁶⁴ MLPS, op. cit.: le regioni in cui si registrano i valori più alti di del tasso di accoglienza nei servizi residenziali sono Liguria, Molise, Sicilia; mentre quelle in cui si registra un tasso più basso di accoglienza in strutture residenziali sono Valle D'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna.

⁶⁵ MLPS, op. cit.

⁶⁶ 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 n. 46 - Istituto degli Innocenti, Firenze.

⁶⁷ Le regioni che evidenziano le % più alte di accoglienza in struttura residenziale di bambini nella fascia di età 0/2 e 3/5 sono Lombardia (12,7% nella fascia di età 0/2 e 11,1% nella fascia di età 3/5; Emilia Romagna (12,4% nella fascia di età 0/2 e 10,0% nella fascia di età 3/5) Marche (10,1% nella fascia di età 0/2 e 13,5% nella fascia di età 3/5). Mentre le regioni che evidenziano le % più basse di accoglienza in strutture residenziali di bambini nella fascia di età 0/2 e 3/5 sono Piemonte (1,3% nella fascia di età 0/2 e 2,5% nella fascia di età 3/5); provincia di Bolzano (1,3% nella fascia di età 0/2 ma 4,6% nella fascia 3/5); Friuli Venezia Giulia (2,8% nella fascia 0/2 ma 4,7% nella fascia 3/5); Liguria (3,7% nella fascia 0/2 e 3,7% nella fascia 3/5); Umbria (3,5% nella fascia 0/2 ma 4,4% nella fascia 3/5).



una volta che per questa fascia di età, qualora accolti da soli in struttura residenziale, deve essere privilegiata l'accoglienza in affidamento familiare o in comunità familiare così come normativamente previsto⁶⁹.

I dati⁷⁰ indicano anche che **3.583** bambini e adolescenti sono accolti in strutture residenziali con un genitore⁷¹. Anche in questo caso però i dati sono difficilmente comparabili: in alcune regioni (es. Puglia) sono compresi anche i minorenni presenti nelle case rifugio con la propria madre mentre in altre (es. Toscana) sono conteggiate anche le madri minorenni presenti in struttura con i propri figli.

Una riflessione particolare merita la presenza dei **minorenni migranti soli** nelle strutture residenziali: al 31.12.2019 **“più di un bambino su tre è di cittadinanza straniera”**⁷² raggiungendo il **34,8%** della presenza (erano il 18% nel 1998; 31% nel 2007 fino ad arrivare al 54,9% nel 2017)⁷³.

In riferimento ai **tempi di permanenza nei servizi residenziali** i dati⁷⁴ indicano che il **43%** ha una permanenza **inferiore all'anno**, il **29,7%** da **uno a due anni**, il **14,2%** da **due a quattro anni** mentre il **7%** ha una permanenza superiore ai **4 anni**. La significativa permanenza inferiore all'anno richiede una riflessione importante sulla tipologia che caratterizza il trend dell'accoglienza residenziale sempre più composta da adolescenti e minorenni migranti prossimi alla maggiore età a favore dei quali riveste indubbia e urgente priorità l'individuazio-

ne di politiche attive a sostegno dell'avvio all'autonomia, così come approfondito più avanti.

Per quanto riguarda **l'esito dei percorsi di accoglienza in strutture residenziali**⁷⁵ si segnala che il **24,3%** rientra in famiglia d'origine, mentre il **29,1%** transita in **altro servizio residenziale**⁷⁶, l'8,5% ha un progetto di **affidamento familiare**, il **3,9%** è in **affidamento preadottivo**, mentre il **6,6%** esce per il raggiungimento di una vita autonoma. Si segnala però un elemento di criticità che richiede approfondimento relativo al **12%** che esce per **“destinazione ignota”** - cioè a **fughe dal luogo dell'accoglienza** - riconducibile forse prevalentemente ai minorenni migranti soli.

Non è disponibile il dato relativo al **numero delle strutture di accoglienza**, per cui l'ultimo disponibile risale al 31.12.2017 e indicava un totale di **4.076** strutture di accoglienza di soggetti di minore età con numero medio di ospiti pari a **7,9**⁷⁷. Il rapporto del MLPS indica dati percentuali e non ci permette di conoscere il valore assoluto delle variabili indagate. In riferimento quindi alle strutture di accoglienza i dati indicano la **prevalenza delle comunità socio-educative (43,3%)** quale tipologia più diffusa, **le comunità familiari** sono al **17,7%**, **le comunità bambino-genitori** sono al **12,8%** e **gli alloggi ad alta autonomia** sono al **18,7%**.

Per quanto riguarda la situazione delle Comunità terapeutiche per minori di età, i dati di seguito riportati sono stati principalmente acquisiti da siti nazionali,

⁶⁸ 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 n. 46 - Istituto degli Innocenti, Firenze.

⁶⁹ Art. 2 - comma 2 - Legge 184/83 seguito della modifica di cui alla Legge 149/01 recita “per i minori di età inferiore ai sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare”. l'inserimento in comunità di tipo familiare riguarda tutti i casi in cui l'affidamento familiare non sia possibile e in ogni caso le comunità devono essere “caratterizzate da organizzazioni e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia”.

⁷⁰ Quaderni della ricerca sociale 49, op. cit. <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Quaderni%20della%20Ricerca%20Sociale%2049%20-%20Rilevazione%20dati%20bambini%20e%20ragazzi%20in%20affidamento%20anno%202019/QR5-49-Minorenni-affidamento-servizi-residenziali-2019.pdf>

⁷¹ I dati indicano una diversa distribuzione dell'accoglienza nelle diverse regioni: le regioni che evidenziano un numero significativo di minorenni accolti nelle comunità sono Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna mentre Calabria, Basilicata, Provincia di Bolzano e Valle d'Aosta evidenziano numeri di accoglienza molto limitati.

⁷² Ibidem.

⁷³ MLPS, op. citata. - la presenza di minorenni migranti soli nelle strutture residenziali hanno segnato una presenza significativa coerentemente con i flussi migratori segnando un'evidente e importante integrazione al Sistema nazionale (Servizio Integrazione e Accoglienza - SAI). La percentuale di presenza di minorenni migranti soli ha raggiunto il 54,9% nel 2017 e il 39,7% nel 2018.

⁷⁴ MLPS, op. cit.

⁷⁵ MLPS, op cit.

⁷⁶ Il passaggio ad altra comunità è elemento che deve essere approfondito ulteriormente per capirne le cause e individuare strategie e misure di contenimento della “discontinuità” dei processi di accoglienza stante il valore della continuità relazionale nel percorso di accompagnamento dei bambini e ragazzi in comunità residenziale.

⁷⁷ AGIA (2019) - AGIA (2019) - la tutela dei minorenni in comunità: terza raccolta dati sperimentali elaborata con le procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni 2016-2017 - <https://www.garanteinfanzia.org/news/terza-raccolta-dati-sperimentale-sui-minorenni-comunita>



regionali, provinciali, comunali, Ministero della Salute, siti per bandi di accreditamento⁷⁸. Ogni Regione stabilisce, mediante codici di identificazione differenti, la natura dell'intervento, gli standard e le linee guida per ogni tipologia di struttura. La ricerca iniziale di mappatura ha rilevato **70 comunità terapeutiche** per minori di età distribuite in tutte le Regioni, eccetto Friuli V.G., Molise, Basilicata e Calabria. Il sopracitato numero complessivo delle comunità terapeutiche non risponde alla domanda e al fabbisogno nazionale, che è **quasi raddoppiato negli ultimi 2 anni di pandemia**. Dai dati disponibili emergono alcune osservazioni relative alla scarsità di neuropsichiatri/psichiatri, di educatori e di infermieri; estreme differenze nelle varie regioni di standard⁷⁹, sia gestionali (personale) richiesti⁸⁰ che in relazione all'entità delle rette corrisposte; necessità di cura del passaggio ai servizi per adulti (CPS/CSM) al raggiungimento della maggiore età; necessità di individuare strutture di pronta accoglienza e/o alta intensità con l'obiettivo di occuparsi per tempi brevi, di minorenni con diagnosi complesse di antisocialità e grave discontrollo degli impulsi.

È necessario evidenziare la preoccupante negativa narrazione che in questi ultimi anni accompagna il sistema di accoglienza (affido e comunità) con ripercussioni gravi sia sulle famiglie d'origine sia sui soggetti di minore età che devono essere temporaneamente allontanati dalla propria famiglia a scopo di tutela e protezione. In tale contesto di pregiudizio negativo si collocano i contenuti dei disegni di legge⁸¹ di modifica della Legge 184/83 e della Legge 149/01⁸² e in tal senso sono state sollevate preoccupazioni da molte Organizzazioni della società civile⁸³. Inoltre con riferimento alla **commissione d'indagine per le comunità residenziali** istituita in applicazione della Legge 107/20 quale forma ulteriore di controllo si evidenzia che **già esistono tre livelli di controllo** normativamente previsti (procura minorenni/TM, Regione/organo vigilanza, Ente Locale/progetto quadro⁸⁴) e che in tutti i Rapporti CRC si raccomanda venga esercitata la puntuale e coe-

rente azione di controllo degli organi preposti anche attraverso l'incremento dell'organico delle Procure per minorenni presso i 29 Tribunali per i minorenni senza peraltro ulteriori oneri per lo Stato.

Gli operatori delle strutture residenziali, impegnati quotidianamente nella cura, segnalano un indubbio peggioramento della salute psicofisica e mentale dei ragazzi/e accolti/e, non solo per gli esiti della situazione pandemica. Si tratta di un deterioramento serio della condizione giovanile che fatica a essere priorità nell'agenda politica e che richiama l'**urgenza** non più rinviabile del processo di **integrazione sociosanitaria quale livello essenziale territoriale a sostegno del sistema di accoglienza** e dei soggetti di minore età in generale.

Si segnala con soddisfazione che nel mese di dicembre 2021 è stato attivato un unico tavolo **nazionale presso il MLPS per il monitoraggio e l'aggiornamento delle linee di indirizzo nazionale per l'affidamento familiare e l'accoglienza in strutture residenziali**⁸⁵ in cui far confluire le acquisizioni, le innovazioni e le ridefinizioni di contenuti, processi, azioni e opportunità alla fine di rendere sostenibile il sistema di accoglienza nel superiore interesse dei soggetti di minore età e delle loro famiglie. Per tale ragione e al fine di rendere omogenea sull'intero territorio nazionale la qualità della risposta di accoglienza a favore di tutti i soggetti di minore età è necessario e non più rinviabile che **tutte le regioni adottino le linee di indirizzo nazionali sia in materia di affidamento familiare che di accoglienza residenziale rendendo esigibile il diritto alla non discriminazione**.

Si segnala infine la grave e preoccupante situazione nelle comunità educative relativamente alla **carenza di educatori professionali** sia sotto il profilo quantitativo che di motivazione, attitudine e preparazione universitaria tale da sostenere e garantire la buona tenuta nel lavoro educativo in comunità, reso decisamente molto più complesso stante le mutate caratteristiche dei minorenni accolti sempre più segnati da multiproblematicità e da forme di disagio psichico. Occorre quin-

⁷⁸ I dati sono stati rielaborati dall'Associazione scientifica "Mito&Realtà" che dal 1996 ha questi scopi: studio, ricerca e raccolta dati sul funzionamento delle Comunità Terapeutiche e formazione. www.mitoerealta.org

⁷⁹ In proposito si suggerisce che i controlli relativi all'Accreditamento delle Comunità Terapeutiche per minorenni siano effettuati anche in presenza, tra i valutatori, di almeno una persona esperta di tale tipologia di struttura.

⁸⁰ Si suggerisce di prendere in considerazione di uniformare il nome caratterizzante tale tipologia di Struttura: Comunità Terapeutica (CT) in modo da omologare le varie e frammentate diciture nelle differenti regioni ad oggi (ad es: CRT, STR).

⁸¹ DDL 2897 (Ascari), DDL 2937 (Giannone), DDL 2796 (Bellucci), DDL 2264 (Locatelli), DDL 2102 (Bazoli).

⁸² I lavori della commissione sono fermi da novembre 2021 e non è ancora stato formulato un testo unico.

⁸³ CNCA - CISMAL, SOS Villaggi dei bambini, AGEVOLANDO, CNCM, TNA.

⁸⁴ Art. 9, comma 2 e 3, Legge 184/1983 e s. m.

⁸⁵ Ai lavori del tavolo presso il MLPS partecipano anche organizzazioni/coordinamenti nazionali membri del Gruppo CRC.



di avviare politiche e strategie di seria presa in carico della problematica e di sostegno al lavoro socioeducativo al fine di evitare **il rischio di dismissione/chiusura progressiva delle risorse di accoglienza comunitaria** causando grave danno ai minorenni accolti e a coloro a favore dei quali è necessario prevedere un progetto di accoglienza nel loro superiore interesse.

Neomaggiorenni

Il numero di neomaggiorenni in uscita dalla comunità non ha un riscontro oggettivo e puntuale. Nel “Quaderno della Ricerca Sociale 49” si afferma che al 31.12.2019 la fascia 15-17 anni rappresenta il 47,8% degli accolti (esclusi i Msna) ovvero 6.717 minorenni. Si afferma inoltre che i Msna nelle strutture sono circa 3.000 (per più del 60% di 17 anni di età⁸⁶). Il totale degli accolti nelle strutture tra i 18 e 21 anni è di 2.435 soggetti.

I minorenni e giovani nelle comunità tra i 15 e i 21 anni sarebbero attorno ai 12.000 di cui la metà potrebbero avere un'età compresa tra i 17 e i 21 anni.

Parliamo quindi di **circa 6.000 ragazzi e ragazze, quasi o neomaggiorenni**, ai quali occorre dare una risposta concreta e questo significa considerarli come individui che si apprestano a diventare adulti e che, se lasciati soli, rischiano di non farcela. **I loro principali bisogni** sono inquadrabili in **3 macroaree: relazionale, abitativa e formativo/lavorativa**. I dati della disoccupazione giovanile, se per i giovani con una famiglia alle spalle e un “tetto”, destano enormi preoccupazioni, per coloro che sono senza il supporto della famiglia causano gravi ripercussioni per il loro presente e per il loro futuro, già in parte compromesso dai vissuti traumatici e turbolenti della minore età. È inoltre assente la certezza di una formazione opportuna e finalizzabile, in particolare per quanto riguarda gli studi universitari.

Il tempo assume un ruolo determinante affinché gli obiettivi di ogni ragazza e di ogni ragazzo che si affaccia al futuro in autonomia possano essere raggiunti in sintonia con le loro caratteristiche personali. Non può essere la maggiore età o il termine del prosieguo amministrativo il “tempo” di riferimento. Deve essere un tempo soggettivo, non legislativo. Un tempo che ne-

cessita di essere preparato fin dalla minore età.

Il **Progetto Educativo Individualizzato (PEI)** deve prevedere un affondo specifico sui processi di apprendimento delle competenze di autonomia nell'ambito della gestione degli spazi abitativi, nella conoscenza del territorio e di quello che esso offre agli adolescenti e giovani adulti. Il PEI deve prevedere azioni specifiche dedicate alla partecipazione della persona di minore età alle decisioni che la riguardano, alla definizione degli obiettivi, alla condivisione delle attività per raggiungerli, al monitoraggio delle stesse, in un'ottica di corresponsabilità e di tensione generativa. Le comunità residenziali, in stretta collaborazione con i servizi sociali che hanno in carico i minorenni accolti, devono porre un'attenzione dedicata al “dopo”, immaginando insieme alle ragazze e ai ragazzi gli scenari possibili e valutare di conseguenza le azioni da realizzare in una prospettiva non più solo riparativa e protettiva, ma di slancio e di programmazione futura.

Di conseguenza, laddove si prevede **la necessità di accompagnare gradualmente un percorso di autonomia**, occorre definire, sostenere, finanziare e attivare progetti di accompagnamento abitativo in appartamento di semi autonomia e di tutoraggio sociale, come risposta di un territorio ai care leavers. Il sistema di presa in carico e di tutela, possibilmente anche collaborando con i servizi sociali per l'età adulta, dovrebbe valorizzare il proprio operato a favore delle ragazze e dei ragazzi che si apprestano a concludere l'accoglienza, focalizzando l'attenzione sui percorsi di autonomia in un'ottica di progettazione, realizzazione e gestione di programmi efficaci e capaci di intercettare la rete sociale potenzialmente in grado di accogliere le richieste dei care leavers, offrendo soluzioni e opportunità partecipate, in grado di ridurre il rischio di scivolamento nella solitudine, nel disagio e nella trasmissione intergenerazionale dell'inadeguatezza genitoriale.

I progetti dedicati ai neomaggiorenni, a tal fine, dovrebbero essere inseriti in una programmazione condivisa e strutturata tra servizi di tutela e servizi per adulti con il coinvolgimento di altri “soggetti”, anche solo indirettamente coinvolti nel sostegno all'infanzia e all'adolescenza (es. aziende, cooperative sociali, enti di formazione professionale, locatari di abitazioni,

⁸⁶ Report mensile Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA) in Italia, Dati al 31 dicembre 2019, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione Divisione II, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report-MSNA-mese-dicembre-2019.pdf>



agenzie per la casa, associazionismo culturale e sportivo).

Nel 2018 l'approvazione del **Fondo** per la crescita e l'assistenza per coloro che, al compimento della maggiore età, provengono da contesti di accoglienza eterofamiliare in seguito ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria⁸⁷, ha per la prima volta riconosciuto a livello politico e dato centralità ai diritti dei care leavers non Msna.

Ne è seguito l'avvio dal 2019 della **sperimentazione "Care Leavers"**, diretta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con l'Assistenza Tecnica dell'Istituto degli Innocenti, tesa a rendere strutturale un percorso di accompagnamento che, a partire dai bisogni lavorativi, formativi e abitativi, dedica ad ogni beneficiario un Tutor per l'Autonomia e una Borsa, laddove non fosse possibile l'accesso al Reddito di Cittadinanza. I territori coinvolti - talvolta per la prima volta - si formano, si interrogano e si impegnano attorno ad un macroprogetto di *leaving care*, che sta portando a progressive trasformazioni nelle pratiche di tutela, vincolate ora a pensare a quel "dopo" lasciato per troppo tempo in balia degli eventi. Tavoli di lavoro regionali e locali dedicati ai care leavers, equipe multidisciplinari dedicate ad ogni beneficiario, spazi partecipativi di gruppo dedicati ai beneficiari in ottica valutativa e di socializzazione.

La qualità degli interventi a favore dei neomaggiorenni in uscita dalla tutela è in miglioramento anche se ancora carenti sono le progettualità dedicate ai neomaggiorenni di origine migratoria e ai neomaggiorenni particolarmente vulnerabili. Molti sono stati gli obiettivi raggiunti in questi ultimi dieci anni, ma occorre proseguire nel lavoro verso una piena garanzia di diritti a favore di tutti i care leavers, estendendo il fondo care leavers anche ai neomaggiorenni di origine migratoria e ai ragazzi/e sottoposti/e a procedimenti penali.

Pertanto, il **Gruppo CRC** raccomanda:

1. Al **Ministero della Salute**, al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, alla **Conferenza delle Regioni** di garantire in tutte le Regioni l'esigibilità del diritto all'integrazione socio-sanitaria a supporto dell'intero sistema di accoglienza;
2. Al **Ministero dell'Università e della Ricerca**, al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, alla **Conferenza delle Regioni** di prevedere politiche attive atte alla ridefinizione dei percorsi e dei programmi di studio per la formazione degli educatori professionali individuando processi di complementarità e pari dignità tra educatore professionale sanitario e educatore professionale sociopedagogico al fine di sostenere adeguatamente il sistema di accoglienza residenziale;
3. Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali**, al **Ministero dell'Interno** e al **Ministero della Giustizia** di garantire il consolidamento del "fondo care leavers" e garantire l'accesso al Fondo care leavers anche ai ragazzi sottoposti a procedura penale e ai neomaggiorenni di origine migratoria.

⁸⁷ Legge di Bilancio 2018, all'articolo 30 B inserisce il "Fondo per la crescita e l'assistenza dei giovani fuori famiglia: 1. Al fine di prevenire condizioni di povertà ed esclusione sociale di coloro che al compimento della maggiore età vivono la propria vita fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, nell'ambito della quota del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, viene riservato, in via sperimentale, un ammontare di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, per interventi, da effettuarsi anche in un numero limitato di ambiti territoriali, volti a permettere di completare il percorso di crescita verso l'autonomia garantendo la continuità dell'assistenza nei confronti degli interessati, sino al compimento del 21° anno d'età".