



## 2. MINORI PRIVI DI UN AMBIENTE FAMILIARE

**40.** Il Comitato raccomanda che l'Italia, nell'ambito delle sue competenze, garantisca un'applicazione efficace ed equa della Legge 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 alternativa 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;

**(d)** modifichi il Testo Unico sull'Immigrazione per specificare esplicitamente il diritto al ricongiungimento familiare e la relativa applicazione a tutti gli stranieri aventi tale diritto, incluse le famiglie che si sono formate in Italia;

**(e)** garantisca in maniera appropriata la scelta, la formazione e la supervisione delle famiglie affidatarie e fornisca loro sostegno e condizioni finanziarie adeguate;

**(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*

Si deve purtroppo anche in questo 9° Rapporto CRC evidenziare che è ancora irrisolta la questione più volte denunciata in merito alla carenza di dati certi, completi e fra loro comparabili in riferimento alla complessa situazione delle persone di minore età fuori famiglia d'origine. Permangono infatti modalità non omogenee di raccolta dei dati da parte delle istituzioni preposte (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISTAT e ora anche Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza), a cui si aggiunge il fatto che i dati raccolti fanno riferimento a scadenze temporali fra loro diverse, rendendo di fatto impraticabile una comparazione anche in tal senso<sup>9</sup>.

Tra le criticità già evidenziate nell'8° Rapporto CRC, in particolare, si reitera la concreta impossibilità di acquisire informazioni importanti circa: le **tipologie** di comunità in cui i minorenni sono accolti; le **motivazioni** che hanno determinato la scelta della risorsa di accoglienza; notizie inerenti ai bambini nella fascia di età 0/6 anni per sapere se siano accolti da soli o con un genitore. Anche rispetto ai minorenni in affidamento familiare permangono gravi carenze rispetto a una rilevazione puntuale del numero e dei motivi della messa in protezione.

Si tratta quindi di gravi carenze che rendono impossibile la ricostruzione puntuale e doverosa della storia di ogni minorenne, al fine di verificare l'appropriatezza della scelta dell'accoglienza e costruire una progettualità futura nel suo superiore interesse. Tali carenze rendono difficile

<sup>9</sup> La rilevazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è tuttora ferma al 31/12/2012; la rilevazione ISTAT è al 31/12/2013, mentre quella dell'AGIA è riferita al 31/12/2014. Nella rilevazione del MLPS non sono inclusi i minorenni presso strutture socio-sanitarie; nella rilevazione ISTAT si fa

riferimento ai minorenni accolti cumulativamente nei "presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari"; mentre la rilevazione AGIA fa riferimento ai dati forniti dalle 29 Procure minorili senza specificare la tipologia delle comunità di accoglienza.



qualunque seria programmazione delle politiche minorili e per le famiglie coinvolte, in ragione della frantumazione e della perdita di continuità del percorso individuale di accoglienza.

Dobbiamo altresì segnalare nuovamente **la mancanza di un sistema informativo nazionale**, che sia costantemente monitorato e capace di restituire con coerenza i dati dei minorenni in affidamento e/o ospitati nei servizi residenziali, al fine di avere una chiara e documentata conoscenza del percorso di vita di ogni minorenne che vive fuori dalla sua famiglia<sup>10</sup>.

È di anno in anno sempre **più urgente la strutturazione compiuta della Banca Dati Nazionale**, quale unico strumento di monitoraggio costante, mediante l'estensione a tutto il territorio nazionale del sistema di rilevazione S.In.Ba (*Sistema informativo nazionale sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie*), in attuazione del Decreto n. 206 del 16 dicembre 2014<sup>11</sup>.

Tra le criticità già segnalate, permane anche la mancanza da sempre dei dati relativi ai bambini che vengono adottati con adozione nazionale e di quelli che, malgrado l'adottabilità, non vengono adottati; informazione che sarebbe utile almeno per avere un quadro delle età e delle situazioni sanitarie e/o di disabilità. Rileviamo inoltre che a questa mancanza di dati sulle adozioni nazionali si aggiunge analoga mancanza sulle adozioni internazionali, i cui numeri mancano da ben due anni, laddove dal 2001 l'informazione era semestralmente fornita dalla CAI. Rimane poi disattesa da anni qualsiasi rilevazione circa il fenomeno dei minorenni fuori famiglia a seguito di un

percorso di adozione nazionale o internazionale andato in crisi (c.d. fallimenti adottivi).

Contestualmente assistiamo all'avvio periodico di *indagini conoscitive* sulla situazione dei minorenni in comunità o affidamento, da parte delle diverse istituzioni dello Stato, che – in alcuni casi – producono un report informativo. Ci sembra utile in questa premessa sottolineare la numerosità di tali indagini che si sono succedute negli ultimi anni, per sottolinearne la ridondanza, la ripetitività e – soprattutto – le difformità metodologiche utilizzate dalle medesime, che non hanno finora contribuito a favorire conoscenza e a orientare concretamente politiche idonee. La **Commissione Giustizia della Camera** ha recentemente avviato l'ennesima indagine conoscitiva sui minorenni fuori famiglia; ce ne era già stata una nel 2003/2004 e un'altra nel 2012/2013. A maggio 2015, anche la **Commissione Infanzia** ne ha avviata una sullo stesso tema, ancora in corso al momento della stesura del presente Rapporto. La Commissione Infanzia ha praticamente promosso indagini sul tema in ogni legislatura: nella XVI ne aveva svolta una sull'attuazione della normativa in materia di adozione e affidamento, come già avvenuto nella XIV e XV legislatura; nella XIV aveva anche svolto un'indagine conoscitiva sull'infanzia in stato di abbandono o semiabbandono e sulle forme per la sua tutela e accoglienza; e nella XIII legislatura aveva prodotto dossier monografici sugli stessi temi. Non si tratta certo di una valutazione negativa sulle indagini conoscitive, strumento comunque utile, ma segnalare che le ripetute indagini appaiono spesso

<sup>10</sup> Si ricorda in proposito il tentativo dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza che, nella prima raccolta dati sui minori collocati in comunità, incoraggiava il dialogo fra i diversi sistemi di raccolta per individuare, con tutti gli organi preposti, procedure chiare ed efficaci al fine di arrivare a una lettura comune e a una definizione condivisa del fenomeno. Si veda il documento "La tutela dei minorenni in comunità – la prima

raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della repubblica presso i Tribunali per i minorenni".

<sup>11</sup> 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 31/05/2010, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 122 del 30/07/2010.



ripetitive, non correlate tra loro e a volte senza esito documentato, in un contesto dove la carenza di dati e di informazioni certe e comparabili rappresenta la reale priorità non più rinviabile.

#### a. Affidamenti familiari

**Non ci sono nuovi dati disponibili:** gli ultimi sono quelli che avevamo già analizzato lo scorso anno – riportati nell'8° Rapporto – forniti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dai quali emerge che **al 31 dicembre 2012** erano 6.750 i minorenni affidati a parenti (6.986 alla stessa data nel 2011) e 7.444 quelli affidati a terzi (7.441 alla stessa data nel 2011)<sup>12</sup>. Il totale dei minorenni in affidamento era dunque di **14.194**, di poco inferiore ai 14.255 inseriti nei servizi residenziali.

Ci limitiamo quindi quest'anno a richiamare alcune **considerazioni critiche** già esposte nel precedente Rapporto: la **perdurante mancanza di approfondimenti specifici sugli affidamenti a parenti**, più volte richiesti dal Gruppo CRC e quanto mai necessari per avere elementi di analisi significativi e utili per una loro corretta valutazione; l'esiguo **numero dei minorenni di età compresa tra 0/2 anni affidati**, rispetto a quelli inseriti in comunità (sono solo il 35,8%!)<sup>13</sup>, nonostante siano conosciute da decenni le conseguenze negative, sullo sviluppo del bambino, della

carezza/deprivazione di cure familiari nei primi anni di vita<sup>14</sup>. Da segnalare, in controtendenza, le **positive esperienze realizzate da diversi Servizi di affido per bambini piccolissimi**<sup>15</sup>, alle quali si sono aggiunti, nel corso degli anni, gli affidamenti di **mamme con bambino**: questa particolare tipologia di accoglienza – sperimentata in diverse realtà<sup>16</sup> – è motivata dalla necessità di favorire nelle madri “lo sviluppo delle capacità genitoriali” e “delle loro abilità sociali verso un percorso di crescita ed autonomia”<sup>17</sup>. Sarebbe pertanto opportuno estendere queste buone prassi a livello nazionale.

Decisamente elevata e crescente era la percentuale di affidi di **minorenni stranieri**: rappresentavano il 16,6% degli affidati; e il 16,2% di loro sono minori stranieri non accompagnati (MSNA).

Il Rapporto ministeriale non segnalava invece il **numero dei minorenni con disabilità** affidati a parenti o a terzi. Tali affidamenti, particolarmente impegnativi, dovrebbero essere adeguatamente incentivati e sostenuti<sup>18</sup>.

Al 31 dicembre 2012, il 74,2% degli **affidamenti era giudiziale** e continua a far riflettere il dato relativo **all'elevata durata degli affidamenti familiari**: il 56,7% dei minorenni è affidato da più di due anni, confermando che la pratica dell'affido “a lungo termine” è ancora una realtà sulla quale si è aperta una

<sup>12</sup> Il Rapporto precisa che “l'oggetto di rilevazione ha riguardato l'affidamento familiare residenziale per almeno cinque notti alla settimana, esclusi i periodi di interruzione previsti nel progetto di affidamento, disposto dai servizi sociali e reso esecutivo dal Tribunale per i Minorenni o dal Giudice Tutelare”.

<sup>13</sup> Le altre percentuali sono così distribuite: i minori della fascia 3-5 anni sono per il 57,3% in affidamento e il restante 42,7% è nei servizi residenziali; quelli della fascia 6-10 anni sono per il 61,4% in affidamento e il restante 38,6% è nei servizi residenziali; quelli della fascia 11-14 anni sono per il 54,2% in affidamento e il restante 45,8% è nei servizi residenziali; quelli della fascia 15-17 anni sono per il 33,8% in affidamento e il restante 66,2% è nei servizi residenziali.

<sup>14</sup> Il Rapporto ministeriale evidenzia che “ci sono Regioni in cui l'accoglienza dei bambini con madri maggiorenni non è scorporata dal dato degli accolti”. I servizi residenziali di

accoglienza bambinogenitore rappresentano il 14,8% del totale, secondo il suddetto Rapporto.

<sup>15</sup> Si veda al riguardo l'intervento del Tavolo Nazionale Affido al XXXIV Convegno AIMMF, del 27-28 novembre 2015, sul tema “Affidamenti dei piccolissimi. Considerazioni, buone prassi e proposte”, disponibile sul sito <http://www.tavolonazionaleaffido.it>

<sup>16</sup> A titolo esemplificativo, il Comune di Torino ne aveva una settantina in corso, al 31 dicembre 2014.

<sup>17</sup> Si vedano le Raccomandazioni al punto 225 delle Linee di indirizzo nazionali per gli affidamenti familiari (<http://www.affidomilano.it/ckfinder/userfiles/files/LINEE%20indirizzo%20nazionali%20affido%20familiare.pdf>).

<sup>18</sup> Per ulteriori approfondimenti sugli affidamenti e sulle adozioni di questi minori, si rimanda al documento del Tavolo Nazionale Affido sul tema, consultabile su: <http://www.tavolonazionaleaffido.it>



riflessione in più sedi<sup>19</sup>. Si segnala al riguardo anche l'indagine conoscitiva della Commissione Giustizia della Camera sull'attuazione della legislazione in materia di adozioni ed affido, avviata lo scorso 1 marzo, che auspichiamo possa concludersi con proposte concrete.

Non va da ultimo trascurata la necessità di garantire la continuità degli interventi socio-assistenziali nei confronti degli affidati che **dopo i 18 anni** continuano a vivere con gli affidatari; situazione sulla quale non abbiamo alcun dato. Dovrebbe invece essere assicurata a questi ragazzi/ragazze la possibilità del prosieguo amministrativo e, come già fatto in alcune delibere Regionali o di Enti locali, dovrebbero essere prorogati i sostegni (compresi i rimborsi spese agli affidatari) fino ai 21 anni. Dovrebbe inoltre continuare la presa in carico da parte dei servizi competenti degli affidati con disabilità, divenuti maggiorenni, che continuano a vivere con gli affidatari, provvedendo anche alle relative tutele giuridiche (nomina dell'amministratore di sostegno, curatore, tutore ecc.).

Tra le risorse e le buone pratiche che andrebbero rafforzate, menzioniamo il **sostegno delle capacità genitoriali e la prevenzione dell'allontanamento dei minori dal loro nucleo di origine**.

Si richiamano nel merito: la necessità, evidenziata anche in altri paragrafi, di un rinnovato e corale impegno istituzionale per la definizione dei Livelli Essenziali degli interventi a favore dei minori, delle

famiglie di origine, delle famiglie affidatarie e adottive, e lo stanziamento delle necessarie risorse finanziarie<sup>20</sup>; l'urgenza di programmare e attuare interventi in un'ottica preventiva, mirati al "Sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza"<sup>21</sup>, valorizzando ed estendendo i risultati positivi della sperimentazione effettuata a livello nazionale nell'ambito del progetto PIPPI, insieme ad altre forme di intervento di affiancamento familiare, variamente denominate, contrastando l'ottica miope e tardo-riparativa denunciata anche in una recente ricerca<sup>22</sup>. La prevenzione degli allontanamenti richiede l'impegno di tutti i soggetti coinvolti nella vita del minore e implica pertanto la necessità di "fare rete" fra famiglia, servizi sociali e, non ultima, la scuola che può svolgere un ruolo importante e lavorare per l'integrazione nel rispetto della storia individuale di ognuno.

Per quanto riguarda il versante istituzionale degli interventi in materia, vanno segnalate le **"Linee di indirizzo per l'affidamento familiare"**, predisposte dalla Cabina di regia del Progetto nazionale **"Un percorso nell'affido"** per promuovere lo sviluppo qualitativo e quantitativo degli affidamenti<sup>23</sup>. A breve dovrebbe essere pubblicato il rapporto conclusivo relativo alla sperimentazione sull'applicazione delle *Linee di indirizzo* in alcuni territori e realtà rappresentativi di tutto il territorio nazionale (Nord, centro e

<sup>19</sup> La tematica della durata e delle possibili conclusioni degli affidamenti, con particolare attenzione a quelli "a lungo termine", sono state oggetto di confronto anche lo scorso anno in più sedi: CNSA, Tavolo Nazionale Affidamento e AIMMF.

<sup>20</sup> Si rimanda, nello specifico, al documento elaborato dal gruppo di lavoro dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza: "Verso la definizione dei Livelli Essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei bambini e degli adolescenti" (2015).

<sup>21</sup> Si veda, al riguardo, lo specifico paragrafo dedicato al "Piano Nazionale d'azione per l'Infanzia" (PNI) del presente Rapporto.

<sup>22</sup> CISMAI – Terre des Hommes, "Maltrattamento sui bambini: quante le vittime in Italia? Prima Indagine nazionale quali-

quantitativa sul maltrattamento a danno dei bambini".

Disponibile qui: [http://cismai.it/wp-content/uploads/2015/02/Dossier\\_TDH\\_CISMAI66d8.pdf](http://cismai.it/wp-content/uploads/2015/02/Dossier_TDH_CISMAI66d8.pdf)

<sup>23</sup> Il Progetto nazionale "Un percorso nell'affido" è stato avviato nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha formato una Cabina di regia insieme al Dipartimento per la famiglia, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, UPI, ANCI, Coordinamento nazionale dei Servizi per l'affido e CNDA. Si segnala il Rapporto di monitoraggio della situazione affidi risalente ad Aprile 2014: "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare": <http://www.affidomilano.it/ckfinder/userfiles/files/LINEE%20indirizzo%20nazionali%20affido%20familiare.pdf> Per informazioni sul Progetto completo, si veda: <http://www.minori.it/percorso-affido>. Cfr. anche il 6° Rapporto CRC, pag. 62.





Sud), per poter validare i contenuti “minimi” a cui esse devono rispondere. Tale attività sperimentale di monitoraggio ha coinvolto il Consorzio Monviso Solidale e i comuni di Trieste, Milano, Genova, Firenze, Alatri, Jesi, Caltanissetta, Salerno e Bari. È auspicabile che l’applicazione delle suddette Linee sia finanziata adeguatamente, provvedendo anche alla necessaria e specifica dotazione e formazione degli operatori.

Precisiamo inoltre che nel **IV Piano Nazionale Infanzia**, predisposto dall’Osservatorio Nazionale per l’Infanzia e l’Adolescenza ma non ancora pubblicato<sup>24</sup>, non è stata approfondita la tematica degli affidamenti familiari – a parenti o a terzi – in quanto si è ritenuto “che le Linee di indirizzo rappresentino un traguardo significativo per orientare i servizi di cura e protezione verso mete uniformi ed omogenee e per contribuire all’affermazione di condizioni di accesso condivise e diffuse ai percorsi di presa in carico”<sup>25</sup>. Il Piano ha invece approfondito le diverse forme di maltrattamento, sottolineando la fattibilità di una presa in carico integrata, che coinvolga i figli e i genitori e che lavori su più livelli (psicologico, educativo, sociale), attraverso l’elaborazione di progetti rispondenti agli specifici problemi di ciascun bambino e ciascuna famiglia. Tale

integrazione potrebbe consentire di operare nella direzione di un recupero della famiglia, limitando la necessità di interventi sostitutivi (adozioni) o di sostegno/ affiancamento a lungo termine (affidamenti familiari). “Gli interventi sostitutivi” – si precisa nella Bozza – “dovranno tuttavia essere attivati nelle situazioni in cui la relazione con i genitori risulti irrecuperabile, secondo una valutazione multidimensionale e multiprofessionale e nei tempi necessari al bambino. Ciò al fine di evitare una cronicizzazione del danno evolutivo che potrebbe risultare successivamente poco modificabile, con pesanti conseguenze sul versante psicopatologico”<sup>26</sup>.

Da segnalare è la **Campagna “Donare Futuro”<sup>27</sup>, partita in otto regioni d’Italia:** Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia e Sicilia. Tale Campagna nasce sulla scia delle iniziative orientate, già a partire dai primi mesi del 2015, a impegnare le Amministrazioni regionali del Centro-Sud Italia, dove sono più marcate le carenze e maggiore è il numero dei minori costretti a vivere “fuori dalla famiglia di origine”, nello sviluppo di adeguate misure per la tutela del diritto dei bambini e dei ragazzi ad avere una famiglia. Le Associazioni hanno individuato cinque proposte urgenti da

<sup>24</sup> Cfr. il IV Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, nella bozza approvata dall’Osservatorio Nazionale per l’infanzia e l’adolescenza in data 28 luglio 2015. Disponibile qui: <http://www.lavoro.gov.it/temie-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/Piano-di-azione/Documents/IV-Piano-%20Azione-infanzia.pdf>

<sup>25</sup> Si richiama in particolare l’approvazione delle Linee guida per l’affido familiare in Friuli Venezia Giulia (DGR 1115 del 12 giugno 2015: <http://www.tavolonazionaleaffido.it/files/Allegato-alla-deliberan.1115-del-12.06.2015.pdf> ). La Regione Liguria ha emesso una delibera di recepimento delle Linee di indirizzo nazionali (DGR 1273 del 18 ottobre 2013) e successivamente le nuove “Linee di indirizzo regionali per l’affidamento familiare” con DGR 535/2015 ([http://www.coordinamentocare.org/public/images/Documenti/Affido/allegato\\_affido\\_dgr\\_535\\_2015.pdf](http://www.coordinamentocare.org/public/images/Documenti/Affido/allegato_affido_dgr_535_2015.pdf)).

<sup>26</sup> Si segnala la recente realizzazione di My Blue Box, il primo portale italiano dedicato alla prevenzione del disagio nei figli di persone affette da un disturbo psichico, realizzato dall’Associazione Contatto Onlus. Nonostante si parli spesso

di salute mentale, è raro che ci si soffermi a riflettere su cosa voglia dire essere figlio di un genitore che soffre di disturbi come la depressione, il disturbo bipolare, la schizofrenia. Sono milioni i bambini e gli adolescenti che, in Italia e nel resto del mondo, vivono in famiglie in cui la madre o il padre (talvolta entrambi) hanno un problema di salute mentale e che si trovano spesso da soli a dover affrontare e gestire gli aspetti legati a questa situazione. Per approfondimenti, si veda: <http://www.mybluebox.it>

<sup>27</sup> Campagna “Donare Futuro”, per la tutela del diritto alla famiglia per i minori del Centro-Sud Italia: <http://www.retsolidali.it/donare-futuro/>. I promotori dell’iniziativa sono undici Associazioni/Reti nazionali: Progetto Famiglia, Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie (ANFAA), Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza (CNCA), Coordinamento Nazionale delle Comunità per Minori (CNCM), Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, Associazione Famiglie per l’Accoglienza, Coordinamento Italiano Servizio contro il Maltrattamento e l’Abuso all’Infanzia (CISMAI), l’Associazione Amici dei Bambini (Ai.Bi.), il Coordinamento CARE, il Forum delle Associazioni Familiari, il Tavolo Nazionale Affidato.



rivolgere a tutti i rappresentanti istituzionali del Centro-Sud, realizzabili in tempi brevi e con impegni organizzativi ed economici assolutamente sostenibili: garantire sostegni economici, sociali e psicopedagogici alle famiglie che adottano bambini disabili o ragazzi di età superiore ai 12 anni; istituire un fondo regionale per l'accompagnamento all'autonomia dei neomaggiorenni che escono da percorsi di affido familiare o di accoglienza in una comunità; promuovere l'affidamento familiare e garantire alle famiglie affidatarie adeguati sostegni, tra i quali il rimborso delle spese che affrontano durante l'accoglienza di bambini e ragazzi e la stipula di apposite coperture assicurative; favorire la diffusione dell'affidamento dei neonati privi di un ambiente familiare idoneo; istituire Tavoli regionali sull'affido familiare, con il coinvolgimento dei Servizi Sociali, dell'Autorità Giudiziaria minorile e delle Associazioni.

Sul versante parlamentare, va segnalata **l'approvazione della Legge 173/2015** – “Modifica alla Legge 4 maggio 1983 n. 184 sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare” – per la quale si sono mobilitate tutte le Associazioni operanti in questo settore, nonché il Coordinamento Nazionale Servizi Affidi (CNSA). Tale Legge non si limita solo a prevedere che **un minore affidato, se dichiarato adottabile** “durante un prolungato periodo di affidamento”, **possa essere adottato dagli affidatari** con i quali ha costruito un forte legame, “sussistendo i requisiti previsti dall'articolo 6” della Legge 184/1983; sottolinea infatti anche la necessità di **tutelare**, nell'interesse del minore, “**la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate durante l'affidamento**”, quando egli “**fa ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento ad un'altra famiglia**

**o sia adottato da altra famiglia**”. Riafferma inoltre il dovere di **ascolto**, da parte dei giudici, del “**minore** che ha compiuto gli anni dodici o anche di età inferiore se capace di discernimento”; valorizza **il ruolo degli affidatari** in tutti i procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità, introducendo l'obbligo per i giudici minorili (e non più solo la facoltà) – “pena la nullità del provvedimento” – di convocare gli stessi affidatari, prima di decidere sul futuro del minore da loro accolto, al fine di acquisire ulteriori elementi di conoscenza sulla sua situazione. Si tratta di un importante riconoscimento del ruolo degli affidatari che d'ora in poi potranno anche inviare agli stessi giudici “memorie scritte nell'interesse del minore”. Coerentemente a quanto già previsto dalla normativa vigente, la Legge 173/2015 conferma **il ruolo e la responsabilità dei servizi sociali** nei progetti di affidamento e in tutte le loro diverse fasi, precisando che il giudice deve tener conto, “ai fini delle decisioni” che dovrà assumere, “anche delle valutazioni documentate” inviate dai suddetti servizi. È stata inoltre **riformata la lettera a)** dell'art.44 della **Legge 184/1983**, stabilendo che un minore – orfano di entrambi i genitori – potrà essere adottato anche da parte di persone che non hanno i requisiti previsti dall'art. 6, ma a lui unite da un preesistente rapporto stabile e duraturo, “anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento”.

Dovranno a questo punto essere attivate le misure necessarie per gestire in modo coerente e coordinato le innovazioni introdotte dalla Legge 173/2015: è necessario che le relative procedure vengano concertate attraverso accordi specifici fra tutte le istituzioni coinvolte,



avvalendosi anche dell'apporto costruttivo delle Associazioni di famiglie affidatarie<sup>28</sup>.

**Pertanto il Gruppo CRC reitera le stesse raccomandazioni:**

**1. Allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali**, nell'ambito delle rispettive competenze, di prevenire l'allontanamento dei minorenni mediante interventi di sostegno alle famiglie di origine e, laddove ciò non si riveli sufficiente, di privilegiare l'istituto dell'affidamento familiare, stanziando finanziamenti adeguati e destinando il personale socio-assistenziale e sanitario necessario per il sostegno al minore, alla famiglia affidataria e soprattutto ai genitori di origine; di effettuare un monitoraggio continuativo sul numero, sull'andamento, la durata e la gestione degli affidamenti;

**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; di contribuire alla corretta attuazione della Legge 173/2015;

**3. All'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza** affinché provveda a convocare un Tavolo di confronto sulla realtà degli affidamenti prolungati e a promuovere una ricognizione e una

riflessione sugli affidamenti familiari a parenti e a terzi, mirate a promuovere tutte le potenzialità di questi interventi.

#### **b. Le comunità di accoglienza per minori**

Con particolare riferimento alla rilevazione del numero di minorenni accolti in comunità, la situazione è molto confusa: non tanto perché manchino i dati, quanto per il fatto che in tale ambito permangono **diverse fonti di rilevazione**, che utilizzano modalità e criteri disomogenei (sia in riferimento al periodo interessato dalla rilevazione, sia agli elementi/dimensioni rilevati) tra Regione e Regione, e tra le varie istituzioni preposte. Al momento della stesura del presente Rapporto, **i dati forniti dal MLPS sono ancora quelli relativi al 31/12/2012<sup>29</sup>**, che indicano 28.449 minorenni fuori dalla propria famiglia<sup>30</sup>, e di questi **14.255 in comunità residenziali<sup>31</sup>**. Prenderemo pertanto in considerazione altre due rilevazioni più recenti: quella dell'ISTAT al **31/12/2013<sup>32</sup>** e quella elaborata dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza (AGIA), al 31/12/2014, sui dati raccolti dalle 29 Procure minorili<sup>33</sup>; tali dati però, oltre a riferirsi a periodi diversi, **non sono stati raccolti con criteri omogenei**, rendendo difficile (e a volte impropria) la comparazione. Per questa ragione, l'analisi rispetterà la separatezza

<sup>28</sup> Le prime indicazioni utili sono fornite nel documento congiunto di Coordinamento Nazionale Servizi Affidi (CNSA) - Tavolo Nazionale Affidato e in quello qui presentato.

<sup>29</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Quaderni della Ricerca Sociale*, n. 31/2015.

<sup>30</sup> Pari al 2,8 per mille sul totale della popolazione di 0/17 anni.

<sup>31</sup> Per il commento dei dati del MLPS al 31/12/2012, si rimanda a quanto contenuto nell'8° Rapporto CRC.

<sup>32</sup> ISTAT, *Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*, al 31 dicembre 2013, pubblicato a dicembre 2015. Disponibile <http://www.istat.it/archivio/7786>

<sup>33</sup> Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *La tutela dei minorenni in comunità*, novembre 2015. È la prima raccolta dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni. La rilevazione AGIA mette in evidenza la necessità di individuare "questioni" significative che siano in grado di orientare la raccolta dati, con particolare

attenzione al verificare se: 1) *vengono effettuati solo e tutti gli allontanamenti necessari a garantire i diritti dei minorenni potenzialmente coinvolti*; 2) *viene effettivamente realizzato un progetto individuale per quel singolo minorenne, che nasca da un'analisi attenta dei bisogni specifici suoi e della sua famiglia di origine e dall'ascolto delle sue istanze*; 3) *ci sia un monitoraggio costante e approfondito delle azioni compiute dai diversi soggetti che entrano in scena e anche dei tempi del collocamento*. La ricerca AGIA evidenzia altresì alcune criticità in merito al reperimento dati, quali: la scarsità di personale negli Uffici delle Procure minorili; la difformità nella raccolta delle informazioni tra i vari territori e l'uso di strumenti non facilmente traducibili in dati; la non comunicazione alle Procure per i minorenni dell'apertura o chiusura delle comunità, da parte delle Autorità preposte all'autorizzazione al funzionamento. Tenuto conto di quanto sopra, appare utile la realizzazione di una scheda unitaria condivisa con le Comunità, chiamate per legge ogni sei mesi a relazionare al Procuratore minorile, al fine di uniformare le dovute informazioni.



delle fonti e provvederà a indicarne *vicinanza/distanza* al fine di favorirne la massima comprensione<sup>34</sup>, attraverso la **comparazione delle due fonti in riferimento alle dimensioni ritenute più rilevanti e significative**. Secondo i **dati ISTAT, i minori di 18 anni ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari<sup>35</sup> sono 17.586** (erano 15.900 al 03.12.2012)<sup>36</sup>, dei quali 10.427 sono maschi (il 59%, pari al 2 per mille della popolazione di pari età) e 7.159 femmine (il 41%, pari all'1,4 per mille della popolazione di pari età). Il tasso dei minorenni ospiti dei presidi è abbastanza omogeneo sul territorio italiano e si attesta intorno al 2 per mille<sup>37</sup>, ma si registrano variazioni significative in alcune Regioni del Sud e in Campania, dove la percentuale è inferiore all'1 per mille.

**I dati raccolti dall'AGIA** indicano che sono **19.245<sup>38</sup>** i minorenni presenti nelle strutture residenziali e manifestano una tendenza in crescita in confronto agli anni precedenti. Tale dato, però, non indica quanti minorenni siano presenti in comunità con un genitore, così come non

è evidenziata la distinzione tra comunità educativa/socio-educativa/familiare e socio-sanitaria/terapeutica. La rilevazione evidenzia però alcuni dati significativi in merito alla distribuzione geografica: il 58,9% dei minorenni in comunità sono nel Centro-Nord, mentre il 41,1% sono nel Sud e nelle Isole<sup>39</sup>.

Il dato maggiormente congruente nelle tre rilevazioni succitate (MLPS, ISTAT, AGIA) è **la percentuale del 2 per mille di minorenni accolti in strutture residenziali<sup>40</sup>**.

Al 31/12/2013 risultavano **adottabili 779 minorenni (pari al 5%)**, tra quelli accolti nelle strutture residenziali<sup>41</sup>. Alla stessa data, i minorenni accolti in **comunità per procedimenti penali ex DPR 449/88** erano **1.894<sup>42</sup>**, mentre sono **1.716 l'anno successivo<sup>43</sup>**.

**I minorenni stranieri accolti in comunità**, secondo la rilevazione ISTAT, sono **6.825** (di cui il 68% maschi) e corrispondono al **6,3 per mille dei residenti stranieri di pari età e al 39% del totale dei minorenni ospiti nei**

<sup>34</sup> Si segnala altresì che alcune Regioni non hanno una rilevazione corretta e completa dei dati. Nello specifico: la Calabria non ha aderito alla rilevazione proposta; la Liguria e la Sardegna, pur partecipando attivamente alla rilevazione, hanno fornito il dato dei bambini e ragazzi presi in carico dai Comuni di appartenenza e collocati nei servizi residenziali sia della Regione, sia fuori Regione. Come già detto in precedenza, la presente rilevazione, invece, riguarda esclusivamente gli accolti nei servizi residenziali del territorio di competenza delle singole Regioni. Pertanto nel Report, per i servizi residenziali, si propone ancora il dato del 2010, riferito all'indagine campionaria del Centro Nazionale. L'Abruzzo, pur avendo aderito alla rilevazione, non ha fornito il dato sull'affidamento familiare, pertanto, anche in questo caso, nel Report si propone il valore del 2010 riferito all'indagine campionaria del Centro Nazionale. Cfr. *Quaderni della Ricerca Sociale*, n. 31/2015.

<sup>35</sup> Si sottolinea ancora che in tutte le rilevazioni citate non vengono indicate esplicitamente le diverse tipologie di comunità presenti sul territorio nazionale e identificabili in: comunità educative, comunità familiari/case famiglia, comunità socio-riabilitative, comunità terapeutiche, comunità mamma-bambino e comunità genitore-bambino. Tale carenza continua a rendere difficile e complessa l'analisi approfondita delle diverse risposte erogate. Peraltro, come già segnalato nei Rapporti precedenti, le diverse rilevazioni non sono in grado di rendere evidente la differenziazione delle offerte di accoglienza comunitaria innovative (comunità diurne in particolare), sviluppate dalle Organizzazioni del privato sociale in accordo con la Pubblica Amministrazione come risposte complementari alla residenzialità. Si tratta di offerte orientate a

tutelare il minore ma, nel contempo, a sostenere e riattivare le competenze della famiglia d'origine, fragile ma non maltrattante.

<sup>36</sup> Pari all'1,7 per mille sul totale degli abitanti di pari età.

<sup>37</sup> In altra parte del testo ISTAT si indica che la percentuale dei minorenni accolti nei presidi è pari all'1,7 per mille sul totale dei minorenni. Il dato non è eccessivamente discordante e si assume dunque la percentuale del 2 per mille quale dato medio sul territorio italiano.

<sup>38</sup> Ci riferiamo alla prima raccolta dati sperimentale, elaborata dall'AGIA insieme alle Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni, dal titolo *La tutela dei minorenni in comunità*, novembre 2015. Disponibile qui: <http://www.vita.it/attachment/9cc24efa-0d8c-4f88-94ba-d1f7fb1d9396/>

<sup>39</sup> In proposito occorre tenere presente che la distribuzione complessiva della popolazione minorile sul territorio nazionale registra il 63,8% di minorenni residenti nelle Regioni del Centro-Nord e il 36,2% di minorenni residenti nelle Regioni del Sud e Isole.

<sup>40</sup> In realtà la percentuale è del 2,8 per mille in base ai dati del MLPS (*Quaderni della Ricerca Sociale*, n. 31/2015); mentre è del 2 per mille secondo la rilevazione ISTAT.

<sup>41</sup> Il dato è reperibile nella rilevazione ISTAT già citata, non è invece presente nella rilevazione AGIA.

<sup>42</sup> Fonte: Ministero della Giustizia – Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità – Servizio statistica.

<sup>43</sup> *Ibidem*.





**presidi**<sup>44</sup> (prevalentemente maschi). In tale contesto, i valori più elevati si registrano in Molise (31 per mille), Sicilia (20 per mille), nella Provincia Autonoma di Trento (15,7 per mille), Lazio (10,1 per mille), Basilicata (16,1 per mille), Calabria e Puglia (entrambe 11,4 per mille)<sup>45</sup>.

Secondo la rilevazione **AGIA**, emerge che il **57% dei minorenni in comunità sono italiani**, mentre il **43% sono stranieri**<sup>46</sup>, di cui circa il **50% (ossia uno su due) sono minorenni stranieri non accompagnati, con una presenza maschile pari al 94,5%**. Si segnala quindi una tendenza in crescita dei minorenni stranieri accolti in comunità, con un rapporto molto vicino a 1 a 1<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda le modalità di accoglienza dei minorenni stranieri non accompagnati, si registra una evidente e insostenibile **infrazione del principio di non discriminazione**, stante l'organizzazione di strutture di accoglienza *per soli minorenni stranieri e con criteri/standard autorizzativi differenti* da quelli previsti dalle normative regionali per le comunità educative. Mancano inoltre nelle suddette comunità operatori formati in ambito etno-culturale, in grado di effettuare un adeguato intervento capace di tener conto della cultura e dei modelli familiari e sociali di provenienza dei minorenni.

**Relativamente alla fascia di età**, la rilevazione ISTAT indica che i bambini tra i 6 e 10 anni ospiti dei presidi sono l'1,1 per mille (circa 3.000 bambini), mentre la percentuale sale a 4,1 per mille<sup>48</sup> (poco più di 7.000 ragazzi/e) nella fascia di età tra i

15 e i 17 anni. La rilevazione AGIA indica invece che i minorenni in comunità con meno di 6 anni sono il 15%; il 14% ha un'età compresa tra i 6 e 10 anni; il 14% tra 11 e 13 anni; e il 57% tra 14 e 17 anni, confermando la tendenza in aumento, già evidenziata nei precedenti rapporti, circa la presenza di adolescenti nelle comunità residenziali.

I dati riportati confermano le preoccupazioni già espresse nei precedenti Rapporti relativamente alla **presenza ancora rilevante di bambini nella fascia di età 0/6 anni nelle strutture residenziali (15%)**<sup>49</sup>.

Si ripropone pertanto la necessità urgente e prioritaria di individuare strategie concrete finalizzate a superare tale pratica, per favorire l'accoglienza familiare (affido familiare o comunità familiare). Si ritiene anche necessario raggiungere un **livello di maggior chiarezza circa le modalità di accoglienza**, perché i **dati non indicano** in quale tipologia di comunità sono accolti i bambini nella fascia di età 0/6 anni e se sono accolti da soli o con un genitore; si tratta di un'informazione molto importante, perché **i bambini così piccoli accolti da soli nelle comunità** sono quelli per i quali si richiede un intervento più urgente, predisponendo specifici progetti di accoglienza familiare.

Una riflessione specifica va fatta anche in merito ai **neomaggiorenni** ancora accolti nelle comunità residenziali, che risultano essere 2.072 al 31/12/2014<sup>50</sup> (erano 1.094 al 31/12/2012<sup>51</sup>), e ai neomaggiorenni in uscita dai percorsi di tutela (8,1% al

<sup>44</sup> ISTAT, *Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*, op.cit.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> Secondo i dati ISTAT, i minorenni di origine straniera, residenti in Italia al 31/12/2014, sono poco più di un milione, pari all'11% della popolazione minorenni presente sul territorio. Di questi, l'88% vive al Centro-Nord, mentre il 12% vive al Sud e nelle Isole.

<sup>47</sup> Al 31/12/2012 (secondo rilevazione MLPS), il rapporto minorenni stranieri/minorenni italiani era pari a 1 su 3.

<sup>48</sup> La percentuale indicata è relativa al numero di minorenni in quella fascia di età residenti in Italia.

<sup>49</sup> Si ricorda ancora che a norma della Legge 184/83, art.2, comma 2, e ss.mm., **per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo in una comunità di tipo familiare**, ovvero in comunità caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia (comma 4 della suddetta norma).

<sup>50</sup> Rilevazione AGIA, novembre 2015.

<sup>51</sup> MLPS, *Quaderni della Ricerca Sociale*, n. 31/2015.



31/12/2013), a favore dei quali permane la necessità irrinunciabile di individuare politiche attive a sostegno dei percorsi di avvio all'autonomia, quale garanzia di diritto all'autodeterminazione e al futuro. Una necessità che è resa ancora più urgente dal progressivo aumento di **adolescenti nella fascia di età 14/17 anni nelle comunità di accoglienza**, così come i dati ci indicano<sup>52</sup>. Si tratta dunque di una questione centrale e non più rinviabile, per la quale è necessario che il Parlamento e il Governo adottino misure e norme adeguate<sup>53</sup>, avvalendosi anche del contributo che le organizzazioni della società civile hanno sempre garantito<sup>54</sup>. Occorre quindi garantire politiche, interventi e misure di sostegno a favore dei ragazzi/e neomaggiorenni nella fascia di età 18/21, in uscita dai percorsi di tutela, al fine di garantire loro il diritto al futuro e valorizzare gli esiti dei precedenti percorsi socio-educativi intrapresi, così da consolidare le acquisizioni raggiunte, implementare le autonomie conseguite, sostenere e promuovere la resilienza.

Per ciò che attiene le **differenze di genere**, i dati ISTAT indicano una presenza femminile del **48%** e maschile del **52%**, nelle strutture residenziali socio-educative e socio-sanitarie; mentre i dati AGIA indicano che i maschi in comunità

sono il **65,8%**, mentre le femmine sono il **34,2%**.

E veniamo ora alle **cause di allontanamento** dalla famiglia di origine. La rilevazione ISTAT indica che il motivo per cui i minorenni entrano in una struttura residenziale è da rintracciare **prevalentemente tra i problemi del nucleo familiare**<sup>55</sup> (nel 61,5% dei casi, pari a **10.825 minorenni**). In particolare, il 42,3% viene accolto nelle strutture residenziali a causa di problemi di incapacità educativa, problemi psico-fisici dei genitori, problemi socio-economici<sup>56</sup>; circa 2.614 ragazzi (14,9%) sono minori stranieri non accompagnati (privi di rappresentanza o assistenza da parte di un parente/ adulto); circa 1.000 (7,5%) sono vittime di abuso e maltrattamento; mentre circa 2.549 (14,5%) vengono accolti per altri motivi. Contestualmente circa 3.000 bambini (20,5%) sono accolti in struttura insieme a un genitore<sup>57</sup>, ne consegue che i minorenni accolti in struttura senza genitori sono pari a 14.586 al 31.12.2013<sup>58</sup>. Tra i minorenni accolti in comunità si segnala la mancanza di dati certi in merito al numero dei minorenni accolti in comunità a seguito di criticità nel percorso adottivo e si ritiene invece

<sup>52</sup> Si segnala che a seguito della Raccomandazione del Consiglio d'Europa del 22 aprile 2013 sull'istituzione del Programma Garanzia Giovani, il MLPS ha avviato il 1 maggio 2014 un Programma operativo nazionale con attuazione regionale che – attraverso la collaborazione con gruppi imprenditoriali – favorisca l'orientamento e l'inserimento lavorativo dei giovani (italiani, cittadini comunitari o stranieri UE) dai 15 ai 29 anni, non impiegati in attività lavorativa o scolastica.

<sup>53</sup> Si ricorda, nel merito, quanto proposto da: PdL Antezza n. 846 del 26/04/2013; DdL Amati n. 64 del 15/03/2013; PdL Brambilla n. 2500 del 30/06/2014. Nessuno di questi atti è giunto a compimento e la questione permane tuttora aperta e senza alcuna risposta politica e attuativa.

<sup>54</sup> Con particolare riferimento all'Associazione AGEVOLANDO, al CNCA, al CNCM, al CISMAI, alla Federazione Progetto Famiglia e a SOS Villaggi dei Bambini Italia.

<sup>55</sup> importante riportare il dato per l'anno 2014 della Regione Lombardia: DGR X/4821 del 15/02/2016 – Allegato B. Tale

rilevazione indica in modo più dettagliato le cause di allontanamento del minorenne dalla propria famiglia d'origine e conferma che gli allontanamenti sono causati in modo massiccio da *gravi problemi di uno o entrambi i genitori (18,9%); gravi difficoltà educative della famiglia (22,8%); grave conflittualità tra genitori (11,7%); violenza, abuso (3,7%)*. I problemi economici, quale concausa, sono pari al 2,9%.

<sup>56</sup> È necessario ricordare ancora che la Legge 149/01 prevede che l'allontanamento dei minorenni dalla propria famiglia d'origine non possa essere disposto per le sole motivazioni economiche. La motivazione economica, se presente, può essere concausa in situazioni di multiproblematicità ma non può mai essere causa determinante.

<sup>57</sup> Per la residua quota pari allo 0,4% il dato sul motivo d'ingresso risulta mancante.

<sup>58</sup> Pur nella consapevolezza che i dati sono stati raccolti con modalità non omogenee, ci sembra utile comunque segnalare che al 31/12/2012 i minorenni in struttura residenziale erano 14.255 (Fonte: MLPS, Quaderni della Ricerca Sociale, n. 31/2015).



necessario acquisire anche questa importante informazione<sup>59</sup>.

In merito ai **tempi di accoglienza** e agli esiti dell'accoglienza stessa, la rilevazione AGIA indica che per il **26,5% dei residenti i tempi di permanenza in comunità sono superiori ai 24 mesi**; mentre per il 73,5% risulta un tempo di permanenza inferiore.

Sugli **esiti del percorso di accoglienza in comunità**, la rilevazione ISTAT indica che il 31,1% rientra nella propria famiglia d'origine; il 10% ha un progetto di affido o di adozione<sup>60</sup>; il 24% viene trasferito in altre strutture residenziali; l'8,1% dei dimessi sono neomaggiorenni; il 17,2% si sono allontanati spontaneamente dalle strutture residenziali; il restante 9,6% fa riferimento a minorenni rimpatriati o a carenza di informazione<sup>61</sup>. Tale dato non è invece presente nella rilevazione AGIA.

Veniamo ora alla **definizione delle identità e dei criteri di qualità delle comunità residenziali**.

La rilevazione AGIA<sup>62</sup> indica che le **strutture residenziali per minorenni attive sul territorio italiano sono 3.192**, con un numero medio di ospiti per struttura pari a 6,7 minorenni<sup>63</sup>. Tale numero, se da un lato conferma che trattasi mediamente di comunità di piccole dimensioni che non superano il numero di 10 ospiti, così come normativamente previsto<sup>64</sup>, dall'altro lascia nell'impossibilità di comprendere le

diverse tipologie di comunità, soprattutto in ragione *delle differenti e non sempre assimilabili denominazioni stabilite dai nomenclatori regionali che ne contrassegnano la fattispecie*<sup>65</sup>. In proposito, si segnala che è stato istituito, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>66</sup>, ed è operativo dal 6 marzo 2015, il **Tavolo tecnico nazionale per la definizione delle linee di indirizzo per l'accoglienza in comunità e la definizione dei criteri di qualità delle comunità di accoglienza**, costituito da rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Regioni. Del Tavolo fanno parte altresì le Organizzazioni e i Coordinamenti nazionali maggiormente rappresentativi e impegnati nell'accoglienza dei minorenni<sup>67</sup>, al fine di favorire – come peraltro richiesto nell'8° Rapporto CRC – una sinergia positiva e un'ampia collaborazione nel superiore interesse del minore. Il Tavolo tecnico ha l'obiettivo di concludere il proprio lavoro entro il 2016. Si ricorda poi che ai sensi della Legge 149/2001<sup>67</sup> **le comunità devono “trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minorenni collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso”**. La norma

<sup>59</sup> L'ultimo dato rilevato risale, in via orientativa, al 31/12/2010 e indica 1.060 bambini (pari a 4%) accolti in comunità, a seguito di interruzione del percorso adottivo; nello specifico, 825 minorenni (pari al 3%) mostrano una storia caratterizzata da crisi adottiva e 235 minorenni (pari all'1%) hanno alle spalle un precedente decreto di adozione e hanno in atto una nuova dichiarazione di adottabilità (Fonte: MLPS-CNDA Minori, *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine* – Quaderno 55, Istituto degli Innocenti, 2011). Cfr. [https://issuu.com/istitutodegliinnocenti/docs/quaderno\\_55](https://issuu.com/istitutodegliinnocenti/docs/quaderno_55).

<sup>60</sup> Si può quindi affermare che, tra i minorenni dimessi dalle comunità di accoglienza, il 41,3% sono reinseriti in famiglia (la propria, affidataria o adottiva) pari a 5.316 minori sul totale dei dimessi al 31/12/2013.

<sup>61</sup> La rilevazione ISTAT indica il 2% dei minorenni dimessi con una “destinazione ignota”. Si ritiene che tale dato vada ulteriormente approfondito, proprio perché l'uscita dalla

struttura residenziale deve essere necessariamente e attentamente monitorata.

<sup>62</sup> Rilevazione AGIA, *op. cit.*

<sup>63</sup> Si segnala ancora la necessità di evitare la riproposizione di forme di istituzionalizzazione camuffate attraverso la ridefinizione puramente formale degli spazi.

<sup>64</sup> D.M. 308 del 21 maggio 2001.

<sup>65</sup> Rilevazione AGIA, *op. cit.*

<sup>66</sup> Istituito con D.D. 10 del 27/01/2015 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali.

<sup>67</sup> art. 9 comma 2 e 3



ha lo scopo di mettere in grado il PM di promuovere, ove necessario, il procedimento per la dichiarazione dello stato di adottabilità. Inoltre prevede che il Procuratore “trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi” e può effettuare o disporre ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati<sup>68</sup>. Tuttavia come denunciato dal Gruppo CRC fin dal 2° Rapporto Supplementare nel 2009 tale meccanismo nella prassi è disatteso<sup>69</sup>, mentre sarebbe auspicabile una sua piena attuazione. Per svolgere tali competenze i Procuratori della Repubblica dovrebbero avvalersi della collaborazione di personale qualificato, ed autonomo rispetto agli Enti gestori, escludendo ogni forma di delega alla Polizia Giudiziaria.

### I dati regionali: quattro Regioni a confronto

In carenza di dati nazionali aggiornati, riteniamo utile segnalare che alcune Regioni virtuose hanno provveduto autonomamente alla rilevazione del numero di minorenni accolti in comunità. Le informazioni non sono organizzate con modalità omogenee e pertanto scegliamo di indicare, qui di seguito, **i singoli dati di 4 differenti Regioni (Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Puglia).**

La rilevazione della **Regione Lombardia**<sup>70</sup> riporta che nel 2013 i minorenni presenti in comunità residenziale erano 1.931, mentre nel **2014** sono **2.070**, di cui: **176** sottoposti a iter penale ex DPR 448/88; **318** sono stati accolti in comunità educativa con la propria madre; **92** sono stati accolti con un

genitore negli “alloggi di avvio all’autonomia”; portando quindi il dato dei **minorenni soli in comunità a 1.521**. Inoltre, **550 minorenni sono ospiti in strutture residenziali terapeutiche** (la tendenza è in leggero aumento rispetto agli anni precedenti). **I neomaggiorenni sono 218, gli stranieri accolti nella fascia di età 0/21 sono pari al 58%** e sono maschi per il 66%; la fascia maggiormente rappresentata è quella tra i 15 e i 18 anni (66%), mentre i bambini di età 0/5 anni sono il 22%<sup>71</sup>. I dati indicano anche che **i tempi di accoglienza in comunità** hanno registrato una **contrazione del periodo**: il 20,8% dei minorenni vi permane per un periodo tra i 7 e i 12 mesi; il 20,7% vi permane per 12-24 mesi; il 27% rimane in comunità per un periodo inferiore ai 3 mesi.

La rilevazione della **Regione Emilia-Romagna**<sup>72</sup> indica che al **31/12/2013** i **minorenni soli** in comunità residenziale sono **1.221** (in lieve crescita rispetto al 2012, ma in diminuzione rispetto agli anni precedenti). Per quanto riguarda il genere, il 63% del totale è di sesso maschile, mentre il 37% è di sesso femminile; la classe di età più numerosa è quella dei ragazzi con più di 15 anni (sono il 63% del totale); i bambini nella fascia di età 0/5 anni sono pari a 5%. I minorenni stranieri accolti sono il 52% del totale. Rispetto ai tempi di permanenza in comunità, i dati evidenziano che il 40% degli inserimenti ha una durata inferiore all’anno, mentre per il 37% dei casi registra un tempo di permanenza oltre i due anni, e tra questi il 16% vive in comunità da oltre 4 anni<sup>73</sup>.

<sup>68</sup> Art. 9 comma 3. “Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.”

<sup>69</sup> 2° Rapporto Supplementare, pag. 72 disponibile su [http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/5\\_\\_AMBIENTE\\_FAMILIARE\\_MINORI\\_PRIVI\\_DI\\_AMBIENTE\\_FAMIL.pdf](http://www.gruppocrc.net/IMG/pdf/5__AMBIENTE_FAMILIARE_MINORI_PRIVI_DI_AMBIENTE_FAMIL.pdf)

<sup>70</sup> DGR X/4821 del 15/02/2016 – Allegato B.

<sup>71</sup> Non è possibile però risalire al dato disaggregato dei bambini nella fascia di età 0/5 accolti in comunità con un genitore (prevalentemente la madre).

<sup>72</sup> Rapporto dell’Osservatorio per l’infanzia e l’adolescenza della Regione Emilia-Romagna, aprile 2015.

<sup>73</sup> Nel 34% dei casi si tratta di accoglienze in comunità educative, mentre il 57% dei casi riguarda l’accoglienza in comunità familiari/case famiglia.





La rilevazione della **Regione Puglia**<sup>74</sup> indica che al **31/12/2013** i minorenni accolti in comunità sono **1.719**<sup>75</sup>; in riferimento al genere, per il 31% dei casi sono femmine, mentre per il 69% sono maschi. La maggioranza dei minorenni è accolta in comunità educative (70,2%); mentre sono accolti complessivamente in comunità familiare e case famiglia il 16,9% dei minorenni<sup>76</sup>. La rilevazione indica che tra i complessivi 2.847 minori presi in carico dai Comuni ci sono 524 minorenni<sup>77</sup> stranieri (18%)<sup>78</sup>, ma non indica quanti di questi sono accolti in comunità residenziale<sup>79</sup>. Per ciò che attiene le classi di età, si evidenzia che il 51,0% è riferito a ragazzi/e tra i 15 e i 17 anni; il 25% a ragazzi/e di 11/14 anni; il 15,2% riguarda minorenni di 6/10 anni; il 6,3% ricade nella fascia di età 3/5 anni; e il 2,6% nella fascia di età 0/2 anni.

La rilevazione della **Regione Piemonte**<sup>80</sup> indica che al **31/12/2013** i minorenni accolti in comunità sono **989**, compresi i bambini accolti con i genitori in strutture per genitore-bambino, che ammontano a 241, riducendo così a **748** il numero dei minorenni **accolti da soli** in comunità residenziale. La maggior concentrazione di presenze si registra nella fascia di età 15/17 anni, mentre per i bambini nella fascia di età 0/5 e 6/10 anni si registra un decremento degli inserimenti tra il 2011 e il 2013, e un lieve incremento nel 2013<sup>81</sup>. I

minorenni stranieri ospiti di comunità sono pari al 23%, di cui il 7% sono minorenni stranieri non accompagnati. Relativamente ai tempi di permanenza in comunità, la durata è inferiore ai 6 mesi per il 16% dei bambini; è tra i 6 e i 12 mesi per il 32%; mentre è di oltre 24 mesi per il 22%.

Pertanto il **Gruppo CRC** raccomanda:

- 1. Al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di dare attuazione alle azioni previste dal Piano Nazionale di Azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (PNA), assicurando l'esigibilità dei Livelli Essenziali delle prestazioni a sostegno delle famiglie d'origine, nel rispetto della loro provenienza culturale, affinché nessun minorenne sia collocato in accoglienza etero-familiare se non necessario, garantendo l'appropriatezza della risposta e il diritto del minore alla partecipazione e all'ascolto;
- 2. Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri** di istituire una regia unitaria delle disposizioni e degli interventi di politica minorile e per le famiglie, al fine di superare l'attuale frammentazione esistente in tale ambito<sup>82</sup>; e di dotare tutti i Tribunali per i Minorenni e le Procure della Repubblica per i minorenni delle

<sup>74</sup> Rapporto di sintesi dei dati della Regione Puglia – Dipartimento promozione della salute, del benessere sociale e dello sport per tutti – Sezione programmazione sociale e integrazione sociosanitaria e Sezione politiche di benessere sociale e pari opportunità – e dell'Osservatorio sociale regionale, *I minori fuori dalla famiglia d'origine*, al 31/12/2013.

<sup>75</sup> Pari al 60% dei minorenni fuori famiglia d'origine. Il restante 40% è in affido familiare.

<sup>76</sup> Si veda il rapporto dell'Ufficio del Garante Regionale dei diritti del minore – Consiglio Regionale della Puglia, "Relazione sul terzo anno di attività", marzo 2015.

<sup>77</sup> Si veda il rapporto dell'Ufficio del Garante Regionale dei diritti del minore – Consiglio Regionale della Puglia, "Relazione sul terzo anno di attività", marzo 2015.

<sup>78</sup> I dati riportati dal rapporto dell'Ufficio del Garante Regionale dei diritti del minore – Consiglio Regionale della Puglia indicano un numero complessivo di 2.983 minorenni fuori famiglia, di cui 822 stranieri (pari al 27,6%).

<sup>79</sup> La rilevazione dice che "la modalità di presa in carico dei minorenni stranieri (di cui la stragrande maggioranza sono non accompagnati) è quasi esclusivamente quella del collocamento in struttura residenziale". Si veda il già citato documento della Regione Puglia.

<sup>80</sup> Fonte: Regione Piemonte – Direzione Coesione Sociale, "Minori in presidio, minori in affidamento familiare", elaborazione dati dell'anno 2013, pubblicati a giugno 2015.

<sup>81</sup> Si registra contestualmente un corrispondente incremento delle accoglienze in comunità genitore-bambino per la fascia di età 0/5 anni: dal 70% del 2012 al 76% del 2013.

<sup>82</sup> Si veda il documento dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, *Disordiniamo! La prima fotografia delle istituzioni centrali e delle risorse nazionali dedicate all'infanzia e all'adolescenza*, novembre 2015. Disponibile su: <http://garanteinfanzia.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/Disordiniamo.pdf>



risorse necessarie al fine di rendere effettivo il controllo e il monitoraggio costante della situazione dei minorenni fuori famiglia, in attuazione di quanto previsto dalla Legge 149/2001, art. 2, comma 2 e Art. 9 commi 2 e 3 nonché dall'art. 25 della CRC;

**3.** Al **Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** di estendere a tutte le Regioni il monitoraggio S.In.Ba e di istituire da subito meccanismi di coordinamento tra le Regioni, per una raccolta dati omogenea e comune a tutto il territorio nazionale, che consenta di avere il numero e la tipologia esatti di minorenni fuori famiglia.