

Tavolo Nazionale Affidato

Tavolo di lavoro delle associazioni nazionali e delle reti nazionali e regionali di famiglie affidatarie

RIFLESSIONE SULLA SITUAZIONE DEI MINORI IN AFFIDAMENTO O IN COMUNITÀ IN ITALIA

in riferimento alla "prime risultanze" dell'indagine "Bambine e bambini allontanati dalla famiglia d'origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità" - dati al 31.12.2010 - Realizzata dal Ministero delle Politiche Sociali e dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza

PREMESSA

Lo scorso 22 novembre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha presentato le *Linee nazionali di indirizzo per l'affidamento familiare*. Il Tavolo Nazionale Affidato ha accolto con plauso questo documento, frutto di un importante lavoro di elaborazione e confronto condotto dal Ministero stesso in seno alla Cabina di Regia del progetto nazionale "Un percorso nell'affido". Lavoro al quale anche il Tavolo Nazionale Affidato ha – seppur in minima parte – contribuito, con delle proposte frutto delle esperienze maturate "sul campo" e di un intenso lavoro di approfondimento e confronto. Pur perfettibili, le Linee di indirizzo rappresentano un documento importante per lo sviluppo qualitativo e quantitativo degli interventi di affidamento familiare e per perseguire una sempre maggiore tutela del diritto dei bambini e dei ragazzi a crescere in famiglia. Occorre tuttavia sottolineare che le buone indicazioni contenute nelle Linee di indirizzo nazionali rischiano di restare in gran parte non attuate – come già avvenuto per il Piano nazionale per l'infanzia del 2011 - a causa della progressiva e deleteria decurtazione delle risorse pubbliche (sia nazionali, che regionali e locali) stanziata per l'affidamento e, più in generale, nel campo delle politiche e degli interventi di protezione e promozione minorile e familiare e dell'intero sistema di *welfare locale*.

Tagli che, abbinati alla annosa ed irresponsabile non definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (la cui determinazione è, alla stregua della ripartizione di competenze posta dalla Costituzione Italiana, compito dello Stato), stanno causando – e continueranno sempre più a causare – una progressiva riduzione della capacità di tutela dei bambini, dei ragazzi e delle famiglie in difficoltà.

LA SITUAZIONE DEI MINORI "FUORI FAMIGLIA" IN ITALIA

Segnali di conferma di quanto sopra denunciato emergono dalle "prime risultanze" dell'indagine "Bambine e bambini allontanati dalla famiglia d'origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità" (dati al 31.12.2010) anch'essa presentata lo scorso 22 novembre dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. In particolare riteniamo importante evidenziare che i **dati sugli affidamenti familiari sono sovente sommati agli inserimenti in comunità** e accorpati sotto la definizione di "*Bambini e ragazzi fuori famiglia*". **Riteniamo confusiva e fuorviante questa commistione, che non consente un'analisi ragionata dei dati stessi.** Peraltro la stessa legge n.184/1983 e s.m. ha stabilito, nell'ambito delle priorità di intervento, che "*Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti (...) è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno*" e che "*ove non sia possibile l'affidamento (...) è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare*".

In riferimento alle priorità sopra richiamate segnaliamo con preoccupazione:

- **La prevalenza del ricorso all'inserimento dei minori nelle comunità piuttosto che in affido eterofamiliare.** Ad un primo sguardo il confronto tra il numero dei minori in comunità e quello dei minori in affido presenta una situazione di sostanziale "pareggio": 14.781 rispetto a 14.528 (per complessivi 29.309 minori). Riducendo però il confronto alle forme di accoglienza "extra-parentali", cioè alle comunità e agli affidamenti etero-familiari (pari al 55% del totale degli affidamenti, cioè a

7.990 minori), emerge che su tre minori collocati all'esterno della cerchia familiare e parentale, 2 sono in comunità e uno è in affidamento familiare.

- **La rilevante frammentarietà dei percorsi dei minori.** La situazione appare assai preoccupante poiché: *«per circa il 40% dei bambini e dei ragazzi accolti non è la prima esperienza di accoglienza (tale percentuale sale al 53% in Valle d'Aosta e al 48% Friuli Venezia Giulia); infatti, di questi: il 7% si trovava presso parenti, amici o conoscenti; proveniva invece da altre collocazioni protette quasi il 53% dei bambini: il 14% viveva con altra famiglia affidataria, circa l'11% in struttura residenziale, l'1% in struttura residenziale sanitaria e analoga percentuale in un istituto penale minorile, un 3% risultava senza fissa dimora (in parte assorbe anche minori stranieri non accompagnati), il restante proveniva da collocazioni eterofamiliari diversificate».*
- **L'elevata percentuale degli allontanamenti disposti sulla base di provvedimenti d'urgenza.** Il 26% degli affidamenti e degli inserimenti in comunità è disposto "in emergenza" (ai sensi dell'art. 403 CC.). In alcune regioni questa quota raggiunge il 50%. Questi dati evidenziano la difficoltà di progettazione da parte dei servizi - *dovuta spesso a carenze di risorse per il sistema di welfare – che rischiano pertanto di operare dando prevalentemente esecutività ai provvedimenti delle Autorità giudiziarie, sulle situazioni che "esplodono", attivando interventi di "emergenza", quindi sovente improvvisati.* Assai ridotta è infatti la possibilità e la capacità di intervenire precocemente, prima che il disagio diventi grave e pericoloso. Gli interventi finiscono spesso con il diventare "tardo-riparativi".
- **L'elevata durata degli affidamenti e degli inserimenti in comunità (dato unificato).** Tra i minori in affidamento o in comunità, la quota di coloro che sono stati accolti negli ultimi tre mesi è del 9%, da 3 mesi a 12 mesi è del 24%, da 12 a 24 mesi è del 19%, da 24 a 48 mesi è del 22%, oltre i 48 mesi del 26%. Quindi circa la metà (precisamente il 48%) dei minori "fuori famiglia" lo è da più di due anni. A ciò si aggiunge che un terzo dei minori "fuori famiglia" non ha più alcun contatto con il padre e che il 16% perde anche quello con la madre. Riteniamo importante anche sottolineare le gravi motivazioni che hanno portato all'allontanamento dei minori: il 37% dei bambini è stato allontanato per inadeguatezza genitoriale, il 9% per problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori, l'8% per problemi di relazioni nella famiglia, il 7% per maltrattamenti e incuria e il 6%, infine, per problemi sanitari di uno o entrambi i genitori. Spesso a queste problematiche relazionali interne alla famiglia si sommano difficoltà economiche, abitative e lavorative di uno o entrambi i genitori. Sarebbe utile conoscere i dati disaggregati per valutare se c'è differenza di durata tra gli affidamenti familiari e gli inserimenti in Comunità. E se ve n'è tra gli inserimenti in Comunità Familiare e quelli in Comunità Educativa.
- **L'elevata percentuale degli affidamenti giudiziali rispetto a quelli consensuali.** Dall'indagine emerge che l'accoglienza è nella maggioranza dei casi una misura che si adotta senza il consenso della famiglia: siamo infatti dinanzi a un affidamento giudiziale nel 69% dei casi. Rispetto al valore medio nazionale, si distinguono per un particolare ricorso allo strumento giudiziale (a parte la Valle d'Aosta, che ha un'incidenza pari al 97%, ma su numeri contenuti) il Piemonte (80%), la Liguria (78%), la Provincia autonoma di Bolzano e la Basilicata (76%). A fronte di questi dati ci chiediamo: quanti di questi ricorsi al Tribunale per i minorenni sono dovuti all'obbligo di rendere giudiziali gli affidamenti consensuali che giungono alla soglia dei 24 mesi? E quanti sono invece gli interventi che nascono già giudiziali per la gravità delle motivazioni che hanno determinato l'allontanamento?

NOTE SULL'INDAGINE

Nell'attesa di poter conoscere il rapporto finale dell'indagine, si evidenziano alcune considerazioni su quanto emerge dal documento "Prime risultanze":

- **Qual è la percentuale degli affidamenti di minori 0-2 anni rispetto agli inserimenti in comunità?** Confrontando i dati degli ultimi anni sui minori 0-2 anni, emerge che la percentuale dei casi in cui l'accoglienza avviene presso famiglie, mentre era pressoché simile tra il 31.12.2007 (40%) e il 2008 (43,2%), nel 2010 salta improvvisamente al 73%. Probabilmente questa forte variazione è da imputarsi alle differenze nei sistemi di raccolta dati più che ad una variazione reale del dato. Urge l'attivazione di un sistema informativo nazionale dei servizi sociali!
- **La difficile classificazione dei servizi residenziali per minori.** Il documento esplora il mondo dei servizi residenziali a partire dalla classificazione proposta dal "Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali", realizzato nel 2009 dal Coordinamento tecnico interregionale per le politiche sociali del CISIS (Centro inter-regionale per i sistemi informativi, geografici e statistici). La disomogeneità tutt'ora

vigente dei modelli e delle definizioni adottate dalla singole regioni riduce la significatività dei dati raccolti dall'indagine e rischia di ingenerare ulteriore confusione. Ad esempio mentre il nomenclatore definisce "Comunità familiare", un presidio residenziale caratterizzato dalla convivenza continuativa e stabile dei minori con le figure educative, in molte regioni questa caratteristica è associata alla dicitura "Casa famiglia" (non presente nel nomenclatore), mentre il termine *comunità familiare* è utilizzato per indicare presidi con operatori turnanti destinati a gruppi ridotti di minori o a minori di età compresa entro certe fasce. In altre regioni ancora il termine "Casa Famiglia" indica il modello della multi-utenza. Urge, su queste e sulle altre tipologie di servizio residenziale, procedere ad una chiarificazione dei contenuti e dei linguaggi, al fine di valorizzare lo specifico di ciascun modello, permettendo letture statistiche non generiche e, soprattutto, favorendo la crescita dei livelli qualitativi dell'offerta complessiva.

- **Come procedono gli affidamenti a parenti?** Dal documento emerge che gli affidamenti a parenti sono il 45% degli affidamenti in corso, il 32% dei quali è giudiziario. Sarebbe necessaria una valutazione qualitativa del fenomeno, come pure occorrerebbe verificare come vengono valutate le capacità affettive ed educative dei parenti e come vengono supportati dai servizi sociosanitari, anche dal punto di vista economico. Attendiamo il rapporto finale dell'indagine per conoscere gli elementi di dettaglio di questo fenomeno.
- **Quali sono gli esiti delle accoglienze?** Sulle motivazioni della conclusione delle accoglienze i dati, accorpati tra affido e servizi residenziali, mostrano che il 34% dei minori rientra in famiglia d'origine, il 33% passa ad un'altra accoglienza, il 7% dei minori va in affidamento preadottivo, l'8% raggiunge una vita autonoma. Sommando le varie percentuali si arriva all'82%. E gli altri?
- **... un timore.** Tra il 31.12.2008 e il 31.12.2010 assistiamo ad una riduzione del numero dei minori fuori famiglia di circa 1.400 unità (passaggio dai 30.700 del 2008 ai 29mila del 2010) pari al 4,6%. Se si tratta di una variazione reale (la disomogeneità dei sistemi di monitoraggio e raccolta dei dati impedisce di dare a questo *gap* una fondatezza assoluta) la differenza, seppur di minima entità, indica una riduzione del numero di minori allontanati. In tal caso dovremmo chiederci se si tratti di una "riduzione del bisogno" (il che sarebbe indicativo di una migliore capacità di prevenzione degli allontanamenti e di un migliore stato di salute delle famiglie di origine) o se, invece, siano i primi segnali di una ridotta capacità di tutela (causata dalla progressiva contrazione delle risorse impiegate nel welfare) che lascerebbe non protetto un crescente numero di bambini e ragazzi.

MINORI IN AFFIDO E IN COMUNITÀ "IN ATTESA DI ADOZIONE"

Le "prime risultanze" dell'indagine evidenziano che «circa il 4% dei bambini presenta una crisi del percorso adottivo, lo 0,8% ha alle spalle un fallimento adottivo – inteso come passato decreto di adozione e attuale decreto di adottabilità – e circa il 7% è in attesa di adozione». Questa frase non è chiara e sono state chieste delucidazioni al Centro Nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza. Cosa si intende per "crisi del percorso adottivo"? Vuol dire che lo 0,8 % dei minori è stato adottato e successivamente nuovamente dichiarato adottabile, dopo una "restituzione" dello stesso da parte dei genitori? Cosa significa "in attesa di adozione"? Significa che per il 7% dei minori in comunità o affidati è stato aperto un procedimento di adottabilità o che invece sono stati già dichiarati adottabili ma non si è ancora individuata la famiglia adottiva?

Di questi minori sarebbe assai interessante conoscere le caratteristiche, quali ad esempio:

- ***l'età e le condizioni psico-fisiche.*** È possibile che alcuni di questi minori non vadano in adozione perché sono adolescenti e/o disabili e quindi per mancanza di famiglie disponibili ad adottarli? O perché sono gli adolescenti stessi a non voler essere adottati? Quanto il numero di famiglie disponibili è correlabile all'assenza/presenza e al grado di adeguatezza di specifici supporti per le adozioni difficili? Dal punto di vista qualitativo sarebbe poi interessante poter approfondire, rispetto agli adolescenti "in attesa di adozione", da quanti anni sono in carico ai servizi, in quali casi si è fatta una precoce ed adeguata valutazione prognostica di recuperabilità delle capacità genitoriali (per alcuni di questi ragazzi, se la dichiarazione di adottabilità fosse intervenuta quando erano ancora piccoli, il passaggio in adozione sarebbe stato assai più semplice).
- ***la durata e le cause dell'attesa.*** Da quanto tempo questi minori *in attesa di adozione* sono stati dichiarati adottabili? Quante sono le attese "brevi", ad esempio di alcune settimane o mesi, legate ai tempi tecnici dell'abbinamento minore/famiglia adottiva e dell'avvio dell'affidamento preadottivo? Quante sono le "attese croniche", di bambini e ragazzi che non vanno in adozione perché non si trova

chi li adotti? Qual è la distribuzione geografica dei minori in attesa di adozione (il che permetterebbe un confronto tra le “velocità medie” dei diversi Tribunali)? Quali sono gli elementi che incidono sulla dilatazione dei tempi delle procedure? Un elemento da porre in risalto è, ad esempio, l’effetto dell’introduzione del giusto processo, con la presenza degli avvocati in tutte le fasi del procedimento. Nella prassi infatti si constata che molti bambini, soprattutto piccoli, accolti in famiglie affidatarie o in comunità, con la previsione di tempi brevi vi rimangono in realtà per anni prima di vedere definita la loro situazione giuridica, anche per via dei ripetuti ricorsi dei genitori, i quali a loro volta vivono situazioni di continui mutamenti, di nuove storie affettive che fanno riaprire speranze, di ricadute, ... Molte volte i Tribunali per i minorenni attendono i vari passaggi prima di avviare i cd. affidi a rischio giuridico presso famiglie aspiranti adottive. Al termine di queste lunghe attese giudiziarie, alcuni bambini sono diventati grandi e più difficilmente “adottabili” o si sono creati legami significativi per cui rimangono nella famiglia in affidamento anche se dichiarati adottabili. Quanti dei minori “in attesa di adozione” si trovano in queste situazioni? Al riguardo si segnala che alcuni Tribunali per i Minorenni dispongono nei loro provvedimenti il “*collocamento temporaneo*” del minore per cui è stata aperta la procedura di adottabilità ai sensi dell’art. 10, comma 3 della legge n. 184/1983 e s.m., collocamento che non viene considerato da alcuni Servizi sociali come affidamento (e quindi non supportato, anche dal punto di vista economico e assicurativo).

- *il collocamento in comunità o in affido*. A tal proposito segnaliamo che, soprattutto se i minori sono portatori di handicap o molto problematici, viene concordata dai Servizi e dalla magistratura minorile la prosecuzione dell’affidamento, anche se adottabili, in quanto, salvo che nel caso della regione Piemonte, se gli affidatari li adottassero perderebbero i supporti socio-economici che ricevono, rimborsi spese compresi, cui non avrebbero accesso se venisse pronunciata l’adozione.

OLTRE L’INDAGINE

Si evidenziano ulteriori dimensioni e aspetti dell’affidamento familiare sui quali sarebbe assai utile poter disporre di dati quantitativi e qualitativi, per i quali si auspica la realizzazione di nuove indagini conoscitive.

- **Incidenza degli affidamenti diurni**. Qual è il numero degli affidamenti diurni? Quali caratteristiche hanno? Dall’osservatorio delle Associazioni e Reti familiari emerge che, salvo alcune zone di eccellenza, l’affidamento diurno sia pochissimo praticato.
- **Ricorso all’affido per i bambini piccoli disabili**. Altro elemento da approfondire è la pratica dell’affidamento familiare per i bambini piccolissimi disabili. Dall’esperienza emerge che molti neonati o bambini piccolissimi disabili, rimangono spesso ricoverati in vari reparti degli ospedali sia perché si è nella fase della verifica dello stato di adottabilità e sia perché nonostante siano dichiarati adottabili, il Tribunale per i minorenni non trova famiglie disponibili alla loro adozione. Questa attesa si prolunga a volte per anni, non rispettando l’intento della legge 149/2001 che dispone l’affido per i bambini al di sotto dei 6 anni e privando questi bambini delle relazioni fondamentali per lo sviluppo psico-affettivo. Spesso il passaggio successivo è un ricovero in strutture medico-pedagogiche da dove difficilmente escono per un successivo collocamento eterofamiliare. In attesa di individuare una famiglia disponibile all’adozione, è necessario offrire a questi piccoli la possibilità di essere accolti all’interno di una famiglia o in una comunità.
- **Famiglie affidatarie e associazionismo**. Qual è il rapporto tra la presenza di famiglie affidatarie e l’attività delle reti e associazioni di famiglie? Sarebbe importante indagare sul numero e sulla tenuta delle famiglie coinvolte in percorsi associativi, sia per rilevarne l’incidenza statistica che per evidenziarne gli effetti qualitativi di tali percorsi.
- **L’aspetto affettivo dell’affidamento**. L’affidamento dovrebbe sostenere e rafforzare i legami familiari, in vista di un reinserimento migliorativo rispetto al momento in cui è stato deciso l’allontanamento. Nel medesimo tempo va tenuto in considerazione il legame che si viene a creare tra i diversi soggetti, in particolare i minori e le famiglie affidatarie, legame che **nell’interesse del minore** va mantenuto anche dopo il termine del provvedimento.
- **Supporti all’autonomia dei neomaggiorenni**. Quali sono i dati inerenti il tema del post-affido? E quali quelli del post-comunità? L’attuale ricerca ci dice che i ragazzi che vengono accompagnati all’autonomia sono l’8% del totale. Quali sono gli esiti finali dei diversi percorsi di tutela minorile? Quanti ragazzi “ce la fanno” a diventare adulti autonomi e socialmente inseriti? Quale continuità hanno i rapporti con la famiglia affidataria o la comunità che li ha accolti? Una ricerca *ad hoc* potrebbe fornire informazioni assai importanti.

SEI RICHIESTE AGLI ORGANI DI GOVERNO CENTRALI, REGIONALI E LOCALI

A nome delle famiglie affidatarie delle Associazioni e delle Reti familiari aderenti al Tavolo Nazionale Affidato e, ancor più, a nome delle migliaia di bambini, ragazzi e famiglie bisognose di sostegno e accoglienza, chiediamo:

- allo Stato, di fissare i livelli essenziali per rendere esigibili i diritti civili e sociali così come previsto dall'Art. 117 della Costituzione italiana a cui deve fare riferimento la definizione delle prestazioni sociali;
- allo Stato e alle Regioni, di completare quanto prima il processo di attivazione di un sistema informativo nazionale dei servizi sociali che permetta di avere dati aggiornati, omogenei, confrontabili;
- alle Regioni, di adottare tutti gli atti normativi necessari a che le recenti Linee di Indirizzo trovino compiuta attuazione nei territori di loro competenza;
- allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali: sotto il profilo economico, di disporre stanziamenti adeguati ad assicurare l'effettiva tutela del diritto dei bambini e dei ragazzi a crescere in famiglia, anche mettendo in conto una revisione degli attuali sistemi di allocazione delle risorse finanziarie; sotto il profilo umano, di implementare la cultura della condivisione della progettualità tra i diversi soggetti, della trasparenza degli atti che riguardano i minori e dell'ascolto dei minori, favorendo forme che ne valorizzino il pensiero e il vissuto;
- alla Conferenza Stato – Regioni, di definire gli standard minimi per le diverse tipologie di comunità a cui le singole normative regionali devono far riferimento, in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, garantendo altresì un effettivo monitoraggio circa l'esistenza e il mantenimento degli standard richiesti, prevedendo atti formali di sospensione o cessazione dell'attività, laddove ciò non si verifici;
- a tutte le Istituzioni competenti in materia di affidamento familiare, di valorizzare, secondo le rispettive competenze, la collaborazione non sostitutiva che può essere offerta dalle associazioni familiari e dalle reti di famiglie, a effettivo supporto e sostegno degli affidatari.

25 gennaio 2013

Ai.Bi. (*Associazione Amici dei Bambini*)

ANFAA (*Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie*)

Ass. COMUNITÀ PAPA GIOVANNI XXIII

Ass. FAMIGLIE PER L'ACCOGLIENZA

CAM (*Centro Ausiliario per i problemi minorili – Milano*)

BATYA (*Associazione per l'Accoglienza, l'Affidamento e l'Adozione*)

CNCA (*Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza*)

COORDINAMENTO AFFIDO ROMA (*Coordinamento degli Organismi del Privato Sociale iscritti all'albo per l'affido del Comune di Roma*)

COREMI – FVG (*Coordinamento Regionale Tutela Minori del Friuli Venezia Giulia*)

PROGETTO FAMIGLIA (*Federazione di enti no-profit per i minori e la famiglia*)

UBI MINOR (*Coordinamento per la tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi – Toscana*)