

TAVOLO NAZIONALE AFFIDO

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

RIFLESSIONE SULLA SITUAZIONE DEI MINORI IN AFFIDAMENTO IN ITALIA

in riferimento al rapporto finale dell'indagine "Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2011" pubblicato nel numero 26 della Collana "Quaderni della ricerca sociale" dalla Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Il Tavolo Nazionale Affidato interviene in merito ai dati riportati nel *rapporto finale* pubblicato nel novembre 2013 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali circa gli affidamenti familiari e i collocamenti in comunità, al 31 dicembre 2011.

1. MINORI IN AFFIDAMENTO E IN COMUNITÀ. QUANTI E DOVE SONO?

Dai dati ministeriali emerge che i minori italiani collocati all'esterno del proprio nucleo genitoriale sono 29.388, dei quali 14.991 inseriti in comunità, 6.986 affidati a parenti, 7.441 in affidamento extra-familiare. Si denota una complessiva coincidenza con i dati quantitativi dell'anno precedente, nel quale i minori in affidamento e in comunità risultavano essere complessivamente 29.309.

La ripartizione regionale evidenzia una forte disomogeneità a livello territoriale con un *range* di variazione molto ampio, tant'è che in Liguria, regione con il maggior numero di minori collocati fuori famiglia rispetto alla popolazione minorile residente, i bambini e ragazzi che non vivono con i genitori sono quasi il triplo di quelli abruzzesi (regione con il minore numero di minori collocati fuori famiglia). Di seguito i dati di tutte le regioni:

Regioni	Numero minori in Comunità	Numero minori in affidamento extrafam	Numero minori affidati a parenti	TOTALE	N°, ogni 1.000 minori residenti
Piemonte	823	687	677	2187	3,2
Valle D'Aosta	24	14	23	61	2,9
Lombardia	2250	1549	725	4524	2,8
Trentino Alto Adige	357	132	110	599	3,0
Veneto	900	656	442	1998	2,4
Friuli Ven. Giulia	200	79	74	353	1,9
Liguria (*)	380	571	109	1060	4,9
Emilia Romagna	1290	821	343	2454	3,6
Toscana	630	594	497	1721	3,1
Marche	421	197	96	714	2,9
Umbria	250	125	95	470	3,4
Lazio (*)	1400	476	684	2560	2,8
Abruzzo (*)	240	46	64	350	1,7
Molise (*)	65	9	21	95	2,0
Campania	1650	289	811	2750	2,4

TAVOLO NAZIONALE AFFIDO

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

Puglia	1100	303	747	2150	3,0
Basilicata (*)	196	36	54	286	3,0
Calabria (*)	500	209	171	880	2,6
Sicilia	2050	440	861	3351	3,7
Sardegna (*)	265	179	381	825	3,4
TOTALE	14991	7411	6986	29388	2,9

Fonte: dati elaborati dal Tavolo Nazionale Affidato sulla base del rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al 31.12.2011. Per le regioni contrassegnate con (*) il conteggio degli affidi a parenti e degli affidi extrafamiliari è effettuato in base alle percentuali aggiornate al 31.12.2010.

2. PREVALENZA DEL RICORSO ALL'INSERIMENTO IN COMUNITÀ.

La 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 a tale priorità l'indagine ministeriale evidenzia, in continuità con gli anni precedenti, la prevalenza del ricorso all'inserimento dei minori nelle comunità piuttosto che all'affido extra-familiare. Sono infatti 14.991 i minori in comunità, rispetto ai 7.411 minori in affidamento extra-familiare: ciò significa che ogni tre minori collocati all'esterno della cerchia familiare e parentale, due sono in comunità e uno è in affido.

Desta ancora più forti preoccupazioni il dato relativo ai minori di età compresa tra gli 0 e i 2 anni. Infatti per questa fascia d'età il numero dei minori in affido raggiunge solo il 39% del totale. Non conosciamo quanti di questi minori sono collocati presso parenti e quanti in affidamento extrafamiliare. Se applicassimo la percentuale media, otterremmo che su quattro minori 0-2 anni "extraparenti" (cioè quei minori che non vivono né con i genitori né sono affidati ai parenti, e quindi, solo coloro che si trovano in comunità e in affido extra-familiare), tre sono in comunità e uno solo in affido familiare. Altro elemento critico, anche per questo dato, emerge analizzando le differenze presenti tra le varie regioni. Infatti si passa dalla Liguria in cui è in affidamento extrafamiliare il 60% dei minori al Molise dove la percentuale è del 12%, cioè ben cinque volte inferiore. Segue la tabella con le percentuali per regione:

Regioni	% affido extrafamiliari sul totale degli minori "extraparenti"
Piemonte	50
Valle D'Aosta	37
Lombardia	41
Trentino Alto Adige	27
Veneto	42
Friuli Venezia Giulia	28
Liguria	60
Emilia Romagna	39
Toscana	49
Marche	32

TAVOLO NAZIONALE AFFIDO

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

Umbria	33
Lazio	25
Abruzzo	16
Molise	12
Campania	15
Puglia	22
Basilicata	16
Calabria	29
Sicilia	18
Sardegna	40

Fonte: dati elaborati dal Tavolo Naz. Affidato sulla base del rapporto del Ministero Lavoro e Politiche Sociali al 31.12.2011.

3. PREVALENZA DI AFFIDAMENTI DI LUNGA DURATA E DI INTERVENTI GIUDIZIALI

Il rapporto ministeriale evidenzia ulteriori elementi di riflessione:

a) L'elevata durata degli affidamenti familiari. Tra i minori in affido, la quota di coloro che sono stati accolti da meno di 12 mesi è del 18,5%, da 12 a 24 mesi è del 20,1%, da 24 a 48 mesi è del 25,9%, oltre i 48 mesi del 33,8%. Quindi quasi il 60% dei minori in affidamento familiare lo è da più di due anni, confermando dunque che la pratica dell'affido "a lungo termine" è realtà concreta su cui è importante continuare a riflettere.

b) 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 d'origine: siamo infatti dinanzi a un affidamento giudiziale nel 74% dei casi, che arrivano fino al 90% in Sicilia. Si tratta di un dato che lo stesso ministero commenta con preoccupazione: «*si conferma la tendenza ad intervenire con lo strumento dell'affidamento familiare rispetto a situazioni molto compromesse, talora caratterizzate da conflittualità o comunque da una scarsa adesione della famiglia di origine al progetto di sostegno*». Tutto questo evidenzia la diffusa difficoltà dei servizi sociali territoriali ad attivare l'affidamento familiare come intervento precoce, di prevenzione del disagio, incentrato sul consenso e sull'alleanza educativa tra due famiglie (quella del minore e quella affidataria), in un'ottica di prossimità e di solidarietà comunitaria.

4. INFORMAZIONI FORNITE DALL'INDAGINE PRECEDENTE, CON DATI AL 31.12.2010

Il rapporto ministeriale nulla dice in merito ad ulteriori elementi conoscitivi di grande importanza. Se ne elencano i principali, corredandoli dei dati al 31.12.2010.

- mancano informazioni inerenti i **rapporti con la famiglia d'origine durante l'accoglienza** (l'indagine al 2010 aveva rilevato un preoccupante 33% di interruzione dei rapporti con il padre ed un 16% di interruzione dei rapporti con entrambi i genitori);
- nulla si dice sulle **cause degli allontanamenti** (nel 2010 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);
- nulla si chiarisce in merito alla **tipologia di comunità residenziale**: quanti minori sono inseriti in una comunità familiare, casa famiglia e/o altre tipologie di offerta caratterizzate dalla presenza di una coppia o adulti residenti? Quanti in una comunità educativa con operatori turnanti? L'indagine del 2010, presentava un approfondimento in tal senso e tentava di offrire - anche se in

TAVOLO NAZIONALE AFFIDO

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

modo non univoco a causa delle diverse classificazioni dei servizi residenziali per minori vigenti nelle varie regioni - alcune notizie circa la collocazione dei minori.

- importante sarebbe avere notizie circa l'incidenza degli allontanamenti disposti sulla base di **provvedimenti d'urgenza** (fenomeno che caratterizzava il 26% degli allontanamenti del 2010);
- non indagato anche il fenomeno della **frammentarietà dei percorsi dei minori** (nel 2010 il 40% dei bambini e ragazzi accolti veniva da una precedente esperienza di accoglienza);

5. ULTERIORI ASPETTI DA INDAGARE

Altre preziose informazioni mancavano già nell'indagine del 2010 e continuano ad essere assenti. Ad esempio sarebbe assai prezioso avere notizie circa:

- gli **esiti delle accoglienze**, per le quali il dato del 2010 si mostrava incompleto, sia perché accorpato tra affidamenti e comunità, sia perché mancante di alcune informazioni (infatti al 2010 risulta 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?)
- **i supporti all'autonomia dei neomaggiorenni**. Quali sono i dati inerenti il tema del post-affido? E quali quelli del post-comunità? L'indagine del 2010 diceva che i ragazzi che vengono accompagnati all'autonomia sono l'8% del totale. L'indagine al 2011 dice che sono 1.023 i ragazzi di 18-21 anni accolti, già in carico nella minore età. Quali sono gli esiti dei diversi percorsi di tutela minorile? Quanti ragazzi "ce la fanno" a diventare adulti autonomi e socialmente inseriti? Quale continuità con la famiglia affidataria o la comunità che li ha accolti? Una ricerca *ad hoc* potrebbe fornire informazioni assai importanti.
- la situazione dei **minori in affido o in comunità in attesa di adozione**. L'indagine 2010 evidenziava che circa il 4% dei bambini era collocato in comunità a causa di una crisi del percorso adottivo, lo 0,8% aveva alle spalle un fallimento adottivo e circa il 7% era in attesa di adozione. Dati sui quali già l'anno scorso il Tavolo Nazionale Affidato aveva chiesto chiarimenti. 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*" 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 tutti questi minori sarebbe assai interessante conoscere le caratteristiche, quali ad esempio *l'età e le condizioni psico-fisiche, la durata e le cause dell'attesa, il collocamento in comunità o in affido*.

Sarebbe necessario un confronto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza, per dare attenzione anche ad ulteriori approfondimenti, quali:

- **l'analisi qualitativa degli affidamenti a parenti**. Dall'indagine emerge che gli affidamenti a parenti sono il 49% degli affidamenti in corso. Sarebbe necessaria una valutazione qualitativa del fenomeno.
- **l'incidenza degli affidamenti diurni**. Qual è il numero degli affidamenti diurni? Quali caratteristiche hanno? Dall'osservatorio delle Associazioni e Reti familiari emerge che, salvo in alcune zone di eccellenza, l'affidamento diurno è pochissimo praticato.
- **il preoccupante numero dei bambini piccolissimi inseriti in comunità rispetto a quelli accolti in affidamento familiare**: come già indicato sopra, al 31/12/2011 i bambini della fascia di età 0-2

TAVOLO NAZIONALE AFFIDO

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

anni sono per il 61% in comunità e per il 39% in affidamento, nonostante siano ampiamente dimostrate sul piano scientifico le conseguenze negative della privazione di cure familiari nei primissimi anni di vita. Ancora oggi, purtroppo, alcuni operatori sociali e giudici minorili preferiscono per questi bambini l'inserimento in strutture residenziali, ritenute erroneamente "neutre"¹.

- **la condizione dei minori (a partire dai bambini piccolissimi) ricoverati in strutture socio-sanitarie e/o riabilitative** o in ospedali, condizione che non è censita dal Rapporto e che rende quindi incompleta la quantificazione delle situazioni di questi minori, cui è di fatto negato in diritto alla famiglia. Dall'esperienza emerge che molti bambini disabili rimangono ricoverati in queste strutture sia perché la verifica della loro situazione si protrae nel tempo, sia perché le Istituzioni preposte non si attivano per trovare famiglie disponibili ad accoglierli in adozione o in affidamento, a seconda delle situazioni. Tale attesa si prolunga a volte per anni, 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 in famiglia.
- **il rapporto tra famiglie affidatarie e associazionismo.** Sarebbe importante avere maggiori informazioni sul rapporto tra l'Ente pubblico e le Associazioni/Reti di famiglie presenti nel territorio, nella realizzazione delle varie fasi del progetto affido. Le modalità con le quali viene riconosciuto il diritto delle famiglie affidatarie ad essere seguite da una Associazione.
- **l'importante presenza di minori stranieri in affidamento e in comunità.** Al 31/12/2011 il 17% dei minori in affidamento familiare è straniero, con incidenze assai diverse tra le regioni, passando dalle punte massime di Umbria (38%), Toscana (30%), Veneto (29%) ed Emilia Romagna (28%) alle incidente minime di Campania (2,7%) e Sicilia (1,2%). Il 13% dei minori stranieri in affido è "non accompagnato". Per quanto riguarda i minori stranieri inseriti in comunità essi ammontano a circa un terzo del totale dei minorenni (con punte più alte in alcune Regioni: 48% Marche, 41% Toscana). Di questi, il 51% sono minorenni stranieri non accompagnati. Sia per l'affidamento familiare che per l'inserimento in comunità emergono percentuali in aumento rispetto agli anni precedenti. Sarebbe opportuno dedicare un *focus* specifico di approfondimento di questa composita realtà.

6. LIMITI STRUTTURALI DEL SISTEMA DI COMUNICAZIONE E RACOLTA DATI

Innanzitutto, sul piano della modalità di analisi e comunicazione, riteniamo che la frequente fusione dei dati relativi agli inserimenti in comunità con quelli relativi agli affidamenti familiari, tutti sotto la generica e fuorviante definizione di "*Bambini e ragazzi fuori famiglia*", non consenta un'analisi ragionata dei dati stessi.

Accanto a ciò occorre sottolineare il permanere di una forte e irrisolta **disomogeneità dei criteri di raccolta dati**, tale da impedire efficaci confronti tra l'indagine del 2011, frutto di un monitoraggio realizzato in collaborazione con le Regioni, e quella del 2010, di natura campionaria e svolta dal Centro Nazionale di Documentazione e Analisi sull'Infanzia e l'Adolescenza.

L'indagine 2011 inoltre evidenzia l'assenza o l'incompletezza delle informazioni relative ad alcune regioni.

¹ V. al riguardo anche il documento del Tavolo LA CONTINUITA' DEGLI AFFETTI DEI MINORI AFFIDATI

TAVOLO NAZIONALE AFFIDO

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

Si conferma pertanto l'assoluta necessità di giungere in tempi rapidissimi alla definizione di **un sistema omogeneo di raccolta dati a livello nazionale** al fine di rendere comparabili i dati stessi e giungere alla definizione di **una banca dati**, attendibile e aggiornata.

7. 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, rinnoviamo quanto già affermato ad inizio 2013 chiedendo:

1. 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;
2. 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;
3. alle Regioni, di adottare tutti gli atti normativi necessari a che le recenti Linee di Indirizzo trovino compiuta attuazione nei territori di loro competenza;
4. 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;
5. 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 verifichi;
6. 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.

6 febbraio 2014

Le Associazioni e Reti del Tavolo Nazionale Affidato.

AIBI (Associazione Amici dei Bambini), **ANFAA** (Associazione Nazionale Famiglie Adottive e Affidatarie), **Ass. COMUNITÀ PAPA GIOVANNI XXIII**, **Ass. FAMIGLIE PER L'ACCOGLIENZA**, **BATYA** (Associazione per l'Accoglienza, l'Affidamento e l'Adozione), **CAM** (Centro Ausiliario per i problemi minorili), **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 Toscano per la tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi).

Il Comunicato è sottoscritto anche da: **Ass. NAZIONALE FAMIGLIE NUMEROSE**, **Ass. COMETA**, **Coordinamento CARE**