

# “Affido, livelli essenziali e misure regionali di tutela del diritto alla famiglia”

in preparazione al Convegno nazionale di studi  
“*CHIAMATI AD ACCOGLIERE. Tutela dei minori e prevenzione dell'abbandono a trent'anni dalla legge sul diritto alla famiglia*”  
Angri (SA), 17 maggio 2013

## 1. I MINORI FUORI FAMIGLIA. SITUAZIONE NAZIONALE E REGIONALE

A fine 2012 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha presentato le “prime risultanze” di una nuova indagine condotta dal *Centro Nazionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza* sul fenomeno dei cd. minori “fuori famiglia”, cioè di quei bambini e ragazzi che sono affidati ad una famiglia o inseriti in una comunità residenziale, che in Italia risultano essere circa 29mila (dati al 31.12.2010)<sup>1</sup>.

Il quadro che emerge dall'indagine è preoccupante ed evidenzia molti fattori di rischio. Sul tema il Tavolo Nazionale Affidato ha elaborato un documento di riflessione<sup>2</sup>, pubblicato nel gennaio 2013 sul sito [www.tavolonazionaleaffido.it](http://www.tavolonazionaleaffido.it), in cui vengono messi in luce i principali punti critici:

- l'elevata percentuale dei minori inseriti nelle comunità educative, rispetto alla quota inserita in affido eterofamiliare (su 3 minori collocati all'esterno della cerchia familiare e parentale, 2 sono in comunità e 1 è in affido familiare);
- l'elevata frammentarietà dei percorsi dei minori (circa il 40% dei minori accolti in affido o in comunità non è alla prima esperienza);
- la forte incidenza degli allontanamenti disposti d'urgenza (oltre un quarto degli interventi di inserimento di un minore in affido o in comunità sono realizzati “d'urgenza” per tutelarne l'incolumità a fronte di gravi rischi);
- la rilevante quota di affidamenti giudiziali rispetto a quelli consensuali (nel 69% dei casi l'affidamento è disposto dal Tribunale per i minorenni);
- l'ampia percentuale di allontanamenti di lunga durata (quasi la metà degli affidamenti e degli inserimenti in comunità durano oltre due anni. Il 50% di questi oltre 4 anni).

Sulla base di questi elementi possiamo asserire che una parte importante degli interventi di accoglienza residenziale realizzati in Italia ha un carattere “tardo-riparativo”, essendo:

- attivata a fronte di situazioni fortemente pregiudizievoli per i minori (i cd. “casi gravi”);
- segnata dal dissenso degli esercenti la potestà e da uno scenario di marcata “cronicizzazione” del disagio familiare;
- caratterizzata da interventi emergenziali e, spesso, frammentari, scarsamente retti da adeguate progettazioni individualizzate.

<sup>1</sup> Ministero delle Lavoro e delle Politiche Sociali, Indagine “Bambine e bambini allontanati dalla famiglia d'origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità (dati al 31.12.2010)”, presentata a Roma il 22 marzo 2012.

<sup>2</sup> Tavolo Nazionale Affidato (2013), *Riflessione sulla situazione dei minori in affidamento e in comunità in Italia*”

I dati offerti dall'indagine del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali evidenziano la presenza di marcate differenze quantitative e qualitative nel sistema di tutela del diritto dei minori a crescere in una famiglia. Ad esempio emergono forti disparità tra una regione e l'altra circa l'entità del ricorso agli inserimenti in comunità e agli affidamenti familiari.

Si passa infatti dai 4-5 minori in comunità ogni 10 minori "fuori famiglia e parenti" di Liguria, Piemonte e Toscana agli 8-9 di Basilicata, Campania, Abruzzo e Molise. Un'altra significativa disomogeneità caratterizza l'incidenza dei provvedimenti di urgenza (segno della difficoltà ad intervenire con progetti preventivi e promozionali, più che di mera e tardiva protezione) che in Campania, Basilicata e Calabria vengono adottati con una frequenza di oltre il 60% più alta della media nazionale. Forti disparità si registrano anche a livello sub-regionale come evidenziato da varie ricerche e osservazioni degli ultimi anni. Il panorama della tutela minorile si mostra, insomma, a macchia di leopardo, con alcune zone di eccellenza circondate da ampie fasce territoriali poco coperte. Incrociando gli indicatori offerti dall'indagine ministeriale, Progetto Famiglia ha composto una sorta di graduatoria delle regioni italiane<sup>3</sup>, evidenziando quali sono quelle virtuose e quali quelle più in difficoltà. In particolare otto regioni italiane, che simbolicamente definiamo "regioni fuori famiglia", mostrano standard molto inferiori alla già mediocre media nazionale. Si tratta di *Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Sicilia, Abruzzo e Molise*. Praticamente tutto il Sud Italia e parte del Centro.

### SPUNTI PER IL CONFRONTO

Quali riflessioni andrebbero portate all'attenzione di amministratori e operatori pubblici, terzo settore e società civile in generale, in merito ai dati nazionali e regionali inerenti i minori in affido e in comunità?

## 2. LA NON ESIGIBILITÀ DEL DIRITTO A CRESCERE IN FAMIGLIA

La riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione Italiana (Legge Costituzionale 3/2001) nel trasferire alle Regioni la competenza legislativa in materia di politiche socio-assistenziali ha attribuito allo Stato centrale il compito di "determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". L'intento del legislatore costituzionale è quindi quello che in materia di tutela civile e sociale venga fissata una soglia minima al di sotto della quale non sia possibile andare e che tale soglia sia la medesima per tutte le regioni. Questa intenzionalità a tutt'oggi non trova adeguato recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale in quanto tali *livelli essenziali* non sono stati fissati. Nel campo specifico dell'affidamento familiare tutto ciò si intreccia infaustamente con le indicazioni contenute nella legge 184/83 e ss. *mm.* che limita alle risorse finanziarie disponibili il sostegno ai nuclei familiari a rischio (art. 1, comma 3), alle famiglie affidatarie (art. 5, comma 4), alle adozioni difficili (art. 6, comma 8). Poiché nulla vincola lo Stato, le Regioni e gli Enti locali circa l'entità minima delle risorse da appostare in bilancio su tali voci, in tempi di crisi finanziaria alcuni potrebbero "legittimamente" azzerare gli interventi di tutela del diritto dei bambini e dei ragazzi a crescere in famiglia. Per completezza va detto che, a partire dai nuovi scenari offerti dai decreti legislativi sul Federalismo municipale e regionale (Decreti legislativi 216/2010 e 68/2011) le Regioni, in stretta condivisione con le Autonomie locali, e al fine di costruire una base omogenea nazionale in materia di diritti civili, si sono incamminate lungo la strada della definizione di alcuni Macro-Obiettivi (cd. obiettivi di servizio) di politica sociale. Tuttavia la grave riduzione dei trasferimenti statali (ridotti di oltre il 95% nel settennio 2007-2013), l'insufficiente impiego di risorse regionali e comunali (molto più attente a temi come l'urbanistica, il turismo, ...), creano uno scenario in cui il "diritto alla famiglia" appare notevolmente sbiadito in quanto gli amministratori restano liberi di appostare i fondi su altre "più importanti" voci di spesa. La mancanza di un dovere specifico in capo

---

<sup>3</sup> Progetto Famiglia (2013) *Graduatoria delle Regioni d'Italia nel campo della tutela dei minori fuori famiglia*.

alla pubblica amministrazione riduce, nei fatti, il diritto dei minori a crescere in famiglia ad un mero interesse, in continua competizione con altri innumerevoli interessi in gioco.

### SPUNTI PER IL CONFRONTO

Tenendo in conto la fase di crisi economico-finanziaria attraversata dal Paese, quali sono – in un’ottica di graduale allargamento – i livelli essenziali nazionali delle prestazioni che per primi andrebbero fissati nel campo della tutela del diritto dei minori alla famiglia?

Quale cammino tecnico e politico andrebbe realizzato per avviare questo processo di definizione?

### 3. LA PETIZIONE POPOLARE AI PRESIDENTI DELLE “REGIONI FUORI FAMIGLIA”

Sull’onda positiva dell’approvazione delle *Linee di Indirizzo nazionali per l’affidamento familiare*<sup>4</sup>, nel febbraio 2013 un gruppo di organizzazioni no profit ha lanciato una Petizione Popolare ([www.dirittoallafamiglia.it](http://www.dirittoallafamiglia.it)) alle *Regioni d’Italia* - per il tramite della *Conferenza permanente delle Regioni e delle Province Autonome* - e con speciale intensità alle *Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Puglia, Sicilia, Abruzzo e Molise*, di recepire sette urgenti misure<sup>5</sup>.

Se ne riportano sinteticamente i contenuti: 1) Sancire solennemente il diritto a crescere in famiglia, mediante un’integrazione degli Statuti Regionali; 2) Assicurare l’esigibilità del diritto a crescere in famiglia, fissando gli *standard obbligatori* dei servizi che i comuni, singoli o associati, dovranno attivare e garantendo lo stanziamento di risorse finanziarie in misura sufficiente; 3) Assicurare un assetto adeguato dei servizi per la famiglia e l’infanzia, tra cui i servizi per l’affido, e riconoscere il ruolo delle associazioni familiari; 4) Promuovere l’affidamento familiare, inteso come strumento che integra, senza sostituire, il ruolo delle figure genitoriali, assicurando ai minori adeguate cure, mantenimento, istruzione e relazioni affettive; 5) Attivare sostegni mirati alle famiglie in crisi, agli affidamenti familiari e alle adozioni difficili, assicurando: adeguate misure di sostegno ai nuclei familiari a rischio al fine di prevenire gli allontanamenti dei figli; la preparazione e il sostegno dei minori, delle famiglie d’origine e delle famiglie affidatarie; l’erogazione agli affidatari di un contributo spese adeguato alle esigenze dei minori accolti; percorsi di accompagnamento verso l’autonomia per gli affidati diventati maggiorenni; il sostegno economico dell’attività svolta dalle reti e dalle associazioni familiari; l’erogazione, ai genitori di minori adottati di età superiore ai dodici anni e a quelli con handicap accertato, di un contributo economico analogo al rimborso spese previsto per le famiglie affidatarie; 6) Monitorare i minori “fuori famiglia”, assicurando rilevazioni ed analisi aggiornate sul fenomeno dell’affidamento familiare e delle comunità per minori; 7) Definire standard minimi nazionali delle comunità per minori, affinché le diverse tipologie siano disciplinate in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale<sup>6</sup>.

### SPUNTI PER IL CONFRONTO

Quali considerazioni è opportuno fare a conferma, approfondimento o modifica delle sette misure proposte dalla Petizione Popolare per la tutela del diritto alla famiglia?

Quali ulteriori misure le Regioni dovrebbero adottare per garantire più compiutamente questo diritto?

<sup>4</sup> Conferenza Unificata Stato, Regioni e Autonomie Locali, *Linee di Indirizzo per l’affidamento familiare*, approvate nella seduta del 25 ottobre 2012 e presentate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il 22 novembre 2012.

<sup>5</sup> Il testo completo delle richieste è visionabile sul sito della Petizione [www.dirittoallafamiglia.it](http://www.dirittoallafamiglia.it).

<sup>6</sup> Le prime sei misure di tutela proposte dalla Petizione sono quelle ritenute prioritarie dal Tavolo Nazionale Affidato e sono più ampiamente illustrate nel documento *“Misure regionali di tutela del diritto dei minori a crescere in famiglia”* del 21 dicembre 2012, scaricabile dalla pagina web [tavolozionaleaffido.it/documenti.html](http://tavolozionaleaffido.it/documenti.html), ad eccezione del punto 5.f tratto dalla Delibera di Giunta della Regione Piemonte n. 79-11035 del 17.11.2003. La settima misura è tratta dal già citato documento del Tavolo *“Riflessione sulla situazione dei minori ...”* e si basa sulla convinzione che un adeguato sistema di tutela del diritto dei minori alla famiglia comprende che tra le possibili risposte a favore del minore e della sua famiglia d’origine in difficoltà possano essere valorizzate le comunità residenziali, laddove il progetto specifico lo richieda.