

L'accoglienza dei minori fuori della famiglia d'origine

L'affidamento familiare e
i servizi residenziali
nelle Marche

report
2020

Indice generale

Premessa.....	4
La normativa nazionale.....	4
La regione Marche, quali norme?.....	6
▶ Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla loro famiglia di origine.....	7
▶ I percorsi che portano all'ingresso dei minorenni in comunità.....	8
AFFIDAMENTO FAMILIARE.....	9
Premessa.....	10
Introduzione.....	11
I dati dell'affidamento familiare nelle Marche.....	13
▶ Numero degli interventi di affidamento.....	14
▶ Minori diversamente abili.....	14
▶ Minori stranieri non accompagnati (MSNA).....	15
Le caratteristiche dell'affido familiare.....	15
▶ Affidi per genere.....	15
▶ Natura dell'affido.....	16
▶ Durata dell'affido.....	16
▶ Nazionalità degli affidati.....	17
▶ Fasce di età degli affidati.....	18
▶ Media degli affidi per ambito territoriale sociale (ATS).....	19
▶ Numero interventi di affidamento per ATS e per anno.....	20
▶ Tipologia affido.....	21
▶ Fasce di età e durata di affidamento.....	22
▶ Fasce di età affido e tipologia di affidamento.....	24
I dati regionali sull'affido in sintesi.....	25
Le associazioni e le reti di famiglie affidatarie.....	25
Le reti nel territorio regionale.....	28
▶ I dati delle Reti.....	29
Le voci delle associazioni.....	30
Conclusioni.....	31
▶ Affermazione e sviluppo dell'affido familiare. I fattori delle difficoltà.....	31
▶ Elementi critici emersi nell'indagine.....	32
▶ Le criticità rilevate dal confronto dei dati regionali con quelli nazionali – anno 2017.....	32
▶ Suggerimenti delle Associazioni di Famiglie affidatarie.....	33
▶ Prospettive.....	33
Confronto con i dati nazionali - anno 2017.....	34
Dati a confronto.....	35
▶ Classi di età.....	35
▶ Minori stranieri in affidamento.....	36
▶ Affidamento secondo il Genere.....	37
▶ Affidamento secondo la tipologia.....	38
▶ L'affido secondo la durata.....	38
▶ Affidamento con disabilità certificata.....	40

ACCOGLIENZA NELLE COMUNITÀ	41
Premessa	43
Gli obiettivi conoscitivi della ricerca	44
Raccolta dati	44
▶ Riferimenti anagrafici dell'ente gestore e il numero di strutture gestite	45
▶ Tipologia di struttura	46
▶ Numero dei posti complessivamente autorizzati	47
Focus	
Bambini e ragazzi nelle comunità terapeutiche	48
▶ Caratteristiche dei minori ospitati	51
▶ Durata della permanenza in comunità	57
▶ Motivazione inserimento in comunità	58
▶ Condizione dei genitori del minore	59
▶ Incontri con i genitori la tenuta dei contatti	60
Conclusioni	61
Prospettive	62
APPENDICE DI APPROFONDIMENTO	63
La normativa di secondo livello	65
Le linee di indirizzo per il sostegno alle famiglie vulnerabili e per la tutela dei bambini e dei ragazzi fuori famiglia (approvate in Conferenza Unificata nel 2017)	66
Le linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali	67
Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni	67
L'Équipe integrata affidò nelle Marche	68
Il sistema regionale di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie	69

I BAMBINI E I RAGAZZI NEI PERCORSI DI PROTEZIONE SOCIALE

L'ufficio del Garante dei diritti della persona, nell'ambito della propria competenza relativa alla tutela dei diritti dei minori, ha avviato la realizzazione di un'indagine regionale sui bambini e gli adolescenti che vivono l'esperienza dell'allontanamento dalla famiglia di origine.

In particolare, ci si è posti l'obiettivo di effettuare una sorta di monitoraggio del numero e delle caratteristiche delle strutture di accoglienza presenti nel nostro territorio, del numero e della tipologia dei minori che vi transitano, del relativo periodo di permanenza. Il presente report illustra gli esiti dell'indagine: ciò al fine di aggiornare e approfondire il quadro di conoscenza di questo fenomeno, per tentare di fornire un supporto alle politiche che intervengono in un contesto sociale particolarmente delicato.

La prospettiva è quella di limitare quanto più possibile l'allontanamento dei minori dalla propria famiglia di origine, attraverso le opportune attività di sostegno alla genitorialità, che veda il coinvolgimento di una rete allargata di protezione sociale. Senza dimenticare, però, che la Convenzione di New York del 1989, sui Diritti del fanciullo prevede che ogni minore temporaneamente o definitivamente privato del suo ambiente familiare, o che non può essere lasciato in tale ambiente, ha diritto a una protezione e ad aiuti speciali dello Stato. Tale protezione sostitutiva si concretizza, principalmente, per mezzo dell'affidamento familiare o del collocamento in strutture adeguate.

L'allontanamento di un figlio dai propri genitori, per motivi legati al suo benessere e alla sua sicurezza, rappresenta uno degli interventi sociali su cui da anni si concentrano molti dibattiti pubblici, caratterizzati, quasi sempre, da un alto livello conflittuale, in un confronto spesso dominato dalle posizioni di denuncia contro le presunte invasività delle decisioni dei giudici e degli operatori dei servizi sociali.

E' necessario riflettere sulla problematica, da un lato valorizzando il sistema di protezione sociale dei minori più in difficoltà, dall'altro prevedendo strategie di riposizionamento e adeguamento del sistema stesso. Perché l'analisi dei vari dati sui minori affidati o in strutture residenziali conferma che il sistema italiano di tutela dei minori è caratterizzato da forme di intervento tardo-riparative. Senza disconoscere il bisogno di interventi di protezione e cura dei minori esposti a situazioni gravemente pregiudizievoli, si deve avere la capacità di intervenire prima, prevenendo l'aggravarsi delle problematiche familiari. Al tempo stesso, occorre rilevare la tendenziale cronicizzazione di molte delle situazioni prese in carico dai servizi, il che ci interroga sulla valutazione dell'efficacia degli interventi di sostegno delle famiglie di origine e di tutela minorile.

La possibilità di costruire un'agenda di temi da sviluppare e di dare risposte convincenti c'è. Soprattutto con un progetto e un lavoro di rete sociale allargato, che veda il coinvolgimento delle istituzioni e degli attori sociali competenti, a partire dai tavoli regionali di confronto già attivati. Con le autorità giudiziarie e i coordinamenti regionali delle strutture di accoglienza e delle associazioni familiari per l'affidamento, nonché con l'ufficio del Garante.

Andrea Nobili

Garante dei diritti della persona - Regione Marche

PREMESSA

Il diritto del minore a una famiglia costituisce oggetto di tutela da parte dell'ordinamento internazionale e nazionale: riguarda, in via primaria, il diritto di ciascun bambino a vivere e a crescere nell'ambito della propria famiglia di origine, a meno che l'allontanamento da essa non sia necessaria a garantire il suo preminente interesse.

Sul punto rileva quanto sancito dalla Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con Legge 27 maggio 1991, n. 176, ai sensi della quale “gli Stati parte vigilano affinché il fanciullo non sia separato dai suoi genitori contro la loro volontà a meno che le autorità competenti non decidano, sotto riserva di revisione giudiziaria e conformemente con le leggi di procedura applicabili, che questa separazione è necessaria nel preminente interesse del minore (art. 9)”. Di analogo tenore risultano gli enunciati espressi nell'art. 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché nell'art. 8 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

LA NORMATIVA NAZIONALE

Dall'analisi della normativa nazionale, in ossequio al principio di gerarchia delle fonti, occorre distinguere tra normativa di primo livello, ricomprendendo in questa categoria le leggi e gli atti aventi forza di legge, e normativa di secondo livello, quali i regolamenti e gli altri atti normativi di livello inferiore (insieme ad alcuni atti amministrativi che da un punto di vista puramente tecnico sono privi di valore normativo ma che, in concreto, sono rilevanti ai fini del presente lavoro).

Il processo di “deistituzionalizzazione” dei minori privi di una famiglia o con una situazione familiare problematica e, in parallelo, il progressivo affermarsi, come rimedio temporaneo, dell'affidamento familiare, è stato realizzato sul piano normativo principalmente da tre leggi:

- 1) Legge n. 184 del 1983,
- 2) Legge n. 328 del 2000,
- 3) Legge n. 149 del 2001 (che ha modificato la Legge n. 184).

Queste tre leggi, infatti, risentendo anche delle indicazioni contenute nella Costituzione (in particolare agli articoli 30 e 31), nonché dei principi che si sono affermati sul piano internazionale, hanno profondamente mutato la disciplina previgente in materia.

In particolare è nella Legge 4 maggio 1983, n.184 Diritto del minore ad una famiglia (come significativamente poi modificata, già dal titolo stesso, dalla Legge n.149 del 2001) che può ravvisarsi la legge-quadro in materia di affidamento familiare e adozione.

L'obiettivo primario di tale legge è quello di garantire la permanenza di ogni bambino nella sua famiglia di origine, facendo sì che l'esperienza dell'affidamento sia solo temporanea e protesa al reinserimento del bambino, nel più breve tempo possibile, nella sua famiglia, allorquando siano stati risolti i problemi di inidoneità temporanea dei genitori.

Si afferma, dunque, l'idea che i bambini, non supportati da una famiglia in grado di accompagnarli nella crescita in modo adeguato, debbano crescere in un'altra famiglia o almeno in una struttura capace di assicurare un contesto di tipo familiare.

Su questa scia, con l'articolo 2 della Legge 28 marzo 2001, n. 149 Modifiche alla Legge 4 maggio 1983, n. 184, nonché al titolo VIII del libro primo del Codice civile (che ha sostituito l'articolo 2 della L. n.184), si arriverà a

vietare il ricovero di minorenni negli istituti e la conseguente chiusura degli stessi entro il 31 dicembre 2006 (anche se di fatto, a causa di alcuni rinvii, ciò non avvenuto prima del 31 marzo 2009).

La Legge n. 184 tenta, inoltre, di sostanziare anche il principio di cui all'articolo 31 della Costituzione, secondo cui la famiglia deve essere aiutata, non solo con provvidenze economiche, ma con tutta una serie di interventi che le consentano di svolgere il proprio ruolo educativo ed accuditivo. Il diritto del bambino alla "propria" famiglia, o in subordine, ad una famiglia "idonea," sancito dalla legge in esame, porta ad una profonda modifica dell'intero impianto di protezione e, in particolare, ad un sensibile cambiamento di prospettiva circa la natura e la funzione dell'istituto dell'affidamento familiare. Come sopra anticipato, l'affidamento si configura quale misura temporanea, ed è contestualmente un affidamento sia ad una famiglia affidataria che ai servizi sociali territoriali, che devono operare attivamente per utilizzare il tempo di affidamento principalmente al fine di un compiuto recupero della famiglia di origine.

In sintesi i principi fondamentali della disciplina dell'affidamento, contenuti nel Titolo I e nel Titolo I bis della legge stessa sono i seguenti:

- a) il minore ha diritto di crescere ed essere educato nel proprio nucleo familiare (articolo 1, comma 1) e questo diritto può essere "affievolito" soltanto in presenza di specifiche condizioni;
- b) il nucleo familiare in difficoltà deve essere supportato con interventi di sostegno e di aiuto idonei ad evitare l'allontanamento dei minori, le condizioni di indigenza dei genitori, infatti, o del genitore esercente la responsabilità genitoriale, non possono essere di per sé un ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia (articolo 1, comma 2),
- c) solo quando gli interventi di sostegno e aiuto non abbiano consentito alla famiglia in difficoltà di superare il momento di crisi, si deve ricorrere alla misura dell'affidamento. Quando è temporaneamente impossibile per il bambino vivere nella sua famiglia, l'ordinamento italiano predispone l'istituto dell'affidamento familiare (affidamento ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola), quale breve parentesi di vita al di fuori del contesto familiare di provenienza, che consente al minore un percorso di crescita sereno in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno, senza spezzare il legame con la famiglia;
- d) dove non sia possibile ricorrere all'affidamento familiare, è consentito l'inserimento del minore in una comunità; per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare (articolo 2, comma 2);
- e) quando è impossibile per il bambino tornare a vivere nella sua famiglia di origine, lo strumento a disposizione è quello dell'adozione legittimante, che sostituisce il legame affettivo e giuridico con quello della famiglia adottiva.

Nel quadro delineato dalla Legge n. 184, ogni affido nasce dal coinvolgimento di più attori (ovvero, il bambino stesso, la sua famiglia di origine, la famiglia affidataria, le associazioni e reti di famiglie). Tra questi un ruolo primario è ricoperto dal servizio sociale locale.

Ai sensi di quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge: "Il servizio sociale, nell'ambito delle proprie competenze, su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari".

È quindi il servizio sociale che deve concretamente valutare se il minore sia realmente privo di un ambiente familiare idoneo, e se ciò accada solo temporaneamente, rendendo così necessario adottare un provvedimento di affidamento familiare. Sono i servizi sociali locali a doversi attivare per ottenere il consenso al progetto di affido da parte della famiglia originaria del minore, a trovare degli affidatari idonei ad accoglierlo e a disporre

l'affidamento con un provvedimento amministrativo che poi verrà formalmente emesso dal sindaco del comune (o dall'assessore ai servizi sociali) e che sarà reso esecutivo dal giudice tutelare del luogo dove si trova il minore.

Ruolo della magistratura minorile che interviene in caso in cui manchi l'assenso da parte dei genitori esercenti la potestà genitoriale.

LA REGIONE MARCHE, QUALI NORME?

L'articolo 2 della Legge n. 184/83, così come modificata dalla Legge n. 149/01, prevede che:

- il minore, temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto alla famiglia d'origine disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno;
- è consentito, ove non sia possibile l'affidamento nei termini sopra esposti, l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare; per i minori di età inferiore a sei anni, l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare.

La Legge nazionale n. 149 ha dunque rafforzato il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia e, a garanzia di tale diritto, ha previsto che lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengano con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia.

Con DGR n. 202 del 3 giugno 1998, Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla Legge 4 maggio 1983, n.184, e successive modifiche, gli adempimenti relativi all'affidamento familiare sono stati affidati ai consultori familiari, attraverso la costituzione di équipe integrate (vedi tabella seguente), composte da figure professionali quali lo psicologo e l'assistente sociale.

In linea con quanto previsto dalla Legge 184/83, con la Legge regionale del 13 maggio 2003, n. 9, Disciplina per la realizzazione e gestione dei servizi per l'infanzia, per l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie e modifica della Legge regionale 12 aprile 1995, n. 46 concernente: "Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore dei giovani e degli adolescenti", la Regione ha promosso ed incentivato, attraverso la destinazione di apposite risorse finanziarie, i servizi domiciliari di sostegno alle funzioni educative familiari e i servizi di sostegno alle funzioni genitoriali, nella logica sia della prevenzione dell'allontanamento che del recupero della famiglia d'origine del minore in affidamento eterofamiliare.

Con DGR 869 del 17 giugno 2003, Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla Legge 4 maggio 1983, n.184, e successive modifiche, sono state individuate le modalità di attuazione dell'affidamento familiare. In particolare è stato disposto che, per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati d'intervento in materia di affidamento familiare, le AA.SS.LL. e i Comuni provvedano alla designazione del personale sanitario e sociale per la costituzione dell'équipe integrata per l'affidamento familiare e sottoscrivano i protocolli metodologici ed operativi per l'organizzazione e la gestione del servizio in ambito locale.

Nelle Marche, pertanto, in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale, è previsto l'inserimento di un minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in una comunità educativa, solo nel caso in cui non sia possibile provvedere all'affidamento.

Con la Legge regionale del 1 dicembre 2014, n. 32 Sistema regionale integrato dei servizi sociali a tutela della persona e della famiglia, la Regione Marche ha inteso disciplinare in modo strutturale le condizioni per una efficace integrazione socio sanitaria e stabilire uno spazio certo per tutti i settori del sociale, non legati alla sanità,

in grado di integrarsi con il quadro generale delle politiche di welfare per garantire la prevenzione, il contrasto e la rimozione delle cause del disagio e dell'emarginazione sociale. Una legge che ha alla base il sostegno delle famiglie, particolarmente con minori persone disabili o anziani non autosufficienti, quale soggetti centrali e attivi nella costruzione del sistema di solidarietà sociale. Le norme della 32 prevedono, dunque, un riordino ed un consolidamento delle esperienze e delle buone prassi territoriali, al fine di rendere organico l'intervento, potenziando le funzioni dei Ambiti Territoriali Sociali (ATS), al fine di favorire una più ampia progettazione e incentivare l'associazione dei Comuni a prescindere dalle loro dimensioni .

Importante, altresì, è la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni, con la conseguente creazione delle premesse per la realizzazione di una effettiva rete per il contrasto delle povertà estreme e la istituzione di un fondo unico delle politiche sociali diviso nei vari settori per l'ottimizzazione delle risorse.

► Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla loro famiglia di origine

Tali interventi si ispirano ai principi della L.184/83, così come modificata dalla L.149/01, per cui il minore, temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurarli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.

La Regione Marche ha adottato uno specifico modello organizzativo territoriale per sostenere l'affido attraverso l'implementazione di una rete di servizi socio-sanitari adeguati ed omogenei su tutto il territorio e attraverso l'istituzione di "Équipe integrate di Ambito per l'affidamento familiare".

Ove non sia possibile procedere con un progetto di affidamento, si prevede l'inserimento del minore in strutture residenziali. Per tale motivo con la L.R. n. 20/2002 poi modificata dalla L.R. 21/2016, la Regione Marche ha disciplinato la materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semi residenziale ed in particolare sono state regolamentate le tipologie delle strutture di accoglienza per minorenni stabilendone i requisiti strutturali ed organizzativi. Inoltre dal 1994, con la L.R. n. 7/1994, vengono assicurati annualmente, dalla Giunta Regionale, contributi economici ai Comuni che sostengono spese per i minori temporaneamente allontanati dal proprio ambiente familiare, siano essi collocati in affidamento familiare che in inseriti in strutture residenziali.

In coerenza con la succitata L.R. 7/1994, con la DGR 865/2012 e s.m.i. sono stati approvati gli interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla loro famiglia di origine, nonché i criteri relativi al trasferimento dei contributi a favore dei Comuni per le spese sostenute in proposito. L'efficacia ed efficienza di tali criteri ne hanno determinato il consolidamento negli anni, pur con le opportune continue integrazioni.

Pertanto posto l'istituto dell'affido quale prioritario intervento a sostegno del diritto del minore a crescere in ambiente familiare, la Regione ha mirato ad incentivare il ricorso a tale istituto anche attraverso la garanzia di un adeguato sostegno economico alle famiglie affidatarie tramite l'individuazione di un parametro di riferimento regionale, corrispondente alla pensione di invalidità per gli invalidi oltre i 60 anni, oggettivo e collegato ad una indicizzazione di adeguamento. Ha inoltre previsto delle variazioni rispetto al parametro base, in relazione a minorenni in situazioni di particolare fragilità, nonché diversificazione delle quote rispetto alle varie tipologie di affidamento.

Ai Comuni che erogano la prestazione monetaria viene riconosciuto un rimborso fino al 90% della spesa sostenuta.

► I percorsi che portano all'ingresso dei minorenni in comunità

I bambini accolti nelle strutture residenziali per minorenni possono avere da 0 a 17 anni e a volte il loro specifico progetto di accoglienza può accompagnarli anche fino al compimento dei 21 anni, e nei casi espressamente previsti dalla legge fino al compimento dei 25 anni, a condizione che siano sempre rispettati i principi di necessità e di appropriatezza nella definizione del loro progetto di protezione e tutela. La natura dell'accoglienza non fa distinzioni tra appartenenze nazionali, culturali, etniche, politiche e religiose; essa si rivolge indistintamente a tutti i bambini con situazioni familiari in gravi difficoltà ed è estremamente sensibile al rispetto delle diverse biografie e appartenenze dei bambini che accoglie.

L'inserimento di un minore all'interno di una comunità, può essere disposto, analogamente a quanto avviene per l'affidamento familiare, con modalità differenti a seconda che vi sia o meno il consenso dei genitori o del tutore.

In particolare, può essere disposto dal servizio sociale locale, laddove sussista il consenso dei genitori, reso poi esecutivo con decreto dal giudice tutelare. Invece, in mancanza di consenso o del tutore, è necessario un provvedimento del Tribunale per i minorenni.

Inoltre, l'inserimento in comunità può essere disposto con un provvedimento privo di natura giurisdizionale, neanche volontaria, ma avente natura amministrativa, ex art. 403 del codice civile; tale ipotesi, seppur di residuale applicazione, consente alla pubblica autorità e, in particolare, agli organi di polizia e ai servizi sociali locali, di adottare provvedimenti di urgenza volti a collocare il minore "in luogo sicuro", stante la presenza di un imminente pericolo che non consente il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria minorile.

L'intervento in emergenza è volto a proteggere l'integrità fisica e psicofisica del bambino da situazioni di grave pericolo anche in relazione alla sua età e capacità. In questi casi, è l'urgenza che giustifica la competenza dell'autorità amministrativa a intervenire in favore dei minori, ferma la necessità che l'intervento sia prontamente segnalato al tribunale per i minorenni.

Per completare il novero dei percorsi che possono condurre un minorenne in comunità occorre fare riferimento, infine, al collocamento in comunità dei bambini e dei ragazzi che hanno messo in atto condotte penalmente rilevanti. Ciò può avvenire innanzitutto in ragione dell'applicazione di una misura cautelare, e in particolare, alternativamente, per l'applicazione della misura di cui all'art. 22 del d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, recante "collocamento in comunità", o in forza dell'aggravamento della diversa misura cautelare della permanenza in casa, a seguito di gravi e ripetute violazioni degli obblighi imposti al minore come nel caso di allontanamento ingiustificato dall'abitazione (art. 21, comma 5 del d.P.R. n. 448, del 1988).

In secondo luogo l'ingresso in una comunità di un minore entrato a contatto con il circuito penale può

avvenire a seguito dell'adesione a un progetto di messa alla prova che preveda tale specifica prescrizione. Esistono sul territorio nazionale alcune comunità che vengono gestite direttamente dal Ministero della giustizia, e in esse i minori possono essere collocati esclusivamente a seguito dell'emissione di un provvedimento di natura penale.

Tuttavia i minorenni entrati nel circuito penale trovano accoglienza anche e, soprattutto, all'interno delle comunità del privato sociale. Tali strutture accolgono tanto minori sottoposti a provvedimento penale, quanto coloro che entrano in comunità mediante gli altri percorsi di carattere consensuale, amministrativo e giudiziale già esaminati e, pertanto, non svolgono il ruolo spiccatamente contenitivo e restrittivo proprio, invece, delle comunità ministeriali.

AFFIDAMENTO FAMILIARE

PREMESSA

Il Report sui minori in affido, presenti sul territorio regionale è stato realizzato in ottemperanza all'articolo 10 della Legge regionale 28 luglio 2008, n. 23 (Garante regionale dei diritti della persona), che attribuisce all'ufficio del Garante dell'infanzia e dell'adolescenza il compito di assicurare la piena attuazione nel territorio regionale dei diritti e degli interessi, sia individuali che collettivi, dei minori.

Nell'esercizio delle funzioni di tutela e promozione dei diritti, tenendo conto delle segnalazioni ricevute su casi specifici ed interessi diffusi, nonché delle risultanze di incontri istituzionali, è emersa l'esigenza di aggiornare il monitoraggio sull'accoglienza dei minori fuori della famiglia d'origine, integrando lo studio sulle comunità residenziali, già giunto alla terza edizione, con quello dei minori in affidamento familiare.

Tale attività di ricerca ha permesso di indagare sulle principali tipologie e caratteristiche dei minori affidati, tracciando un profilo generale dei bambini e degli adolescenti che vivono l'esperienza di accoglienza presso nuclei familiari diversi dal proprio, in attesa di poter rientrare presso il nucleo di origine.

Gli aspetti documentati riguardano il numero degli affidi, con la specifica sulle condizioni di disabilità, la cittadinanza, l'età degli affidati, il genere, la tipologia, la natura, la durata dell'affidamento e la provenienza dell'affidato. I dati sono stati analizzati tenendo conto dell'ambito territoriale sociale che ha gestito gli interventi e prendendo in considerazione l'ultimo quinquennio: 2015-2019.

Questo studio, che rappresenta un punto di partenza per la messa a fuoco della tematica dei minori in affidamento familiare nelle Marche, vuole essere un invito ad approfondire la conoscenza dei bisogni dei bambini e degli adolescenti costretti a trascorrere mesi, a volte anni, fuori dalla famiglia di origine, per valutare effetti e criticità correlate agli interventi di affidamento e realizzare una programmazione sempre più rispondente alle esigenze reali dei minori e delle famiglie in difficoltà.

Il report affido, realizzato mediante l'analisi dei dati forniti dalla Regione Marche, Servizio politiche sociali e sport, oltre a rappresentare un'importante tappa del lavoro dell'Ufficio del Garante, vuole proporsi come strumento rivolto a tutti i soggetti, pubblici e privati, a vario titolo coinvolti nell'area della tutela minorile o comunque interessati alla tematica dei minori in affidamento.

Il documento, al fine di diffonderne le informazioni e i risultati, è disponibile nel sito istituzionale del Garante www.garantediritti.marche.it.

Note metodologiche

La metodologica di raccolta di dati, che riguardano il quinquennio 2015-2019, è stata definita in funzione delle informazioni disponibili presso la Regione Marche, Servizio politiche sociali e sport e sistematicamente raccolte in ottemperanza alla L.R. n. 7/1994 ed alla D.G.R. n. 865/2012 e s.m.i., che prevedono l'erogazione dei contributi economici ai Comuni che sostengono spese per i minori temporaneamente allontanati dal proprio ambiente familiare.

La produzione del report ha previsto le seguenti fasi:

- richiesta al servizio regionale "Politiche sociali e sport" dei dati sugli interventi di affido realizzati dai Comuni, ai sensi della L.R. 7/94, a favore dei minori allontanati dalla famiglia d'origine;
- registrazione ed analisi dei dati secondo variabili d'interesse, costruzione dei grafici rappresentativi degli interventi di affido realizzati nel periodo considerato;
- produzione di un documento, il più possibile rappresentativo del quadro generale dei minori in affidamento, mediante analisi delle principali caratteristiche dei bambini e degli adolescenti affidati, dei punti di forza e di debolezza del sistema ed individuazione di indicazioni utili per il miglioramento dello stesso.

Completa il report un'indagine sulle Reti di associazioni di famiglie affidatarie presenti nelle Marche, realizzata predisponendo una breve scheda informativa, finalizzata a mettere a fuoco alcuni dati relativi alle attività delle associazioni a favore dei minori affidati nel periodo 2015-2019.

La ricerca avviata nel mese di febbraio 2020 si è conclusa nel mese di maggio 2020.

Per approfondire la tematica dell'affidamento si è proceduto ad un confronto dei dati regionali, con quelli più recenti, anno 2017, resi disponibili dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali *nei Quaderni della ricerca sociale n. 46 "Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni"*. L'analisi dei dati a confronto è disponibile nel relativo paragrafo a pagina 36.

INTRODUZIONE

Come già ampiamente descritto nella parte normativa, ogni minore ha diritto a crescere nella propria famiglia, ma qualora ciò non risulti possibile, il servizio territoriale sociale si impegna ad individuare un altro nucleo familiare idoneo e disponibile ad accogliere il minore, per il tempo necessario alla famiglia di origine a risolvere le problematiche che hanno determinato l'allontanamento.

L'affido è un intervento a termine, di sostegno e di aiuto, che offre al bambino o all'adolescente la possibilità di crescere in un ambiente capace di assicurargli una serena ed equilibrata crescita psicofisica, mentre la famiglia d'origine viene aiutata a risolvere le difficoltà che hanno reso necessario il provvedimento di affido.

Il periodo di affidamento si dovrebbe concludere con il rientro del bambino nella famiglia d'origine, tuttavia come verrà anche in seguito illustrato, nei casi in cui la famiglia di origine non riesca a superare le criticità che hanno determinato l'allontanamento del figlio, esperito ogni tentativo utile ed opportuno ad assicurare il rientro a casa l'affidamento può evolvere nella dichiarazione di stato di adottabilità.

Prima di procedere con la presentazione dei dati sull'affidamento appare importante riassumerne le principali forme, caratteristiche e tipologie dell'accoglienza che rispondono ai differenti bisogni del bambino e della sua famiglia.

I destinatari dell'affidamento (affidati)

Sono i minori da 0 a 17 anni compiuti ¹, italiani, stranieri residenti e stranieri non accompagnati, che vivono una particolare situazione di disagio nella propria famiglia ed hanno quindi bisogno, per un periodo più o meno breve, di vivere un'esperienza educativa presso un altro nucleo familiare.

Gli organi preposti all'affido

L'affido familiare consensuale può essere proposto dal Servizio sociale che opera nel Comune di residenza del minore, è disposto dal Sindaco e reso esecutivo con decreto del Giudice Tutelare. Quello giudiziale è invece definito con provvedimento del Tribunale per i Minorenni, qualora sussistano le condizioni previste dall'art. 330 e seguenti del Codice Civile.

In base all'Autorità che ha emesso il provvedimento, l'affidamento può essere:

- *consensuale*: quando i genitori riconoscono di essere in una situazione problematica e acconsentono al progetto di affidamento. Spesso sono loro stessi a chiedere questa forma di aiuto ai servizi sociali;
- *giudiziale*: quando i genitori non sono d'accordo con l'affidamento ma la gravità della situazione è tale che il giudice del Tribunale dei Minorenni stabilisce obbligatoriamente che il minore venga affidato. Spesso riguarda situazioni in cui vi sono forti elementi di preoccupazione per la sicurezza e la protezione del minore.

1 Compiuti i 18 anni di età, nel caso in cui il soggetto non possa rientrare nella famiglia di origine e non si sia proceduto nella direzione dell'adozione, stante la disponibilità della famiglia affidataria, viene proseguita l'accoglienza.

In base al tipo di collocazione del minore l'affidamento può essere:

- *residenziale intra-familiare o parentale*: collocamento del minore a tempo pieno presso parenti entro il quarto grado. Può essere deciso dai genitori o da chi ne ha la potestà senza il coinvolgimento dei servizi sociali, essendo considerato un aiuto rientrante tra le forme di solidarietà. Il provvedimento può essere disposto dai servizi sociali solo se coinvolti;
- *residenziale etero-familiare*: l'inserimento del minore presso un nucleo familiare diverso da quello originario. La collocazione può essere a tempo pieno, diurno con pasti, diurno senza pasti, residenziale saltuario, continuativo a tempo pieno;
- *part-time*: l'inserimento del minore riguarda un periodo limitato della giornata e può essere diurno o di appoggio familiare.

Le famiglie d'origine degli affidati

Sono famiglie che hanno bisogno di aiuto e che in una fase della loro vita e per determinati motivi, non riescono da sole a soddisfare i bisogni educativi, affettivi e di cura dei propri figli (es. problemi di salute dei genitori, disgregazione del nucleo familiare, alta conflittualità tra i genitori che pregiudica la crescita equilibrata dei figli, l'inadeguata funzione educativa dei genitori).

Le caratteristiche dell'affido

- la temporaneità;
- il mantenimento dei rapporti con la famiglia di origine;
- la previsione del rientro del minore nel nucleo familiare di provenienza.

Gli Affidatari

Possono essere affidatari: parenti entro il quarto grado, una famiglia, preferibilmente con figli minori, una coppia o una persona singola. Per alcuni bambini può essere consigliata l'accoglienza in una famiglia con figli, mentre per altri risulta preferibile il collocamento presso una persona affidataria single o una coppia. Non ci sono vincoli d'età rispetto al bambino affidato.

Gli affidatari scelgono liberamente di dare la propria disponibilità all'accoglienza di un minore e pertanto devono seguire un percorso di maturazione e formazione in merito alla scelta effettuata, propedeutico all'eventuale affido, al termine del quale ne viene valutata l'idoneità dal Servizio preposto. Gli idonei vengono registrati nell'elenco degli affidatari tenuto presso il Comune/Ambito Territoriale Sociale (ATS).

I requisiti richiesti agli affidatari

Agli aspiranti affidatari sono richieste le seguenti disponibilità:

- uno spazio mentale nella propria vita ed uno spazio fisico nella propria casa;
- accompagnare il bambino e l'adolescente nel percorso educativo, di crescita e sviluppo;
- sostenere il rapporto del bambino con la famiglia d'origine;
- collaborare con i Servizi Sociali e, qualora sia coinvolta, anche con l'Autorità Giudiziaria.

I principali compiti degli affidatari

Durante il periodo di affido, Servizi Sociali e famiglia affidataria collaborano attivamente per la costruzione di un progetto nel quale gli affidatari assumono diversi importanti compiti.

In particolare:

- accogliere presso di sé il minore, provvedere alla sua cura, al suo mantenimento, alla sua educazione ed istruzione assumendo le necessarie attenzioni psicologiche, affettive e materiali;
- garantire il rispetto della storia del minore, delle sue relazioni significative, dei suoi affetti e della sua identità culturale, sociale e religiosa;
- assicurare la massima riservatezza circa la situazione del minore e della sua famiglia;
- curare e mantenere i rapporti con la famiglia di origine e con tutti gli altri soggetti coinvolti, agevolando il rientro del minore nella propria famiglia, secondo le indicazioni contenute nel progetto di affido;
- partecipare agli incontri di verifica sull'affidamento predisposti nel tempo dai Servizi, secondo le modalità e le scadenze specificate nel progetto;
- partecipare all'attività di sostegno e formazione svolte dal Servizio preposto all'affidamento, al fine di promuovere occasioni di confronto e discussione sulle esperienze di affido e di promozione di una cultura dell'infanzia per realizzare i progetti di protezione e tutela del minore.

Assicurazione e contributi economici

All'atto dell'ingresso del minore nella famiglia affidataria il servizio assistenziale locale (Comune o ATS) stipula un contratto di assicurazione tramite il quale il minore e la famiglia affidataria sono garantiti dagli incidenti e dai danni che sopravvengano o che il minore provochi a persone e cose, nella sua permanenza presso la famiglia.

Alla famiglia affidataria viene erogato un contributo mensile affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza, indipendentemente dalle condizioni economiche degli affidatari.

Ambiti Territoriali Sociali (ATS) - Approfondimento

Gli Ambiti Territoriali Sociali (A.T.S.) sono stati istituiti dalla Regione nel 2001 (D.G.R. 337 del 13/02/2001) con le seguenti finalità:

- dotare il territorio di una rete di Servizi essenziali
- creare le condizioni per l'integrazione dei Servizi in senso ampio (socio-sanitario, scuola, lavoro, politiche giovanili, qualità della vita, ambiente)
- favorire l'esercizio associato delle funzioni sociali da parte dei Comuni ed una gestione unitaria della rete dei Servizi.

All'interno di ogni Ambito Territoriale opera un'Equipe Integrata d'Ambito per l'Affidamento Familiare composta da assistenti sociali e una psicologa che si occupa di:

- fornire le prime informazioni;
- conoscere e valutare la famiglia/persona disponibile all'affido;
- effettuare l'abbinamento famiglia affidataria e minore in collaborazione con i Servizi Territoriali - competenti;
- sostenere la famiglia affidataria attraverso l'istituzione di appositi gruppi;
- verificare e valutare il progetto di affido in fase di inizio e offrire una consulenza tecnica.

I DATI DELL'AFFIDAMENTO FAMILIARE NELLE MARCHE

Le rappresentazioni grafiche che seguono mostrano la dimensione quantitativa dei bambini e degli adolescenti, compresi nella fascia d'età 0-18 anni, accolti fuori famiglia di origine e, nel caso specifico, presi in carico e collocati in affidamento familiare. I dati fanno riferimento agli interventi di natura economica sostenuti dalla Regione (L.R. n. 7/1994 – D.G.R. n. 865/2012 e s.m.i.) e attuati dai Comuni e dagli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla famiglia d'origine. Il periodo considerato è compreso tra il 2015 e il 2019.

Trattandosi di dati scaturiti dalle rendicontazioni contabili delle spese sostenute dai Comuni si precisa che, in alcuni casi, per lo stesso minore in anagrafe, potrebbero risultare conteggiati più interventi in un anno (ad esempio per alcuni mesi affido a parenti e per i restanti mesi dell'anno affido eteroparentale a tempo pieno). Pertanto, i valori analizzati potrebbero risultare gravati da un minimo margine d'errore, che abbiamo comunque ritenuto compatibile con una sufficiente rappresentatività del fenomeno oggetto di studio.

► Numero degli interventi di affido

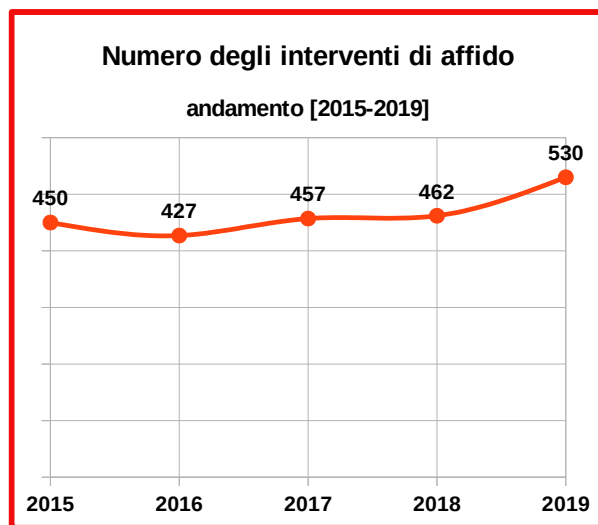


Grafico 1

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

Nel periodo temporale 2015-2019 il numero degli affidi mostra un trend in crescita ad eccezione dell'anno 2016 che rileva un calo significativo. L'aumento più consistente si nota nel 2019 con n. 530 interventi di affidamento familiare.

► Minori diversamente abili

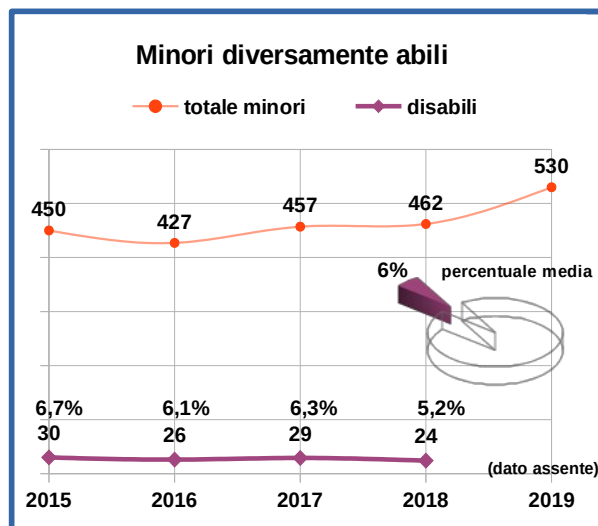


Grafico 2

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

Il numero dei bambini e adolescenti in affidamento con disabilità risulta abbastanza costante nel periodo 2015-2018. Nel 2018 i minori disabili in affidamento familiare risultano 24 su un totale di 462. Si rileva una tendenza in lieve decrescita rispetto alle annualità precedenti ed in contro tendenza riguardo l'andamento generale del numero degli affidi nel medesimo periodo.

► Minori stranieri non accompagnati (MSNA)

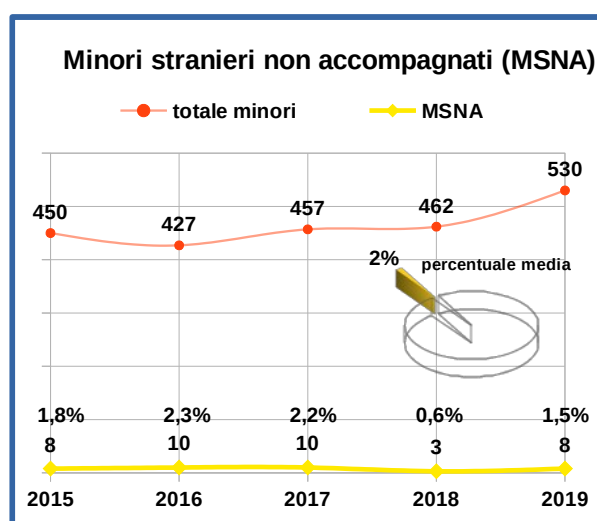


Grafico 3

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

L'andamento è abbastanza costante nell'intero periodo di riferimento fatta eccezione per l'anno 2018 che registra un calo drastico passando da 8 casi del 2015 a 3 del 2018 a cui segue un importante aumento nel 2019 con 8 casi di affidamento.

LE CARATTERISTICHE DELL'AFFIDO FAMILIARE

► Affidi per genere

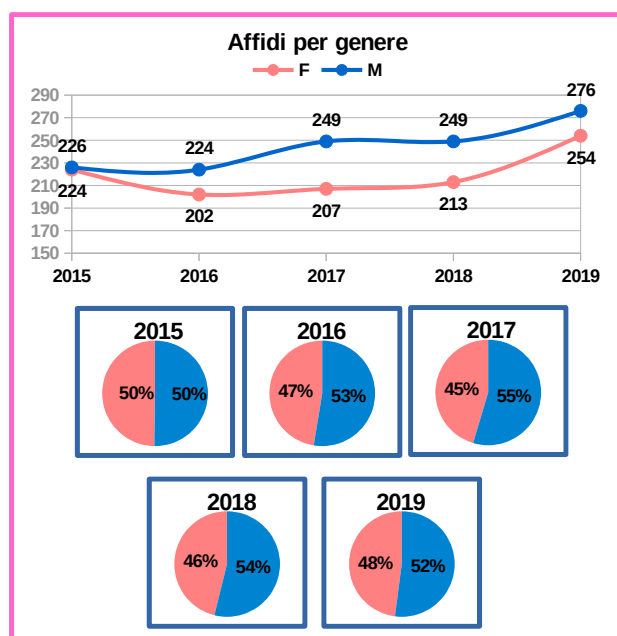


Grafico 4

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

Nel periodo 2015-2019 l'andamento degli interventi di affidamento familiare distinto per genere risulta equilibrato. La presenza di maschi risulta leggermente maggiore soprattutto nelle annualità 2017 e 2018.

► Natura dell'affido

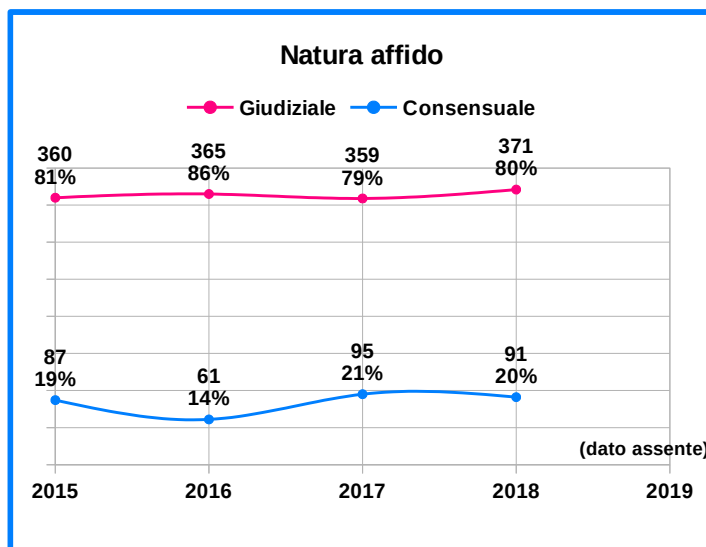


Grafico 5

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

I dati dimostrano che oltre l'80% degli affidamenti familiari sono di tipo giudiziale con andamento costante per entrambe le tipologie. Si rileva solo per l'anno 2016 una lieve aumento della natura giudiziale su quella consensuale.

► Durata dell'affido

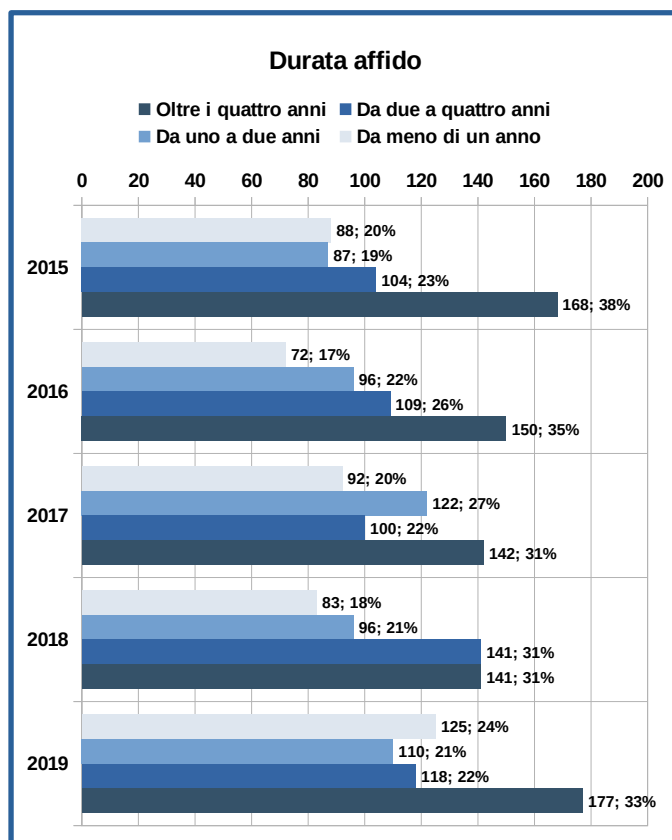


Grafico 6

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

Nell'arco temporale 2015-2019 la durata di affidamento prevalente è quella relativa a oltre i quattro anni ad eccezione del 2018 in cui si equivalgono i periodi di affidamento da oltre quattro anni con quello dai due ai quattro anni. Per gli affidamenti di durata inferiore da uno a due anni e da meno di un anno si rileva che gli stessi assieme occupano un valore percentuale inferiore a 50. Un aumento consistente rispetto alle annualità precedenti si nota nel 2019 per la durata più breve da meno di un anno.

► Nazionalità degli affidati

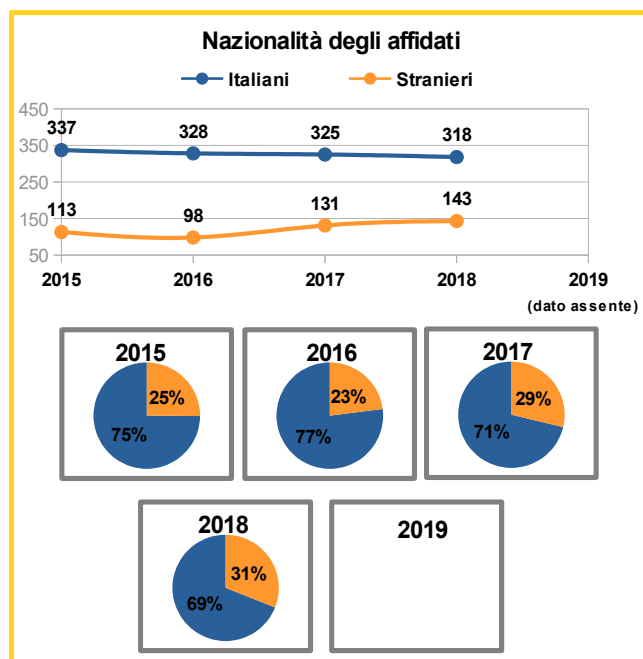


Grafico 7

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

I dati dimostrano che la maggior parte degli affidi riguarda bambini e adolescenti italiani. Nel periodo 2015-2018 l'andamento registra una costante flessione. Si è passati da n. 337 casi nel 2015 a 318 nel 2018.

Diversamente per i minori stranieri si nota nel medesimo periodo un aumento degli affidamenti che passa da 113 nel 2015 a 143 nel 2018. Una lieve flessione si registra nell'anno 2016.

► Fasce di età degli affidati

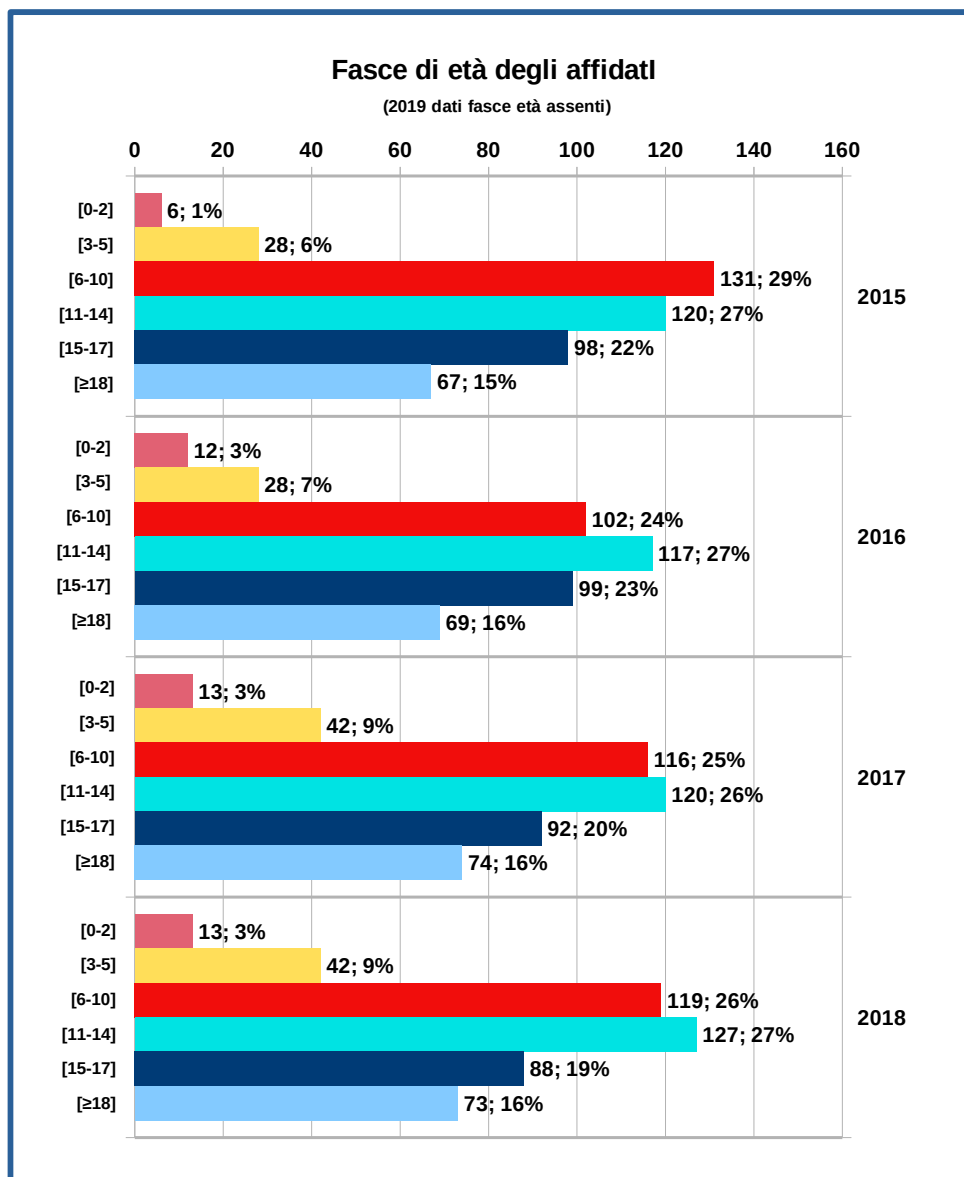


Grafico 8

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

I dati dimostrano che la fascia d'età prevalente degli affidati, nel periodo 2015-2019, è quella compresa tra gli 11 e i 14 anni ad eccezione del 2015 dove risulta preponderante quella tra i 6 e i 10 anni. Si nota un incremento negli anni degli affidati appartenenti alle fasce d'età 3-5 e 0-2. Nello stesso periodo per la classe d'età 15-17 si nota un lieve decremento mentre per quella di 18 anni e oltre un costante lieve aumento.

► Media degli affidi per ambito territoriale sociale (ATS)

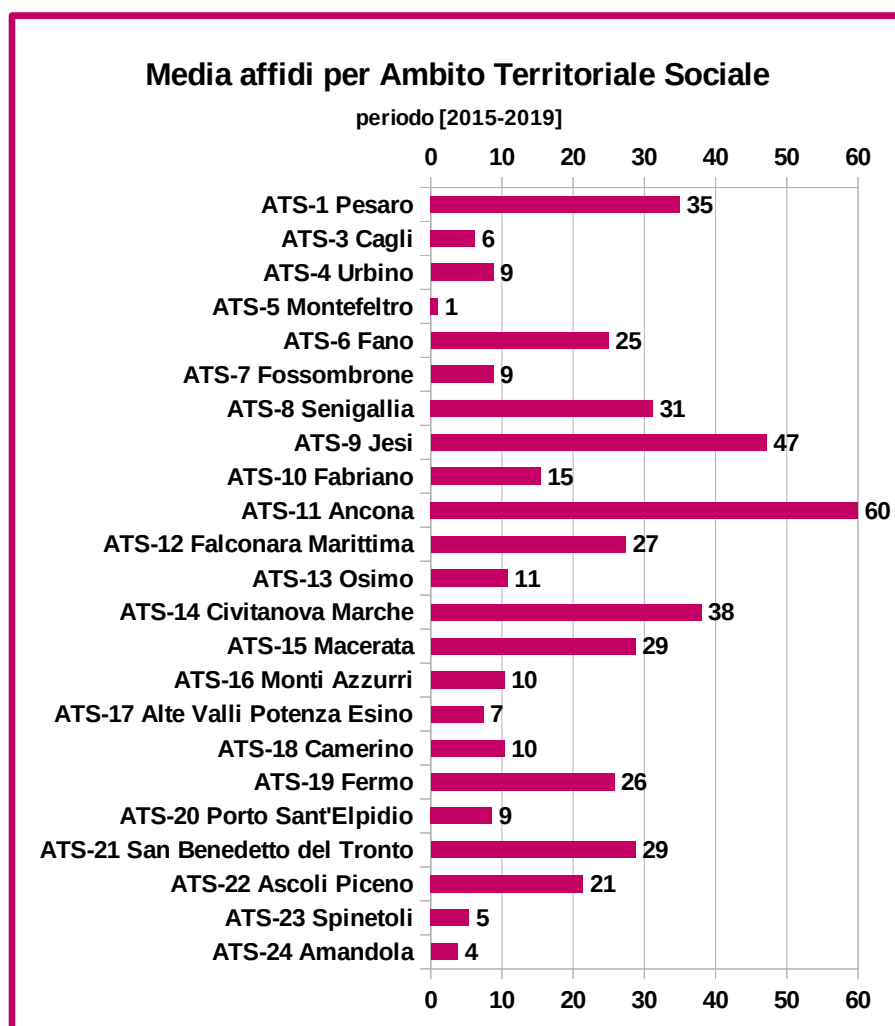


Grafico 9

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport
(N.B. - ATS 2 è venuto meno in relazione al passaggio dei relativi Comuni alla Regione Emilia Romagna)

I dati dimostrano che nel quinquennio di riferimento l'ATS n. 11 (Ancona) ha seguito in media il maggior numero di affidi per un totale di 60, mentre l'ATS n. 5 (Montefeltro) il numero minore per un totale di 1.

Approfondimento: per fasce di numero affidi

N° affidi	ATS
>50	11 Ancona
40-49	9 Jesi
30-39	1 Pesaro 8 Senigallia 14 Civitanova M.
20-29	6 Fano 12 Falconare M. 15 Macerata 19 Fermo 21 S.Benedetto Tr. 22 Ascoli Piceno
10-19	10 Fabriano 13 Osimo 16 Monti Azzurri 18 Camerino
1-9	3 Cagli 4 Urbino 5 Montefeltro 7 Fossombrone 17 Valli del Potenza-Esino 20 Pto S.Elpidio 23 Spinetoli 24 Amandola

Tabella 1

► Numero interventi di affido per ATS e per anno

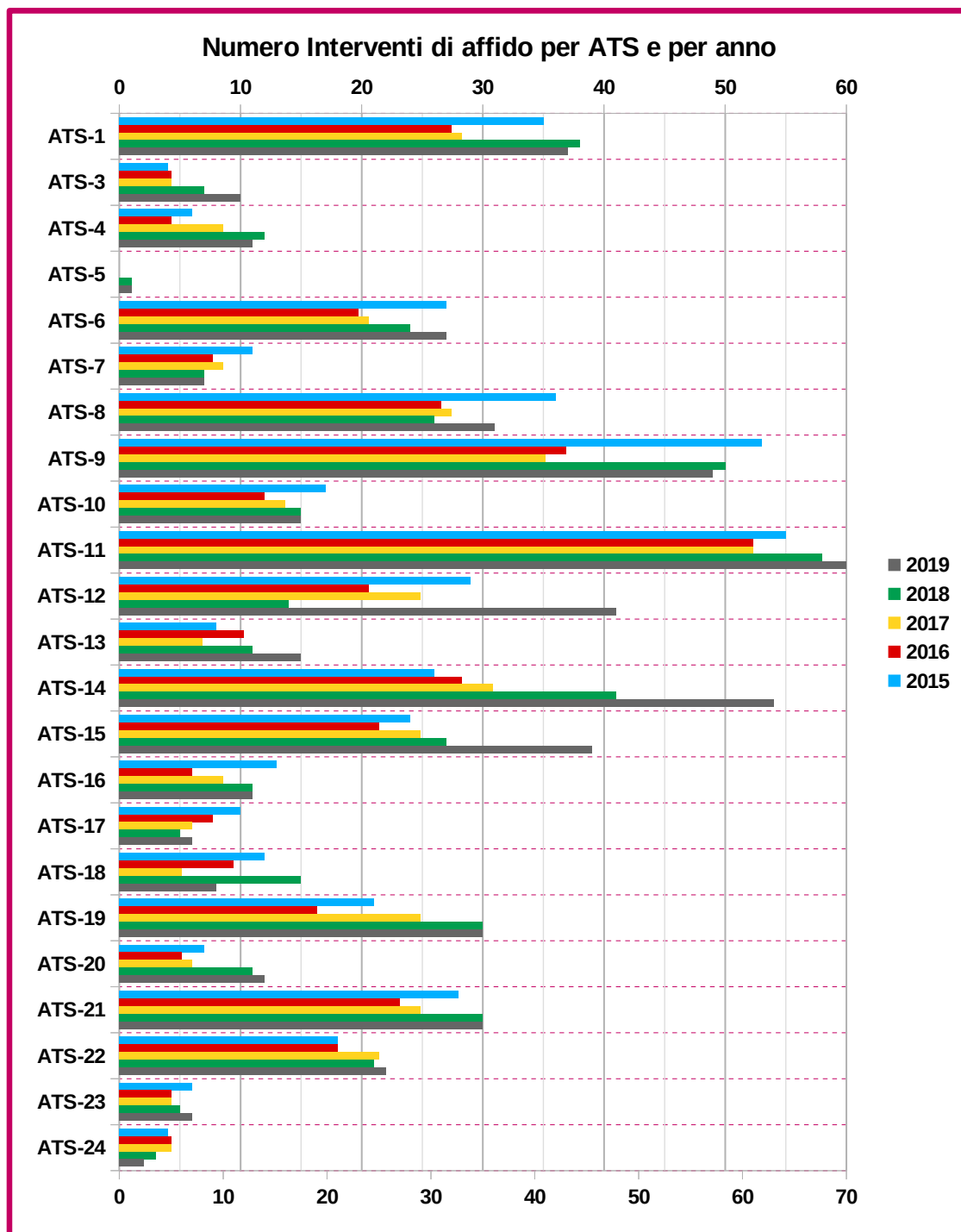


Grafico 10

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

L'andamento degli interventi risulta abbastanza costante nel periodo 2015-2019.

Un aumento considerevole si nota nel 2019 a carico degli ATS n. 12 (Falconara), dell'ATS n. 15 (Macerata) e ATS 14 (Civitanova M). Una flessione importante nell'anno 2019 si nota per l'ATS 18 (Camerino) mentre più lieve per gli ATS n. 1 (Pesaro), 4 (Urbino) e 24 (Amandola).

► Tipologia affido

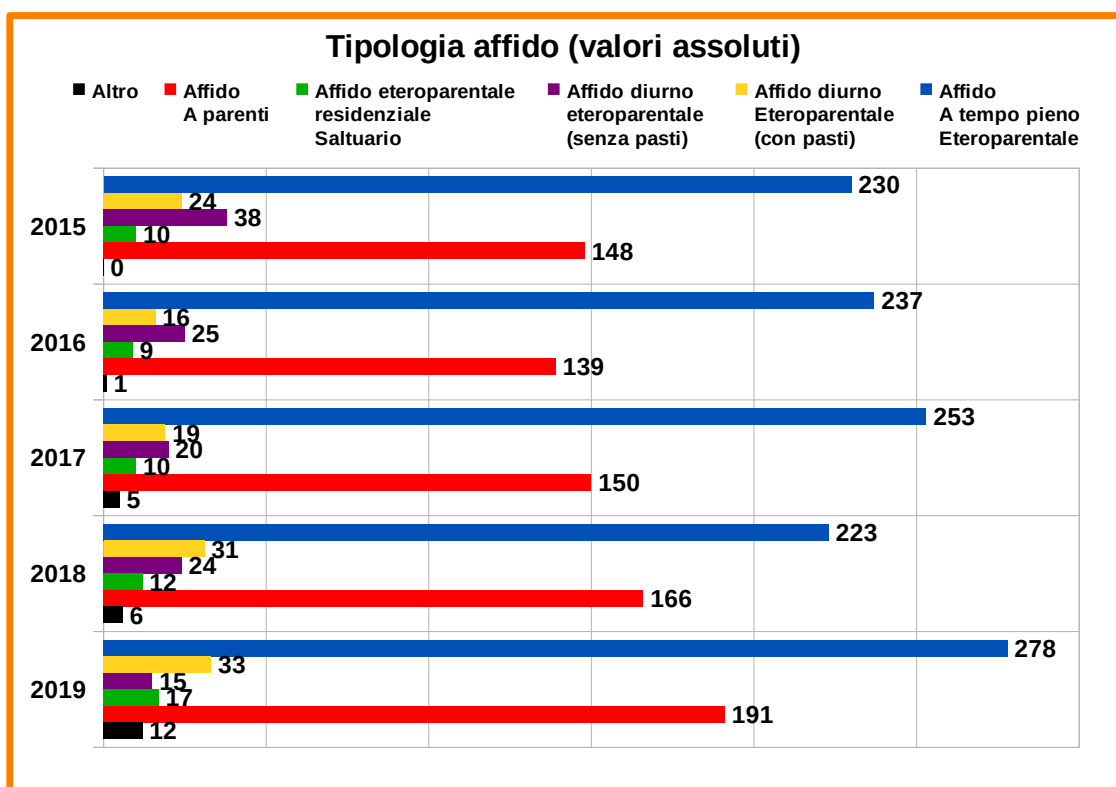


Grafico 11

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

I dati dimostrano, per tutte le annualità, la prevalenza della tipologia di affido a tempo pieno etero-parentale e di quella parentale che insieme rappresentano l'86% della casistica.

Il ricorso all'affido diurno etero-parentale con pasti è tendenzialmente aumentato negli anni, ad eccezione del 2016; al contrario l'affido diurno etero-parentale senza pasti risulta in diminuzione fatta eccezione dell'anno 2018. La categoria "altro", in incremento negli anni, comprende prevalentemente la tipologia di "appoggio familiare".

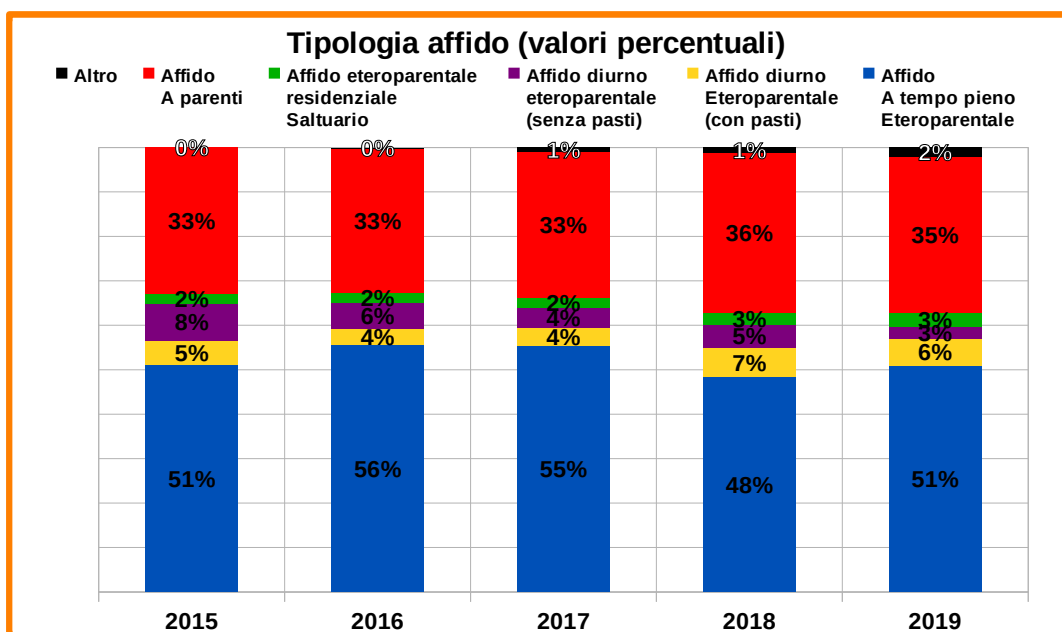


Grafico 12

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

► Fasce di età e durata di affido

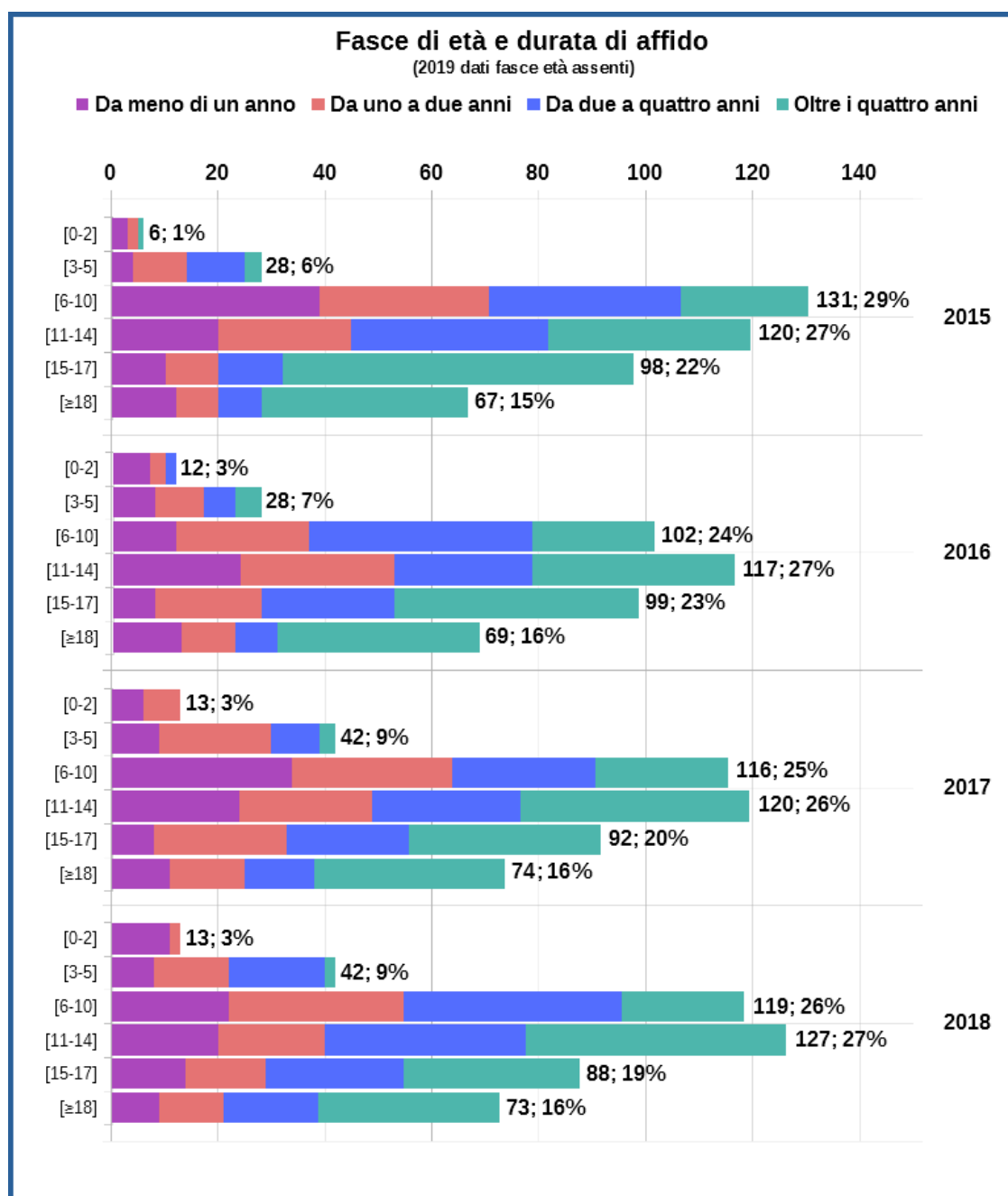


Grafico 13

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

Per poter analizzare la durata dell'affido per fasce età è necessario fare un distinguo perché i dati non permettono una valutazione di massima complessiva.

Fascia età 0-2: nel periodo 2015-2018 si è notato un raddoppio dei casi di affidamento dal 2015 (n. 6) al 2016 (n. 12) per poi restare costanti negli anni successivi. La maggior parte dei bambini è affidata prevalentemente per il periodo inferiore ad un anno.

Fascia età 3- 5: nel periodo 2015-2018 i dati riportano per i primi due anni un numero di affidi invariato (n. 28) che è aumentato nel successivo biennio (n. 42) di circa il 50%. Nelle annualità 2015, 2016 e 2017 la durata dell'affidamento prevalente è quella da 1 a 2 anni mentre per l'anno 2018 è quella da 2 a 4 anni.

Fascia età 6-10: nel periodo 2015-2018 si nota una flessione dei casi di affidamento per questa fascia di età. Si è passati da 131 casi del 2015 a 119 del 2018. Negli anni 2015 e 2017 prevale la tipologia di affidamento della durata da meno di 1 anno mentre per il 2016 e 2018 prevale quella da 2 a 4 anni.

Fascia di età 11-14: nel periodo 2015-2018 si evidenzia un lieve aumento dei casi di affidamento per questa fascia di età con una durata costante di oltre i 4 anni.

Fascia di età 15-17: nel periodo 2015-2018 si evidenzia una lieve diminuzione dei casi di affidamento per questa fascia di età con una durata costante di oltre i 4 anni.

Fascia di età da 18 e oltre: nel periodo 2015-2018 si evidenzia un lieve aumento dei casi di affidamento per questa fascia di età con una durata costante di oltre i 4 anni.

► Fasce di età affido e tipologia di affido

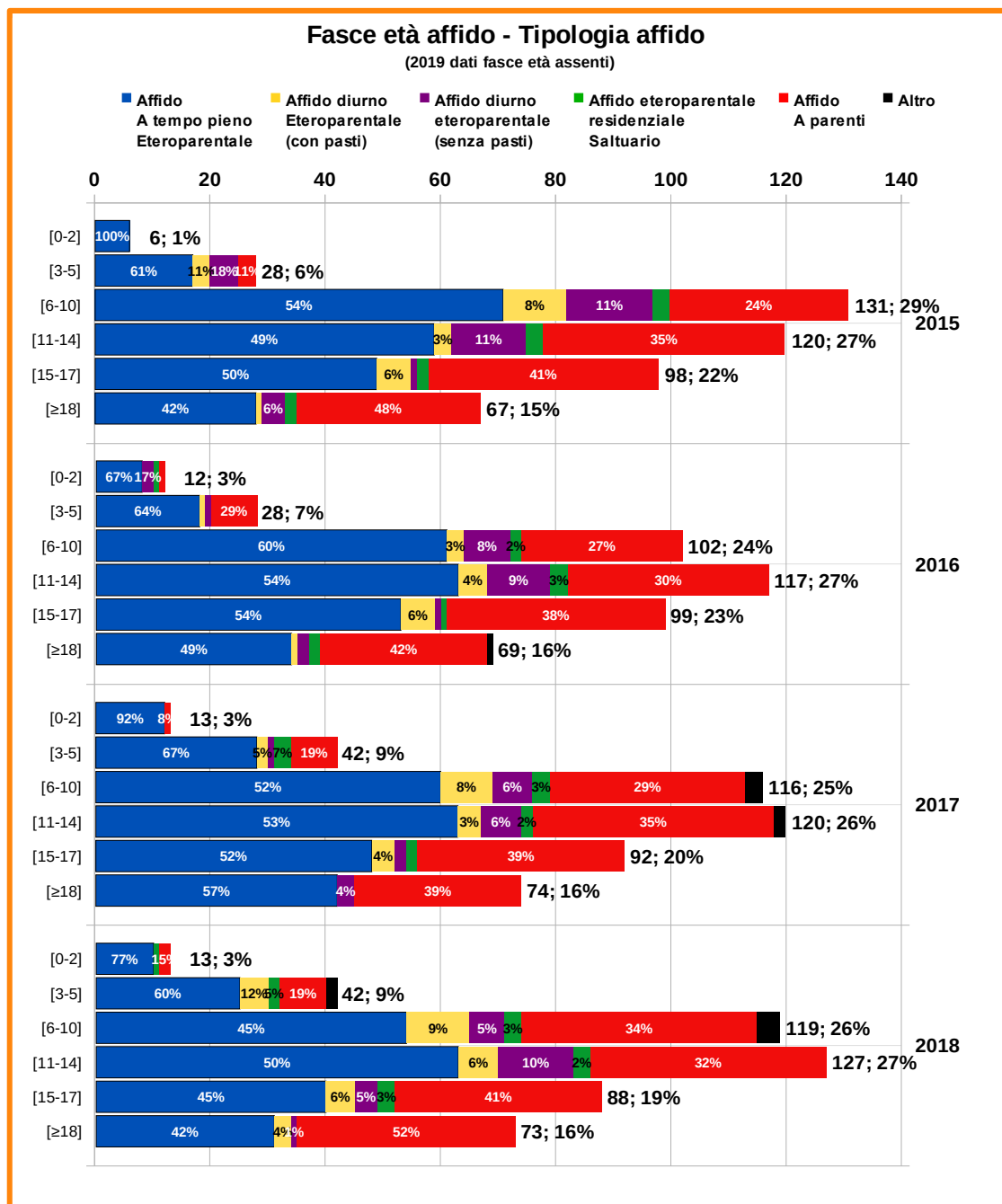


Grafico 14

Fonte dati: Regione Marche – Servizio Politiche Sociali e Sport

Nel periodo 2015-2018 emerge che, per tutte le fasce di età considerate, la maggior parte degli affidamenti riguarda la tipologia etero-parentale a tempo pieno e quella a parenti. L'affido a parenti prevale negli anni 2015 e 2018 per i ragazzi di età compresa tra i 18 anni e oltre.

Il ricorso all'affido etero-parentale residenziale saltuario e l'affido diurno etero-parentale con pasti è meno frequente.

I DATI REGIONALI SULL’AFFIDO IN SINTESI

➔	Nelle Marche l’affido risulta essere prevalentemente giudiziale, dato in linea con quello nazionale, e correlabile alla scarsa consapevolezza dei rischi e dei danni evolutivi che possono provocare ai figli le difficoltà del nucleo familiare d’origine.
➔	La modalità di affido maggiormente attivata è quella etero-parentale a tempo pieno, dato che ipotizziamo riconducibile alle difficoltà non circoscritte del nucleo di provenienza dei minori, per i quali non risulta probabilmente sufficiente un supporto diurno o limitato ad alcune fasce orarie.
➔	Ampiamente utilizzato appare inoltre l’affido a parenti. Questo dato appare molto apprezzabile poiché, quando attivabile, consente al bambino o ragazzo di permanere in un ambito familiare allargato, conservando quindi la quotidianità della relazione con adulti di riferimento già noti, assicurando la continuità dei legami affettivi e spesso anche la prossimità al proprio contesto scolastico o ricreativo.
➔	Per la fascia d’età tra i 0 e i 5 anni la durata dell’affido appare molto circoscritta e permane generalmente sotto i due anni, dato questo interpretabile o con l’ipotesi di rientro nella famiglia d’origine o con il passaggio alla dichiarazione di adottabilità.
➔	Con l’aumento dell’età dei minori si assiste ad un incremento del tempo di affido che si attesta mediamente ai 4 anni per la fascia d’età tra gli 11 e 17 anni. Questo dato appare particolarmente meritevole di attenzione. La dilatazione del periodo d’affido, che dovrebbe configurarsi come transitorio, riguarda spesso l’impossibilità o incapacità del nucleo d’origine, anche allargato, di ristrutturarsi per poter riaccogliere adeguatamente il minore. Per questi ragazzi, 11-17 anni, spesso non risulta possibile procedere a dichiarazioni di adottabilità e quindi superati i 18 anni molti di loro si trovano privi della possibilità di ritorno in famiglia e spesso senza l’assistenza e l’aiuto necessario a procedere nella costruzione di un percorso di vita che richiede ancora ampi supporti.

Tabella 2

LE ASSOCIAZIONI E LE RETI DI FAMIGLIE AFFIDATARIE

Ogni progetto di affido nasce ed è reso possibile dal coinvolgimento di più soggetti e attori istituzionali, ciascuno dei quali svolge un ruolo preciso all’interno del percorso: il bambino e i suoi familiari, gli operatori dei Servizi sociali pubblici, del privato sociale e dell’associazionismo, la famiglia affidataria, l’autorità giudiziaria, il Garante, i tutori e molti altri adulti che sono dei punti di riferimento importanti nella vita quotidiana del bambino.

La programmazione regionale, di cui alla D.G.R. n. 869/2003 “Indirizzi in materia di interventi socio sanitari territoriali relativi all’affidamento familiare di cui alla L. 184/1983 e s.m.i”, prevede che nel progetto di affido, a livello di ambito territoriale, siano coinvolti i seguenti soggetti:

- l’equipe integrata per l’affidamento familiare;
- il servizio socio-educativo assistenziale dell’ente locale;
- la famiglia affidataria;
- le associazioni e le reti di famiglie affidatarie.

Nell’ambito dell’associazionismo declinato alle famiglie una risorsa fondamentale è rappresentata dalle reti di famiglie affidatarie.

Lo scopo delle associazioni denominate “reti” dalla normativa regionale² è quello di promuovere e sostenere i percorsi di affido familiare di minori, temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo. Le stesse operano affinché venga garantito a ciascun bambino il diritto di crescere nell’affetto di una famiglia che lo accolga. Il loro compito è, inoltre, quello di affiancare gli aspiranti affidatari nella formazione e nel percorso di attesa nonché gli affidatari nell’esperienza di affido attraverso la realizzazione di una rete di sostegno alla genitorialità.

² D.G.R. n. 865 dell’11 giugno 2012 “Interventi a favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla famiglia” e D.G.R. n. 1413 dell’8 ottobre 2012 di modifica www.norme.marche.it

Le Associazioni promuovono la cultura dell'accoglienza solidale al fine di accrescere il numero di nuovi soggetti disponibili all'esperienza dell'affido.

La rete di sostegno all'affidamento familiare si sviluppa più facilmente nei contesti associativi, in cui gruppi organizzati di famiglie si fanno promotori, insieme con i servizi sociali, di esperienze di solidarietà interfamiliare.

La rete consente di attivare sul territorio una sinergia di collaborazione tra pubblico, privato sociale, cooperazione sociale e società civile, funzionali sia ai processi di promozione, sensibilizzazione, formazione e al monitoraggio dei singoli progetti di affido familiare.

La rete, per funzionare stabilmente e realizzare una progettualità ampia e partecipata, ha necessità di essere curata attraverso incontri periodici, mediante il coordinamento e la condivisione dei progetti.

La D.G.R. 869 del 17 giugno 2003³ prevede, in collaborazione con i servizi pubblici, le seguenti attività:

- programmazione e gestione delle attività di formazione, informazione, sensibilizzazione e pubblicizzazione del servizio di affidamento;
- preparazione della famiglia disponibile all'affido rispetto ai problemi dei minori, ai rapporti con la famiglia d'origine, alla collaborazione con le altre famiglie e alla partecipazione a gruppi di famiglie affidatarie;
- sostegno delle famiglie affidatarie;
- sviluppo della crescita della cultura dell'accoglienza.

Le associazioni e le reti fanno parte dell'equipe integrata per l'affidamento familiare e partecipano costantemente agli incontri dell'equipe stessa. La loro presenza è inoltre prevista nell'ambito del "Coordinamento regionale per l'affidamento familiare", più comunemente denominato "Tavolo regionale affido", dove la Regione svolge la funzione di raccordo tra i soggetti che operano, nei diversi ambiti, a favore del benessere dei bambini e dei ragazzi che vivono fuori dalla famiglia d'origine o che sono a rischio di allontanamento. Del Coordinamento ne fanno parte anche l'Azienda Regionale Sanitaria Marche, il Tribunale per i minorenni e l'Asur Marche.

Il Registro regionale delle reti formalizzate di famiglie affidatarie

La Regione Marche, con la delibera n. 865 dell'11 giugno 2012⁴, ha istituito il Registro regionale delle reti formalizzate di famiglie affidatarie per sostenere l'istituto dell'affidamento familiare per minorenni allontanati temporaneamente dalla propria famiglia.

Le associazioni di famiglie, denominate "reti", per essere iscritte al registro regionale delle reti formalizzate di famiglie affidatarie, devono possedere i seguenti requisiti:

- 1) essere costituite da almeno cinque famiglie disponibili all'affidamento familiare, di cui almeno due con esperienza di affidamenti familiari, così come previsti dalla Legge 28 marzo 2001, n. 149;
- 2) avere un regolamento di gestione che disciplini le modalità organizzative, le forme gestionali, le prassi formative e di aggiornamento dei referenti, i modi di collaborazione con le équipes integrate di Ambito e con i servizi pubblici territoriali per l'affidamento familiare, i quali mantengono la titolarità delle competenze.

Le modalità di iscrizione

Con decreto del Dirigente regionale n. 16/IVS del 6 febbraio 2013 sono stati determinati i requisiti e le modalità di iscrizione delle reti formalizzate di famiglie affidatarie al registro regionale nonché approvata la modulistica per la richiesta e per la comunicazione delle variazioni delle famiglie che compongono le reti e/o il regolamento di gestione.

3 D.G.R. 869 del 17 giugno 2003 "Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla Legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni".

4 D.G.R. 865 dell'11 giugno 2012 "Interventi a favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla famiglia" e la D.G.R. di modifica n. 1413 dell'8 ottobre 2012 che ha ridefinito le associazioni di famiglie "reti" e specificato che la disciplina degli affidamenti familiari deve attuarsi ai sensi della Legge 149/2001.

L'atto prevede, altresì, l'iscrizione al Registro d'ufficio delle associazioni di famiglie facenti parte della Consulta regionale per la famiglia di cui all'articolo 4, della Legge regionale 10 agosto 1998, n. 30.

La domanda di iscrizione è presentata dal rappresentante legale della rete al Servizio regionale Politiche sociali e sport.

Obblighi

Le reti iscritte al registro hanno l'obbligo di comunicare alla struttura regionale competente, entro il 31 dicembre di ogni anno, le eventuali variazioni delle famiglie che le compongono e del regolamento di gestione. La mancata comunicazione comporta automaticamente la cancellazione dal registro. Entro il 31 gennaio di ogni anno l'elenco delle reti iscritte al registro viene pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche.

I compiti delle reti

La normativa regionale prevede che le reti formalizzate di famiglie affidatarie collaborano con i servizi competenti in materia di affidamento familiare, nel rispetto dei diversi ruoli e competenze, operando in un rapporto chiaro di sussidiarietà, complementarietà, integrazione, valorizzazione delle specificità e delle differenze, con riferimento alle seguenti attività:

- informazione, sensibilizzazione e promozione dell'affidamento familiare sul territorio;
- confronto e formazione finalizzate anche al mantenimento della motivazione all'affidamento familiare nelle famiglie;
- accompagnamento e sostegno alle famiglie nell'esperienza dell'affidamento familiare.
- partecipazione dei referenti delle reti formalizzate di famiglie affidatarie alle attività delle equipe integrate di Ambito.

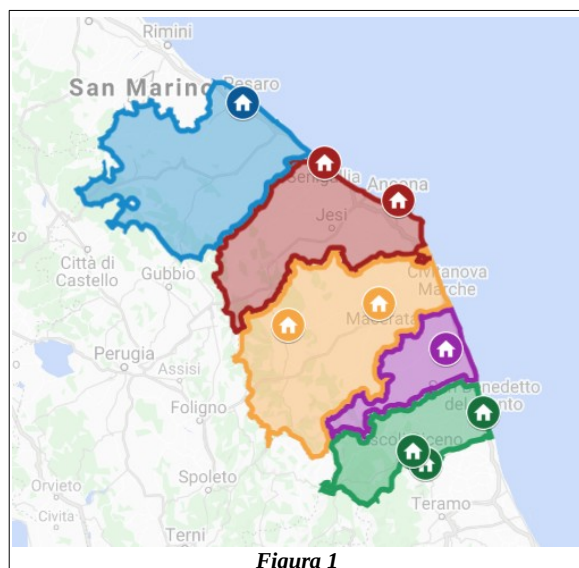
La scheda informativa

Per completare il quadro complessivo dell'affidamento familiare nel periodo 2015-2019 ed evidenziare il ruolo e l'attività svolta dalle Reti di famiglie affidatarie è stata predisposta una scheda informativa utile ad aggiornare i dati anagrafici in possesso dell'Ufficio (denominazione, indirizzo, recapiti, nominativo responsabile, anno di costituzione), nonché ad acquisire alcune semplici informazioni in merito al numero di famiglie che appartengono all'associazione, il numero di minori in affidamento seguiti nel periodo 2015-2019 e il numero di affidamenti familiari attualmente in corso. Nella medesima scheda è stata prevista anche una parte dove le reti hanno potuto esplicitare proposte migliorative in tema di affido familiare.

Il monitoraggio ha riguardato le associazioni formalizzate iscritte al registro nonché l'Associazione Un Tetto che a questo Ufficio risulta comunque essere operativa sul territorio in tema di affidamento.

LE RETI NEL TERRITORIO REGIONALE

Le “reti”, di cui al Registro, coprono buona parte del territorio regionale con sedi ad Ancona, Pesaro, Gagliole (MC), Fermo (FM), San Benedetto del Tronto-Grottammare (AP), Folignano (AP), Ascoli Piceno.



Nome	Comune	Prov	Anno Costituzione	Famiglie
Ecco Tuo figlio - Associazione di famiglie per l'affido familiare	Ancona	AN	1998	19 soci + 6 simpatizzanti
Associazione “Un Tetto”	Senigallia	AN	1989	54 famiglie di cui 24 socie
Famiglie per l'Accoglienza Regione Marche ONLUS	Pesaro	PU	2002	220 famiglie di cui 89 associate (anno 2019)
Associazione La Goccia onlus	Macerata	MC	2001	66 soci di cui 13 nuclei familiari
Associazione Famiglie La Corriera	Gagliole	MC	scheda non pervenuta	
Associazione Mondo Minore Onlus Rete delle Famiglie Affidatarie di	Fermo	FM	1999	30 famiglie
Associazione Tabgha Insieme per accogliere	Ascoli Piceno	AP	2015	dato non pervenuto
Rete Solidale Ambito 21	San Benedetto del Tronto Grottammare	AP	2014	15 famiglie
Sul Sentiero di Morena Affido e accoglienza	Folignano	AP	non operativa - scheda non pervenuta	

Tabella 3

► I dati delle Reti

Su nove associazioni (di cui otto iscritte al Registro regionale delle reti formalizzate di famiglie affidatarie) sono pervenute n. 7 risposte. L'associazione "Sul sentiero di Morena" di Folignano (AP) ha comunicato di non essere operativa da circa un anno ed informato che è in corso di variazione lo scopo sociale dell'associazione.

L'affido nelle Associazioni e Reti formalizzate di Famiglie affidatarie Anno 2020 (rilevazione maggio 2020)			
Nome associazione	2020	m	f
Ecco Tuo Figlio	2	1	1
Famiglie Per L'Accoglienza	15	10	5
La Goccia	8	3	5
Mondo Minore	20	4	16
Rete Solidale Ambito 21	8	6	2
Sul Sentiero Di Morena	Non Operativa		
Tabgha	5	4	1
Un Tetto	4	3	1
Associazione La Corriera	Scheda non pervenuta		
totale	62	31	31

Tabella 4

Fonte dati: Associazioni/Reti formalizzate di Famiglie affidatarie

N.B. Associazione Un Tetto ⁵

I dati rilevano che gli affidamenti familiari seguiti dalle associazioni e "reti" in questo primo periodo dell'anno 2020 (maggio) sono 62, di cui 31 appartenenti al genere femminile e 31 a quello maschile. La prevalenza dei casi di affido si registra nel territorio di Fermo (n. 20) e di Pesaro (n. 15). Seguono, con 8 casi ciascuno, Macerata e San Benedetto del Tronto-Grottammare. La rete che nel medesimo periodo segue meno casi di affidamento è quella che ricade nel territorio di Ancona (n. 2).

L'affido nelle Associazioni e Reti formalizzate di Famiglie affidatarie Periodo 2015-2019					
Nome associazione	2015	2016	2017	2018	2019
Ecco Tuo Figlio	4	5	5	4	3
Famiglie Per L'Accoglienza	9	9	16	16	15
La Goccia	8	12	11	13	13
Mondo Minore	16	16	16	17	20
Rete Solidale Ambito 21	13	11	10	8	9
Sul Sentiero Di Morena	non operativa				
Tabgha	6	5	7	6	5
Un Tetto	6	10	9	3	4
Associazione La Corriera	Scheda non pervenuta				
totale	62	68	74	67	69

Tabella 5

Fonte dati: Associazioni/Reti formalizzate di Famiglie affidatarie

I dati rilevano che nel periodo 2015-2019 il numero complessivo degli affidamenti è aumentato. Per alcune associazioni si nota un trend in crescita (Famiglie per l'Accoglienza, La Goccia e Mondo Minore) mentre per altre l'andamento è altalenante prevalentemente in diminuzione (Ecco Tuo Figlio, Rete Solidale Ambito 21, Tabgha, Un tetto).

Ad eccezione del 2017, dove si registra il picco più alto degli affidi (n. 74) e del 2015 dove si rileva il picco più basso (n. 62) le altre annualità hanno un andamento costante con 67 affidi nel 2018 e 69 nel 2019.

⁵ il monitoraggio ha coinvolto, oltre alle "reti" iscritte al Registro regionale, anche l'associazione "Un tetto" di Senigallia (AN) operativa nel territorio regionale in tema di affidamento e presente al "Coordinamento regionale per l'affidamento familiare".

LE VOCI DELLE ASSOCIAZIONI

Si riportano di seguito le proposte, i suggerimenti e le osservazioni indicate dalle Associazioni delle Famiglie affidatarie nella Scheda informativa



Associazione Mondo Minore Onlus –Rete delle Famiglie Affidatarie di Fermo

- “supporto educativo domiciliare”;
- “presa in carico psicologica” (tempi di accesso non rispondenti ai bisogni);
- maggiore “investimento sull’affido familiare”;
- “formazione famiglie disponibili all’affido”;
- “difficoltà a mettere in rete buone prassi e progetti territoriali”.



Ecco Tuo figlio - Associazione di famiglie per l’affido familiare – OVD di Ancona

- “favorire una maggiore sinergia tra pubblico e associazioni”.



Famiglie per l’Accoglienza Regione Marche ONLUS di Pesaro

- “rendere più stabili i servizi specifici per l’affido familiare, con personale stabile, preparato e adeguatamente formato”;
- “rendere stabile il tavolo regionale affido”;
- “applicare le delibere regionali (n. 865/2012 e altre)” con particolare riguardo “al punto 2 delle “Misure di sostegno per l’affidamento familiare” come esenzione ticket, visite specialistiche di vario tipo oggi per niente applicate perché di competenza del settore sanitario”;
- “avviare operativamente le linee guida regionali sull’affido familiare”;
- “avviare presso l’Ufficio Scolastico Regionale tutte le procedure e le azioni per il sostegno dei ragazzi in affido nella scuola”;
- “avvio di urgenti progetti specifici come ad esempio il “progetto ponte” o “progetto neonati” per bambini neonati in attesa di una collocazione definitiva”.



Associazione La Goccia onlus di Macerata

- “rimettere al centro la tematica dell’affido familiare sia nei tavoli istituzionali che attraverso gli strumenti della comunicazione”;



Rete Solidale Ambito 21 – S. Benedetto del Tronto/Grottammare (AP)

- “cadenzare con regolarità il rapporto con le Istituzioni e gli Enti locali di riferimento allo scopo di consentire all’associazione di svolgere una funzione propositiva e di rappresentanza delle esigenze delle famiglie affidatarie, dei minori e delle famiglie di origine degli stessi”.
- “il rapporto tra l’Associazione e gli operatori e le operatrici degli Enti locali e dell’Asur è molto saltuario mentre quello con i referenti tecnici e politici dell’ATS e dell’ASUR nonostante le sollecitazioni è quasi inesistente.”

**Associazione “Un Tetto” di Senigallia (AN)**

- *“l’affido è sempre più visto dai servizi come una soluzione estrema (le ultime richieste sono tutte di minori che già vivono una esperienza di comunità) e non come un accompagnamento a una situazione di difficoltà della famiglia di origine”;*
- *“si arriva all’affido a tempo pieno dopo che il minore ha vissuto altre esperienze di accoglienza e con una età che si aggira sui 12 anni”;*
- *“fatica di trovare famiglie strutturate per l’accoglienza di un minore che sta diventando adolescente e che in genere porta con sé diverse situazioni problematiche”;*
- *“proporre quasi esclusivamente l’affido di adolescenti problematici comporta il fatto che alcune famiglie non riescono a concludere l’esperienza o la concludono non in modo sano; questo ha la conseguenza di far ritenere l’affido una scelta quasi impossibile e scoraggia tante altre famiglie”;*
- *“per fortuna si sono sviluppate nel territorio altre risposte più immediate come l’assistenza educativa domiciliare, ma il rischio è che diventino “la risposta” a ogni situazione”;*
- *“promuovere invece sempre più forme di affido part-time, di accompagnamento, di buon vicinato (come associazione ne abbiamo promosse alcune in modo autonomo e ne abbiamo sperimentato l’efficacia), così che si accompagnino le situazioni fin dall’inizio e non quando i problemi esplodono”;*
- *“non si lavora più nella prevenzione e si prendono in carico le situazioni solo quando non se ne può più fare a meno”;*
- *“importante che il primo intervento per i minori fosse di tipo familiare anche per fornire immediatamente ai più piccoli figure di adulti che poi rimangono per loro significative nel tempo”.*

CONCLUSIONI

► Affermazione e sviluppo dell’affido familiare. I fattori delle difficoltà

Vengono di seguito riportate le criticità, rilevate dalla Regione Marche già nel 2003 ⁶in merito al sistema affido, che a distanza di 17 anni dalla loro declinazione permangono ancora attuali:

- la natura “sociale” dell’istituto giuridico che per le sue caratteristiche, il suo impatto e le sue conseguenze, implica l’impegno dell’intera comunità locale, oltre ai soggetti direttamente coinvolti;
- la complessità del procedimento tecnico-amministrativo con cui viene deciso l’affidamento familiare del minore;
- le famiglie potenzialmente disponibili non costituiscono una risorsa di solidarietà strutturata e stabile in quanto non sufficientemente informate sul progetto relativo al minore e alla famiglia d’origine, né formate sui loro diritti e doveri e sostenute nei rapporti minore/genitori;
- la mancanza del confronto metodologico ed operativo sistematico tra i gruppi affido in ambito locale ed un loro coordinamento in sede regionale;
- la mancanza di una banca dati regionale relativa agli affidamenti familiari in atto e alle famiglie disponibili;
- la mancanza, a livello locale, di un modello organizzativo che permetta un coordinamento tra i servizi impegnati nella tutela dei minori con particolare riguardo all’affido familiare e all’adozione nazionale ed internazionale.

6 Documento istruttorio della delibera di giunta regionale n. 869 del 17 giugno 2003.

Per dare effettiva applicazione alla Legge 28 marzo 2001, n. 149 che integra e modifica la Legge 184/1983 e per cercare di affrontare i nodi problematici che hanno causato uno stallo del servizio sarà necessario tenere conto del fatto che l'affidamento è uno strumento difficile e complesso, la cui scelta deve avvenire all'interno di una rete di servizi socio-sanitari a favore dell'infanzia e dell'adolescenza che deve essere fortemente integrata e stabile.

► Elementi critici emersi nell'indagine

Nel corso della raccolta dei dati sono emersi alcuni aspetti critici che hanno riguardato quanto segue:

- i dati reperiti presso la Regione Marche fanno riferimento solo agli interventi di affido familiare per i quali i Comuni hanno sostenuto delle spese e pertanto restano escluse quelle tipologie di intervento di sostegno all'affido per le quali non ci sono contributi economici ma risultano comunque in carico agli enti territoriali sociali (es. casi di affidamento per i quali la famiglia non chiede il contributo al Comune);
- i dati acquisiti presso la Regione Marche non consentono una corretta interpretazione del numero dei minori in affidamento in quanto le informazioni trattano gli interventi complessivi effettuati dalle amministrazioni comunali a favore del medesimo affidato. Per lo stesso bambino possono essere effettuati nello stesso anno più tipologie di intervento (es. per alcuni mesi affido a parenti, per altri mesi affido etero-parentale senza pasti, ecc.) e pertanto non è sempre facilmente individuabile dai dati a disposizione se si tratti della stessa persona;
- i dati raccolti mettono in evidenza l'aspetto quantitativo del sistema di affido familiare ma non quello qualitativo che è determinante per conoscere il progetto di affidamento e il relativo esito.

► Le criticità rilevate dal confronto dei dati regionali con quelli nazionali – anno 2017 ⁷

Le riflessioni emerse dal confronto dei dati regionali con quelli nazionali (Quaderno Ricerca Sociale n. 46) hanno evidenziato che la rilevazione regionale non comprende i seguenti dati che meritano invece di essere oggetto di un futuro approfondimento (incrocio dei dati regionali con quelli dei servizi sociali dei comuni e dei Tribunali):

- bambini e adolescenti che hanno concluso l'affidamento familiare secondo la sistemazione post accoglienza;
- bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo l'inserimento in regione o fuori regione;
- percentuale di bambini e adolescenti in affidamento familiare dichiarati adottabili dal Tribunale per i minorenni;
- bambini e adolescenti che hanno concluso l'affidamento familiare italiani e stranieri;
- percentuale di minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri che hanno concluso l'affidamento familiare per Regione;
- percentuale di bambini e adolescenti che hanno concluso l'affidamento familiare secondo la sistemazione alla conclusione dell'affidamento rientro in famiglia origine, o in famiglia affidataria ecc..

⁷ “L’Affidamento familiare. Confronto con i dati nazionali Anno 2017” disponibile nel relativo paragrafo a pagina 36.

► Suggerimenti delle Associazioni di Famiglie affidatarie

Dall'indagine condotta con le Associazioni di Famiglie affidatarie presenti sul territorio regionale e riportata in questo report, sono invece emersi i seguenti suggerimenti.

➔	Potenziare il lavoro di aiuto e di sostegno psicologico ed educativo alle famiglie di origine dei minori per rimuovere le cause che hanno determinato l'allontanamento del bambino o dell'adolescente;
➔	Incrementare le azioni di sensibilizzazione della comunità sui valori dell'affido allo scopo di promuovere la solidarietà ed aumentare il numero dei soggetti aspiranti affidatari;
➔	Sostenere e seguire le famiglie affidatarie per tutta la durata del progetto di affido mediante la realizzazione di percorsi formativi
➔	Rafforzare e migliorare la collaborazione tra servizi pubblici ed associazioni, promuovere sul territorio buone prassi e strutturare la professionalità degli operatori (supporto psicologico/psicoterapia, estensione ticket, visite specialistiche, rapporto scuola)

Tabella 6

► Prospettive

Le criticità riconosciute dalla Regione così come i suggerimenti offerti dalle Associazioni delle famiglie affidatarie appaiono assolutamente condivisibili e vengono assunti in questo report come punti di partenza solidi, in quanto basati su una reale esperienza di prossimità con le famiglie ed i minori e sulla conoscenza diretta delle problematiche e necessità.

A conclusione di questo lavoro di ricognizione sulle condizioni dei minori in affido si richiede pertanto l'avvio di una riflessione tra componenti politiche regionali, rappresentanti dei servizi sociali dei comuni e dei Consulitori ASUR, degli organi giudiziari, delle Associazioni delle famiglie affidatarie che, integrando le rispettive e specifiche competenze, possa dare concreta attuazione alle necessarie implementazioni e revisioni del sistema affido.

Se l'incremento del numero di affidi, nel quinquennio 2015-2019, ci permette di riconoscere un'intensificazione dell'attenzione istituzionale in merito alle condizioni di disagio che i minori esperiscono in ambito familiare e la maggiore attivazione di modalità di supporto meno traumatiche dell'inserimento in comunità, ad oggi restano comunque aperte questioni molto urgenti: prima tra tutte la lunga permanenza dei minori in affidamento familiare, senza prospettive di rientro nei nuclei di origine.

Appare necessario ripensare il sistema affido tenendo conto delle caratteristiche quantitative e qualitative che lo stesso ha assunto negli ultimi anni e dell'incapacità manifestata da molte famiglie d'origine nel superare le difficoltà che hanno prodotto gli allontanamenti dei figli.

Un capitolo a parte meriterebbe l'approfondimento del tema del supporto alle famiglie d'origine, intervento estremamente complesso e delicato.

Da ultimo appare urgente l'avvio di un sistema costante di rilevazione e di monitoraggio dei dati quantitativi e qualitativi del fenomeno affido che permetta di analizzare gli esiti e le traiettorie evolutive dei minori coinvolti e tenga conto anche dei parametri analizzati nell'indagine nazionale "Quaderno Ricerca Sociale n. 46".

CONFRONTO CON I DATI NAZIONALI - ANNO 2017

Confronto con i dati nazionali anno 2017 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Quaderni della ricerca sociale n. 46 “Bambini e ragazzi in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni”.

Questa sezione è dedicata alla comparazione dei dati rilevati dal monitoraggio sui minori in affidamento familiare effettuato dalla Regione Marche, con quelli più recenti resi disponibili e rilevati dal Ministero delle Politiche sociali, su tutto il territorio nazionale, riferiti all'anno 2017.

Un confronto, in primis dei dati quantitativi, potrebbe essere propedeutico allo sviluppo successivo di una analisi qualitativa, e consentire l'elaborazione di una fotografia, il più possibile prossima alla realtà, che possa descrivere l'andamento degli affidamenti familiari dei minori sui diversi livelli territoriali: nazionale e regionale.

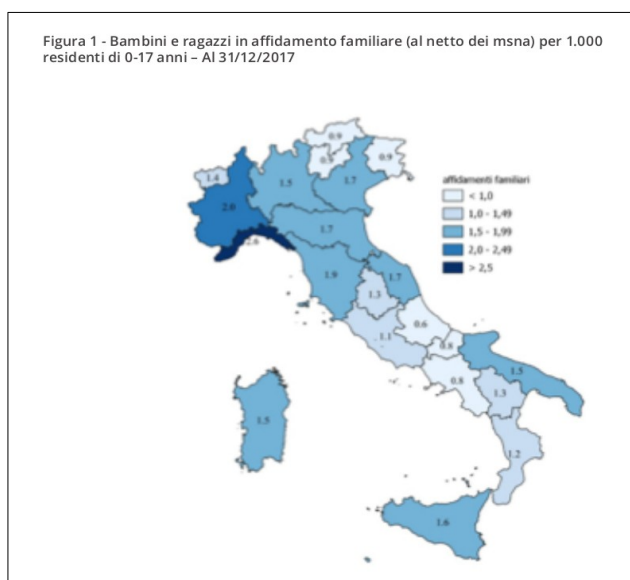
I dati che emergono dalle due indagini delineano caratteristiche comuni, su tutto il territorio. In sintesi:

- la maggior parte dei minori per cui si ricorre all'affido familiare ha una età tra gli 11 e i 14 anni;
- i bambini dai 0 ai 3 anni occupano una percentuale bassa;
- i bambini e i ragazzi vengono affidati più frequentemente a nuclei eteroparentali, piuttosto che a parenti.

Per approfondimenti segue il confronto dei dati.

DATI

Dopo la crescita del fenomeno affido, incentivata dalla Legge149/2001, il Ministero registra una stabilizzazione quantitativa del ricorso all'affidamento familiare e ai servizi residenziali dei bambini e ragazzi. Nel 2017 sono stati rilevati n. 27.111 minori collocati fuori dalla famiglia d'origine, dei quali 14.219 in affidamento familiare, mentre 12.892 ospitati nelle strutture residenziali.



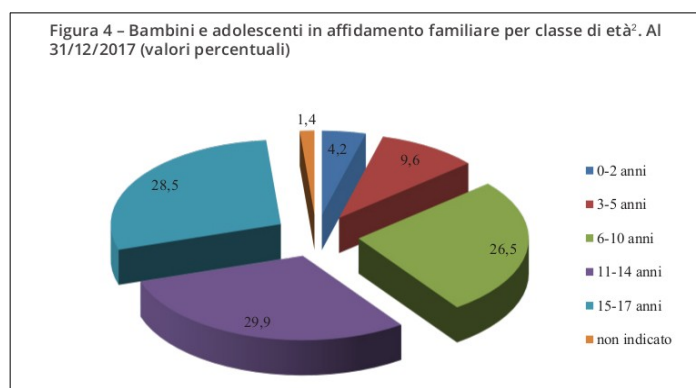
In relazione alla popolazione minorile residente, la ricerca nazionale indica per le Marche un valore medio dell'affido familiare del 1,7 per 1.000 residenti di 0-17 anni (al netto dei MSNA) al 31/12/2017, mentre il nostro dato rilevato sul territorio dalla Regione Marche (Grafico 3), riporta un numero di 447 casi (al netto dei MSNA) su 237.592 residenti⁸ ovvero 1,88 per mille.

Passando alla analisi dell'affido familiare in relazione a dati più specifici tale ricerca sottolinea che i dati sono inclusivi della componente MSNA, poiché il dato non è scorparabile e che ha una incidenza minima.

8 Indagine del Garante “Adolescenti delle Marche 2019”

DATI A CONFRONTO

► Classi di età



La ricerca nazionale, come dato Italia, vede tre fasce di età per cui si ricorre di più all'affidamento familiare che sono, nell'ordine, la fascia 11-14 anni che occupa il 29,9%, seguita dalla fascia di età 15-17 anni con il 28,5% e dalla fascia 6-10 anni con il 26,5%. Ovviamente tenendo nel dovuto conto la diversa ampiezza delle classi di età utilizzate, quella prevalente risulta la 15-17anni. Per le fasce poi 3-5 anni si rileva il 9,6%, per quella 0-2 il 4,2%.

Tavola 1.1 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare per classe di età per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2017

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento						Totale
	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	non indicato	
Piemonte	4,9	9,7	22,0	27,2	36,1	0,0	100,0
Valle d'Aosta	0,0	10,0	20,0	40,0	30,0	0,0	100,0
Lombardia ^(a)	3,6	7,6	29,1	33,3	26,4	0,0	100,0
Provincia Bolzano	1,1	4,3	24,5	34,0	36,2	0,0	100,0
Provincia Trento	3,5	11,6	29,1	32,6	23,3	0,0	100,0
Veneto	5,3	9,8	26,9	30,1	27,9	0,0	100,0
Friuli-Venezia Giulia	4,3	6,2	22,4	24,2	42,9	0,0	100,0
Liguria	10,4	17,1	24,5	27,6	20,2	0,2	100,0
Emilia-Romagna	4,7	9,9	30,2	27,3	26,1	1,8	100,0
Toscana	2,8	10,9	28,8	26,3	28,7	2,6	100,0
Marche	4,4	11,5	24,0	36,3	23,8	0,0	100,0
Umbria	2,9	7,5	21,8	33,9	27,0	6,9	100,0
Lazio	1,8	6,5	24,1	29,8	30,1	7,7	100,0
Abruzzo	1,7	4,2	17,5	26,7	50,0	0,0	100,0
Molise	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Campania	1,6	8,4	22,5	30,8	31,7	5,0	100,0
Puglia	3,0	7,5	24,5	31,8	30,2	3,0	100,0
Basilicata	2,8	17,6	25,0	21,3	33,3	0,0	100,0
Calabria	3,6	12,2	26,4	32,1	22,5	3,1	100,0
Sicilia	4,9	10,7	27,5	29,2	27,1	0,5	100,0
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-
Totale	4,2	9,6	26,5	29,9	28,5	1,4	100,0

(a) Fonte: rendicontazione Fondo Sociale Regionale anno 2017 - consuntivo 2016

Continuando con l'esame regione per regione i dati rilevati per le Marche sono rispettivamente per la fascia 11-14 anni il 36,3%, seguita dalla fascia di età 15-17 anni con il 23,8% e dalla fascia 6-10 anni con il 24%, fascia 3-5 anni con 11,5% e fascia 0-2 con il 4,4%. Sostanzialmente seguono lo standard nazionale vedendo però molti casi in più nella fascia di età 11 – 14 anni e meno in quella dei 15-17 anni.

Il confronto con i dati rilevati dalla Regione Marche (Grafico 8) non rileva grande differenza nelle varie fasce d'età ad eccezione di quella 11-14 che evidenzia un valore superiore (36,3% nazionale) di 10 punti percentuali (26% regionale).

► Minori stranieri in affidamento

Figura 5 - Bambini e adolescenti stranieri in affidamento familiare³.
Anni 1999, 2007, 2008, 2011, 2012, 2013, 2014, 2017 (valori percentuali)

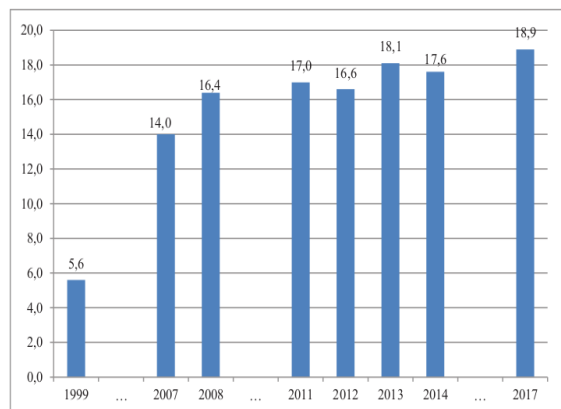


Tavola 1.3 - Percentuale di bambini e adolescenti stranieri in affidamento familiare per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2017

Regioni e Province autonome	% bambini stranieri in affidamento familiare
Piemonte	22,5
Valle d'Aosta	10,0
Lombardia ^(a)	19,2
Provincia Bolzano	16,0
Provincia Trento	14,0
Veneto	33,5
Friuli-Venezia Giulia ^(b)	20,7
Liguria	18,8
Emilia-Romagna	31,0
Toscana	33,1
Marche	23,5
Umbria	24,1
Lazio	4,1
Abruzzo	44,2
Molise	n.c.
Campania	3,0
Puglia	7,9
Basilicata	9,3
Calabria	8,8
Sicilia	5,1
Sardegna	-
Totale	18,9

(a) Fonte: rendicontazione Fondo Sociale Regionale anno 2017 - consuntivo 2016

(b) compresa la classe 18-21 anni

n.c. = non calcolabile

Fonte: Istituto degli Innocenti di Firenze

Per i Minori stranieri il dato nazionale 2017 vede la scelta dell'affidamento familiare per il 18,9% e le Marche rilevate per il 23,5%. Il dato rilevato da Regione riporta invece un valore del 29% (Grafico 7)

Tavola 1.4 - Percentuale di minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2017

Regioni e Province autonome	% bambini stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri
Piemonte	31,5
Valle d'Aosta	33,3
Lombardia ^(a)	8,9
Provincia Bolzano	13,3
Provincia Trento	16,7
Veneto	16,6
Friuli-Venezia Giulia ^(b)	0,0
Liguria	5,6
Emilia-Romagna	15,6
Toscana	21,7
Marche	5,2
Umbria	0,0
Lazio	11,6
Abruzzo	1,9
Molise	n.c.
Campania	7,7
Puglia	36,9
Basilicata	10,0
Calabria	2,9
Sicilia	54,3
Sardegna	-
Totale	17,2

(a) Fonte: rendicontazione Fondo Sociale Regionale anno 2017 - consuntivo 2016

(b) compresa la classe 18-21 anni

n.c. = non calcolabile

Per quanto riguarda i MSNA il dato nazionale rileva che per il 2017 sono il 17,2% sul totale di tutti i minori in affidamento familiare, per le Marche rilevano il 5,2%. Il dato rilevato dalla Regione (Grafico 3) riporta invece un valore del 2,2% (n. 10 minori sul totale di 457).

► Affidamento secondo il Genere

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento			totale
	bambini/ ragazzi	bambine/ ragazze	non indicato	
Piemonte	52,8	47,2	0,0	100,0
Valle d'Aosta	60,0	40,0	0,0	100,0
Lombardia ^(a)	51,0	49,0	0,0	100,0
Provincia Bolzano	46,8	53,2	0,0	100,0
Provincia Trento	50,0	50,0	0,0	100,0
Veneto	55,1	44,9	0,0	100,0
Friuli-Venezia Giulia	50,9	49,1	0,0	100,0
Liguria	52,5	47,5	0,0	100,0
Emilia-Romagna	52,5	45,9	1,6	100,0
Toscana	53,0	46,5	0,4	100,0
Marche	54,7	45,3	0,0	100,0
Umbria	54,0	45,4	0,6	100,0
Lazio	49,9	48,1	2,0	100,0
Abruzzo	65,8	34,2	0,0	100,0
Molise	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Campania	46,5	47,9	5,5	100,0
Puglia	45,6	52,9	1,5	100,0
Basilicata	43,5	56,5	0,0	100,0
Calabria	52,8	47,2	0,0	100,0
Sicilia	52,1	47,7	0,1	100,0
Sardegna	-	-	-	-
Totale	51,8	47,5	0,6	100,0

(a) Fonte: rendicontazione Fondo Sociale Regionale anno 2017 - consuntivo 2016

Il dato nazionale che riguarda l'affidamento secondo il genere riporta valori percentuali abbastanza equilibrati infatti i bambini/ragazzi maschi sono il 51,8% e le bambine/ragazze il 47,5%. La medesima ricerca vede le Marche con il 54,7% di bambini/ragazzi e il 45,3 % di bambine/ragazze. Il dato regionale si mostra sostanzialmente in linea con il dato rilevato dalla Regione che riporta il 55% per i maschi e il 45% per le femmine (Grafico 4).

► Affido secondo la tipologia

Tavola 1.6 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo il tipo di affidamento per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2017

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento		
	a singoli e famiglie	a parenti	totale
Piemonte	55,0	45,0	100,0
Valle d'Aosta	26,7	73,3	100,0
Lombardia ^(a)	69,5	30,5	100,0
Provincia Bolzano ^(b)	54,3	45,7	100,0
Provincia Trento	59,3	40,7	100,0
Veneto	71,3	28,8	100,0
Friuli-Venezia Giulia ^(c)	47,7	52,3	100,0
Liguria	75,7	24,3	100,0
Emilia-Romagna	77,4	22,6	100,0
Toscana	61,4	38,6	100,0
Marche	66,9	33,1	100,0
Umbria	37,9	62,1	100,0
Lazio	32,3	67,7	100,0
Abruzzo	n.c.	n.c.	n.c.
Molise	n.c.	n.c.	n.c.
Campania	27,8	72,2	100,0
Puglia	34,3	65,7	100,0
Basilicata	20,4	79,6	100,0
Calabria	43,0	57,0	100,0
Sicilia	43,5	56,5	100,0
Sardegna	-	-	-
Totale	57,0	43,0	100,0

(a) Fonte: rendicontazione Fondo Sociale Regionale anno 2017 - consuntivo 2016

(b) il dato è comprensivo dei maggiorenni

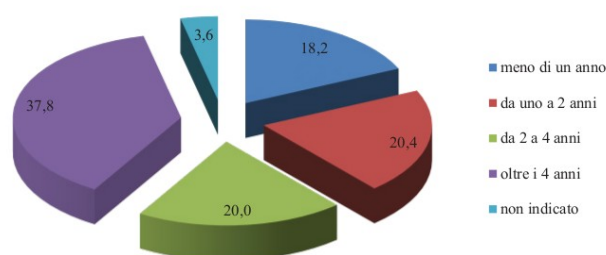
(c) compresa la classe 18-21 anni

n.c. = non calcolabile

Il dato nazionale degli affidamenti a singoli e famiglie (eteroparentali) registra un valore del 57% e quello a parenti del 43% che differisce da quello rilevato per le Marche che riporta il valore del 66,9% per gli affidi eteroparentali e del 33,1% per quello a parenti. Questo dato è confermato dalla nostra rilevazione (Grafico 12) che vede un 65% per gli affidi eteroparentali contro un 33% per gli affidi a parenti.

► L'affido secondo la durata

Figura 6 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo la durata della permanenza*. Al 31/12/2017 (valori percentuali)



La ricerca nazionale 2017 evidenzia che la maggior parte degli affidamenti ovvero il 37,8% ha una durata superiore ai 4 anni; gli altri periodi più o meno si equivalgono, il 20,4% da 1 a 2 anni, il 20% da 2 a 4 anni ed infine il 18,2 % di durata inferiore ad 1 anno.

Tavola 1.10 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo la durata dell'affidamento per Regione e Provincia autonoma.
Al 31/12/2017

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento					totale
	da meno di un anno	da uno a 2 anni	da 2 a 4 anni	oltre i 4 anni	non indicato	
Piemonte	23,4	18,1	21,7	36,8	0,0	100,0
Valle d'Aosta	23,3	13,3	20,0	43,3	0,0	100,0
Lombardia ^(a)	19,7	28,2	18,2	34,0	0,0	100,0
Provincia Bolzano ^(b)	16,2	5,7	17,1	59,0	1,9	100,0
Provincia Trento	18,6	11,6	27,9	41,9	0,0	100,0
Veneto	28,1	29,6	17,8	24,5	0,0	100,0
Friuli-Venezia Giulia ^(c)	33,9	13,2	18,4	34,5	0,0	100,0
Liguria	15,4	17,3	21,9	44,5	0,9	100,0
Emilia-Romagna	17,5	13,3	20,1	42,5	6,6	100,0
Toscana	16,5	19,9	18,3	39,6	5,6	100,0
Marche	19,6	27,0	23,3	30,1	0,0	100,0
Umbria	9,8	14,4	10,9	57,5	7,5	100,0
Lazio	9,5	14,0	24,3	37,2	15,0	100,0
Abruzzo	31,7	17,5	24,2	15,8	10,8	100,0
Molise	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Campania	10,7	18,1	19,0	42,2	10,0	100,0
Puglia	13,9	11,3	19,0	51,8	3,9	100,0
Basilicata	6,5	18,5	28,7	41,7	4,6	100,0
Calabria	8,0	21,8	28,2	42,0	0,0	100,0
Sicilia	13,9	16,9	20,3	40,3	8,5	100,0
Sardegna	-	-	-	-	-	-
Totale	18,2	20,4	20,0	37,8	3,6	100,0

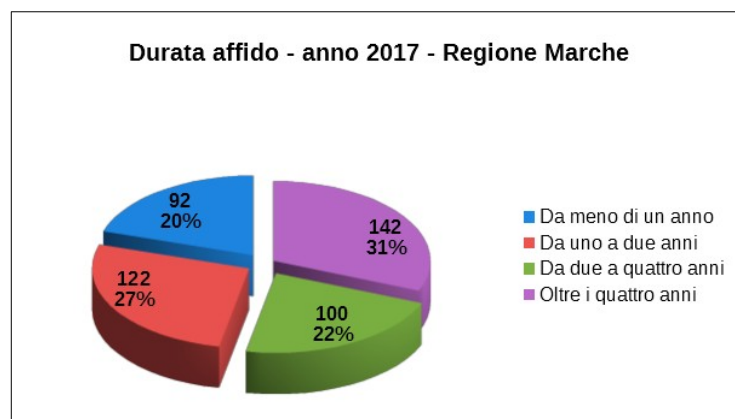
(a) Fonte: rendicontazione Fondo Sociale Regionale anno 2017 - consuntivo 2016

(b) il dato è comprensivo dei maggiorenni

(c) compresa la classe 18-21 anni

Fonte: Istituto degli Innocenti di Firenze

Per le Marche tale ricerca vede delle percentuali leggermente differenziate a seconda della durata, il 31% ha una durata superiore ai 4 anni, seguito dal 27% da 1 a 2 anni, il 22% da 2 a 4 anni ed infine il 20% di durata inferiore ad 1 anno.



Il dato rilevato dalla Regione risulta in linea con il quello nazionale. Gli affidamenti della durata di oltre 4 anni sono del 31%, quelli della durata da 1 a 2 anni sono il 27%, quelli della durata 2 a 4 anni il 22% mentre quelli della durata inferiore ad 1 anno sono il 20%.

► Affidato con disabilità certificata

Tavola 1.7 - Percentuale di bambini e adolescenti in affidamento familiare con disabilità certificata per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2017

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti con disabilità certificata
Piemonte	14,0
Valle d'Aosta	3,3
Lombardia ^(a)	10,1
Provincia Bolzano	n.c.
Provincia Trento	4,7
Veneto	9,2
Friuli-Venezia Giulia	n.c.
Liguria	9,3
Emilia-Romagna	3,2
Toscana	11,8
Marche	5,4
Umbria	19,0
Lazio	7,9
Abruzzo	5,0
Molise	n.c.
Campania	13,1
Puglia	2,6
Basilicata	1,9
Calabria	6,0
Sicilia	7,5
Sardegna	-
Totale	8,3

(a) Fonte: rendicontazione Fondo Sociale Regionale anno 2017 - consuntivo 2016

n.c. = non calcolabile

Fonte: Istituto degli Innocenti di Firenze

La ricerca nazionale attesta che i bambini e gli adolescenti con disabilità in affidamento risultano essere l'8,3%, nelle Marche il 5,4%. Il dato è leggermente differente da quello rilevato dalla Regione Marche che si afferma al 6,3% (Grafico 2).

ACCOGLIENZA NELLE COMUNITÀ

PREMESSA

La ricostruzione dell'universo delle comunità di tipo residenziale non è stata un'operazione semplice.

Non esiste, infatti, un'anagrafe dei minori che vivono fuori dalla propria famiglia di origine condivisa fra le diverse istituzioni che a vario titolo si occupano di tutela dei minori (Regione Marche – Servizi Sociali, Tribunale per i minorenni, Procure, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, Comune, Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

La realtà in cui esse operano è profondamente legata e radicata nel territorio in cui svolgono la loro attività e la loro dislocazione geografica comporta una difficoltà nel disporre di un quadro esaustivo e aggiornato sullo stato dell'offerta di servizi residenziali.

A tal fine la realizzazione di questa indagine è stata possibile grazie alla collaborazione con il Servizio Politiche Sociali della Regione Marche, che ha messo a disposizione un'anagrafica contenente i riferimenti delle strutture che operano nel nostro territorio.

Nel corso dell'indagine tale indirizzario ha subito molteplici rettifiche e implementazioni dovute ad una continua evoluzione del fenomeno dell'accoglienza che, inevitabilmente, ha comportato la chiusura e il ridimensionamento di alcune strutture a fronte di un incremento di quelle dedicate, a titolo esemplificativo, alla crescente presenza di minori stranieri soli.

Le tipologie di strutture che sono state oggetto della presente indagine conoscitiva sono, per una buona parte, alcune tra quelle individuate dalla Legge regionale del 6 novembre 2002, n. 20 (abrogata dalla Legge regionale del 30 settembre 2016 n. 21) le cui caratteristiche sono correlate a parametri di efficacia ed efficienza quali: la natura del bisogno, l'intensità assistenziale e la complessità dell'intervento.

In particolare la nostra attenzione si è rivolta alle seguenti tipologie di strutture:

- Comunità familiare: struttura educativa residenziale caratterizzata dalla convivenza continuativa e stabile di un piccolo gruppo di minori con due o più adulti che assumono le funzioni genitoriali;
- Comunità educativa: struttura educativa residenziale a carattere comunitario, caratterizzata dalla convivenza di un gruppo di minori con un'equipe di operatori che svolgono la funzione educativa come attività di lavoro;
- Comunità alloggio per adolescenti: struttura educativa residenziale a carattere comunitario, caratterizzata dalla convivenza di un gruppo di ragazzi e ragazze con la presenza di referenti adulti;
- Casa famiglia: struttura residenziale destinata ad accogliere soggetti temporaneamente o permanentemente privi di sostegno familiare, anche con età e problematiche psico-sociali composite, improntata sul modello familiare e con la presenza stabile di adulti che per scelta svolgono funzioni educative e socio-assistenziali.

La nostra indagine si è rivolta anche ad altre realtà che operano nel nostro territorio e si occupano di accoglienza di minori, tra queste:

- le Residenze terapeutiche, rivolte ai minori che presentano problematiche di tipo psichiatrico,
- le Comunità che aderiscono al sistema di protezione internazionale per minori stranieri non accompagnati la cui attività è retta dal coinvolgimento delle istituzioni centrali e locali, secondo una condivisione di responsabilità tra Ministero dell'Interno ed enti locali.

Risultano, invece, escluse le comunità di pertinenza del Ministero della giustizia all'interno delle quali i minori di età possono essere collocati esclusivamente per l'esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale e che sono caratterizzate da un ruolo più spiccatamente contenitivo e restrittivo, rispetto alle comunità facenti capo, invece, agli enti territoriali e al privato sociale. Questo non significa, tuttavia, che risultino in toto esclusi i dati concernenti i ragazzi entrati nel circuito penale, potendo questi trovare – e di fatto nella maggior parte dei casi

trovando – accoglienza anche presso strutture degli enti territoriali e del privato sociale, oggetto della presente rilevazione.

Vedremo che l'indagine, nel considerare i bambini “fuori dalla famiglia”, metterà in luce che i dati raccolti non sono di bambini “respinti” dalla loro famiglia ma di bambini per i quali l'allontanamento dai propri genitori è necessario per motivi legati al loro benessere e alla loro sicurezza.

La conoscenza degli elementi e dei dati conoscitivi che emergeranno dall'indagine intendono sollecitare il lettore a sviluppare osservazioni e riflessioni intorno ad alcune criticità e ad alcune conferme circa l'attuale sistema di protezione e di cura centrato sull'interesse primario del minore.

Va, però, sottolineato che l'analisi dei dati deve necessariamente tener conto della componente legata alla presenza dei msna che è l'elemento più dinamico del cambiamento in corso nei servizi residenziali italiani. La relativa maggior apertura dei servizi residenziali per minorenni a questa tipologia di accoglienza è un dato comune a tutte le realtà del territorio regionale, sebbene sia importante ricordare che i msna vivono l'esperienza al di fuori della famiglia di origine per la loro specifica condizione di minorenni soli sul territorio e non in quanto allontanati dal nucleo familiare con una misura disposta dal Tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare. I numeri legati alla loro accoglienza sono piuttosto rilevanti, rappresentano infatti più di un terzo del totale e sono particolarmente concentrati nella fascia di età prossima al raggiungimento della maggiore età. Per tali motivi sono solo in parte assimilabili per caratteristiche alla generalità dei minorenni che vivono l'esperienza di accoglienza nei servizi residenziali e pertanto è necessario interpretare la lettura dei dati con cautela ponendo attenzione a tutte le variabili considerate.

GLI OBIETTIVI CONOSCITIVI DELLA RICERCA

L'indagine mette a fuoco, rispetto all'anno 2019, i seguenti obiettivi:

- aggiornare il quadro di conoscenza del fenomeno dei minori fuori famiglia nelle Marche;
- aggiornare il quadro delle comunità che accolgono minori;
- rilevare criticità nel sistema di accoglienza;
- indagare i fattori di disagio che hanno determinato l'allontanamento al fine di favorire una programmazione delle politiche di settore sempre più appropriata.

RACCOLTA DATI

I dati, riferiti al periodo compreso tra il 1 gennaio e il 31 dicembre 2019, sono stati forniti dalle strutture residenziali, che operano in ambito regionale e che si occupano di accoglienza di minori fuori dalla famiglia d'origine, attraverso la compilazione di una scheda elaborata e distribuita dall'Autorità garante.

La scheda - questionario elaborata, in particolare, richiedeva i seguenti dati:

- 1) riferimenti anagrafici dell'ente gestore e il numero di strutture gestite
- 2) tipologia di struttura
- 3) numero dei posti complessivamente autorizzati
- 4) numero dei minori ospitati e le loro caratteristiche riguardo al genere, all'età, alla regione di provenienza, alla cittadinanza, a quanti sono portatori di handicap e all'eventuale condizione di minore non accompagnato
- 5) durata di permanenza
- 6) motivazione dell'inserimento in Comunità

7) condizione dei genitori del minore

8) frequenza degli incontri tra il minore e gli adulti di riferimento

Tutte le strutture contattate hanno aderito alla rilevazione, ponendo una particolare attenzione al grado di dettaglio e alla coerenza delle informazioni fornite.

L'indagine si è svolta nell'arco di circa quattro mesi, ovvero da febbraio 2020 a maggio 2020, coinvolgendo fattivamente le circa 70 strutture residenziali presenti nella regione che accolgono minori.

Dal mese di maggio 2020, con la disponibilità dei primi questionari compilati, lo staff dedicato ha avviato le operazioni di controllo e validazione degli stessi, attività che ha implicato in molti casi richieste aggiuntive di informazioni ai servizi rispondenti.

Parallelamente è stata avviata l'immissione dei dati attraverso l'implementazione di un database in formato excel.

Conclusa la fase di raccolta e immissione, sono state effettuate ulteriori operazioni di controllo sulla coerenza interna dei dati al fine di evidenziare errori e incongruenze e sono state apportate le relative correzioni.

E' stata così avviata l'analisi sulla base del piano di elaborazione preventivamente definito, restituendo allo staff dedicato una visione d'insieme e al tempo stesso dettagliata dei dati raccolti nei servizi residenziali distribuiti nelle diverse province della Regione.

► Riferimenti anagrafici dell'ente gestore e il numero di strutture gestite

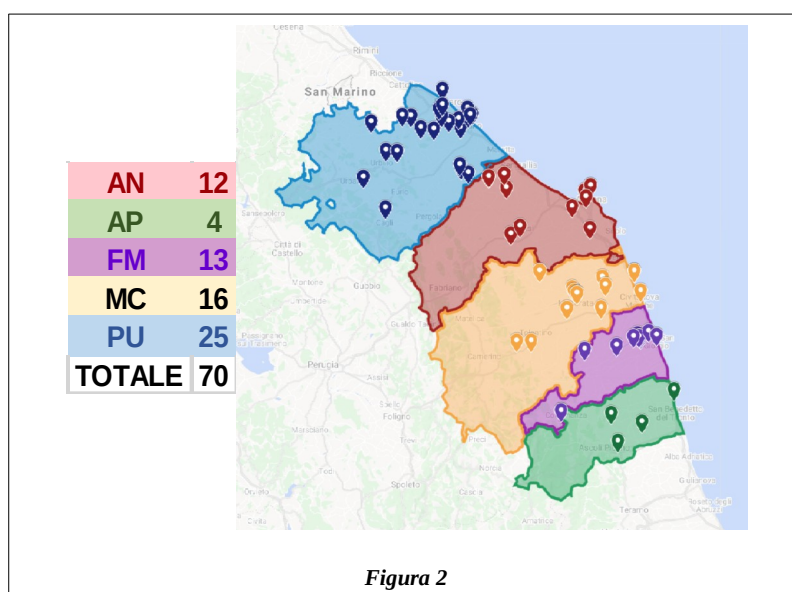


Figura 2

Nella Regione Marche, alla data del 31 dicembre 2019, hanno operato complessivamente 70 strutture residenziali che sono riconducibili a 33 Enti gestori, la cui natura giuridica è piuttosto varia e articolata.

► Tipologia di struttura

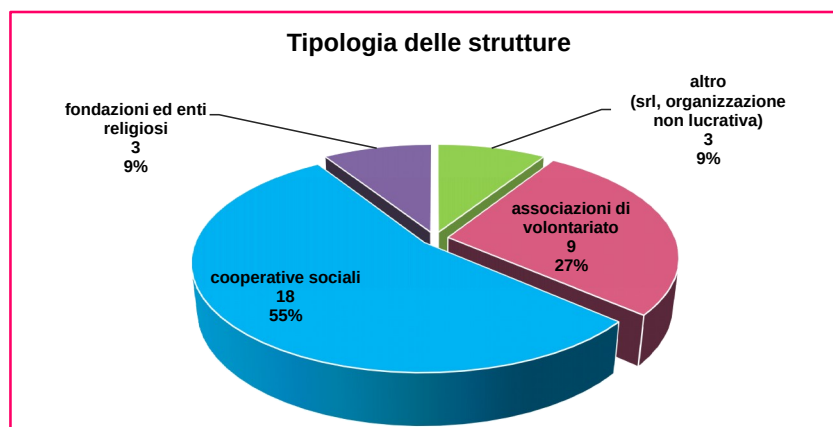


Grafico 15

I servizi residenziali coinvolti nell'indagine sono riconducibili al privato sociale così suddivisi:

- cooperative sociali 55%
- associazioni di volontariato 27%
- fondazioni ed enti religiosi 9%
- altro (srl, organizzazione non lucrativa) 9%

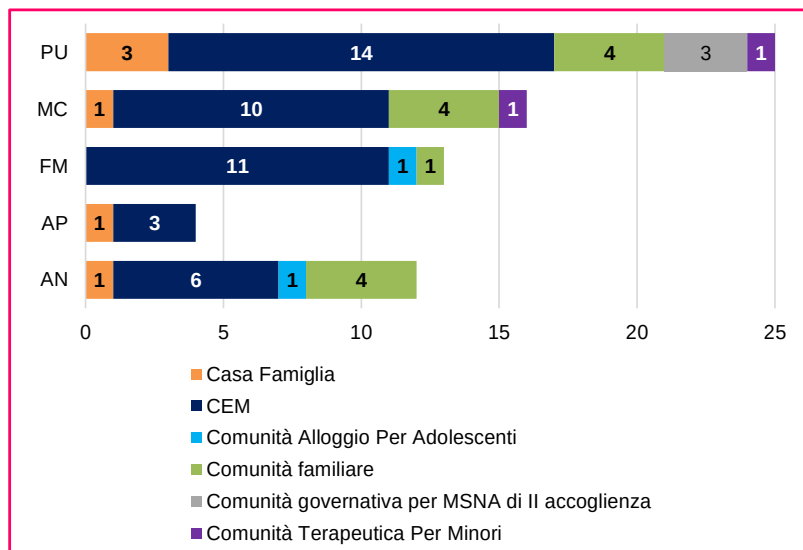


Grafico 16

Per quanto riguarda la diffusione delle strutture socio-educative per minorenni si osserva una maggiore presenza di strutture educative residenziali a carattere comunitario (comunità educative e alloggio per adolescenti), nelle province di Pesaro, Fermo, Macerata e a seguire Ancona e Ascoli Piceno. Le strutture a dimensione familiare o improntate sul medesimo modello sono maggiormente presenti nella provincia di Pesaro, seguono la provincia di Macerata e Ancona con uguali valori e la provincia di Fermo e Ascoli Piceno.

Nella nostra Regione sono presenti anche altre realtà, come le due residenze terapeutiche che accolgono minori con problematiche di tipo psichiatrico e si trovano nelle province di Pesaro Urbino e Macerata e le strutture governative di II accoglienza per MSNA che sono tutte ubicate nella provincia di Pesaro Urbino.

► **Numero dei posti complessivamente autorizzati**

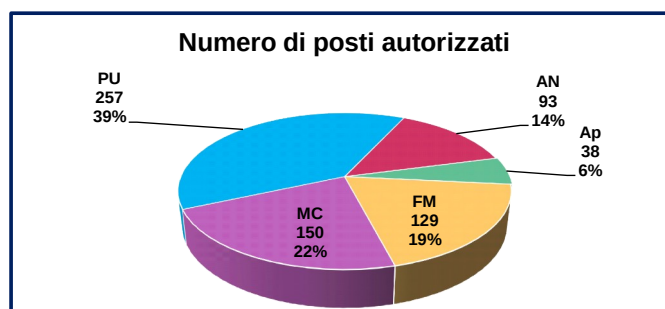


Grafico 17

Il numero dei posti complessivamente autorizzati nella nostra Regione ammonta a 667, con una percentuale più elevata nella provincia di Pesaro Urbino (39%) e Macerata (22%). Seguono la provincia di Fermo (19%), Ancona (14%) e Ascoli Piceno (6%).

BAMBINI E RAGAZZI NELLE COMUNITÀ TERAPEUTICHE

Le Comunità terapeutiche per minori sono strutture specializzate nella riabilitazione psichiatrica rivolta ad adolescenti affetti da disturbi comportamentali e da patologie di interesse neuropsichiatrico.

Nella nostra regione sono presenti due strutture con queste caratteristiche in provincia di Macerata e Pesaro-Urbino.

Nel periodo compreso tra gennaio e dicembre 2019 i minori che sono stati accolti sono stati complessivamente 72.

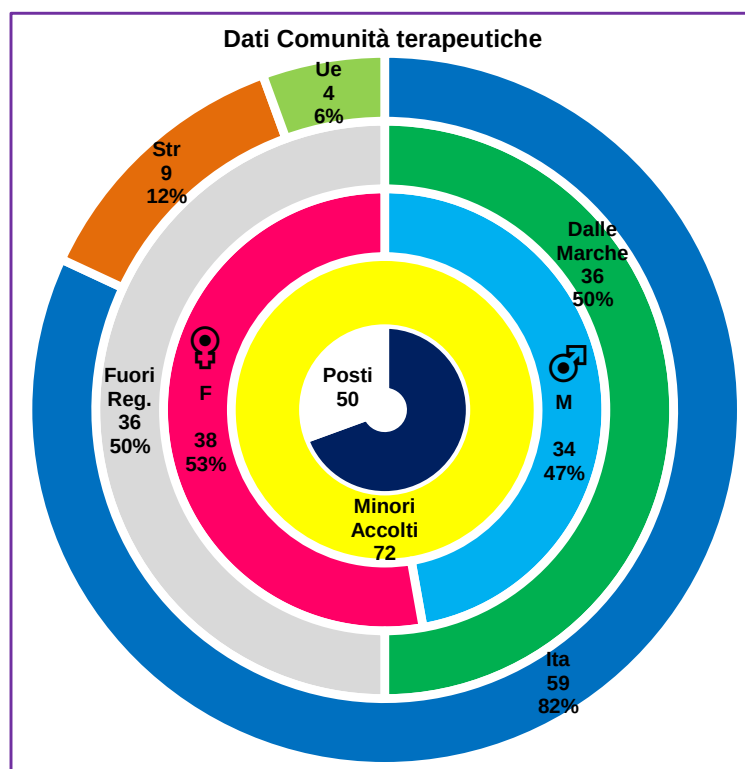


Grafico 18

Tra di essi si rileva un equilibrio, in termini numerici, dei maschi rispetto alle femmine con una leggera maggiore incidenza di queste ultime.

Rispetto a quanto accade nei servizi residenziali per minorenni risulta più esigua la componente minorile straniera pari al 18% del totale a fronte di un 82% di minori italiani.

La maggiore concentrazione in relazione alla classe di età si rileva nella fascia 15-17 anni che da sola rappresenta più della metà degli ospiti accolti in queste strutture (64%), segue la fascia di età 12-14 con il 18%, segue la fascia 18-21 con l'11% e la restante parte pari al 7% è rappresentativa della fascia 9-11 anni.

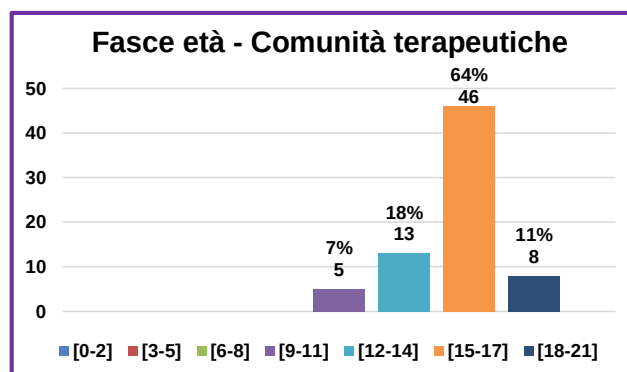


Grafico 19

In linea con quanto rilevato nei servizi residenziali per minorenni, la provenienza al momento dell'ingresso in accoglienza è la propria famiglia di origine.

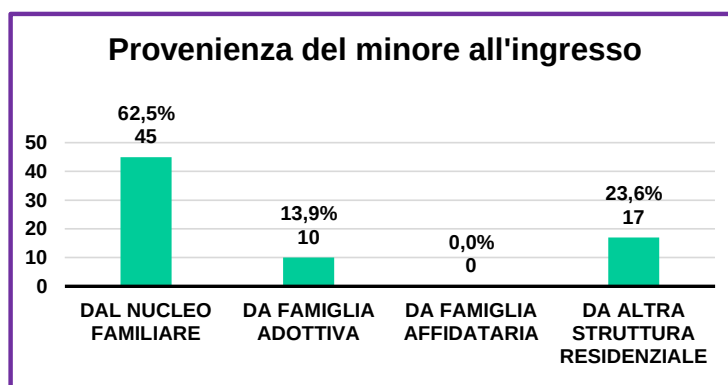


Grafico 20

Nel dettaglio, il motivo principale di ingresso riguarda problematiche di tipo comportamentale del minore (49%), seguito da problemi psichiatrici (42%). In subordine, incidenze comunque significative riguardano i problemi riconducibili ad un'incapacità educativa da parte dei genitori (8%) e la mancanza di una famiglia pari al restante 1%.

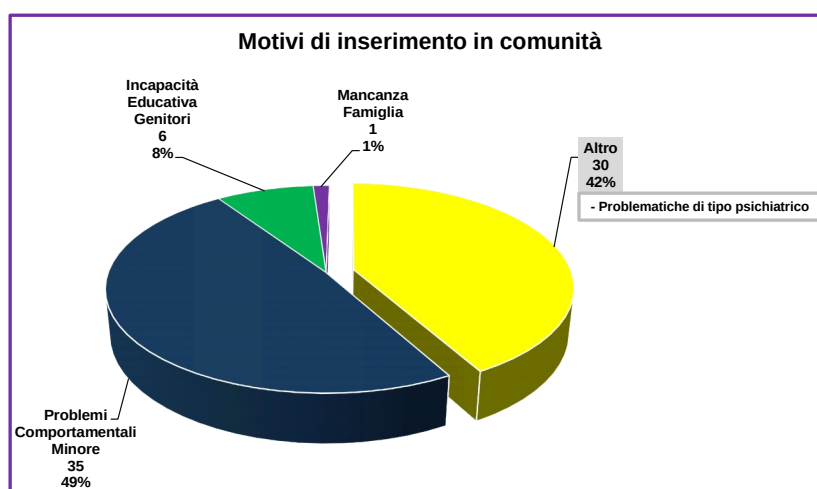


Grafico 21

In relazione al dato riferito ai tempi di permanenza in tali servizi residenziali, si può notare che vi è un sostanziale equilibrio tra i minori che vengono accolti per un periodo compreso tra i 12 e 24 mesi (47,2%) e quelli accolti tra i 6 e i 12 mesi (48,6%). Solo una percentuale residuale pari al 2,8% è ospitato per oltre due anni.

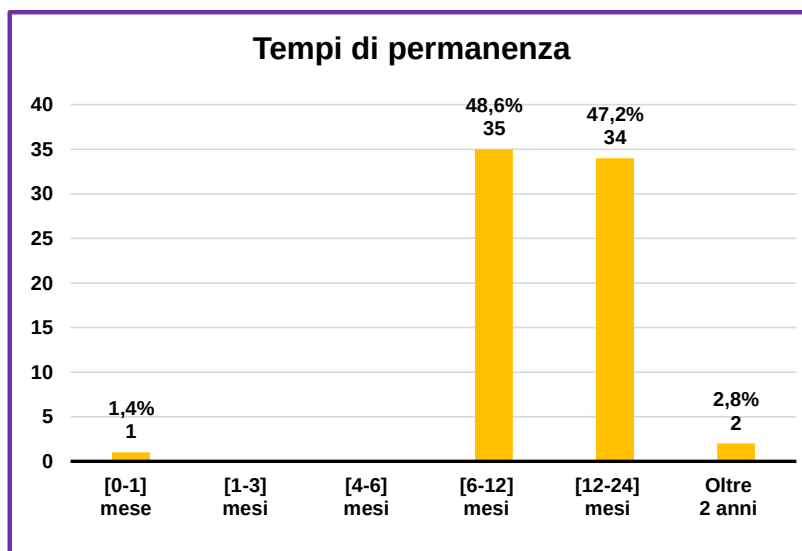


Grafico 22

► Caratteristiche dei minori ospitati

Numero minori accolti

Dei complessivi 879 minori ospitati negli istituti del nostro territorio, il 46% è di cittadinanza italiana, ma la presenza straniera, pari al 54%, è divenuta sempre più rilevante anche e, soprattutto, se posta in relazione alla diffusione dei minorenni stranieri. Tale dato è composto per la maggior parte (51%) da minori che provengono da paesi extracomunitari e per il restante 3% da minori che provengono da paesi appartenenti all'Europa comunitaria. Dei 471 minori stranieri presenti nella nostra regione, 299 sono non accompagnati.

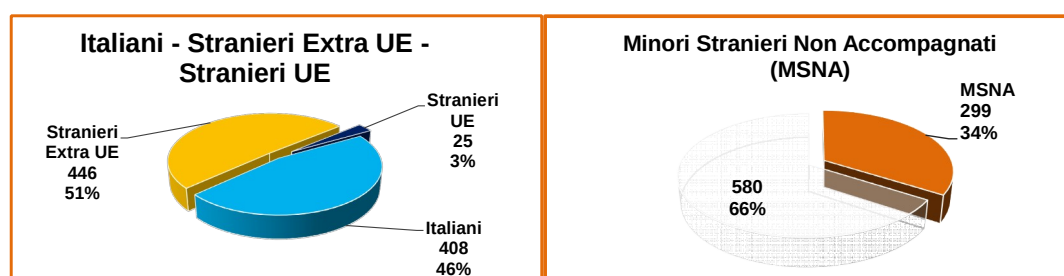


Grafico 23

L'importante incidenza straniera riscontrabile in queste realtà (54%) indirizza gran parte delle caratteristiche degli accolti e in senso più ampio dell'accoglienza stessa che in taluni casi ha coinciso con specifiche politiche di apertura o inclusione nella rete dei servizi residenziali per minorenni di comunità per l'autonomia fortemente ricettive di stranieri e in particolar modo di minorenni stranieri non accompagnati.

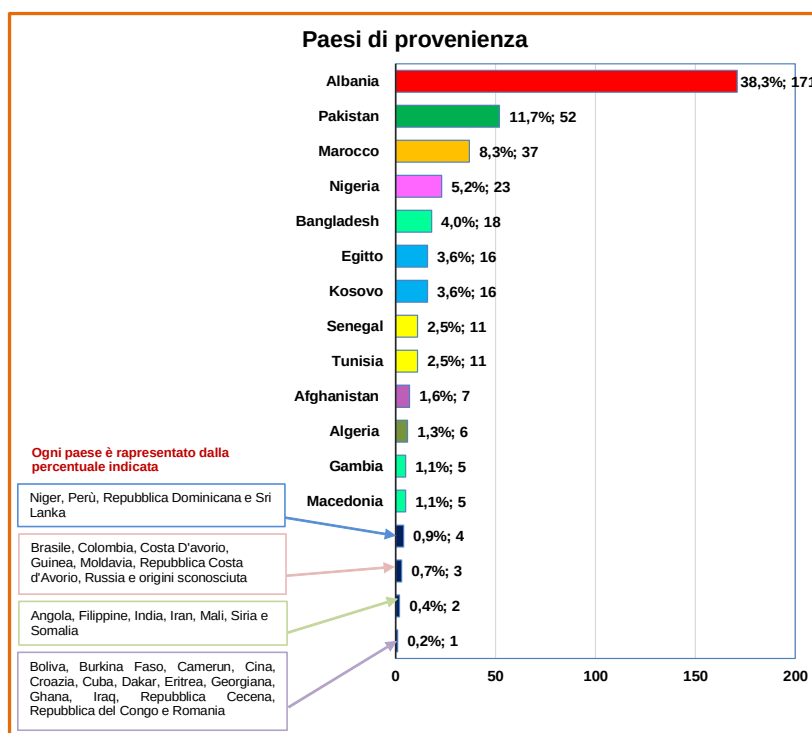


Grafico 24

La presenza di minori albanesi accolti nelle strutture residenziali regionali si attesta intorno al 38,3% del totale. Tale dato risulta perfettamente in linea con l'analisi presentata, su scala nazionale, dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali al 31/12/2019. Seguono i minori provenienti dal Pakistan l'11,7%, dal Marocco l'8,3% e a seguire dalla Nigeria il 5,2%, dal Bangladesh il 4%, dall'Egitto e dal Kosovo il 3,6%.

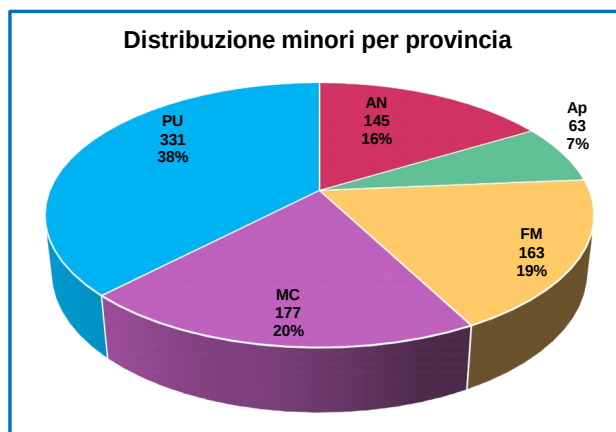


Grafico 25

La distribuzione dei minori accolti presso le strutture del territorio, ripropone, di fatto, il medesimo equilibrio rappresentato nel grafico relativo al numero dei posti complessivamente autorizzati per provincia.

Possiamo pertanto delineare un quadro che indica la provincia di Pesaro Urbino con il maggior numero di minori accolti pari al 38%, segue la provincia di Macerata con il 20%, Fermo con il 19% e a seguire Ancona con il 16% e Ascoli Piceno con il 7%.

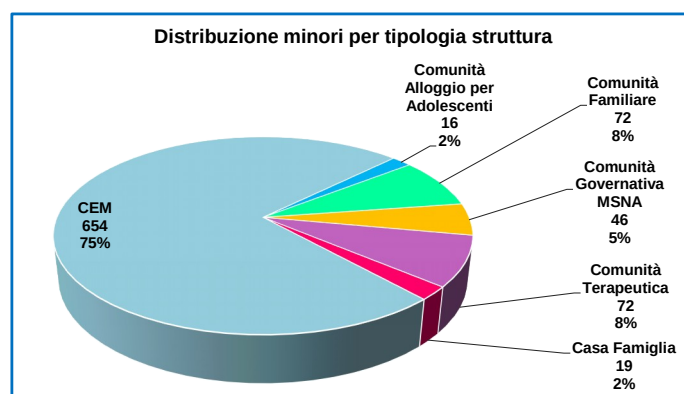
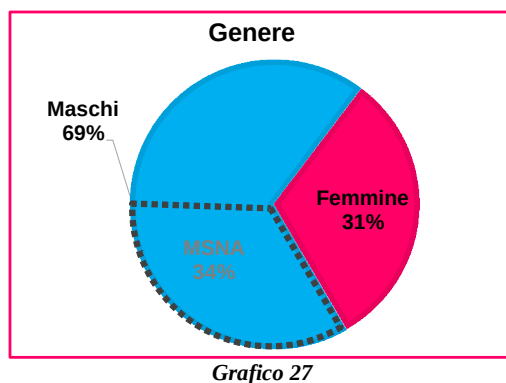


Grafico 26

Dei complessivi 879 minori accolti nella nostra regione, il 77% trova ospitalità presso le strutture educative residenziali a carattere comunitario (comunità educative e alloggio per adolescenti) seguite dalle strutture a dimensione familiare con il 10%. L'8% è accolto presso le Comunità terapeutiche e il restante 5% trova accoglienza presso le Comunità governative per minori stranieri soli.

Genere

Al netto dei minorenni stranieri non accompagnati, che in prevalenza sono di genere maschile, tra coloro che vivono l'esperienza dell'accoglienza fuori famiglia si riscontra un sostanziale equilibrio tra l'universo maschile con il 35% rispetto a quello femminile che si attesta al 31%.

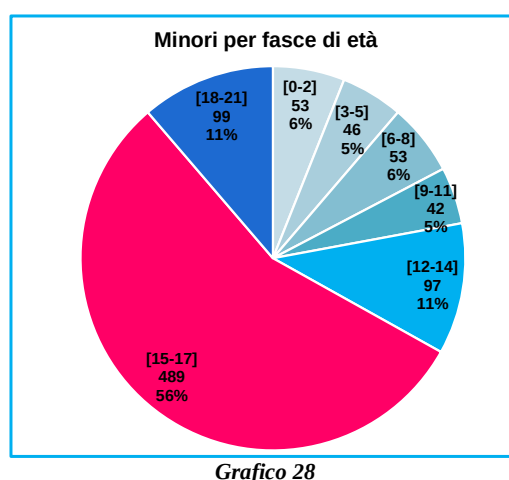


Età

La Legge 4 maggio 1983, n. 184, Diritto del minore ad una famiglia, così come il titolo VIII del libro primo del codice civile – entrambi modificati dalla Legge 149/2001 – ribadiscono il diritto dei minori a vivere e a essere educati nella propria famiglia e a privilegiare tipologie d'intervento in caso di temporanea impossibilità della stessa che diano priorità all'affidamento ad altra famiglia o a comunità di tipo familiare; si vieta, inoltre, esplicitamente l'inserimento di bambini d'età inferiore ai sei anni in istituti e si dispone che entro il 31 dicembre 2006 sia definitivamente superata la prassi del ricovero in tali strutture.

La stessa legge di riforma dei servizi sociali (Legge 8 novembre 2000, n. 328, Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), all'art. 22, comma 3, dispone che «Ai fini di cui all'articolo 11 e per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare».

Nonostante ciò i minorenni presenti in istituto da zero a cinque anni risultano essere circa l'11% dei quali una quota pari al 6% ha meno di due anni; sul punto occorre precisare che dall'indagine è emerso che per alcune strutture qualificate come Comunità educative è prevista l'accoglienza di mamme con bambini al seguito.



Comunque, come si può notare, la classe d'età più significativa all'ingresso nella struttura è quella di 15 - 17 anni con 56%, seguita a distanza dalla 12-14 anni con l'11%, dalla 18-21 sempre con l'11% e a seguire le fasce di età che registrano una presenza sensibilmente marginale quali 6-8 con il 6% e 9-11 con il 5%.

La distribuzione per età degli accolti evidenzia la sostanziale prevalenza di minori la cui età rientra nella fascia della c.d. tarda adolescenza, compresa tra i 15 e i 17 anni, che conta oltre la metà dei presenti a fine anno. La forte presenza di ragazzi di questa fascia pone, in tutta evidenza, il tema dell'adeguato accompagnamento verso percorsi di autonomia (c.d. care leavers), da costruire tempestivamente prima del raggiungimento della maggiore età.

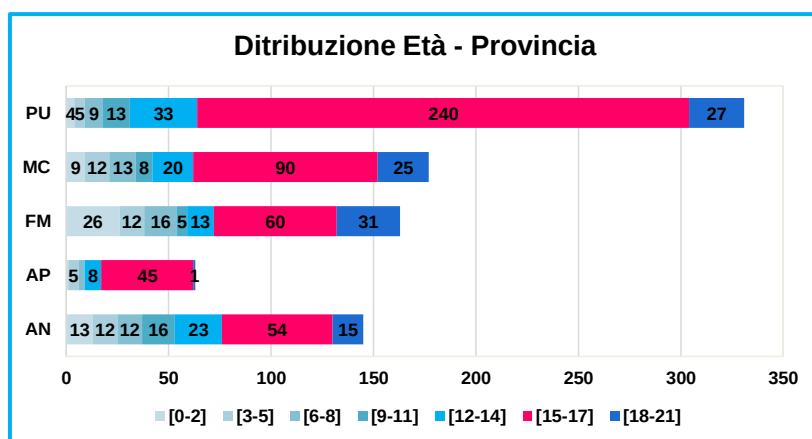


Grafico 29

La prevalenza di minori accolti nella fascia di età 15-17 è un dato che ricorre in quasi tutte le realtà provinciali fatta eccezione per le province di Fermo e Ancona.

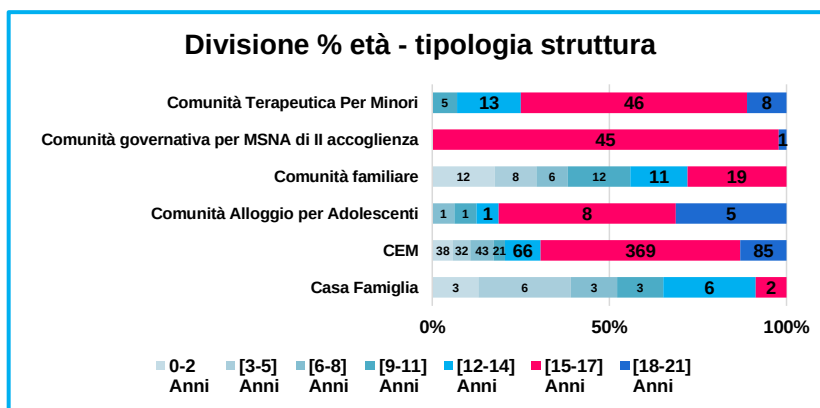


Grafico 30

In questo ambito, si ritiene importante porre una particolare attenzione e riflessione circa la presenza di minori nella fascia di età compresa tra i 18 e 21 anni che sarà oggetto di discussione nella parte dedicata alle "conclusioni".

Come già detto si precisa che dall'indagine è emerso che per alcune strutture qualificate come Comunità educative è prevista l'accoglienza di mamme con bambini al seguito; questo fa riflettere sulla realtà dell'accoglienza cui è richiesta una adattabilità e fluidità, spesso imprevedibile, alle diversificate e mutevoli necessità del territorio.

Provenienza del minore al momento dell'ingresso in comunità

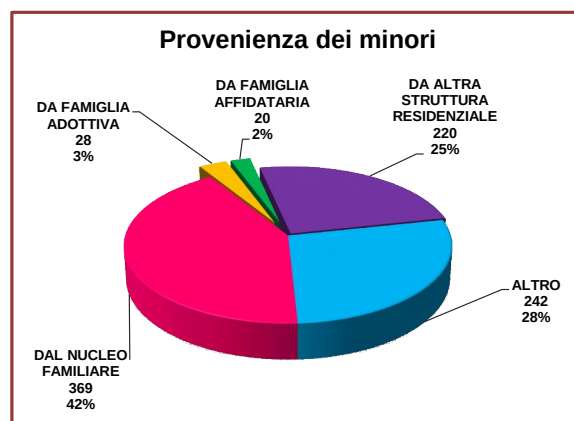


Grafico 31

Il principale status di provenienza al momento dell'ingresso in accoglienza è il proprio nucleo familiare, con valori pari al 42%. Da segnalare l'importante voce, per frequenza di provenienza, "da altra struttura residenziale", pari al 25% e altro 28% (in particolare questo dato raggruppa in sé esperienze molto diversificate, come quelle dei minori stranieri non accompagnati di cui sovente non si conosce il vissuto, gli interventi urgenti di "messa in sicurezza" del minore ai sensi dell'art. 403 del Codice civile, minori trovati in stato di abbandono ecc). Una percentuale residuale proviene da un'esperienza fallimentare presso una famiglia adottiva (3%) e da una famiglia affidataria (2%).

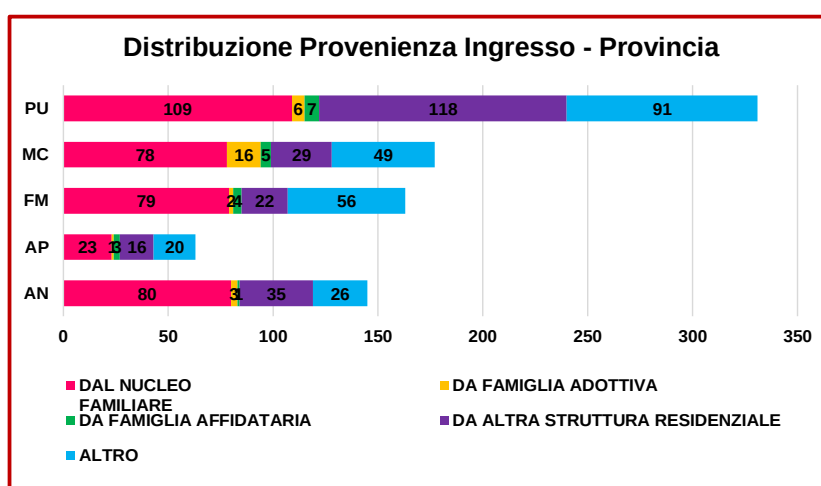


Grafico 32

Distribuendo le medesime percentuali su scala provinciale, è possibile notare che limitatamente alla provincia di Pesaro Urbino, c'è una maggiore presenza di ragazzi accolti in Comunità che provengono da esperienze già vissute presso altre strutture residenziali (118) rispetto a quelli che provengono dal nucleo familiare (109). In tutte le altre province si assiste ad un'inversione di tendenza ed è possibile rilevare che i ragazzi che provengono dalla propria famiglia sono numericamente maggiori rispetto a tutte le altre realtà.

Il dato che emerge in maniera rilevante e assai preoccupante è dato dal fatto che per circa il 58% dei bambini e dei ragazzi, l'accoglienza qui rappresentata non è la prima esperienza vissuta.

È importante ricordare che il fallimento di precedenti esperienze (affido, adozione, provenienza da altre strutture) è spesso causato da inadeguate misure di supporto, con la conseguenza che si sommano esperienze negative; da un lato l'aggravamento della situazione del minore che sperimenta sulla sua pelle un ulteriore fallimento e dall'altro, come ad esempio accade nelle coppie affidatarie o adottive, lo sviluppo di un crescente senso di inadeguatezza rispetto al percorso familiare avviato.

Disabilità

La presenza di minori con problemi di disabilità si attesta attorno al 3% del dato complessivo regionale.

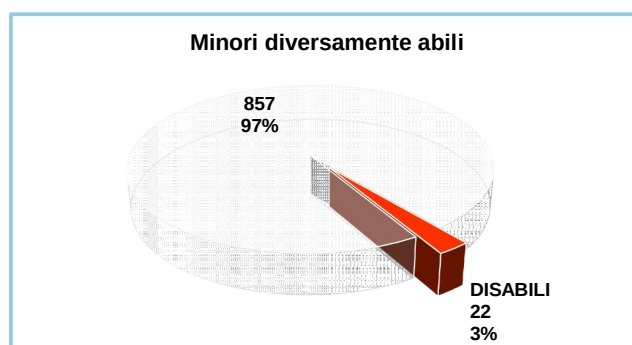


Grafico 33

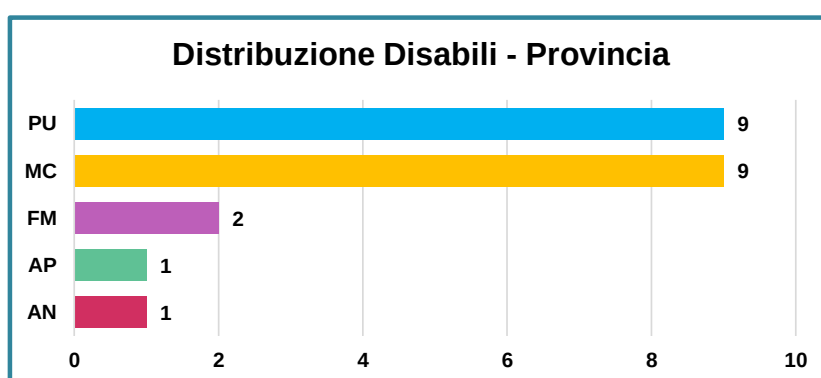


Grafico 34

Visto che l'indagine non ha riguardato i disabili ricoverati presso strutture dedicate, il dato complessivo indica che il 97% dei bambini presenti negli istituti non presenta alcun tipo di disabilità.

Minori Stranieri Non Accompagnati (MSNA)

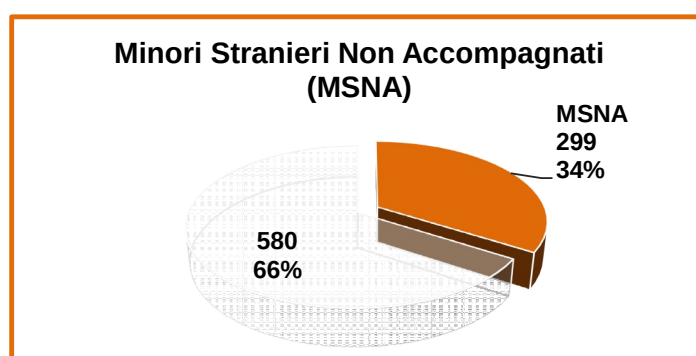


Grafico 35

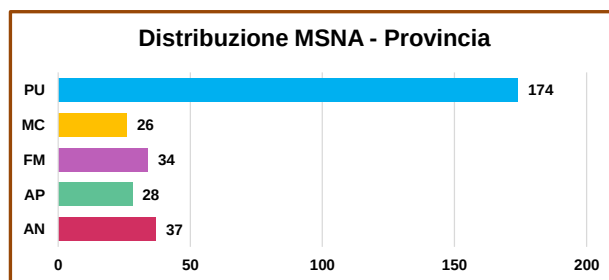
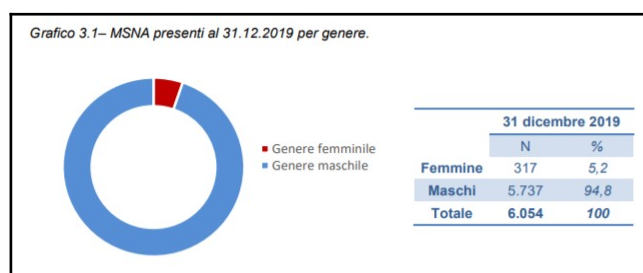


Grafico 36

Il dato relativo alla presenza dei minori stranieri non accompagnati nel corso del 2019 si attesta attorno a 299. Di questi circa il 94,8% è rappresentato da maschi.



Tale dato è desumibile anche dall'analisi del report di monitoraggio fornito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali il quale rileva, alla data del 31 dicembre 2019, che il flusso dei minori stranieri non accompagnati in arrivo sulle coste italiane è caratterizzato da una popolazione prevalentemente maschile.

Va considerato che l'analisi del fenomeno non dispone di dati esaustivi che permettano di avere dei numeri globali sugli arrivi e quindi sull'accoglienza. In particolare riguardo ai movimenti via terra o aerei. Questa lacuna è rafforzata dall'esistenza di movimenti attraverso la rete dei trafficanti e dal fatto che alcuni minori tentino di rimanere invisibili per paura di rimanere bloccati in una situazione non voluta. I numeri esposti sono pertanto sottostimati rispetto alla reale entità del fenomeno.

► Durata della permanenza in comunità

Il dato senz'altro più significativo in merito alla permanenza in accoglienza riguarda la sua durata.

Come noto la Legge 149/01 individua il periodo massimo di affidamento in 24 mesi prorogabile da parte del Tribunale per i minorenni laddove se ne riscontri l'esigenza.

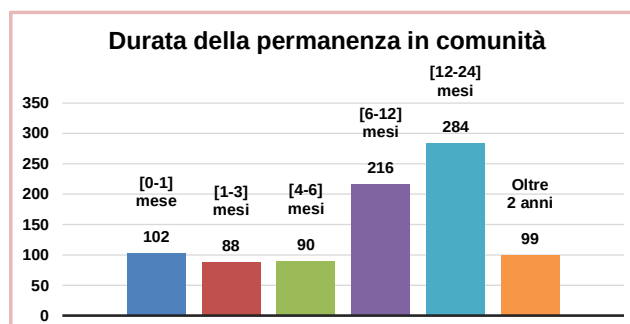


Grafico 37

Per quanto la permanenza media sia compresa fra i 6 mesi e i 24 mesi, l'accoglienza in struttura è comunque lunga, se si pensa che, per un periodo così esteso, i minorenni in questione sono distaccati dall'ambiente familiare.

► Motivazione inserimento in comunità

I servizi sociali del territorio e il Tribunale per i Minori sono le due istituzioni che giocano un ruolo fondamentale nelle storie di allontanamento dei minori dal proprio ambiente familiare. Il collocamento nei servizi residenziali può essere disposto su iniziativa del servizio sociale – spesso dietro sollecitazione delle famiglie interessate – e successivamente ratificato dal giudice competente. Può anche accadere che i servizi sociali siano coinvolti in seconda battuta, in seguito cioè ad un provvedimento dell'autorità giudiziaria, come solitamente accade nelle circostanze in cui sono molto gravi le difficoltà della famiglia di origine. Vedremo che dai dati raccolti emerge e si rafforza l'ipotesi relativa al carattere multidimensionale delle difficoltà che colpiscono i nuclei familiari censiti.

Le motivazioni dell'ingresso in struttura sono varie e riconducibili a problematiche della famiglia di tipo lavorativo o relazionale, decesso dei genitori o abbandono e problemi comportamentali dell'accolto, problematiche che vanno a spiegare la difficoltà di un rientro nella famiglia di origine e la necessità pertanto di prolungare l'accoglienza per facilitare l'avvio di un percorso autonomo.

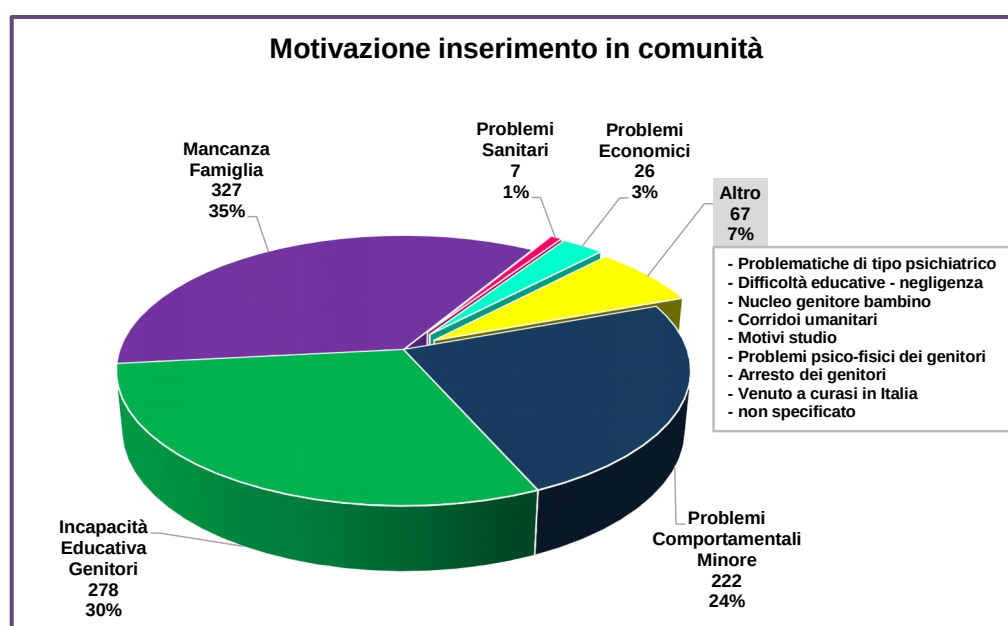


Grafico 38

Il motivo prevalente dell'inserimento dei bambini in Comunità è rappresentato dai problemi derivanti dalla mancanza di una famiglia pari al 35%. In tale ambito sono ricompresi tutti quei minori che sono stati abbandonati, sono rimasti orfani e i tanti minori stranieri soli.

Un altro dato che emerge con forte rilevanza è quello relativo ad una generale incapacità educativa dei genitori (30%) che pone al centro dell'attenzione un profilo familiare in forte difficoltà che necessita sempre più di interventi mirati a sostegno della genitorialità.

Le cause collegate a problematiche comportamentali del minore rappresentano circa il 24% del totale.

Su valori più bassi, ma comunque significativi, si rilevano motivazioni ascrivibili a comportamenti, situazioni o condizioni riconducibili ai genitori o comunque alla famiglia di appartenenza del minore.

Questo, ancora una volta, la dice lunga sull'utilizzo dello strumento dell' "istituzionalizzazione", che sembra esprimere la mancanza di interventi nel campo del sostegno alla genitorialità, inteso anche come sostegno per la casa e il lavoro. Si tratta di un insieme di comportamenti, atteggiamenti e risorse personali dei genitori che rendono difficoltoso, se non impossibile, stabilire una relazione caratterizzata da accudimento, protezione e sostegno adeguati allo sviluppo psicofisico del bambino.

I dati su cui stiamo riflettendo aiutano a tratteggiare il profilo di figure genitoriali multiproblematiche, la cui inadeguatezza sul piano educativo è spesso generata da un mix di precarietà economica e lavorativa e di difficoltà relazionali.

Sono dati che confermano quanto la temporaneità dell'allontanamento possa essere perseguita solo se si investe in protezione, cura e recupero dell'intero nucleo familiare di origine del minore; ma di contro sono anche dati che pongono in evidenza, con nitidezza, come la necessità dell'allontanamento dalla famiglia sia da imputare a gravi carenze psicologiche e pedagogiche dei genitori, se non addirittura a capacità genitoriali compromesse.

Ciò significa che, complessivamente, le situazioni caratterizzate da carenza soggettiva superano quelle contraddistinte da carenza e disagio di natura prettamente oggettiva dovute a difficoltà economiche, abitative o lavorative dei genitori.

► Condizione dei genitori del minore

Dall'esame della composizione della famiglia di origine dei minori ospitati nelle strutture, al netto dei minori stranieri soli, si rileva una percentuale maggiore (41%) tra coloro che provengono da una condizione di famiglia monoparentale (con genitori separati, uno dei due deceduto o singoli) rispetto a coloro che provengono da famiglie composte da entrambi i genitori (28%).

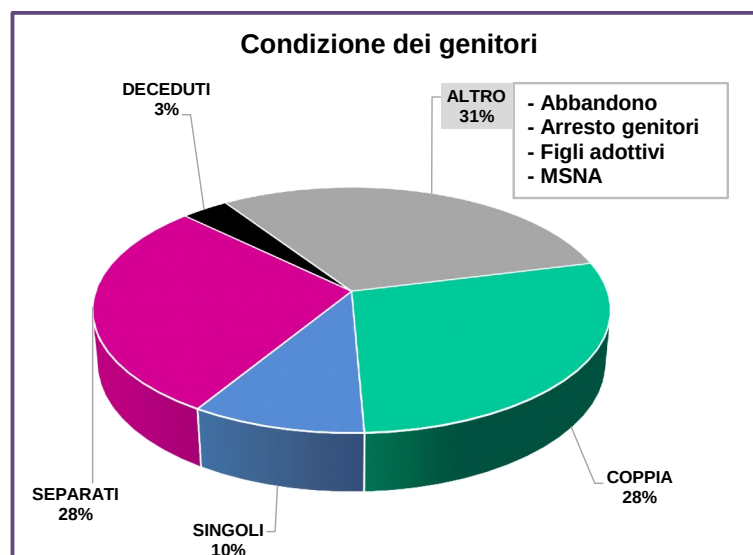


Grafico 39

Pressoché tutti i minori in accoglienza, al netto dei minori stranieri non accompagnati, hanno una famiglia o almeno un genitore.

► Incontri con i genitori la tenuta dei contatti

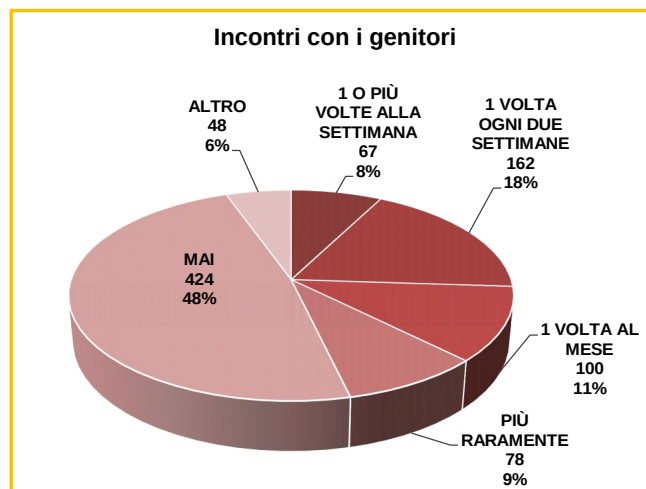


Grafico 40

Come noto il Progetto educativo individuale, per quanto possibile, deve contribuire al percorso di recupero e ricostruzione delle relazioni familiari. In tal senso una specifica sezione dell'indagine è stata mirata a verificare la frequenza delle relazioni dei minori con i propri familiari durante l'accoglienza fuori famiglia di origine.

Come evidenziato dal grafico la maggior percentuale rappresentata è quella riferita ai minori, che durante tutto il periodo trascorso in Comunità, non hanno contatti con i propri familiari. In tale ambito gioca un ruolo fondamentale la presenza dei minori stranieri soli.

Per questi ragazzi è di fondamentale importanza l'avvio di indagini familiari che rivestono un ruolo fondamentale nell'individuazione delle migliori soluzioni di lungo periodo, orientate al superiore interesse del minore. Il "family tracing" favorisce il processo di conoscenza dettagliata del background del minore. Grazie a questa procedura d'indagine è possibile ricostruire la storia e la condizione familiare dei minori interessati e approfondire le eventuali criticità o vulnerabilità emerse, includendo in questo ambito le problematiche presenti nei territori di provenienza. Tutte queste informazioni vengono utilizzate sia per calibrare al meglio il percorso di accoglienza e integrazione in Italia, sia per valutare l'opportunità di un rimpatrio volontario assistito o un ricongiungimento familiare ai sensi del Regolamento Dublino.

La grande maggioranza dei minorenni, mantiene rapporti con la famiglia d'origine. Di questi, l'8% li incontra una o più volte alla settimana, il 18% una volta ogni due settimane, poco più dell'11% una volta al mese.

Questo dato è confortante per l'esito che il periodo di accoglienza avrà sui bambini poiché l'allontanamento non è inteso come definitivo dalla famiglia d'origine, bensì come un momento durante il quale risolvere alcuni "problemi" che ostacolano la vita insieme.

CONCLUSIONI

La tutela dei bambini e degli adolescenti fuori dalla propria famiglia di origine costituisce una delle sfide fondamentali accolte dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche.

La condizione dei minorenni che vivono un'esperienza di allontanamento necessita, invero, di particolare attenzione e sostegno sia nella scelta della risposta più conforme al bisogno specifico di ciascun minorenne, sia nella fase dell'eventuale reinserimento all'interno del nucleo originario ovvero nell'avvio di un percorso di autonomia.

L'indagine ha messo a fuoco le principali ragioni che comportano l'allontanamento dei minori dalle loro famiglie, le predominanti in primo luogo l'assenza della famiglia (abbandonati, orfani e msna) segue l'incapacità educativa – segno della scarsa capacità di cura complessiva dei genitori – che determina inevitabilmente gravi problemi comportamentali in capo ai minori.

Altra problematica meritevole di attenzione riguarda situazioni familiari di povertà materiale, innanzitutto economica, ma anche relativa al contesto abitativo e a problemi lavorativi dei genitori.

Più che di un disagio temporaneo viene palesata una difficoltà della famiglia a rispondere ai bisogni del quotidiano, all'incapacità di gestire gli ostacoli che deve affrontare nel contesto di vita abituale.

Non è certo un caso che la metà dei minori provenga da una situazione familiare monoparentale; l'istituzionalizzazione sembra quasi una scelta inevitabile, data la mancata attivazione di interventi a sostegno alla genitorialità in senso complessivo, la famiglia viene a trovarsi sola e impotente di fronte alle problematiche presenti. Tanto più in considerazione del fatto che «le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia» (art. 1 comma 2 della Legge 184/1983).

Pertanto dovrebbero essere disposti interventi di aiuto a favore della famiglia anche monoparentale, a sostegno del ruolo e delle competenze genitoriali, in particolare prima che il malessere degeneri in situazioni conflittuali gravi ed esasperate.

Per una quota significativa di bambini e ragazzi si riscontrano precedenti esperienze di collocamento in affidamento familiare e/o nei servizi residenziali per minorenni, al punto da individuare delle vere e proprie carriere di accoglienza che sovente non riescono ad esistere al di fuori del circuito della presa in carico.

Infine, ma non ultimo, occorre considerare che l'accoglienza pone, con sempre maggiore evidenza, il tema dell'adeguato accompagnamento verso percorsi di autonomia, da costruire tempestivamente e con anticipo rispetto al raggiungimento della maggiore età.

In molti casi, le situazioni di vulnerabilità che accompagnano i bambini e i ragazzi che intraprendono un percorso di accoglienza in comunità non riescono a trovare una soluzione prima del compimento della maggiore età.

Ciò può avvenire, in particolare, per i ragazzi privi di una famiglia di riferimento, per i giovani con alle spalle contesti familiari inadeguati ovvero esperienze pregresse di affidamento o adozione rivelatesi fallimentari e ancora più nel caso in cui i ragazzi accolti siano minori stranieri soli.

In tutti questi casi, pertanto, può avere luogo una temporanea prosecuzione dell'accoglienza fino al compimento del ventesimo anno di età, in funzione di accompagnamento verso l'autonomia e la vita indipendente, allo scopo di evitare che l'immediata uscita dalla comunità possa vanificare quanto di positivo è stato costruito durante il percorso di accoglienza.

Si ritiene, dunque, che sia da considerare di primaria importanza, l'osservazione costante nel tempo di tale fenomeno, ponendo particolare attenzione al dato relativo alla frequenza della prosecuzione della vita in comunità oltre i diciotto anni, in special modo laddove si dovesse registrare negli anni una tendenza in progressiva

diminuzione. Infatti se, da un lato, ciò potrebbe costituire un segnale circa un miglioramento dell'efficacia degli interventi di sostegno, operati in favore dei ragazzi prima del raggiungimento della maggiore età, dall'altro verso, potrebbe rivelarsi, invece, indicativo di una diffusa difficoltà dei servizi residenziali nel far fronte anche alle necessità di chi, pur divenuto maggiorenne, non è ancora in grado di affrontare autonomamente la sua vita da adulto.

Quanto appena osservato è connesso con la tematica specifica dei c.d. care leavers, ossia dei ragazzi in uscita dal sistema di accoglienza residenziale, perché divenuti maggiorenni, e rimarca l'importanza di conoscere cosa accade a questi giovani, una volta fuori dalla realtà che li ha accolti, in termini di inserimento lavorativo, di avvio all'autonomia e di abbandono o meno del circuito dello svantaggio sociale e dell'assistenzialismo.

PROSPETTIVE

Intervenire precocemente sul bisogno manifesto della famiglia, consentirebbe di contrastare da un lato i fattori problematici e dall'altro di creare le condizioni facilitanti per un efficace percorso di crescita di tutto il nucleo familiare nella sua complessità, garantendo così il diritto del minore a crescere nell'ambito della propria famiglia.

Se le famiglie potessero contare su una pluralità di strumenti sia in termini di servizi che economici, avrebbero la possibilità di svolgere in maniera meno gravosa il proprio compito, assicurando ai minori di ricevere le migliori cure e tutele loro spettanti.

La mancanza di cure genitoriali condiziona l'intero processo di crescita e influisce sui percorsi di crescita del bambino. Alla luce di ciò, la soluzione migliore è l'intervento verso la famiglia d'origine, per prevenire l'allontanamento e permettere il rapido rientro dei figli, attivando misure di sostegno al disagio; in sostanza facendosi carico delle problematiche educative delle famiglie al fine di evitare l'allontanamento quando non così indispensabile.

Al fine di garantire ad ogni bambino il diritto di crescere in famiglia l'impegno a tutti i livelli deve spaziare su più fronti, in particolare:

- occorre che la Regione completi quanto prima il processo di attivazione di un sistema informativo regionale dei servizi sociali (sincrono con un omologo nazionale), che permetta di avere dati aggiornati, omogenei e confrontabili;
- occorre che la Regione adotti tutti gli atti necessari affinché le linee di indirizzo recentemente approvate, trovino compiuta attuazione;
- 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;
- garantire interventi e servizi di contrasto alla povertà in favore delle famiglie più fragili, anche attraverso l'adozione di piani e programmi aventi la finalità di sostenere una genitorialità responsabile e prevenire l'eventuale allontanamento dal nucleo familiare d'origine (ad es. adesione al programma P.I.P.P.I con interventi su tutto il territorio regionale);
- effettuare un costante monitoraggio delle Comunità al fine di verificare l'esistenza e il mantenimento degli standard richiesti, prevedendo eventuali misure di intervento laddove non vengano rispettati,
- favorire la diffusione dello sviluppo di comunità educative di tipo familiare secondo criteri di equilibrio territoriale e l'intensificazione del sostegno a quelle esistenti;
- valorizzare percorsi di confronto tra le Istituzioni, con specifico riferimento all'Amministrazione regionale, e gli operatori del settore, a partire da una maggiore convocazione del Tavolo regionale che vede la partecipazione dei rappresentanti delle Comunità educative.

APPENDICE DI APPROFONDIMENTO

LA NORMATIVA DI SECONDO LIVELLO

Con il Decreto ministeriale 8 marzo 2013, sono stati indicati i requisiti delle case famiglia protette. Infatti, posto che le strutture residenziali case famiglia protette previste dalla Legge n. 62 del 21 aprile 2011 devono rispettare i criteri organizzativi e strutturali previsti dall'articolo 11 della Legge 328/2000, dal DPCM n.30834, nonché dalle relative normative regionali in materia, con il DM in discorso vengono ottemperate anche le seguenti caratteristiche tipologiche:

- sono collocate in località dove sia possibile l'accesso ai servizi territoriali, socio-sanitari e ospedalieri, e che possano fruire di una rete integrata a sostegno sia del minore sia dei genitori;
- hanno caratteristiche tali da consentire agli ospiti una vita quotidiana ispirata a modelli familiari, tenuto conto del prevalente interesse del minore;
- ospitano non oltre sei nuclei di genitori con relativa prole;
- i profili degli operatori professionali impiegati e gli spazi interni sono tali da facilitare il conseguimento delle finalità di legge;
- le stanze per il pernottamento e i servizi igienici dei genitori e dei bambini dovranno tenere conto delle esigenze di riservatezza e differenziazione venutesi a determinare per l'estensione del dettato della Legge 62/2011 anche a soggetti di sesso maschile;
- sono previsti spazi, di dimensioni sufficientemente ampie, per consentire gli incontri personali, quali: i colloqui con gli operatori, i rappresentanti del territorio e del privato sociale, nonché gli incontri e i contatti con i figli e i familiari al fine di favorire il ripristino dei legami affettivi.

Nel DM 206 del 16 dicembre 2014 sono state finalmente definite le caratteristiche del casellario dell'assistenza (di cui all'articolo 13 del decreto-Legge 31 maggio 2010, n. 78) che è un fondamentale strumento di raccolta delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni sociali erogate al fine di migliorare il monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali. Le informazioni assunte contribuiranno, infatti, ad assicurare una migliore conoscenza dei bisogni sociali e del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e costituiranno, secondo le modalità indicate all'articolo 6, parte della base conoscitiva del sistema informativo dei servizi sociali, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, della Legge 8 novembre 2000, n. 328. In particolare il Casellario, istituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), costituisce l'anagrafe generale delle posizioni assistenziali e – come tale - ha i compiti di raccolta, conservazione e gestione dei dati relativi alle caratteristiche delle prestazioni sociali erogate, nonché, secondo le modalità di cui all'articolo 5, delle informazioni utili alla presa in carico dei soggetti aventi titolo alle medesime prestazioni, incluse le informazioni sulle caratteristiche personali e familiari e sulla valutazione del bisogno. Il casellario si compone di: a) una banca dati delle prestazioni sociali agevolate, di cui all'articolo 3, nonché al citato decreto interministeriale 8 marzo 2013; b) una banca dati delle prestazioni sociali, di cui all'articolo 4; c) una banca dati delle valutazioni multidimensionali, di cui all'articolo 5, nel caso in cui alle prestazioni sociali sia associata una presa in carico da parte del servizio sociale professionale. Nel caso in cui all'erogazione di una prestazione sociale sia associata una presa in carico da parte del servizio sociale professionale, gli enti erogatori mettono a disposizione del Casellario le informazioni sulla valutazione multidimensionale, incluse le caratteristiche socio-demografiche del beneficiario e/o del suo nucleo familiare.

LE LINEE DI INDIRIZZO PER IL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE VULNERABILI E PER LA TUTELA DEI BAMBINI E DEI RAGAZZI FUORI FAMIGLIA (APPROVATE IN CONFERENZA UNIFICATA NEL 2017)

Le Linee d'indirizzo per le famiglie in situazione di vulnerabilità, approvate in Conferenza Unificata il 21 dicembre 2017, sono volte a fornire indicazioni unitarie ai fini della definizione delle azioni possibili per fronteggiare le diverse situazioni di vulnerabilità familiare, favorire la permanenza e/o, nel caso il bambino viva già fuori famiglia, la riunificazione del bambino con la propria famiglia e garantire la stabilità della sua collocazione e la continuità del suo senso di appartenenza ad essa.

L'accompagnamento di bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità costituisce un ambito fondamentale del lavoro di cura e protezione dell'infanzia, inteso come l'insieme degli interventi che mirano a promuovere condizioni idonee alla crescita, a prevenire i rischi che possono ostacolare il percorso di sviluppo e a preservare e/o proteggere la salute e la sicurezza del bambino.

Compete al servizio sociale locale accompagnare bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità. Si tratta di una funzione complessa che richiede un puntuale raccordo con le istituzioni e i relativi servizi nell'area della salute pubblica, della scuola, dei servizi educativi per l'infanzia e, in alcuni casi, dell'Autorità Giudiziaria.

Le Linee d'indirizzo in parola sono orientate, in particolare, sull'intervento con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità, intesa come condizione che può riguardare ogni famiglia in specifiche fasi del suo ciclo di vita e che è caratterizzata dalla mancata o debole capacità nel costruire e/o mantenere l'insieme delle condizioni che consente un esercizio positivo e autonomo delle funzioni genitoriali.

Le Linee d'indirizzo, privilegiando un approccio che si presti al dialogo interdisciplinare, superando il linguaggio specialistico dei servizi sanitari, sociali, educativi, amministrativi e giuridici, adottano un linguaggio trasversale finalizzato a rafforzare categorie di pensiero che possano costituire un territorio comune tra professionisti di diversi ambiti.

Le Linee d'indirizzo si rivolgono, in particolare, ad amministratori, decisori politici, professionisti del pubblico e del privato sociale, attori delle reti sociali e delle associazioni che intervengono a vario

titolo con bambini e famiglie in situazione di vulnerabilità.

Le Linee d'indirizzo rispondono alle seguenti finalità:

- delineare una visione condivisa dell'area dell'intervento di accompagnamento della genitorialità vulnerabile, identificando gli obiettivi trasversali e le azioni che permettono di raggiungere tali obiettivi;
- fornire orientamenti comuni rispetto agli interventi rivolti alle famiglie che vivono in situazione di vulnerabilità su tutto il territorio nazionale;
- migliorare l'organizzazione e il funzionamento dei percorsi di accompagnamento, definendo la governance nazionale e locale;
- facilitare i servizi nell'operare in maniera conforme a quanto indicato nella recente normativa europea;
- fornire agli Enti locali e ai servizi un quadro complessivo delle indicazioni provenienti dalle più recenti ricerche scientifiche italiane e internazionali e dai saperi prodotti attraverso innovative esperienze nazionali;
- armonizzare pratiche e modelli di intervento, sviluppando l'area delle azioni di promozione e prevenzione e ampliando il ventaglio di opportunità per accompagnare i bambini che vivono in contesti familiari vulnerabili e per i quali l'allontanamento non risulta essere l'intervento più appropriato;

- avviare un rinnovamento delle pratiche interprofessionali e interistituzionali tramite la costruzione di nuovi equilibri e forme concrete di condivisione di responsabilità fra promozione, prevenzione, protezione amministrativa e protezione giudiziaria del bambino.

Le Linee si rivolgono, come anticipato, tra gli altri soggetti istituzionali, alle Regioni precisando che un quadro di riferimento unitario risulta fondamentale per assicurare condizioni necessarie e chiare nell'intero ambito regionale dal punto di vista delle responsabilità, dell'organizzazione e delle risorse, così da assicurare un omogeneo operato dei servizi sul territorio e facilitare il dialogo tra servizi e tra istituzioni e per sostenere la rete.

LE LINEE GUIDA PER L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI A ENTI DEL TERZO SETTORE E ALLE COOPERATIVE SOCIALI

Con la delibera n. 32 del 20 gennaio 2016 “Determinazione Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali” l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) indica le regole ed i principi che le amministrazioni pubbliche debbono seguire per gli affidamenti di servizi sociali, per i quali disposizioni specifiche prevedono la possibilità di derogare parzialmente all'applicazione del Codice dei contratti. L'ANAC sottolinea che, trattandosi di previsioni derogatorie, le stesse possono trovare applicazione nei soli casi espressamente consentiti dalla normativa, al ricorrere dei presupposti soggettivi ed oggettivi ivi individuati, con esclusione di applicazioni analogiche o estensive. Inoltre, atteso che l'erogazione di servizi sociali comporta l'impiego di risorse pubbliche, devono essere garantite l'economicità, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa, oltre che la parità di trattamento tra gli operatori del settore.

In via generale, al fine di prevenire disfunzioni dei meccanismi concorrenziali, ad avviso dell'ANAC le amministrazioni, anche quando agiscono in compartecipazione con il privato sociale, nello svolgimento delle attività di programmazione e progettazione degli interventi da realizzare devono mantenere in capo a se stesse la potestà decisionale in ordine all'individuazione del fabbisogno e alla definizione delle aree di intervento e favorire la massima partecipazione dei cittadini e degli utenti finali. Inoltre, devono favorire la massima partecipazione alle procedure di scelta del contraente, evitando di richiedere requisiti di partecipazione o criteri di valutazione che introducano barriere all'ingresso.

LINEE DI INDIRIZZO PER L'ACCOGLIENZA NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI

Al fine di superare l'estrema disomogeneità fra le varie Regioni d'Italia, a partire dalle tipologie delle strutture, il 29 dicembre 2018 sono state pubblicate sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali le “Le Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per bambini e ragazzi”, approvate il 14 dicembre 2017 in Conferenza Unificata. Si tratta di disposizioni non cogenti, che

offrono una cornice unitaria non solo sulle tipologie delle strutture di accoglienza, ma sull'intero processo di presa in carico del minore.

Con esse:

- si disciplina: il diritto dei bambini a una famiglia,
- si responsabilizzano tutti i soggetti a lavoro di prevenzione dell'allontanamento,
- si definisce chi fa cosa,
- si declina il processo di presa in carico,

- si definiscono i contenuti qualitativi delle realtà di accoglienza, recuperando tutti i minorenni,
- si lavora sul tema genitori-bambino, non solo sul minore.

Queste “Linee di indirizzo” intervengono in un quadro normativo regionale differenziato, proponendo una cornice unitaria e complessiva di riferimento rispetto a principi, contenuti e metodi di attuazione, in continuità con le “Linee di indirizzo per l’affidamento familiare” sopra citate, approvate in Conferenza unificata il 25 ottobre 2012.

L'ÉQUIPE INTEGRATA AFFIDO NELLE MARCHE

L'Équipe integrata affido ha il compito di:

- svolgere attività utili alla sensibilizzazione, informazione e pubblicizzazione della culturale del servizio dell'affido e dell'appoggio familiare;
- esaminare e valutare le segnalazioni provenienti dai Servizi territoriali di minori temporaneamente privi di idoneo ambiente familiare;
- reperire e selezionare le persone disponibili all'affido e all'appoggio familiare;
- condurre lavori di gruppo e un percorso di preparazione delle persone disponibili all'affido e all'appoggio anche avvalendosi delle Associazioni di volontariato che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie;
- proporre l'abbinamento minore/affidatari, in collaborazione con i Servizi dell'Ente locale e/o dell'Asur;
- sostenere gli affidatari attraverso incontri di gruppo a cui partecipano tutte le persone valutate dall'équipe idonee all'affido e all'appoggio;
- verificare e valutare l'attività svolta fornendo altresì una consulenza tecnica sull'andamento del progetto di affido in corso qualora questa venga richiesta dagli operatori sociali titolari dei casi.

I servizi sociali dei Comuni e gli operatori del Distretto operano, a loro volta, secondo modalità integrate e in particolare:

- 1) effettuano una valutazione complessiva sulla situazione del minore e del suo nucleo familiare;
- 2) trasmettono all'équipe integrata affido il progetto di recupero del minore e della sua famiglia contenente la proposta di affido familiare di appoggio familiare;
- 3) collaborano con l'équipe affido per tutti gli adempimenti conseguenti all'abbinamento minore-famiglia affidataria o d'appoggio;
- 4) effettuano verifiche periodiche sull'andamento dell'affido e dell'appoggio;
- 5) mantengono contatti costanti con l'Autorità giudiziaria.

Spetta all'Équipe integrata affido raccogliere la richiesta inoltrata dai servizi sociali dei Comuni, valutare insieme ai sopraccitati servizi la richiesta di affidamento familiare o di appoggio familiare, proporre l'abbinamento famiglia affidataria/d'appoggio-minore sulla base degli elementi complessivi raccolti e della disponibilità di famiglie adeguate alla situazione, sostenere il nucleo affidatario/d'appoggio attraverso incontri di gruppo e, infine, mantenere periodici contatti con i servizi distrettuali sociali e consultoriali per verificare l'andamento dell'affido o dell'appoggio.

IL SISTEMA REGIONALE DI AUTORIZZAZIONE E ACCREDITAMENTO DELLE STRUTTURE SANITARIE E SOCIO-SANITARIE

Il sistema regionale di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie è stato recentemente revisionato con la Legge regionale n. 21 del 30 settembre 2016 “Autorizzazioni e accreditamento istituzionale delle strutture e dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali pubblici e privati e disciplina degli accordi contrattuali delle strutture e dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali pubblici e privati”, modificata dalla Legge regionale n. 7 del 14 marzo 2017 “Modifiche della Legge regionale 30 settembre 2016, n. 21 Autorizzazioni e accreditamento istituzionale delle strutture e dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali pubblici e privati”.

La Legge regionale n. 21 del 2016 trova la sua motivazione fondamentale nella necessità di ricondurre a un procedimento unico le procedure amministrative relative agli istituti dell'autorizzazione, dell'accreditamento e degli accordi contrattuali riguardanti le strutture e i servizi sanitari, socio-sanitari e sociali.

Prima dell'emanazione di tale norma, infatti, la materia era disciplinata da due distinte leggi regionali (la l.r. 20/2000 e la l.r. 20/2002), che disciplinavano detti istituti in maniera differenziata per le strutture, rispettivamente sanitarie e sociali, nonché per le strutture socio-sanitarie, area intermedia che non sempre trovava una collocazione ben definita.

Nell'ambito del lavoro di riordino dell'intero settore dell'integrazione socio-sanitaria fatto dalla Legge regionale n. 21 è emersa, quindi, la necessità di uniformare le procedure, anche al fine di meglio garantire il governo della domanda socio-sanitaria delle strutture e dei servizi e procedere a un aggiornamento.

L'aggiornamento in particolare si riferisce al sistema di accreditamento, ad una maggiore attenzione nella definizione degli indicatori e degli standard di qualità e nella garanzia della sicurezza degli ospiti.

In particolare sono state regolamentate le tipologie delle comunità di accoglienza per minorenni stabilendone i requisiti strutturali ed organizzativi.

Con l'adozione del regolamento regionale n. 1 del 1 febbraio 2018 la Giunta regionale ha definito le tipologie delle strutture e dei servizi sanitari, socio-sanitari e sociali pubblici e privati.

Nelle more dell'approvazione della delibera di Giunta con cui debbono essere definiti i requisiti per il rilascio delle autorizzazioni e la disciplina dei procedimenti relativi alle “Strutture Sociali” di cui alla L.R. n. 21/2016, art. 3, comma 1, lettera b) sono considerate vigenti le tipologie individuate dal Regolamento Regionale 08 marzo 2004, n. 1:

- Comunità Alloggio per Adolescenti
- Casa famiglia
- Comunità Familiare
- Comunità educativa per minorenni
- Comunità di pronta accoglienza per minorenni

Nell'attesa della pubblicazione dei nuovi manuali, la DGR n. 47 del 22 gennaio 2018, riporta la disciplina transitoria dei criteri e delle procedure per il rilascio delle autorizzazioni ed accreditamenti delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, pubbliche e private.

Hanno coordinato la realizzazione del rapporto

Sezione affido a cura di

Carla Urbinati

Francesca Perilli

Roberta Papacella

Sezione comunità a cura di

Anna Clora Borghesi

Francesca Gasparri

Elaborazione e analisi dati

Diego Cerca

Progettazione grafica e impaginazione

Diego Cerca

Si ringraziano tutti coloro che hanno collaborato attivamente alla raccolta e inserimento dei dati, in particolare Beatrice Carletti, Maria Elena Tartari e Silvia Cioccolanti della Giunta Regionale ed i referenti dei servizi residenziali campionati e delle Associazioni e Reti di Famiglie Affidatarie.

Stampato

Centro Stampa Assemblea legislativa delle Marche

