



Ordine
Assistenti
Sociali

Consiglio
Nazionale

Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza

Audizioni informali sul tema dei presupposti e delle modalità di esecuzione degli allontanamenti di minorenni dal nucleo familiare

Senato della Repubblica – Camera dei Deputati

XIX Legislatura

Consiglio nazionale Ordine Assistenti Sociali (CNOAS)

Audizione informale – 17 febbraio 2026

1. Premessa

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CNOAS) è un ente pubblico non economico, istituito per legge, che svolge funzioni di regolazione, tutela e promozione della professione di assistente sociale, nell'interesse generale e a garanzia della qualità delle prestazioni rivolte alle persone e alle comunità. L'Ordine opera quale corpo intermedio dello Stato, sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia.

Gli assistenti sociali in Italia sono circa 48.000, per la grande maggioranza donne, prevalentemente occupate come lavoratrici dipendenti, in larga parte nei servizi pubblici territoriali e nei sistemi di welfare locale, dove operano quotidianamente nei processi di tutela di persone di minore età e famiglie.

L'audizione odierna investe un ambito di particolare delicatezza, che chiama in causa diritti fondamentali delle persone minorenni e responsabilità pubbliche di alto rilievo. Il CNOAS intende offrire un contributo fondato sull'esperienza professionale diffusa, sui principi deontologici della professione e sulla necessità di rafforzare qualità, omogeneità e trasparenza dei percorsi di tutela.

2. Cornice di principi e diritti in gioco

La tutela delle persone di minore età si colloca in un ambito nel quale convergono diritti fondamentali di pari rilievo costituzionale: il diritto del minorenne a crescere in un contesto che ne garantisca lo sviluppo armonico, la salute e la sicurezza, e il diritto della famiglia a essere sostenuta nell'esercizio delle proprie responsabilità genitoriali. L'intervento pubblico è chiamato a operare un costante bilanciamento tra tali diritti, evitando sia approcci meramente assistenzialistici sia risposte esclusivamente autoritative.

In questa prospettiva, l'allontanamento del minorenne dal nucleo familiare rappresenta una misura **eccezionale e residuale**, adottabile esclusivamente quando sussista un pregiudizio grave e attuale per il suo benessere e quando non risultino praticabili interventi alternativi di protezione e sostegno nel contesto familiare. La temporaneità dell'allontanamento e l'orientamento alla costruzione di condizioni che consentano, ove possibile, il rientro del minorenne nella propria famiglia costituiscono elementi essenziali di ogni percorso di tutela.

Il superiore interesse del minorenne non può tuttavia essere interpretato in modo riduttivo come mera permanenza nel nucleo familiare di origine. Esso comprende il diritto a ricevere **interventi necessari, tempestivi e adeguati**, quando le condizioni familiari non siano in grado, anche temporaneamente, di garantire cure e protezione sufficienti. In questo senso, la responsabilità



pubblica non si esaurisce nel limitare l'uso di misure separative, ma si estende alla garanzia di interventi di sostegno, accompagnamento e protezione proporzionati ai bisogni della persona di minore età.

Il minore è titolare di diritti propri e deve essere considerato soggetto attivo nei percorsi che lo riguardano. L'ascolto, l'informazione comprensibile e la partecipazione alle decisioni, secondo modalità coerenti con l'età e il livello di sviluppo, rappresentano presupposti indispensabili per interventi rispettosi della dignità della persona e capaci di ridurre il rischio di effetti traumatici o di vittimizzazione secondaria.

All'interno di questa cornice, il servizio sociale professionale svolge una funzione pubblica di garanzia, orientata alla tutela dei diritti delle persone di minore età e al sostegno delle responsabilità familiari. L'azione professionale si fonda su valutazioni tecniche motivate, sull'integrazione con gli altri servizi e sul rispetto dei principi deontologici, contribuendo a rendere l'intervento pubblico proporzionato, trasparente e coerente con il mandato istituzionale.

3. Presupposti dell'allontanamento dal nucleo familiare

L'allontanamento dal nucleo familiare si configura come misura di protezione attivabile esclusivamente in presenza di **presupposti rigorosi**, che richiedono una valutazione attenta, motivata e fondata su elementi concreti. Esso non rappresenta una risposta ordinaria alle situazioni di disagio o fragilità, ma un intervento eccezionale, giustificato solo quando emerga un **pregiudizio grave e attuale** per l'integrità fisica, psichica o evolutiva della persona di minore età.

È necessario distinguere con chiarezza tra **condizioni di fragilità familiare** e **situazioni di rischio**. Le prime, pur potendo incidere sul benessere del minore, non costituiscono di per sé presupposto per l'allontanamento e devono essere affrontate prioritariamente attraverso interventi di sostegno, accompagnamento e rafforzamento delle competenze genitoriali. Le seconde implicano invece la presenza di fattori di pericolo tali da rendere inadeguata o insufficiente, almeno temporaneamente, la permanenza nel contesto familiare.

Ulteriore distinzione fondamentale è quella tra **allontanamenti programmati** e **allontanamenti disposti in situazione di urgenza**.

I primi si collocano all'interno di un percorso di tutela costruito nel tempo, con il coinvolgimento dei servizi territoriali e dell'Autorità giudiziaria, e presuppongono una valutazione approfondita e multidimensionale della situazione.

I secondi rispondono alla necessità di fronteggiare un rischio immediato e non differibile, ma non possono in alcun modo essere considerati interventi definitivi, dovendo essere seguiti da una tempestiva verifica giudiziaria e da una riconsiderazione complessiva del progetto di tutela.

In ogni caso, l'allontanamento non può essere interpretato come un atto isolato o come la conclusione di un percorso, ma come una **fase di un processo più ampio**, che deve essere orientato alla protezione della persona di minore età e, ove possibile, al recupero delle condizioni che consentano la permanenza o il rientro nel contesto familiare.

La mancanza di alternative praticabili nel breve periodo non equivale all'assenza di prospettive evolutive nel medio e lungo termine.

La valutazione che conduce all'allontanamento deve fondarsi su un'analisi **multidimensionale e integrata**, che tenga conto non solo dei fattori di rischio, ma anche delle risorse presenti nel nucleo familiare e nella rete formale e informale di riferimento.



In questo senso, la qualità e la tempestività degli interventi di prevenzione e sostegno incidono in modo determinante sulla possibilità di evitare interventi emergenziali e di ridurre il ricorso a misure separative.

Infine, è necessario sottolineare che l'allontanamento non può essere utilizzato come strumento di compensazione di carenze organizzative, di insufficienza dei servizi o di assenza di interventi territoriali adeguati.

Quando l'intervento pubblico giunge in ritardo o in modo frammentato, il rischio è che l'allontanamento divenga l'unica risposta disponibile a situazioni già fortemente compromesse, snaturandone la funzione di misura residuale di protezione.

4. L'art. 403 del Codice civile e la riforma della giustizia civile: limiti, garanzie e responsabilità

L'art. 403 del Codice civile disciplina uno strumento di intervento **eccezionale e di urgenza**, attivabile esclusivamente in presenza di un pericolo grave e imminente per l'integrità fisica o psichica del minore, tale da non consentire soluzioni alternative immediate.

La sua funzione è quella di assicurare una protezione tempestiva in situazioni limite, e non di sostituire o anticipare percorsi ordinari di valutazione e di tutela.

Le modifiche introdotte dalla riforma della giustizia civile hanno rafforzato in modo significativo il sistema delle **garanzie procedurali** che presidiano l'applicazione di tale strumento. In particolare, sono stati definiti **tempi certi e stringenti** per la verifica giudiziaria dei provvedimenti adottati in urgenza, è stato ribadito l'obbligo di **motivazione puntuale** delle decisioni e sono state rafforzate le tutele del contraddittorio, dell'ascolto del minore e della possibilità di difesa delle parti coinvolte. Tali presidi sono finalizzati a evitare che misure emergenziali si protraggano oltre il tempo strettamente necessario e a garantire un controllo effettivo sulla proporzionalità degli interventi.

All'interno di questo quadro, è fondamentale mantenere una **chiara distinzione di ruoli e responsabilità** tra i diversi attori istituzionali.

L'Autorità giudiziaria è titolare delle decisioni in ordine alle misure di tutela, mentre il servizio sociale professionale opera nell'ambito del proprio mandato istituzionale e deontologico, fornendo valutazioni tecniche fondate, assicurando la continuità della presa in carico e concorrendo all'attuazione dei provvedimenti nel rispetto delle garanzie previste.

L'assistente sociale non assume decisioni discrezionali in ordine all'allontanamento, né agisce per delega impropria del giudice, ma contribuisce al processo decisionale attraverso competenze professionali specifiche.

La riforma ha inoltre chiarito che l'intervento in urgenza non esaurisce il percorso di tutela, ma deve essere immediatamente seguito da una **ricomposizione del progetto complessivo**, che valuti la situazione nel suo insieme e individui le misure più adeguate nel medio periodo.

In questo senso, l'art. 403 non può essere interpretato come una scorciatoia procedurale, ma come uno strumento delimitato, sottoposto a controllo e inserito in un sistema di garanzie multilivello.

Una rappresentazione distorta dell'art. 403, che lo assimili a un potere arbitrario dei servizi o a una prassi ordinaria di intervento, rischia di produrre effetti controproducenti: alimenta sfiducia nei confronti delle istituzioni, ostacola l'accesso precoce ai servizi di sostegno e può favorire un ricorso tardivo e improprio alle misure di urgenza.



Al contrario, la corretta applicazione della norma, accompagnata da servizi territoriali adeguatamente strutturati, contribuisce a preservarne la funzione originaria di tutela immediata e temporanea della persona di minore età.

5. Appropriately dell'intervento e qualità delle decisioni di tutela

Il tema dell'allontanamento dal nucleo familiare non può essere affrontato esclusivamente in termini di legittimità giuridica o di rispetto delle procedure, ma richiede una riflessione più ampia sull'**appropriatezza degli interventi** e sulla **qualità delle decisioni di tutela**. L'appropriatezza non si misura sul singolo atto, ma sulla coerenza complessiva del percorso, sulla proporzionalità delle misure adottate e sulla loro capacità di rispondere in modo efficace ai bisogni del minore.

Studi e ricerche condotti a livello nazionale hanno evidenziato come l'allontanamento, nelle situazioni di maltrattamento o grave incuria, non rappresenti mai una scelta automatica, ma l'esito di un bilanciamento complesso tra diritti fondamentali in potenziale tensione.

In tali contesti, l'appropriatezza dell'intervento dipende in modo determinante dalla qualità della valutazione iniziale, dalla tempestività delle risposte e dalla possibilità di attivare misure di protezione e sostegno prima che la situazione si aggravi.

Un elemento critico messo in luce dalle ricerche nazionali e internazionali riguarda il rischio di **interventi tardivi**. Quando il sistema dei servizi non riesce a intercettare precocemente le situazioni di vulnerabilità o a garantire interventi intensivi e continuativi di sostegno alla genitorialità, l'allontanamento tende a presentarsi come unica risposta possibile a situazioni già fortemente compromesse. In questi casi, il problema non è l'allontanamento in sé, ma il fallimento della prevenzione e della presa in carico tempestiva.

L'appropriatezza dell'intervento è inoltre strettamente connessa alle **modalità con cui le decisioni vengono assunte e attuate**. Valutazioni frammentarie, basate su singoli episodi o su informazioni non integrate, aumentano il rischio di scelte sproporzionate o inefficaci.

Al contrario, una valutazione multidimensionale, costruita attraverso il confronto tra professionalità diverse e fondata su elementi osservabili e documentati, consente di ridurre il margine di errore e di orientare le decisioni verso soluzioni più rispettose delle persone coinvolte.

Particolare attenzione deve essere riservata al rischio di **vittimizzazione secondaria** della persona di minore età, che può derivare non solo dall'esperienza dell'allontanamento in quanto tale, ma anche da modalità di intervento poco chiare, incoerenti o ripetutamente modificate. Cambiamenti frequenti di collocamento, assenza di spiegazioni comprensibili e discontinuità nelle figure di riferimento possono produrre effetti dannosi sul piano emotivo e relazionale, compromettendo gli obiettivi stessi della tutela.

In questa prospettiva, l'appropriatezza dell'allontanamento non può essere valutata prescindendo dalla capacità del sistema di garantire **continuità, stabilità e coerenza** nei percorsi di tutela. La qualità delle decisioni non è il risultato dell'azione di un singolo attore, ma il prodotto di un sistema che mette in relazione competenze professionali, risorse organizzative e responsabilità istituzionali.

6. Modalità di esecuzione dell'allontanamento e requisiti di qualità dell'intervento

Le modalità di esecuzione dell'allontanamento rappresentano una componente essenziale della tutela delle persone di minore età e incidono in modo significativo sugli esiti del percorso di protezione. Anche quando l'allontanamento risulti necessario, la qualità con cui esso viene attuato



può fare la differenza tra un intervento che riduce il danno e uno che rischia di produrre effetti traumatici aggiuntivi.

L'esecuzione dell'allontanamento non può essere considerata un atto meramente tecnico o amministrativo, ma deve essere parte integrante del progetto di tutela. Essa richiede preparazione, coordinamento e chiarezza di ruoli, nonché modalità operative rispettose delle persone coinvolte. In particolare, è fondamentale che l'intervento sia affidato all'**Ente titolare della funzione di tutela**, e non ricondotto alla responsabilità del singolo professionista, al fine di garantire tracciabilità, continuità e tutela reciproca.

Un requisito centrale di qualità è rappresentato dal lavoro in **équipe multiprofessionali**, che consente di integrare competenze sociali, educative, psicologiche e sanitarie, riducendo il rischio di valutazioni parziali e di decisioni isolate. Laddove possibile, è opportuno che le équipe incaricate dell'esecuzione dell'allontanamento siano distinte da quelle che hanno in carico la famiglia nel percorso di sostegno, al fine di preservare la relazione fiduciaria e favorire la continuità del lavoro con i genitori.

Le modalità operative devono essere orientate alla **riduzione dell'impatto traumatico** per il minore. Ciò implica attenzione ai tempi, ai luoghi e alle modalità dell'intervento, evitando esposizioni inutili, interventi improvvisi non preparati o l'uso non strettamente necessario della forza pubblica. L'informazione al minore e ai genitori, fornita in modo comprensibile e rispettoso, costituisce parte integrante dell'intervento e contribuisce a ridurre confusione, paura e conflittualità.

La continuità dell'intervento rappresenta un ulteriore elemento di qualità.

L'allontanamento, una volta eseguito, deve essere accompagnato da un monitoraggio costante e da una revisione periodica del progetto di tutela, evitando situazioni di stallo o di prolungamento non motivato delle misure. In questo senso, la chiarezza degli obiettivi, dei tempi e dei criteri di valutazione è essenziale per garantire trasparenza e orientamento al cambiamento.

Infine, la qualità dell'esecuzione è strettamente connessa alle **condizioni organizzative** in cui operano i servizi. Carenza di risorse, carichi di lavoro eccessivi, turn-over elevato, assenza di supervisione e frammentazione delle responsabilità possono compromettere la capacità di garantire interventi adeguati anche in presenza di buone norme e procedure. Investire nella stabilità degli organici, nella competenza dei professionisti, nella formazione continua e nella supervisione professionale rappresenta quindi una condizione imprescindibile per assicurare modalità di esecuzione coerenti con i principi di tutela e con il rispetto dei diritti delle persone coinvolte.

7. Servizi territoriali e prevenzione: una responsabilità pubblica strategica

La capacità di ridurre il ricorso a interventi separativi e di garantire percorsi di tutela appropriati dipende in larga misura dalla **tenuta e dalla qualità dei servizi territoriali**. La tutela delle persone di minore età non può essere affidata esclusivamente agli strumenti giudiziari o alle misure emergenziali, ma richiede un sistema di servizi in grado di operare in modo precoce, continuativo e integrato.

I servizi sociali territoriali rappresentano il **primo presidio pubblico di prevenzione**, chiamato a intercettare le situazioni di vulnerabilità prima che evolvano in condizioni di rischio grave. Interventi tempestivi di sostegno alla genitorialità, accompagnamento educativo, supporto domiciliare e lavoro di rete con i servizi sanitari, educativi e scolastici costituiscono fattori decisivi per evitare che difficoltà iniziali si trasformino in situazioni di pregiudizio tali da rendere necessario l'allontanamento.



La letteratura e l'esperienza professionale evidenziano come **servizi sottodimensionati, frammentati o privi di continuità** producano risposte tardive e prevalentemente orientate all'urgenza. In tali contesti, la mancanza di tempo, stabilità e integrazione tra i diversi sistemi riduce le possibilità di interventi consensuali e di sostegno intensivo, aumentando il rischio di ricorso a misure separative come unica opzione disponibile.

In questa prospettiva, assume rilievo centrale il tema dei **Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)**, intesi come garanzia di diritti esigibili e di omogeneità territoriale nell'accesso ai servizi di tutela e prevenzione.

Le disuguaglianze nella dotazione di servizi e nelle condizioni organizzative incidono direttamente sulla qualità degli interventi e sugli esiti dei percorsi di tutela, determinando differenze significative a seconda del contesto territoriale di residenza.

Un sistema di servizi "a misura di bambini e famiglie" richiede condizioni organizzative che consentano agli operatori di dedicare tempo all'ascolto, alla costruzione di relazioni di fiducia e al lavoro di rete. La stabilità degli organici, il lavoro in équipe multiprofessionali, la supervisione e l'integrazione sociosanitaria non rappresentano elementi accessori, ma presupposti indispensabili per una tutela efficace e rispettosa dei diritti.

Rafforzare i servizi territoriali e la prevenzione non costituisce quindi un obiettivo settoriale, ma una **scelta strategica di politica pubblica**, orientata a ridurre il ricorso a interventi emergenziali, a migliorare la qualità delle decisioni di tutela e a garantire percorsi più appropriati e sostenibili nel tempo. In assenza di tale investimento, il rischio è quello di affidare la protezione dei minorenni a risposte tardive e frammentarie, con conseguenze rilevanti sia per le persone coinvolte sia per il sistema nel suo complesso.

Le modalità di esecuzione degli allontanamenti risultano fortemente condizionate dalle risorse, dall'organizzazione e dalla dotazione professionale dei servizi sociali territoriali, come evidenziato dai dati sulla spesa comunale e sull'attuazione dei LEPS, sintetizzati nella tabella seguente.

Tabella – Disuguaglianze strutturali nei servizi sociali comunali e impatto sulla qualità degli interventi di tutela

| Ambito | Evidenze dai dati ufficiali (CNEL) | Letture per la qualità degli interventi di tutela |
|---|--|--|
| Andamento della spesa sociale comunale | I Quaderni CNEL documentano un incremento significativo della spesa sociale dei Comuni nel periodo 2019–2023 , con crescita in quasi tutti i programmi di intervento, in particolare per infanzia e minori, disabilità e contrasto alla povertà | La crescita della spesa indica un rafforzamento del sistema, ma non garantisce automaticamente uniformità o qualità degli interventi |
| Spesa sociale pro capite – livello nazionale | La spesa pro capite dei Comuni aumenta nel quadriennio , superando i livelli del 2019; i valori medi nazionali vanno letti con cautela perché fortemente influenzati dalla composizione territoriale e dalla dimensione dei Comuni | Il dato medio non è rappresentativo delle condizioni operative reali nei singoli territori |
| Differenze territoriali di spesa | Persistono divari territoriali molto marcati : alcune Regioni e ambiti presentano livelli di spesa pro capite inferiori ai 100 euro , mentre altre | Le condizioni materiali dei servizi incidono direttamente sulla possibilità di preparare, |



| Ambito | Evidenze dai dati ufficiali (CNEL) | Letture per la qualità degli interventi di tutela |
|---|--|--|
| | superano ampiamente i 200 euro ; la Sardegna risulta stabilmente tra le Regioni con spesa più elevata, la Sicilia tra quelle con spesa più bassa | accompagnare e monitorare gli allontanamenti |
| Dimensione dei Comuni e spesa | I dati CNEL mostrano una relazione strutturale tra dimensione demografica del Comune e livello di spesa pro capite , con valori medi più bassi nei Comuni di minori dimensioni e maggiore variabilità organizzativa | Nei piccoli Comuni aumenta la difficoltà di garantire continuità, specializzazione e lavoro in équipe |
| Attuazione del LEPS "assistente sociale" | L'introduzione del LEPS (1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti) ha prodotto un incremento del numero di assistenti sociali tra il 2020 e il 2023 , ma l'attuazione risulta ancora disomogenea , con numerosi Comuni e Ambiti sotto il fabbisogno standard | Dove il LEPS non è pienamente garantito, i carichi di lavoro compromettono preparazione e accompagnamento degli interventi |
| Comuni sotto obiettivo di servizio | I Quaderni CNEL evidenziano la presenza di Comuni che continuano a collocarsi sotto gli obiettivi di servizio , nonostante il rafforzamento normativo e finanziario recente | Le disuguaglianze di capacità amministrativa incidono sull'esigibilità dei diritti |
| Supervisione professionale | Le analisi CNEL segnalano che la supervisione professionale, LEPS, non è ancora strutturalmente garantita in modo uniforme sul territorio nazionale | L'assenza di supervisione aumenta il rischio di stress decisionale e di interventi difensivi |
| Organizzazione degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) | Il sistema degli ATS presenta forte eterogeneità organizzativa ; la coincidenza territoriale con distretti sanitari è limitata e variabile tra Regioni | La frammentazione organizzativa rende più complessa l'esecuzione coordinata e non traumatica degli interventi |

Fonti:

CNEL, *Quaderno n. 22 – Analisi della governance e della spesa dei servizi sociali territoriali*, 2024

CNEL, *Quaderno n. 28*, 2023–2024.

I dati sulla spesa sociale dei Comuni, sull'attuazione del LEPS relativo al numero di assistenti sociali in rapporto alla popolazione e sulla presenza della supervisione professionale mostrano con chiarezza che la qualità delle modalità di esecuzione degli allontanamenti non può essere letta come un fattore esclusivamente professionale o individuale. Essa è profondamente condizionata dalle risorse disponibili, dall'organizzazione dei servizi territoriali e dalla possibilità concreta di operare in équipe stabili e supportate.

Le marcate differenze territoriali evidenziano come l'esigibilità dei diritti delle persone di minore età non sia oggi uniforme sul territorio nazionale, incidendo direttamente sulla capacità di garantire interventi preparati, accompagnati e monitorati nel tempo.



8. Dati nazionali sui minorenni fuori dalla famiglia di origine: consistenza, percorsi ed esiti

La lettura dei dati nazionali consente di collocare il tema degli allontanamenti dei minorenni entro una dimensione reale e strutturata, evitando rappresentazioni parziali o allarmistiche. Le più recenti rilevazioni del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali offrono un quadro articolato dei minorenni accolti fuori dalla famiglia di origine, distinguendo tra accoglienza residenziale e affidamento familiare e consentendo di analizzare non solo la consistenza del fenomeno, ma anche i percorsi e gli esiti degli interventi.

I dati mostrano che il numero complessivo dei minorenni fuori dalla famiglia di origine si mantiene **sostanzialmente stabile nel tempo**, con valori che collocano l'Italia tra i Paesi europei con tassi relativamente contenuti. Tale stabilità smentisce l'idea di un ricorso crescente o indiscriminato agli allontanamenti e suggerisce piuttosto la presenza di un sistema che, pur con criticità organizzative e territoriali, utilizza le misure separative in modo circoscritto.

Un elemento di particolare rilievo riguarda la **dinamicità dei percorsi di tutela**.

I dati relativi alle dimissioni dai servizi residenziali evidenziano come l'accoglienza non rappresenti nella maggioranza dei casi un esito definitivo, ma una fase temporanea all'interno di percorsi differenziati.

Il rientro nella famiglia di origine costituisce una quota significativa degli esiti, affiancato da altri percorsi quali l'avvio di affidamenti familiari, il passaggio ad altri servizi territoriali o, per i ragazzi più grandi, il raggiungimento di una condizione di maggiore autonomia.

La durata degli interventi e la varietà degli esiti risultano fortemente influenzate dalla **disponibilità e qualità dei servizi territoriali**, nonché dalla presenza di reti familiari e comunitarie attivabili. Le marcate differenze territoriali che emergono dai dati confermano che la capacità di accompagnare i percorsi di tutela e di favorire esiti positivi non dipende esclusivamente dalla gravità delle situazioni, ma anche dalla struttura e dall'organizzazione dei sistemi locali di welfare.

Per quanto riguarda l'accoglienza residenziale, i dati indicano una prevalenza di strutture di **dimensioni contenute**, orientate a modelli di accoglienza non istituzionalizzanti, e una quota limitata di posti destinati alla pronta accoglienza, a conferma del carattere non emergenziale del sistema nel suo complesso. La presenza strutturata di assistenti sociali all'interno delle équipes evidenzia il ruolo centrale della valutazione sociale, della progettazione individualizzata e del raccordo con i servizi territoriali e con l'Autorità giudiziaria.

Nel loro insieme, i dati nazionali restituiscono l'immagine di un sistema che, pur attraversato da disomogeneità e criticità organizzative, opera prevalentemente attraverso **percorsi temporanei e differenziati**, nei quali l'allontanamento non costituisce l'esito prevalente né irreversibile. Essi confermano inoltre come il miglioramento degli esiti sia strettamente connesso al rafforzamento dei servizi territoriali, alla continuità degli interventi e alla capacità di lavorare in modo integrato lungo l'intero percorso di tutela.

Tabella – Minorenni fuori dalla famiglia di origine: consistenza, percorsi ed esiti (Italia, 2024)

| Indicatore | Valore | Lettura interpretativa |
|---|--------|---|
| Servizi residenziali per minorenni attivi | 4.836 | Rete diffusa e strutturata su tutto il territorio nazionale |



| Indicatore | Valore | Letture interpretativa |
|--|---|--|
| Posti complessivi in strutture residenziali | 28.701 | Sistema dimensionato, non emergenziale |
| Posti di pronta accoglienza | 3.078 (10,7%) | Quota minoritaria → conferma carattere residuale dell'urgenza |
| Posti medi per struttura | ~6 | Prevalenza di strutture di piccole dimensioni, non istituzionalizzanti |
| Minorenni dimessi dai servizi residenziali – rientro in famiglia | Il rientro in famiglia rappresenta l'esito più frequente, con percentuali che variano sensibilmente in base alla composizione dell'utenza e che in alcune Regioni superano il 70% | Esito più frequente → accoglienza come fase temporanea |
| Minorenni dimessi – avvio affidamento familiare | ~10% | Continuità del progetto di tutela |
| Minorenni dimessi – affidamento preadottivo | ~5% | Esito residuale e selettivo |
| Minorenni dimessi – passaggio ad altri servizi territoriali | 5,2% | Integrazione tra sistemi di welfare |
| Minorenni dimessi – raggiungimento autonomia | 9,5% | Percorso prevalente per adolescenti e neomaggiorenni |
| Tipologia prevalente di strutture | Comunità socio-educative | Modello non istituzionalizzante |
| Natura dei percorsi di accoglienza | Percorsi temporanei e differenziati | L'accoglienza non è esito definitivo |
| Presenza di interventi ex art. 403 c.c. | Presente ma in lieve flessione rispetto all'anno precedente | Conferma della residualità dell'urgenza |

Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Quaderno n. 66 – Bambini e ragazzi in accoglienza in Italia*, novembre 2025.

I dati nazionali sui minorenni fuori dalla famiglia di origine restituiscono un quadro lontano da rappresentazioni allarmistiche. Il fenomeno si presenta stabile nel tempo e caratterizzato prevalentemente da percorsi temporanei e differenziati, nei quali l'allontanamento non costituisce l'esito prevalente né irreversibile. La significativa quota di rientri in famiglia e la varietà degli esiti confermano che l'accoglienza rappresenta, nella maggior parte dei casi, una fase di tutela finalizzata alla protezione e al successivo accompagnamento, e non una soluzione definitiva.

Le differenze territoriali che emergono dai dati evidenziano inoltre come gli esiti dei percorsi di tutela siano fortemente influenzati dalla disponibilità e dalla qualità dei servizi territoriali. Ciò rafforza la



necessità di leggere il tema degli allontanamenti non come una questione di numeri assoluti, ma come un indicatore della capacità dei sistemi locali di welfare di sostenere le famiglie e di accompagnare in modo efficace i percorsi di protezione.

9. Il confronto europeo: modelli di tutela, limiti di comparabilità e implicazioni per le politiche pubbliche

Il confronto europeo sui minorenni fuori dalla famiglia di origine offre elementi utili per la riflessione sulle politiche di tutela, a condizione che venga affrontato con un'adeguata cautela interpretativa. I dati comparativi disponibili evidenziano infatti come i tassi di allontanamento varino significativamente tra i diversi Paesi, ma tali differenze non possono essere lette come indicatori diretti della qualità o dell'efficacia dei sistemi di protezione dell'infanzia.

Le analisi comparative mostrano che i dati sono fortemente condizionati da **differenze strutturali nei modelli di welfare**, nelle tradizioni giuridiche e nelle modalità di intervento pubblico. In alcuni Paesi, l'accoglienza alternativa è storicamente più diffusa e sostenuta da un ampio ricorso all'affidamento professionale; in altri, prevalgono forme di accoglienza intrafamiliare o comunitaria. A ciò si aggiungono differenze rilevanti nelle definizioni adottate, nelle durate delle misure e nel trattamento statistico delle diverse tipologie di collocamento.

Un passaggio rilevante nel processo di armonizzazione è rappresentato dall'adozione, a livello internazionale, delle **Linee guida delle Nazioni Unite sull'accoglienza alternativa dei bambini (2009)**, che hanno introdotto distinzioni più chiare tra cure formali e informali e hanno fornito un quadro di riferimento condiviso per la raccolta e l'interpretazione dei dati. Tuttavia, la piena comparabilità tra i sistemi nazionali resta parziale, e impone prudenza nell'uso dei confronti quantitativi nel dibattito pubblico.

Nel contesto europeo, l'Italia si colloca tra i Paesi con **tassi di allontanamento relativamente contenuti e stabili nel tempo**, soprattutto se confrontata con realtà come Francia, Inghilterra e Spagna. Tale collocazione non può essere interpretata né come indice automatico di maggiore virtuosità né come segnale di insufficiente tutela, ma va letta alla luce delle caratteristiche del sistema italiano, della struttura dei servizi territoriali e delle modalità di intervento adottate.

Particolarmente istruttivo è il confronto con la Spagna, Paese caratterizzato da un modello in parte affine a quello italiano. In Spagna prevalgono gli affidi intrafamiliari ed è previsto, sin dall'origine, il ricorso ad affidi di lunga durata o permanenti; in Italia, al contrario, l'affidamento è concepito come misura temporanea, sebbene nella prassi una quota significativa di affidamenti si protragga oltre i termini previsti. Questo confronto evidenzia come il nodo centrale non sia rappresentato dal ricorso all'allontanamento in quanto tale, ma dalla **durata delle misure, dalla chiarezza degli obiettivi e dalla capacità del sistema di definire percorsi di uscita** coerenti e sostenibili.

Nel complesso, il confronto europeo suggerisce che la qualità dei sistemi di tutela dell'infanzia non può essere valutata esclusivamente sulla base del numero di minorenni fuori dalla famiglia di origine. Indicatori più significativi riguardano la durata delle misure, gli esiti dei percorsi, il ruolo della prevenzione e la disponibilità di servizi di sostegno alle famiglie. In questa prospettiva, il rafforzamento dei sistemi informativi e la capacità di monitorare in modo omogeneo i percorsi di tutela rappresentano condizioni essenziali per un governo più efficace e trasparente delle politiche pubbliche in materia di infanzia e adolescenza.



10. Considerazioni conclusive e proposte

Il tema degli allontanamenti dei minorenni dal nucleo familiare interpella direttamente la responsabilità pubblica nella tutela dei diritti fondamentali delle persone di minore età e delle loro famiglie. Dall'analisi dei presupposti, delle garanzie procedurali, delle modalità di intervento e dei dati disponibili emerge con chiarezza che l'allontanamento non costituisce una risposta ordinaria, né un atto isolato, ma una misura eccezionale inserita in percorsi di tutela complessi, che richiedono competenza, continuità e integrazione istituzionale.

Le evidenze nazionali e il confronto europeo confermano che la qualità dei sistemi di protezione dell'infanzia non può essere valutata sulla base del solo numero di allontanamenti, ma deve tenere conto della capacità di prevenzione, della durata delle misure, degli esiti dei percorsi e della solidità dei servizi territoriali. In questa prospettiva, il rafforzamento delle garanzie procedurali, introdotto anche dalla recente riforma della giustizia civile, rappresenta un passo importante, ma non sufficiente se non accompagnato da un adeguato investimento nei servizi e nelle competenze professionali.

Il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali richiama, anche attraverso il Decalogo adottato nel 2025, alcuni principi irrinunciabili che devono orientare l'azione pubblica: l'ascolto e la partecipazione del minorenne, la chiarezza dei ruoli istituzionali, la residualità delle misure separative, la qualità delle relazioni professionali e la necessità di tempi adeguati per valutare, accompagnare e sostenere i percorsi di tutela. Tali principi non hanno una valenza meramente deontologica, ma costituiscono presupposti concreti per interventi efficaci e rispettosi dei diritti.

Alla luce di quanto esposto, il CNOAS sottopone alla Commissione alcune **indicazioni di policy**, ritenute prioritarie:

1. **Rafforzare la prevenzione e i servizi territoriali**, garantendo livelli essenziali di prestazioni sociali omogenei sul territorio nazionale, al fine di intercettare precocemente le situazioni di vulnerabilità e ridurre il ricorso a interventi emergenziali.
2. **Consolidare standard nazionali di qualità** nei percorsi di tutela, con particolare attenzione alla valutazione multidimensionale, alla progettazione individualizzata, alla continuità della presa in carico e alla revisione periodica delle misure adottate.
3. **Investire nelle competenze e nelle condizioni organizzative** dei servizi sociali, assicurando stabilità degli organici, lavoro in équipe multiprofessionali e accesso alla supervisione, quali condizioni indispensabili per decisioni appropriate e per modalità di intervento rispettose delle persone coinvolte.
4. **Rafforzare i sistemi informativi e di monitoraggio**, promuovendo una raccolta dati più omogenea e orientata agli esiti, alla durata delle misure e ai percorsi di uscita, anche in funzione di un confronto europeo più attendibile.

La tutela delle persone di minore età richiede scelte politiche coerenti e di lungo periodo, capaci di coniugare garanzie giuridiche, qualità dei servizi e responsabilità istituzionale. In questo quadro, il servizio sociale professionale continuerà a svolgere il proprio ruolo di presidio pubblico dei diritti, mettendo a disposizione competenze, esperienza e responsabilità, nell'interesse superiore dei minorenni e della collettività.

Bibliografia essenziale

1. Fonti normative e di principio



- Costituzione della Repubblica Italiana.
- Codice civile, art. 403, come modificato dalla riforma del processo civile.
- Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, New York, 1989.
- Linee guida delle Nazioni Unite sull'accoglienza alternativa dei bambini (Guidelines for the Alternative Care of Children), ONU, 2009.

2. Documenti istituzionali del CNOAS

- Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CNOAS), *Linee guida per l'intervento professionale nei processi di sostegno e, nei casi residuali, di allontanamento dei minorenni dal nucleo familiare*, 2010.
- Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CNOAS), *Indicazioni e criteri operativi per l'intervento professionale nelle azioni di protezione, tutela e cura delle relazioni in età evolutiva*, 2021.
- Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CNOAS), *Il nuovo art. 403 del Codice civile e il ruolo del servizio sociale professionale*, documento di approfondimento successivo alla riforma della giustizia civile.
- Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CNOAS), *Decalogo. Persone di minore età e famiglie: il lavoro dell'assistente sociale in dieci punti*, 2025.
- Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Assistenti Sociali (CNOAS), *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza sulla fragilità emotiva e psicologica dei più giovani*, 2025.
-

3. Fonti ministeriali e dati nazionali

- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Quaderno n. 66 – Bambini e ragazzi in accoglienza in Italia*, novembre 2025.
- Sistema Informativo Nazionale dei Servizi Sociali (SINSS), dati sui minorenni fuori dalla famiglia di origine.

4. Studi e ricerche nazionali

- Regione Emilia-Romagna – Garante per l'infanzia e l'adolescenza, CISMAI, *L'appropriatezza degli allontanamenti nelle famiglie maltrattanti*, 2012.
- Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia (CISMAI), documenti di indirizzo sul lavoro di tutela.

5. Letteratura scientifica e comparazione europea

- Peris Cancio, L.F., *Minori fuori famiglia in Europa: l'Italia a confronto*, in *Minori e Giustizia*, n. 1/2020.
- *Minori Giustizia*, n. 2/2022, contributo su *Il diritto del minore agli interventi necessari: affidamento solidaristico e affidamento al servizio sociale*.



Ordine
Assistenti
Sociali

Consiglio
Nazionale

- Eurochild, *Data on children in alternative care in Europe*.
- UNICEF, *Children in alternative care: global and regional trends*.
- TransMonEE Database, UNICEF Innocenti Research Centre.

6. Documenti di riflessione sulle politiche sociali

- Welforum, *Servizi e assistenti sociali a misura di bambini e famiglie*, Stati Generali del Welfare, 2023.