

Doc. **CV**  
n. **1**

## **R E L A Z I O N E** **SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA** **LEGGE RECANTE MODIFICHE ALLA DISCI-** **PLINA DELL'ADOZIONE E DELL'AFFIDA-** **MENTO DEI MINORI, NONCHÉ AL TITOLO** **VIII DEL LIBRO PRIMO DEL CODICE CIVILE**

*(Articolo 39 della legge 28 marzo 2001, n. 149)*

**Presentata dal Ministro della giustizia**  
**(CANCELLIERI)**  
**e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali**  
**(GIOVANNINI)**

Comunicata alla Presidenza il 16 dicembre 2013

PAGINA BIANCA

## Sommario

	Pag.
Premessa.....	7
<b>Capitolo 1</b>	
Le attività delle autorità giudiziarie. La rilevazione del Dipartimento Giustizia minorile – Direzione Generale per l’attuazione dei provvedimenti giudiziari riferita agli anni 2007 – 2008 – 2009 – 2010 .....	9
Premessa.....	9
I. L’attività dei Tribunali per i minorenni .....	10
1. L’affidamento familiare del minore ex art. 4 .....	11
2. L’adozione del minore – differenza di età adottato/adottanti ex art. 6.....	15
3. L’affidamento preadottivo.....	18
4. Percorsi problematici nell’adozione .....	19
5. I decreti di idoneità nell’adozione internazionale e iniziative a sostegno delle coppie... ..	21
6. Valutazione delle capacità di discernimento del minore.....	22
7. Tempi e qualità delle indagini dei servizi.....	23
8. La collaborazione interistituzionale .....	24
9. Informazioni sui genitori biologici.....	25
10. Adozione in casi particolari.....	26
11. Banca dati Adozioni .....	27
12. Norme processuali .....	32
13. Dicotomia tra le due discipline dell’adozione nazionale e internazionale .....	34
II. L’attività delle Procure presso i Tribunali per i minorenni .....	35
1. Superamento del ricovero in istituto e livello di conversione degli istituti in comunità di tipo familiare .....	36
2. Completezza delle informazioni contenute nelle relazioni semestrali prodotte dalle comunità per minori di tipo familiare.....	37
3. Indicazioni fornite dalle Procure alle strutture residenziali in merito alla stesura delle relazioni semestrali .....	37
4. Funzione ispettiva, ordinaria e straordinaria, delle Procure .....	38
III. Conclusioni e proposte .....	40
Allegati. I questionari .....	43
<b>Capitolo 2</b>	
Adozione e bambine e bambini fuori dalla famiglia di origine: i dati sul fenomeno.....	51
Premessa.....	51
1. L’adozione nazionale e internazionale in Italia: dimensione e caratteristiche .....	51
2. L’indagine campionaria sui bambini fuori dalla famiglia di origine, accolti in affidamento familiare o in comunità .....	55
3. I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia di origine. L’approfondimento qualitativo sulla loro esperienza .....	79

4. I dati sui bambini fuori dalla famiglia di origine e il progetto S.In.Ba. - Sistema Informativo sulla cura e la protezione dei Bambini e della loro famiglia.....	104
<b>Capitolo 3</b>	
Le norme sull'accoglienza dei bambini fuori famiglia .....	109
Premessa .....	109
1. L'ambito internazionale .....	110
2. L'ambito nazionale.....	113
2.1 L'esame delle leggi .....	114
2.2 Approfondimento della legge sul riconoscimento dei figli naturali.....	116
2.3 La normativa statale di secondo livello.....	118
3. L'ambito regionale .....	121
3.1 L'esame delle leggi .....	121
3.2 La normativa regionale di secondo livello .....	128
<b>Capitolo 4</b>	
Focus di approfondimento: politiche nazionali e regionali per i bambini in affidamento, comunità, adozione.....	137
Premessa.....	137
I. Affidamento familiare e comunità .....	140
1. Caratteristiche degli allontanamenti e delle forme di accoglienza.....	140
2. Gli esiti del percorso .....	148
3. L'accoglienza dei minori con bisogni speciali.....	151
4. Offrire opportunità e risorse al bambino .....	153
5. Il diritto alla continuità della cura .....	154
6. Le famiglie di origine.....	157
7. Proposte per ulteriori approfondimenti .....	159
II. Le adozioni in Italia.....	162
1. Le adozioni nazionali e internazionali: alcuni trend significativi e questioni aperte ....	162
2. Dall'iscrizione nel registro dello stato di abbandono all'inserimento in famiglia: un approfondimento presso i Tribunali per i minorenni di Firenze e Bari.....	165
3. L'accesso alle informazioni relative alle origini.....	169
4. I fallimenti adottivi: un'indagine esplorativa presso il Tribunale per i minorenni di Milano .....	171
5. Alcuni spunti per la riflessione e l'intervento .....	176
III. Conclusioni.....	181
<b>Capitolo 5</b>	
Da "Un percorso nell'affido" alle "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" .....	185
Premessa.....	185
1. Azioni di prevenzione e intervento .....	185
2. "Un percorso nell'affido" .....	185
3. Le "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" .....	190
4. Implementazione delle "Linee di indirizzo" e nuove prospettive .....	192

**Capitolo 6**

<b>I diritti dei bambini e delle famiglie nel quadro delle risorse disponibili .....</b>	<b>195</b>
1. Risorse per garantire la cura e la protezione dei bambini e dei ragazzi .....	195
2. Servizi e strutture area minori e famiglie .....	195
3. Risorse in assenza dei livelli essenziali .....	196
4. Risorse: il trend del Fondo nazionale delle politiche sociali .....	199
5. Gli impegni delle Regioni .....	200
6. La spesa sociale dei Comuni .....	201
7. Le risorse per la legge 285: opportunità e limiti .....	203
8. Considerazioni conclusive .....	208

PAGINA BIANCA

## Premessa

La Relazione sullo stato di attuazione della legge 28 marzo 2001, n. 149 è stata elaborata congiuntamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dal Ministero della Giustizia, con la collaborazione di rappresentanti delle Regioni e di esperti del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. Il documento aggiorna l'ampio quadro di conoscenze restituito dall'ultima edizione della Relazione, che grazie a una complessa attività di indagine permise di valutare l'impatto che la normativa ha avuto sui tribunali per i minorenni, sui servizi sociali, sul lavoro dell'associazionismo familiare e del Terzo settore, sulle famiglie, su bambini, bambine e adolescenti.

La presente Relazione illustra gli esiti della rilevazione periodica effettuata dal Dipartimento per la Giustizia minorile – Direzione generale per l'Attuazione dei provvedimenti giudiziari (DGM – DG-APG) sulla funzionalità della legge in rapporto alle finalità perseguite e, soprattutto, la rispondenza delle norme all'interesse del minore. La rilevazione è realizzata grazie al contributo, legislativo, organizzativo ed esperienziale dei Presidenti dei 29 Tribunali per i minorenni e dei 29 Procuratori presso i Tribunali per i minorenni presenti sul territorio nazionale. Nella rilevazione effettuata dalla DGM – DG-APG, sul fronte dell'adozione, accanto all'evidente soddisfazione per il lavoro svolto da servizi territoriali ed enti autorizzati, si evidenzia anche la necessità di un maggiore approfondimento su le motivazioni e le caratteristiche delle coppie aspiranti all'adozione allo scopo di verificare meglio gli abbinamenti adottato/adottanti e ridurre il rischio di gravi crisi e fallimenti adottivi. In questa prospettiva, in continuità con quanto indicato dalle precedenti rilevazioni, si conferma l'esigenza di assicurare alle coppie un *servizio di consulenza e sostegno* sia nella fase preadottiva sia nella fase postadottiva. La rilevazione dà conto anche dell'importanza della funzione ispettiva ordinaria e straordinaria della Procura presso il Tribunale per i minorenni al fine di verificare meglio le effettive condizioni di vita di bambini e ragazzi ospiti presso le strutture residenziali e ottenere quindi riscontri oggettivi che permettano di intervenire prontamente innanzi a situazioni pregiudizievoli. Complessivamente, sono molteplici gli elementi di interesse che la rilevazione restituisce, alcuni segnalano il bisogno di interventi legislativi di riforma che permettano di chiarificare aspetti processuali, altri evidenziano l'opportunità di dare indirizzi uniformi sull'applicazione delle norme per favorire un avvicinamento delle prassi locali e valorizzare la diffusione di esperienze particolarmente positive.

La Relazione offre inoltre un quadro riassuntivo dei dati attualmente disponibili sul fenomeno dell'adozione nazionale e internazionale e dei minori fuori dalla famiglia di origine, accolti in affidamento o in strutture residenziali, utilizzando sia i dati ufficiali sia i risultati di una recente indagine campionaria realizzata dall'Istituto degli Innocenti su iniziativa del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Le tendenze attuali rivelano un calo progressivo dell'adozione internazionale e per quanto riguarda la realtà dei bambini "fuori famiglia" l'indagine campionaria, che ha inteso aggiornare i dati raccolti con ricerche censuarie realizzate negli anni 1998-1999, indica che il fenomeno è cresciuto sia che si guardi all'istantanea di fine anno, calcolata al 31/12/2010, sia che si osservi l'ammontare complessivo annuo delle accoglienze. Nel primo caso l'incremento è del 24%, ovvero da 23.636 a 29.309, pari a un tasso che, in sostanziale costanza della popolazione minorile, passa dal 2,3 per mille al 2,9. Nel secondo caso l'ammontare complessivo annuo aumenta del 20%, ovvero da 33.042 a 39.698, pari a un tasso che passa dal 3,2 per mille al 3,9. Oltre ai dati quantitativi, si presentano anche gli esiti dell'approfondimento qualitativo realizzato

attraverso l'organizzazione di percorsi laboratoriali con adolescenti accolti in comunità o in famiglia affidataria, un'iniziativa che ha inteso ascoltare direttamente la voce dei soggetti cui si rivolge la normativa in esame.

La Relazione aggiorna poi la panoramica delle attività legislative e amministrative nazionali e regionali relative agli interventi di accoglienza di bambini e adolescenti privi di un contesto familiare adeguato, che era stata presentata nella precedente edizione. L'analisi illustra le novità più significative che si sono registrate a livello internazionale sul tema dell'accoglienza delle persone minori di età prive di un'adeguata situazione familiare nel periodo che intercorre tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011, nonché le novità normative che sono state introdotte a livello statale e a livello regionale distinguendole in entrambi i casi fra norme di livello primario (leggi) e norme di livello secondario (delibere, regolamenti ecc.).

La relazione valorizza anche i risultati del monitoraggio effettuato dall'Osservatorio nazionale sul III Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, riportando alcuni aspetti di difficoltà e complessità cui è necessario dedicare costante attenzione, rispetto all'affidamento e all'accoglienza in comunità. In particolare la riflessione si è concentrata sulle caratteristiche delle forme dell'accoglienza – motivazioni e fasce di età –, sugli esiti del percorso assistenziale, sui bisogni speciali, sulla rete di opportunità e risorse, sul diritto alla personalizzazione del percorso e sull'universo delle famiglie d'origine.

L'esame tiene conto anche di quanto nel sistema di welfare italiano si sono resi evidenti in questi anni alcuni elementi di debolezza: la forte diversificazione regionale, il depauperamento delle dotazioni organiche, la riduzione, fin quasi all'azzeramento, del fondo nazionale delle politiche sociali e la frammentazione di altre fonti di finanziamento nazionale. Il tema dell'adozione è riletto alla luce degli esiti del lavoro di monitoraggio del Piano nazionale d'azione sopra ricordato, invece approfondendo alcuni temi legati alla qualità dei percorsi adottivi, con l'obiettivo di focalizzare elementi di interesse per la riflessione delle istituzioni e di lanciare alcune piste di approfondimento

Negli anni qui considerati hanno preso forma anche due importanti progetti promossi dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con la collaborazione del Coordinamento nazionale dei servizi per l'affido: il progetto nazionale "Un percorso nell'affido" e l'elaborazione delle prime Linee nazionali di indirizzo per l'affidamento familiare. Si tratta di due esperienze che nascono grazie ad un lavoro di rete tra Amministrazione centrale, Regioni, enti locali e operatori dei servizi, testimoniando del ricco patrimonio di professionalità e di pratiche esistenti nel nostro Paese, e che esprimono quella che è una delle peculiarità della legge, ovvero sia di dare spazio a sperimentazioni innovative in grado di rendere effettivo il diritto di ogni bambino ad una famiglia.

Infine è parso opportuno considerare anche i possibili effetti dell'attuale progressiva riduzione delle risorse in ambito sociale, una situazione che frena processi di sviluppo e può ritardare anche l'erogazione degli interventi, dei servizi e delle prestazioni che è necessario rivolgere al minore, alla famiglia d'origine, alle comunità, alle famiglie accoglienti, a tutti quei soggetti che intervengono nei processi di tutela. Il rischio attuale, infatti, è quello di mancare il raggiungimento di un sistema autonomo socioassistenziale incentrato sull'identificazione a livello statale dei livelli essenziali delle prestazioni, da assicurare e conseguentemente da finanziare sull'intero territorio nazionale.

## Capitolo 1

### **Le attività delle autorità giudiziarie. La rilevazione del Dipartimento Giustizia minorile – Direzione Generale per l’attuazione dei provvedimenti giudiziari riferita agli anni 2007 – 2008 – 2009 – 2010**

#### **Premessa**

Il Dipartimento per la Giustizia minorile – Direzione generale per l’Attuazione dei provvedimenti giudiziari (DGM – DG-APG) effettua, secondo una prassi ormai consolidata, una rilevazione con cadenza triennale per la *Relazione al Parlamento concernente lo stato di attuazione della legge 149/2001*, ai sensi dell’art. 39 della predetta legge, avvalendosi del prezioso contributo, legislativo, organizzativo ed esperienziale, dei Presidenti dei 29 Tribunali per i minorenni e dei 29 Procuratori presso i Tribunali per i minorenni presenti sul territorio nazionale allo scopo di verificare la funzionalità della legge in questione in relazione alle finalità perseguite e, soprattutto, la rispondenza all’interesse del minore.

La relazione in questione riguarda il quadriennio 2007-2010. Il triennio 2007-2009 era già stato predisposto lo scorso anno 2011 e trasmesso agli organi competenti secondo quanto previsto dalla normativa; in base a quanto concordato nella riunione del 26 giugno 2012 in seno alla Commissione ristretta istituita con DM 12/4/2012 presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la redazione della Relazione in questione, di cui questo Direttore generale è componente, si è ritenuto di esaminare anche i dati relativi all’anno 2010, chiedendo un aggiornamento degli stessi ai Tribunali e alle Procure per i minorenni; ciò per consentire una più puntuale Relazione da fornire ai competenti organi parlamentari.

La Direzione generale per l’Attuazione dei provvedimenti giudiziari, Ufficio III (DG-APG), ha dunque proposto un’intervista ai Presidenti dei 29 Tribunali per i minorenni (*Tribunali*) e un altro tipo di intervista ai 29 Procuratori presso i Tribunali per i minorenni (*Procure*) ponendo quesiti a risposta sia chiusa sia aperta, analizzando l’opinione dei Presidenti anche rispetto a proposte di adeguamento, modifica o integrazione della legge in questione<sup>1</sup>.

La legge 149/2001 ha riformato la legge 184/1983 in merito alla disciplina dell’adozione e dell’affidamento dei minori e ha posto quale finalità principale il diritto del minore a crescere nella propria famiglia, esaltando così il principio dell’interesse superiore del fanciullo di cui alla *Convenzione internazionale di New York del 1989*, sancita poi dal nostro Paese con la legge 176/1991.

Per questa ragione è fondamentale monitorare, conoscere, analizzare i dati e l’orientamento dei Tribunali e delle Procure in merito alla disciplina dell’adozione e dell’affidamento e le loro proposte di integrazione o modifica alla stessa, per assicurare i diritti e la tutela di coloro che sono, senza ombra di dubbio, “innocenti”.

<sup>1</sup> I questionari sono riprodotti in appendice al capitolo 1.

## I. L'ATTIVITÀ DEI TRIBUNALI PER I MINORENNI

Sono 20 su 29 i Tribunali per i minorenni che hanno risposto all'intervista per il triennio 2007-2009, pari al 69% del totale, e 23 quelli che hanno risposto per l'anno 2010, pari al 79% del totale. Quindi le percentuali delle risposte fornite rispetto a ciascun quesito dell'intervista sono state calcolate sul totale dei questionari effettivamente restituiti, ovvero 20 nel triennio considerato e 23 nell'anno 2010, ivi comprese le voci descritte come "Tribunali che non rilevano il dato" (vedi Tabelle 1 e 2).

Complessivamente, nonostante l'elevata partecipazione della maggior parte dei Tribunali alle interviste, va sottolineato che non esiste un sistema di rilevazione statistica corrispondente a ognuno dei quesiti posti; pertanto, per alcuni quesiti, i Tribunali non sono nelle condizioni di poter rilevare i dati richiesti per mancanza di personale da destinare a questo scopo. Ne consegue che il valore delle risposte date diminuisce in relazione ad alcuni singoli quesiti cui non è stata data risposta e che, pertanto, essendo a volte molto copioso, si è ritenuto di includere nel calcolo percentuale.

I dati rielaborati di seguito riportati sono, conseguentemente, quando possibile e/o necessario, in valori percentuali, allo scopo di restituire una descrizione quanto più esaustiva possibile, nonostante la parzialità delle risposte di cui si è detto.

Le tabelle che vedremo di seguito esplicano tale rappresentazione.

**Tavola 1 - Risposte dei Tribunali per i minorenni**

Triennio 2007-2009		Anno 2010
Ancona (n.p.)	- Ancona	1
Bari	1 Bari	1
Bologna	1 Bologna	1
Bolzano	1 Bolzano	1
Brescia	1 Brescia	1
Cagliari	1 Cagliari	1
Caltanissetta (n.p.)	- Caltanissetta	1
Campobasso	1 Campobasso	1
Catania	1 Catania	1
Catanzaro (n.p.)	- Catanzaro	1
Firenze (n.p.)	- Firenze	1
Genova (n.p.)	- Genova (n.p.)	-
L'Aquila	1 L'Aquila	1
Lecce	1 Lecce	1
Messina	1 Messina	1
Milano	1 Milano (n.p.)	-
Napoli	1 Napoli	1
Palermo	1 Palermo	1
Perugia (n.p.)	- Perugia	1
Potenza	1 Potenza	1
Reggio Calabria	1 Reggio Calabria (n.p.)	-
Roma (n.p.)	- Roma	1
Salerno (n.p.)	- Salerno (n.p.)	-
Sassari (n.p.)	- Sassari	-
Taranto	1 Taranto	1
Torino	1 Torino	1
Trento	1 Trento	1
Trieste	1 Trieste (n.p.)	-
Venezia	1 Venezia	1
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>TOTALE 23</b>

**Tavola 2 - Risposte dei Tribunali per i minorenni**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	20	69%	23	79%
No	9	31%	6	21%
<b>TOTALE</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>

L'intervista proposta ai Presidenti dei Tribunali per i minorenni segue l'articolazione e l'impostazione della legge, secondo lo schema seguente:

1. affidamento del minore: utilizzo della relazione semestrale, ex art. 4, c. 3; ricorso a proroghe al limite temporale previsto dalla legge, analisi di dati e motivi; in particolare risorse familiari e adeguatezza del numero di famiglie disponibili; inserimento presso una comunità e/o un istituto;
2. adozione: differenza d'età adottato/adottanti; analisi delle caratteristiche del minore; criticità relativamente all'interpretazione e/o all'applicazione dell'art. 6; contributi e pareri in relazione all'art. 6;
3. affidamento preadottivo: analisi dei casi, nei dati e nei motivi, e delle situazioni di crisi e difficoltà che si verificano in relazione alla gestione dell'affidamento preadottivo; analisi delle strategie adottate per il superamento delle situazioni di crisi; periodo di monitoraggio dei casi;
4. fallimento dell'affidamento preadottivo e adottivo: analisi dei casi, nei dati e nei motivi, e delle difficoltà verificatesi; contributi e pareri in merito all'opportunità di modifiche normative;
5. adozione internazionale: contenuto dei decreti di idoneità; caratteristiche dei minori da adottare;
6. iniziative a sostegno di genitori adottivi;
7. analisi delle modalità di ascolto del minore;
8. analisi delle quantità e dei tempi delle indagini del servizio sociale sulle coppie aspiranti all'adozione;
9. collaborazioni interistituzionali;
10. accesso, da parte dell'adottato, alle informazioni sui genitori biologici e su fratelli o sorelle naturali;
11. adozione in casi particolari: per minori portatori di handicap; per i casi di constatata impossibilità all'affido preadottivo; analisi di dati e motivi che hanno generato impossibilità di ricorso all'affido preadottivo;
12. Banca dati Adozioni: contributi e pareri in merito;
13. norme processuali: contributi e pareri sugli effetti della loro applicazione;
14. dicotomia tra la disciplina dell'adozione nazionale e la disciplina dell'adozione internazionale; contributi e pareri in merito.

#### **1. L'affidamento familiare del minore ex art. 4**

La normativa stabilisce che il servizio sociale locale disponga l'affidamento familiare previo consenso dei genitori, dell'esercente la potestà ovvero del tutore, sentito il minore stesso. Il quesito di seguito riportato si riferisce al numero di casi in cui, mancando «l'assenso dei genitori, degli esercenti la potestà o del tutore, provvede il Tribunale per i minorenni».

Rispetto al numero complessivo di provvedimenti di affidamento familiare ex art. 4, c. 2, emessi dai Tribunali, si registrano 545 provvedimenti emessi nel triennio dal 2007 al 2009 e 295 provvedimenti emessi nell'anno 2010. Va tenuto conto che hanno risposto a tale quesito 12 Tribunali su 20 questionari restituiti nel triennio considerato e 14 Tribunali su 23 nell'anno 2010 (Tavola 3).

**Tavola 3 - Provvedimenti di affidamento familiare**

	Triennio 2007- 2009	Anno 2010
Numero	545	295
Tribunali che non rilevano il dato	8 (su 20)	9 (su 23)

### 1.1 La relazione semestrale

I Tribunali per i minorenni valutano positivamente le relazioni semestrali redatte dai servizi sociali locali, ex art. 4, c. 3, in tutto il quadriennio considerato; le risposte positive sono 15 su 20, pari al 75% del totale nel triennio, e 18 su 23 nell'anno 2010, pari al 78% del totale (Tavola 4). I Tribunali ritengono che le predette relazioni semestrali siano rispondenti agli obiettivi conoscitivi prefissati: è accurato il monitoraggio della situazione familiare in relazione al programma di assistenza, alla durata presumibile di detto programma e all'andamento delle condizioni del nucleo familiare di appartenenza del minore.

Alcuni Tribunali valutano negativamente tali relazioni ritenendole non sempre rispondenti ai criteri di completezza rispetto alle informazioni necessarie all'Autorità giudiziaria per valutare compiutamente la situazione e, in termini percentuali, corrispondono al 15% per il triennio considerato e al 13% per l'anno 2010 (Tavola 4).

**Tavola 4 - Le relazioni trasmesse dai Servizi Sociali territoriali in merito ai minori in affidamento familiare sono esaustive rispetto alle difficoltà del nucleo familiare di provenienza del minore?**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	15	75%	18	78%
No	3	15%	3	13%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	2	9%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

### 1.2 Proroghe dell'affidamento

La legge stabilisce che il periodo di affidamento non possa superare i 24 mesi. I Tribunali per i minorenni possono tuttavia prorogare tale periodo qualora l'interruzione dell'affidamento possa nuocere al minore (art. 4, comma 4).

Rispetto a questo quesito, sono veramente esigue le risposte pervenute, probabilmente, come si è detto in precedenza, in quanto tali dati non sono rilevati statisticamente ed è complicato e oneroso dedicare tempo a ritrovare tali informazioni. I Tribunali che rispondono a tale quesito sono soltanto 4 in tutto il quadriennio secondo i dati riportati nella Tavola 5.

Nel triennio 2007-2009, i 4 Tribunali che hanno risposto al quesito hanno accolto 4 richieste di proroga dell'affidamento oltre i 24 mesi, su 10 proposte, con il consenso dei genitori, e ne hanno accolte 9, su 11 richieste, senza il consenso dei genitori.

Nell'anno 2010 i 4 Tribunali che hanno risposto al quesito hanno accolto 1 richiesta di proroga dell'affidamento oltre i 24 mesi, su 13 proposte, con il consenso dei genitori, e ne hanno accolte 7, su 13 richieste, senza il consenso dei genitori.

**Tavola 5 - Proroghe affidamento familiare oltre i 24 mesi**

	Triennio 2007- 2009	Anno 2010
Richieste accolte ex art. 4, c. 1 (consenso dei genitori)	4 (su 10)	1 (su 13)
Richieste accolte ex art. 4, c. 2 (senza consenso dei genitori)	9 (su 11)	7 (su 13)
Tribunali che non rilevano il dato	16 (su 20)	19 (su 23)

Rispetto al quesito precedente, in mancanza di dati quantificabili, viene chiesto ai Tribunali di esprimere un parere complessivo in merito alla frequenza con la quale vengono concesse le proroghe dell'affidamento familiare di minori oltre i 24 mesi. In questo caso le risposte sono state maggiori rispetto a quelle del quesito precedente, come si evince dalla Tavola 6.

I Tribunali che ritengono la proroga dell'affidamento venga concessa «in pochi casi» sono 5, pari al 25%, nel triennio e sono 6, pari al 26%, nell'anno 2010. I Tribunali che ritengono che la proroga dell'affidamento venga concessa «in un numero rilevante di casi» sono 3, pari al 15%, nel triennio e sono 6, pari al 26%, nell'anno 2010. Infine, un solo Tribunale (5%) nel triennio e 3 Tribunali (13%) nell'anno 2010 ritengono che la proroga dell'affidamento sia «un'eccezione» (Tavola 6).

**Tavola 6 - Frequenza delle proroghe dell'affidamento familiare concesso oltre i 24 mesi**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
È un'eccezione	1	5%	3	13%
Viene concessa in un numero rilevante di casi	3	15%	6	26%
Viene concessa in pochi casi	5	25%	6	26%
Tribunali che non rilevano il dato	11	55%	8	35%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Si è ritenuto utile analizzare anche i motivi per i quali, generalmente, viene concessa la proroga dell'affidamento familiare oltre i 24 mesi. A tale quesito i Tribunali rispondono abbastanza copiosamente evidenziando, in tutto il quadriennio, sia la «persistenza di elementi di disagio familiare all'interno della famiglia di origine» del minore sia l'«impossibilità del rientro nella famiglia del minore».

I Tribunali che concedono le proroghe dell'affidamento familiare dei minori oltre i 24 mesi per «persistenza del disagio familiare» sono 13, pari al 36%, nel triennio e 16, pari al 28%, nell'anno 2010, per l'«impossibilità del rientro nella famiglia di origine» sono 11, pari al 31%, nel triennio e 14, pari al 24%, nell'anno 2010, per il «buon inserimento nella nuova

famiglia» sono 3, pari all'8%, nel triennio e 11, pari al 19%, nell'anno 2010. I Tribunali che concedono le predette proroghe nell'«interesse del minore» sono 8, pari all'22%, nel triennio e 15, pari al 26%, nell'anno 2010 (Tavola 7).

**Tavola 7 - Motivi che generalmente determinano la concessione della proroga dell'affidamento**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Persistenza disagio familiare	13	36%	16	28%
Scarsità risorse uffici preposti	1	3%	2	3%
Buon inserimento in nuova famiglia	3	8%	11	19%
Interesse del minore	8	22%	15	26%
Impossibilità rientro famiglia	11	31%	14	24%
Tribunali che non rilevano il dato *	3		3	
<b>TOTALE</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>

\* Percentuali calcolate esclusivamente sulle risposte valide.

### 1.3 Disponibilità di famiglie ad accogliere un minore in affidamento

A tale quesito i Tribunali rispondono prevalentemente in modo negativo in tutto il quadriennio (65% nel triennio e 61% nell'anno 2010), giudicando pertanto inadeguato il numero di famiglie che offrono la propria disponibilità ad accogliere un minore in affidamento.

Sono invece 6, pari al 26%, nell'anno 2010 i Tribunali che affermano essere adeguato il numero di famiglie disponibili ad accogliere un minore in affidamento e 5, pari al 25%, nel triennio quelli che valutano parzialmente adeguato il numero di famiglie che si offre di accogliere un minore in affidamento. Alcuni Tribunali non hanno potuto dare riscontro a tale quesito (Tavola 8).

**Tavola 8 - Ritiene che il numero delle famiglie disponibili ad accogliere un minore in affidamento sia adeguato alle necessità?**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	0	0%	6	26%
No	13	65%	14	61%
Parzialmente	5	25%	0	0%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	3	13%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

### 1.4 Minori collocati in comunità o case-famiglia fuori del distretto del Tribunale di competenza

Appare cospicuo, soprattutto nel 2010, il numero di Tribunali che affermano di aver dovuto collocare i minori in strutture fuori del proprio distretto di competenza (35% nel

triennio e 74% nell'anno 2010). Piuttosto elevato anche il numero di Tribunali che non hanno potuto rilevare il dato nel triennio (55%) (Tavola 9).

**Tavola 9 - Minori collocati in Comunità o case-famiglia fuori del distretto del Tribunale di competenza**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Sì	7	35%	17	74%
No	2	10%	2	9%
Tribunali che non rilevano il dato	11	55%	4	17%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

I dati riportati, relativi all'anno 2010, evidenziano, a un successivo approfondimento, che il numero di minori collocati in comunità o case famiglia fuori del distretto di competenza è molto contenuto. I Tribunali di Ancona, Bari, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Messina, Perugia, Potenza, Trento e Venezia, indicato 1 o 2 minori collocati in strutture fuori distretto, mentre emerge il Tribunale per i minorenni di Napoli che indica 200 minori collocati in strutture fuori del distretto di competenza soltanto relativamente all'anno 2010. Riguardo al triennio i Tribunali non hanno fornito specifiche.

## 2. L'adozione del minore – differenza di età adottato/adottanti ex art. 6

La legge 149/2001 stabilisce, all'art. 6, c. 3, che «l'età degli adottanti deve superare di almeno 18 anni e non più di 45 anni l'età dell'adottando». I commi 5 e 6 dell'art. 6 prevedono delle deroghe a tali limiti. In particolare, il comma 6 prevede la possibilità di superare tale limite di età da parte di uno solo degli adottanti, in misura non superiore a 10 anni, ovvero quando essi siano genitori di figli, naturali o adottivi, di cui almeno uno sia minorenni o quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato.

Appare quindi opportuno approfondire tali fattispecie.

Il numero complessivo delle domande di adozione, ex Titolo III, Capo I, pervenute ai 18 Tribunali, su 20 che hanno potuto fornire il dato, è pari a 29.448 nel triennio 2007-2009 (nella rilevazione relativa al triennio 2004-2006 erano 38.918). Di queste ne sono state accolte 7.079, ovvero il 24% (nella precedente rilevazione ne erano state accolte il 27%). Il numero complessivo delle domande di adozione, ex Titolo III, Capo I, pervenute ai 23 Tribunali che hanno restituito l'intervista è pari a 11.052 nell'anno 2010. Di queste ne sono state accolte 1.559 ovvero il 14%. Per tale annualità 8 Tribunali non hanno potuto specificare il numero delle richieste accolte (Tavola 10).

**Tavola 10 - Numero di richieste di adozione pervenute e numero di quelle accolte**

	Triennio 2007-2009	Anno 2010
<b>Richieste</b>	29.448	11.052
Tribunali che non rilevano il dato	2	0
<b>Richieste accolte</b>	7.079	1.559
Tribunali che non rilevano il dato	2	8

Il numero complessivo delle domande di adozione, ex art. 6, comma 6, Titolo III, Capo I, pervenute agli 8 Tribunali su 20 che hanno restituito l'intervista è pari a 3.446 nel triennio 2007-2009. Di queste ne sono state accolte 24. Il numero complessivo delle domande di adozione, ex art. 6, comma 6, Titolo III, Capo I, pervenute ai 12 Tribunali su 23 che hanno risposto al quesito è pari a 914 nell'anno 2010. Di queste ne sono state accolte 146. Risulta cospicuo il numero di Tribunali che non hanno potuto rilevare il dato (Tavola 11).

**Tavola 11 - Numero di coppie aspiranti all'adozione la cui differenza di età con l'adottando sia inferiore ai 18 anni o superiore ai 45 anni, ai sensi dell'art. 6, c. 6 e numero istanze accolte**

	Triennio 2007-2009	Anno 2010
Richieste adozione art. 6, c. 6	3.446	914
Tribunali che non rilevano il dato	12	11
Richieste adozione accolte art. 6, c. 6	24	146
Tribunali che non rilevano il dato	12	18

I minori adottati ex art. 6, comma 6, Titolo III, Capo I, risultano appartenere prevalentemente alla fascia di età 0-5 anni in tutto il quadriennio considerato e alla fascia di età 6-10 nel triennio 2007-2009.

Risultano appartenere alla fascia di età 0-5 anni 208 minori nel triennio, pari al 38%, e 104 minori nell'anno 2010, pari al 65%; alla fascia di età 6-10 anni 261 minori nel triennio, pari al 49%. Le caratteristiche dei minori adottati ai sensi dell'art. 6, comma 6 dipendono dalla complementarietà con gli adottanti.

C'è da tenere presente, peraltro, che risulta cospicuo il numero dei Tribunali che non ha potuto rilevare questo dato e gli altri relativi a tutti i quesiti inerenti l'art. 6, comma 6, in quanto non è previsto dal sistema informatico e statistico e ricercarlo nei fascicoli sarebbe eccessivamente oneroso. Sono, infatti, 12 su 20 nel triennio 2007-2009 e 17 su 23 nell'anno 2010 i Tribunali che non rilevano il dato (Tavola 12).

**Tavola 12 - Fascia di età dei minori delle coppie aspiranti all'adozione di cui all'art. 6, c. 6 (risposta multipla)**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
0-5 anni	208	38%	104	65%
6-10 anni	261	49%	29	18%
11-14 anni	73	13%	22	14%
15-17 anni	0	0%	4	3%
Tribunali che non rilevano il dato *	12	-	17	-
<b>TOTALE</b>	-	<b>100%</b>	-	<b>100%</b>

\* Percentuali calcolate esclusivamente sulle risposte valide.

Il dato relativo al «numero complessivo delle domande di adozione, ex art. 6, comma 6, Titolo III, Capo I, formulate da coppie aspiranti all'adozione, già genitori di figli minorenni, naturali o adottati, o che riguardi l'adozione di un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato» risulta essere poco rilevato: rispondono infatti 4 Tribunali su 20 nel triennio e 8 Tribunali su 23 nel 2010. Rispetto a tale quesito, sono 153 nel triennio e 242 nell'anno

2010 le coppie che si trovano in tale fattispecie. I dati sulle domande accolte sono stati forniti solo per l'anno 2010, anno in cui risultano essere state accolte 120 istanze di coppie che si trovano in questa particolare fattispecie (Tavola 13).

**Tavola 13 - Numero di coppie aspiranti all'adozione che sono genitori di figli minorenni ai sensi dell'art. 6, c. 6**

	Triennio 2007- 2009	Anno 2010
Numero totale coppie aspiranti	153	242
Richieste accolte	0	120
Tribunali che non rilevano il dato	16	15

Nel triennio, non sono pervenute risposte rispetto al numero di coppie aspiranti l'adozione di minori che si trovano nelle condizioni previste dalla legge 104/1992. Per quanto riguarda l'anno 2010, sono 5 i Tribunali che hanno risposto a tale quesito indicando, complessivamente, 4 coppie aspiranti all'adozione di un minore nelle condizioni di cui alla legge 104/1992 e 3 le coppie la cui richiesta è stata accolta.

**Tavola 14 - Numero di coppie aspiranti all'adozione nei confronti di minori che si trovano nelle condizioni previste dalla legge 104/1992**

	Triennio 2007- 2009	Anno 2010
Numero totale coppie aspiranti	0	4
Richieste accolte	0	3
Tribunali che non rilevano il dato	20	18

### 2.1 Criticità nell'applicazione dell'art. 6 ed eventuali proposte di modifica

Il 75% dei Tribunali nel triennio e l'83% dei Tribunali nell'anno 2010 non riscontra criticità nell'applicazione e/o interpretazione dell'art. 6 della legge. La presenza di criticità è stata riscontrata soltanto in 3 Tribunali rispetto all'intero quadriennio 2007-2010. Tale valore corrisponde rispettivamente al 15% nel triennio considerato e al 13% nell'anno 2010. Va rilevato che nella precedente rilevazione (triennio 2004-2006) erano 6 i Tribunali che segnalavano situazioni di criticità.

La non rilevabilità del dato in questione è trascurabile in tutto il quadriennio (Tavola 14 bis).

Viene segnalata da un solo Tribunale l'opportunità di ridimensionare la differenza di età.

**Tavola 14 bis - Criticità riscontrate nell'applicazione dell'art. 6, c. 6 concernente i limiti di età**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Criticità riscontrate	3	15%	3	13%
Assenza di criticità	15	75%	19	83%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	1	4%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

### 3. L'affidamento preadottivo

Il 50% circa dei Tribunali in tutto il quadriennio non rileva problematiche nell'affidamento preadottivo che hanno comportato la necessità di convocare le coppie adottanti e i minori in affidamento preadottivo (ex art. 19, c. 8), mentre vi sono stati casi di accertate difficoltà nell'affidamento preadottivo per il 40% dei Tribunali rispetto al triennio e per il 39% dei Tribunali rispetto all'anno 2010 (Tavola 15). In tali casi, viene segnalato un numero bassissimo di problematiche derivanti dalla particolare fase evolutiva del bambino (adolescenza e pre-adolescenza) o, in generale, da problematiche di tipo psicofisico.

Le caratteristiche dei minori per i quali sono state accertate delle difficoltà nella fase di affidamento preadottivo sono inerenti sia la fascia di età, a partire dagli 8 anni e, in particolare, nella fase pre-adolescenziale e adolescenziale sia problemi di tipo cognitivo.

**Tavola 15 - Convocazione dei genitori affidatari e del minore in casi di difficoltà nell'affidamento preadottivo**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	8	40%	9	39%
No	10	50%	11	48%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	3	13%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Tali problematiche sono state superate in prevalenza attraverso l'intervento della figura dello psicologo (42% dei casi nel triennio e 29% dei casi nel 2010), nonché all'azione dei servizi sociali locali e dei consultori (38% dei casi nel triennio e 53% dei casi nel 2010). L'attività di mediazione familiare, solitamente svolta nei consultori, ha contribuito a superare le problematiche per il 5% dei casi nel triennio e per il 6% dei casi nel 2010. Va specificato che i Tribunali hanno indicato più di un elemento che ha contribuito a superare le difficoltà. Pertanto, le percentuali sono state calcolate esclusivamente sulle risposte valide e, nel contempo, è stato indicato il numero di Tribunali, piuttosto considerevole, che non rileva tali dati a causa della mancanza di registrazione a livello informatico; come già detto, rilevarle nei fascicoli sarebbe eccessivamente oneroso (Tavola 16).

**Tavola 16 - Attività/professionalità che hanno contribuito a superare le difficoltà (risposta multipla)**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Psicologo	9	42%	5	29%
S.S. E.L. e consultoriali	8	38%	9	53%
Mediazione	1	5%	1	6%
Altro	2	10%	2	12%
Nessuna	1	5%	0	0%
Tribunali che non rilevano il dato *	7	-	14	-
<b>TOTALE</b>		<b>100%</b>		<b>100%</b>

\* Percentuali calcolate esclusivamente sulle risposte valide.

Rispetto alle situazioni di affidamento preadottivo problematiche, il 40% dei Tribunali nel triennio e il 30% dei Tribunali relativamente all'anno 2010 effettuano il monitoraggio dei casi per un periodo di tempo superiore a un anno solo se ne valutano l'opportunità. La non rilevanza del dato in questione è piuttosto considerevole: corrisponde al 45% dei Tribunali (9 su 20) nel triennio e al 53% dei Tribunali (12 su 23) nell'anno 2010 (Tavola 17).

**Tavola 17 - Tempi di monitoraggio nei casi di difficoltà nell'adozione preadottiva**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
< 1 anno	8	40%	4	17%
> 1 anno	3	15%	7	30%
Tribunali che non rilevano il dato	9	45%	12	53%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

#### 4. Percorsi problematici nell'adozione

Rispetto ai quesiti di cui alle Tabelle 18, 19 e 20, emerge che raramente i Tribunali annotano le "restituzioni" sia nella fase di affidamento preadottivo, sia dopo la definizione dell'adozione; lo stesso avviene per le cause dei fallimenti adottivi. Ciò si deve sia all'esiguità dei casi sia alla mancanza di collegamento tra il registro della cancelleria civile e quello della cancelleria adozioni.

I pochi Tribunali che registrano le "restituzioni" in corso di affidamento preadottivo forniscono comunque dati molto contenuti. Sono complessivamente 12 le "restituzioni" nel triennio e 20 nell'anno 2010 (Tavola 18).

**Tavola 18 - Registrazione delle restituzioni in corso di affidamento preadottivo**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Sì	8	40%	10	43%
No	6	30%	10	44%
Tribunali che non rilevano il dato	6	30%	3	13%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>
Numero totale restituzioni	12		20	
Tribunali che non rilevano il dato	12		15	

Le "restituzioni" dopo l'adozione non vengono registrate dall'80% dei Tribunali nel triennio e dal 65% dei Tribunali nel 2010 (Tavola 19); le cause dei fallimenti adottivi non vengono registrate dal 60% dei Tribunali nel triennio e dal 48% dei Tribunali nell'anno 2010 (Tavola 20).

**Tavola 19 - Registrazione delle restituzioni dopo la definizione dell'adozione**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	4	20%	6	26%
No	16	80%	15	65%
Tribunali che non rilevano il dato	0	0%	2	9%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>
Numero totale restituzioni	0		23	
Tribunali che non rilevano il dato	20		19	

**Tavola 20 - Registrazione cause fallimenti adottivi**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	2	10%	4	17%
No	12	60%	11	48%
Tribunali che non rilevano il dato	6	30%	8	35%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Probabilmente le “restituzioni” sono talmente rare che i Tribunali non ritengono utile e opportuno registrarle. Va sottolineata, dunque, l'impossibilità di quantificare con esattezza il loro numero. Qualora si verificano tali casi, alcuni Tribunali individuano nell'inadeguatezza genitoriale la motivazione del fallimento.

I Tribunali ritengono, in generale, che le cause dei fallimenti dipendano da una molteplicità di fattori non governabili da interventi normativi. Tale opinione trova riscontro nel 45% delle risposte fornite dai Tribunali relativamente al triennio e nel 61% delle risposte fornite relativamente all'anno 2010 (Tavola 21). Altri Tribunali, invece, (20% nel triennio e 35% nell'anno 2010) ritengono che un intervento legislativo potrebbe ridurre il rischio di fallimento dell'adozione. Rispetto a tale quesito non si pronuncia il 35% dei Tribunali nel triennio (Tavola 21).

**Tavola 21 - Modifiche normative che potrebbero ridurre il rischio di fallimento adottivo**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	4	20%	8	35%
No	9	45%	14	61%
Tribunali che non rilevano il dato	7	35%	1	4%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Tra le indicazioni fornite dai Tribunali rispetto alla necessità di prevedere modifiche normative per ridurre il rischio dei fallimenti, vengono avanzate proposte concernenti:

- la necessità di sostegni e formazione alla famiglia adottiva;
- il limite d'età del minore, in riferimento all'adozione internazionale;
- una maggiore accuratezza nella scelta delle coppie in riferimento all'adozione nazionale;
- azioni di monitoraggio garantito da servizi specializzati e destinati solo a tale scopo;
- la congruità degli abbinamenti adottato/adottanti.

### 5. I decreti di idoneità nell'adozione internazionale e iniziative a sostegno delle coppie

Come noto, l'adozione internazionale è disciplinata principalmente dalla legge 476/1998 e, pertanto, segue in parte regole diverse dall'adozione nazionale.

Rispetto all'adozione internazionale si è ritenuto di porre ai Tribunali i seguenti quesiti:

1. Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal Tribunale vengono indicate le caratteristiche del minore da adottare (per esempio l'età, l'etnia, la salute o altro)?
2. Siete a conoscenza di iniziative intraprese a sostegno alle coppie dopo l'adozione nel distretto di competenza?

Le indicazioni sulle caratteristiche del minore ineriscono l'età, l'etnia e lo stato di salute del bambino, ivi compresa l'eventuale presenza di disabilità. Particolare attenzione è posta nel caso in cui nel nucleo familiare adottante è già presente un altro minore, al fine di salvaguardare l'eventuale primogenitura.

Alla prima domanda sulle caratteristiche del minore, rispondono «Sì, sempre» il 15% e «Sì, talvolta» il 55% dei Tribunali nel triennio, «Sì, sempre» il 17% e «Sì, talvolta» il 44% dei Tribunali nell'anno 2010. Viceversa, risponde negativamente il 20% dei Tribunali nel triennio e il 39% dei Tribunali nel 2010 (Tavola 22).

**Tavola 22 - Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal Tribunale sono indicate le caratteristiche del minore da adottare?**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Sì, sempre	3	15%	4	17%
Sì, talvolta	11	55%	10	44%
No	4	20%	9	39%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	0	0%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Al secondo quesito, i Presidenti dei Tribunali riferiscono, in larga misura, di essere a conoscenza di iniziative a sostegno delle coppie che hanno effettuato l'adozione internazionale soprattutto nell'anno 2010 (74% dei Tribunali). Tali iniziative vengono realizzate, in genere, in collaborazione con i servizi sociali locali e/o con altri enti, pubblici o privati. Tra le prassi di eccellenza, rispetto alle predette iniziative, viene evidenziato che alcuni Comuni hanno attivato specifici servizi post-adozione.

Rispondono, dunque, affermativamente il 40% dei Tribunali nel triennio e il 74% nell'anno 2010. Rispondono negativamente il 45% dei Tribunali nel triennio e il 22% nell'anno 2010 (Tavola 23).

Secondo i Tribunali, le iniziative che bisognerebbe incrementare per scongiurare il rischio dei fallimenti preadottivi sono, anche in questo caso, di sostegno alla famiglia adottiva attraverso colloqui con équipe qualificate e gruppi di ascolto.

**Tavola 23 - Iniziative a sostegno delle coppie dopo l'adozione**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	8	40%	17	74%
No	9	45%	5	22%
Tribunali che non rilevano il dato	3	15%	1	4%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

### 6. Valutazione delle capacità di discernimento del minore

Tra le modalità finalizzate a comprendere la capacità di discernimento del minore di anni 12, prevalgono quelle del colloquio tra il minore e il giudice togato o il giudice onorario. Nello specifico, nel triennio 2007-2009 i Tribunali indicano prioritariamente la valutazione da parte del giudice togato (22%), poi l'ascolto da parte del giudice onorario (20%) e del giudice togato (19%), infine la valutazione del giudice onorario (15%). Solo il 12% dei Tribunali assume la decisione «in ragione del caso» e il 4% fa riferimento a richieste di pareri a esperti o a équipe di esperti.

Nell'anno 2010 i Tribunali indicano quale modalità per comprendere la capacità di discernimento del minore prioritariamente la funzione di ascolto da parte del giudice onorario (22%), poi quella del giudice togato (17%); a seguire la valutazione del giudice onorario e «in ragione del caso» (15%); infine la valutazione da parte del giudice togato (14%). Solo il 10% dei Tribunali assume la decisione in ragione dell'età del minore e solo il 5% fa riferimento a richieste di parere a esperti o a équipe di esperti (Tavola 24).

**Tavola 24 - Professionalità che contribuiscono alla valutazione della capacità di discernimento dei minori di 12 anni (risposta multipla)**

	Triennio 2007- 2009	Anno 2010
È chiesto il parere di un esperto	1	3
È chiesto il parere di un'équipe	1	12
È una valutazione del giudice togato	13	12
È una valutazione del giudice onorario	9	13
Viene ritenuta in ragione dell'età	5	9
Viene ritenuta in ragione del caso	7	13
Il minore viene ascoltato dal g. togato	11	14
Il minore viene ascoltato dal g. onorario	12	18
Altro	0	2
Tribunali che non rilevano il dato	0	0

Sono ben 13, pari al 65%, nel triennio e 10, pari al 43%, nel 2010 i Tribunali che dichiarano di utilizzare modalità di valutazione del minore in base alla sua età. In generale alcuni Tribunali riferiscono di analizzare compiutamente le relazioni e, in conseguenza delle valutazioni in esse contenute, di scegliere la modalità di ascolto, che comunque viene effettuata possibilmente da parte di uno psicologo. In molti casi prima dei 4 anni di età si procede all'osservazione del minore, dopo i 4 anni si pongono domande dirette al minore stesso (Tavola 25).

**Tavola 25 - Modalità di valutazione differenti del minore a seconda dell'età**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	13	65%	10	43%
No	3	15%	10	43%
Tribunali che non rilevano il dato	4	20%	3	14%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

### 7. Tempi e qualità delle indagini dei servizi

L'art. 22 della legge 184/1983, come modificato dall'art. 19, c. 4, della legge 149/2001, stabilisce un tempo pari a 120 giorni entro il quale le indagini dei servizi socioassistenziali e sanitari degli enti locali inerenti l'istruttoria delle adozioni devono pervenire a conclusione. Oltre la metà dei Tribunali per tutto il quadriennio (55% per il triennio e 52% per il 2010) indica che tale termine viene rispettato. L'eventuale ritardo con il quale vengono trasmesse le relazioni dipende dalla carenza di organico dei servizi che elaborano le relazioni (Tavola 26).

**Tavola 26 - Rispetto dei tempi delle relazioni semestrali dei servizi finalizzate all'istruttoria delle adozioni**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	11	55%	12	52%
No	7	35%	11	48%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	0	0%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

I Tribunali appaiono complessivamente soddisfatti delle informazioni contenute nelle relazioni svolte dai servizi socioassistenziali e sanitari degli enti locali in relazione all'efficacia del progetto di adozione e, conseguentemente, all'interesse del minore. Le relazioni sono esaustive per il 60% dei Tribunali nel triennio e per il 65% dei Tribunali nell'anno 2010; non lo sono per il 25% dei Tribunali nel triennio e per il 35% dei Tribunali nel 2010. Il dato non è stato rilevato solo nel 15% dei Tribunali nel triennio (Tavola 27).

**Tavola 27 - Esaustività delle relazioni semestrali finalizzate all'istruttoria delle adozioni**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	12	60%	15	65%
No	5	25%	8	35%
Tribunali che non rilevano il dato	3	15%	0	0%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Tra gli aspetti che dovrebbero essere approfonditi nelle relazioni, emergono:

- elementi salienti circa l'analisi della personalità degli adottanti;
- analisi della consapevolezza degli adottanti rispetto al progetto di adozione inteso come disponibilità e non come appagamento del sé;

- analisi sull'elaborazione del lutto per la mancata genitorialità biologica;
- valutazione della capacità di far fronte ad eventuali problematiche o patologie sanitarie del minore.

### 8. La collaborazione interistituzionale

La collaborazione interistituzionale in tema di adozione e di affidamento è ritenuta soddisfacente dalla maggior parte dei Tribunali nel triennio (75%) e nell'anno 2010 (70%); dà invece una valutazione negativa il 15% dei Tribunali nel triennio e il 26 % relativamente all'anno 2010 (Tavola 28).

**Tavola 28 - Collaborazione tra i soggetti coinvolti nell'adozione e nell'affidamento**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	15	75%	16	70%
No	3	15%	6	26%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	1	4%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

I Tribunali che segnalano l'esistenza di Protocolli d'intesa a supporto della cooperazione interistituzionale sono 13 (65%) nel triennio e 13 (56%) nel 2010. Mentre il 25% dei Tribunali nel triennio e il 35% nel 2010 dichiara di non aver formalizzato alcuna collaborazione (Tavola 29).

L'Autorità giudiziaria si avvale, in primo luogo, della collaborazione dei servizi sociali e sanitari degli enti comunali e provinciali, rispettivamente in 6 Tribunali nel triennio e in 10 nel 2010; si avvale delle Regioni e Province autonome che esercitano la loro competenza nelle materie e nelle politiche per la protezione dell'infanzia rispettivamente in 3 Tribunali nel triennio e in 9 nel 2010; infine, si avvale degli enti del terzo settore, in particolare degli enti autorizzati per le adozioni internazionali, rispettivamente in 1 Tribunale nel triennio e in 4 nel 2010. A tale quesito corrisponde un numero piuttosto elevato di Tribunali che non possono rilevare il dato: ben 13 su 20 questionari restituiti nel triennio e 10 su 23 questionari restituiti nell'anno 2010 (Tavola 29).

**Tavola 29 - Protocolli d'intesa tra i soggetti istituzionali competenti in materia di adozione e affidamento**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	13	65%	13	56%
No	5	25%	8	35%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	2	9%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>
Regione/P. autonomia	3		9	
S.S. E.L. e sanitari territoriali	6		10	
Enti autorizzati	1		4	
Tribunali che non rilevano il dato	13		10	
<b>TOTALE*</b>	<b>23*</b>		<b>33*</b>	

\* Risposta multipla.

Significativa è la testimonianza del Tribunale per i minorenni di Cagliari, che ha promosso e concertato varie collaborazioni interistituzionali e con il privato sociale sulla tematica dell'adozione e dell'affidamento; tra queste, la definizione delle Linee guida per l'adozione e l'affidamento con la Regione Sardegna, un Protocollo d'intesa con la Provincia di Cagliari e i Comuni coinvolti, un tavolo di lavoro permanente al quale partecipano tutti gli enti coinvolti, altri accordi con i servizi sociali e gli enti autorizzati a livello territoriale. Il Tribunale per i minorenni di Cagliari, sulla base della proficua esperienza maturata nel settore, ha osservato che è comunque necessario promuovere e consolidare la diffusione della cultura dell'accoglienza dei minori privi, o temporaneamente privi, di una famiglia per ottenere dei risultati.

Alla domanda «Ritiene che gli operatori degli enti autorizzati per l'adozione internazionale siano sufficientemente preparati?», i Tribunali rispondono per lo più affermativamente (60% nel triennio e il 61% nell'anno 2010) (Tavola 30).

**Tavola 30 - Preparazione degli enti autorizzati per l'adozione internazionale**

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	12	60%	14	61%
No	3	15%	4	17%
Tribunali che non rilevano il dato	5	25%	5	22%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Tuttavia, nelle domande "aperte" dell'intervista, i Tribunali esplicitano che gli enti autorizzati a volte risultano essere molto preparati rispetto al proprio compito, a volte non lo sono affatto. Nello specifico viene segnalato che i predetti enti dovrebbero avere una maggiore conoscenza della storia personale dei minori di origine straniera adottati in Italia. Talvolta non vengono rispettate le condizioni contenute nel decreto di idoneità in merito alla proposta di abbinamento.

### 9. Informazioni sui genitori biologici

L'art. 24 della legge 149/2001 prevede che l'adottato possa presentare presso il Tribunale per i minorenni di competenza istanza per avere accesso alle informazioni concernenti l'identità dei propri genitori biologici e/o dei propri fratelli o sorelle.

Nella maggior parte dei Tribunali risulta che i presidenti hanno dato indicazioni in merito alle modalità di accesso alle informazioni che riguardano l'origine e l'identità dei genitori biologici da parte degli adottati. Prendendo a riferimento il comma 6 dell'art. 24 della legge, la domanda posta ai Tribunali distingue le richieste secondo due classi d'età dell'adottato: «18/25 anni» e «oltre 25 anni».

È opportuno ricordare che i dati e i relativi computi percentuali sono riferiti ai 20 Tribunali nel triennio e ai 23 Tribunali nell'anno 2010 che hanno risposto all'intervista sul totale complessivo di 29 Tribunali per i minorenni su tutto il territorio nazionale.

Rispetto alla ricerca dell'identità dei propri genitori biologici, oltre la metà dei Tribunali risponde affermativamente in relazione a tutto il quadriennio oggetto di questa rilevazione, mentre per quanto concerne i fratelli o sorelle le richieste sono molto contenute.

Per quanto riguarda la prima classe di età, «18/25 anni», in relazione al triennio 9 Tribunali dichiarano di aver ricevuto n. 60 richieste di accesso e di averne accolte n. 9,

mentre 5 Tribunali rispondono negativamente e 6 non rilevano il dato. In relazione alla predetta classe di età e all'anno 2010, 12 Tribunali dichiarano di aver ricevuto n. 51 richieste di accesso alle informazioni e di averne accolte n. 33, 10 Tribunali rispondono negativamente e uno soltanto non rileva il dato.

Per quanto riguarda la seconda classe di età «oltre i 25 anni», in relazione al triennio considerato 13 Tribunali dichiarano di aver ricevuto n. 283 richieste di accesso e di averne accolte n. 70, mentre 7 Tribunali non rilevano il dato e nessuno risponde negativamente. In relazione alla predetta classe di età e all'anno 2010, 13 Tribunali dichiarano di aver ricevuto n. 151 richieste di accesso alle informazioni e di averne accolte n. 71, 7 Tribunali rispondono negativamente e 3 non rilevano il dato.

Per quanto riguarda le richieste delle persone adottate finalizzate a conoscere le generalità dei propri «fratelli o sorelle naturali», 5 Tribunali nel triennio segnalano di aver ricevuto 22 richieste e 5 Tribunali nel 2010 dichiarano di averne ricevute 6 ma, in generale, non viene rilevato il numero di quelle accolte per tutto il quadriennio. Rispetto a tale quesito 4 Tribunali nel triennio e ben 16 nel 2010 non hanno rilevato alcuna richiesta in tal senso da parte delle persone adottate.

Spesso le richieste di informazioni sui propri fratelli/sorelle biologici sono contemplate congiuntamente a quelle sui propri genitori biologici e quindi non vengono conteggiate in quest'ultima categoria (Tavola 31).

**Tavola 31 - Richieste di accesso alle informazioni sui propri genitori o fratelli e sorelle da parte di persone adottate di età tra i 18 e i 25 anni o superiori ai 25 anni**

	Triennio 2007-2009			Anno 2010		
	Genitori biologici	Fratelli o sorelle	Genitori biologici	Fratelli o sorelle	Genitori biologici	Fratelli o sorelle
	richieste persone adottate tra i 18 e 25 anni	richieste persone adottate > 25 anni	persone adottate	richieste persone adottate tra i 18 e 25 anni	richieste persone adottate > 25 anni	persone adottate
Si	9	13	5	12	13	5
No	5	0	4	10	7	16
Tribunali che non rilevano il dato	6	7	11	1	3	2
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>23</b>
Numero totale richieste	60	283	22	51	151	6
Numero totale richieste accolte	9	70	0	33	71	0
Tribunali che non rilevano il dato	6	7	20	13	10	19

## 10. Adozione in casi particolari

L'art. 44 della legge 184/1983, come modificata dall'art. 25, Capo I, Titolo IV della legge 149/2001, prevede la fattispecie dell'adozione in casi particolari, concernente l'adozione di minori, da parte di coppie o persone singole, legate al minore da un vincolo di parentela o da un preesistente rapporto stabile e duraturo. Tali fattispecie sono previste al comma 1, lettera c) «minori diversamente abili» di cui alla legge 104/1992 e al comma 1, lettera d), ovvero minori per i quali vi sia la «constatata impossibilità di affidamento preadottivo».

Rispetto alle ultime due fattispecie, i dati forniti dai Tribunali indicano una chiara prevalenza numerica di soggetti adottanti non appartenenti all'ambiente familiare del minore adottato.

Nel primo caso (comma 1, lett. c), «minori diversamente abili», le richieste sono davvero esigue e corrispondono a n. 3 da parte di «familiari del minore» e a n. 6 da parte di «estranei» in tutto il triennio; anche nell'anno 2010, rispetto ai minori diversamente abili, le richieste risultano essere n. 6 da parte di «familiari del minore» e n. 15 da parte di «estranei» (Tavola 32).

Nel secondo caso (comma 1, lett. d), «constatata impossibilità di affidamento preadottivo», le richieste sono in numero maggiore: in tutto il triennio n. 87 richieste da parte di «familiari» e n. 204 richieste da parte «estranei»; nel 2010 n. 77 richieste da parte di «familiari del minore» e n. 129 da parte di «estranei». È abbastanza elevato anche il numero di Tribunali che non rileva questi dati (Tavola 32).

**Tavola 32 - Adozione ai sensi dell'art. 44, e. 1, lett. c) e d) legge 184/1983**

	Triennio 2007-2009	Anno 2010
Ai sensi dell'art. 44, lettera c) legge 184/83		
Da parenti	3	6
Da estranei	6	15
Tribunali che non rilevano il dato	4	9
Ai sensi dell'art. 44, lettera d) legge 184/83		
Da parenti	87	77
Da estranei	204	129
Tribunali che non rilevano il dato	6	3

Rispetto alle motivazioni alla base dei provvedimenti che sanciscono l'impossibilità di ricorrere a un affidamento preadottivo, i Tribunali indicano prevalentemente due ordini di fattori: l'esistenza di significativi e pluriennali legami affettivi del minore con la famiglia che l'aveva in affido, nonché l'opportunità di preservare il rapporto con i genitori naturali in quanto ritenuto significativo, benché residuale, anche nei casi in cui questi non esercitavano più la potestà genitoriale.

## 11. Banca dati Adozioni

### 11.1 Fonti normative che regolamentano la Banca dati Adozioni

Il referente normativo fondamentale per la Banca dati Adozione è contenuto nella legge 149/2001: l'art. 40 prevede che, per garantire un miglioramento degli esiti dei procedimenti di adozione, sia «istituita, entro e non oltre centottanta giorni» (dall'entrata in vigore della legge), presso il Ministero della Giustizia, «una Banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili nonché ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale».

Si può presumere che l'intenzione del legislatore fosse essenzialmente quella di assicurare che l'adozione avesse un carattere effettivamente "nazionale" consentendo al giudice, laddove nel "proprio" Tribunale non vi fossero coppie idonee per un determinato minore dichiarato adottabile, di attingere, per l'appunto, a un "archivio" generale e completo strutturato su base nazionale.

Il citato art. 40 prevede, inoltre, che «con regolamento del Ministro della Giustizia» siano «disciplinate le modalità di attuazione e di organizzazione della Banca dati, anche per quanto attiene all'adozione dei dispositivi necessari per la sicurezza e la riservatezza dei dati».

Lo stesso articolo prevede infine, al comma 4, che dall'attuazione non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per il Bilancio dello Stato.

Il Ministero della Giustizia per l'attuazione ha emanato due specifici decreti attuativi.

– Il decreto del Ministro della Giustizia 24 febbraio 2004, n. 91, nel quale vengono enunciati i «principi generali di organizzazione della banca di dati». In particolare vi si afferma che la Banca dati deve essere organizzata in modo da assicurare l'integrità, la riservatezza, la disponibilità dei dati, nonché l'identificazione dei soggetti che accedono agli stessi. La Banca dati viene costituita presso il Dipartimento per la Giustizia minorile e ne affida la gestione al suo Capo Dipartimento. Viene poi specificato che i titolari del trattamento dei dati sono gli «uffici della giurisdizione minorile» (i Tribunali per i minorenni e le Procure della Repubblica presso detti Tribunali, i giudici tutelari, la sezione della famiglia presso le Corti d'Appello, le Procure generali presso la Corte d'Appello, la Corte di Cassazione e la Procura Generale presso la Corte di Cassazione).

– Il decreto del Ministro della Giustizia del 14 luglio 2004, che regola tecnicamente il funzionamento della Banca dati il cui sistema informatico viene strutturato con modalità che assicurino:

- l'individuazione dell'ufficio al quale il dato appartiene;
- l'individuazione del soggetto che inserisce o modifica il dato;
- l'avvenuta ricezione da parte del sistema informatico dell'inserimento o della modifica del dato.

La Banca dati viene, infatti, alimentata automaticamente attraverso i contenuti dei registri informatizzati utilizzati presso gli uffici della giurisdizione minorile tramite la rete informatica della Giustizia.

Di grande delicatezza è la disciplina dell'accesso alla Banca dati e della tutela delle informazioni. Nel primo dei due decreti è previsto che l'accesso è riservato ai magistrati dei Tribunali e delle Procure per i minorenni «cui sia attribuita la trattazione dello specifico procedimento di adozione nonché ai magistrati degli altri uffici della giurisdizione minorile»; in quest'ultimo caso – specifica la norma – il «capo dell'ufficio individua i magistrati autorizzati all'accesso»; l'accesso è poi consentito al personale degli uffici giudiziari della giurisdizione minorile appositamente autorizzato dal capo dell'ufficio, nonché agli «interessati» per il tramite dei Tribunali per i minorenni e delle Procure della Repubblica presso detti Tribunali.

Quanto al «contenuto» dei dati, è previsto che la Banca dati contenga

– con riferimento ai «minori dichiarati adottabili»:

- i dati anagrafici,
- le condizioni di salute,
- i dati sulla famiglia di origine e dell'eventuale esistenza di fratelli,
- l'attuale sistemazione,
- i precedenti collocamenti,
- i provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile,
- eventuali dati del casellario giudiziario per i minorenni,
- ogni altra informazione idonea al miglior esito del procedimento di adozione;

– con riferimento ai “coniugi aspiranti all’adozione nazionale e internazionale e per le persone singole”:

- i dati anagrafici, lo stato civile, lo stato di famiglia,
- i dati anagrafici dei genitori,
- le condizioni di salute,
- le condizioni economiche,
- le caratteristiche socio-demografiche,
- le motivazioni,
- gli altri procedimenti di affidamento o di adozione con il relativo esito,
- i dati del casellario giudiziale,
- ogni altra informazione idonea al miglior esito del procedimento di adozione.

### **11.2 Procedure di implementazione della Banca dati Adozioni**

Il termine di 180 giorni previsto dalla legge non è stato rispettato per numerose difficoltà tecniche e finanziarie che non hanno permesso di avviare le procedure di gara nei tempi prestabiliti.

Solo nel 2005 si sono potute avviare le procedure di gara che hanno permesso il 27 aprile 2006 di stipulare, con un raggruppamento di imprese, il contratto per la realizzazione del Nuovo sistema informativo della Giustizia minorile, sistema articolato in due sottosistemi, uno dei quali è appunto la Banca dati Adozioni.

Il progetto per la realizzazione della Banca dati infatti fa parte, costituendone un sottosistema completamente autonomo, del più ampio progetto di informatizzazione della giustizia minorile, oggetto del contratto SIA 4507.EV.09.S.50/06.A stipulato appunto il 27 aprile 2006 con raggruppamento di imprese. I lavori sono stati formalmente avviati il 4 luglio 2006.

Nel mese di luglio di quell’anno sono stati subito avviati gli incontri con i magistrati e il personale di alcuni Tribunali per i minorenni e con i rappresentanti della Commissione per le adozioni internazionali.

Nel corso della prima fase operativa, concernente l’analisi dei requisiti utente, e all’esito di alcuni incontri con il Presidente e il personale di Tribunali per i minorenni “campione” e con la Commissione per le adozioni internazionali, si è riscontrata la necessità di chiarire i confini entro i quali la Banca dati in parola trovava realizzazione.

A seguito degli incontri con i potenziali fruitori e da un più attento esame della normativa in materia, è risultata la necessità di discostarsi, sia pur parzialmente, da quanto previsto nello studio di fattibilità e di seguire strettamente il dettato di legge secondo il quale la banca dei dati riguarda «i minori dichiarati adottabili, nonché i coniugi aspiranti all’adozione nazionale e internazionale, con indicazione di ogni informazione atta a garantire il miglior esito del procedimento [...] e le persone singole disponibili all’adozione nei casi di cui all’art. 44 della legge n. 184/1983» (cfr. art. 40 legge 149/2001).

Una diversa soluzione avrebbe potuto confliggere con la funzione precipua per la quale il legislatore ha previsto la creazione della Banca dati dei minori adottabili, che è proprio quella di consentire il miglior “abbinamento” tra il minore dichiarato adottabile e la coppia di aspiranti all’adozione, attraverso la circolazione delle utili informazioni in materia fra tutti gli Uffici Giudiziari Minorili (UGM) del Paese, garantendo l’accesso all’anagrafe delle due fondamentali categorie (coniugi aspiranti all’adozione sia nazionale sia internazionale e minori dichiarati adottabili) ai soli soggetti abilitati (magistrati togati e onorari, personale di cancelleria autorizzato e anche interessati) e solo attraverso gli UGM, nel rispetto della

normativa sulla privacy (cfr. art. 2 decreto 14/7/2004 portante Regole procedurali di carattere tecnico operativo per la definizione dettagliata della gestione della Banca dati, relativa ai minori dichiarati adottabili).

Nella realizzazione del Sistema della Banca dati dei minori adottabili è stato quindi rigorosamente rispettato il disposto del Decreto 14/7/2004.

La normativa di riferimento prevede espressamente che tutti gli Uffici Giudiziari Minorili alimentino automaticamente la BDA attraverso il sistema informatico in uso presso gli UGM di tutto il territorio nazionale. Il popolamento della BDA ha luogo, infatti, tramite l'invio di appositi «pliche informativi», a seguito della registrazione sul sistema informatico degli UGM di determinati eventi, provvedimenti e notizie riguardanti i soggetti coinvolti nei procedimenti di adozione.

È evidente l'importanza che hanno i sistemi informatici in uso presso gli UGM e quanto il loro utilizzo influenzi la corretta alimentazione della Banca dati. A tal proposito si evidenzia come al sistema SICAM, utilizzato inizialmente presso gli uffici minorili di tutto il territorio nazionale, si è affiancata in tempi recenti una nuova versione del sistema denominata SIGMA, realizzata grazie ai finanziamenti europei, che ha consentito di realizzare e diffondere una nuova versione – reingegnerizzata – del sistema SICAM presso gli uffici minorili dei distretti ricompresi nelle Regioni del sud, obiettivo I.

Per garantire il coordinamento e l'armonizzazione di tutte le iniziative nel settore e, soprattutto, per renderne coerenti gli sviluppi ed evitare qualsiasi duplicazione o disallineamento tra i sistemi in fase di realizzazione, è risultato indispensabile apportare dei correttivi tecnici alla Banca dati per consentire il “colloquio” e la cooperazione tra sistemi differenti, inizialmente non previsti.

Il fornitore realizzatore del sistema SIGMA ha realizzato, pertanto, una specifica procedura informatica da installare presso ogni UGM denominata «Gestore degli Eventi», che permette il transito automatico dei dati provenienti dai Tribunali per i minorenni, anche se da differenti sistemi informatici, nella Banca dati.

Relativamente alla realizzazione della Banca dati, terminata la fase di sviluppo, si è proceduto a effettuare i test preliminari presso il Tribunale per i minorenni di Bari e presso il Tribunale per i minorenni di Torino. Tali operazioni sono terminate nella seconda metà del 2009 e nel novembre 2009 la Banca dati è stata collaudata, con esito positivo, da un'apposita Commissione ministeriale.

A partire da quella data sono state attivate le procedure interne inerenti la diffusione del sistema e in particolare:

- invio informative ai Presidenti dei Tribunali per i minorenni;
- richiesta di autorizzazione all'acquisizione automatica dei dati presenti nei registri informatizzati in uso nelle cancellerie;
- individuazione del personale da abilitare all'utilizzo del nuovo sistema informatico;
- organizzazione dei corsi di formazione del personale medesimo.

Proprio durante i corsi di formazione, gli operatori delle cancellerie dei Tribunali per i minorenni hanno segnalato nuove esigenze procedurali, che hanno richiesto una modifica evolutiva del sistema già collaudato. Lo sviluppo delle nuove procedure informatiche si è concluso il 21 febbraio 2011 e l'ulteriore collaudo è terminato il 18 maggio 2011.

L'effettiva diffusione del sistema della Banca dati nei Tribunali per i minorenni richiede l'intervento di appositi gruppi di lavoro locali che provvedano a installare i software realizzati sui server distrettuali dei sistemi atti ad alimentare la Banca dati in questione.

Alcune carenze infrastrutturali informatiche hanno bloccato, e rallentano tuttora, di fatto l'avvio della BDA.

- In alcune sedi si registra una situazione precaria dell'infrastruttura e la mancanza di risorse hardware da destinare all'installazione dei necessari componenti software.
- Non è ancora completata la diffusione del sistema SIGMA – il nuovo sistema di gestione degli Uffici Giudiziari Minorili, costituente il “sistema alimentante” della BDA. L'avvio, infatti, negli ambienti SICAM (sistema predecessore di SIGMA), pur essendo possibile, risulta poco conveniente a causa delle notevoli criticità dovute alla convivenza di sistemi operativi, applicativi e RDBMS diversi e non omogenei.

La carenza di risorse finanziarie hanno di fatto impedito nello scorso esercizio finanziario la soluzione dei problemi sopra evidenziati. Con il nuovo anno e le pur scarse risorse del Bilancio 2012 si è ritenuto comunque necessario programmare un avvio della BDA su scala nazionale.

Nelle attività sotto elencate sono coinvolti:

- la Direzione generale per i Sistemi informativi automatizzati del Ministero (DGSIA) e i Centri interdirezionali per i sistemi informativi automatizzati (CISIA) da essa dipendenti, del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (DOG);
- il Servizio Sistemi informativi del Dipartimento per la Giustizia minorile (DGM);
- i Tribunali per i minorenni e le Procure della Repubblica presso di essi (UGM).

È stata quindi avviata nel mese di luglio 2012 una prima fase di interventi tecnici inerenti la verifica della disponibilità delle infrastrutture distrettuali di Palermo, Lamezia Terme e Bari e la definizione del miglior assetto organizzativo necessario a un proficuo piano di start-up (istruzioni per le installazioni dei componenti software presso gli UGM, produzione e installazione certificati di crittografia, verifiche preventive, avvio trasmissione dati, eventuale ripristino a fronte di errori/malfunzionamenti, attivazione utenze BDA...).

### 11.3 Attivazione Banca dati Adozioni

A conclusione della prima fase degli interventi tecnici e della definizione del piano di start-up, è stata avviata la successiva fase che si è conclusa ad agosto 2012 con l'avvio del popolamento della Banca dati Adozione con le informazioni provenienti dai Tribunali per i minorenni di Palermo, Catanzaro, Bari, Caltanissetta e Reggio Calabria. A dicembre 2012 sono stati attivati i restanti Tribunali per i minorenni (dotati del sistema SIGMA) di Cagliari, Lecce, Napoli, Salerno, Sassari e Torino.

Successivamente, compatibilmente alle risorse finanziarie e umane a disposizione, sono state attivate le restanti sedi dei Tribunali per i minorenni (dotate del sistema SICAM) di Roma, Catania, Messina, Potenza, Taranto, Bologna, Brescia, Firenze, Genova, Venezia, Ancona, Bolzano, Campobasso, L'Aquila, Perugia, Trento, Trieste e Milano.

Con **Decreto 15 febbraio 2013** è stata definitivamente attivata la Banca dati Adozioni relativa ai minori dichiarati adottabili ed ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale; il decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 47 del 25 febbraio 2013, data da cui decorre l'attivazione.

#### 11.4 Proposte per il miglioramento della Banca dati Adozioni

In merito agli eventuali miglioramenti che la Banca dati Adozioni potrebbe apportare in relazione alle procedure per l'adozione, è evidente che essa consentirebbe di conoscere il numero reale di coppie aspiranti all'adozione, considerato che molte coppie moltiplicano l'invio della richiesta a numerosi Tribunali per i minorenni e di poter comprendere quali siano i tempi reali per portare a termine una adozione, quando venga individuato il giusto abbinamento coppia/minore. Inoltre non è trascurabile il fatto che si potrebbe introdurre un dispositivo secondo il quale gli aspiranti all'adozione possano presentare domanda di adozione esclusivamente al Tribunale per i minorenni di competenza territoriale, con un notevole risparmio di istruttoria da parte di tutti gli altri Tribunali. È soprattutto sotto il profilo organizzativo che la BDA potrebbe ottenere dei risultati rispetto ai tempi, all'uniformità e alla chiarezza delle informazioni raccolte, nonché alla circolarità delle stesse, incrementando e facilitando, conseguentemente, le opportunità degli abbinamenti, dell'adozione per i minori diversamente abili e dei minori con un'età compresa tra i 5 e i 17 anni, migliorando quindi, nel suo complesso, l'efficacia della legge e la rapidità dei tempi di risposta.

A questo proposito, i Tribunali segnalano l'opportunità che vi sia uno stretto collegamento tra la BDA e i servizi sociali degli enti locali.

Complessivamente i Tribunali valutano positivamente l'istituzione della BDA, ritenendo che possa favorire il lavoro dei giudici e, in ultima analisi, andare incontro all'interesse del minore, facilitando l'abbinamento adottanti/adottato, in particolare nei casi più complessi quali, ad esempio, quelli caratterizzati da precarie condizioni di salute del minore. Nel triennio il 15% dei Tribunali si esprime totalmente a favore della BDA e il 40% la ritiene utile, ma solo in parte. Nell'anno 2010 il 13% dei Tribunali si esprime totalmente a favore della BDA e il 57% la ritiene utile, ma solo in parte (Tavola 33).

Tavola 33 - Miglioramento nelle procedure per l'adozione in virtù della BDA

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	3	15%	3	13%
Si, in parte	8	40%	13	57%
No	5	25%	6	26%
Tribunali che non rilevano il dato	4	20%	1	4%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

#### 12. Norme processuali

L'entrata in vigore delle disposizioni processuali introdotte dalla legge 149/01, ovvero la necessaria assistenza legale del minore, dei genitori e dei parenti con previsione di nomina di un difensore d'ufficio, la partecipazione delle parti all'attività istruttoria, la soppressione della fase di opposizione alla dichiarazione dello stato di adottabilità, secondo il giudizio di 11 Presidenti dei Tribunali in tutto il quadriennio (pari al 55% nel triennio e al 48% nel 2010) ha comportato difficoltà operative e organizzative.

Tuttavia, una buona parte dei Presidenti (il 30% nel triennio e 52% nell'anno 2010) ritiene che tali difficoltà, ove si siano verificate, in particolare a ridosso dell'entrata in vigore della normativa, siano state ampiamente superate con l'esperienza maturata nel

tempo; infatti nel 2010, rispetto al triennio precedente, la percentuale di Presidenti che non riscontra difficoltà è notevolmente aumentata (Tavola 34).

**Tavola 34 - Difficoltà operative/organizzative scaturite dall'applicazione delle disposizioni processuali introdotte dalla legge 149/2001**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	11	55%	11	48%
No	6	30%	12	52%
Tribunali che non rilevano il dato	3	15%	0	0%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Le predette difficoltà operative e organizzative sono riconducibili alle seguenti motivazioni:

- a un certo grado di dilatazione dei tempi processuali;
- a un diffuso aggravio e onerosità del lavoro degli Uffici Giudiziari senza che ne scaturisca una reale utilità nell'interesse del minore;
- all'assenza di norme attuative;
- alla necessità di maggiore chiarezza nel rito processuale a cui si è fatto fronte attraverso l'elaborazione di prassi operative atte ad assicurare il contraddittorio e la tutela processuale del minore;
- ai meccanismi riguardanti, in generale, l'assistenza legale in favore del minore, talvolta non adeguatamente preparato al complesso compito;
- all'individuazione di tutori in grado di svolgere il compito adeguatamente.

Si coglie l'importanza dell'iniziativa del Tribunale per i minorenni di Cagliari, il quale ha richiesto ai Consigli dell'Ordine degli Avvocati presenti nel territorio di competenza la predisposizione di elenchi di avvocati disponibili ad assumere la funzione di difensori d'ufficio e di curatore speciale. Il Tribunale ha riscontrato una sola risposta pervenuta da parte del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Oristano, che ha inviato un elenco di avvocati disponibili a svolgere le sole funzioni di curatore speciale del minore. Quindi, generalmente, la nomina del difensore d'ufficio e del curatore speciale viene operata dai magistrati attingendo prevalentemente tra i difensori iscritti nell'elenco speciale penale o tra coloro di cui è nota la preparazione in tema di diritto di famiglia. Sotto il profilo processuale, sarebbe opportuna una maggiore definizione legislativa dei poteri e dei compiti del difensore d'ufficio al quale la parte non conferisca specifico mandato con eventuale dichiarazione di contumacia.

È ricorrente la richiesta da parte dei Tribunali circa l'introduzione di una proposta legislativa per l'istituzione obbligatoria degli elenchi dei difensori d'ufficio, dei curatori speciali e dei tutori, che specifichi dettagliatamente le loro funzioni prevedendo e disciplinando per ciascuna categoria una retribuzione e una adeguata formazione professionale, colmando altresì le lacune rispetto al procedimento civile. Sarebbe opportuna anche una definizione di termini perentori entro i quali ciascuna fase del procedimento di adozione debba essere portata a conclusione.

Bisognerebbe anche chiarire che la presenza dei familiari e dei difensori non è prevista per gli atti compiuti dai servizi sociali.

### 13. Dicotomia tra le due discipline dell'adozione nazionale e internazionale

Come anticipato al paragrafo 5, esiste una disciplina in parte diversa tra l'adozione nazionale e quella internazionale di cui alla legge 476/1998. E a questo proposito, dalla rilevazione emerge che 14 Presidenti di Tribunali (pari al 70%) nel triennio e 20 (pari all'87%) nell'anno 2010 ritengono che non sia opportuno superare tale dicotomia. I Presidenti di Tribunali per i minorenni di parere opposto sono 4 (20%) nel triennio e 3 (13%) nel 2010 (Tavola 35).

Tavola 35 - Superamento dicotomia tra l'adozione nazionale e quella internazionale

	Triennio 2007- 2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	4	20%	3	13%
No	14	70%	20	87%
Tribunali che non rilevano il dato	2	10%	0	0%
<b>TOTALE</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>	<b>23</b>	<b>100%</b>

Le motivazioni dei Tribunali per i minorenni *a favore del mantenimento* della dicotomia tra le due normative concernenti l'adozione nazionale e quella internazionale sono così sintetizzabili:

- sono «troppo diversi i presupposti dei due tipi di adozione e troppo diversificate le realtà in cui ci si trova ad agire»;
- le modalità di abbinamento adottando/adottanti sono troppo diverse;
- i minori adottabili in Italia sono in numero esiguo.

Le motivazioni dei Tribunali per i minorenni favorevoli al superamento di tale dicotomia sono:

- uniformare i requisiti di accesso, con particolare riferimento alla «necessità di prevedere sempre il decreto di idoneità»;
- offrire alle coppie un servizio di sostegno nella fase successiva all'adozione;
- garantire sempre il miglior abbinamento possibile adottando/adottanti, con una particolare attenzione ai minori stranieri provenienti da culture diverse da quella italiana.

## II. L'ATTIVITÀ DELLE PROCURE PRESSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI

La rilevazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001 ha coinvolto, ovviamente, anche le 29 Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, attraverso la realizzazione di un'intervista a risposte chiuse e aperte.

Sono 27 su 29 le Procure che hanno risposto al questionario per il triennio 2007-2009, pari al 93% del totale, e 28 quelle che hanno risposto per l'anno 2010, pari al 97% del totale. Quindi le percentuali delle risposte fornite rispetto a ciascun quesito sono state calcolate sul totale dei questionari effettivamente restituiti, ovvero 27 nel triennio considerato e 28 nell'anno 2010. Le Tavole 1 e 2, nonché quelle che vedremo di seguito, esplicano tale rappresentazione.

**Tavola 1 - Risposte delle Procure presso i Tribunali per i minorenni**

Triennio 2007-2009		Anno 2010	
Ancona	1	Ancona	1
Bari	1	Bari	1
Bologna	1	Bologna	1
Bolzano	1	Bolzano	1
Brescia	1	Brescia	1
Cagliari	1	Cagliari	1
Caltanissetta	1	Caltanissetta	1
Campobasso	1	Campobasso	1
Catania	1	Catania	1
Catanzaro	1	Catanzaro	1
Firenze	1	Firenze	1
Genova	1	Genova	1
L'Aquila	1	L'Aquila	1
Lecce	1	Lecce	1
Messina	1	Messina	1
Milano	1	Milano	1
Napoli	0	Napoli	1
Palermo	1	Palermo	1
Perugia	0	Perugia	1
Potenza	1	Potenza	1
Reggio Calabria	1	Reggio Calabria	0
Roma	1	Roma	1
Salerno	1	Salerno	1
Sassari	1	Sassari	1
Taranto	1	Taranto	1
Torino	1	Torino	1
Trento	1	Trento	1
Trieste	1	Trieste	1
Venezia	1	Venezia	1
<b>TOTALE</b>	<b>27</b>	<b>TOTALE</b>	<b>28</b>

**Tavola 2 - Risposte delle Procure presso i Tribunali per i minorenni**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	27	93%	28	97%
No	2	7%	1	3%
<b>TOTALE</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>

Anche nel caso del questionario rivolto ai Procuratori presso i Tribunali per i minorenni è stata seguita l'articolazione e l'impostazione della legge 149/2001 analizzando le problematiche come di seguito riportato:

1. superamento del ricovero in istituti e livello di conversione degli istituti in comunità di tipo familiare (*ex art. 2, c. 4*);
2. indicazioni date alle strutture residenziali che accolgono i minori sugli elementi da fornire per la stesura delle relazioni semestrali e completezza delle informazioni in esse contenute (*ex art. 9, c. 2*);
3. funzione ispettiva, ordinaria e straordinaria, delle Procure (*ex art. 9, c. 3*).

#### **1. Superamento del ricovero in istituto e livello di conversione degli istituti in comunità di tipo familiare**

La prima domanda del questionario aveva l'obiettivo di valutare in che misura fosse stata applicata la normativa riguardante la conversione degli istituti, pubblici e privati, in comunità di tipo familiare, ove non fosse stato possibile l'affidamento familiare, secondo quanto previsto all'art. 2, c. 4.

**Tavola 3 - Nel suo territorio è stato completamente superato il ricovero in istituto entro il 31 dicembre 2006 e si è provveduto alla conversione in comunità di tipo familiare?**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	24	89%	26	93%
No	1	4%	2	7%
In parte	2	7%		
<b>TOTALE</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>

A tale quesito rispondono in modo affermativo 24 Procure (pari all'89%) nel triennio considerato e 26 Procure (pari all'93%) relativamente all'anno 2010 (Tavola 3).

Nello specifico, le due Procure che si esprimono negativamente in riferimento nell'anno 2010 sono Campobasso e Bolzano. La Procura di Campobasso segnala la presenza di una comunità educativa con una ricettività fino a 20 minori tra gli 8 e i 18 anni e la Procura di Bolzano segnala la presenza di una comunità di pronta accoglienza di tipo non familiare che accoglie minori secondo quanto previsto dalla normativa di cui si tratta.

Nel territorio molisano la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Campobasso segnala, inoltre, la presenza di due case famiglia, coesistenti nello stesso edificio, con spazi in comune (cucina) quale trasformazione di un ex istituto, facendo presente, a un successivo approfondimento, che le citate case famiglia risultano molto efficienti sia sotto il profilo educativo che nell'accudimento dei minori, i quali usufruiscono di una pluralità di iniziative educative e di una adeguata accoglienza, sebbene il personale ivi operante avrebbe bisogno di effettuare dei percorsi di formazione per il trattamento dei

minori vittime di abusi sessuali e di maltrattamento. La predetta Procura molisana segnala anche la chiusura di tre case famiglia in ambito regionale a seguito delle segnalazioni trasmesse alla Procura ordinaria.

Tali dati mettono in evidenza come il superamento del ricovero in istituto dei minori sia sostanzialmente concluso sull'intero territorio nazionale.

## **2. Completezza delle informazioni contenute nelle relazioni semestrali prodotte dalle comunità per minori di tipo familiare**

L'art. 9, c. 2 vincola le comunità di tipo familiare a trasmettere semestralmente alle Procure delle relazioni concernenti i «rapporti con la famiglia» e le «condizioni psicofisiche del minore» al fine di accertare l'eventuale stato di abbandono del minore stesso e/o di inadeguatezza genitoriale.

In merito a questo argomento rispondono in modo affermativo 25 Procure nel triennio considerato e 26 Procure relativamente all'anno 2010 corrispondenti, in entrambi i casi, al 93% del totale (Tavola 4). Si può ritenere, dunque, che le relazioni semestrali contengano elementi utili ed esaustivi alla valutazione complessiva delle condizioni di abbandono del minore attraverso le informazioni che riguardano la frequenza e la qualità dei rapporti del minore con i genitori e gli altri familiari.

Le Procure che segnalano carenze delle informazioni nelle relazioni semestrali relativamente all'anno 2010 le addebitano all'inadeguatezza con la quale vengono rappresentate le situazioni dei singoli minori. Per esempio, nel distretto di Brescia il nuovo Procuratore, constatato il mancato adempimento a tale obbligo fino al 2010, ha richiamato le comunità a osservarlo in modo tempestivo e definitivo. Anche nel distretto palermitano viene segnalata, in alcuni casi, la carenza ovvero l'insufficienza e la sinteticità delle informazioni fornite. Diversamente, la Procura di Trieste fa presente che i minori presso le comunità sono costantemente e strettamente seguiti dall'Ufficio: pertanto, si evince, tali relazioni risultano superflue.

**Tavola 4 - Le relazioni semestrali che le comunità di tipo familiare redigono, contengono elementi utili per l'accertamento dello stato di abbandono e/o di inadeguatezza genitoriale?**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	25	93%	26	93%
No	2	7%	2	7%
<b>TOTALE</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>

## **3. Indicazioni fornite dalle Procure alle strutture residenziali in merito alla stesura delle relazioni semestrali**

La valenza positiva del dato sopra descritto è determinata anche dal fatto che in tutto il quadriennio la quasi totalità delle Procure, ovvero 25, hanno dato indicazioni in merito alla stesura delle relazioni alle strutture residenziali per minori, secondo i dati e le percentuali indicati nella Tavola 5 e nei grafici sotto riportati.

Nel triennio considerato, il 74% delle Procure ha fornito indicazioni in modo autonomo e il 19% lo ha fatto in collaborazione con le Regioni o le Province autonome. Nell'anno 2010 l'82% delle Procure ha fornito indicazioni in modo autonomo e il 7% in collaborazione con le Regioni o le Province autonome (Tavola 5).

**Tavola 5 - La Procura ha dato finora indicazioni alle strutture residenziali in merito alla stesura delle relazioni semestrali ai sensi dell'art. 9, comma 2?**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si, autonomamente	20	74%	23	82%
Si, in collaborazione con la Regione o la Provincia autonoma	5	19%	2	7%
No	2	7%	3	11%
<b>TOTALE</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>

**4. Funzione ispettiva, ordinaria e straordinaria, delle Procure**

In merito alle ispezioni (*ex art. 9, c. 3*), sostanzialmente le Procure non rilevano particolari elementi di difficoltà nello svolgimento della funzione di vigilanza, come si evince dai dati riportati nella Tavola 6, ove viene confermato tale orientamento nel 59% dei casi nel triennio e nel 64% dei casi nell'anno 2010. Viceversa il 41% delle Procure indica l'esistenza di elementi di difficoltà e di ostacoli allo svolgimento della funzione di vigilanza nel triennio e il 36% di esse riscontra analoga situazione nell'anno 2010 (Tavola 6).

**Tavola 6 - Vi sono state difficoltà o ostacoli nelle ispezioni?**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	11	41%	10	36%
No	16	59%	18	64%
<b>TOTALE</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>

Alla domanda successiva che analizza le motivazioni riguardo al precedente quesito, le problematiche indicate possono essere così riassunte:

- una globale carenza di personale e di risorse economiche per coprire i tempi ed i costi degli spostamenti sul territorio;
- elevato numero di strutture e ampiezza del territorio distrettuale in relazione alle risorse di personale disponibili (vedi ad esempio il distretto napoletano);
- necessità di implementare la qualità del coordinamento con gli enti locali, in particolare gli Assessorati regionali e comunali, per quanto riguarda la definizione di modalità operative condivise;
- frammentazione del controllo sulle comunità fra varie autorità preposte;
- difficoltà di ordine amministrativo, attesa l'impossibilità di delegare le visite ispettive alla Sezione specializzata di Polizia giudiziaria (il Ministero della Giustizia ha escluso che le indennità di missione spettanti per questo tipo di attività possano essere imputate al capitolo delle spese di giustizia). In merito è intervenuta la delibera del CSM del 7/7/2010 e la nota del Dipartimento Affari di Giustizia del Ministero in data 1/2/2012, con circolare dell'11/5/2012 (Procura di Salerno).

Per quanto riguarda le *ispezioni straordinarie*, circa la metà delle Procure, rispettivamente il 52% nel triennio e il 43% nell'anno 2010, ha segnalato di averne effettuate.

I motivi che hanno indotto la necessità di effettuare dette ispezioni a carattere straordinario sono così indicati dalle Procure:

- apertura di nuove strutture;
- segnalazioni di elementi di inadeguatezza della struttura e/o di situazioni di rischio per i minori: irregolarità, maltrattamenti, carenze nel progetto educativo/trattamentale, episodi di violenza tra minori; carenza/inadeguatezza del personale della struttura ;
- ritardo nella trasmissione delle relazioni semestrali.

Alcune segnalazioni sono pervenute in conseguenza dell'afflusso consistente e straordinario nel recente passato di minori stranieri non accompagnati provenienti dal Nord Africa che avevano provocato sovraffollamento delle strutture, disordini, aggressioni e danneggiamenti (Catania).

A seguito delle ispezioni straordinarie, se del caso, è stata proposta la revoca delle autorizzazioni e delle iscrizioni all'Albo regionale delle comunità per l'inadeguatezza delle strutture e/o la manifesta incapacità professionale degli operatori o per comportamenti illeciti addebitabili agli stessi (Bari).

In altri distretti sono state riscontrate irregolarità di ordine amministrativo o sanitario (Milano).

Nel Distretto di Napoli, relativamente al 2010, nelle comunità oggetto di ispezione sono state riscontrate gravi situazioni inerenti la gestione della struttura, il trattamento dei minori e la professionalità del Direttore e degli operatori della struttura. In una, in particolare, sono stati trovati minori soli in assenza di personale, scarsità totale di generi alimentari, mancanza di igiene, maltrattamenti fisici e psicologici, abusi sessuali posti in essere dai minori ospiti o dai responsabili o dagli educatori della struttura su gli altri minori ospiti.

La Procura di Trento segnala che la legge 149/2001, art. 9, c. 3 prevede che vengano effettuate le ispezioni solo negli istituti e auspica che, nonostante ciò, possano essere svolte delle visite congiunte dai magistrati della Procura e dai responsabili dei servizi sociali della Provincia autonoma.

**Tavola 7 - Sono state effettuate ispezioni straordinarie?**

	Triennio 2007-2009	Valori percentuali	Anno 2010	Valori percentuali
Si	14	52%	12	43%
No	13	48%	16	57%
<b>TOTALE</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>

### III. CONCLUSIONI E PROPOSTE

La rilevazione sull'andamento della legge 149/2001 viene effettuata dalla Direzione generale per l'Attuazione dei provvedimenti giudiziari del Dipartimento per la Giustizia minorile da un decennio e, nell'ultimo quadriennio, vengono confermate ampiamente le indicazioni riscontrate nella precedente rilevazione (triennio 2004-2006). È utile riassumere alcuni punti più volte sottolineati nelle interviste ai Presidenti dei Tribunali per i minorenni e ai Procuratori presso i Tribunali per i minorenni.

Sono molti i Tribunali che sottolineano il bisogno di un maggiore approfondimento della personalità degli aspiranti all'adozione, nonché l'opportunità di verificare meglio gli abbinamenti adottato/adottanti, di effettuare monitoraggi e di approfondire altri aspetti contenuti nelle relazioni prodotte dai servizi sociali territoriali ai sensi dell'art. 4, c. 3, della legge 149/2001. Anche le Procure, pur sottolineando l'ampia soddisfazione delle relazioni prodotte dalle strutture residenziali, talvolta evidenziano, durante le ispezioni ordinarie e straordinarie, di aver riscontrato situazioni pregiudizievoli per i minori ospiti, che non potevano essere individuate attraverso le relazioni.

A tale proposito, si riterrebbe opportuno validare delle *linee guida* per le relazioni prodotte dai servizi sociali in merito all'adozione, così come potrebbe essere opportuno validare delle *linee guida* per le relazioni prodotte dalle strutture residenziali in merito ai minori ospitati, consentendo, comunque, adattamenti e flessibilità nelle richieste che l'Autorità Giudiziaria minorile intende apportare. Sono molteplici, infatti, sia le intese tra i Tribunali, le Regioni e gli enti locali, sia le indicazioni fornite dalle Procure alle strutture residenziali in merito alle relazioni: tali *best practices* potrebbero essere recepite e divulgate in linee guida. Ciò al fine di uniformare i criteri qualitativi delle predette relazioni e rendere il sistema più efficace nel garantire la tutela dei diritti dei minori.

In tale prospettiva bisognerebbe anche far chiarezza sulla possibilità e l'opportunità di delegare, per le *visite ispettive* promosse dalla Procure presso le strutture residenziali, le Sezioni specializzate di Polizia giudiziaria, vista la delibera del CSM del 7/7/2010 e la nota del Dipartimento Affari di Giustizia del Ministero in data 1/2/2012 e considerata l'importanza di effettuare le ispezioni e, nel contempo, la ristrettezza di risorse da poter adibire a tale scopo.

Viene più volte sottolineato, in continuità con quanto riscontrato nelle precedenti rilevazioni, il bisogno di fornire agli aspiranti all'adozione un *servizio di consulenza e sostegno* sia nella fase preadottiva sia nella fase postadottiva al fine di rendere realmente efficace l'applicazione della norma. D'altra parte, crescere un bambino con una storia problematica alle spalle comporta implicitamente un aggravio di responsabilità e quindi la necessità di un supporto maggiore se si vuole che l'adozione abbia un esito positivo per il bambino stesso. Alcuni rilevano l'importanza di un siffatto servizio anche per coloro che sono aspiranti all'affidamento poiché tale sostegno potrebbe anche incrementare l'affidamento familiare, una risorsa piuttosto esigua come sottolineato da oltre la metà dei Tribunali.

Rispetto alla *Banca dati Adozione*, viene sottolineato come essa potrebbe semplificare e ridurre il carico di lavoro dei Tribunali se fosse introdotto un dispositivo secondo il quale gli aspiranti all'adozione possano presentare domanda esclusivamente al Tribunale per i minorenni di competenza territoriale; essa potrebbe, altresì, incrementare, favorire e velocizzare i tempi per un miglior abbinamento adottando/adottanti, nonché favorire

l'adozione dei minori di età compresa tra i 5 e i 17 anni e di quelli diversamente abili e quindi apportare un miglioramento complessivo sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello dell'efficacia alla legge 149/2001.

Per quanto concerne la *dicotomia tra la disciplina dell'adozione nazionale e quella dell'adozione internazionale*, le posizioni dei Presidenti dei Tribunali per i minorenni appaiono contrastanti. Coincidono, comunque, le osservazioni già fatte in merito al bisogno di fornire un supporto agli adottanti nella fase pre e postadozione e l'opportunità di verificare compiutamente l'abbinamento adottando/adottanti. Inoltre, alcuni dei Presidenti evidenziano l'opportunità di uniformare le due discipline rispetto ai criteri con i quali le coppie sono dichiarate idonee e di prevedere sempre il decreto di idoneità all'adozione.

In relazione alle *norme processuali* i Presidenti dei Tribunali evidenziano importanti elementi di criticità da portare all'attenzione degli organi legislativi e recepiti nel nostro ordinamento; tra di essi, l'istituzione obbligatoria degli elenchi dei difensori d'ufficio, dei curatori speciali e dei tutori e l'introduzione di una norma o di un regolamento che specifichi dettagliatamente le loro funzioni prevedendo e disciplinando per ciascuna categoria una retribuzione e una adeguata formazione professionale e colmando le lacune che, secondo alcuni, sono presenti rispetto al procedimento civile. Sarebbe opportuna anche una definizione di termini perentori entro i quali ciascuna fase del procedimento di adozione debba essere portata a conclusione.

Per quanto concerne l'analisi della *capacità di discernimento del minore*, i Tribunali evidenziano per la maggior parte dei casi l'utilizzo di modalità diverse a seconda dell'età del bambino. Anche in questo caso sarebbe opportuna la definizione di una normativa organica e unitaria rispetto alle modalità di ascolto dei minorenni e l'emanazione di linee guida al riguardo.

PAGINA BIANCA

## Allegati I questionari

<b><u>AFFIDAMENTO FAMILIARE EX ART. 4 L. 149/01</u></b>				
1	Può indicare il numero di provvedimenti di affidamento ex art.4, comma 2, ovvero qualora sia mancato l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore ?			
2	Relativamente ai minori in affidamento familiare ex art. 4 comma 2 della legge 149/01 i Servizi Sociali territoriali trasmettono relazioni semestrali approfondite sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza, così come disposto dall'art.4 comma 3?	SI	NO	
3	Può indicare il numero di proroghe dell'affidamento concesse ex art.4 oltre i ventiquattro mesi ?	ex art. 4 c. 1 (consenso genitori)		
		su totale di		
		ex art. 4 c. 2 (senza consenso)		
		su totale di		
		è un'eccezione	SI	NO
		viene concessa in un numero rilevante di casi	SI	NO
4	Quali motivi generalmente determinano la concessione della proroga dell'affidamento?	viene concessa in pochi casi	SI	NO
		persistenza disagio familiare	SI	NO
		scarsità risorse uffici preposti	SI	NO
		buon inserimento in nuova famiglia	SI	NO
		interesse del minore	SI	NO
5	Ritiene che il numero delle famiglie disponibili ad accogliere un minore in affidamento nel distretto di competenza sia adeguato alle necessità?	impossibilità rientro famiglia	SI	NO
			SI	NO
			SI	NO
			SI	NO
<b><u>RICOVERO IN ISTITUTO</u></b>				
6	Vi sono stati minori in carico a codesto Tribunale per i Minorenni collocati presso istituti, comunità o case-famiglia siti in altri distretti?	SI	NO	
7	Se SI, indicare possibilmente il numero.	da 0 a 10		
		da 10 a 20		
		da 20 a 30		
		oltre 30		
		indicare il numero		

<b>ADOZIONE - DIFFERENZA DI ETA' ADOTTATO/ADOTTANTI - ART.6</b>			
8	Può indicare il numero di richieste di adozione pervenute ?		
9	Quante delle domande di cui sopra sono state accolte?		
10	Può indicare il numero di coppie aspiranti all'adozione la cui differenza di età con l'adottando sia inferiore ai 18 anni o superiore ai 45 anni, ai sensi dell'art.6, comma 6 ?		
11	Quante delle domande di cui sopra sono state accolte?		
12	Nell'ipotesi di cui al precedente punto (domande accolte), quale era l'età dei minori adottati? Indicare numero per ogni classe d'età	0-2 anni	n.
		3-5 anni	n.
		6-10 anni	n.
		11-14 anni	n.
		15-17 anni	n.
13	Può indicare quali erano le loro caratteristiche ?		
14	Può indicare il numero coppie aspiranti all'adozione che siano genitori di figli minorenni, naturali o adottivi, ai sensi dell'art.6, comma 6 ?		
15	Quante delle domande di cui sopra sono state accolte?		
16	Può indicare il numero di coppie aspiranti all'adozione nei confronti di minori che si trovino nelle condizioni previste dalla legge 104/1992 (art.6, comma 7) ?		
17	Quante delle domande di cui sopra sono state accolte?		
18	Sono state riscontrate criticità relativamente all'interpretazione e/o all'applicazione dell'art.6, comma 5, (limiti di età) della legge 149/01 ?	SI	NO
19	Se SI, fornire possibilmente delle indicazioni per superare le criticità.		
20	Vi sono modifiche che potrebbero essere apportate all'art.6 ed in particolare al comma 5, per una maggiore rispondenza all'interesse del minore?	SI	NO
21	Se SI, fornire possibilmente delle indicazioni.		

<b><u>DIFFICOLTA' NELL'AFFIDAMENTO PREADOTTIVO</u></b>			
22	Vi sono stati casi di accertate difficoltà nell'affidamento preadottivo che hanno necessitato di una convocazione degli affidatari e del minore in affido preadottivo ai sensi dell'art.22, come modificato dall'art.19 comma 8 della legge 149/01?	SI	NO
23	Può darci una breve descrizione di quali erano prevalentemente le età e le caratteristiche di tali minori?		
24	Le difficoltà sono state generalmente superate con l'aiuto di ...?	psicologo	
		s.s. locali e consultoriali	
		mediazione	
		Altro	
		no (breve motivazione)	
25	Per quanto tempo viene monitorato il caso?	un anno	
		più di un anno	
<b><u>FALLIMENTI ADOTTIVI</u></b>			
26	Vengono registrate le restituzioni in corso di affidamento preadottivo? Indicare numero o breve motivazione al no	SI	NO
27	Se SI indicare il numero.		
28	Se NO indicare il motivo.		
29	Vengono registrate le restituzioni dopo la definizione dell'adozione?	SI	NO
30	Se SI indicare il numero.		
31	Se NO indicare il motivo.		
32	Vengono registrate le cause di tali fallimenti?	SI	NO
33	Se NO indicare il motivo.		
34	Secondo la sua esperienza è possibile introdurre una modifica normativa per ridurre il rischio di fallimento adottivo?	SI	NO

35	Se SI proporre una breve descrizione.		
36	Se NO indicare il motivo.		
<b><u>CARATTERISTICHE DEI MINORI DA ADOTTARE</u></b>			
37	Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal Tribunale vengono indicate le caratteristiche del minore da adottare (per esempio l'età, informazioni sulla salute o altro)?	SI sempre	NO
		SI talvolta	
<b><u>SOSTEGNO AI GENITORI ADOTTIVI</u></b>			
38	E' a conoscenza di iniziative nel distretto a sostegno delle coppie dopo l'adozione?	SI	NO
39	Se SI proporre una breve descrizione.		
<b><u>ASCOLTO DEL MINORE</u></b>			
40	In che modo viene effettuata la valutazione della capacità di discernimento del minore di età inferiore a dodici anni prevista da diversi articoli della legge 149/01?	è chiesto il parere di un esperto	
		è chiesto il parere di un'équipe	
		è una valutazione del giudice togato	
		è una valutazione del giudice onorario	
		viene ritenuta in ragione dell'età	
		viene ritenuta in ragione del caso	
		il minore viene ascoltato dal g. togato	
		il minore viene ascoltato dal g. onorario	
	Altro		
41	Vengono utilizzate modalità di valutazione differenti a seconda dell'età del bambino?	SI	NO
41b	Se SI fornire una breve descrizione		
<b><u>TEMPI E QUALITA' DELLE INDAGINI</u></b>			
42	Il termine di 120 GIORNI previsto dall'art. 22, come modificato dall'art.19 comma 4 della legge 149/01, per la conclusione delle indagini dei Servizi Socio-assistenziali degli Enti Locali nell'ambito dell'Istruttoria sulle adozioni viene solitamente rispettato?	SI	NO
43	Se NO, indicare sinteticamente i motivi.		
44	Vi sono nelle relazioni inviate dai Servizi ASPETTI/TEMPI DA APPROFONDIRE al fini dell'attività Istruttoria relativa ai procedimenti della legge 184/83 così come modificata dalla legge 149/01?	SI	NO

45	Se SI, indicare sinteticamente quali sono.		
<b><u>COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE</u></b>			
46	Vi è sufficiente collaborazione nel distretto tra i diversi soggetti coinvolti nell'adozione e nell'affidamento?	SI	NO
47	Esistono protocolli d'intesa fra i vari soggetti istituzionali competenti in materia di adozione e affidamento?	SI	NO
48	Se SI, con quali di questi soggetti ?	con la Regione/Provincia Autonoma	
		con i servizi socio-sanitari territoriali	
		con gli Enti Autorizzati	
49	Se SI, possibilmente fornire eventuali osservazioni sulla collaborazione nel distretto tra il Tribunale per i Minorenni ed i diversi soggetti coinvolti nell'adozione e nell'affidamento..		
50	Ritiene che gli operatori degli Enti Autorizzati per l'adozione internazionale siano sufficientemente preparati?	SI	NO
51	Se NO, indicare sinteticamente i motivi.		
<b><u>INFORMAZIONI SUI GENITORI BIOLOGICI</u></b>			
52	Nel periodo considerato (2010) vi sono state richieste di accesso alle informazioni sui propri genitori biologici da parte di persone adottate di età TRA I 18/25 ANNI?	SI	NO
53	Se SI, indicare possibilmente il numero di quelle presentate		
54	Se SI, indicare possibilmente il numero di quelle accettate		
55	Nel periodo considerato (2010) vi sono state richieste di accesso alle informazioni sui propri genitori biologici da parte di persone adottate di età OLTRE 25 ANNI ?	SI	NO
56	Se SI indicare possibilmente il numero di quelle presentate		
57	Se SI, indicare possibilmente il numero di quelle accettate		
58	Nel periodo considerato (2010) vi sono state richieste di accesso alle informazioni da parte dell'adottato sui propri fratelli o sorelle naturali ?	SI	NO
59	Se SI indicare possibilmente il numero di quelle presentate		
60	Se SI, indicare possibilmente il numero di quelle accettate		

<b><u>ADOZIONE IN CASI PARTICOLARI</u></b>			
61	Vi sono stati casi di adozione ex art.44 lettera c della legge 184/83 così come modificato dalla legge 149/01? indicare numero	da parte di parenti	n.
		da parte di estranei	n.
62	Vi sono stati casi di adozione ex art.44 lettera d? indicare numero	da parte di parenti	n.
		da parte di estranei	n.
63	Nei casi di adozione ex art. 44 lettera d quali sono stati i motivi prevalenti che hanno generato l'impossibilità di affidamento preadottivo? Breve descrizione		
<b><u>BANCA DATI</u></b>			
64	Ritiene che l'istituenda banca dati relativa ai minori adottabili nonché ai coniugi aspiranti all'adozione prevista dall'art. 40 della legge 149/01 comporterà miglioramenti nelle procedure per l'adozione? Breve descrizione delle motivazioni	SI	NO
		SI. Solo in parte	
65	Indicare le motivazioni della risposta di cui al punto precedente		
<b><u>NORME PROCESSUALI</u></b>			
66	L'entrata in vigore delle disposizioni processuali introdotte dalla legge 149/01 (necessaria assistenza legale del minore, dei genitori e dei parenti con previsione di nomina di un difensore d'ufficio, partecipazione delle parti all'attività istruttoria, soppressione della fase di opposizione alla dichiarazione dello stato di adottabilità) ha comportato DIFFICOLTA' OPERATIVE ED ORGANIZZATIVE? breve descrizione	SI	NO
67	Se SI fornire una sintetica descrizione.		
68	Quali proposte di integrazione o modifica legislativa si potrebbero apportare per superare tali difficoltà? (molto importante)		
<b><u>DICOTOMIA TRA DISCIPLINA DELL'ADOZIONE NAZIONALE E DISCIPLINA DELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE</u></b>			
69	Ritiene che sia opportuno superare la dicotomia tra la disciplina dell'adozione nazionale e quella dell'adozione internazionale?	SI	NO
70	Possibilmente indicare la motivazione.		

**Si ringrazia il Presidente ed i suoi collaboratori per la cortese disponibilità**

INTERVISTA AL PROCURATORE PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI.....			
1	Nel Suo territorio è stato completamente applicato quanto previsto dall'art.2, comma 4, relativo al superamento del ricovero in istituto entro il 31 dicembre 2006 ed alla conversione in comunità di tipo familiare ?	SI	NO
2	Se NO, o non completamente, indicare il motivo.		
3	Le relazioni semestrali che gli istituti di assistenza pubblici o privati (fino al 2006) e le comunità di tipo familiare debbono trasmettere semestralmente alla Procura, ai sensi dell'art. 9 comma 2, contengono elementi utili per l'accertamento dello stato di abbandono e/o di inadeguatezza genitoriale ?	SI	NO
4	Se NO, o non completamente, indicare il motivo.		
5	La Procura ha dato finora indicazioni alle strutture residenziali in merito alla stesura delle relazioni semestrali ai sensi dell'art.9, comma 2 ?	SI, in collaborazione con la Regione o Provincia autonoma	NO
		SI, autonomamente	
6	Se NO, o non completamente, indicare il motivo.		
7	Per quanto riguarda le ispezioni ai sensi dell'art.9, comma 3, vi sono difficoltà od ostacoli da segnalare?	SI	NO
8	Se SI, cortesemente, indicare il/i motivi e le possibili soluzioni.		
9	Sono state effettuate ispezioni straordinarie?	SI	NO
10	Se SI, cortesemente, indicare in positivo ed in negativo le situazioni riscontrate.		

**Si ringrazia il Procuratore ed i suoi collaboratori per la cortese disponibilità**

PAGINA BIANCA

## **Capitolo 2**

### **Adozione e bambine e bambini fuori dalla famiglia di origine: i dati sul fenomeno**

#### **Premessa**

Il capitolo illustra e commenta i dati disponibili sui fenomeni oggetto della presente Relazione. Accanto alle statistiche ufficiali rese disponibili dal Ministero della giustizia, si presentano anche i risultati dell'indagine nazionale sui bambini e gli adolescenti che vivono l'esperienza dell'accoglienza fuori dalla famiglia di origine, promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nonché gli esiti di un percorso sperimentale di lavoro con bambini e ragazzi in comunità o in affidamento familiare. Chiude il capitolo un paragrafo che descrive obiettivi e stato di attuazione del progetto S.In.Ba. - Sistema Informativo sulla cura e la protezione dei Bambini e della loro famiglia – promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con affidamento del coordinamento alla Regione Campania.

#### **1. L'adozione nazionale e internazionale in Italia: dimensione e caratteristiche**

##### **1.1 L'adozione nazionale**

Nel periodo 2004-2011 il numero di decreti di adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/83 oscillano mediamente attorno ai mille casi annui, con un picco massimo di 1.150 casi registrato nel 2005. Per la valutazione della cifra complessiva del fenomeno adottivo nazionale, alle adozioni citate si devono aggiungere le adozioni in casi particolari secondo quanto stabilito dall'art. 44, della legge n. 184/83, che, sempre nello stesso arco temporale, risultano mediamente 650 l'anno.

Maggiormente fluttuanti risultano gli andamenti dei minori in stato di adottabilità ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge 184/93 e ancor più delle domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge 184/93, che presentano entrambe una drastica riduzione dei casi annui nei più recenti anni di monitoraggio. Nel dettaglio:

- i minori in stato di adottabilità segnano un aumento del %32, passando dai 1.064 minori del 2004 al valore massimo di 1.405 del 2008, e una successiva flessione che attesta i casi sui 1.177 nel 2011, con una riduzione percentuale nel periodo 2008-2011 del 16%;
- le domande di adozione nazionale passano da 13.702 del 2004 a 16.538 del 2006 per un incremento percentuale nel periodo considerato del 20%, per conoscere una successiva forte flessione che attesta le domande su un valore di 8.895, con un riduzione percentuale nel periodo 2006-2011 del 46%.

**Tavola 1 - Procedimenti e provvedimenti in materia di adozione nazionale. Indicatori – Anni 2004-2011**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>(b)</sup>	2010	2011 <sup>(a)</sup>
Domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/93	13.702	14.792	16.538	14.815	12.092	12.672	11.075	8.895
Dichiarazioni di adottabilità ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge n. 184/93	1.064	1.168	1.270	1.345	1.405	1.313	1.177	1.177
Decreti di adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/93	972	1.150	997	1.133	983	990	932	909
Decreti di adozione nazionale ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184/93 lett. a-d	673	638	613	686	711	671	644	650
Decreti di adozione nazionale legittimante per 100 domande di adozione nazionale legittimante	7,1	7,8	6,0	7,6	8,1	7,8	8,4	10,2
Domande di adozione nazionale legittimante per ogni minore dichiarato adottabile	12,9	12,7	13,0	11,0	8,6	9,7	9,4	7,6
Decreti di adozione nazionale legittimante ogni 100 dichiarazioni di adottabilità	92,0	117,7	122,2	90,6	91,4	98,5	78,5	84,2

(a) Dati provvisori. Manca inoltre il dato del Tpm di Salerno.

(b) I dati del Tpm di Napoli sono relativi ai primi tre trimestri dell'anno.

Fonte: Ministero di Giustizia

I dati a disposizione evidenziano dunque il divario esistente tra le domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante (ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/93) e i minori dichiarati in stato di adottabilità (ai sensi dell'artt. 11 e 12 della legge 184/93). Un divario altresì che per il proporzionale maggior declino del numero di domande di disponibilità all'adozione rispetto ai minori adottabili, si è fortemente ridotto nel tempo ed è ad oggi quantificabile in 7 domande di adozione ogni minore dichiarato in stato di adottabilità (erano 12 nel 2004). Al riguardo è utile precisare che per una corretta valutazione del rapporto tra i minori adottabili ed effettiva richiesta di adozione occorrerebbe passare dal numero di domande di adozione alle coppie che le hanno presentate – dato a oggi non disponibile –, considerando che una stessa coppia può presentare domanda di adozione nazionale in uno o più Tribunali per i minorenni italiani. Ciò significa che il rapporto di sette a uno è da rivedere al ribasso, ciononostante resta evidente come la richiesta di adozione nazionale – coppie o domande che siano – è senza dubbio superiore al numero di minori in stato di adottabilità.

Strettamente connesso a quanto sin qui detto è un'ulteriore elemento di criticità relativo al rapporto tra i decreti di adozione e le domande di disponibilità all'adozione (entrambi riferiti all'art. 22 della legge n. 184/93), che conta, mediamente nel periodo 2004-2011, 8 decreti di adozione ogni 100 domande di adozione nazionale, con un picco in alto proprio nel 2011 con un valore di 10.

Sotto una diversa prospettiva di sguardo, confortante risulta la lettura del fenomeno se si prende in considerazione l'incidenza annua dei decreti di adozione nazionale legittimante (ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/93) rispetto ai minori dichiarati in stato di adottabilità dai Tribunali per i minorenni italiani (ai sensi dell'artt. 11 e 12 della legge 184/93), mediamente, infatti, ogni anno si contano oltre 90 decreti di adozione nazionale ogni 100 minori dichiarati adottabili. È evidente, in linea di principio, che i decreti di adozione nazionale emessi nell'anno non si riferiscono necessariamente ai bambini dichiarati adottabili nello stesso anno, ma è da rimarcare come la maggioranza dei minori dichiarati adottabili trova una famiglia adottiva in un tempo ridotto. Resta comunque una percentuale di minori dichiarati in stato di adottabilità, niente affatto irrilevante, per i quali motivazioni di ordine procedimentale e principalmente caratteristiche (età elevate, disabilità ecc.) scarsamente rispondenti ai desiderata delle coppie richiedenti adozione rendono il percorso dell'adozione più lungo e complicato.

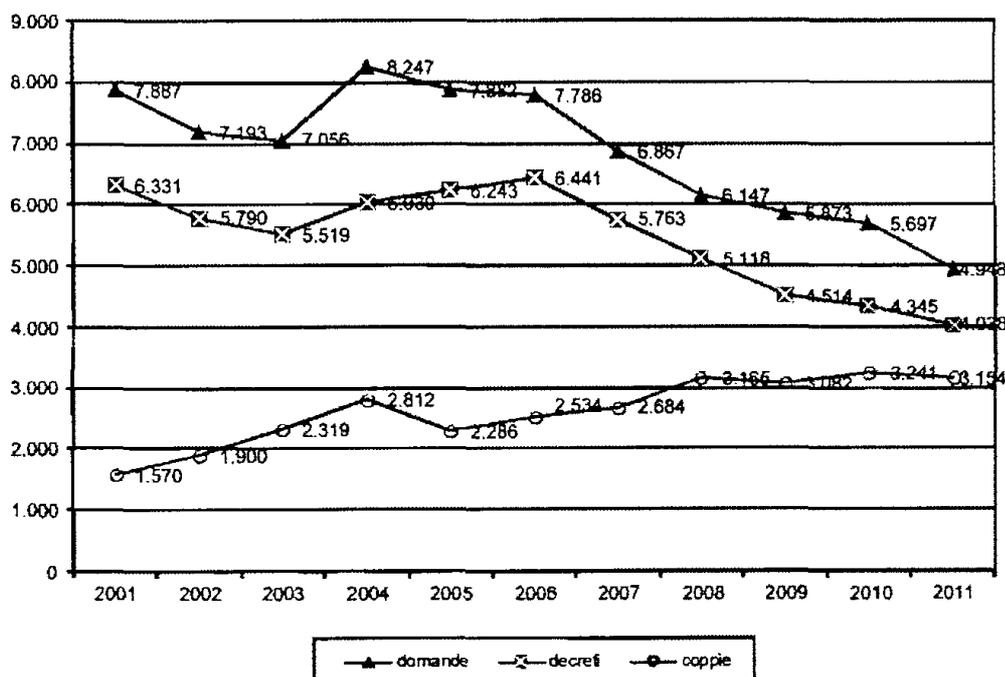
## 1.2 L'adozione internazionale

La crescita del ricorso all'adozione, e di quella internazionale in particolare, è frutto di una crescente sensibilità delle famiglie verso i bambini abbandonati, nonché di una risposta, nel rispetto del diritto dei bambini, alle difficoltà di procreazione delle coppie. Oltre i due terzi delle coppie italiane richiedenti adozione, anche in virtù della notoria difficoltà di accedere alla adozione nazionale, presenta entrambe le domande, nazionale e internazionale, al fine di ottimizzare le proprie possibilità di adottare.

Nel periodo 2001-2011, sono pervenute ai Tribunali per i Minorenni 75.583 domande di disponibilità e idoneità all'adozione internazionale, contestualmente l'80% delle coppie richiedenti, in media, ottiene il decreto di idoneità – incidenza che cresce ulteriormente attraverso i decreti emessi in Corte d'Appello.

Se, nel corso degli anni, il successo adottivo delle coppie che sono in possesso del decreto di idoneità all'adozione, almeno sino al 2007 è mediamente intorno al 30-35%, dal 2008 in poi risulta ben più alto e passa dal 60% dello stesso 2008 all'80% del 2011. Tale dinamica è il frutto della contemporanea drastica riduzione del numero di decreti di idoneità emessi nella sostanziale crescita del numero di coppie che hanno perfezionato il percorso adottivo con l'ingresso di un bambino – va d'altro canto segnalato che nel 2012 si assiste a una riduzione significativa delle coppie adottive che risultano pari a 2.469.

**Figura 1 - Domande di disponibilità<sup>(a)</sup> all'adozione internazionale, decreti di idoneità<sup>(b)</sup>, coppie che hanno portato a termine il percorso adottivo<sup>(c)</sup>. Italia – Anni 2001-2011<sup>(c)</sup>**



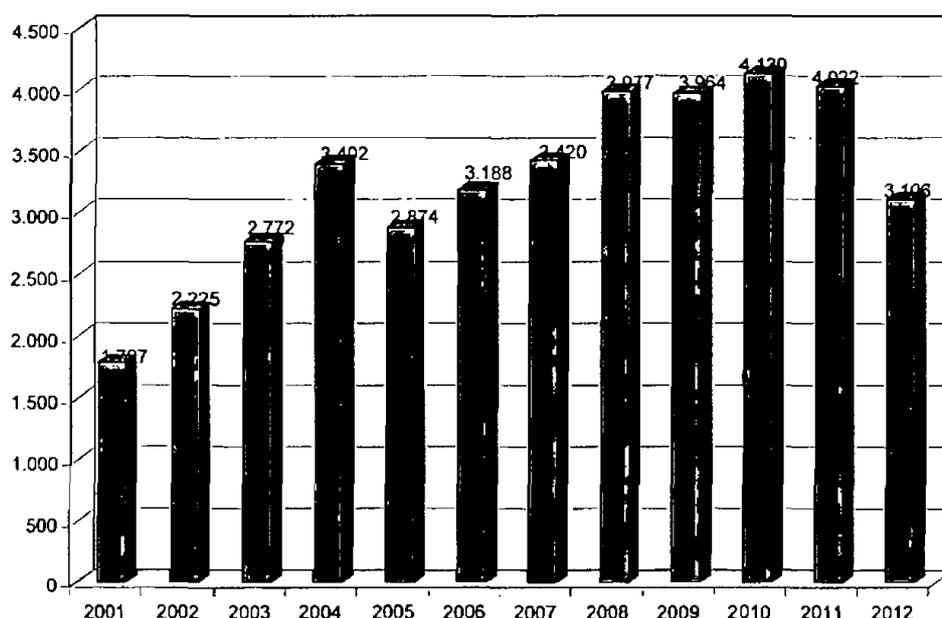
(a) Fonte: Ministero di Giustizia

(b) Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

(c) I dati 2011 delle domande e dei decreti sono provvisori

Nell'arco temporale 2001-2012 di monitoraggio della Commissione per le Adozioni Internazionali risultano essere giunti in Italia attraverso l'adozione internazionale 38.877 bambini, a fronte di oltre 31mila coppie adottanti, con una crescita del numero medio di bambini adottati per coppia. L'andamento degli ingressi dei bambini stranieri a scopo adottivo ricalca la progressiva crescita negli anni già verificata tra le coppie adottive e la più recente riduzione sperimentata nell'ultimo anno di monitoraggio 2012.

**Figura 2 - Minori per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo - Anni 2001-2012**



(a) Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

In linea con i precedenti anni di monitoraggio anche nel 2011, i bambini entrati a scopo adottivo in Italia presentano una prevalenza di genere a favore dei bambini (57%) sulle bambine (43%), e una età media, crescente negli anni, e pari a 6,1 anni. Nel dettaglio, la distribuzione percentuale dei minori adottati indica che il 45,2% ha un'età compresa fra 5 e 9 anni, il 36,1% fra 1 e 4 anni, il 13,3% pari o superiore a 10 anni e l'5,4% inferiore all'anno d'età.

Se nel corso degli anni si è assistito ad una progressiva riduzione degli ingressi di bambini a scopo adottivo provenienti dai Paesi europei, nel corso del 2011 le principali nazioni di provenienza dei bambini adottati risultano la Federazione Russa (19,4%) e la Colombia (13,8%). Incidenze rilevanti si registrano anche per il Brasile (7,6%), l'Ucraina (7,4%), l'Etiopia (7,4%), la Polonia (4,5%), l'India (3,7%), la Bielorussia (3,6%), la Cina (3,5%), il Vietnam (3,5%) e la Repubblica democratica del Congo (3%).

## **2. L'indagine campionaria sui bambini fuori dalla famiglia di origine, accolti in affidamento familiare o in comunità**

### **2.1 Metodologia dell'indagine**

A distanza di poco più di dieci anni dalle esperienze di ricerca censuaria del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e dall'entrata in vigore della legge 149/2001, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha promosso un'indagine nazionale sui bambini e gli adolescenti che vivono l'esperienza dell'accoglienza fuori dalla famiglia di origine – realizzata dallo stesso Centro nazionale – per aggiornare il quadro di conoscenza soprattutto in termini di accuratezza e dettaglio delle informazioni, di comparare nel tempo il fenomeno e di fornire un valido supporto conoscitivo per il miglior sviluppo del Sistema Informativo sulla cura e la protezione dei Bambini e della loro famiglia (S.In.Ba.) dello stesso Ministero, oltre che, in una prospettiva più ampia, per favorire una programmazione delle politiche di settore sempre più appropriata.

Al fine di conseguire gli obiettivi conoscitivi posti, è stata attuata un'indagine campionaria rappresentativa a livello regionale sia per l'accoglienza nei servizi residenziali socioeducativi che per l'affidamento familiare, il cui periodo di riferimento è stato individuato nell'anno 2010.

#### **A. GLI STRUMENTI DELLA RILEVAZIONE**

La raccolta delle informazioni relative all'accoglienza si è realizzata tramite quattro schede di rilevazione distinte:

- **un questionario rivolto ai servizi residenziali socioeducativi** che indaga: le caratteristiche strutturali del servizio, l'organizzazione e le modalità operative; le caratteristiche principali di tutti i soggetti accolti al 31/12/2010 e di tutti i dimessi nell'anno;
- **un questionario individuale rivolta ai soggetti presenti nei servizi residenziali** che rileva: informazioni aggiuntive di approfondimento su una selezione di soggetti presenti al 31/12/2010;
- **un questionario rivolto ai servizi territoriali** che indaga: le caratteristiche strutturali del servizio, l'organizzazione e le modalità operative; le caratteristiche principali di tutti i soggetti accolti al 31/12/2010 e di tutti i dimessi nell'anno;
- **un questionario individuale rivolto ai soggetti in affidamento familiare** che rileva: informazioni aggiuntive di approfondimento su una selezione di soggetti presenti al 31/12/2010.

La definizione e l'elaborazione degli strumenti di rilevazione sono state effettuate dalla équipe di ricerca rifacendosi alla letteratura esistente e ai dati già in possesso del Centro nazionale.

Al fine di analizzare criticamente tutti gli aspetti dei questionari predisposti, gli strumenti sono stati validati attraverso la realizzazione di alcuni pre-test sia nei servizi residenziali che territoriali. In linea con le aspettative, la realizzazione dei pre-test è stata molto utile per riesaminare i questionari al fine di definire strumenti il più possibile capaci di rilevare le informazioni di interesse.

**B. IL CAMPIONAMENTO**

Per i servizi residenziali il campionamento è stato definito sulla base della lista completa e il più possibile aggiornata dei servizi presenti sul territorio nazionale, rispettando la distribuzione regionale per tipologia degli stessi, così come definiti dal Nomenclatore degli interventi e dei servizi sociali (comunità familiari, comunità socioeducative, alloggio ad alta autonomia, servizi di accoglienza per bambino/genitore, strutture di pronta accoglienza, comunità multiutenza, comunità educativo e psicologico). Gli elenchi sono stati verificati e integrati laddove necessario anche con informazioni derivanti da indirizzari utilizzati in precedenti rilevazioni, da interlocuzioni dirette con i referenti regionali e da verifiche dirette e telefoniche con il territorio.

Data la relativa esiguità dell'universo di riferimento di alcune realtà regionali si è ipotizzato un campionamento non proporzionale per regione con una alta frazione di campionamento specie nelle realtà di più contenute dimensioni del fenomeno, così da poter contare anche in queste ultime su stime robuste del fenomeno in studio.

A fronte dei 550 servizi residenziali previsti nel campione teorico sono state raccolte informazioni per 661 servizi — dunque oltre il 120% di quanto preventivato —, elemento quest'ultimo di qualità della rilevazione e che ha permesso di migliorare l'efficienza delle stime sia in ambito nazionale che regionale. Complessivamente, il campione di servizi intervistati copre complessivamente il 24% del totale dei servizi residenziali presenti sul territorio nazionale.

**Tavola 1 - Esito della campagna di rilevazione dei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma**

Regioni e Province autonome	Campione effettivo dei servizi residenziali	% di copertura del campione teorico	% di copertura sull'universo dei servizi residenziali
Piemonte	38	126,7	17,5
Valle d'Aosta	3	150,0	100,0
Lombardia	64	87,7	13,9
Provincia Bolzano	18	120,0	56,3
Provincia Trento	20	100,0	41,7
Veneto	41	102,5	17,4
Friuli-Venezia Giulia	17	113,3	40,5
Liguria	20	100,0	33,9
Emilia-Romagna	71	177,5	24,7
Toscana	30	100,0	26,3
Marche	31	155,0	38,8
Umbria	22	146,7	55,0
Lazio	41	102,5	20,6
Abruzzo	17	113,3	44,7
Molise	10	100,0	83,3
Campania	64	160,0	19,1
Puglia	32	106,7	25,8
Basilicata	15	100,0	57,7
Calabria	19	95,0	21,6
Sicilia	65	162,5	23,4
Sardegna	23	115,0	51,1
<b>Italia</b>	<b>661</b>	<b>120,2</b>	<b>23,9</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Per i servizi territoriali titolari del servizio di affidamento familiare, sono stati campionati e intervistati 558 servizi dislocati nelle 21 Regioni e Province autonome. Complessivamente i servizi territoriali coinvolti coprono circa il 30% dei Comuni italiani e una popolazione minorile residente pari al 56% della popolazione minorile complessiva residente nel Paese.

**Tavola 2 - Esito della campagna di rilevazione dei servizi territoriali per Regione e Provincia autonoma**

Regioni e Province autonome	Campione effettivo dei servizi territoriali	% di Comuni interessati dai questionari dei servizi territoriali intervistati	% di copertura della popolazione minorile
Piemonte	21	39,4	58,8
Valle d'Aosta	4	100,0	100,0
Lombardia	43	21,0	39,0
Provincia Bolzano	13	67,2	81,0
Provincia Trento	9	62,7	76,0
Veneto	21	74,5	79,4
Friuli-Venezia Giulia	15	13,8	85,6
Liguria	26	23,8	66,9
Emilia-Romagna	33	28,2	55,1
Toscana	19	43,6	71,5
Marche	24	18,4	46,4
Umbria	25	27,2	73,9
Lazio	66	21,7	70,2
Abruzzo	16	22,3	51,1
Molise	16	41,2	68,0
Campania	40	16,2	38,3
Puglia	36	14,0	40,9
Basilicata	27	26,0	59,4
Calabria	20	7,8	32,6
Sicilia	65	21,0	48,9
Sardegna	19	9,0	35,1
<b>Italia</b>	<b>558</b>	<b>29,8</b>	<b>56,0</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

### C. LA REALIZZAZIONE DELL'INDAGINE

La campagna di rilevazione delle informazioni si è svolta nell'arco di sette mesi e precisamente da giugno 2011 a gennaio 2012. I rilevatori coinvolti, appositamente formati, sono stati complessivamente 46 così distribuiti sul territorio: 2 impegnati in Piemonte, 1 in Valle d'Aosta, 4 in Lombardia, 1 nella Provincia autonoma di Trento, 1 nella Provincia autonoma di Bolzano, 3 nel Veneto, 2 nel Friuli Venezia Giulia, 1 in Liguria, 4 in Emilia-Romagna, 2 in Toscana, 1 in Umbria, 1 nelle Marche, 3 nel Lazio, 1 in Abruzzo, 4 in Campania, 2 in Puglia, 1 in Basilicata, 1 in Molise, 3 in Calabria, 5 in Sicilia e 2 in Sardegna. Per lo più sono stati scelti tra quanti avevano già in precedenza lavorato ad altre indagini del Centro nazionale, e con un'attenzione particolare a dare precedenza a coloro che vantavano una specifica competenza sul tema dei bambini e degli adolescenti fuori dalla famiglia di origine; molti sono stati dunque reclutati tra gli operatori dei coordinamenti nazionali delle comunità residenziali, CNCA e CNCM.

La raccolta delle informazioni ha avuto luogo presso il servizio e si è realizzata tramite intervista diretta "faccia a faccia" ai referenti dei servizi. Le strategie adottate per la rilevazione, in particolare l'invio di una lettera di presentazione dell'indagine a firma del

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, hanno agevolato il lavoro sul campo e garantito un alto livello di affidabilità delle informazioni rilevate.

I rilevatori sono stati costantemente supportati e coordinati dall'équipe di ricerca del Centro nazionale in relazione alle problematiche incontrate sul campo e ai conseguenti correttivi da adottare.

Una volta avuta la disponibilità dei primi questionari compilati, l'équipe di ricerca ha avviato le operazioni di controllo e validazione degli stessi, attività che hanno implicato uno stretto lavoro di raccordo con i rilevatori e l'eventuale richiesta aggiuntiva di informazioni ai servizi rispondenti. Parallelamente è stata avviata l'immissione dei dati attraverso l'utilizzo della lettura ottica dei questionari al fine di velocizzare le operazioni di implementazione del database da elaborare. Conclusa la fase di immissione sono state effettuate ulteriori operazioni di controllo sulla coerenza interna dei dati al fine di evidenziare errori ed incongruenze, e sono state compiute le relative correzioni. Per le stime di livello nazionale è stato applicato un sistema di pesi appropriato che ha permesso di dare minor rilevanza alle osservazioni dei servizi delle regioni di piccole dimensioni (ad altissima frazione di campionamento) e maggior rilevanza alle osservazioni dei servizi delle regioni di grandi dimensioni (a più bassa frazione di campionamento). Successivamente i dati elementari pesati sono stati sottoposti ad analisi statistica per la produzione delle elaborazioni utili alla stesura dei report di analisi.

L'indagine è stata progettata dagli esperti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dagli esperti del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con i referenti del Cisis – Gruppo di lavoro Politiche Sociali e condotta da un'équipe di ricerca dell'Istituto degli Innocenti di Firenze.

Un ringraziamento va a quanti hanno reso possibile la realizzazione dell'indagine: i referenti regionali per i materiali messi a disposizione, i referenti dei servizi territoriali e residenziali per le informazioni che hanno fornito, i rilevatori per la professionalità e la dedizione dimostrata.

## **2.2 I risultati dell'indagine campionaria**

### **2.2.1 I DATI GENERALI**

#### *La stima del fenomeno*

Al 31 dicembre 2010, i minorenni accolti temporaneamente presso i servizi residenziali familiari e socioeducativi e le famiglie affidatarie sono 29.309. Una popolazione che comprende una piccola quota di adolescenti minorenni sottoposti a provvedimento penale e accolti in "misura alternativa alla detenzione" (352).

In termini relativi la condizione di "fuori famiglia" interessa nel nostro Paese poco meno di 3 bambini e ragazzi di 0-17 anni ogni 1.000 coetanei (tav. 3).

**Tavola 3 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine (stime e tasso). Al 31 dicembre 2010**

Regioni e ripartizioni territoriali	Bambini e ragazzi fuori famiglia al 31 dicembre 2010	Bambini e ragazzi fuori famiglia per 1.000 residenti di 0-17 anni
Piemonte	2.310	3,4
Valle d'Aosta	59	2,8
Lombardia	4.500	2,7
Bolzano	280	2,8
Trento	335	3,5
Veneto	2.075	2,5
Friuli Venezia Giulia	365	2,0
Liguria	1.060	4,7
Emilia-Romagna	2.465	3,5
Toscana	1.900	3,4
Marche	730	2,9
Umbria	460	3,3
Lazio	2.560	2,7
Abruzzo	350	1,6
Molise	95	1,9
Campania	2.510	2,2
Puglia	2.000	2,7
Basilicata	240	2,5
Calabria	880	2,5
Sicilia	3.310	3,5
Sardegna	825	3,3
Nord-ovest	7.929	3,1
Nord-est	5.520	2,9
Centro	5.650	3,0
Sud	4.075	1,6
Isole	4.135	3,5
<b>Italia</b>	<b>29.309</b>	<b>2,9</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Le differenze territoriali non sono trascurabili: accanto ad alcune regioni in cui sono coinvolti più di 3,5 minorenni ogni mille (Liguria, Provincia di Trento ed Emilia-Romagna) vi sono regioni in cui tale incidenza scende al di sotto del 2 per mille (Friuli Venezia Giulia, Molise, Abruzzo). Le ragioni di questa forte differenziazione sono diverse. Richiamano sia aspetti legati alla diffusione e alla organizzazione dei servizi sociali e sociosanitari nel territorio sia aspetti culturali specifici.

In una prospettiva di sguardo più ampia l'insieme dei bambini e dei ragazzi lontani dalla propria famiglia si compone non soltanto dei soggetti rilevabili in una data precisa (in questo caso a fine anno), ma anche di tutti quei bambini e quei ragazzi dimessi nell'anno e non più presenti al 31 dicembre (tav. 4). Tale stima del fenomeno complessivo – fino ad oggi rimasta in ombra – indica in poco meno di 40mila i bambini e ragazzi di 0-17 anni che hanno vissuto nel corso del 2010 l'esperienza di vivere al di fuori della propria famiglia di origine. Un fenomeno che tocca mediamente poco meno di 4 minorenni ogni 1.000 residenti.

**Tavola 4 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine (Stime e tasso) Dall'1 gennaio 2010 al 31 dicembre 2010**

Regioni e Ripartizioni territoriali	Bambini e ragazzi fuori famiglia dal 1° gennaio al 31 dicembre 2010	Bambini e ragazzi fuori famiglia per 1.000 residenti di 0-17 anni
Piemonte	3.219	4,7
Valle d'Aosta	81	3,8
Lombardia	5.973	3,6
Bolzano	373	3,7
Trento	505	5,2
Veneto	2.865	3,4
Friuli Venezia Giulia	521	2,8
Liguria	1.258	5,6
Emilia-Romagna	3.599	5,2
Toscana	2.348	4,1
Marche	1.131	4,5
Umbria	605	4,3
Lazio	3.599	3,8
Abruzzo	484	2,3
Molise	121	2,5
Campania	3.515	3,0
Puglia	2.742	3,7
Basilicata	312	3,2
Calabria	1.158	3,3
Sicilia	4.316	4,6
Sardegna	971	3,9
<b>Nord-ovest</b>	<b>10.531</b>	<b>4,1</b>
<b>Nord-est</b>	<b>7.863</b>	<b>4,1</b>
<b>Centro</b>	<b>7.683</b>	<b>4,0</b>
<b>Sud</b>	<b>5.591</b>	<b>2,1</b>
<b>Isole</b>	<b>5.287</b>	<b>4,4</b>
<b>Italia</b>	<b>39.698</b>	<b>3,9</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Se si passa a considerare il flusso annuale delle accoglienze nel corso del 2010, risultano entrati/avviati 13.220 casi e conclusi/dimessi 10.389 con un saldo attivo degli entrati/avviati.

In una prospettiva storica, che abbraccia l'andamento dei fuori famiglia di origine a tutto il secolo scorso, non ci sono margini di dubbio rispetto al fatto che il fenomeno risulti in fortissima riduzione, ma restringendo il campo e attualizzando il confronto all'ultimo decennio l'andamento cambia di segno e indica una crescita significativa (tav. 5).

**Tavola 5 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine: confronto Anni 1998-1999 e stime Anno 2010. Italia**

Anni	Bambini e ragazzi fuori famiglia al 31 dicembre		Bambini e ragazzi fuori famiglia dall'1 gennaio al 31 dicembre	
	totale	tasso per 1.000 0-17enni residenti	totale	tasso per 1.000 0-17enni residenti
1998-1999	23.636	2,3	33.042	3,2
2010	29.309	2,9	39.698	3,9

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Rispetto ai dati rilevati nel 1998 e nel 1999<sup>2</sup>, il fenomeno è cresciuto sia che si guardi all'istantanea di fine anno, sia che si osservi l'ammontare complessivo annuo delle accoglienze. Nel primo caso l'incremento è del 24%, ovvero da 23.636 a 29.309, pari a un tasso che, in sostanziale costanza della popolazione minorile, passa dal 2,3 per mille al 2,9. Nel secondo caso l'ammontare complessivo annuo aumenta del 20%, ovvero da 33.042 a 39.698, pari a un tasso che passa dal 3,2 per mille al 3,9.

Va notato, come si vedrà con maggiore dettaglio più avanti, che tutto l'incremento nel numero delle accoglienze è dovuto all'aumento del ricorso all'affidamento familiare. Infatti, mentre i collocamenti in comunità sono rimasti nel periodo pressoché pari a quelli registrati nel 1998, il numero degli inserimenti in famiglia è aumentato del 52%. Ciò ha portato nel tempo a un sostanziale allineamento tra i numeri degli accolti nelle strutture residenziali (14.781 minorenni) e nelle famiglie affidatarie (14.528).

D'altro canto, però, i dati dei più recenti monitoraggi<sup>3</sup> evidenziano – pur nella difformità delle rilevazioni attuate in queste occasioni riguardanti il 2007 e il 2008 – che il fenomeno dell'accoglienza fuori dalla famiglia di origine, numericamente parlando, è negli ultimi anni entrato in una fase di stabilità.

#### *Le principali caratteristiche degli accolti*

La presenza straniera sul totale dei bambini e dei ragazzi fuori dalla propria famiglia è cresciuta considerevolmente negli anni passando da poco meno del 10% del 1998-1999 al 22% del 2010. In alcune regioni la loro presenza assume una consistenza particolarmente rilevante: Emilia-Romagna (38%), Toscana (35%), Provincia di Trento (31%), Veneto (31%), Marche (31%). È infine da segnalare come poco meno del 21% del totale degli stranieri – ovvero circa il 4% del totale dei “fuori famiglia” – siano minori stranieri non accompagnati. Tra i bambini e i ragazzi di 0-17 anni temporaneamente lontani dalla propria famiglia di origine si riscontra una leggera prevalenza (54%) di genere dei maschi rispetto alle coetanee; un dato da mettere in relazione anche con la più forte presenza maschile (60%) tra gli stranieri.

Poco meno di un bambino accolto su dieci presenta una qualche forma di disabilità certificata. Nel dettaglio, il 7% presenta una disabilità psichica, poco più del 2% una disabilità plurima, poco più dell'1% una disabilità fisica e lo 0,4% una disabilità sensoriale. Tutte le diverse fasi del corso di vita di bambine e bambini sono toccate da questo

<sup>2</sup> Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, Quaderno 24, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002; Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori famiglia. Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia*, 1998, Quaderno 9, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999.

<sup>3</sup> Si tratta delle rilevazioni promosse dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza in collaborazione con le Regioni e le Province autonome; cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Bambini fuori dalla famiglia di origine. Dimensione, caratteristiche, sistemi di raccolta dati*, Quaderno della ricerca sociale, n. 9.

fenomeno, in particolare le età preadolescenziali e adolescenziali – pur se con alcuni distinguo regionali – così come emerge nelle due misurazioni della distribuzione per classe di età degli accolti all'inizio dell'accoglienza e attualizzata al 31 dicembre 2010. La distribuzione secondo l'età di inizio dell'accoglienza dei bambini e ragazzi presenti al 31 dicembre 2010 ha un picco nella classe 6-10 anni, mentre la distribuzione dei presenti a fine anno 2010 fotografati alla stessa data presentano un picco in corrispondenza della classe 14-17, quale conseguenza diretta delle durate di permanenza in accoglienza.

I periodi di permanenza degli accolti presentano una differenziazione notevole.

Accanto a bambini e ragazzi che sono in accoglienza da pochi giorni, ci sono altri che lo sono da anni. Tra i presenti al 31 dicembre 2010, la quota di quanti sono stati accolti negli ultimi tre mesi è 9,1%, da 3 mesi a 12 mesi esatti è del 23,8%, da 12 mesi a 24 mesi esatti è del 19%, da 24 mesi a 48 mesi esatti è del 22%, mentre sono il 26% quanti sono accolti da oltre 48 mesi.

Diversamente, basandoci sui dati relativi ai dimessi nel corso del 2010, si ha che il 28% è stato accolto per meno di 3 mesi, il 27% da 3 mesi a 12 mesi esatti, il 19% da 12 mesi a 24 mesi esatti, il 16% da 24 a 48 mesi esatti e il 10% è stato accolto da oltre 48 mesi.

I dimessi nel 2010 sono stimati in poco più di 10.000 bambini e ragazzi. Le motivazioni della conclusione dell'accoglienza sono prevalentemente due: il rientro nella famiglia di origine (34%) e il passaggio a un'altra accoglienza (33%). Una quota tutt'altro che trascurabile trova una sistemazione all'interno di una famiglia adottiva attraverso il collocamento in affidamento preadottivo (7%), mentre l'8% raggiunge la vita autonoma.

Non sempre i giovani che raggiungono la maggiore età vengono dimessi. I neomaggiorenni tra i 18 e i 21 anni che rimangono accolti sono 2.844. Nel 36% dei casi si tratta di ragazzi stranieri.

#### *La specificità dei minori stranieri non accompagnati*

Un gruppo particolare di accolti è formato dai minori stranieri non accompagnati o meglio dagli adolescenti stranieri migranti "soli", visto che la maggior parte di questi si concentra pressoché in modo esclusivo tra gli 11-13 anni 12% e i 14-17 anni 87%. Al 31 dicembre 2010, la loro presenza presso i servizi residenziali familiari e socioeducativi e le famiglie affidatarie è stimabile in 1.300 unità. Essi rappresentano il 4,4% del totale dei bambini e dei ragazzi fuori dalla famiglia, e un consistente 22% del totale degli stranieri presenti nei servizi residenziali familiari e socio educativi e presso le famiglie affidatarie. La loro presenza è fortemente polarizzata al punto che l'88% degli stessi è accolto in un servizio residenziale mentre una quota residuale del 12% trova accoglienza presso famiglie affidatarie.

Secondo l'Anci<sup>4</sup>, nel corso del 2010, i minori stranieri non accompagnati risultavano pari a 4.558. La variegata presenza in Italia di questo gruppo, per i quali i Comuni avevano attivato degli interventi (di accoglienza, di sostegno, di consulenza, di orientamento legale, sociale o educativo, ecc.), appare del tutto coerente con la distribuzione regionale dei presenti a fine anno rilevata nella presente indagine (coefficiente di correlazione  $\rho=0.8$ ).

<sup>4</sup> Anci, Dipartimento Welfare, Immigrazione, Scuola, *Compendio al IV Rapporto Anci 2011 sulle politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*.

### 2.2.2 I BAMBINI E LA LORO FAMIGLIA

Ogni bambino ha il diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia. 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. A tal fine la legge 149/2001 richiede che siano disposti interventi di sostegno e di aiuto fine a favore della famiglia. Questi sono i principi fondamentali della legge e in linea con essi l'indagine ha cercato di capire anche quali siano le caratteristiche delle famiglie di origine dei bambini e quali rapporti si mantengono nel corso del tempo. Le schede di rilevazione hanno cercato di raccogliere alcuni dati salienti sui genitori e sui rapporti intercorrenti con il bambino. Le informazioni raccolte sono elementi di conoscenza non scontati che testimoniano della capacità di documentare gli interventi da parte degli operatori del sociale.

Nell'indagine appena conclusa, esiste una differenza, che si osserva anche negli interventi sul campo, tra le informazioni disponibili riferite ai due genitori: sono maggiori le informazioni sulle madri, il soggetto più direttamente coinvolto negli interventi, mentre i padri rimangono figure sfumate, sono il genitore di cui più spesso mancano notizie di base — dall'età alla condizione lavorativa —, e che gli operatori faticano di più a mettere a fuoco anche al fine di impostare il progetto educativo individuale del bambino.

Pressoché tutti i bambini hanno una famiglia o almeno un genitore. Uno su 100 è orfano di entrambi i genitori, ma molto più alta è la percentuale di coloro i quali sono orfani di padre, pari a 8%; il 5% non ha la madre.

#### *La fratria fuori famiglia*

Gli interventi di protezione messi in atto dai servizi coinvolgono nuclei in cui sono presenti più bambini, che diventano spesso destinatari di analoghe misure di tutela.

Il 63% dei bambini ha fratelli o sorelle, e ben il 53% dei bambini censiti ha uno o più fratelli, o sorelle anch'essi accolti: uno su quattro proviene da nuclei familiari in cui sono stati allontanati almeno 3 bambini. L'analisi per regione rivela che la Sicilia ha la più alta percentuale di situazioni caratterizzate dall'accoglienza di 3 o più fratelli e sorelle (44% dei bambini); seguono la Campania (38%) e la Puglia (34%) (tav. 6).

L'organizzazione degli interventi da parte dei servizi è tale che, se i bambini non sono collocati nella medesima struttura o famiglia affidataria, si tende a mantenerli in contatto con una certa frequenza: il 40% si incontra almeno una volta la settimana, il 25% più volte al mese. In alcuni casi i rapporti si fanno però più rarefatti: per il 18% dei bambini gli incontri si riducono ad alcune volte durante l'anno, ma il 18% perde quasi del tutto i contatti con i fratelli.

Tavola 6 - Numero figli fuori dalla famiglia, compreso il figlio/a in accoglienza (valori percentuali)

Regione	1 figlio	2 figli	3 figli	4 figli e più	Totale
Piemonte	54	30	9	7	100
Valle d'Aosta	61	21	16	2	100
Lombardia	51	27	12	10	100
Bolzano	45	30	17	8	100
Trento	51	30	17	2	100
Veneto	57	24	12	7	100
Friuli Venezia Giulia	59	27	8	6	100
Liguria	50	29	13	8	100
Emilia-Romagna	56	30	9	5	100
Toscana	57	27	8	8	100
Marche	55	27	11	7	100
Umbria	48	36	10	6	100
Lazio	49	26	13	12	100
Abruzzo	50	31	10	9	100
Molise	39	31	11	19	100
Campania	37	25	18	20	100
Puglia	37	29	22	12	100
Basilicata	40	33	14	13	100
Calabria	32	39	20	9	100
Sicilia	28	28	24	20	100
Sardegna	49	30	14	7	100
Italia	47	28	14	10	100

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

*I genitori: la presenza di nuclei familiari stranieri, l'assenza del padre*

Il 18% delle coppie genitoriali ha cittadinanza straniera; le coppie miste sono pari all'8% delle coppie totali. Le differenze territoriali sono sensibili per macro aggregati: la cittadinanza straniera di uno o entrambi i genitori è più diffusa nelle regioni del Centro e del Nord, rispetto a quelle del Sud. Le regioni con la maggiore presenza di bambini appartenenti a nuclei familiari con uno o entrambi i genitori con cittadinanza straniera sono la Toscana, l'Emilia-Romagna, la Provincia autonoma di Trento, il Veneto e le Marche.

Tavola 7 - Cittadinanza dei genitori (valori percentuali)

Regione	PADRE				MADRE			
	italiana	straniera	non conosciuta	Totale	italiana	straniera	non conosciuta	Totale
Piemonte	78	17	5	100	77	23	0	100
Valle d'Aosta	72	25	3	100	64	31	5	100
Lombardia	59	29	12	100	69	29	2	100
Bolzano	78	16	6	100	83	17	0	100
Trento	62	31	7	100	64	34	2	100
Veneto	60	32	8	100	63	34	3	100
Friuli Venezia Giulia	71	23	6	100	70	28	2	100
Liguria	79	18	3	100	76	22	2	100
Emilia-Romagna	61	34	5	100	61	39	0	100
Toscana	43	36	21	100	53	47	0	100
Marche	54	33	13	100	63	34	3	100
Umbria	84	15	1	100	78	22	0	100
Lazio	65	27	8	100	66	33	1	100
Abruzzo	75	21	4	100	69	30	1	100
Molise	90	8	2	100	92	8	0	100
Campania	87	7	6	100	90	8	2	100
Puglia	89	9	2	100	90	8	2	100
Basilicata	86	7	7	100	91	8	1	100
Calabria	81	11	8	100	87	12	1	100

	PADRE				MADRE			
Sicilia	87	9	4	100	89	10	1	100
Sardegna	91	6	3	100	90	9	1	100
Italia	72	21	7	100	75	24	1	100

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Un quarto delle madri sono occupate. È occupato quasi il 37% dei padri, ma per un significativo 30% non si hanno notizie. Si tratta spesso di famiglie segnate dalla marginalità sociale: povertà, disoccupazione, breve scolarizzazione.

**Tavola 8 - Condizione lavorativa del padre (valori percentuali)**

	Occupato	In cerca di occupazione	Ritirato dal lavoro	Inabile al lavoro	Studente	Altra condizione	Non conosciuta	Totale
Italia	37	18	2	3	0	10	30	100

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

**Tavola 9 - Condizione lavorativa della madre (valori percentuali)**

	Occupata	In cerca di occupazione	Ritirata dal lavoro	Inabile al lavoro	Casalinga	Studente	Altra condizione	Non conosciuta	Totale
Italia	24	22	0	6	24	0	8	16	100

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Gli accolti mantengono rapporti costanti, almeno una volta a settimana, con la madre (40%), con il padre (30%) e con parenti entro il quarto grado (21%). Quasi un terzo dei bambini e ragazzi non ha però più alcun contatto con il padre, e il 16% con la madre.

Spesso gli incontri con i genitori avvengono in ambienti protetti alla presenza di operatori dei servizi (44%): nel 41% dei casi sono incontri con entrambi i genitori, per il 41% solo con la madre e per il 15% solo con il padre.

La famiglia di origine rimane in contatto con il bambino anche attraverso il coinvolgimento nei momenti di verifica del suo inserimento in struttura o in affidamento familiare, come descritto più avanti.

### 2.2.3 PERCHÉ SI ARRIVA ALL'ACCOGLIENZA IN CONTESTI DIVERSI DALLA PROPRIA FAMIGLIA DI ORIGINE?

L'indagine mostra un'ampia gamma di motivazioni alla base della collocazione in altro contesto rispetto alla famiglia di origine. Considerando i motivi principali più ricorrenti si ha che: il 37% dei bambini è stato allontanato per inadeguatezza genitoriale; il 9% per problemi di dipendenza di uno o entrambi i genitori; l'8% per problemi di relazioni nella famiglia; il 7% per maltrattamenti e incuria; il 6% per problemi sanitari di uno o entrambi i genitori.

Se confrontiamo le informazioni sul motivo principale, che ha condotto alla decisione di adottare una misura di protezione, con quelle raccolte in occasione delle rilevazioni del 1998 e del 1999, si scopre che al tempo, relativamente ai minori inseriti in strutture residenziali, i motivi rimandavano in maniera prevalente a situazioni di povertà materiale, innanzitutto economica (44%), ma anche abitativa (24%). Le difficoltà relazionali disfunzionali con la famiglia di origine costituivano poi, per intensità di indicazioni, il secondo motivo (32%), cui seguivano problemi lavorativi di uno o entrambi i genitori (19%), maltrattamento e incuria del minore (18%).

Tra le motivazioni dell'affidamento familiare predominavano in assoluto le condotte di abbandono e/o di grave trascuratezza della famiglia di origine, cui seguivano problemi prevalenti di tossicodipendenza e, infine, i gravi problemi economici.

Tornando ai dati attuali, i problemi relazionali e l'inadeguatezza genitoriale conservano la loro importanza anche tra i motivi secondari, ma qui appaiono con forza difficoltà contingenti dei nuclei familiari – ma che rischiano di cronicizzarsi – ovvero: problemi economici della famiglia, problemi abitativi, problemi lavorativi di uno o entrambi i genitori.

#### *La predominanza dei provvedimenti giudiziari*

L'accoglienza è nella maggioranza dei casi una misura che si adotta senza l'adesione della famiglia: siamo infatti dinanzi a un provvedimento giudiziale nel 69% dei casi; rispetto al valore medio nazionale, si distinguono per un particolare ricorso allo strumento giudiziale (a parte la Valle d'Aosta, che ha un'incidenza pari al 97%, ma su numeri contenuti) il Piemonte (80%), la Liguria (78%), la Provincia autonoma di Bolzano (76%).

**Tavola 10 - Tipo di provvedimento adottato (valori percentuali)**

Regione	amministrativo/ consensuale	giudiziale	Totale
<u>Piemonte</u>	20	80	100
<u>Valle d'Aosta</u>	3	97	100
<u>Lombardia</u>	30	70	100
<u>Bolzano</u>	24	76	100
<u>Trento</u>	31	69	100
<u>Veneto</u>	32	68	100
<u>Friuli Venezia Giulia</u>	29	71	100
<u>Liguria</u>	22	78	100
<u>Emilia-Romagna</u>	33	67	100
<u>Toscana</u>	26	74	100
<u>Marche</u>	26	74	100
<u>Umbria</u>	28	72	100
<u>Lazio</u>	37	63	100
<u>Abruzzo</u>	27	73	100
<u>Molise</u>	29	71	100
<u>Campania</u>	40	60	100
<u>Puglia</u>	35	65	100
<u>Basilicata</u>	24	76	100
<u>Calabria</u>	44	56	100
<u>Sicilia</u>	28	72	100
<u>Sardegna</u>	32	68	100
<u>Italia</u>	31	69	100

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Un bambino su 4 è stato collocato in struttura o presso famiglia affidataria in base ad una misura a protezione in via di emergenza (art. 403 cc). Per emergenza, secondo l'art. 403 del codice civile, si intende una situazione di pregiudizio del bambino che richiede un intervento immediato per salvaguardare la sua incolumità. L'intervento in emergenza può essere teso a proteggere l'integrità fisica, la salute psicofisica del bambino, da situazioni di grave pericolo anche in relazione alla sua età e capacità.

Il ricorso a questo tipo di strumento è particolarmente alto nelle regioni del Sud, specialmente in Basilicata, dove poco più di un bambino su 2 è stato destinatario di una

misura di protezione in via di emergenza; situazione analoga è in Campania; abbiamo poi la Calabria con il 38%.

**Tavola 11 - L'affidamento/l'inserimento nel servizio è stato disposto in base a una misura a protezione in via di emergenza (art. 403 cc)? (valori percentuali)**

Regione	Sì, misura da convalidare o convalidata	No	Totale
Piemonte	17	83	100
Valle d'Aosta	13	87	100
Lombardia	18	82	100
Bolzano	13	87	100
Trento	21	79	100
Veneto	21	79	100
Friuli Venezia Giulia	20	80	100
Liguria	21	79	100
Emilia-Romagna	25	75	100
Toscana	14	86	100
Marche	35	65	100
Umbria	29	71	100
Lazio	27	73	100
Abruzzo	29	71	100
Molise	14	86	100
Campania	47	53	100
Puglia	33	67	100
Basilicata	57	43	100
Calabria	38	62	100
Sicilia	30	70	100
Sardegna	29	71	100
<b>Italia</b>	<b>26</b>	<b>74</b>	<b>100</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

È utile notare che, tra i bambini e gli adolescenti destinatari di misure di accoglienza in via di emergenza, il 20% sono minori stranieri non accompagnati.

#### *Una carriera nell'accoglienza?*

Per circa il 40% dei bambini e dei ragazzi accolti non è la prima esperienza di accoglienza (53% in Valle d'Aosta, 48% Friuli Venezia Giulia); infatti, di questi: il 7% si trovava presso parenti, amici o conoscenti; proveniva invece da altre collocazioni protette quasi il 53% dei bambini: il 14% viveva con altra famiglia affidataria, circa l'11% in struttura residenziale, l'1% in struttura residenziale sanitaria e analoga percentuale in un istituto penale minorile, un 3% risultava senza fissa dimora (in parte assorbe anche minori stranieri non accompagnati), il restante proveniva da collocazioni eterofamiliari diversificate.

Circa il 4% di bambini presenta una crisi del percorso adottivo, lo 0,8% ha alle spalle un fallimento adottivo – inteso come passato decreto di adozione e attuale decreto di adottabilità – e circa il 7% è in attesa di adozione.

### 2.2.4 I LUOGHI DELL'ACCOGLIENZA

#### *Cresce l'affido familiare, rimane stabile il collocamento in comunità*

I bambini e i ragazzi temporaneamente fuori dalla loro famiglia di origine possono trovare accoglienza, secondo la normativa, in due grandi categorie di luoghi sociali: le famiglie affidatarie e le comunità residenziali familiari o a carattere familiare. Si tratta di due luoghi i cui aspetti distintivi sono definiti in ambito regionale da specifiche norme e tipologie.

In Italia, l'accoglienza temporanea di bambini è sempre stata assicurata più che altro dalle forme comunitarie, in parte anche in virtù della radicata ramificazione territoriale di quelli che un tempo erano gli orfanotrofi. Solo a partire dal 1983, la legge ha esplicitamente riconosciuto e sostenuto una forma di accoglienza diversa da quella assicurata dalle comunità residenziali, definendo lo strumento dell'affidamento familiare e individuando quindi nella famiglia, anche nella sua forma monopersonale, il luogo privilegiato dell'accoglienza stessa. Nonostante questa radicale innovazione e convinta affermazione, il numero dei bambini temporaneamente accolti presso le famiglie affidatarie è sempre stato di gran lunga inferiore a quello dei bambini collocati nelle comunità. Basti pensare che nel biennio 1998-1999 il numero dei bambini in affido rappresentava circa il 40% del totale dei bambini fuori dalla loro famiglia di origine.

La rilevazione al 31 dicembre 2010 evidenzia che le due forme di accoglienza interessano oggi, a livello nazionale, lo stesso numero di bambini, e più precisamente 14.528 in affidamento e 14.781 in comunità (tav. 12). In particolare, negli ultimi 12 anni, tutto l'incremento nel numero delle accoglienze corrisponde a un analogo incremento del ricorso all'affidamento familiare. Infatti, mentre i collocamenti in comunità sono rimasti nel periodo pressoché pari a quelli registrati nel 1998, il numero degli inserimenti in famiglia è aumentato del 52%

**Tavola 12 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare e in comunità residenziale al 31 dicembre 2010**

Regioni	In affidamento familiare	In comunità residenziale	% in affidamento sul totale
Piemonte	1.460	850	63
Valle d'Aosta	33	26	56
Lombardia	2.100	2.400	47
Bolzano	160	120	57
Trento	110	225	33
Veneto	900	1.175	43
Friuli Venezia Giulia	155	210	42
Liguria	680	380	64
Emilia-Romagna	1.250	1.215	51
Toscana	1.240	660	65
Marche	340	390	47
Umbria	230	230	50
Lazio	1.160	1.400	45
Abruzzo	110	240	31
Molise	30	65	32
Campania	1.180	1.330	47
Puglia	1.100	900	55
Basilicata	90	150	38

Regioni	In affidamento familiare	In comunità residenziale	% in affidamento sul totale
Calabria	380	500	43
Sicilia	1.260	2.050	38
Sardegna	560	265	68
<b>Italia</b>	<b>14.528</b>	<b>14.781</b>	<b>50</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Le differenze territoriali nel ricorso ai due strumenti sono estremamente sensibili. Le regioni in cui si ricorre maggiormente all'affido familiare sono: Sardegna (68%), Toscana (65%), Liguria (64%) e Piemonte (63%). In queste si rilevano circa due affidi familiari ogni collocamento in comunità. Le regioni in cui invece si ricorre principalmente al collocamento in comunità – e quindi minore è l'incidenza dell'affido – sono Abruzzo (31%), Molise (32%) e la Provincia autonoma di Trento (33%).

Nei 12 anni che separano le due rilevazioni, i passi avanti più evidenti nel favorire lo sviluppo dell'affido familiare sono stati fatti da alcune regioni del Sud come la Calabria, che dal 7% di fine anni novanta passa all'odierno 43%; oppure la Campania, che passa dal 24% al 47%, e infine il Molise, che passa dal 9% al 32%.

Per poche regioni si registra invece un'inversione di tendenza: si tratta delle Marche, la cui quota di affidi scende dal 68% al 47%, e la Valle d'Aosta che, pur con numeri molto piccoli, ridimensiona il peso degli affidamenti familiari dall'81% al 56%.

Queste diversità territoriali possono essere riconducibili all'effettiva offerta territoriale dei servizi di accoglienza, ma anche alle condizioni organizzative e operative del servizio sociale pubblico, delle culture dell'accoglienza esistenti in ciascun territorio. Elementi non necessariamente sempre tra loro intrecciati, facendo questi riferimento ad attori collettivi diversi, quali sono le famiglie, le organizzazioni del privato sociali e quelle del servizio pubblico.

### 2.2.5 LE VIE DI ACCESSO ALL'AFFIDO E ALLA COMUNITÀ

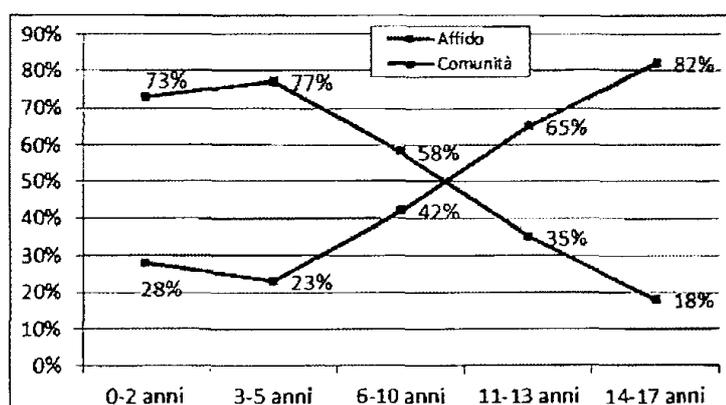
Alcune ricorrenze presenti nei dati raccolti tendono a suggerire l'esistenza di alcuni criteri di orientamento adottati dai servizi sociali territoriali nel seguire la via dell'affidamento oppure del collocamento nei servizi residenziali dei bambini. Così, i cosiddetti minori stranieri non accompagnati, sottoposti generalmente a provvedimento di protezione a seguito della loro individuazione nei luoghi pubblici da parte delle forze dell'ordine, vengono preferibilmente orientati all'accoglienza nelle comunità residenziali (85% vs 48% degli altri bambini) piuttosto che in una famiglia affidataria. Un orientamento assunto in via esclusiva in alcune regioni e motivabile con i caratteri d'urgenza e di emergenza caratterizzanti queste accoglienza.

Questo accesso preferenziale non tende a ripetersi per gli altri bambini stranieri con genitori, almeno non con la stessa forza registrata per i coetanei non accompagnati. Per questi la quota di collocamento in comunità è pari al 57%, mentre per gli italiani è ancora più bassa, il 47%.

L'età all'accoglienza costituisce un altro elemento di diversificazione nella scelta dei luoghi. Le distribuzioni per età presentano infatti tra i due istituti un andamento nettamente inverso. Al crescere dell'età si tende maggiormente a scegliere l'ingresso nelle comunità residenziali, mentre per i piccolissimi si preferisce decisamente l'affidamento a famiglie,

come del resto indicano la legge nazionale di riferimento e alcune regolamentazioni regionali: così per i bambini tra 0 e 2 anni si preferisce nel 73% dei casi l'accoglienza presso famiglie, mentre per ben l'82% degli adolescenti tra i 14 e i 17 anni si propone il collocamento nelle comunità familiari ed educative (figura 3).

**Figura 3 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni fuori dalla famiglia di origine al 31 dicembre 2010 secondo la classe di età all'inizio dell'accoglienza e secondo l'inserimento in affidamento familiare o il collocamento in comunità residenziale**



Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

La presenza di disabilità del bambino accolto non sembra influire sulla scelta della forma di accoglienza (49% in affido e 51% in comunità) anche se approfondendo il tipo di disabilità emergono alcune evidenze: i bambini e i ragazzi con disabilità prevalentemente di tipo psichico sono orientati preferibilmente verso le comunità (71%), in alcuni casi specificamente specializzate per queste forme di accoglienza, mentre per i disabili fisici appare maggiore il ricorso all'affido (70%).

Altre ricorrenze quantitative nei dati tendono a manifestarsi anche in relazione al principale motivo alla base del provvedimento di accoglienza. Così, i bambini che mostrano, secondo le dichiarazioni raccolte, alcune problematiche comportamentali, comportamenti di grave devianza o di dipendenza, tendono a essere presenti più nelle comunità che nelle famiglie affidatarie (93%; 96%; 83%). Così accade anche per i bambini e gli adolescenti coinvolti in fatti riconducibili ad abusi sessuali (73%). All'inverso, tendono ad associarsi maggiormente allo strumento dell'affidamento familiare (85%; 72%; 71%) alcune condizioni problematiche dei genitori, come il loro improvviso decesso oppure la loro dipendenza da sostanze o, ancora, i loro problemi sanitari, tendono ad associarsi maggiormente allo strumento dell'affidamento familiare (85%; 72%; 71%). Così, la comunità appare un luogo più adatto a gestire gravi problemi comportamentali dei ragazzi, mentre l'affido tende a rispondere a problematiche più legate direttamente a problematiche educative e di cura.

#### 2.2.6 I BAMBINI AFFIDATI A UNA FAMIGLIA

Il 55% dei bambini che al 31 dicembre 2010 sono in affidamento familiare non ha rapporti di parentela con gli affidatari. La restante parte degli affidamenti (45%), pur se

sostenuta da un provvedimento dell'autorità giudiziaria, è realizzata all'interno della cerchia parentale, i nonni oppure gli zii dei bambini e comunque i parenti fino al quarto grado. Oggi si ricorre a questa soluzione interna alla parentela un po' meno di quanto lo si facesse nel 1999, quando la quota degli affidamenti intrafamiliari era del 53%. Si tratta di una variazione che a prima vista non può essere direttamente riconducibile a un possibile venir meno della solidarietà parentale; non ci sono elementi che possano permettere un'interpretazione di questa riduzione, ma si pensa che questa sia in relazione più che altro alla volontà degli operatori e dei servizi di rendere nel tempo meno scontati gli affidamenti a parenti. Anche su questo aspetto la variabilità regionale è sensibile (tav. 13). In alcune regioni del Sud il ricorso alla rete parentale è decisamente più accentuato che in altre regioni: Campania (78%), Molise (71%), Puglia (69%) e Sardegna (68%). Ma anche Valle d'Aosta (70%).

Stabile nel tempo e sempre contenuta la quota degli affidi realizzati e progettati con il consenso dei genitori, a riprova di quanto i decreti di accoglienza interessino situazioni familiari di grave difficoltà: al 31 dicembre del 2010 gli affidi consensuali rappresentano il 24% del totale degli affidi; erano il 26% nel 1999. Le regioni in cui la condivisione dell'intervento risulta maggiore sono l'Abruzzo (52%), la Calabria (35%) e la Puglia (33%).

**Tavola 13 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare al 31 dicembre 2010 secondo la tipologia dell'affido (valori percentuali)**

Regione	consensuale- intrafamiliare	consensuale- eterofamiliare	giudiziale- intrafamiliare	giudiziale- eterofamiliare	Totale
Piemonte	8	12	31	49	100
Valle d'Aosta	0	6	70	24	100
Lombardia	15	10	13	62	100
Bolzano	5	23	27	45	100
Trento	17	8	25	50	100
Veneto	14	16	33	37	100
Friuli Venezia Giulia	14	12	37	37	100
Liguria	2	10	14	74	100
Emilia-Romagna	6	23	19	52	100
Toscana	5	14	19	62	100
Marche	3	8	25	64	100
Umbria	9	11	32	48	100
Lazio	12	14	47	27	100
Abruzzo	29	23	29	19	100
Molise	5	5	66	24	100
Campania	19	8	59	14	100
Puglia	27	6	42	25	100
Basilicata	26	0	34	40	100
Calabria	16	19	29	36	100
Sicilia	11	6	43	40	100
Sardegna	13	6	55	26	100
<b>Italia</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>32</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Gran parte delle famiglie affidatarie sono alla loro prima esperienza di accoglienza (78%), sia essa rivolta verso bambini interni alla loro cerchia familiare o meno. Da rilevare che circa una famiglia su quattro (23%) ha più di un bambino affidato alle sue cure, spesso si tratta di fratelli e sorelle che vengono inseriti nella stessa famiglia proprio per evitare ulteriori strappi nelle già critiche relazioni tra i soggetti della famiglia di origine.

Le famiglie affidatarie sono in buona parte costituite dalla coppia genitoriale con figli (58%), ma non mancano le famiglie unidimensionali (14%), soprattutto in casi di affidamento a parenti. Il rimanente 28% è formato quindi da coppie genitoriali senza figli.

Interessante notare la diffusione, seppur relativa, degli affidamenti di bambini stranieri ad affidatari appartenenti, attualmente o nel recente passato, allo stesso gruppo nazionale dell'accolto: il 24% dei bambini stranieri affidati è oggi interessato al cosiddetto affidamento omoculturale che si attua soprattutto all'interno della cerchia parentale (64%), ma anche al suo esterno (36%).

### 2.2.7 I BAMBINI NELLE COMUNITÀ RESIDENZIALI

La maggior parte dei bambini accolti nei servizi residenziali vive nelle comunità socioeducative (72%), viste anche le loro capacità di offrire contemporaneamente un certo numero di accoglienze. Più contenuto il numero dei bambini presenti nelle comunità familiari (19%), caratterizzate dalla presenza di una coppia genitoriale. Queste ultime sono diffuse soprattutto nelle accoglienze presenti nelle regioni meridionali: Molise (59%), Campania (50%), Calabria (44%).

**Tavola 14 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni accolti nei servizi residenziali al 31 dicembre 2010 secondo la tipologia del servizio (valori percentuali)**

Regioni	Comunità familiare per minori	Comunità socio-educativa per minori	Altre forme comunitarie <sup>(a)</sup>	Totale
Piemonte	7	83	10	100
Valle d'Aosta	0	100	0	100
Lombardia	14	85	1	100
Bolzano	32	57	11	100
Trento	26	58	16	100
Veneto	33	47	20	100
Friuli Venezia Giulia	0	94	6	100
Liguria	20	79	1	100
Emilia-Romagna	8	60	32	100
Toscana	7	82	11	100
Marche	3	89	8	100
Umbria	13	71	16	100
Lazio	35	52	13	100
Abruzzo	7	86	7	100
Molise	59	8	33	100
Campania	50	44	6	100
Puglia	17	83	0	100
Basilicata	10	90	0	100
Calabria	44	53	3	100
Sicilia	1	99	0	100
Sardegna	0	97	3	100
Italia	19	72	9	100

<sup>(a)</sup> Alloggio ad alta autonomia, servizio di accoglienza per bambino/genitore, struttura di pronta accoglienza, comunità multiutenza, comunità educativo e psicologica.

Il consistente aumento della popolazione minorile straniera nell'ultimo quindicennio e contemporaneamente il sostenuto ricorso da parte dei servizi sociali al collocamento in comunità dei minori stranieri non accompagnati, ha avuto l'effetto di cambiare la fisionomia sociale degli accolti in questi luoghi, tanto che in alcune regioni (Toscana, Emilia-Romagna, Lazio e Marche) oltre il 40% dei presenti al 31 dicembre 2010 è costituito da bambini e ragazzi che non hanno o non hanno ancora la cittadinanza italiana (tav. 15).

A livello nazionale la presenza di bambini stranieri in questi servizi è pari al 27%, mentre nel 1998 la quota parte a loro riservata era ferma al 12%.

**Tavola 15 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni accolti nei servizi residenziali al 31 dicembre 2010 secondo la cittadinanza (valori percentuali)**

Regioni	Italiana	Straniera	Totale
Piemonte	65	35	100
Valle d'Aosta	83	17	100
Lombardia	69	31	100
Bolzano	83	17	100
Trento	61	39	100
Veneto	66	34	100
Friuli Venezia Giulia	79	21	100
Liguria	81	19	100
Emilia-Romagna	57	43	100
Toscana	55	45	100
Marche	60	40	100
Umbria	76	24	100
Lazio	58	42	100
Abruzzo	72	28	100
Molise	92	8	100
Campania	92	8	100
Puglia	91	9	100
Basilicata	90	10	100
Calabria	70	30	100
Sicilia	87	13	100
Sardegna	91	9	100
<b>Italia</b>	<b>73</b>	<b>27</b>	<b>100</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Come si è già rilevato in precedenza e ancor più di quanto risultava nella scorsa indagine del 1998, l'accoglienza in comunità si caratterizza oggi soprattutto per la consistente presenza degli adolescenti (53%) e dei preadolescenti (19%).

Non mancano altre fasce del corso di vita dei bambini accolti, così come non mancano anche i bambini molto piccoli, impropriamente accolti anche nelle comunità educative (tav. 16).

**Tavola 16 - Bambini e ragazzi accolti nei servizi residenziali secondo la classe d'età al 31/12/2010 (valori percentuali)**

Regioni	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-13 anni	14-17 anni	Totale
Piemonte	3	6	16	19	56	100
Valle d'Aosta	20	0	0	40	40	100
Lombardia	5	4	17	19	55	100
Bolzano	0	0	24	28	48	100
Trento	5	4	21	16	54	100
Veneto	2	4	14	23	57	100
Friuli Venezia Giulia	8	2	17	17	56	100
Liguria	3	5	19	28	45	100
Emilia-Romagna	6	8	18	15	53	100
Toscana	19	5	13	14	49	100
Marche	10	10	22	12	46	100
Umbria	13	10	13	15	49	100
Lazio	8	7	14	18	53	100
Abruzzo	13	12	22	13	40	100
Molise	8	8	15	15	54	100
Campania	3	5	14	23	55	100
Puglia	2	1	16	24	57	100
Basilicata	3	0	14	31	52	100
Calabria	2	7	12	18	61	100
Sicilia	4	8	22	19	47	100
Sardegna	6	4	17	18	55	100
Italia	5	6	17	19	53	100

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Le accoglienze nelle comunità avvengono con una maggiore intesa con i genitori di quanto accade per l'affidamento familiare, tanto che è il 37% dei bambini a essere collocato nel servizio residenziale in forma consensuale. Anche in questo caso, come per l'affido, le regioni che ricorrono con maggiore frequenza alla forma concordata sono al Sud: Sardegna (61%), Campania (52%) e Calabria (51%).

A riprova di come gli interventi di protezione e tutela riguardino intere famiglie e non solo specifici suoi membri o meglio solo le relazioni tra alcuni suoi membri, va ripreso il fatto che ben un bambino su 3 (35%) è inserito nello stesso servizio residenziale insieme a fratelli e sorelle. Così come va rilevato che ben il 43% dei bambini non è alla sua prima esperienza di accoglienza.

### 2.2.8 I PROGETTI, GLI ATTORI E I SERVIZI

La definizione di una buona accoglienza si basa anche sulla predisposizione di specifici progetti di intervento educativo rivolti al bambino accolto e ai suoi genitori in modo che, quando possibile, si arrivi alla riunificazione familiare. Per questo la qualità dell'accoglienza non può che essere legata all'esplicitazione degli obiettivi di cura da raggiungere, dei tempi in cui conseguirli e delle modalità di monitoraggio e di valutazione delle azioni messi in campo per comprendere come gli obiettivi e i tempi prefigurati siano perseguibili nell'evolversi della presa in carico.

Essere interessati dall'una o dall'altra forma di accoglienza appare in buona relazione con la possibilità di avere, per il bambino, un progetto educativo individualizzato: pressoché la totalità (98%) degli accolti in comunità ha un suo Pei (Piano educativo individualizzato), mentre per quelli in affidamento la percentuale cala al 74%; in alcune regioni come la Sardegna e la Calabria l'esistenza di un progetto si abbassa rispettivamente al 46% e al 48%.

Nel caso dei bambini in affidamento, il servizio sociale pubblico ha potuto mettere in campo specifiche attività di sostegno ai genitori nel 74% dei casi. Quando non lo si è fatto, è principalmente perché non si è trovato l'accordo con i genitori in merito agli interventi oppure, ma in modo meno rilevante secondo le informazioni raccolte, perché le risorse professionali ed economiche disponibili non erano sufficienti. Sempre nell'ambito dell'affidamento familiare, la difficoltà nell'includere i genitori nei processi d'intervento traspare anche dalla loro circoscritta partecipazione (51%) alla definizione del progetto di affidamento, mentre decisamente maggiore risulta in questa occasione il coinvolgimento degli affidatari (82%).

Anche nella verifica del progetto la famiglia di origine è poco coinvolta o partecipa: ciò accade per il 14% dei bambini nei servizi residenziali, ci sono alcune differenze territoriali che merita segnalare: il coinvolgimento della famiglia appare una prassi molto diffusa nella Provincia di Bolzano (80%), abbastanza ricorrente a Trento (44%) sino a scendere al 6% della Lombardia e al 5% della Calabria.

La famiglia di origine è invece più presente nella verifica del progetto quando il bambino è inserito in affidamento familiare: 41% dei casi. Anche in questo caso si osservano alcune differenze territoriali: sono più numerosi i casi di bambini la cui famiglia di origine partecipa alla verifica del progetto di affido in Provincia di Bolzano (68%), nel Friuli Venezia Giulia (56%), a Trento (54%) e in Piemonte (50%).

Essere in affido oppure in comunità non implica la recisione dei rapporti e dei contatti tra figli e genitori. Vi sono situazioni specifiche in cui la destinazione dei bambini deve rimanere non conosciuta ai loro genitori; negli altri casi l'accoglienza non si dovrebbe accompagnare alla "scomparsa" della famiglia di origine. Sia per i bambini in affidamento che per quelli presenti nelle comunità, emerge infatti una trama abbastanza sostenuta di contatti e di visite tra genitori e figli o meglio tra madri e figli: il 74% dei bambini in comunità incontra periodicamente la propria madre tutte o quasi tutte le settimane; il 42% rientra periodicamente a casa propria il fine settimana oppure secondo altre modalità concordate. Contatti e relazioni che interessano, anche se in misura minore, i bambini in affidamento familiare; in questo caso è il 60% dei bambini che incontra la propria madre tutte o quasi tutte le settimane.

Va evidenziato che le comunità in cui sono ospitati i bambini svolgono nel 43% dei casi anche specifiche attività di sostegno alla famiglia di origine.

#### *I servizi sociali e l'affidamento familiare*

Il 46% dei servizi sociali rivolti ai minori in affido costituisce un servizio a sé stante, specializzato. Il restante 54% invece svolge questa attività in comune con altri compiti di servizio sociale. La maggior parte (69%) degli interventi di affido sono svolti da un'apposita équipe, mentre la quota rimanente è svolta da singoli operatori sociali.

Il 73% degli operatori di questi servizi ha seguito negli ultimi tre anni specifiche attività formative. Si tratta di dati che mostrano un'ampia differenziazione territoriale (tav. 17). Le

regioni che hanno servizi dedicati per l'affido sono la Valle d'Aosta, la Toscana, il Piemonte, la Lombardia, il Veneto e la Campania.

**Tavola 17 - Esiste un servizio dedicato esclusivamente all'affidamento familiare (Centro/Servizio Affidi)? (valori percentuali)**

Regioni	Sì, pubblico	Sì, privato in convenzione	No, è incluso nell'ambito di un servizio più ampio	Totale
Piemonte	76	0	24	100
Valle d'Aosta	100	0	0	100
Lombardia	59	13	28	100
Bolzano	46	0	57	100
Trento	0	0	100	100
Veneto	71	0	29	100
Friuli Venezia	13	0	87	100
Liguria	16	0	84	100
Emilia-Romagna	36	0	64	100
Toscana	79	5	16	100
Marche	50	0	50	100
Umbria	62	0	38	100
Lazio	39	0	61	100
Abruzzo	44	6	50	100
Molise	0	0	100	100
Campania	69	0	31	100
Puglia	29	10	61	100
Basilicata	14	0	86	100
Calabria	15	0	85	100
Sicilia	30	6	64	100
Sardegna	5	16	79	100
<b>Italia</b>	<b>41</b>	<b>4</b>	<b>55</b>	<b>100</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

#### *Le comunità di accoglienza*

Accanto alla rilevazione campionaria riguardante i bambini accolti, è stato possibile svolgere una parallela attività di rilevazione censuaria – realizzata presso tutte le amministrazioni regionali – che ha permesso di rilevare l'universo dell'offerta di accoglienza promossa dalla variegata tipologia di comunità residenziali. In Italia sono ben 2.776 i servizi autorizzati all'accoglienza dei bambini temporaneamente fuori dalla famiglia (tav. 18).

Tavola 18 - La tipologia dell'accoglienza comunitaria secondo le regioni al 31 dicembre 2010 (valori percentuali)

Regione	Comunità familiare per minori	Comunità socioeducativa per minori	Alloggio ad alta autonomia	Servizio di accoglienza per bambino-genitore	Struttura di pronta accoglienza	Comunità e casa famiglia multiutenza	Comunità educativo e psicologica	Totale complessivo	(N.)
Piemonte	7	44	8	22	2	15	2	100	217
Valle d'Aosta	0	100	0	0	0	0	0	100	3
Lombardia	7	77	8	8	0	0	0	100	462
Bolzano	19	34	38	0	0	0	9	100	32
Trento	29	57	0	10	4	0	0	100	48
Veneto	42	28	0	12	14	0	4	100	236
Friuli Venezia Giulia	17	62	0	17	2	0	2	100	42
Liguria	10	59	21	5	0	0	5	100	59
Emilia-Romagna	8	27	3	20	5	36	1	100	288
Toscana	5	63	0	15	7	10	0	100	114
Marche	9	52	3	21	4	11	0	100	80
Umbria	10	52	5	14	3	13	3	100	40
Lazio	49	45	0	0	6	0	0	100	199
Abruzzo	24	57	5	3	8	3	0	100	38
Molise	67	8	17	0	0	8	0	100	12
Campania	59	28	1	10	2	0	0	100	335
Puglia	27	72	0	0	1	0	0	100	124
Basilicata	12	55	0	4	0	0	31	100	26
Calabria	49	9	0	22	1	0	19	100	88
Sicilia	3	97	0	0	0	0	0	100	278
Sardegna	0	98	0	0	2	0	0	100	45
<b>Totale</b>	<b>22</b>	<b>53</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>100</b>	<b>2.766</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Circa la metà di questi servizi (53%) è riconducibile alla comunità socioeducativa per minori, mentre poco più di una struttura su cinque (22%) offre un'accoglienza familiare. Le altre strutture si dividono principalmente tra comunità che accolgono i bambini con i loro genitori (10%) e comunità rivolte a utenze differenziate. Anche su questo versante, la diversificazione regionale è evidente. Sono la Sardegna e la Sicilia che nel tempo risultano aver sviluppato in forma pressoché esclusiva, nel loro territorio, le forme di accoglienza socioeducativa (98% e 97%). Sono invece il Molise (67%) e la Campania (59%) ad assicurare, nella loro regione, il più alto numero di "comunità familiari".

I servizi residenziali che sono stati toccati dall'indagine campionaria appaiono organismi molto attivi e integrati nei territori in cui sono insediati. Infatti, sono molti i responsabili di queste strutture che dichiarano di avere significativi livelli di collaborazione con altre organizzazioni che, a vario titolo, coinvolgono i bambini accolti: con le scuole (99%), con le associazioni sportive (88%), con le associazioni ricreative (79%), con la parrocchia (77%),

con le associazioni di volontariato (71%), con altri servizi residenziali (57%), con le famiglie accoglienti (50%).

#### *I costi dell'accoglienza*

Al 90% degli affidatari viene erogato un contributo economico. In media consiste in 404 euro mensili (tav. 19). I contributi più alti si registrano nella Provincia autonoma di Trento (723 euro), in Calabria (602 euro) e a Bolzano (609 euro); i più bassi in Puglia (203 euro) e in Basilicata (233 euro).

Nel valutare i dati riportati, occorre comunque tener presente che quasi tutte le regolamentazioni regionali e locali prevedono la possibilità di differenziare la quota di contributo mensile da corrispondere in caso di affido intrafamiliare ed eterofamiliare e di incrementare la quota "base" in caso di affido di neonati o bambini molto piccoli, di minori disabili o con problemi sanitari.

**Tavola 19 - Importi medi mensili dei contributi economici dati alle famiglie affidatarie**

Regioni	Contributo medio minimo (euro)	Contributo medio massimo (euro)	Contributo medio mediamente più erogato (euro)
Piemonte	350	670	459
Valle d'Aosta	477	635	477
Lombardia	280	513	436
Bolzano	428	777	609
Trento	543	723	723
Veneto	334	715	436
Friuli Venezia Giulia	466	601	466
Liguria	275	462	373
Emilia-Romagna	263	730	518
Toscana	307	491	444
Marche	177	392	341
Umbria	251	389	310
Lazio	273	472	325
Abruzzo	355	380	318
Molise	354	537	406
Campania	299	371	289
Puglia	165	278	203
Basilicata	185	233	233
Calabria	210	600	602
Sicilia	290	390	366
Sardegna	388	702	523
<b>Italia</b>	<b>304</b>	<b>532</b>	<b>404</b>

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Per le comunità la retta giornaliera può essere unica (52%) o differenziata (48%). Nel primo caso la media giornaliera nazionale si attesta intorno ai 79 euro, mentre nel caso di rette differenziate la forbice si attesta mediamente tra 71 euro e 99 euro.

### 3. I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia di origine. L'approfondimento qualitativo sulla loro esperienza

#### 3.1. La tematica

Negli ultimi due decenni i temi che riguardano bambini e adolescenti sono diventati un'area di attenzione da parte della ricerca sia in ambito accademico sia in contesti più legati alla progettazione, realizzazione e valutazione delle politiche sociali. Contemporaneamente si è assistito a una maggiore consapevolezza circa il diritto del bambino e del ragazzo di essere ascoltato e di poter esprimere la propria opinione in merito a decisioni e aspetti della vita che lo riguardano direttamente.

È quindi evidente l'importanza di entrare in relazione con i bambini e i ragazzi, pensandoli come soggetti competenti a raccontare direttamente le esperienze che essi vivono nei loro contesti di vita quotidiana e come soggetti che contribuiscono a plasmare e modificare l'assetto complessivo dei contesti sociali. Le attività di ascolto sono al riguardo le modalità e i percorsi che meglio di altri sembrano condurre a una effettiva emersione dei caratteri soggettivi dei bambini e questo sia nei contesti della quotidianità che in quelli più specificatamente di cura (per quest'ultimo aspetto si veda la recente proposta di contributi tematici fatta da Bianchi, 2011).

Tali evidenze si sono nel tempo oggettivate anche in specifiche norme e atti di indirizzo di alcune istituzioni internazionali. Partendo dalla pur sempre attuale Convenzione sui diritti dei bambini del 1989, si possono ricordare in particolare gli articoli 12, 13, 14, 15, 16, 17, 29, 31. Su questa formulazione a cui molti fanno riferimento, si è espresso con uno specifico *General Comment* il "Comitato Onu sui diritti dei bambini" (per una sua sintesi critica si legga: Ruggiero, 2010). Si ricorda altresì quanto contenuto nella Convenzione de L'Aja del 1993 per la tutela dei "minori" e nella Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei "minori" del 1996. Oltre a questi atti generali che sollecitano la messa in campo di attenzione e pratiche per la diffusione delle pratiche di ascolto verso le voci dei bambini e dei ragazzi, va fatta menzione di atti internazionali che pongono al proprio centro le attività di ascolto dei minorenni accolti lontano dalla loro famiglia. Ci si riferisce soprattutto al processo quinquennale che ha accompagnato nel 2009 il riconoscimento, da parte dell'Assemblea delle Nazioni Unite, delle Linee guida dedicata ai processi di accoglienza di bambini e ragazzi privi delle cure familiari o a rischio di perderle<sup>5</sup>. La Risoluzione dedica, in più punti (65; 100; 131), una specifica attenzione alla necessità di promuovere le opportunità perché gli accolti partecipino in forma attiva e diretta alle varie fasi dei processi decisionali che li riguardano, ma anche alle decisioni riguardanti i vari aspetti della vita quotidiana. Su questi temi si era espresso nel 2005 anche il Consiglio d'Europa che, attraverso una propria Raccomandazione, proponeva una lista di principi, diritti, linee guida e standard rivolti a promuovere i diritti dei bambini allontanati dalla propria famiglia e accolti in strutture residenziali (Rec. 2005/5); tra questi quelli dell'ascolto e della partecipazione. L'azione del Consiglio d'Europa si è completata nel 2011 con l'adozione di un'altra raccomandazione (Rec. 2011/12) specificamente rivolta alla promozione di servizi sociali "amichevoli" nei confronti dei bambini e delle loro famiglie.

<sup>5</sup> Si tratta delle Linee Guida adottate dall'Assemblea il 20 novembre 2009 (Assemblea Generale A/HRC/11/L.13). Esse sono frutto delle sollecitazioni emerse dalla *General discussion* del marzo 2005 del "Comitato Onu sui diritti dei bambini". A questa sono seguiti quattro anni di lavoro, discussioni e negoziazioni tra il Comitato, alcuni governi guidati dal Brasile, Unicef, esperti, rappresentanti di organizzazioni non governative (in particolar modo la rete assicurata dall'*International reference centre for the rights of children deprived of their family*), a cui hanno partecipato, in varie forme, giovani con esperienza di cura (cfr. Sos Villaggi dei bambini, Iss, 2009). Per una sintesi di questo percorso e per un rimando ad altre raccomandazioni prodotte in ambito internazionale su questi temi, si veda quanto scrivono Pregliasco, Ruggiero nella precedente relazione al Parlamento sulla legge 149/01 (2009: 67-70).

Di contro, pochi e parziali sono i riferimenti nella legislazione italiana (si veda anche Occhiogrosso 2009). Come si sosteneva nella relazione biennale dell'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza del 2009, sono ben poco diffuse le esperienze che coinvolgono attivamente bambini e ragazzi per verificare l'efficacia e la qualità degli interventi di cura, assistenza e protezione messi in atto da servizi sociali, sanitari o giudiziari. Quelle che si incontrano, seppur interessanti, sono ancora sporadiche e sperimentali (Regione del Veneto 2010; Save the children 2010). Sono invece diverse ormai le evidenze empiriche provenienti da esperienze realizzate in alcuni paesi europei che indicano come questo coinvolgimento sia da considerarsi uno degli aspetti da cui non prescindere nel realizzare gli interventi di protezione e tutela.

I vantaggi che derivano dall'includere la prospettiva dei bambini e dei ragazzi nei processi di programmazione, realizzazione e valutazione delle politiche e dei servizi a loro rivolti concorrono a raggiungere tre diversi obiettivi (Belotti 2012). Il primo ha a che vedere con il contrasto a una delle forme di esclusione sociale dei bambini e dei ragazzi: il loro coinvolgimento rende più attenti i servizi ai diritti delle giovani generazioni, contrastando così l'insorgere di ulteriori effetti di emarginazione sociale. Il secondo obiettivo è la promozione tra i soggetti accolti di percorsi che possano portare all'assunzione di responsabilità condivise nella ridefinizione dei loro progetti di vita. Quindi allo sviluppo di una loro maggiore capacità di negoziare e di produrre percorsi di autonomia capaci di rompere la spirale della povertà e dell'emarginazione sociale che spesso si trasmette dai genitori poveri ed emarginati ai figli, quasi fosse un'eredità. Infine, il terzo obiettivo è la produzione di una migliore aderenza e personalizzazione dei percorsi di cura alle esigenze dei bambini e delle loro famiglie. Un obiettivo questo che assume particolare valenza se si innesta anche nel riconoscimento degli accolti come cittadini attivi che possono far valere le proprie opinioni circa gli spazi ambientali e relazionali in cui vivono la propria quotidianità.

L'ascolto oltre che un diritto è un bisogno; offre al minore l'opportunità di raccontare e raccontarsi. L'espressione di sé, elemento imprescindibile di crescita e di formazione della personalità, permette di non percepirsi come osservatore passivo ma attivamente partecipe in un confronto paritario con le figure adulte di riferimento, che proprio perché in ascolto hanno la possibilità di sentire il disagio espresso e l'eventuale senso di abbandono.

### **3.2. Il progetto di ascolto attivo degli accolti in quattro città italiane**

#### **3.2.1 FINALITÀ E OBIETTIVI DEL PROGETTO**

Per sviluppare una specifica attenzione alle tematiche fino ad ora illustrate si è promosso un progetto di intervento e di ricerca che avesse al proprio centro la costruzione di percorsi e di attività rivolti ad approfondire e comprendere la rappresentazione che ragazze e ragazzi hanno della loro vita fuori dalla famiglia di origine e della loro storia di presa in carico.

In particolare, l'intervento si è soffermato sul vissuto dei ragazzi rispetto al loro processo di accoglienza, sulla loro esperienza dell'affido e dell'inserimento in comunità, sulle loro condizioni di vita quotidiana a scuola, tra gli amici, nello sport e nelle relazioni con i propri familiari e quanti li stanno accogliendo.

Due erano le finalità iniziali su cui si reggeva l'intera proposta progettuale: creare nuove forme e occasioni di ascolto dei minorenni accolti nei percorsi di cura; elaborare, a partire dai materiali e dai lavori emersi durante il percorso, delle indicazioni e delle possibili raccomandazioni agli operatori dei servizi sociali da parte dei ragazzi coinvolti nei processi di presa in carico.

Il raggiungimento di questi obiettivi era affidato alla promozione di occasioni ludiche di confronto e di riflessività tra i ragazzi e le ragazze coinvolti nel progetto. Il percorso è stato sperimentato in quattro aree urbane di grandi e medie dimensioni nel nord, centro e sud d'Italia: al nord, Milano; al centro, Firenze e Roma; al sud, Bari.

### 3.2.2 LA POPOLAZIONE COINVOLTA

I gruppi coinvolti nel progetto sono stati:

- i bambini e i ragazzi accolti nei servizi residenziali da almeno sei mesi, dagli 11 ai 17 anni;
- i bambini e i ragazzi accolti in affidamento familiare da almeno sei mesi, dagli 11 ai 17 anni con una adeguata rappresentazione tra affidi consensuali/giudiziali, etero/intra, italiani;
- i ragazzi e le ragazze dai 18 ai 21 anni partecipanti a interventi di prolungamento del progetto di accoglienza in comunità;
- i figli minorenni di genitori affidatari.

È stato quindi dato spazio anche a due particolari gruppi fuori dal target principale perché interessava la prospettiva dei quasi adulti e la rappresentazione che i figli naturali delle famiglie affidatarie hanno dell'*apertura* della propria famiglia, così da mettere a fuoco alcuni punti critici degli interventi e cogliere quale sia il punto di vista dei figli rispetto all'attuazione del progetto che coinvolge le loro famiglie.

Il cuore della ricerca è rimasto tuttavia l'esperienza dei bambini in comunità e in affidamento familiare, perciò in alcune sedi la scelta è stata di concentrarsi sulla realizzazione di questi incontri, rinunciando agli altri target quando si sono presentate eccessive difficoltà nella composizione del gruppo.

### 3.2.3 IL PERCORSO DEL PROGETTO

Le quattro città coinvolte appartengono alla rete delle cosiddette Città riservatarie ex lege 285/97, questo ha permesso di avviare il progetto dopo un preliminare contatto con i referenti 285, a cui in alcuni casi è stato chiesto di svolgere un ruolo di facilitatori nel contatto con i servizi territoriali. I servizi territoriali sono stati coinvolti per condividere le linee generali del progetto, individuare le comunità, i ragazzi in affido e le famiglie affidatarie cui chiedere la disponibilità a far partecipare i loro figli al focus specifico sui figli degli affidatari. Molto intenso è stato il coinvolgimento degli operatori dei servizi residenziali, con i quali sono state discusse le attività proposte ai ragazzi e anche alcuni esiti se di rilievo per la vita in comunità.

La fase iniziale della ricerca è stata dedicata alla composizione del gruppo dei ricercatori e alla condivisione degli obiettivi e della metodologia.

La scelta si è orientata verso persone che già operavano a vario titolo nel settore (responsabile di comunità, educatore professionale di comunità, psicologo di centri affido, ricercatrici con esperienza di counselling) o che fossero in possesso di specifiche competenze ed esperienza in attività di ascolto e accoglienza. Come vedremo, la conoscenza del settore si è rivelata un elemento particolarmente cruciale in relazione alla fase di costruzione dei rapporti con i servizi territoriali per arrivare alla formazione dei gruppi di ragazzi e ragazze. Alcuni ambiti della ricerca sociale per la loro realizzazione richiedono, infatti, non solo una buona base teorica e metodologica, ma anche una consapevolezza esperienziale delle peculiarità dell'ambiente culturale e istituzionale che fa da cornice alla

ricerca sul campo, detiene le informazioni o condiziona il contatto con le fonti informative e i soggetti al centro dell'indagine.

Nella fase immediatamente successiva alla formazione del team di ricerca, il Centro nazionale ha provveduto a informare i referenti delle Città riservatarie sul percorso di indagine per dividerne obiettivi e condizioni di realizzazione a livello locale.

### 3.2.4 GLI INCONTRI CON LE RAGAZZE E I RAGAZZI

Il disegno della ricerca originario prevedeva un percorso di lavoro articolato in vari step che doveva portare alla creazione di uno spazio di confronto dedicato in particolare ai ragazzi in affidamento e in comunità e successivamente alla restituzione degli esiti del lavoro agli operatori del settore.

Nello specifico dei bambini e ragazzi accolti nei servizi residenziali, la ricerca prevedeva il coinvolgimento di due comunità con cui realizzare tre incontri in successione: il primo coi referenti della comunità finalizzato ad illustrare loro gli obiettivi, i termini principali della ricerca e le modalità realizzative (l'articolazione degli incontri, il calendario, gli eventuali spostamenti dei ragazzi agli incontri che si realizzano al di fuori della comunità) e a concordare le regole da seguire nel corso della realizzazione delle attività previste con i ragazzi, tra cui il lavoro dei ragazzi stessi in piena autonomia e quindi l'assenza dei responsabili di comunità agli incontri preventivati. Il secondo incontro invece, all'interno di ciascun servizio residenziale, era dedicato al lavoro diretto con il gruppo delle ragazze e dei ragazzi di ogni singola struttura e il terzo incontro era stato pensato come il momento di incontro tra i due gruppi ragazzi in comunità per condividere quanto emerso in ciascun gruppo ed elaborare una sintesi comune da proporre poi a bambini e ragazzi in affidamento familiare.

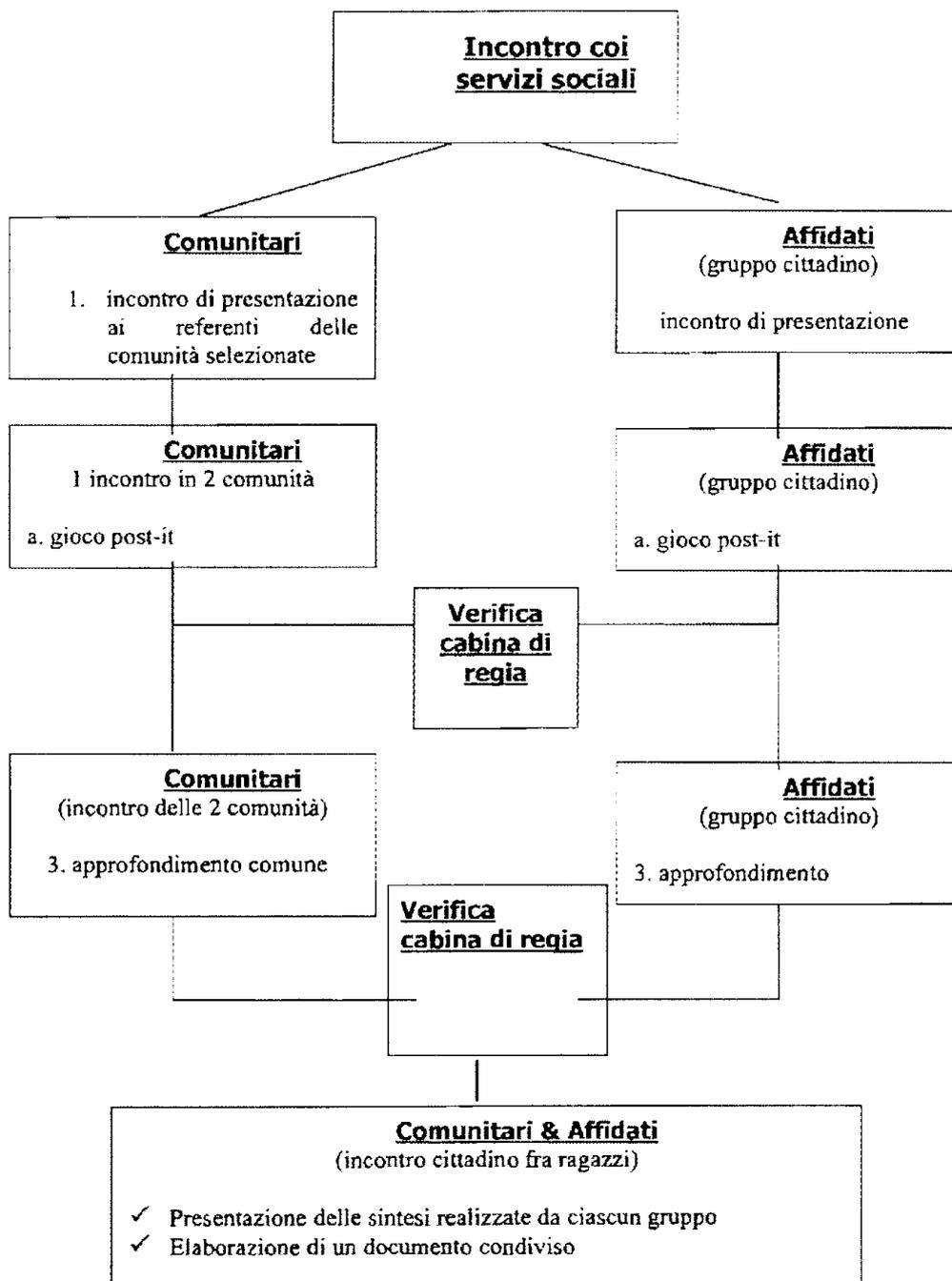
Anche per i bambini e i ragazzi accolti in affidamento familiare sono stati previsti tre incontri: il primo a carattere informativo per illustrare i termini della ricerca, presentare le varie attività preventivate, il calendario degli incontri e infine raccogliere il consenso informato da parte dei ragazzi e coinvolgerli in un'attività di socializzazione finalizzata soprattutto alla conoscenza reciproca, propedeutica allo svolgimento degli incontri successivi. Di essi il secondo era destinato essenzialmente al "gioco post-it" e il terzo ad approfondire quanto elaborato in precedenza e a farne una sintesi da presentare poi ai bambini e ragazzi comunitari in un laboratorio congiunto.

In unico incontro sono invece stati previsti gli spazi di riflessione con:

- i ragazzi e le ragazze dai 18 ai 21 anni partecipanti a interventi di prolungamento del progetto di accoglienza in comunità;
- i figli minorenni di genitori affidatari, di famiglie necessariamente diverse da quelle dei minori già coinvolti.

Come già accennato, l'evento finale era finalizzato a condividere le esperienze ed elaborare un insieme di riflessioni comuni da proporre all'attenzione di operatori e referenti istituzionali dei servizi in occasione dell'incontro finale di *restituzione* in cui anche il lavoro di ogni gruppo è stato documentato attraverso fotografie che oltre a permettere di costruirne una memoria fotografica, costituiscono un prezioso patrimonio informativo.

Nell'insieme l'articolazione degli incontri con i minori in comunità e in affidamento familiare è stata dunque la seguente:



Per una corretta impostazione dell'indagine e al fine di poterne garantire lo svolgimento in maniera efficace, il progetto ha previsto la collaborazione con i servizi territoriali.

Ciascun incontro di natura laboratoriale si è sviluppato secondo una specifica modalità organizzativa all'interno di un incontro composito, ovvero articolato in fasi e proposte diverse, nel rispetto dei termini indicati dalle griglie tematiche condivise. L'attività è stata anche video-e/o audio registrata.

La durata degli incontri è stata variabile da due ore e mezzo a cinque ore secondo il piano di lavoro proposto dai ricercatori e dalla finalità dell'appuntamento.

I primi incontri sono stati realizzati per lo più nella forma di "gioco post-it" così da incentivare la narrazione dell'esperienza personale e favorire la possibilità di esprimere al riguardo il proprio punto di vista così come l'opinione sulla propria esperienza. Successivamente sono stati utilizzati anche materiali iconografici e fotografie realizzate dai ragazzi per rappresentare la loro vita oggi, persone, oggetti e altri elementi a loro cari.

### 3.2.5 TECNICHE E STRUMENTI

#### *Il focus group*

Gli incontri previsti nel progetto sono stati pensati come focus group e percorsi laboratoriali, ovvero focus group "compositi" cioè articolati in più attività.

I focus group sono stati proposti ai ragazzi e alle ragazze dai 18 ai 21 anni partecipanti a interventi di prolungamento del progetto di accoglienza in comunità e ai figli minorenni di genitori affidatari.

I percorsi laboratoriali o focus group "compositi" sono stati invece proposti a bambini e ragazzi accolti nei servizi residenziali; e a bambini e ragazzi in affidamento familiare.

Il focus group, come è noto, è una tecnica che ha quale elemento caratterizzante la discussione di gruppo, guidata e sostenuta da un facilitatore, centrata sulla tematica intesa indagare.

La realizzazione dei focus group ha implicato:

1. la preparazione e l'organizzazione specifica del setting;
2. la scelta dei partecipanti;
3. la conduzione vera e propria del focus group;
4. l'analisi del materiale informativo complessivamente raccolto.

La prima attività ha riguardato la definizione delle questioni relative alla pianificazione e all'organizzazione, tra le quali c'era innanzitutto la definizione del numero dei partecipanti. E al riguardo, rispetto ai gruppi di minori ospiti nei servizi residenziali, è stata stabilita una soglia minima di 4 partecipanti e una massima di 8. Per i minori in affidamento familiare invece la soglia minima era pari a 6 e quella massima sempre di 8 e doveva interessare bambini o ragazzi della medesima fascia d'età. Per la formazione dei gruppi, si è cercato di avere 2 città che lavoravano in via prioritaria con bambini di 11-14 anni e altre 2 città con ragazzi di 15-17 anni.

I ricercatori hanno fatto attenzione anche al luogo degli incontri: ad eccezione del primo rivolto ai minori comunitari che si è generalmente svolto all'interno del servizio residenziale, tutti gli altri sono stati organizzati in spazi concordati con i referenti locali dei servizi sociali, cercando di individuare luoghi sufficientemente accoglienti e adatti a ospitare anche per lungo tempo il gruppo dei bambini e dei ragazzi.

I servizi sociali in genere hanno svolto un ruolo centrale nell'organizzazione dei focus group poiché essi avevano il compito di selezionare e contattare i soggetti da coinvolgere, illustrare loro le finalità conoscitive e le modalità realizzative del percorso di ricerca e richiedere il consenso ai responsabili di comunità e alle famiglie affidatarie, pur rispettando l'eventuale rifiuto successivo da parte del ragazzo: decisivo per la partecipazione è rimasto infatti il consenso personale, informato, espresso direttamente da ogni minorenne.

La conduzione del focus group è stata gestita da un facilitatore e impostata in modo aperto e dialettico, valorizzando l'ascolto reciproco e l'elaborazione collettiva. Nel corso dell'esperienza il facilitatore è stato affiancato e sostenuto da un ricercatore-osservatore che si è occupato innanzitutto della registrazione dell'incontro e di osservare e prendere nota delle dinamiche e del clima che si è instaurato all'interno del gruppo così come della comunicazione complessiva avvenuta tra ragazzi e tra ragazzi e facilitatore. I ricercatori-osservatori hanno prestato attenzione alla comunicazione interpersonale, verbale e non verbale nel suo svolgersi cercando di cogliere allo stesso tempo: il livello verbale, ovvero il contenuto della comunicazione; il livello paraverbale, ovvero il tono, il ritmo della voce, l'emissione dei suoni, la pronuncia; il livello non-verbale, ovvero gli atteggiamenti posturali, la mimica facciale, la gestualità e la gestione della distanza dagli altri (la prossemica).

Gli incontri si sono svolti sulla base di una traccia che ha seguito le fasi attraverso le quali in genere prende avvio e si sviluppa la discussione di gruppo: una prima fase, detta di riscaldamento (*warm up*) nella quale il facilitatore ha spiegato ai partecipanti il compito che dovevano svolgere, evidenziando l'importanza della loro partecipazione e invitandoli a collaborare; nella seconda (detta di *relazione*) si è operato invece al fine di creare e favorire un clima di gruppo, inoltrandosi progressivamente nella tematica; nella terza fase (detta di *consolidamento*) si è condotto e sostenuto il gruppo ad approfondire e confrontarsi sulla tematica centrale; infine, nell'ultima fase (detta del *distacco* o del *congedo*) il facilitatore ha tirato le fila di quanto complessivamente emerso.

La traccia, come già suggerisce il suo nome, non era strutturata ma semplicemente una griglia flessibile e adattabile al contesto, che poteva essere arricchita sulla base degli spunti emersi nel corso della discussione.

Nello specifico ciò che ha contraddistinto le diverse tracce è stato il tema centrale calibrato sul target di partecipanti e dunque sulla specificità della loro esperienza. Ognuna è stata elaborata prevedendo una durata effettiva di un'ora e mezzo all'interno di un incontro che, dato il momento iniziale di presentazione e il momento conclusivo preventivati, ha visto un coinvolgimento complessivo dei partecipanti per un tempo variabile da due ore e mezzo a tre ore, con un tempo più lungo per l'incontro misto affidatari-comunitari.

I temi trattati nei percorsi con ragazzi in comunità e in affidamento sono stati:

1. l'esperienza che ogni ragazzo ha vissuto fino ad oggi in comunità/affidamento, e la situazione o il fatto che ricorda con più intensità;
2. i rapporti interpersonali con gli adulti di riferimento esterni alla comunità (operatori dei servizi sociali e il giudice);
3. cambiamenti nel tempo a livello individuale e a livello di comunità o nella famiglia affidataria;
4. quanto si sentono ascoltati;
5. le aspettative per il futuro.

*Il diario di osservazione*

Per ogni incontro i ricercatori osservatori hanno redatto una sorta di diario etnografico nel quale è stato narrato e rappresentato ciò che era stato osservato. Nella redazione del diario sono stati tenuti in considerazione fondamentalmente tre piani:

1. osservativo, per descrivere il contesto nel suo insieme e lo svolgimento dell'intera esperienza (l'ambiente, l'accoglienza, l'atmosfera, i tempi, i partecipanti...);
2. metodologico, relativo principalmente alla organizzazione, alla gestione e alla conduzione del focus group;
3. emotivo, per dare conto del vissuto del gruppo che si coglieva nelle dinamiche della comunicazione, del livello di interesse e di coinvolgimento dei partecipanti, delle interazioni tra ragazzi e della relazione tra facilitatore e partecipanti.

Il diario etnografico ha permesso quindi di contestualizzare e comprendere in maniera più adeguata e approfondita l'intera esperienza e di documentare il lavoro in maniera appropriata.

*La ripresa fotografica e filmografia degli incontri*

I ragazzi hanno ricevuto una macchinetta fotografica usa e getta di 24 scatti con la quale hanno fotografato a loro scelta i momenti più significativi delle giornate trascorse in comunità o con la famiglia affidataria. Le foto sono diventate poi un canale di condivisione di esperienze ed emozioni, facilitando anche la sintesi in forme non verbali della loro esperienza.

La ripresa fotografica o filmografica è stata preventivamente autorizzata dal rappresentante legale di ciascun ragazzo. La richiesta di consenso alla partecipazione del ragazzo o della ragazza al percorso laboratoriale o ai focus group conteneva infatti anche la richiesta di consenso alla ripresa audio e/o video e/o audiovideo nel corso delle attività.

**3.3. L'attività sul campo e una prima evidenza nell'attuazione del progetto:  
la difficoltà a coinvolgere i servizi sociali**

La realizzazione sul campo della ricerca si è discostata da quanto pianificato a causa di una serie di fattori in parte attesi e in parte del tutto inattesi. In primo luogo, il progetto di approfondimento ha trovato delle resistenze e diffidenze impreviste in alcuni ambiti delle amministrazioni comunali e dei servizi. L'idea di poter parlare con i bambini coinvolti in percorsi di cura e di tutela non in setting individuali bensì riunendoli in gruppo allo scopo di favorire in loro il riconoscimento di una soggettività collettiva capace di interloquire con i servizi e le istituzioni, ha suscitato obiettivamente preoccupazioni e diffidenza in molti operatori. Tali reazioni in alcuni casi sono state motivate non solo da elementi di attenzione rispetto alla reale possibilità per il bambino di partecipare alle attività (ci sono stati alcuni rifiuti al coinvolgimento di bambini con disabilità oppure considerati irrequieti e "poco contenibili"), ma anche da difficoltà culturali a riposizionarsi e a riposizionare le ragazze e i ragazzi al livello di interlocutori competenti sulla loro esperienza, oltre quindi il ruolo di "utenti" dei servizi. Forse un timore non esplicitato dagli operatori, e che in alcuni casi può aver frenato l'adesione al progetto, è stato quello di viverlo come un modo di essere giudicati nella loro funzione.

Dalla mancata comprensione degli obiettivi e dell'impostazione culturale e metodologica del progetto è derivata perciò in alcuni casi una scarsa disponibilità a collaborare a individuare i gruppi di ragazzi e ragazze secondo i target proposti. In altre situazioni, invece, a fronte di una relativa disponibilità e apertura sul fronte dei servizi, i rifiuti sono venuti dalle famiglie affidatarie.

Il rapporto con le amministrazioni e gli operatori dei servizi ha impegnato in modo decisamente superiore al previsto il tempo dei ricercatori (telefonate, riunioni individuali con operatori responsabili del singolo ragazzo e incontri allargati a livello territoriale con più soggetti), imponendo un forte slittamento dei tempi che ha concorso poi alla scelta di ridisegnare la configurazione dei gruppi locali laddove il raggiungimento di alcuni target non è stato possibile.

In taluni casi, la debole adesione degli operatori o delle famiglie affidatarie alla proposta ha prodotto scarsa chiarezza nella comunicazione che gli adulti hanno fornito ai ragazzi e alle ragazze e non ha sostenuto la loro motivazione a “stare nel percorso”. Ciò ha voluto dire che in alcune città al primo incontro si sono presentati meno ragazzi di quelli che avevano dato inizialmente il consenso oppure sono state le famiglie o gli operatori a fare un passo indietro, decidendo di non accompagnare i ragazzi all'appuntamento.

Una maggiore curiosità è venuta dal mondo degli educatori impegnati nelle accoglienze residenziali, alcuni dei quali hanno visto nella proposta un'opportunità coerente con i percorsi di cura dei ragazzi e delle ragazze da loro accolti.

Nel complesso dunque la struttura delle attività è stata la seguente:

	Comunitari		Affidati	Comunitari e affidati	18-21 anni comunitari	Figli degli affidatari	Restituzione finale	Altri incontri	Totale incontri
Milano	1 incontro in 2 comunità	1 incontro comune	2 incontri con gli stessi ragazzi	1 incontro cittadino tra ragazzi	1 incontro		In preparazione	1 incontro con i genitori affidatari 12 riunioni di raccordo con il territorio	20
Firenze	6 incontri con gruppo misto					1 incontro	In preparazione	8 riunioni di raccordo con il territorio	15
Roma	1 incontro in 2 comunità	1 incontro comune	2 incontri con gli stessi ragazzi	3 incontri di riflessione condivisa e	1 incontro	1 incontro	1 incontro	10 riunioni di raccordo con il territorio	22
Bari	3 incontri con gruppo misto				1 incontro		In preparazione	14 incontri di raccordo con il territorio	18
Totale incontri	12	2	4	5	3	2	1	45	75

Solo a Roma è stato possibile però organizzare, con successo, l'incontro cittadino di restituzione, un momento programmato per offrire ai ragazzi uno spazio di ascolto esterno e l'opportunità di valorizzare ed elaborare la loro esperienza in un confronto con servizi e istituzioni di riferimento.

### 3.4. Principi etici della ricerca sul campo e rispetto della privacy

Gli operatori e i ricercatori temono spesso che il coinvolgimento in attività di ricerca dei bambini e ragazzi inseriti in percorsi di cura possa rappresentare uno stress aggiuntivo o essere attivatore di memorie traumatiche. E questa è una preoccupazione che ha un fondamento reale, ma l'impatto negativo non è inevitabile se al bambino e al ragazzo si

lascia la possibilità di scegliere di partecipare o meno alla ricerca, se viene informato correttamente circa gli obiettivi della stessa e se il contenuto rimane correttamente ancorato all'analisi del contesto e non diventa una sollecitazione impropria a narrare la propria storia.

La ricerca con i bambini pone indubbiamente particolari esigenze metodologiche e anche forti vincoli di tipo etico. Questi vincoli sono legati soprattutto alla necessità di fare in modo che la loro partecipazione sia la più consapevole possibile ed è fondamentale:

- rispettare il loro consenso o meno a partecipare;
- fornire informazioni corrette su contenuti e obiettivi della ricerca, nonché sull'utilizzazione successiva dei risultati;
- adottare una comunicazione comprensibile dal punto di vista del linguaggio e delle modalità relazionali;
- tenere conto della loro capacità decisionale e del ruolo particolare che possono agire i genitori o i loro tutori all'interno del processo di ricerca;
- adottare procedure che tengano conto di una loro particolare vulnerabilità.

Oltre a evitare rischi e impatti negativi, la ricerca con i bambini e i ragazzi presuppone anche un impegno etico a fare in modo che essi non solo siano informati degli esiti della ricerca, ma, se possibili, possano trarne un beneficio diretto. Tra i vantaggi che possono derivare dalla partecipazione alla ricerca si è soliti indicare:

1. accesso a servizi altrimenti non disponibili o non conosciuti (da qui la necessità di valutare bene quale risposta fornire al ragazzo che segnala un disagio);
2. vivere una nuova esperienza personale e acquisire informazioni attraverso sia la partecipazione alla ricerca sia il feedback sui risultati;
3. soddisfazione altruistica di far parte di un processo che potrà essere utile anche ad altri ragazzi e ragazze;
4. avere l'opportunità di "farsi ascoltare da chi conta".

Per quanto riguarda questa ricerca, oltre alle questioni etiche sopra esposte, un'attenzione particolare è stata dedicata ai seguenti fattori:

1. lo status giuridico dei minori (in affidamento a famiglie, minori stranieri non accompagnati, figli di stranieri irregolari, ecc.) onde evitare di creare conflitti di interesse o esporre il ragazzo o la ragazza a rischi di danno al progetto di accoglienza, per esempio attraverso una sovraesposizione);
2. relazione con i soggetti adulti (ad esempio genitori e/o tutori) nel processo di acquisizione dell'autorizzazione e del consenso;
3. la presenza di possibili dinamiche di controllo da parte dei servizi sociali, della comunità o della famiglia affidataria, tali da limitare o gravemente influenzare l'atteggiamento, e quindi il contributo dei ragazzi;
4. la possibile presenza di significative differenze interindividuali in termini di maturità e capacità di comprensione dei temi proposti e di concettualizzazione, anche all'interno della stessa fascia d'età.

Le linee guida internazionali richiedono che i ragazzi e le ragazze forniscano un consenso informato ai ricercatori affinché i risultati possano essere considerati corretti dal punto di vista etico e utilizzabili a livello internazionale.

È stata quindi cura del ricercatore acquisire sia il consenso formale da parte del rappresentante legale, sia l'assenso esplicito da parte della ragazza o del ragazzo.

Inoltre, alle sessioni di lavoro è stato richiesto che non fossero presenti educatori o assistenti sociali a meno che ciò non fosse espressamente richiesto dai ragazzi e da tutti approvato, ciò al fine di assicurare uno spazio di maggiore libertà e autonomia di espressione ai partecipanti, questi, infatti, potevano temere di subire conseguenze negative a seguito dell'espressione di riflessioni critiche sull'esperienza in corso. Purtroppo in alcuni casi questo non è stato possibile perché la presenza, anche se non a tutti gli incontri, dell'educatore della comunità è stata richiesta dalla comunità stessa e posta in qualche modo come condizione per la partecipazione dei ragazzi.

Altro aspetto rilevante è quello della tutela. Nella ricerca diretta con i ragazzi, specialmente se i temi attengono alla loro sicurezza e protezione, possono verificarsi situazioni in cui il ricercatore diventa destinatario di confidenze che riguardano possibili condizioni di rischio o pregiudizio (violenze, discriminazioni, atti di bullismo, ecc.) cui il ragazzo è o è stato esposto. Quando questo si è verificato il ricercatore si è reso disponibile all'ascolto e o a farsi portavoce del disagio presso servizi ed educatori.

I ricercatori, inoltre, avevano ben chiaro che alcune situazioni di pregiudizio (maltrattamenti, abuso sessuale) sono configurabili come reati procedibili d'ufficio, ovvero implicano un obbligo di riferire all'autorità giudiziaria o ai servizi di tutela (servizi sociali) quanto riferito dal ragazzo/ragazza allo scopo di adottare le più adeguate misure di protezione e assistenza.

### 3.5. L'analisi dei percorsi attivati

I percorsi laboratoriali realizzati con i ragazzi in affidamento e in comunità sono stati caratterizzati da fasi estremamente diverse in termini di intensità degli scambi e della comunicazione. Il canovaccio pensato inizialmente come strumento di orientamento per i ricercatori è stato più volte ridefinito per andare incontro alle caratteristiche dei partecipanti.

Il linguaggio verbale è stato solo uno dei mezzi di relazione tra i presenti, ricercatori inclusi, perché in alcuni casi le emozioni erano così intense che il silenzio è stata la sola risposta possibile, oppure i partecipanti sono ricorsi tra loro alla corporeità per dare e ricevere conforto e vicinanza.

La diversità dei gruppi è stata indubbiamente una ricchezza, ma ha reso difficile il compito di sintetizzare in un'analisi unica gli esiti delle attività proposte.

Dopo un confronto sulle tematiche che in ogni realtà avevano catalizzato con più forza l'attenzione dei ragazzi, il gruppo dei ricercatori ha deciso di individuare alcuni argomenti comuni e coinvolgere ogni gruppo nello sviluppo di uno o più di essi.

La costellazione tematica prescelta è la seguente:

- pregiudizi tra "affidati" e "comunitari"
- l'importanza della stabilità e l'affidabilità degli adulti di riferimento
- le regole della comunità
- il primo giorno in comunità
- la costruzione del progetto di accoglienza: quanto viene comunicato ai ragazzi
- l'essere minori stranieri non accompagnati
- differenze analogie tra "affidati" e "comunitari".

Le riflessioni nate nei gruppi sono state molte e non sono sintetizzabili facilmente perché alcuni contenuti sono stati espressi anche attraverso le immagini. I contributi che seguono si basano quindi molto fedelmente sui materiali dei diari etnografici per cercare di restituire il percorso dei pensieri e dare voce ai ragazzi stessi.

### 3.5.1 UNA RIFLESSIONE SUI PREGIUDIZI TRA “AFFIDATI” E “COMUNITARI”

Un argomento particolarmente rilevante emerso durante gli incontri con i ragazzi in comunità e in affido attiene al tema del “pregiudizio”. Tale argomento è stato affrontato dai ragazzi secondo due accezioni: da un lato, il pregiudizio percepito dai ragazzi della comunità nella relazione con chi non sa cosa significa vivere in una comunità e dall’altro il pregiudizio che i ragazzi della comunità hanno nei confronti dei ragazzi in affido.

Sotto il primo aspetto alcuni ragazzi delle comunità sentono che molte persone immaginano che lo stare in comunità significa come vivere in un “carcere, senza tv, senza poter mai uscire”, invece “noi facciamo una vita normale, usciamo, andiamo a scuola, abbiamo la tv in casa...”.

L’argomento è stato presentato dai ragazzi con una certa forma di orgoglio e mai in maniera “rabbiosa”, infatti, per loro è importante affrancarsi dall’idea di una visione della comunità come di un luogo chiuso, dentro cui vivere sotto l’osservazione continua di educatori/carcerieri e, d’altro canto riconoscono come i pregiudizi delle persone nascano da una sorta di “ignoranza” di chi, appunto, ignora cosa significa vivere in comunità.

I ragazzi hanno sottolineato anche che non è solo l’idea della comunità ad essere fraintesa, ma anche le motivazioni per cui un ragazzo si trova in comunità. Racconta, a tal proposito, un ragazzo che certe volte quando le persone vengono a sapere che lui vive in comunità, chiedono immediatamente cosa abbia fatto per vivere lì, come se questa condizione dipendesse da una qualche “colpa” del ragazzo e non dalla situazione di disagio familiare che ha realmente motivato l’inserimento.

L’incontro tra ragazzi appartenenti a differenti comunità ha portato in evidenza anche l’esistenza di pregiudizi in qualche modo tra pari, cioè tra ragazzi che condividono la medesima esperienza esistono preconcetti reciproci sulla vita in comunità. Lavorare insieme è stata l’occasione per un confronto sulle regole esistenti nelle varie comunità, in particolare riguardo alle uscite, agli orari di rientro serali, alla “libertà” concessa o meno ai ragazzi di poter fumare dentro la comunità, o di andare a ballare. È stato un momento di scambio molto interessante, durante il quale i ricercatori hanno percepito un interesse sincero e reciproco a conoscere le similitudini e le differenze tra le varie realtà.

Il pregiudizio dei ragazzi delle comunità nei confronti dei ragazzi in affido è stato trattato invece seguendo due temi molto sentiti:

- da un lato l’idea che le famiglie affidatarie siano tutte famiglie benestanti;
- dall’altro che chi vive in comunità è “costretto” a maturare prima dei ragazzi che vivono in affido.

Sotto il primo punto di vista, alcuni ragazzi delle comunità esprimono l’idea che l’affido sia possibile solo presso famiglie ricche. Riportiamo uno stralcio dal diario dell’incontro tra ragazzi in comunità e in affido: M.: “una domanda che magari è da parte di tutti: le famiglie hanno i soldi?” A. aggiunge: “perché secondo noi le famiglie affidatarie sono tutte abbastanza benestanti, cioè non povere”.

M. aggiunge: “perché io ne conoscevo una così, ecco perché faccio ‘sta domanda...”.

La risposta dei ragazzi in affido spiazza i ragazzi della comunità e ha l’effetto di sfatare questa idea. I ragazzi affidati, infatti, sostengono che le loro sono famiglie normali dove non tutto è dovuto e concesso, al contrario, così come accade a tutti i ragazzi, ciò che desiderano se lo devono “guadagnare”. Le affermazioni così chiare e condivise dei ragazzi in affido, lasciano abbastanza colpiti i ragazzi della comunità, che sembrano proprio fare un passo indietro rispetto alle loro convinzioni e “teorie”.

L'altro elemento di pregiudizio che è emerso riguarda il tempo differente di permanenza in comunità o in affido. I ragazzi della comunità raccontano che sono "costretti" a maturare prima, a trovarsi un lavoro e a diventare autonomi entro i 21 anni, mentre "in affido puoi restare quanto vuoi".

A. *"si matura in tempi brevi in comunità, nel senso che in affido si resta a casa fino ad una certa età, diciamo che si può maturare a 21-22-23-24-25 anni, mentre noi che siamo in comunità abbiamo poco tempo, già adesso che siamo alle superiori ci dicono che dobbiamo pensare al futuro, che a 18 anni, finite le superiori, come nel mio caso, dovrei andare via..."*

In "risposta" a tale affermazione, i ragazzi in affido sostengono che non è così scontato che accada come immaginano i ragazzi in comunità, nel senso che anche per loro l'affido termina ai 21 anni, certo è che però, a differenza della comunità, *"la famiglia affidataria può scegliere se tenerti ancora oltre il termine, mentre la comunità no"* (E.).

L'aspetto dell'emancipazione in tempi diversi tra i due gruppi accende un confronto molto schietto e sincero tra loro, e, in particolare per i ragazzi della comunità, è un argomento che agita parecchio gli animi, in quanto il raggiungimento dei 21 anni è un dato di fatto e il tempo a disposizione per poter finire la scuola e trovare un lavoro che permetta loro di vivere autonomamente, è davvero molto breve.

La sostanziale differenza tra le due categorie di pregiudizi presentati, in base a quanto hanno detto i ragazzi, risiede nel fatto che i pregiudizi legati alla vita in comunità (la prima categoria) sono difficilmente superabili, nel senso che essi dipendono dalla mancata conoscenza di cosa significhi vivere in una comunità, e sono quindi difficilmente removibili. Nel secondo caso, invece, il confronto tra i due gruppi ha permesso una parziale modifica del pensiero iniziale.

La convinzione dei ragazzi delle comunità che tutte le famiglie affidatarie fossero benestanti ha rappresentato un buon tema di confronto tra i due "gruppi" sul quale i ragazzi in affido sono stati capaci di spiegare come vivono realmente nella propria famiglia.

I ragazzi della comunità hanno avuto modo di potersi confrontare con una realtà che immaginavano molto diversa dalla loro ed è stato un prezioso momento di scambio di esperienze vissuto con schiettezza e curiosità. L'ultimo argomento affrontato, quello legato al differente tempo di permanenza in comunità rispetto all'affido, è stato molto dibattuto e ha lasciato particolarmente colpiti i ragazzi affidati. Per loro, infatti, il futuro è diverso, le famiglie sono disposte ad ospitarli anche dopo il compimento dei 21 anni. Per i ragazzi della comunità non è così, e chi sceglie il prosieguo amministrativo ha comunque "poco" tempo per potersi rendere autonomo e indipendente. Quest'ultimo tema non ha lasciato repliche tra di due gruppi: la differenza c'è e si sente.

Da questa importante esperienza di confronto tra ragazzi è stato possibile rimettere in discussione alcune idee e convinzioni, fino a giungere a una nuova visione della realtà vissuta dai due gruppi.

### 3.5.2 L'IMPORTANZA DELLA STABILITÀ E L'AFFIDABILITÀ DEGLI ADULTI DI RIFERIMENTO

*"Gli educatori in fondo non sono dei dittatori, in fondo vi vogliono bene"* (Ch. in affidamento).

*"Sì... Sono esseri umani!"* e poi aggiunge: *"è come una famiglia normale, ci sono le regole di una famiglia..."* (Ma. in comunità)

Forse sarà banale, ma un dato ricorrente nei racconti dei ragazzi e delle ragazze che hanno preso parte alla ricerca è l'importanza fondamentale che rivestono gli adulti che si

prendono cura di loro in qualità di genitori affidatari o di educatori di comunità residenziale. Da una parte, vengono definiti univocamente “educatori” (anche quando si tratta del coordinatore), dall’altra, vengono chiamati di volta in volta “la mia famiglia affidataria”, “i miei affidatari”, “mia zia”, eccetera. In ogni caso appare evidente nelle testimonianze dei ragazzi che questi adulti – benché mai si riferiscano ad essi con questo termine – rappresentano il fulcro di esperienze fuori famiglia che dal piccolo osservatorio della ricerca vengono in genere narrate nel segno dell’accettazione, dell’accoglienza, dell’accompagnamento trasformativo con caratteri di positività che vanno ben al di là delle più rosee prefigurazioni dei ricercatori (e che trasversalmente toccano sostanzialmente tutti i ragazzi).

I ragazzi certamente sperimentano e percepiscono stabilità e sicurezza, che, come è noto, rappresentano due fattori di resilienza basilari nei percorsi di crescita e autonomia, poiché consentono di “mettere radici”, di sviluppare una rete di relazioni significative, di frequentare la scuola con continuità, di vivere amicizie, di ricevere adeguate cure mediche, di acquisire familiarità con il territorio circostante, di mantenere e sviluppare relazioni durevoli e significative con almeno una delle figure genitoriali o con qualche altro parente (Premoli, 2009). E nelle parole dei ragazzi stabilità e sicurezza sono certamente acquisizioni legate strettamente alla presenza delle figure adulte che di loro si prendono cura:

*“in questa famiglia sono sereno, prima non lo ero per niente” (M.).*

Nei racconti dei ragazzi prendono forma figure di adulti che ci sono, che sono vicini, che sono affidabili nel tempo e che sanno costruire fiducia e offrire opportunità e varchi verso il futuro.

*“La mia affidataria, che conosco da quando ho circa 2 anni, è un’amica di famiglia. Io le ho sempre raccontato che la mia famiglia litigava, che stavo male ... all’inizio eravamo un po’ dubbiosi su questa cosa qua, io non andavo d’accordo con i miei e questa mia zia – io la chiamo zia – mi ha aiutata molto. E allora sono stata un periodo da lei. A scuola andavo male e lei mi ha proposto di stare da lei. Un giorno mi disse questa frase qua di Papa Giovanni Paolo II: prendi in mano la tua vita e fanne una cosa meravigliosa. E allora da lì ho visto che la mia situazione migliorava, a scuola e con i genitori. Poi siamo andati dalla assistente sociale e abbiamo proposto questa cosa e lei ha detto ‘strano, di solito siamo noi a proporre l’affido e non viceversa’ e così abbiamo fatto un accordo. Adesso sono più di 2 anni che vivo con lei. E si vede nel disegno che adesso siamo felici tutti. Io ho sempre mia madre e mio padre, saranno sempre i miei genitori, mentre lei è una via di mezzo tra un’amica e un genitore, una sorta di zia. La frase che mi ha detto mi ha fatto pensare al mio futuro, di prendere in mano la mia vita e capire e pensare quello che vorrei veramente diventare. Io prima pensavo solo al divertimento, al momento, non al futuro, ma nemmeno al domani. Invece lei mi ha fatto capire che devo pensare al futuro, alla scuola, ad andar bene, a trovare un lavoro. Insomma mi ha fatto maturare. È un po’ complesso ma spero di essere stata chiara” (E.).*

È particolarmente apprezzata la funzione di orientamento esercitata dagli adulti, che accompagnano a comprendere in che direzione andare nella vita:

*“sono 10 anni che sono in comunità, da 4 anni sono qua. Cioè quando sei piccolo capisci molto di meno, sei lontano dalla famiglia ma sei piccolo, poi ho fatto un po’ di anni casa/comunità. Solo crescendo ho capito che questa era la mia strada e mi ha aiutato a capirlo Enrico, l’educatore più importante, per me e per tanti. Enrico mi ha fatto capire tante cose, è uno che ti*

*parla, che sta con te, sta molto dietro a te, che ti fa vedere che al suo lavoro ci tiene. Enrico prova a venirti in contro” (Ma.).*

È importante anche il tempo dedicato dagli adulti ai ragazzi affinché questi apprendano a fare i conti con la propria storia, ad esempio ridimensionando quei problemi (grandi o piccoli) che rendono più faticoso e incerto il confronto con la vita e le sue sfide e dando loro il giusto peso.

*“Ho scritto: fiducia, problemi che sembrano grandi e invece sono piccoli. Ho scritto questa cosa perché già dai primi giorni in comunità sono iniziati i problemi... E... avevo questi problemi che consideravo molto gravi... cioè che mi spaventavano, e invece gli educatori mi hanno aiutato a capire che non erano così, che li dovevo prendere alla leggera e che non sono così terrificanti diciamo... dopo 3 giorni di comunità sono andato in coma etilico e sono andato in ospedale e quelli della comunità mi sono venuti a prendere... questo è solo un esempio... Poi ci sono altre cose... Basta...” (S.).*

Inoltre, i ragazzi rivelano l'apprezzamento per quelle relazioni che gli adulti che li accompagnano sanno costruire, promuovendo la loro autostima, valorizzando e sostenendo i loro punti di forza, scoprendo la loro bellezza. È il caso di Valentina che racconta di avere 18 anni, di essere spesso stata bocciata e per questo è ancora in terza superiore; il suo rendimento scolastico da quando è in comunità è cresciuto, ma soprattutto si è registrato un netto miglioramento quando gli educatori le hanno detto, per la prima volta nella sua vita, “brava”.

In merito al ruolo dei *caregivers*, emerge un'attenzione particolare dei ragazzi che hanno esperienza di comunità nei confronti degli educatori professionali e delle loro competenze. È evidente che vivere in una struttura residenziale per alcuni anni espone i ragazzi alla conoscenza di un elevato numero di professionisti a causa dell'elevato turn over che mediamente caratterizza le realtà accoglienti. Di qui nasce una “competenza” relativa al comprendere e valutare (rapidamente) gli adulti cui si è affidati e alla definizione di “criteri di qualità” del lavoro educativo.

Le caratteristiche irrinunciabili di una figura educativa professionale sono, a detta dei ragazzi, la passione e la disponibilità alla negoziazione.

*“Nella vecchia comunità ti dicevano o fai così o niente...” qua invece ti ascoltano e ti danno consigli, come se fossero fratelli maggiori.... Nell'altra comunità si capiva che ci lavoravano e basta. Quando ero a Pavia l'educatore lo riconoscevi solo in comunità, se lo vedevi fuori era solo un signore che conoscevi... qua l'educatore anche se non è in turno fa delle cose per me; ad esempio mi serviva la divisa per la scuola e Massimo (l'educatore) mi ha accompagnata a prenderla anche se era fuori turno. (...) mezz'ora di strada in macchina. Massi, anche se era il suo giorno libero, mi ha accompagnato a prendere le divise e mi ha riaccompagnato in comunità” (Si.).*

*“I ragazzi devono essere in confidenza con gli educatori.... E gli educatori ci devono tenere.... Ciò che fanno gli deve interessare non solo per lavoro.... Devono tenerci al loro lavoro. Come quella volta, che quella ragazza ha raccontato che un educatore fuori turno le ha fatto un favore” (A. riprendendo l'episodio raccontato da Si.).*

*“Fare l'educatore è un lavoro, ma non lo deve fare come fosse un operaio, ma ci deve tenere al suo lavoro, il rapporto con i ragazzi è importante” (A.).*

Pare prevalere l'idea che l'adozione rigida del ruolo educativo professionale, con una forte centratura sulle regole, sia non solo inaccettabile, ma anche poco funzionale poiché aumenta le distanze e favorisce la proliferazione di due mondi paralleli, quello ufficiale dei ragazzi in rapporto con gli educatori e quello del gruppo dei pari, mentre si rivela efficace agli occhi dei ragazzi un atteggiamento “disarmato” ma autorevole, da “persona normalissima”.

*“Enrico mi ha aiutato molto, anche nelle mie cagate. Non è solo quello che ti dice che sei un coglione, ma ti aiuta” (S.).*

*“Con gli altri succede di alzar la voce, con lui i toni sono sempre bassi” (F.).*

È, quindi, possibile individuare alcuni aspetti che, secondo i ragazzi, corrispondono a modalità inadeguate di gestione del ruolo educativo: i caregivers non devono assumere atteggiamenti di controllo indiscriminato, invadere gli spazi, omettere di costruire momenti di ascolto e di dialogo.

*“Ho disegnato queste due calamite, ho scritto contrasto... È quando ci sono gli educatori che non c'entrano un cazzo, quando si mettono in mezzo e non c'entrano. Tipo quando devi fare il bagno, oppure mettere via le scarpe... Oppure anche nelle cose serie. Gli educatori a volte servono ma a volte no! Si intromettono sempre e vogliono sapere, sentire anche se parli con un amico di cose personali. E poi ci sono tanti scazzi, anche per cazzate. Ci sono alcuni che ti dicono subito “no” senza sentire le tue motivazioni, non c'è dialogo...” (Ma.)*

### 3.5.3 LE REGOLE DELLA COMUNITÀ

Un tema particolarmente sentito dai ragazzi e che ha sollecitato i loro interventi durante gli incontri è stato quello inerente le regole da rispettare all'interno della comunità presso cui sono stati accolti.

Infatti, tutti si sono confrontati con le regole e le abitudini delle comunità, e le riflessioni proposte hanno fatto emergere l'importanza delle routine all'interno delle strutture di accoglienza.

Dal confronto si è evidenziata la disomogeneità delle regole e il fatto che alcuni ragazzi posseggono una scarsa conoscenza delle motivazioni sottostanti, che probabilmente vengono socializzate ma non discusse rispetto al loro significato.

**M.** *“perché scusa non ho capito, ti fanno tenere il telefono?” M. sgrana gli occhi e guarda N. in attesa di una risposta.*

**N.** *“si però la sera lo dobbiamo spegnere”*

**M.** *“invece noi non possiamo proprio portarlo, dicono che non vogliono che usiamo il telefonino perché dicono che ci chiamano i nostri genitori”*

**N.** *“vabbè forse perché siete piccoli”*

**M.** *“no no anche a quelli di 12 o 13 anni.”*

**M.** *“è molto animato, si siede scomposto sulla sedia, cerca un confronto con N. Anche le ragazze, pur non intervenendo, si mostrano interessate”.*

**G.** *“e come fate se dove telefonare a qualche amico per chiedere qualcosa dei compiti, ad esempio?”*

M. *“diamo il numero di telefono alla suora e poi con il telefono suo ci dice lei se possiamo chiamare oppure no”.*

N. *“anche quando ero più piccolo ce l'avevo perché avevo chiesto all'assistente sociale. Avevo chiesto anche al giudice”.*

A. dice: *“sì che, anche se molte volte ci lamentiamo della comunità o di quel che facciamo, ci sono comunità molto più severe”.*

N. dice: *“forse ci sono alcune comunità più severe e altre meno severe”.*

La riflessione sulle diverse regole presenti nelle comunità ha evidenziato la necessità di poter godere degli stessi diritti e di ottemperare agli stessi doveri.

È possibile, quindi, individuare due aspetti salienti. Il primo concerne l'importanza di capire la ragione per cui è necessario aderire ad alcune regole nel rispetto reciproco e nella tutela di alcuni diritti fondamentali. In tal modo, si potrebbe favorire l'adesione e la relativa interiorizzazione da parte dei ragazzi delle norme di comportamento, ottemperando ad una delle finalità centrali della comunità che riguarda anche la trasmissione di un modello educativo adeguato e alternativo rispetto a quello sperimentato nel contesto familiare da cui il minore è stato allontanato.

Il secondo aspetto riguarda la possibilità per i ragazzi di essere parte attiva nella vita comunitaria, ovvero di poter rappresentare le esigenze specifiche di cui sono portatori, in modo da sentire di poter contribuire in prima persona alla realizzazione del loro progetto di vita.

Inoltre, tale opportunità potrebbe favorire la costruzione di una identità sociale comunitaria non passiva, costituendo un laboratorio fondamentale in cui esercitare gli strumenti necessari alla sperimentazione del significato di “cittadinanza attiva”.

La differenza tra le diverse comunità rispetto alle regole è un filo rosso che ha attraversato tutti gli incontri effettuati ed è diventato talvolta il tema centrale dell'ultimo incontro, in cui i ragazzi hanno voluto esprimere la loro opinione a riguardo in un cartellone cui hanno lavorato tutti assieme.

Riportiamo il testo di seguito:

*“Questo progetto oltre ad essere abbastanza divertente ci aiuta a capire e a conoscere l'esperienza di altre bambine, bambini e i ragazzi come noi. Anche se per le nostre famiglie non siamo particolarmente importanti (però non per tutti), sappiamo di esistere per qualcuno, cioè per le educatrici e tutte le persone che lavorano per noi e che cercano di farci vivere un futuro migliore di quello passato. Ascoltando gli altri bambini esistono altre comunità con regole più severe e secondo la nostra opinione non è giusto nei confronti di questi bambini avere regole molto severe anche perché noi, come tutti, abbiamo il diritto di vivere serenamente come fanno la maggior parte di bambini e ragazzi. Secondo noi, ogni comunità dovrebbe avere: regole comuni, cioè non ci devono essere comunità che hanno regole più severe rispetto al altre.”*

#### 3.5.4 IL PRIMO GIORNO IN COMUNITÀ

I ragazzi della comunità hanno raccontato la loro esperienza soffermandosi sul primo giorno in comunità. Le emozioni che sono emerse risultano fondamentalmente ambivalenti: da un lato paura e sofferenza rispetto alla separazione dai familiari e all'ingresso in un ambiente completamente sconosciuto; dall'altro vi sono emozioni positive in quanto i ragazzi raccontano di aver provato serenità e tranquillità poiché il contesto familiare era luogo di conflitti e tensioni.

L. *“ero triste perché mi mancavano mamma e papà. Avevo un po' paura e poi dopo un po'...”*

La presenza dei pari è stata di particolare aiuto nel favorire l'adattamento dei ragazzi. Quasi tutti, infatti, ricordano gli altri ragazzi presenti all'interno della struttura e che i loro volti, sereni e partecipi rispetto alle loro vicende, li avevano tranquillizzati.

*L. "il primo giorno in cui stavo in comunità, stavano tutti fuori tutti fuori. Mi sono trovato tutti fuori". G. "ti ricordi come ti sei sentito?" L. "me li sono sentiti tutti vicini."*

La possibilità di non sentirsi unici e soli, ma di poter conoscere altri ragazzi, che stavano vivendo la stessa identica esperienza, costituisce sicuramente un fattore protettivo. È interessante notare come i ricordi relativi al primo giorno in comunità siano legati più alla presenza degli altri ragazzi piuttosto che agli operatori, emerge come i pari possano svolgere un ruolo importante soprattutto dal punto di vista emotivo nel contenimento delle emozioni negative sperimentate.

Si nota quindi specularmente l'assenza, per alcuni, di un adulto in grado di rassicurarli e proteggerli, in una situazione di forte stress emotivo. Colpisce anche l'assenza di una restituzione da parte di un adulto, specialmente per quanto riguarda l'ambivalenza delle emozioni sperimentate nella fase di ingresso, nondimeno dai ragazzi viene maggiormente riconosciuta e valorizzata l'espressione di emozioni positive (gioia, serenità, tranquillità) piuttosto che la paura per un cambiamento che spaventa.

Dai racconti, inoltre, emerge una certa frammentarietà del percorso. E i ragazzi esprimono chiaramente la necessità di avere una figura stabile con cui interfacciarsi durante tutto il percorso intrapreso, in modo da non essere costretti a raccontare più e più volte la loro storia a causa del turn-over degli operatori.

L'esperienza condotta con i ragazzi in comunità familiare ha suggerito alcune riflessioni rispetto alla percezione e al vissuto che gli stessi possiedono in riferimento alle decisioni che gli operatori prendono per salvaguardare la loro tutela.

In particolare, è emerso un tema centrale nella descrizione della propria esperienza legato ad una frammentazione del percorso che si esplica in una difficoltà ad avere una visione chiara ed integrata delle motivazioni che hanno indotto gli operatori ad allontanarli dal contesto familiare di appartenenza, una scarsa condivisione del progetto di vita e una reiterata esposizione di sé e della propria storia familiare dovuta al continuo turn-over degli operatori.

Insomma, il passaggio dal nucleo familiare di origine alla comunità non sempre è stato vissuto con chiarezza dai ragazzi e dalle ragazze.

È probabile che nella gestione di situazioni complesse, che richiedono decisioni dolorose seppur necessarie, non si sono sempre fornite ai ragazzi spiegazioni chiare ed esaustive delle motivazioni dell'allontanamento e delle modalità e dei tempi di attuazione del progetto di vita predisposto dai servizi.

**Giulia dice:** "...fatemi capire una cosa gli operatori vi hanno dato spiegazioni?"

I ragazzi fanno un segno negativo con la testa.

Giulia si rivolge M. e chiede se lui ha dei ricordi a tal proposito.

**M. dice:** "ci dissero che la casa è piccola"

**P. interviene:** "è vero"

**M.** "dobbiamo stare in una comunità, quando avrete la casa popolare si vedrà". [...]

N. *“il primo giorno mi ricordo che mi dissero: questo è solo un giorno di prova, e poi invece mi fecero rimanere”.*

[...] M. *interrompe “anche io avevo paura perché pensavo che non avrei visto più i miei genitori, però poi loro sono venuti venerdì e poi il Martedì ci dicono che venerdì potevamo tornare a casa, e la domenica è venuto il papà a prendermi. Siamo andati a casa, per un po’.”*

### 3.5.5 LA COSTRUZIONE DEL PROGETTO DI ACCOGLIENZA: QUANTO VIENE COMUNICATO AI RAGAZZI

Nell'approfondire la rappresentazione che i ragazzi hanno della loro vita fuori dalla famiglia di origine e della loro storia di presa in carico, tra la varietà delle osservazioni risuona in particolare il disorientamento, per certi aspetti considerevole, di alcuni di loro che si mostrano ignari, quasi totalmente, delle effettive motivazioni poste alla base della decisione del loro allontanamento dal nucleo familiare e del conseguente collocamento in comunità. È un disorientamento più forte e di diversa natura ovviamente a seconda che a parlare siano i ragazzi stranieri non accompagnati o ragazzi “locali”.

Dai pensieri frammentati, riferiti con fatica e con un certo pudore, sembra infatti che diverse questioni siano rimaste aperte e così senza risposta alcune domande, specie quelle relative alla storia della rottura della relazione con la propria famiglia: Perché? Quando? Cosa sta succedendo alla mia famiglia? Cosa ha causato il cambiamento? E quando può finire? Chi è ora responsabile?

Nell'esperienza dei ragazzi non appaiono così chiari né i possibili fattori di rischio di una permanenza a casa, né le eventuali strategie per superarli, di conseguenza neanche la positività e la tranquillità del nuovo contesto familiare, quale percorso temporaneo intrapreso in un'ottica risolutiva delle problematiche che hanno portato all'allontanamento.

In questo senso appare emblematica la testimonianza di un ragazzo di sedici anni che, con una certa rabbia ma soprattutto una discreta sofferenza, commenta così la sua esperienza:

*“[In comunità] ci sono tante regole che a casa mia non avevo e quindi non sono abituato. E poi non ho neanche capito perché sono là, in comunità. C'è un progetto ma non è tanto chiaro. Se potessi tornare a casa ci tornerei subito. Mi hanno spiegato ma quel motivo (che non voglio dire) mi sembra strano: sai quanti ragazzi dovrebbero essere in comunità con quel motivo? .... Dopo un anno e più non sono abituato, a casa mia era diverso...”.*

Affermazioni che seppur concise manifestano appunto il sussistere agli occhi del ragazzo di una mancanza di chiarezza rispetto alle ragioni del collocamento in comunità, ai termini del progetto di presa in carico e alle prospettive a breve e lungo termine. Allo stesso tempo rivelano il suo continuare a porsi delle domande sul suo passato e sulle decisioni prese per lui e per certi aspetti la difficoltà di configurarsi un'idea di futuro.

Senza dubbio colpisce come un ragazzo, specie sedicenne, possa essere così scarsamente consapevole di provvedimenti che riguardano la sua vita e ne modificano intensamente i termini e i riferimenti relazionali ed affettivi, riguardo ai quali dovrebbe invece poter assumere un ruolo più attivo e maggiormente critico sul piano decisionale.

L'impressione che ne deriva è che sul piano fattivo, con molta probabilità, è mancata un'attenzione adeguata alla sua crescita, un'attitudine all'ascolto dei suoi effettivi bisogni

Qui più che altrove, “ascoltare” significa non tanto chiedere al minore un parere o un consiglio sulle prassi da adottare, ma fare di tutto per comprendere le sue aspettative, i suoi bisogni, i suoi desideri e tutti gli stimoli, positivi o disfunzionali, che riceve dal suo contesto

familiare e dalla realtà che lo circonda. Solo così si possono tracciare progetti che abbiano una ricaduta positiva sul suo futuro e perciò sulla crescita e aiutare i ragazzi e le ragazze a dare un senso alla loro situazione temporanea e a non sentirsi responsabili di quanto accaduto nella propria famiglia, comprendere che gli eventi sono stati determinati da altri e dunque coltivare l'idea del ritorno a casa.

### 3.5.6 L'ESSERE MINORI STRANIERI NON ACCOMPAGNATI RISPETTO AL PERCORSO DI ASCOLTO COLLETTIVO

La presenza di minori stranieri non accompagnati (MSNA) tra i partecipanti all'esperienza di gruppo offre spunti di riflessione di ordine differente ma altrettanto rilevanti. Considerazioni che inevitabilmente risentono della particolarità delle loro condizioni esistenziali, sociali, emotive e affettive e a cui, in questa sede, è indispensabile gettare un sintetico ma esplicativo sguardo per cercare di avvicinarsi nella maniera più adeguata possibile a questa specifica realtà.

Come noto, diverse motivazioni possono indurre alla formulazione del progetto migratorio. Ed è proprio la diversità di queste motivazioni e condizioni di base che crea realtà e presupposti di presenza differenti, nonché un riconoscimento e un'accoglienza diversi da parte del territorio ospitante (ad esempio, ai rifugiati politici e religiosi vengono riconosciuti diritti/doveri diversi rispetto a quelli che generalmente vengono accordati a stranieri che si presentano alle frontiere per motivi di lavoro).

Inoltre le ragioni che hanno portato il soggetto a emigrare ne influenzano le aspettative rispetto al paese di destinazione, nonché le speranze, le fantasie, le paure, i desideri di integrazione. E nell'ascoltare i ragazzi albanesi si ha la dimostrazione che in tema di aspettative, l'immagine dei Paesi occidentali è fortemente distorta ed idealizzata, in particolare dalla TV che presenta una realtà alquanto attraente, banalizzando o omettendo difficoltà e problemi, e creando così il punto di partenza per future delusioni o frustrazioni.

Se in genere è presumibile che progettare la propria emigrazione rappresenti un compito esistenziale molto impegnativo che richiede motivazioni profonde, capacità revisionali, di assunzione del rischio e, con esso, dell'imprevisto, avvicinarsi all'esperienza dei 3 ragazzi ne offre la conferma.

Nonostante l'intensità emotiva di certe affermazioni, spesso scarse, ridotte all'osso, del tutto prive di quelle coloriture linguistiche che possono rendere la condivisione esteticamente piacevole, le specificità esistenziali dei minori stranieri non accompagnati che hanno aderito al percorso di gruppo, hanno reso difficoltosa l'espressione e la condivisione dei propri vissuti e delle proprie esperienze con gli altri partecipanti.

Le loro narrazioni, non a caso, spesso talmente pudiche da apparire, per paradosso, spogliate di ogni valenza sociale, risultavano difficilmente comprensibili agli occhi degli altri ragazzi. Benché tutti minori temporaneamente fuori dalla famiglia di origine, si tratta di realtà completamente differenti. E nella progettazione di interventi a loro dedicati non se ne può prescindere.

#### *La migrazione in adolescenza*

Se in prima approssimazione questi ragazzi sembrano rivelare un'identità sufficientemente strutturata da non lasciarsi travolgere dagli eventi, nell'approfondire la questione emerge comunque una certa inquietudine e smarrimento. Con molta probabilità ciò è da imputare al fatto che emigrare nel corso dell'adolescenza ha una doppia connotazione: quella del viaggio nel mondo interno per traghettare dall'infanzia all'età

adulta e quella di uno spostamento nel mondo esterno, alla ricerca di condizioni di vita migliori per la propria realizzazione. È un'emigrazione nell'emigrazione.

Tra l'altro come spesso accade agli adolescenti, anche loro hanno intrapreso la migrazione con in mente un progetto più fantasticato che costruito su elementi concreti di realtà, che contempla essenzialmente il lavoro, il guadagnare del denaro, mandarne alla famiglia e accumularne. E qualcosa della dimensione fantastica rimane nel ricordare il momento più emozionante da quando sono in Italia e in accoglienza:

...prende poi la parola E. *“ la cosa recente più bella è stato il viaggio in aereo fatto per venire in Italia, era la prima volta; è durato un'ora e quarantacinque minuti. È stato bello perché si vedeva tutto dall'alto”*. M. quasi non lo fa concludere e sovrapponendosi dice: *“anche per me è stato il viaggio in aereo. Vedevo tutto ... niente paura”*.

A livello psicologico sembra necessaria un'elaborazione che permetta di uscire dal progetto fantasticato, il quale, nel loro caso, ma del resto come per tutti gli adolescenti, assume tutte le connotazioni dell'onnipotenza infantile di cui l'età è intrisa, per entrare in una dimensione di fattibilità con l'elaborazione della perdita di quanto atteso ed immaginato.

Significativa, al riguardo, l'affermazione sconcertata espressa da M. in risposta ad una sollecitazione dei conduttori a riflettere sulle criticità della propria esperienza in Italia: *“sono rimasto molto male quando la responsabile della nostra comunità ci ha detto che trovare lavoro qui non è facile...”*.

D'altronde, come immaginabile, il progetto fantasticato è sorretto dal mandato familiare: i genitori hanno pagato per il costo del viaggio e pertanto i figli hanno un debito da saldare, che acquisisce un valore simbolico che lega, anche a distanza, le generazioni.

Il ragazzo che emigra non lascia solo degli affetti, di cui può conservare la gravidanza, ma veri e propri legami, che hanno a lungo costituito il cardine dei suoi rapporti interpersonali.

Emblematico, in questo senso, un passaggio del percorso di gruppo in cui, in un piacevole momento di serena condivisione, il conduttore chiede ai partecipanti: *“Se riflettete per bene, cosa vi manca di più?”* e, dopo pochi istanti, uno di loro, fissandolo negli occhi risponde con un fortemente allusivo: *“Secondo te?”* che inaugura un silenzio intenso che paradossalmente parla da sé e accentua il senso di condivisione.

Nello specifico il fattore di protezione rappresentato dall'opportunità di partire insieme ad altri, che possono fungere da gruppo di appartenenza e, attraverso un rapporto solidale, aiutare il minore, che ancora ha bisogno di figure adulte a cui riferirsi per procedere nella sua crescita evolutiva, a non disperdersi, pare rivelarsi determinante specialmente in un primo momento per poi affievolirsi gradualmente nel tempo.

Questi ragazzi sembrano infatti avvertire tutto il peso della separazione dalla propria patria, esperienza di perdita che può essere ragionevolmente paragonata ad un lutto. La lontananza e lo sradicamento gli fanno sentire indebolito il senso di appartenenza alla terra d'origine, terra che ancora non sanno se potranno ritrovare.

Si colga, a titolo esemplificativo, l'intensità emotiva, la gravità adulta con cui uno di loro, invitato a utilizzare “Youtube” come strumento di condivisione della realtà personale, mostra un video da lui stesso confezionato, in cui scorrono, senza tregua, foto della sua vita in Albania, commentate da una struggente canzone albanese che narra di un padre emigrato che racconta la propria storia alla figlia lontana.

E. *“Ho messo su Youtube delle foto fatte in Albania e una canzone albanese che canta di un padre emigrato che racconta alla figlia la sua storia...”*

Emerge fortemente quanto sia indispensabile per ogni ragazzo avere la possibilità di essere orientato *verso* e *attraverso* un complesso processo di elaborazione delle proprie relazioni familiari e della propria solitudine in un paese ospitante, ma non sempre accogliente.

In maniera diversa ognuno di loro esprime la tipica spavalderia adolescenziale, quel pizzico di incoscienza che aiuta a sopportare le difficoltà. E nello specifico sembra proprio che alla sfida adolescenziale di chi è il più forte, il più resistente, si affianchi il bisogno di allontanare il senso di vuoto che in molti casi porta ad affrontare le situazioni più disagiate, difficili, a volte estreme.

La presunzione di essere adulti e maturi, dovuta all'aver compiuto un viaggio importante e affrontato tante traversie da soli, e la cultura di appartenenza che riconosce loro più precocemente la condizione di adulto, si scontra di fatto con una maturità affettiva che ancora ha fortemente bisogno del supporto e della vicinanza degli adulti.

In realtà si tratta di adolescenti che devono confrontarsi con la solitudine e la nostalgia: da una parte non hanno una famiglia a cui tornare per colmare il senso di vuoto procurato soprattutto dal disorientamento; dall'altra non hanno legami sociali, perché questi si sono interrotti o sospesi nel tempo del viaggio. Le nuove conoscenze incontrate lungo il cammino, condividono con loro solo l'aspettativa di cose migliori: un progetto, per lo più idealizzato di benessere, ricchezza, divertimento.

Dato il contesto di deprivazione culturale e simbolica, i sentimenti di panico, confusione, incertezza, propri dell'adolescenza diventano quindi per loro più difficili da dominare.

Al di là dell'apparente audacia, fierezza, una certa arroganza e testardaggine che esibiscono avanzando le loro pretese volitive (indicatore però della marcata ambivalenza del sentirsi in diritto di ricevere, come presunto indice di un'adultità fasulla, mimata, ma anche come espressione di una profonda ansia dovuta alle perdite affettive conseguenti alla migrazione) questi ragazzi si rivelano essenzialmente disorientati, provati, un po' delusi e bisognosi di essere ascoltati.

### 3.5.7 DIFFERENZE ANALOGIE TRA “AFFIDATI” E “COMUNITARI”: L'ESPERIENZA DI ROMA

Nell'ambito del percorso laboratoriale nella città di Roma è stato costituito un gruppo di 9 ragazzi con una fascia di età compresa tra gli 11 e i 16 anni: 5 provenienti dalle comunità (3 da comunità laica, 2 da comunità gestita da congregazione religiosa) e 4 da famiglie affidatarie.

Il laboratorio è stato un modo per farli confrontare tra pari e sapere che altri ragazzi hanno vissuto o stanno vivendo la stessa esperienza, e ciò ha fatto sì che ognuno si sentisse libero di raccontare e raccontarsi senza paura di essere giudicato, guardato con pregiudizio o peggio ancora commiserato come vittima. Nel gruppo ne è scaturito un confronto aperto e spontaneo che ha avuto anche alcuni momenti emozionanti e talvolta commoventi. Gli incontri, specialmente quello lungo dei due gruppi, sono sempre stati molto intensi, i ragazzi in genere hanno mantenuto una grande attenzione riuscendo sempre ad ascoltarsi e senza mai distrarsi o chiacchierare in sotto gruppi. Ciò che ha reso possibile questo è stato il livello della discussione che è sempre stato molto personale e di conseguenza molto sentito. Gli interventi e le domande reciproche sono sempre stati rispettosi delle storie individuali e delle emozioni espresse.

Attraverso i racconti, ma anche utilizzando disegni, fotografie, i ragazzi hanno confrontato le loro giornate, fatte di orari, regole, attività tra le più svariate.

Un lavoro che ha particolarmente interessato i ragazzi è stato la stesura di un cartellone dove hanno riportato quelle che secondo loro erano le differenze e le analogie tra vivere in casa-famiglia e in una famiglia affidataria. A questa conclusione ci sono arrivati attraverso un gioco fatto con i post-it, dove ognuno ha scritto liberamente tutte le parole che gli ricordavano la vita in casa-famiglia o in famiglia affidataria, le hanno poi raggruppate per affinità e hanno scelto quelle più ricorrenti e più significative, e dopo lunghe discussioni sono arrivati a formare il cartellone riportato di seguito.

ANALOGIE	DIFFERENZE
Convivenza con altre persone (no famiglia originale) Nuovi rapporti (conoscenze, amicizia, amore, legami) Cambiamento Accettazione Costruzione del proprio futuro	Regole diverse (troppa burocrazia in casa famiglia) Nuclei di numero esiguo: consentono di essere più liberi nel chiedere le cose ma danno meno possibilità di confronto
Ricevere affetto Dimensione familiare	

I ragazzi sono stati tutti d'accordo nel mettere tra le analogie: **convivenza con altre persone**, perché questa è la dimensione comune poiché tutti in questo momento vivono fuori dalla famiglia di origine.

*Is: io penso che mi ritengo fortunato a non essere l'unico che ha problemi in famiglia, ma siamo in tanti.*

**Nuovi rapporti** è la sintesi di parole associate alla sfera delle relazioni, come amore, affetto, amicizia, conoscenze, legami. Queste parole sono state tra le più citate nel gioco dei post.it, ed è apparso immediatamente molto chiaro come i ragazzi attribuissero un valore profondo a questi concetti. E sono nuovi rapporti che hanno durate spesso in conflitto con quanto la legge sancisce.

*S: "la casa famiglia è come una famiglia che ti accoglie, nel momento in cui tu hai difficoltà. Ti aiuta, ti fa crescere, ti fa arrabbiare ... Stringi dei rapporti, diventi una famiglia...io lo posso dire, dopo 15 anni" (S. vive in casa famiglia da quando aveva 8 mesi di vita).*

La parola **cambiamento**, sta ad indicare il tema della diversità, ed è inteso dai ragazzi sia come il cambiamento di vita, di ambiente, di relazioni, vissuto con l'inserimento nella comunità o nella famiglia affidataria, ma anche come il fatto che ogni nuova esperienza cambia le persone e le aiuta a crescere. **Accettazione**, intesa sia come accettazione dell'altro, del cambiamento, ma anche come accettazione della propria realtà e della propria storia. A proposito di questo ultimo aspetto le storie di questi ragazzi sono intrise di grosse sofferenze, spesso troppo difficili da accettare. I ragazzi si sono interrogati sui motivi che li hanno portati ad andare in comunità, o ad essere affidati a parenti o famiglie esterne al nucleo di origine.

*Au. io in casa famiglia sto bene adesso. Anche prima stavo bene con mia madre, però lei è molto fragile in questo periodo, con un po' di depressione. Quindi preferisco stare in casa famiglia, perché prima aiutavo sempre mia madre. Sto meglio in casa famiglia perché i suoi problemi non me li devo prendere io. Fino a quando lei non starà meglio e potrò tornare con lei.*

*Au. io per esempio non l'ho detto a nessuno all'inizio, lo sapevano solo mia madre e la mia migliore amica. Per me questa è stata la cosa più dura, come ad esempio adesso dirlo alla mia nuova migliore amica. Un giorno l'ho invitata a casa mia e ancora non gli avevo detto niente. Lei è stata tranquilla, però non lo sa quasi nessuno.*

*Is: a me non me ne frega niente...*

Hanno più volte evidenziato la necessità di essere più coinvolti, ove possibile, nelle decisioni e di voler comprendere meglio le motivazioni delle scelte. **Costruzione del proprio futuro** è il concetto proposto da uno dei ragazzi che voleva inserirlo tra gli elementi di differenza a causa delle diverse opportunità che possono capitare a chi vive in una famiglia affidataria, rispetto a chi vive in casa-famiglia. La maggioranza del gruppo ha, però, affermato che ognuno di loro sia che viva in comunità, sia che viva con una famiglia affidataria è impegnato a costruire al meglio il proprio futuro, cercando di sfruttare le opportunità e le occasioni di crescita che gli vengono proposte, pertanto tale concetto andava sicuramente inserito tra le analogie.

*Iv: per me questa foto ha un significato speciale perché per me il mare simboleggia la vita perché non si vede la fine però si sa che da qualche parte finisce. Come la vita, si sa che finisce però non si sa quando.*

Tra le differenze è stata inserita la definizione **regole diverse**, il riferimento è alla eccessiva burocrazia che c'è in casa-famiglia e al fatto di dover chiedere troppi permessi ai servizi sociali o ai tribunali, che rischiano di compromettere (causa lunghi tempi nelle risposte) attività che i ragazzi potrebbero fare. Questo aspetto è sembrato pesare molto sui ragazzi che vivono in tali strutture, il loro vissuto è stato di veder svanire possibilità ricreative, di socializzazione o altro, in attesa che chi esercita la patria potestà su di loro esprima il consenso. Questo pone l'attenzione riguardo al fatto che spesso gli esercenti la potestà genitoriale rimangono i genitori che a volte sono introvabili, o tutori pubblici che però lavorano solo in orari di ufficio e non sono sempre reperibili. Un altro problema riportato dai ragazzi è che in casa famiglia rispetto alla famiglia affidataria è più difficile gestire ed ottenere permessi per le uscite. A volte con gli educatori non è semplice fare richieste perché, dicono i ragazzi, ti fanno ogni volta pesare il fatto che stai chiedendo qualcosa, mentre in famiglia affidataria ci si sente più tranquilli e la relazione è più semplice e individualizzata. Anche se spesso dipende dal numero dei componenti del nucleo familiare affidatario. Infatti è stato messo tra le differenze il concetto del **"Nuclei di numero esiguo"**, che facilitano le richieste, avendo meno ragazzi da soddisfare, ma limitano il confronto con gli altri. In questa occasione è emerso da parte dei ragazzi il bisogno e il desiderio di rapporti *esclusivi*, di poter avere delle attenzioni e anche cose materiali solo per se stessi. Ad esempio una cameretta da non dover condividere con altri ragazzi. A metà tra le analogie e le differenze i ragazzi hanno messo: **ricevere affetto** e **dimensione familiare**, perché sono stati due concetti su cui hanno discusso molto e siccome non si è riusciti a raggiungere un accordo, abbiamo deciso di metterli in mezzo. Per quanto riguarda ricevere affetto, alcuni volevano metterlo tra le differenze perché in casa famiglia, essendoci più persone, si ricevono meno attenzioni. Ma altri affermavano che in entrambe le situazioni si riceve affetto, quindi lo avrebbero messo tra le analogie.

*An. alla fine è bello, perché conoscono tante storie e sanno che un bambino ha bisogno di affetto e di attenzione e sanno coccolarti come una madre. E poi anche perché ci sono gli amici, tipo S. che ormai per me è come una sorella, siamo cresciute insieme.*

S., una ragazza di 16 anni inserita in casa famiglia da piccolissima, con molta semplicità affermava rivolgendosi ad un ragazzo che vive con la famiglia affidataria, *“a te la famiglia affidataria, ti vuole bene?”*, *“Sì”* risponde il ragazzo, e lei: *“Beh, anche a me le suore mi vogliono bene, quindi anche io ricevo affetto”*. A tal proposito è emblematica la poesia che S. ha scritto, intitolata *Go Family*, che rafforza la sua idea di sentirsi amata e anche della dimensione familiare da lei vissuta.

### GO FAMILY

Le cose da quando sono arrivata sono cambiate,  
dalle persone che inizialmente vivevano con me  
o anche solo dalle mie giornate.

Prima ero una piccola bambina  
e adesso secondo la mia amica Anna  
sono una cretina.

La casa famiglia è cambiata tanto  
come il giardino che per la pista di pattinaggio  
è diventato asfalto.

Ormai questa grande casa per me è una famiglia,  
come penso che per le suore io sia una figlia.

Tra qualche anno progetterò il mio futuro,  
spero che sia meno duro,  
della mia adolescenza  
in cui sto provando molta sofferenza.

Qualche idea già ce l'ho...  
a 18 anni partirò.

Dicevamo della dimensione familiare, alcuni sostenevano che in famiglia affidataria si sente di più il senso della famiglia, perché ci sono un padre ed una madre, ma altri affermavano il contrario dicendo che anche in casa famiglia si può vivere la dimensione familiare se instauri legami affettivi e significativi con gli adulti di riferimento. A conforto di tale teoria ecco le parole di A. una ragazza di 15 anni, che dice, a proposito di una responsabile della sua casa famiglia: *“È una di quelle persone che non mi tradirà mai, nonostante i miei difetti. Per me è un punto di riferimento”*.

### 3.6 Riflessioni conclusive

Il breve percorso sperimentale che qui è stato descritto ha inteso valorizzare una metodologia di ricerca di tipo partecipativo, fondata su un coinvolgimento attivo e consapevole di ragazze e ragazzi impegnati in percorsi di cura e protezione.

Già in premessa si è detto della scarsità di esperienze di questo tipo in Italia, quantomeno sul versante dell'iniziativa istituzionale, eccetto un progetto realizzato in Veneto per iniziativa dell'Ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori della Regione Veneto, da qui l'importanza anche di un percorso breve e limitato a poche realtà come quello proposto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Come si coglie chiaramente dall'analisi dei temi emersi, i contenuti espressi dai ragazzi, sono fortemente radicati nella loro esperienza quotidiana di vita in comunità o in famiglia affidataria quale segno forte dell'importanza del momento presente, ma anche come esito di una lunga permanenza fuori dalla famiglia di origine.

L'accoglienza in un luogo sicuro e comunque più prevedibile di alcuni dei contesti familiari di origine, la possibilità di costruire relazioni significative nel gruppo dei pari e l'incontro con alcuni adulti affidabili e capaci di dare loro fiducia, costituiscono gli aspetti positivi che scaturiscono dai racconti e dai pensieri condivisi delle ragazze e dei ragazzi. A fronte di queste risorse, i gruppi però riportano anche fattori di grande criticità, talvolta in grado di vanificare i progetti costruiti per loro: la frammentarietà dei rapporti con i servizi, la confusione e la scarsa consapevolezza del progetto definito dai servizi di tutela, la preoccupazione per un contesto familiare che spesso appare un po' abbandonato a se stesso, la difficoltà a fare i conti con i pregiudizi, l'incertezza rispetto al futuro. L'importanza della relazione con gli operatori di riferimento, in particolare l'assistente sociale è un tema evidenziato in molte ricerche con ragazzi in carico ai servizi, per i quali le qualità più apprezzate nell'adulto - operatore sono: essere motivato da un genuino interesse per la loro storia, possedere la capacità di ascoltare, essere aperto e onesto, e capace di mantenere i legami (Morgan 2006; McLeod 2007).

Il coinvolgimento di bambini e ragazzi nei processi decisionali in quanto "utenti" dei servizi, costituisce un tema che a livello internazionale è oggetto di attenzione grazie ad alcune esperienze avanzate in atto nel mondo anglosassone, e all'iniziativa del Comitato per i diritti del fanciullo e del Consiglio d'Europa. Ciò implica, in primo luogo, il riconoscimento del loro diritto a partecipare alle decisioni che li coinvolgono in modo consoni alla loro età e alla loro capacità di discernimento, in coerenza con quanto sancito in termini generali dall'art. 12 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo. Secondo, il concetto di partecipazione richiama quelli di autodeterminazione e di empowerment che sono centrali nel lavoro e nelle professioni sociali, ciò significa che i servizi dovrebbero impegnarsi a creare le condizioni che permettono a ragazze e ragazzi di diventare capaci di auto-determinarsi.

In terzo luogo, la pratica partecipativa è sempre più legata agli esiti positivi dei percorsi di presa in carico, quale modalità in grado di attivare il senso di responsabilità, valorizzando il contributo soggettivo di ogni individuo (Holland 2000). Ciò riflette il crescente riconoscimento dei danni derivanti dalla cultura assistenzialista e paternalistica e le evidenze della ricerca che ha dimostrato l'impatto negativo di pratiche che non favoriscono la partecipazione degli utenti, in questo caso di bambini e famiglie, nei processi decisionali.

#### **4. I dati sui bambini fuori dalla famiglia di origine e il progetto S.In.Ba. - Sistema Informativo sulla cura e la protezione dei Bambini e della loro famiglia**

Il progetto S.In.Ba. - Sistema Informativo sulla cura e la protezione dei Bambini e della loro famiglia, promosso nell'anno 2010 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con affidamento del coordinamento alla Regione Campania, è oggi in Italia il più importante tentativo di mettere a sistema a livello nazionale i dati sui bambini seguiti dai servizi sociali territoriali. Si tratta quindi di un'iniziativa destinata a fornire informazioni periodiche regolari anche sui bambini fuori famiglia e adottati.

Il progetto si inserisce all'interno di un percorso di realizzazione del S.I.S.S. - Sistema informativo dei Servizi sociali, come enunciato all'art. 21 della legge quadro n. 328/2000. Il

presupposto del progetto S.In.Ba. è quello di rispettare i sistemi informativi già esistenti nelle Regioni e nel contempo costruire un'unica piattaforma che dia sistematicità ai flussi informativi attraverso la definizione di un fabbisogno informativo minimo comune, condiviso e standardizzato, che permetta l'individuazione di indicatori comuni e la raccolta di dati omogenei in tutte le realtà regionali.

Il progetto S.In.Ba. si ispira nei suoi principi organizzativi e attuativi al precedente progetto S.I.N.A. — il Sistema Informativo sulle Non Autosufficienze, che ha già prodotto, in rete con l'INPS, un sistema di raccolta, analisi e produzione di dati aggregati che le singole Regioni possono utilizzare per orientare la programmazione e i finanziamenti in questo settore, cercando al contempo di individuare i bisogni sociali espressi e i livelli minimi di assistenza garantiti alle persone con disabilità sui differenti territori regionali.

Per quanto riguarda il progetto S.In.Ba., gli obiettivi generali sono i seguenti:

1. individuare e qualificare la domanda sociale;
2. monitorare il sistema di offerta dei servizi/prestazioni/interventi rivolti ai bambini e alle famiglie;
3. valutare gli esiti e l'efficacia degli interventi;
4. disporre di strumenti utili alla programmazione degli interventi.

A tali obiettivi se ne affiancano alcuni operativi più di dettaglio:

1. acquisire e integrare le informazioni provenienti da più fonti (Isee, sistemi informativi locali sui servizi sociali, sistemi informativi sanitari);
2. archiviare le informazioni in formato elettronico;
3. elaborare e diffondere le informazioni (con aggiornamenti periodici).

Oltre alla Regione Campania, cui come già accennato è stato affidato il coordinamento del progetto S.In.Ba., sono coinvolte altre undici Regioni italiane: Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto. Il progetto è svolto in collaborazione anche con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, l'ANCI, l'ISTAT, il CISIS. Le attività realizzate sino a oggi sono le seguenti:

- una preliminare indagine di sfondo, la Rilevazione sulla programmazione ed erogazione di interventi e servizi attivati per la promozione, la protezione e la tutela dei bambini e delle loro famiglie,
- la predisposizione di una scheda di data set minimo per la raccolta di dati sui minori e sulle famiglie in carico presso i servizi sociali e sociosanitari dei territori coinvolti (scheda S.In.Ba.), su cui è stato avviato un lavoro in stretto rapporto con l'INPS con l'obiettivo di inserire questa attività all'interno del "Casellario dell'assistenza".

#### **4.1 Rilevazione sulla programmazione ed erogazione di interventi e servizi attivati per la promozione, la protezione e la tutela dei bambini e delle loro famiglie**

La Rilevazione sulla programmazione ed erogazione di interventi e servizi attivati per la promozione, la protezione e la tutela dei bambini e delle loro famiglie ha voluto operare una mappatura degli interventi e dei servizi promossi sui territori italiani per conoscere:

1. le modalità di gestione a livello locale;
2. i sistemi locali di rete con cui si attivano i processi programmatici e le eventuali modalità messe in atto da tali sistemi per il monitoraggio e la valutazione dei servizi.

L'unità di rilevazione prescelta per la partecipazione all'indagine è stata l'ambito territoriale della programmazione sociale e sociosanitaria, normalmente di livello sovracomunale, ma le Regioni hanno potuto scegliere anche altre tipologie di aggregazione territoriali, sempre operanti nel settore sociale e sociosanitario. All'indagine hanno aderito volontariamente 97 sistemi di welfare.

Per la realizzazione dell'indagine pilota è stato creato un gruppo di lavoro ristretto il cui lavoro si è articolato nelle seguenti fasi:

- I fase - costruzione della bozza di scheda di rilevazione da sottoporre al tavolo nazionale (febbraio-maggio 2011);
- II fase - predisposizione tecnica della scheda on line da parte dell'équipe tecnico-informatica della regione Campania e presentazione dell'indagine e della scheda stessa ai referenti territoriali da parte delle amministrazioni regionali (giugno - settembre 2011);
- III terza fase - compilazione delle schede di rilevazione (ottobre 2011 - gennaio 2012);
- IV fase - controllo della matrice dei dati raccolta, acquisizione di dati dove mancanti ed elaborazione della bozza di report, successivamente sottoposta al vaglio delle équipe regionali e alla loro integrazione anche di ulteriori informazioni (febbraio - marzo 2012).

#### Numero comuni coinvolti sul totale dei comuni regionali

Regione	Numero comuni Regione	Numero comuni coinvolti nella rilevazione	% Numero comuni coinvolti nella rilevazione
Basilicata	131	11	0,8
Campania	551	308	55,9
Emilia Romagna	348	85	24,4
Liguria	235	119	50,6
Marche	239	53	22,1
Molise	136	133	95,6
Piemonte	1.206	234	0,2
Puglia	258	-	-
Sardegna	377	30	0,8
Toscana	287	-	-
Umbria	92	25	27,1
Veneto	581	194	33,4
Italia	8.092	1.192	14,7

La scheda di rilevazione utilizzata per la raccolta dei dati era strutturata in quattro parti:

- A. Dati generali relativi alle aree sociali/sistemi territoriali di welfare coinvolti nell'indagine
- B. Servizi, interventi e prestazioni rivolti alla popolazione 0-17 e alle famiglie dell'ambito/distretto sociale. La scelta di raccogliere questi dati è derivata dalla necessità di avere informazioni non solo sull'offerta dei servizi, ma anche relativamente alla gestione e alla continuità degli interventi e prestazioni nel corso del tempo. Ciò ha permesso, ad esempio di lasciare emergere che esistono servizi e prestazioni maggiormente presenti sul territorio ad altri. Il Servizio sociale professionale, risulta presente nel 94,8% dei territori coinvolti o il Servizio per l'affidamento dei minori presente nel 90,7%, al contrario i servizi meno presenti risultano quelli relativi alle Strutture residenziali e ai centri con pernottamento. Nello specifico, la Comunità educativo psicologica risulta presente solo in 9 casi (9,3%), i

Centri estivi o invernali con pernottamento, solo in 12 casi (12,4%) e il Servizio di accoglienza bambino-genitore, presente in 27 casi (27,8%).

- C. Attività di programmazione e risorse di rete, questi dati sono stati rilevanti per conoscere i processi in corso per la definizione dell'offerta e gli attori, gli strumenti e i tempi individuati per la programmazione. L'analisi dei dati ha permesso di capire come si strutturano i processi decisionali e la tipologia di governance territoriale attivata, inoltre si è voluto successivamente comprendere se esistesse, sempre a livello di ambito, una programmazione periodica rivolta all'infanzia e all'adolescenza e se eventualmente fosse integrata all'interno del piano di zona o invece fosse autonoma rispetto ad esso;
- D. Strumenti di accesso, valutazione e monitoraggio della presa in carico e degli esiti, le domande di questa sezione erano tese a conoscere le modalità di accesso ai servizi da parte dei minori e delle loro famiglie, gli strumenti usati per l'acquisizione di informazioni necessari per attivare processi valutativi, quali fossero le figure professionali che generalmente partecipano all'elaborazione del piano, aspetti inerenti l'organizzazione e la gestione del personale.

#### 4.2 La scheda S.In.Ba

Per quanto riguarda la scheda S.In.Ba., lo strumento elaborato per la futura sperimentazione, raccoglie le informazioni riguardanti i minori di età "presi in carico" dai servizi sociali dei comuni e degli ambiti. Per "presa in carico" si intende l'assunzione da parte del servizio sociale territoriale di una responsabilità di valutazione del caso, sostegno (anche solo economica), cura, protezione e tutela del minore. Per minori di età si intendono i soggetti fino al compimento del 18esimo anno. La scheda è stata strutturata per essere utilizzata nel monitoraggio della situazione dei minori già inseriti che nel tempo diventano neomaggiorenni e che il servizio può tenere in carico fino all'età di 21 anni.

Il set minimo di dati della scheda S.In.Ba. si compone delle seguenti sezioni:

1. profilo personale del minore (età, genere, ecc.);
2. profilo dei genitori del minore (età, titolo di studio, ecc.);
3. profilo della famiglia del minore (composizione, dove vive il minore al momento della registrazione);
4. segnalazione - valutazione della domanda e gli interventi attuati;
5. chiusura del fascicolo.

Ogni scheda è di tipo individuale e riguarda univocamente un solo e preciso soggetto di minore età. La scheda è stata pensata per essere aggiornata con cadenza almeno trimestrale a fronte di specifici eventi intercorsi nel periodo considerato, compresa la chiusura del fascicolo. In caso di più eventi nel trimestre che hanno modificato lo stato del minore, si deve far riferimento all'ultimo evento. Nel caso di inserimenti familiari e di collocamenti in strutture si richiede la data di avvio e l'eventuale data di dimissione. La scheda va compilata raccogliendo i dati pertinenti da fonti tra loro diverse e da altra documentazione già predisposta dai servizi.

**Riferimenti bibliografici**

- Belotti, V., 2012, *Ragazzi e ragazze nei contesti di cura. Crescere tra pari e partecipare nelle comunità di accoglienza*, in E. Toffano Martini, P. De Stefani, "Che vivano liberi e felici...". *Il diritto all'educazione a vent'anni dalla Convenzione di New York*, Carocci, Roma, p. 233-251.
- Bianchi, D. (a cura di), 2011, *Ascoltare il "minore". Interventi di protezione e tutela di bambini e adolescenti*, Firenze-Roma, Istituto degli Innocenti-Carocci.
- Holland, S., 2000, *The assessment relationship: interactions between social workers and parents in child protection assessments*, in «British Journal of Social Work», 30, p. 149-163.
- Ruggiero, R., 2010, *Partecipazione non solo protezione e tutela: sintesi critica al General Comment sull'articolo 12 della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo*, in «Cittadini in Crescita», 2/2010, p. 69-76.
- McLeod, A., 2007, *Whose agenda? Issues of power and relationship when listening to looked-after young people*, in «Child and Family Social Work», 12, p. 278-286.
- Morgan, R., 2006, *About Social Workers: A Children's Views Report. Commission for Social Care Inspection*, Newcastle Upon Tyne.
- Occhiogrosso, F., 2009, *Manifesto per una giustizia minorile mite*, Milano, Franco Angeli.
- Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions.*
- Recommendation Rec(2011)12 of the Committee of Ministers to member states on children's rights and social services friendly to children and families.*
- Regione del Veneto, Ufficio protezione e pubblica tutela dei minori, 2010, *Vivere in comunità. Lo raccontiamo con le ragazze e i ragazzi*, Regione del Veneto, Bassano del Grappa.
- Save The Children, 2010, *Tu partecipi, io partecipo. Un'analisi dei metodi di lavoro e delle buone pratiche di partecipazione di bambini e adolescenti realizzate da Save the Children Italia*, Roma.

### Capitolo 3

## Le norme sull'accoglienza dei bambini fuori famiglia

#### Premessa

Nella precedente relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 149<sup>6</sup>, la panoramica delle attività legislative e amministrative, nazionali e regionali, relative agli interventi di accoglienza di bambini e adolescenti privi di un contesto familiare adeguato si apriva, secondo una logica condivisibile oltre che manifesta, mettendo in evidenza che le singole disposizioni avrebbero dovuto essere lette tenendo conto delle indicazioni contenute nelle norme che si pongono al vertice del nostro ordinamento giuridico: vale a dire la Costituzione e le norme sovranazionali. Per questo motivo la relazione si soffermava diffusamente sulle modifiche apportate al titolo V della Costituzione per opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, e sulla Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (CRC) stipulata a New York nel 1989. Nel presente elaborato tale scelta è stata confermata perché è sempre più vero che gli atti normativi adottati nel nostro Paese (a livello statale o regionale) devono essere – oltre che rispettosi del dettato costituzionale – anche conformi alle norme di diritto internazionale che costituiscono, al contempo, una guida e un vincolo per il legislatore italiano. Del resto, è previsto fra gli stessi principi fondamentali della Costituzione<sup>7</sup> che l'Italia possa accettare, in condizioni di parità con gli altri Stati, la limitazione della sovranità necessaria a giungere «ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Per questi motivi l'analisi si apre con la segnalazione delle novità più significative che si sono registrate a livello internazionale sul tema dell'accoglienza delle persone minori di età prive di un'adeguata situazione familiare nel periodo che intercorre tra il 1° gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011. A livello costituzionale, invece, è opportuno dire fin da adesso che nel periodo di riferimento non sono intervenute modifiche da ricordare.

Il capitolo prosegue soffermandosi prima sulle novità normative che sono state introdotte a livello statale e, successivamente, su quelle che sono intervenute a livello regionale distinguendole in entrambi i casi – in ossequio al principio di gerarchia delle fonti – fra norme di livello primario (leggi) e norme di livello secondario (delibere, regolamenti ecc.). Ci sembra inoltre opportuno anticipare in questa sede che, nella parte dedicata all'analisi della normativa regionale<sup>8</sup> di primo livello, non ha trovato conferma la scelta, operata nella precedente relazione<sup>9</sup>, di suddividere le Regioni in quattro gruppi in base alla circostanza che abbiano fatto o meno certe scelte normative. Data la più ridotta quantità di materiale normativo a disposizione, ci è parso preferibile proporre un'analisi della normativa

<sup>6</sup> Relazione che ha preso in esame la normativa vigente in questa materia fino al 31 dicembre 2008.

<sup>7</sup> Specificatamente all'art. 11 della Carta costituzionale.

<sup>8</sup> L'analisi della normativa regionale si basa sulla ricognizione delle norme fatta in occasione del monitoraggio del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva emanato con DPR 21 gennaio 2011. Tali norme non sono state convalidate da parte delle regioni e delle province autonome, come invece è avvenuto per il precedente lavoro.

<sup>9</sup> Nello specifico sono stati adottati i seguenti criteri: 1) regioni che hanno provveduto all'adozione di una legislazione specifica in materia di servizi socio-assistenziali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza; 2) regioni che hanno introdotto disposizioni specifiche in materia di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza in leggi regionali che disciplinano il sistema socio-assistenziale regionale o sistemi integrati di protezione e assistenza alla persona; 3) regioni in cui disposizioni specifiche in materia di bambini e adolescenti accolti in realtà esterne alla famiglia sono contemplate anche in delibere, decreti e regolamenti regionali; 4) regioni che hanno introdotto nelle leggi regionali in materia di politiche per la famiglia delle previsioni più specifiche nei confronti degli interventi di supporto ai nuclei familiari al fine di prevedere l'allontanamento dei figli.

regionale specifica regione per regione, incentrata sulla sola distinzione tra norme aventi un carattere prevalentemente economico-finanziario e norme aventi una diversa natura. Ciò ha consentito di analizzare in modo approfondito l'attività normativa che le regioni e le province autonome hanno adottato facendo emergere, con chiarezza, sia le scelte operate dalle singole regioni per dare una famiglia – temporanea (affidamento) o definitiva (adozione) – ai minori, sia la logica che le ha guidate. Parimenti, ha potuto trovare conferma solo nella parte dedicata all'analisi della normativa regionale di secondo livello la scelta (contenuta anche questa nel precedente lavoro) di distinguere l'elaborato in due ambiti: una prima parte dedicata al tema dei minori fuori famiglia e al relativo processo di deistituzionalizzazione, e una seconda parte dedicata al tema delle adozioni. Come nel caso precedente, infatti, la limitata quantità di materiale normativo di livello primario a disposizione dovuta alla scelta delle regioni di intervenire sulla tematica dell'adozione soprattutto mediante delibere della Giunta regionale, unita alla considerazione che la quasi totalità delle disposizioni legislative adottate dalle regioni sul tema dell'adozione sono contenute in leggi che si riferiscono quasi sempre anche all'istituto giuridico dell'affidamento, ha fatto propendere per questa soluzione<sup>10</sup>.

### 1. L'ambito internazionale

Nel panorama internazionale la novità più rilevante da segnalare – benché non direttamente collegabile al processo di deistituzionalizzazione – è l'entrata in vigore, avvenuta il 1° dicembre 2009, del Trattato di Lisbona<sup>11</sup>, che, oltre a modificare il Trattato sull'Unione europea, ha attribuito lo stesso valore dei Trattati alla Carta dei diritti fondamentali proclamata a Nizza dal Parlamento europeo, dalla Commissione e dal Consiglio il 7 dicembre 2000<sup>12</sup>. Dal dicembre 2009, infatti, grazie al nuovo art. 6 TUE, il diritto dell'Unione Europea è stato arricchito di un insieme di diritti civili, politici, economici e sociali giuridicamente vincolanti non solo per l'Unione e per le sue istituzioni, ma anche per i singoli Stati membri<sup>13</sup>.

Tra questi “nuovi” diritti europei vi è anche il diritto di ogni bambino – proclamato dall'art. 24 – di intrattenere «regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse»<sup>14</sup>. Ponendosi in una prospettiva più generale, si può affermare che i diritti riconosciuti al minore a livello internazionale, come

<sup>10</sup> L'unica legge, interamente dedicata al tema dell'adozione, approvata dalle Regioni nel triennio di riferimento (2009-2011) è la L.R. 19-11-2009, n. 70 della Toscana, legge dedicata agli interventi di sostegno alle coppie impegnate in adozioni internazionali. La Liguria è intervenuta sul tema dell'adozione soltanto con alcuni articoli della L.R. del 9-4-2009, n. 6 che si occupa del più generale tema della promozione delle politiche per i minori e i giovani. È stata fatta la scelta di prendere in considerazione anche la L.R. n. 9 del 2012 della Regione Campania (Modifiche all'articolo 31 della legge regionale 30 gennaio 2008, n.1, recante obiettivi del centro regionale per le adozioni internazionali) e di analizzare (vedi nota n. 80) le leggi pertinenti al tema dell'adozione che, pur essendo state approvate nel triennio 2006-2008, non avevano trovato spazio nel precedente lavoro.

<sup>11</sup> *Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea*, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea del 17 dicembre 2007, C 306.

<sup>12</sup> Il contributo del Trattato di Lisbona alla protezione dei diritti fondamentali può essere, in estrema sintesi, distinto in tre macro-punti: la Carta dei Diritti fondamentali, l'adesione alla CEDU e l'ampliamento dei casi in cui gli individui potranno impugnare un atto delle istituzioni.

<sup>13</sup> È appena il caso di precisare che alla Carta dei diritti fondamentali, prima del Trattato di Lisbona, non era conferito alcun valore giuridico vincolante sebbene recepisce tutti i diritti che la Corte di Giustizia aveva fino a quel momento garantito in via giurisprudenziale.

<sup>14</sup> Per esteso nella parte dedicata ai diritti dei bambini l'art. 24 prevede che: “1. I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono liberamente esprimere la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità. 2. In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente. 3. Ogni bambino ha diritto d'intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse”.

quelli all'educazione, alla cura, all'istruzione, all'affetto e a una crescita equilibrata, rappresentano i punti di riferimento che devono essere sempre tenuti presenti quando si prendono decisioni che riguardano i minori, decisioni che devono essere prese sempre nel loro superiore interesse da considerare quale criterio preminente di giudizio per la tutela del loro benessere psicofisico.

Lo stesso diritto del minore a vivere nella propria famiglia di origine previsto dalla legislazione italiana all'art. 1 della legge 184/1983 deve essere letto e interpretato quale diritto del bambino ad avere non una famiglia qualsiasi, ma una famiglia in grado di sostenerlo e di offrirgli un ambiente favorevole per la crescita. In quest'ottica un eventuale provvedimento di allontanamento può essere adottato, ma solo come *extrema ratio*, e cioè unicamente quando sia stata sperimentata l'inutilità delle altre forme di sostegno alla famiglia o quando queste siano state rifiutate. Deve avere poi carattere temporaneo (quando non si tratta di una situazione di vero e proprio abbandono del minore) e prevedere la prospettiva di un recupero delle relazioni familiari, secondo un progetto da definire caso per caso.

Passando ad analizzare le norme di livello sovranazionale che a rigore non sono vincolanti ma che nei fatti finiscono per influenzare fortemente l'operato dei singoli Stati, deve essere segnalata, *in primis*, la Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite n. 64/142 del 2010 sulle *Linee Guida relative all'accoglienza dei minori fuori famiglia*<sup>15</sup>, dove emerge come strumento giuridico di riferimento raccomandato l'affidamento, che prende in considerazione il rapporto del minore con la sua famiglia, rapporto da preservare e tutelare al massimo del possibile, impegnando gli Stati a provvedere con ogni mezzo – finanziario, psicologico, organizzativo – sia per evitare che il minore ne debba uscire, sia per agevolare il rientro qualora la separazione sia già avvenuta. È quindi del tutto coerente con la logica dell'affidamento e da approvare l'esclusione del mezzo di punizione, in quanto violenta e torturante, consistente nel negare la visita e il rapporto con i genitori, perché si tratterebbe di un mezzo di correzione contraddittorio con la finalità principe dell'affidamento, che deve proprio tendere a mantenere buoni rapporti in funzione del reinserimento del minore nella famiglia d'origine.

Un altro importante documento, ma in ambito europeo, è la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2011 n. 13<sup>16</sup>, con la quale è stato chiesto agli Stati membri di introdurre nei propri ordinamenti delle disposizioni a tutela dei bambini provenienti da un paese dell'Unione e adottati in un altro paese dell'Unione. In particolare il Parlamento europeo ha chiesto agli Stati di fornire adeguata assistenza ai genitori adottivi e al bambino adottato; di studiare soluzioni giuridiche finalizzate a facilitare il reciproco riconoscimento dei documenti necessari per l'adozione al fine di prevenire la tratta dei minori a scopo di adozione; e, soprattutto, di creare uno "standard europeo" per l'adozione internazionale attraverso il coordinamento a livello europeo delle leggi, delle prassi, delle strategie e delle politiche in tema di adozione internazionale<sup>17</sup>.

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, nella raccomandazione n. 1934 approvata il 5 ottobre 2010<sup>18</sup>, affronta il tema della violenza perpetrata su minori mentre si

<sup>15</sup> A/RES/64/142 *Guidelines for the Alternative Care of Children*

<sup>16</sup> Parlamento europeo, Risoluzione 19 gennaio 2011 *sull'adozione internazionale nell'Unione europea*, pubblicata in GUCE 11.5.2012, C 136 E/24.

<sup>17</sup> Oltre a quanto indicato il Parlamento europeo ha chiesto ai singoli Stati anche di: riferire periodicamente allo Stato membro di origine circa lo sviluppo di bambini e adolescenti che sono stati oggetto di un'adozione internazionale; di riconoscere le implicazioni psicologiche, di tipo emotivo, fisiche e socio-educative che possono verificarsi quando un bambino viene allontanato dal proprio nucleo familiare d'origine; di prestare particolare attenzione ai bambini con particolari necessità.

<sup>18</sup> Assemblea parlamentare, Raccomandazione 5 ottobre 2010, n. 1934, *Gli abusi sui minori nelle istituzioni: assicurare piena protezione delle vittime*.

trovano all'interno di istituti preposti alla loro accoglienza. Ciò a prescindere dal tipo di strutture di accoglienza: educative – pubbliche o private –, residenze per l'infanzia, o anche istituti che ospitano giovani che hanno commesso reati. Infatti tutti i minori, senza eccezioni, devono essere protetti dagli abusi quando si trovano all'interno di istituti. A questo fine, i singoli Stati sono chiamati ad agire con maggiore attenzione rafforzando la legislazione in materia e aumentando la vigilanza. Il presupposto giuridico richiamato dall'Assemblea per chiedere agli Stati questo impegno è principalmente l'articolo 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, che obbliga gli Stati firmatari ad adottare «ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza fisica o mentale, lesioni o abusi, di abbandono o di negligenza, maltrattamento o sfruttamento, compresa la violenza sessuale». Ma non deve essere dimenticato l'appiglio offerto dalla recente Convenzione sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (STCE n° 201, Convenzione sottoscritta a Lanzarote sotto l'egida dello stesso Consiglio d'Europa)<sup>19</sup>, che rappresenta lo strumento giuridico internazionale più evoluto per combattere la violenza sui bambini insieme alla Raccomandazione (2005)5 del Comitato dei Ministri sui diritti dei minori che vivono in istituti residenziali, nella quale viene riconosciuto al minore «il diritto a condizioni di un trattamento umano e non degradante e un'educazione non violenta»<sup>20</sup>.

Il Comitato dei Ministri, invece, con la Raccomandazione per la realizzazione di servizi sociali a misura di bambino<sup>21</sup> ha indicato alcuni importanti criteri per garantire la qualità nei percorsi di presa in carico di bambini e adolescenti privi di un ambiente familiare adeguato. In particolare la Raccomandazione affronta il tema del diritto dei bambini ad essere affiancati da servizi sociali che li aiutino, insieme alle loro famiglie, a ottenere il rispetto e la protezione di ogni loro diritto. Il Comitato dei Ministri esorta, dunque, i Governi a prendere spunto dalle linee guida facenti parte della Raccomandazione e indica gli obiettivi da perseguire per tutelare i diritti dei bambini al momento della pianificazione ed erogazione dei servizi sociali ponendo particolare attenzione alla valutazione delle esigenze individuali dei bambini<sup>22</sup>.

Con riferimento al tema dell'adozione deve anche essere ricordata l'entrata in vigore – avvenuta il 1° settembre 2011 – della nuova Convenzione del Consiglio d'Europa sull'adozione dei minori<sup>23</sup>, sulla quale il presente lavoro non si sofferma perché è illustrata nella precedente relazione e perché l'Italia non l'ha ancora firmata.

<sup>19</sup> Entrata in vigore il 1° luglio 2010 e recentemente ratificata dall'Italia con la legge 172/2012 che stabilisce che, quando ci siano «abusi da parte di qualcuno in posizione riconosciuta di fiducia, autorità o influenza nel bambino», gli Stati sono tenuti ad adottare le misure necessarie per giungere alla condanna degli autori e alla repressione di questi comportamenti.

<sup>20</sup> In particolare l'Assemblea chiede che sia criminalizzato ogni abuso intenzionale su un bambino da parte di una persona che si trovi in una posizione di fiducia, autorità o influenza rispetto al bambino stesso. In questi casi dovrà essere prevista la possibilità di esercitare l'azione penale di ufficio (senza la necessità che venga sporta denuncia) e i tempi di prescrizione per questi reati non dovranno iniziare a decorrere prima che la vittima abbia raggiunto la maggiore età. Sarà fondamentale ripensare anche i poteri e le responsabilità del personale educativo e i requisiti minimi per la certificazione degli istituti di assistenza all'infanzia.

<sup>21</sup> Comitato dei Ministri, Raccomandazione 16 novembre 2011, n.12, *Diritti dei bambini e servizi sociali a misura dei bambini e delle loro famiglie*.

<sup>22</sup> Nello specifico si richiamano il principio del superiore interesse del minore, il diritto del bambino a poter partecipare a tutte le decisioni riguardanti i servizi sociali che possono direttamente o indirettamente influenzare la sua vita, e quello secondo cui tutti i bambini devono trovare protezione senza alcuna discriminazione. Inoltre si sollecitano interventi per evitare, quando possibile, la separazione dei vari membri del nucleo familiare, anche se deve essere tenuto presente che anche il mantenimento dell'unità familiare non deve essere fine a se stesso ma deve rispondere prima di tutto al preminente interesse del bambino. In ogni caso, qualsiasi decisione di collocare il bambino fuori dal proprio nucleo familiare deve essere effettuata esclusivamente nel suo migliore interesse.

<sup>23</sup> La Convenzione europea sull'adozione dei minori (riveduta) è stata aperta alla firma il 27/11/2008.

Sempre riguardo al tema dell'adozione, il Comitato ONU, nelle sue Osservazioni conclusive, nella parte dedicata all'analisi della situazione in Italia, ha apprezzato la scelta di introdurre l'obbligo di ascoltare i punti di vista e le opinioni del bambino nelle adozioni nazionali e internazionali e ha chiesto di fare riferimento al principio del superiore interesse del bambino come fondamentale criterio ispiratore per tutta la legislazione minorile, in particolare, per le tematiche disciplinate dalla legge 184/1983 e dalla legge 149/2001<sup>24</sup>. Invece, con specifico riferimento al processo di deistituzionalizzazione dei minori privati di un ambiente familiare, il Comitato ha espresso preoccupazione in merito alla mancanza di standard minimi dei servizi forniti da comunità o istituzioni alternative di tipo familiare e ha invitato il nostro Paese a operare per garantire in tutte le regioni<sup>25</sup> un'applicazione efficace ed equa della legge 149, adottando criteri e standard minimi concordati a livello nazionale per i servizi e l'assistenza relativi a tutte le istituzioni di assistenza alternative per i bambini privati di un ambiente familiare (incluse le "strutture residenziali" quali le comunità di tipo familiare).

Infine, ci pare opportuno ricordare che nel triennio a cui fa riferimento il presente lavoro la Corte Edu nella sua giurisprudenza ha avuto modo di precisare la portata della nozione di "vita familiare" contenuta nell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: infatti il concetto di famiglia – come ha chiarito la Corte – non solo è indipendente dal vincolo del coniugio tra i genitori stessi ma può prescindere, talvolta, perfino dal riconoscimento giuridico del vincolo di filiazione<sup>26</sup>. Così, i giudici di Strasburgo sono arrivati a censurare l'allontanamento di un minore dalla famiglia alla quale era stato affidato per darlo in adozione a un'altra famiglia perché con la decisione del giudice non era stato perseguito, in concreto, il superiore interesse del minore<sup>27</sup>.

## 2. L'ambito nazionale

Come evidenziato nel precedente lavoro sullo stato di attuazione della legge 149, la modifica del titolo V della Costituzione Cedu realizzata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 Cedu ha collocato la materia degli interventi e servizi sociali tra quelle riservate alla competenza esclusiva delle Regioni; quindi è alle Regioni, come già osservato allora, che compete «la programmazione e l'organizzazione dei servizi territoriali». Questo spiega perché, a livello statale, non ci siano numerose novità da analizzare circa lo stato di attuazione della legge e il relativo processo di deistituzionalizzazione. Il compito di

<sup>24</sup> Cfr. punti 41 e 42.

<sup>25</sup> Cfr. punti 38 e 40. Il nostro ordinamento giuridico, infatti, è intessuto più di altri di intricati rapporti tra normativa statale e regionale per cui, spesso, è necessaria una "concorrenza" tra la legge statale che fissa i principi e le leggi regionali che danno attuazione a tali principi sulla base di un rapporto di "gerarchia strutturale" non sempre univoco (basti pensare al netto aumento dei conflitti di attribuzione sollevati davanti alla Corte costituzionale da parte dello Stato o delle regioni dopo la modifica del titolo V della Costituzione).

<sup>26</sup> Cfr. sentenza della Corte Edu, 27 aprile 2012, Moretti e Benedetti c. Italia.

<sup>27</sup> I giudici di Strasburgo, relativamente alla dedotta violazione dell'art. 8 Cedu, ribadiscono che la norma *de qua* non attribuisce il diritto a creare una famiglia né il diritto di adottare. Essa, però, presuppone una vita familiare già esistente. Così, si specifica che la nozione di "vita familiare" ai sensi dell'articolo 8 Cedu può comprendere relazioni familiari *de facto*, purché ricorrano un certo numero di elementi, quali il tempo vissuto insieme, la qualità delle relazioni, nonché il ruolo assunto dall'adulto nei confronti del bambino. Nel caso di specie, la Corte rileva che i ricorrenti hanno vissuto con la minore le prime tappe importanti della sua vita per un tempo più che apprezzabile (diciannove mesi), inserendola nella scuola infantile e coinvolgendola in un viaggio di famiglia. A giudizio della Corte, quindi, anche se i ricorrenti non hanno esercitato la potestà genitoriale sulla bambina, il forte legame instauratosi tra i medesimi ricentra nella fattispecie di "vita familiare" ai sensi dell'articolo 8 Cedu. A conferma di ciò, vi è la circostanza che i coniugi, pur avendo in passato già accolto altri bambini in affidamento temporaneo, solo in questo caso avevano depositato una domanda di adozione. La Corte Edu conclude che la mancanza di motivazione della decisione del Tribunale per i minorenni di respingere la domanda di adozione presentata dai ricorrenti nonché il ritardo nell'esame della stessa, avvenuto solo successivamente alla dichiarazione di adottabilità del minore e alla scelta della famiglia adottiva, lede il diritto al rispetto della vita familiare. Pertanto la Corte constata la violazione dell'articolo 8 Cedu.

procedere su questa strada, infatti, spetta principalmente alle Regioni. Tuttavia ciò non significa che non si debbano registrare delle novità normative statali; tra queste, la più rilevante è senz'altro rappresentata dall'approvazione delle attese linee d'indirizzo sull'affidamento familiare<sup>28</sup> la cui importanza era stata sottolineata anche dal Comitato Onu sui diritti del fanciullo nelle Osservazioni conclusive del 2011. Tra le norme statali di livello primario abbiamo deciso di considerare – data la ridotta quantità di materiale a disposizione – anche il disegno di legge che prevede la modifica all'articolo 10 della legge 184/1983 all'insegna della cosiddetta continuità degli affetti<sup>29</sup> e, soprattutto<sup>30</sup>, di fare uno specifico focus sulla nuova legge relativa alla filiazione che è stata approvata nel 2012<sup>31</sup>.

## 2.1 L'esame delle leggi

Passando all'analisi delle leggi (o atti aventi forza di legge), deve essere per prima cosa ribadito che sono ben poche le norme nazionali di livello primario pertinenti al tema dell'affido o dell'adozione adottate nel triennio di riferimento. Anzi, a ben vedere, nessuna è dedicata specificatamente al processo di deistituzionalizzazione dei minori ex legge 149/2001 o all'adozione. Sono state, invece, approvate specifiche disposizioni pertinenti al tema del presente lavoro all'interno di norme aventi un oggetto più ampio. Ad esempio, con la legge 112/2011<sup>32</sup> è stata finalmente istituita la figura dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza. Al Garante, infatti, l'art. 4 della legge istitutiva assegna i poteri per vigilare sulla situazione dei minori presenti in strutture pubbliche o private riconoscendogli l'autorità sia per richiedere alle varie amministrazioni di accedere ai dati e alle informazioni che riguardano i minori, sia di procedere a visite o ispezioni nelle forme concordate con le stesse amministrazioni. L'articolo 3 lettera a) assegna al Garante il generale compito di attuazione della CRC e della normativa europea e nazionale in materia di diritti dell'infanzia con particolare riguardo al diritto di vivere in famiglia; mentre alla lettera h) dello stesso articolo il Garante viene chiamato anche a segnalare lo stato di abbandono di minori all'autorità giudiziaria, ai servizi, o alle forze dell'ordine.

L'introduzione di modifiche di rilievo alla normativa in materia di permessi e congedi equiparando (relativamente al congedo per assistenza di soggetto portatore di handicap grave) la posizione dei genitori biologici a quella dei genitori adottivi si deve invece, al D.Lgs. 18 luglio 2011, n. 119<sup>33</sup>, che ha stabilito che per ogni minore con handicap grave, la lavoratrice madre o, in alternativa, il lavoratore padre (anche adottivo) ha diritto al prolungamento del congedo parentale e a fruirne, entro il compimento dell'ottavo anno di vita del bambino, del congedo (in misura continuativa o frazionata), per un periodo non superiore a tre anni. Tra l'altro, l'art. 8 del decreto si conforma a quanto stabilito nella sentenza della Corte costituzionale (sentenza 1° aprile 2003, n. 104) che dichiarava l'incostituzionalità del comma 1 di detto articolo, nella parte in cui prevedeva che i riposi previsti agli artt. 39, 40 e 41 si applicassero, anche in caso di adozione e di affidamento, «entro il primo anno di vita del bambino» anziché «entro il primo anno dall'ingresso del minore nella famiglia».

<sup>28</sup> Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare*.

<sup>29</sup> Atto Camera n. 4077 "Modifica all'articolo 10 della legge 4 maggio 1983, n. 184, in materia di salvaguardia dei rapporti tra il minore affidato e la famiglia affidataria" presentato alla Camera il 15 febbraio 2011 e in corso di esame in commissione il 5 dicembre 2012.

<sup>30</sup> Anche se solo nei limiti di quel che rileva ai fini del presente lavoro.

<sup>31</sup> Legge 10 dicembre 2012, n. 219, *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali*.

<sup>32</sup> Istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

<sup>33</sup> Attuazione dell'articolo 23 della legge 4 novembre 2010, n. 183, recante delega al Governo per il riordino della normativa in materia di congedi, aspettative e permessi.

Dalla discussione congiunta dei disegni di legge<sup>34</sup> che recano un contenuto simile al testo del ddl n. 4077 (proposta di modifica dell'articolo 10 della L. 184/1983) e propongono di privilegiare la salvaguardia dei rapporti tra il minore dato in affidamento e la famiglia affidataria, è scaturita la proposta di inserire all'art. 4 della legge 184 il comma 5 *bis* che prevede che la famiglia affidataria sia privilegiata nel caso in cui il minore venga dichiarato adottabile quando ciò sia rispondente all'interesse del minore<sup>35</sup>. Tuttavia, fra gli operatori non mancano perplessità sull'opportunità di inserire questo nuovo comma: infatti, alcuni ritengono che sia inutile riscrivere una norma per combattere quella che è solo una errata interpretazione della normativa esistente: già oggi niente vieta al giudice di tenere nella debita considerazione il legame affettivo che si è venuto a creare tra il minore dato in affidamento e la famiglia affidataria; anzi, il giudice è chiamato a farlo per perseguire – in concreto – il superiore interesse del minore<sup>36</sup>.

Infine, di fronte alla considerazione che i mutamenti in un ordinamento giuridico avvengono non solo con l'introduzione di nuove leggi, ma anche con l'affermarsi di nuovi orientamenti giurisprudenziali, abbiamo deciso di soffermarci su due significative pronunce che la Corte di cassazione ha emanato nel triennio 2009-2011. In particolare riguardano il decreto di idoneità all'adozione internazionale (sentenza n. 13332/2010) e la possibilità di ricorrere all'adozione internazionale di minori da parte di *single* (sentenza n. 3572/2011). Nella prima le sezioni unite hanno sciolto un quesito che si era presentato più volte ai tribunali per i minorenni e che non aveva ancora trovato una soluzione univoca: il tribunale per i minorenni poteva dichiarare l'idoneità di una coppia ad adottare un bambino limitatamente a bambini di pelle chiara quando gli aspiranti genitori non si dichiaravano disposti ad accogliere bambini di pelle scura? Con la sentenza n. 13332 del 1° giugno 2010 è stato chiarito che il decreto di idoneità all'adozione «non può essere emesso sulla base di riferimenti all'etnia dei minori adottandi, né può contenere indicazioni relative a tale etnia»<sup>37</sup>. Del resto, un provvedimento che attribuisca rilevanza a dati razziali si pone in contrasto con principi consolidati del diritto interno e del diritto internazionale considerato che l'articolo 29 novellato dalla legge 476/1998<sup>38</sup> dispone che l'adozione di minori stranieri sia conforme ai principi della Convenzione de L'Aja che, a sua volta, è centrata sul superiore interesse del minore. Per questo il superiore interesse dei minori in attesa di essere adottati deve essere un vero e proprio criterio guida a cui ogni percorso decisionale relativo ai minori deve uniformarsi mettendo in secondo piano tutti quelli astrattamente confliggenti con esso (compresi quelli fondati sui desideri degli adottanti) e recessivi rispetto al primo.

Con la sentenza n. 3572 del 2011, la prima sezione civile della Corte di cassazione – rigettando il ricorso di una donna, non sposata e non convivente, che aveva ottenuto l'adozione di una bambina russa grazie a un provvedimento emesso da un giudice degli Stati

<sup>34</sup> Segnatamente i progetti di legge C.3459, C.3854, C.4279, C.4326.

<sup>35</sup> «Qualora, in ragione di un prolungato periodo di affidamento, il minore dichiarato adottabile risulti unito alla famiglia affidataria da un rapporto stabile e duraturo e da un legame affettivo significativo, la famiglia affidataria, ove sussistano i requisiti previsti dall'articolo 6, è valutata preferibilmente ai fini adottivi. In tali casi, è comunque tutelata, se rispondente all'interesse del minore, la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate durante l'affidamento. Il giudice, ai fini delle decisioni di cui ai commi precedenti, tiene conto dell'attività dei servizi sociali».

<sup>36</sup> Vedi sentenza Corte Edu descritto nella nota 21 e 22.

<sup>37</sup> Infatti, qualora riserve di questo genere siano state espresse dalla coppia dovranno essere «apprezzate dal giudice di merito nel quadro della valutazione dell'idoneità degli stessi all'adozione internazionale». In sostanza, come sostengono i giudici, il bisogno di genitorialità di coloro che intraprendono il percorso adottivo non può prescindere dall'accettazione dell'identità e della diversità del minore proveniente da un contesto completamente diverso nell'ottica del perseguimento dei diritti fondamentali del minore così come sono affermati in diverse disposizioni di legge nazionali. Pertanto, ogni atteggiamento discriminatorio che venga espresso nel corso della valutazione da parte degli aspiranti genitori, evidenzia delle carenze nella capacità di accoglienza da parte della coppia e, in ultima analisi, anche una certa inadeguatezza rispetto alle peculiarità del percorso di integrazione che con un minore straniero è necessario compiere.

<sup>38</sup> *Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla L. 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri.*

Uniti e che, successivamente, aveva chiesto al giudice italiano il riconoscimento di tale provvedimento con gli effetti dell'adozione legittimante – spiega che l'articolo 6 della legge 184/1983 stabilisce inequivocabilmente che l'adozione legittimante è consentita solo a coppie unite in matrimonio da almeno tre anni<sup>39</sup>; tuttavia, anche se deve escludersi «che, allo stato della legislazione vigente, soggetti singoli possano ottenere in Italia il riconoscimento dell'adozione di un minore pronunciata all'estero con effetti legittimanti», la Corte specifica che ben potrebbe il legislatore nazionale provvedere a un ampliamento dell'ambito di ammissibilità dell'adozione di un minore da parte di una singola persona anche con gli effetti dell'adozione legittimante<sup>40</sup>. Tanto è vero che, qualora fosse adottata una legge che la prevedesse, essa sarebbe conforme al diritto internazionale, e in particolare alla Convenzione di Strasburgo in materia di adozione di minori del 24 aprile 1967 (ratificata dall'Italia con legge n. 357 del 1974) che consentiva già agli Stati contraenti la possibilità di prevedere per i minori più tipi di adozione<sup>41</sup>.

## 2.2 Approfondimento della legge sul riconoscimento dei figli naturali

L'analisi della legge n. 219/2012<sup>42</sup> che modifica il codice civile, le disposizioni di attuazione del codice civile e quelle transitorie impone un giudizio sostanzialmente positivo perché con essa si raggiunge una effettiva uguaglianza giuridica<sup>43</sup> tra figli legittimi, naturali e adottivi, ora finalmente tutti semplicemente «figli»<sup>44</sup> in qualunque situazione siano nati (nuovo art. 315 cc), superando così le tante limitazioni che la grande riforma del diritto di famiglia del 1975<sup>45</sup> aveva lasciato ancora in vita: basti pensare che il figlio naturale godrà da qui in poi del rapporto di parentela con tutti i parenti del genitore che lo ha riconosciuto (art. 74 e 258 cc), ivi compresi i diritti ereditari e di mantenimento. Nella legge sono diverse le disposizioni modificate: il titolo IX del Codice, finora intitolato «della potestà dei genitori», che conteneva i «doveri del figlio», viene sostituito con il titolo «della potestà dei genitori e dei diritti e doveri dei figli», in tal modo mettendo in rilievo l'inappropriatezza della precedente collocazione dell'art. 315 sui doveri dei figli finora inserito nel titolo «potestà genitoriale», esclusivamente funzionale all'esercizio della potestà. Col successivo art. 315-bis il legislatore stabilisce inoltre non solo che il figlio deve essere mantenuto, educato e istruito ma richiede anche, da parte dei genitori, un'assistenza morale nei confronti del figlio, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni naturali e delle sue aspirazioni; ribadisce il diritto del minore a crescere in famiglia e a mantenere rapporti significativi con i parenti; il diritto ad essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano. Affronta, infine, un aspetto importante secondo cui ai diritti dei figli (che dovrebbero essere

<sup>39</sup> In più tra i coniugi non deve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto.

<sup>40</sup> In parte comunque la stessa Corte si era già espressa in questo senso nel 2006 con la sentenza n. 6078.

<sup>41</sup> Anche la Corte costituzionale ha lasciato uno spiraglio alla possibilità che possano accedere all'adozione anche le persone singole o le coppie di fatto con l'ordinanza 347 del luglio 2005. In quell'occasione, infatti, la Corte costituzionale ha affermato che «ferma restando la preferenza dell'adozione a favore delle coppie sposate, la soluzione legislativa potrebbe apparire irragionevole, ove si tratti di bambini in stato di abbandono, per cui non vi sia possibilità concreta di adozione se non in favore di persone singole (art. 2 Cost.) nonché in contrasto col diritto del minore italiano o straniero in stato di abbandono ad essere allevato in ambiente idoneo (art. 30 Cost.) e che limitare l'adozione internazionale alle coppie comporterebbe una discriminazione contro i bambini stranieri (art. 2 Cost.)».

<sup>42</sup> L. 10 dicembre 2012, n. 219, *Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali*, pubblicata in GU 17 dicembre 2012, n. 293.

<sup>43</sup> Il Comitato Onu, nelle sue Osservazioni conclusive del 31 ottobre 2011, nella parte relativa ai Principi generali aveva manifestato forte preoccupazione nei confronti dell'Italia che restava fra gli Stati dove permanevano discriminazioni in danno dei figli nati fuori del matrimonio e richiamava il legislatore ad unificare lo *status filiationis*.

<sup>44</sup> In tutti gli articoli del Codice le parole «figli legittimi» e «figli naturali» sono sostituite da «figli».

<sup>45</sup> Tale riforma ha, in primo luogo, il merito di aver sostituito alla formula «filiazione illegittima» (con la quale, fino ad allora, il legislatore designava i figli nati da persone non unite in matrimonio) con la formula, fino a oggi diffusa e accreditata, di «filiazione naturale».

al massimo del possibile concretamente esigibili) devono anche corrispondere dei doveri come quello di rispettare i propri genitori e il dovere di contribuire, in relazione alle proprie capacità alle proprie sostanze e al proprio reddito, al mantenimento della famiglia, finché il figlio convive con essa.

Il principio ispiratore fondamentale di tutta la legge è quello della prevalenza dell'interesse del figlio, specie se minore. Su quella base possono e debbono essere superati anche vecchi limiti che prima potevano apparire giustificati. Naturalmente quella valutazione di prevalenza dell'interesse deve essere operata dal giudice, che, se si tratta di minore, sarà il tribunale per i minorenni (così il nuovo art. 251 cc nel delicato caso di autorizzazione al riconoscimento dei figli nati da incesto). Le perplessità di parte della dottrina circa tale competenza in materia di riconoscimento sono prive di pregio, considerando che questo giudice — che utilizza la preziosa partecipazione della componente onoraria esperta in materia minorile — appare il più specialisticamente attrezzato per compiere le opportune valutazioni.

È tuttavia da tenere in attenta considerazione qualche ipotesi particolarmente critica. Ciò in particolare può verificarsi nel caso della richiesta di riconoscimento di figli nati da rapporti incestuosi (parentela e affinità in linea retta all'infinito o parentela in linea collaterale di secondo grado), situazione che prima non solo escludeva la possibilità di matrimonio civile ma anche il riconoscimento del matrimonio concordatario trattandosi di rapporto contrario al buon costume e quindi escluso da qualsiasi possibilità, anche indiretta, di ingresso nel nostro ordinamento.

In casi come questo c'è il rischio che il riconoscimento finisca per danneggiare il minore anziché favorirlo. Insomma non è detto che il principio secondo cui «tutti i figli sono riconoscibili» sia sempre felice nella concreta applicazione. Il legislatore comunque può essere tranquillo in proposito potendo continuare a fare affidamento sulla capacità e competenza del giudice nel garantire sempre il primato del superiore interesse del minore, al limite fino a negare applicazione al principio, teoricamente pensato come a lui favorevole, della riconoscibilità sempre e per tutti.

Questo margine di discrezionalità valutativa da parte del giudice che sarà chiamato a dare concreta attuazione al principio secondo cui i figli sono comunque tutti sempre e solo figli, e non già alcuni più e altri meno in dipendenza dei caratteri del rapporto genitoriale, risulta preziosa e assolutamente da mantenere, pur tenendo presente l'imprescindibile esigenza che il Governo non manchi e non tardi nell'adottare i decreti<sup>46</sup> e le altre disposizioni attuative della suddetta legge 219/2012.

È comunque ancora necessario richiamare l'attenzione su un altro aspetto della legge che pare non sufficientemente meditato, anche considerando che si tratta di problema tutt'altro che nuovo.

È qui in questione la nozione di «abbandono» dei figli<sup>47</sup>, particolarmente rilevante anzi decisiva agli effetti della dichiarazione dello stato di adottabilità di questi ultimi. È stato

<sup>46</sup> I decreti delegati che dovranno attuare i principi della legge delega relativamente a vari importanti istituti giuridici riguarderanno, a titolo d'esempio, il riconoscimento, la successione, la responsabilità genitoriale. Tuttavia resta purtroppo ancora una grave discriminazione sul piano processuale tra figli nel momento delicatissimo della crisi della relazione tra genitori. Infatti il semplice spostamento di competenze — ad opera del legislatore — relativo al procedimento che riguarda affidamento e mantenimento dei figli di genitori non coniugati davanti al giudice ordinario invece che al tribunale per i minorenni non risolve il problema della lacuna normativa del relativo processo: non possono infatti applicarsi le norme di separazione e divorzio e questi figli continueranno a ricevere un trattamento peggiore rispetto ai figli di genitori coniugati.

<sup>47</sup> Nella delega al Governo per la revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, alla lettera n) si chiede che il Governo specifichi «la nozione di abbandono morale e materiale dei figli con riguardo alla provata irrecuperabilità delle capacità genitoriali in un tempo ragionevole da parte dei genitori, fermo restando che le condizioni di indigenza dei

giustamente osservato che il legislatore usa quasi come un'endiadi le parole "abbandono materiale e morale", quasi che l'uno andasse sempre insieme all'altro. Ma così non è. Sono concetti diversi, il cui uso richiede ancora qualche approfondimento.

Il primo, essenziale, approfondimento consiste nel sottolineare che agli effetti della legge il vero protagonista è il figlio. È dunque *sub specie filii* che va valutato il fatto abbandono, poco o nulla rilevando la buona o cattiva volontà genitoriale, o meglio quest'ultima rileva solamente se e nella misura in cui viene sentita come tale dal figlio.

L'abbandono materiale pone pochi problemi. Qui s'impone la realtà dei fatti. Sussista o meno un nesso di causalità con l'abbandono morale e affettivo, il minore deve essere tutelato, eventualmente anche togliendolo ai genitori. Comunque la sua particolare percezione della situazione familiare non sarà ignorata perché nel corso del procedimento egli dovrà essere ascoltato, e la decisione finale sarà sempre presa nel suo superiore interesse, possibilmente col suo consenso ma anche senza se la sua età troppo giovane (inferiore ai 12 anni) non permette di fare affidamento su una sufficiente consapevolezza di ciò che è meglio per lui. D'altra parte è ormai nel sentire comune, sotto la spinta culturale del diritto in materia di affidamento minorile secondo la più avanzata e corretta applicazione giurisprudenziale, che il puro fatto delle sia pur gravi difficoltà economiche non giustifica che il figlio sia tolto ai genitori bensì impone all'ente pubblico competente di aiutare questi ultimi a superare tali difficoltà, sia aiutandoli economicamente, sia mediante forme di affido parziale o temporaneo.

È invece l'abbandono morale a porre i problemi più gravi, e ciò specialmente quando non accompagnato da abbandono materiale<sup>48</sup>. È il caso, raro ma non così eccezionale quanto si potrebbe pensare, dello sfruttamento del figlio/a da parte di uno o entrambi i genitori, vuoi nel campo dell'accattonaggio o vuoi addirittura nell'ambito della prostituzione minorile o delle tante forme di pedopornografia. In casi del genere pare indispensabile e urgente allontanare il minore da quella famiglia, anche se ciò dovrà avvenire contro la volontà del figlio/a, alla cui consapevolezza può far velo la stessa mancanza di abbandono materiale.

### 2.3 La normativa statale di secondo livello

Come accennato in precedenza, una normativa statale di sicuro interesse per l'oggetto di questo lavoro è rappresentata dall'approvazione delle "Linee guida di indirizzo per l'affidamento familiare" che fanno parte del progetto nazionale *Un percorso nell'affido*, attivato nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con il Coordinamento Nazionale Servizi Affidato, il Dipartimento per le Politiche della famiglia, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, l'Upi, l'Anci e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

La struttura del documento è basata sulla suddivisione in tre macroaree: 1) i soggetti e il contesto; 2) le caratteristiche e le condizioni per l'affidamento familiare; 3) il percorso di affido. Nello stesso vengono affrontati sia l'organizzazione dei servizi sia gli strumenti e i rapporti con l'autorità giudiziaria. In particolare il primo capitolo definisce l'affidamento familiare come «una forma di intervento ampia e duttile che consiste nell'aiutare una famiglia ad attraversare un periodo difficile prendendosi cura dei suoi figli attraverso un insieme di accordi collaborativi fra famiglie affidatarie e i diversi soggetti che nel territorio

---

genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia».

<sup>48</sup> Per Dogliotti una forma di abbandono morale si può avere anche nell'ambito di famiglie facoltose che affidano i bambini ai collegi senza poi occuparsene.

si occupano della cura e della protezione dei bambini e del sostegno alla famiglia»<sup>49</sup>, e individua per ciascuno dei soggetti coinvolti nell'affido – il bambino e la sua famiglia di origine, la famiglia affidataria, le associazioni e le reti di famiglie, il territorio – un ruolo preciso. Il secondo capitolo si sofferma sulle caratteristiche dell'istituto dell'affidamento familiare e sulle diverse tipologie di affido previste per far fronte alle varie situazioni dei minori e delle loro famiglie che si trovano in gravi difficoltà. Il terzo capitolo, infine, si concentra sul percorso dell'affidamento a partire dalla promozione dello stesso: vengono, così, individuati quali fattori fondamentali «la diffusione della solidarietà tra famiglie e dell'accoglienza in famiglia, i costi economici (anche parametrati al costo del collocamento in servizi residenziali) e i costi non economici (tempo, fatica, costi psicologici, disagio), la distribuzione sul territorio di una rete di servizi capace di sostenere la domanda e i bisogni delle famiglie e delle reti di famiglie (il *placement*), infine la comunicazione ai destinatari per stimolare il comportamento desiderato (la promozione)».

Oltre alle “Linee di indirizzo per l'affidamento familiare” sono state approvate anche le “Linee di indirizzo per l'assistenza ai minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria”<sup>50</sup>, nelle quali vengono definite le linee guida per gli interventi di assistenza sanitaria a favore dei minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria; interventi che sono da integrare – come viene specificato nella premessa dell'Accordo – con le misure socio-educative applicate all'interno del contesto carcerario al fine di curare i comportamenti antisociali e devianti, e di promuovere l'*empowerment* individuale e collettivo dell'adolescente e del giovane adulto. Qui è prioritaria la presa in carico del minore tramite una valutazione multidisciplinare effettuata da un'équipe di psicologi, medici, assistenti sociali ed educatori per evidenziare le caratteristiche del minore e i suoi bisogni “assistenziali” – sanitari, educativi, sociali –, in modo da programmare gli interventi necessari e individuare gli enti e gli operatori responsabili. Il fine è di incoraggiare una rete di servizi capace di rispondere alle esigenze e peculiarità della condizione minorile e giovanile, nel rispetto della definizione di salute, non solo come assenza di malattia, ma come condizione di benessere strettamente legato al contesto sociale e culturale<sup>51</sup>.

Tra le azioni individuate nel Terzo Piano biennale nazionale del gennaio 2011<sup>52</sup> occorre ricordarne due pertinenti al tema dei minori fuori famiglia: l'azione A08, nella quale vengono richiesti interventi per favorire la responsabilità e la competenza genitoriale nelle famiglie fragili tutelando così il diritto del minore a crescere nella propria famiglia attraverso la prevenzione di una situazione che può portare all'allontanamento dello stesso; l'azione B09 per favorire lo sviluppo e il potenziamento dell'affidamento familiare attraverso una serie di azioni che passavano anche per l'approvazione delle ricordate linee guida nazionali sull'affido e alla costituzione e al potenziamento dei servizi pubblici o dei centri per l'affidamento familiare; azioni finalizzate a monitorare la situazione dei bambini

<sup>49</sup> Si precisa anche che «La pluralità di modalità in cui si articola l'affidamento familiare corrisponde alla necessità di dare risposte adeguate ed appropriate ai differenti bisogni del bambino e della sua famiglia; le diverse tipologie di affidamento familiare si pongono in un continuum e fanno comunque riferimento alla stessa finalità di riunificazione del bambino con la propria famiglia».

<sup>50</sup> Conferenza unificata, Accordo 26 novembre 2009 ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul documento proposto dal Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria recante: “Linee di indirizzo per l'assistenza ai minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria” (Rep. n. 82 – CU).

<sup>51</sup> Le misure concordate devono essere attuate: nei Centri di prima accoglienza (Cpa) dove i minorenni arrestati-fermati o accompagnati rimangono per un massimo di 96 ore, in attesa dell'udienza del Giudice delle indagini preliminari di convalida dell'arresto; negli Istituti penali per minorenni (Ipm), ove rimangono per periodi di diversa lunghezza i minorenni in misura cautelare; nelle Comunità dell'Amministrazione della Giustizia minorile (o privata convenzionata), dove i minorenni possono essere destinati in misura cautelare o nei casi in cui vengano applicate misure cautelari sostitutive o alternative alla detenzione; nel luogo di residenza del minorenne, nei casi in cui non vengano applicati provvedimenti restrittivi della libertà personale.

<sup>52</sup> DPR 21 gennaio 2011, Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva.

fuori famiglia per riuscire finalmente ad avere dei flussi informativi atti a permettere una conoscenza approfondita di carattere quantitativo e, quando possibile, di carattere qualitativo, sulla situazione dei minori fuori famiglia in tutto il territorio nazionale<sup>53</sup>.

Una specifica azione del Piano (A12) per il sostegno dell'adozione nazionale e internazionale mira a promuovere l'efficienza del sistema e la diffusione di buone pratiche. In particolare si prevede la preparazione e l'accompagnamento dei nuclei aspiranti adottivi anche attraverso la promozione di percorsi informativi-formativi precedenti la presentazione al Tribunale per i minorenni della dichiarazione di disponibilità all'adozione per accogliere un bambino privato del proprio nucleo familiare dichiarato in stato di abbandono. Si prevede poi l'affiancamento della famiglia adottiva nella fase di inserimento e nella costruzione delle competenze genitoriali e il potenziamento delle interazioni tra i servizi territoriali e la magistratura per la diffusione delle buone prassi e per l'affiancamento qualificato prima e durante l'adozione e la realizzazione in tutto il Paese di percorsi per l'accompagnamento e il sostegno delle coppie nelle procedure di adozione.

Ricordiamo, infine, quattro atti normativi assimilabili in base al contenuto: tutti e quattro, infatti, prevedono l'erogazione di contributi. È così nel DPCM 3 febbraio 2009 sulla Ripartizione del Fondo per le politiche per la famiglia – anno 2009<sup>54</sup> e nel Decreto 4 ottobre 2010 sulla Ripartizione delle risorse finanziarie affluite al Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2010<sup>55</sup>. Carattere simile hanno anche il DPCM 17 luglio 2009 per il Rimborso delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento delle procedure di adozione internazionale<sup>56</sup> e la Deliberazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 27 ottobre 2010, sui Finanziamenti di progetti di sussidiarietà per gli anni 2011-2012 da realizzarsi nell'ambito dello stanziamento in competenza previsto per l'anno finanziario 2011 (deliberazione n. 10/2010/SG)<sup>57</sup>.

<sup>53</sup> Oltre ai dati anagrafici dei minori, fra le altre cose, il sistema informativo dovrà essere in grado di monitorare: le durate dei progetti di allontanamento; le migrazioni fra ambiti territoriali della stessa regione e fra regioni diverse; la situazione personale e familiare del minore e i motivi dell'allontanamento; la tipologia dei servizi di accoglienza (secondo la catalogazione proposta dal nomenclatore nazionale approvato dalla Conferenza delle Regioni); le caratteristiche dell'atto (consensuale/giudiziario, tipo di provvedimento); nel caso dell'affidamento, la tipologia intrafamiliare/extrafamiliare. Il sistema informativo dovrà inoltre essere in grado di rilevare in termini distinti, ma anche comparabili: gli affidamenti familiari; le accoglienze in comunità; gli inserimenti in strutture terapeutiche e/o riabilitative nel caso di bambini o ragazzi tossicodipendenti, disabili o con disturbi di altro tipo o di mamme minorenni con il loro bambino; le accoglienze di nuclei mamma/bambino; i ragazzi entro il 21° anno di età che, inseriti in strutture residenziali o in affidamento familiare prima del compimento dei 18 anni, proseguono l'accoglienza o attuano progetti di autonomia legati alla precedente accoglienza in strutture apposite.

<sup>54</sup> Il decreto stabilisce i criteri per la ripartizione del fondo per le politiche della famiglia per l'anno 2009, che ammonta complessivamente a € 186.571.000,00. Tra gli interventi a cui vengono destinate le risorse: 25.000.000,00 € per il sostegno delle adozioni internazionali; 11.571.000,00 € per risorse destinate a promuovere iniziative di interesse nazionale o a carattere sperimentale in materie inerenti alle politiche familiari.

<sup>55</sup> Nel decreto viene stabilita la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2010 tra le Regioni e le Province autonome. Il finanziamento complessivo è pari a 435.257.959,00 €; di questi, 55.035.018,00 sono destinati al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 6.311.700,82 alle Province autonome di Trento e Bolzano e 373.911.240,18 sono ripartiti tra le Regioni. Nel provvedimento si precisa che il maneggio dell'utilizzo delle risorse da parte degli enti destinatari comporta la revoca dei finanziamenti, che saranno versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al Fondo stesso. Nel decreto, la decisione 1098/2008/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2008, che designa il 2010 Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, viene ricordata come invito alle Regioni a promuovere e sostenere, con la necessaria priorità, interventi di lotta alla povertà e all'esclusione sociale nonché favorire forme di supporto come l'affidamento familiare per l'accoglienza dei minori fuori della famiglia di origine, inclusi i minori stranieri non accompagnati.

<sup>56</sup> Il provvedimento stabilisce il rimborso delle spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento delle procedure di adozione internazionale. I soggetti beneficiari del rimborso sono le coppie, residenti in Italia, con reddito complessivo fino a 70.000,00 €, che abbiano adottato uno o più minori stranieri entro l'anno 2008. L'ammontare delle spese rimborsabili è pari al 50% per genitori con reddito complessivo fino a 35.000,00 € e pari al 30% per coloro che hanno un reddito complessivo compreso tra 35.000,00 € e 70.000,00 €. Si precisa infine che il rimborso è a carico del "Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali" ed è esente da imposizioni fiscali.

<sup>57</sup> La delibera descrive i criteri e le modalità fissati dalla Commissione per le adozioni internazionali per la presentazione da parte degli enti autorizzati di progetti di sussidiarietà inerenti la finalizzazione dello stanziamento di €

### 3. L'ambito regionale

#### 3.1 L'esame delle leggi

Passando all'esame della legislazione adottata dalle Regioni e dalle Province autonome nel periodo che intercorre tra il 2009 e il 2011 relativa al tema dell'affido o dell'adozione si nota subito che – tranne alcuni casi che segnaleremo oltre – la maggior parte delle leggi emanate si contraddistingue per una natura spiccatamente “economico-finanziario”. Carattere questo che ricorre sia nel caso in cui la regione detti norme che esimono dall'obbligo di contribuzione i cittadini quando i servizi richiesti sono a vantaggio di minori affidati o dati in adozione, sia nel caso in cui le regioni, superando l'ottica dell'esenzione dal pagamento di una prestazione, arrivino a prevedere l'erogazione di contributi per chi ha “preso” in affidamento o in adozione un minore.

##### *Norme a carattere economico finanziario*

Appartiene alla categoria delle Regioni che hanno adottato leggi che sollevano dall'obbligo di contribuzione per gli interventi a favore di minori sottoposti a misure di tutela della crescita attraverso affidi e adozioni la Sicilia che, con la LR 5/2009<sup>58</sup>, ha previsto (art. 30) che i minori affidati per disposizione dell'autorità giudiziaria presso comunità-alloggio, case-famiglia e famiglie ospitanti abbiano priorità d'accesso alle prestazioni erogate dal Servizio sanitario regionale, secondo il giudizio del medico curante e previa richiesta dello stesso e che, per i minori affidati alle case famiglia e comunità alloggio a seguito di provvedimenti del Tribunale per i minorenni, non si applichino le misure del pagamento del ticket<sup>59</sup>.

Appartengono, invece, alla categoria delle Regioni che hanno adottato norme che prevedono lo stanziamento di contributi a favore di chi ha in affidamento o in adozione un minore:

- la Calabria con la LR 8/2010<sup>60</sup>, che ha stabilito (art. 6) l'incremento – per l'esercizio 2010 – del Fondo per le politiche sociali regionali destinato a pagare le

---

3.000.000 complessivi. I progetti presentati dagli enti devono essere finalizzati alla prevenzione e al contrasto del fenomeno dell'abbandono dei minori nel Paese di origine, mediante la realizzazione di interventi che consentano il loro permanere in famiglia e nella comunità di appartenenza, promuovendo, allo stesso tempo, la collaborazione con l'associazionismo locale, familiare e giovanile; gli obiettivi indicati come prioritari sono: la de-istituzionalizzazione e l'accoglienza dei minori nella famiglia di origine, in affidamento eterofamiliare o in casa-famiglia, l'aiuto – anche mediante esperienze di microcredito – alle madri adolescenti e alle coppie giovani per acquisire competenza genitoriale onde prevenire l'abbandono dei minori; la riduzione del fenomeno dei bambini di strada, il censimento e la registrazione dei minori non identificati; la sistematizzazione e raccolta dati dei minori fuori del contesto familiare; il reinserimento sociale dei minori prossimi alla maggiore età (che devono lasciare gli istituti); la valorizzazione di risorse locali e di istituzioni del Paese ove si realizza il progetto; la formazione degli operatori coinvolti nel sistema di protezione dell'infanzia; la creazione e formazione di figure professionali competenti.

<sup>58</sup> Sicilia, LR 14 aprile 2009, n. 5, *Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale*.

<sup>59</sup> Ricordiamo, di seguito, tre leggi di tre diverse regioni che hanno un carattere simile alla legge adottata dalla Regione Sicilia e che, pur essendo state approvate nel 2008, non sono state ricordate nel precedente lavoro di monitoraggio: Abruzzo, LR 10 marzo 2008, n. 5 (*Un sistema di garanzie per la salute - Piano sanitario regionale 2008-2010*), nella quale viene specificato che sono interamente a carico del Servizio sanitario nazionale le prestazioni medico specialistiche, psicoterapetiche, di indagine diagnostica sui minori e sulle famiglie adottive e affidatarie in quanto compresi nei Livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui al DPCM 29 novembre 2001; Lombardia, LR 12 marzo 2008, n. 3 (*Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario così come modificato dalle LR 7-2010*), che ha stabilito che sono a carico della pubblica amministrazione le prestazioni sociali e socio-sanitarie erogate a favore di soggetti che si trovano in situazioni in cui la tutela è esercitata da un amministratore dell'unità di offerta residenziale presso la quale il minore è ricoverato o dal soggetto a cui il minore è stato affidato attraverso l'istituto dell'affidamento familiare; Puglia, LR 23-12-2008, n. 45 (*Norme in materia sanitaria*) che, all'art. 16, ha stabilito che – in coerenza con quanto previsto dal DPCM 29 novembre 2001 (*Definizione dei livelli essenziali di assistenza*) – l'assistenza sanitaria, specialistica e farmaceutica erogata ai minori in attesa di adozione e ai minori sottoposti a provvedimenti di tutela (in affido familiare, ricovero in comunità alloggio o case-famiglia) sia a totale carico del servizio sanitario regionale.

<sup>60</sup> Calabria, LR 26 febbraio 2010, n. 8, *Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2010, art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8 del 2002)*.

- rette delle strutture residenziali per minori (case-famiglia e centri socio-educativi) adeguando l'importo giornaliero pro-capite versato;
- la **Campania** con la LR 4/2011<sup>61</sup>, che ha istituito (artt. 77 e 78) un *bonus* da concedere a decorrere dall'anno 2011 *una tantum* di euro 2.000,00 in favore dei bambini nati o adottati dal gennaio 2011 in nuclei familiari con già due figli minorenni a carico secondo modalità indicate dalla stessa legge;
  - il **Friuli Venezia Giulia** con la LR 22/2010<sup>62</sup>, che ha previsto (art. 1, comma 36) l'autorizzazione, da parte dell'amministrazione regionale, a concedere contributi straordinari per venire incontro ai costi che due specifiche associazioni sostengono per la realizzazione di servizi residenziali e semiresidenziali multifunzionali destinati all'accoglienza di minori e finalizzati alla sperimentazione di modelli organizzativi innovativi;
  - l'**Umbria**, che con la LR 26/2009<sup>63</sup> ha previsto, all'art. 31 punto c, la realizzazione di interventi a favore di minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare.

Sono poi da segnalare, poiché appartenenti alla stessa categoria, anche un atto legislativo della Regione Liguria e uno della Regione Veneto. La **Liguria**, infatti, con la LR 6/2009<sup>64</sup>, ha previsto (art. 20) la possibilità di intervenire a favore del genitore o del collocatario attraverso forme di erogazione anticipata delle somme destinate al mantenimento del minore, qualora le stesse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini e alle condizioni stabilite dall'Autorità giudiziaria. Il **Veneto**, invece, con la LR 23/2012<sup>65</sup>, ha scelto di valorizzare il proprio sistema di protezione e tutela dei bambini e dei ragazzi caratterizzato da risposte diversificate e flessibili basate su interventi di sostegno alle responsabilità genitoriali nelle famiglie in difficoltà anche ai fini di prevenire l'allontanamento dei figli minorenni, di sostegno della diffusione dell'istituto dell'affidamento familiare, dell'accoglienza specializzata offerta dalle comunità educative e di tipo familiare, di creazione di comunità di accoglienza terapeutica rivolte a bambini e ragazzi con specifiche e gravi difficoltà relazionali, mettendo a disposizione risorse adeguate e specifiche per l'accoglienza offerta dalle comunità educative per minori e per le altre forme di presa in carico con il ripristino del Fondo regionale per le politiche sociali.

Devono, infine, essere ricordate anche le Leggi adottate da Toscana e Valle d'Aosta che – pur con caratteristiche particolari – si collocano nello gruppo delle regioni che hanno previsto l'erogazione di contributi per chi ha “preso” in affidamento o in adozione un minore. La **Toscana** con la LR 70/2009<sup>66</sup> ha adottato delle disposizioni finalizzate ad agevolare le coppie residenti in Toscana impegnate nelle procedure di adozione internazionale che abbiano un reddito imponibile complessivo non superiore a 70.000 euro. Questa Regione ha, infatti, istituito un fondo per l'erogazione di contributi a copertura totale

<sup>61</sup> Campania, LR 15 marzo 2011, n. 4, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania (Legge finanziaria regionale 2011)*.

<sup>62</sup> Friuli Venezia Giulia, LR 29 dicembre 2010, n. 22, *Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione Friuli Venezia Giulia (Legge finanziaria 2011)*.

<sup>63</sup> Umbria, LR 28 dicembre 2009, n. 26, *Disciplina per la realizzazione del Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali*.

<sup>64</sup> Liguria, LR 9 aprile 2009, n. 6, *Promozione delle politiche per i minori e i giovani*.

<sup>65</sup> Veneto, LR 29 giugno 2012 n. 23, *Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016*.

<sup>66</sup> Toscana, LR 19 novembre 2009, n. 70, *Interventi di sostegno alle coppie impegnate in adozioni internazionali*.

della quota di interessi applicata sui prestiti contratti dalle coppie in adozione<sup>67</sup>. La Valle d'Aosta, invece, con la LR 23/2010<sup>68</sup>, ha previsto interventi a favore di persone in condizione di non autosufficienza o di minori consistenti in: a) «assegni di cura» e «per l'autonomia»<sup>69</sup>; b) titoli per l'acquisto di servizi; c) contributi. Questi interventi sono erogati anche a favore delle famiglie o delle comunità di tipo familiare che accolgono minori in affidamento e possono avere carattere di: a) continuità di breve e medio periodo, qualora siano finalizzati all'integrazione del reddito del nucleo familiare per il soddisfacimento di bisogni primari; b) straordinarietà, immediatezza e temporaneità per far fronte a situazioni di emergenza; c) specificità, in quanto finalizzati ad esigenze e bisogni particolari. La Regione ha poi previsto la concessione di assegni di cura, da parte della struttura regionale competente in materia di tutela dei minori, per: a) l'affidamento familiare a parenti o a terzi a carattere residenziale diurno o notturno (tali assegni sono svincolati dalla situazione economica della famiglia affidataria e il loro importo è stabilito con delibera della Giunta e rivalutato annualmente); b) la collocazione presso comunità di tipo familiare o presso gruppi appartamento<sup>70</sup>. Inoltre, è previsto che la struttura regionale competente in materia di tutela dei minori eroghi anticipatamente al genitore affidatario o ad altro soggetto cui è affidato il minore l'assegno di mantenimento a tutela del medesimo, qualora non sia corrisposto dall'obbligato nei termini e alle condizioni stabilite dai competenti organi giudiziari.

#### *Accreditamento strutture che svolgono servizi alla persona*

La Toscana è poi l'unica regione ad aver emanato una legge, nel triennio di riferimento, per disciplinare il delicato tema dei requisiti richiesti alle strutture residenziali e semiresidenziali che svolgono servizi alla persona nell'ambito del sistema sociale integrato e, quindi, anche per le comunità che accolgono bambini. Questa Regione infatti ha adottato la generale disciplina di riferimento con la LR 82/2009<sup>71</sup> e inserito le disposizioni attuative nella Del.GR 23 febbraio 2010, n. 206<sup>72</sup> e nel DPGR 29/R/2010<sup>73</sup>. In particolare, la LR

<sup>67</sup> Specificatamente i prestiti sostenibili attraverso il fondo – di importo complessivamente non superiore a 20.000 euro per ciascuna coppia – devono essere destinati alla copertura delle spese ammesse al rimborso dal fondo di sostegno per le adozioni internazionali di cui all'art. 1, comma 152, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

<sup>68</sup> Valle d'Aosta, LR 23 luglio 2010, n. 23, *Testo unico in materia di interventi economici di sostegno e promozione sociale*.

<sup>69</sup> Sul tema del sostegno ai percorsi di uscita dalle strutture tutelari, è interessante anche quanto previsto dalla Regione Liguria (LR 6/2009) che promuove percorsi di sostegno per i ragazzi all'uscita dalle strutture anche dopo il diciottesimo anno di età per consentire di sviluppare delle competenze utili al raggiungimento dell'autonomia.

<sup>70</sup> Gli assegni di cura per gli interventi di cui al comma 1, lettera b), sono concessi per la copertura della spesa, totale o parziale, della retta di ospitalità e di altri interventi ritenuti idonei previsti nel progetto di presa in carico da parte dei servizi sociali o socio-sanitari. «Gli assegni di cura di cui al presente articolo sono concessi a favore di: a) minori residenti nel territorio regionale che, a seguito di disposizioni dei competenti organi giudiziari o di provvedimenti da parte dell'Amministrazione regionale ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), siano allontanati dal nucleo d'origine e affidati, temporaneamente, ad altra famiglia o comunità di tipo familiare o a gruppo appartamento, al fine di assicurare il mantenimento, l'educazione e l'istruzione; b) minori presenti nel territorio regionale aventi titolo all'assistenza secondo la normativa vigente; c) giovani di età compresa tra diciotto e ventuno anni residenti nel territorio regionale, in situazione di disagio e a rischio di devianza o marginalità, in carico ai servizi socio-sanitari territoriali e inseriti in un progetto per il raggiungimento dell'autonomia in carenza o assenza di supporti da parte della rete familiare; d) giovani di età compresa tra diciotto e ventuno anni presenti nel territorio regionale per i quali l'Amministrazione regionale ha esercitato la tutela fino alla maggiore età; e) gestanti o genitori con figli minori residenti nel territorio regionale che necessitano di tutela e protezione a seguito di disposizioni dei competenti organi giudiziari o sulla base di progetti predisposti dai competenti servizi socio-sanitari territoriali; f) gestanti o genitori con figli minori presenti nel territorio regionale aventi titolo all'assistenza secondo la normativa vigente. Per i beneficiari di cui al comma 4, lettere c) e d), in casi eccezionali, segnalati dal competente servizio sociale o socio-sanitario e valutati dalla struttura regionale competente, gli assegni di cura possono essere concessi fino al compimento del venticinquesimo anno di età».

<sup>71</sup> Toscana, LR 28 dicembre 2009, n. 82, *Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato*, pubblicata nel BUR 31 dicembre 2009, n. 56, parte prima.

<sup>72</sup> Regolamento di attuazione della l.r. 28 dicembre 2009, n. 82 (Accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato).

<sup>73</sup> DPGR 3 marzo 2010, n.29/R Regolamento di attuazione della L.R. 28 dicembre 2009, n. 82 pubblicato nel B.U. Toscana 10 marzo 2010, n. 15, parte prima.

82/2009, al fine di migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, disciplina dettagliatamente il processo di accreditamento delle strutture residenziali e semiresidenziali – pubbliche e private – autorizzate a offrire servizi alla persona. Solo con l'accreditamento, infatti, le strutture e gli erogatori dei servizi di assistenza domiciliare e degli altri servizi alla persona diventano «idonei ad erogare, per conto degli enti pubblici competenti, prestazioni sociali e socio-sanitarie». È inoltre previsto che le stesse strutture accreditate compiano una verifica dell'attività svolta e dei risultati raggiunti sulla base degli indicatori definiti nel regolamento di attuazione della legge (DPGR 29/R/2010) per individuare le eventuali azioni correttive da intraprendere per il miglioramento della qualità<sup>74</sup>. Il controllo esterno sulle strutture accreditate è esercitato, invece, dal Comune avvalendosi della commissione multidisciplinare di cui agli articoli 17 e seguenti del DPGR 15/R/2008<sup>75</sup> e, qualora la commissione accerti la non conformità, il Comune stabilisce un termine entro il quale il soggetto interessato è tenuto a conformarsi e in caso di mancato adeguamento revoca l'accreditamento con provvedimento motivato.

#### *Norme non aventi prevalentemente carattere economico-finanziario*

Terminata la disamina delle leggi regionali aventi un carattere prevalentemente "economico-finanziario", ci soffermiamo sulle disposizioni legislative aventi una diversa natura iniziando da quelle della Campania<sup>76</sup>, che, con la LR 9/2012<sup>77</sup>, ha istituito (art. 31), presso l'Assessorato alle politiche sociali della Regione Campania, il Centro regionale per le adozioni internazionali con il compito di «promuovere la semplificazione delle procedure di adozione, di accelerarne i tempi di svolgimento e dare supporto alle coppie nelle diverse fasi del delicato percorso genitoriale, nel rispetto della diversità e ricchezza culturale dei bambini da accogliere». Il Centro, dotato di autonomia funzionale e organizzativa, è chiamato a operare in sintonia con i tribunali regionali per i minori, con il sistema dei servizi tutoriali e con la commissione nazionale per le adozioni internazionali e gli enti accreditati<sup>78</sup>.

<sup>74</sup> Le strutture accreditate effettuano la verifica entro un anno dall'accreditamento e, successivamente, con periodicità annuale. La relativa documentazione è poi trasmessa al comune competente per il controllo indicato all'art. 6, comma 3 della legge.

<sup>75</sup> Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 "Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale".

<sup>76</sup> Per la Regione Campania si segnala anche il Progetto di legge dell'11 febbraio 2011, n. 2637, Interventi per la tutela ad avere una famiglia.

<sup>77</sup> Campania, LR 10 maggio 2012, n. 9, *Modifiche all'articolo 31 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, recante obiettivi del Centro regionale per le adozioni internazionali*, che ha modificato la LR 30 gennaio 2008, n. 1, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania - Legge finanziaria 2008*.

<sup>78</sup> La LR del 28 luglio 2008, n. 14, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni dell'Emilia-Romagna* non aveva trovato spazio nel precedente lavoro e, quindi, ne indichiamo di seguito i punti più rilevanti. La stessa, infatti, ha dettato importanti disposizioni su affidamento e adozione. In particolare con l'art. 22 viene istituito, presso la Presidenza della Giunta, il coordinamento regionale per l'attuazione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (organismo consultivo della Giunta che assume anche le competenze del coordinamento regionale adozione (CRAD)).

Ai sensi della stessa legge è la Giunta regionale che stabilisce «la composizione del coordinamento, che assicura la rappresentanza dei servizi che si occupano dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito sociale, sanitario, educativo, dell'Ufficio scolastico regionale nonché del privato sociale; promuove l'apporto delle amministrazioni dello Stato competenti in materia di sicurezza e giustizia. Il coordinamento può avvalersi della collaborazione di esperti esterni». L'attività di coordinamento prevede, tra l'altro, l'attivazione di «forme di collaborazione tra enti titolari delle funzioni in materia di minori ed enti gestori di servizi pubblici e privati, enti autorizzati in materia di adozione, rappresentanze delle famiglie adottive e affidatarie e delle comunità di accoglienza nonché, pur nella distinzione dei ruoli, con le magistrature minorili». All'art. 30 la legge – dopo aver precisato che le attività e i servizi del territorio della Regione relativi alle adozioni si basano sul principio del superiore interesse del minore – promuove la prevenzione e il contrasto dell'abbandono tramite misure di sostegno ad ogni scelta genitoriale e tutela del parto anonimo, garantendo al neonato l'inserimento immediato in un ambiente familiare. Infine, l'art. 31 mette in rilievo che la Regione attribuisce pari dignità all'affidamento familiare e all'inserimento all'interno di comunità che garantiscono un'accoglienza di tipo familiare, pur nel riconoscimento delle specificità di ciascuna opzione e che la scelta del tipo di accoglienza, nel rispetto dei provvedimenti giudiziari, è determinata dalle esigenze del bambino, dell'adolescente e della sua famiglia e dall'opportunità di ridurre al minimo la permanenza fuori dalla famiglia d'origine. Qualunque sia la forma di accoglienza predisposta, la

La **Liguria**, invece, con la LR 6/2009<sup>79</sup>, riconoscendo nel contesto familiare l'ambito naturale e prioritario di crescita del minore, ha adottato norme per prevenire il contrasto e l'abbandono minorile. In particolare la Regione sostiene misure volte ad assicurare scelte genitoriali libere e consapevoli, compresa la tutela del parto anonimo, per garantire al neonato l'inserimento in ambiente familiare, in collaborazione con i servizi ospedalieri, sanitari e sociali e con il Tribunale per i minorenni. Inoltre, la Regione, «tramite i competenti servizi territoriali sociali e sanitari, garantisce al minore affidato e alla famiglia affidataria l'elaborazione di un progetto educativo e sociale individualizzato, la valutazione continua della sua evoluzione e il sostegno psicosociale alla famiglia, anche attraverso la costruzione di reti di nuclei affidatari che possano offrire alle famiglie e ai minori in difficoltà la possibilità di usufruire di un sostegno fondato sul mutuo-aiuto»<sup>80</sup>. La legge promuove anche la formazione di "reti di famiglie" per l'accoglienza (art. 23), cioè di associazioni non aventi scopo di lucro, create allo scopo di valorizzare le esperienze territoriali. Inoltre, la LR 6/2009 prevede anche la possibilità che la Regione intervenga nei confronti del genitore o del collocatario attraverso forme di erogazione anticipata delle somme destinate al mantenimento del minore, qualora le stesse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini e alle condizioni stabilite dall'Autorità giudiziaria. Infine è da sottolineare l'art. 22 che elenca anche i compiti della Regione in materia di adozioni nazionali e internazionali, che sono: vigilare, ai sensi della L. 184/1983, sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel territorio per l'adozione nazionale e internazionale al fine di garantire livelli adeguati di intervento; promuovere la sottoscrizione di accordi e protocolli di intesa tra tutti i soggetti che hanno competenze in materia di adozione, ai fini della qualificazione degli interventi, della condivisione degli obiettivi e di una migliore definizione dei rispettivi compiti; promuovere, d'intesa con il Tribunale per i minorenni e con tutti i soggetti che hanno competenze in materia di adozione, attività di informazione, formazione, preparazione delle coppie che dichiarano la propria disponibilità all'adozione, nonché sostegno psicologico e sociale alla famiglia e al bambino nel periodo successivo all'adozione (con particolare attenzione, nel caso di adozioni internazionali, all'inserimento scolastico); istituire il Servizio pubblico regionale per le adozioni internazionali di cui all'art. 39 bis, comma 2, della L. 184/1983; detto Servizio può essere attivato direttamente o tramite convenzione con servizi istituiti da altre Regioni.

La **Sardegna**, con la LR 7/2011<sup>81</sup>, si è impegnata (art. 3), d'intesa «con il Centro per la giustizia minorile, a favorire l'inserimento dei minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria nelle strutture di tipo comunitario anche mediante l'attivazione di percorsi individualizzati finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo del minore,

---

Regione garantisce a ciascun bambino o adolescente da allontanare dal proprio contesto familiare e sociale la protezione necessaria e un percorso educativo personalizzato di alta qualità per soddisfare gli specifici bisogni di sostegno, tutela, riparazione ed accompagnamento, anche oltre il diciottesimo anno d'età.

<sup>79</sup> Liguria, LR 9 aprile 2009, n. 6, *Promozione delle politiche per i minori e i giovani*.

<sup>80</sup> Per i minori temporaneamente privi di idonee cure familiari la legge, all'art. 24, favorisce la costituzione di strutture residenziali e semi-residenziali descrivendone in dettaglio le caratteristiche. Sono strutture residenziali: a) le Comunità educative per minori, aventi la funzione di accogliere minori e adolescenti che vivono una situazione di mancanza di tutela nella propria famiglia tale per cui il Servizio pubblico e/o il Tribunale ravvisino la necessità di un allontanamento, o in presenza di un provvedimento penale di collocamento in comunità da parte dell'Autorità Giudiziaria; b) le Case famiglia per minori, quali luoghi di accoglienza organizzati intorno ad una famiglia giudicata idonea all'affido dai Servizi. I parametri strutturali sono quelli della civile abitazione, commisurata al numero dei minori accolti; c) le Comunità genitore-bambino: organizzate per accogliere un genitore con il proprio o i propri figli quando il nucleo necessita di un sostegno volto all'autonomia dello stesso e allo sviluppo delle capacità genitoriali. Costituiscono invece, strutture semi-residenziali: a) i Centri Socio Educativi Diurni, quali luoghi di accoglienza che prestano servizio a favore di minori che si trovano in una situazione di rischio evolutivo e per i quali il progetto di prevenzione e sostegno non necessita di un allontanamento dal nucleo familiare d'origine; b) i Centri di aggregazione, intesi come "luoghi sicuri" dove proporre attività aggregative volte alla socializzazione, all'accompagnamento scolastico ed alla animazione del tempo libero.

<sup>81</sup> Sardegna, LR 7 febbraio 2011, n. 7, *Sistema integrato di interventi a favore dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale*.

attraverso un sostegno socio-educativo e lo svolgimento di attività formative, di orientamento lavorativo, ricreative, culturali e sportive». La **Toscana**, invece, con la LR 29/2009<sup>82</sup>, detta alcune disposizioni sull'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri prevedendo, per i minori stranieri non accompagnati, dei percorsi di accoglienza, integrazione e autonomia idonei a garantire la tutela dei diritti e progetti finalizzati all'individuazione di soluzioni di tutela e affidamento, in collaborazione con gli enti locali e con i centri per l'affido presenti nel territorio regionale. La **Provincia autonoma di Trento**, con la LP 1/2011<sup>83</sup>, equipara – ai fini della stessa legge – i figli legittimi o legittimati e i minori in stato di affido familiare per i quali le politiche di settore possono prevedere criteri e modalità per consentire a entrambi i genitori, in caso di affidamento condiviso, di richiedere alternativamente l'erogazione della prestazione a beneficio del minore. Infine, l'**Umbria** con la LR 13/2010<sup>84</sup>, afferma (art. 5) che «la Regione, nei limiti delle proprie competenze, sostiene l'adozione e l'affidamento familiare, nonché i servizi residenziali e semiresidenziali di tipo familiare o comunitario e gli interventi di prevenzione e contrasto al maltrattamento». Inoltre, prevede come criterio per individuare le famiglie vulnerabili che necessitano di agevolazioni economiche, anche la nascita di un altro figlio o di un'adozione o di un affido. La Regione dichiara (art. 12) nei limiti della propria competenza e per tutelare il diritto dei minori a crescere in famiglia, di sostenere «l'attività dei servizi territoriali e di tutti gli altri enti interessati negli adempimenti previsti dalle vigenti leggi in materia di adozione di minori e di affidamento familiare». Per questo motivo, la Regione «a) sostiene i servizi e le équipe territoriali per l'adozione e promuove l'affidamento familiare mediante linee guida; b) promuove la collaborazione tra enti autorizzati e servizi pubblici, ai fini di un migliore inserimento dei minori nelle famiglie e nel contesto sociale, nonché ai fini della prevenzione dei fallimenti adottivi; c) sostiene ed agevola le adozioni e gli affidamenti familiari di minori di età superiore ai 12 anni, con grave disabilità, con handicap accertato ai sensi dell'art. 4 della legge 104/1992; d) realizza un sistema di monitoraggio sul numero, sull'andamento e sulla gestione delle adozioni, degli affidamenti e sui minori fuori famiglia accolti in strutture residenziali»<sup>85</sup>.

*Leggi che attribuiscono al Garante una funzione di controllo e di vigilanza per i minori accolti in ambienti esterni alla propria famiglia*

A questo punto, analizzando la produzione legislativa regionale pertinente ai temi dell'affido e dell'adozione, ci pare importante indicare quali Regioni non solo hanno

<sup>82</sup> Toscana, LR 9 giugno 2009, n. 29, *Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella Regione Toscana*.

<sup>83</sup> Trento, LP 2 marzo 2011, n. 1, *Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*.

<sup>84</sup> Umbria, LR 16 febbraio 2010, n. 13, *Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia*.

<sup>85</sup> Su questo argomento ricordiamo anche che la Lombardia con la LR 12 marzo 2008, n. 3, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario, modificata dalla legge L.R. n. 7 del 2010*, dopo aver enunciato il diritto delle persone che accedono alla rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie a rimanere, se possibile, nel proprio ambiente familiare e sociale o mantenere, comunque, nella misura massima possibile le relazioni familiari e sociali, indica fra i compiti delle unità di offerta sociali quello di «tutelare i minori, favorendone l'armoniosa crescita, la permanenza in famiglia e, ove non possibile, sostenere l'affido e l'adozione». Per le Marche deve essere ricordato che la LR 13 ottobre 2008, n. 28, *Sistema regionale integrato degli interventi a favore dei soggetti adulti e minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria ed a favore degli ex detenuti* ha previsto (art. 15) che la Regione, allo scopo di limitare il più possibile il ricorso alle misure detentive, favorisce l'inserimento dei minori sottoposti a procedimento penale nelle strutture di tipo comunitario, comunque, fermo restando quanto disposto dall'articolo 10 del D.lgs. 272/1989. Inoltre, per questa Regione si segnala anche un progetto di legge del 12 dicembre 2011 sulla disciplina dell'affidamento familiare in situazioni di emergenza. La Puglia con la LR 19 settembre 2008, n. 23, *Piano regionale di salute 2008-2010*, oltre a prevedere che – almeno in alcune strutture consultoriali – sia assicurata la presenza di un'équipe per abuso e maltrattamento, affido e adozioni, con il relativo centro di ascolto, a sostegno della genitorialità responsabile e della coppia, prevede anche la realizzazione di un'efficace campagna di informazione sul parto in anonimato, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 3 della L. 194/1978, e cioè in relazione alle opzioni di affidamento, adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare.

istituito la figura del Garante per l'infanzia, ma hanno anche affidato alla stessa specifici poteri di controllo sugli istituti giuridici di cui ci stiamo occupando. In particolare, è importante evidenziare i casi in cui al Garante per l'infanzia, oltre a un generale potere di vigilanza su alcuni fenomeni (dei minori scomparsi, della presenza sul territorio regionale di minori non accompagnati, dei minori abbandonati non segnalati ai servizi sociali e alla magistratura minorile) caratterizzante la maggior parte delle leggi istitutive di questa figura, è affidata anche la possibilità di intervenire direttamente, attraverso indagini o ispezioni, al fine di verificare la qualità dell'assistenza prestata ai minori accolti in strutture residenziali o, comunque, ospitati in ambienti esterni alla propria famiglia. In tal senso va l'art. 2 della LR 18/2009 della **Basilicata**<sup>86</sup>, ma soprattutto la LR 31/2009<sup>87</sup> del **Piemonte** nella quale è stato previsto che il Garante concorra, anche mediante visite, alla vigilanza sull'assistenza prestata ai minori ricoverati in istituti educativi e assistenziali, in strutture residenziali o comunque in ambienti esterni alla propria famiglia. Questa è la direzione, peraltro, seguita anche dalla **Sardegna**, che con l'art. 2 della LR 8/2011<sup>88</sup> affida al Garante anche i poteri di vigilanza e controllo stabiliti dalla legge 23 dicembre 1975, n. 698, *Scioglimento e trasferimento delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità ed infanzia*.

Di tenore non molto diverso è la legge adottata dalla **Lombardia**<sup>89</sup>, che con l'art. 2 della LR 6/2009 ha stabilito alla lettera j) che il Garante raccolga segnalazioni in merito alla violazione delle norme previste a tutela dei minori in tutti gli ambienti, anche esterni alla famiglia, cioè nei luoghi in cui sono collocati per disposizione dell'Autorità giudiziaria e tramite i servizi sociali territoriali e comunica alle autorità competenti le situazioni che richiedono interventi immediati d'ordine assistenziale o giudiziario. L'art. 4 precisa, poi, che il Garante può (lettera a) visitare strutture e unità di offerta pubbliche e private in cui sono ospitati minori fuori dalla famiglia e segnalare agli uffici e servizi territoriali e alle autorità competenti le situazioni a rischio o non conformi che richiedono interventi immediati d'ordine assistenziale o giudiziario<sup>90</sup>.

La legge adottata dalla **Regione Toscana**, invece, si limita a stabilire – all'art. 2, lettera d) della LR 26/2010<sup>91</sup> – che il Garante ha la possibilità di accogliere le segnalazioni in merito a violazioni dei diritti dei minori, anche migranti, appartenenti a famiglie in condizioni di disagio sociale ed economico e sollecitare le amministrazioni competenti all'adozione di interventi adeguati a rimuovere le cause che ne impediscono la tutela, anche con riferimento a strutture ospedaliere e a istituti di accoglienza. La **Provincia autonoma di Trento**, infine, inserisce l'art. 2 *ter* nella LR 28-1982 sull'istituzione dell'ufficio del difensore civico con la LP 1/2009<sup>92</sup>, prevedendo tra i compiti del difensore civico in materia

<sup>86</sup> Basilicata, LR 29 giugno 2009, n. 18, *Istituzione del garante regionale dell'infanzia e dell'adolescenza*.

<sup>87</sup> Piemonte, LR 9 dicembre 2009, n. 31, *Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*.

<sup>88</sup> Sardegna, LR 7 febbraio 2011, n. 8, *Istituzione del garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza*.

<sup>89</sup> Lombardia, LR 30 marzo 2009, n. 6, *Istituzione della figura e dell'Ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*.

<sup>90</sup> Questa Regione si è distinta anche per l'approvazione della DGR 30 marzo 2011 n. 9/1476, *Determinazione in ordine alla sperimentazione con l'amministrazione provinciale di Milano di una nuova tipologia di unità di offerta socio-sanitaria residenziale per minori*, con la quale è stata inaugurata, in collaborazione con l'Amministrazione provinciale di Milano, la sperimentazione (per la durata di 18 mesi) di una nuova tipologia di Unità d'offerta residenziale socio-sanitaria rivolta a minori sottoposti a provvedimento dell'Autorità giudiziaria minorile che, oltre al sostegno educativo e sociale, richiedono cure e assistenza sanitaria e socio-sanitaria. L'obiettivo principale della sperimentazione è quello di offrire, a minori temporaneamente allontanati dalla famiglia di origine con decreti della magistratura minorile o in attesa di inserimento in una famiglia adottiva o affidataria, un servizio residenziale competente nel realizzare interventi specialistici integrati in ambito educativo, socio-sanitario e sanitario, finalizzati al trattamento globale di situazioni a rischio evolutivo, caratterizzate da compromissione fisica e/o psicologica di varia tipologia ed intensità fino dalla primissima infanzia.

<sup>91</sup> Toscana, LR 1 marzo 2010, n. 26, *Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza*.

<sup>92</sup> Trento, LP 11 febbraio 2009, n. 1, *Modifiche della legge provinciale sul difensore civico - compiti del difensore civico in materia di infanzia ed adolescenza*.

di infanzia e adolescenza (art. 1 comma 3 lettera c) la possibilità di chiedere ai soggetti competenti di esercitare i loro poteri in materia di assistenza prestata ai minori accolti presso servizi socio-assistenziali.

### 3.2 La normativa regionale di secondo livello

#### 3.2.1 LE NORME SULL’AFFIDAMENTO

Fra gli atti normativi posti in essere dalle Regioni e dalle Province autonome per portare a compimento il processo di deistituzionalizzazione inaugurato dalla legge 149/2001<sup>93</sup> devono essere analizzate, per prima cosa, la delibera della Giunta regionale della **Puglia** del 13 ottobre 2009, n. 1875<sup>94</sup> e la delibera dell’Assemblea Legislativa delle **Marche** del 16 dicembre 2011, n. 38<sup>95</sup>. Nella prima, infatti, la Regione Puglia si è impegnata a dare piena attuazione alle linee guida regionali relative all’affido familiare dei minori<sup>96</sup> – e, naturalmente, ai principi e agli indirizzi di cui alla legge nazionale 149/2001 – per giungere a un’inversione di tendenza tra l’accoglienza familiare e l’accoglienza residenziale dei minori privi di una situazione familiare adeguata. Nella seconda, invece, la Regione Marche prevede la realizzazione di azioni volte alla promozione dell’istituto giuridico dell’affidamento familiare come alternativa al collocamento in comunità del minore in situazioni familiari multiproblematiche attraverso la valorizzazione dell’affido e il coinvolgimento delle associazioni impegnate su questi temi<sup>97</sup>. Per lo stesso motivo quest’ultima delibera prevede anche la costruzione di un’anagrafe di tutti i minori di età presenti nella regione al fine di migliorare l’efficacia dei percorsi socio-educativi in termini di qualità, omogeneità e flessibilità, per ridurre i tempi di permanenza fuori dalla famiglia, conoscere in tempo reale il percorso del minore fuori dalla famiglia di origine, e – cosa non meno importante – fornire uno strumento per migliorare la comunicazione e la coesione fra i servizi coinvolti nei settori dell’adozione nazionale e internazionale, dell’affidamento familiare e dell’accoglienza in strutture residenziali.

#### *Regioni che offrono un sostegno ai minori fuori famiglia promozione dell’affido e formazione delle famiglie affidatarie*

Sono disposizioni pertinenti al processo di deistituzionalizzazione anche quelle volte a offrire un sostegno ai minori privati dell’ambiente familiare, a sensibilizzare e promuovere presso l’opinione pubblica l’istituto dell’affidamento familiare e a garantire la formazione delle famiglie affidatarie e un loro sostegno economico. Appartengono a quest’ultima categoria le norme adottate dalla **Basilicata** con la delibera della Giunta regionale

<sup>93</sup> Come noto tale processo era stato – entro certi limiti – anticipato dalla legge 328/2000 ma ha avuto concretamente inizio solo con la legge 149/2001.

<sup>94</sup> Puglia, DGR 13 ottobre 2009, n. 1875, L.R. n. 19/2006, art. 9 e art. 18 - Piano regionale delle Politiche Sociali II triennio (2009-2011) - Approvazione del Piano e riparto delle risorse FNPS 2008-2009 Cap. 784025 del FGSA 2009 - Cap. 784010.

<sup>95</sup> Marche, DCR 16 dicembre 2011, n. 38, Piano socio-sanitario regionale 2012/2014 - Sostenibilità, appropriatezza, innovazione e sviluppo.

<sup>96</sup> Vedi D.G.R. 17 aprile 2007, n. 494, Linee-guida sull’Affidamento Familiare dei Minori in attuazione della legge n. 149/2001 “Diritto del minore ad una famiglia” (modifica legge n. 184/1983). Approvazione.

<sup>97</sup> Per raggiungere questi obiettivi, oltre a un incremento della diffusione della cultura dell’affidamento familiare si prevede anche l’elaborazione di un “Protocollo operativo regionale in materia di affido”, al fine di omogeneizzare e uniformare le modalità di realizzazione delle indagini socio-psicologiche e le relazioni finali dei servizi su cui si basa la valutazione delle famiglie, delle coppie e delle persone *single* in grado di svolgere tale compito.

1218/2010<sup>98</sup> e dal **Friuli Venezia Giulia** con il DPGR 168/2009<sup>99</sup>. Nelle stesse, infatti, si prevede il sostegno economico – attraverso contributi specifici – per le famiglie affidatarie (e per le famiglie adottive riguardo alle spese sostenute per il procedimento di adozione internazionale) con la chiara finalità di tutelare il diritto alla famiglia dei minori – italiani e stranieri – in situazioni di difficoltà cercando di prevenire l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine e, conseguentemente, le altre problematiche collegate a questa estrema misura. Di natura simile sono poi anche la Delibera della Giunta regionale della **Valle d'Aosta dell'1-07-2011, n. 1551/2011**<sup>100</sup> e la DGR dell'**Emilia-Romagna 1036/2009**<sup>101</sup>. Con la prima, infatti, sono state approvate le disposizioni regionali inerenti alle condizioni e alle modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che ospitano minori in affidamento, ai sensi della legge 184/1983, oltre che gli interventi per i giovani tra i 18 e i 21 anni, in situazioni di disagio, per il raggiungimento dell'autonomia. Con la seconda – muovendo dalla considerazione che i bambini accolti a scopo adottivo o in condizioni di affido possono avere la necessità di una attenta e accurata presa in carico e cura della salute psico-fisica (non solo dal punto di vista diagnostico-assistenziale ma anche per quanto riguarda l'accompagnamento a una loro equilibrata crescita)<sup>102</sup> – l'Emilia-Romagna ha stabilito che gli oneri derivanti dal ricorso alle prestazioni specialistiche ambulatoriali dei minori accolti a scopo adottivo e in affidamento familiare anche a parenti o accolti in comunità residenziali sono a carico esclusivo dei bilanci delle Aziende sanitarie regionali<sup>103</sup>. Della stessa Regione devono essere ricordate anche le DGR 1069/2010<sup>104</sup> e 1904/2011<sup>105</sup>, che sono, peraltro, atti di attuazione della ricordata LR 14/2008. Con la prima è stato previsto il sostegno alle Province per l'attuazione di specifici programmi provinciali fra i quali figura la promozione delle politiche di tutela e accoglienza dell'infanzia e dell'adolescenza. Con la seconda, invece, è stato ridefinito l'assetto di una parte importante del sistema dei servizi per bambini e ragazzi, aggiornando le norme in materia di tutela dei minorenni allontanati dalla famiglia o a rischio di allontanamento. Le novità riguardano soprattutto gli ambiti del percorso integrato sociale e sanitario, il riconoscimento dei casi complessi, l'aggiornamento delle tipologie di accoglienza e degli standard strutturali. Inoltre, sono ridefiniti anche il numero dei ragazzi che possono essere accolti, il rapporto operatori/ospiti, la composizione delle équipe professionali ed il percorso metodologico dei professionisti coinvolti. Una particolare attenzione, infine, viene rivolta all'accompagnamento e al sostegno alle famiglie in difficoltà, alla promozione delle reti di famiglie e agli interventi mirati all'autonomia dei neomaggiorenni.

<sup>98</sup> Basilicata, DGR 19 luglio 2010, n. 1218, *Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare: approvazione del progetto "Campagna di promozione e sensibilizzazione dell'affidamento familiare"*.

<sup>99</sup> In attuazione dell'art. 13 della LR 11/2006.

<sup>100</sup> Valle d'Aosta, DGR 1 luglio 2011, n. 1551, *Approvazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei contributi di cui al Capo II (Interventi a favore di minori, dei giovani adulti e delle loro famiglie) della LR n. 23/2010 e delle "Disposizioni applicative in materia di affidamento familiare di minori e di interventi in favore di giovani adulti per il raggiungimento dell'autonomia"*.

<sup>101</sup> Emilia-Romagna, DGR 20 luglio 2009, n. 1036, *Interventi in materia di sostegno dei lavoratori colpiti dalla crisi e di altre fasce deboli, dei minori accolti a scopo adottivo e in affidamento familiare o accolti in comunità residenziali, per l'accesso alle prestazioni sanitarie*.

<sup>102</sup> Preoccupazione vera, in particolare, per i bambini provenienti dall'estero per i quali una diagnosi tempestiva relativa a problematiche sanitarie non riconosciute nel paese di origine, consente di valutare precocemente lo stato di salute, anche con riferimento alla situazione psico-affettiva dei bambini, affinché le loro famiglie possano accompagnare in maniera adeguata la loro crescita.

<sup>103</sup> La Regione Emilia-Romagna spiega la ratio di questo atto normativo dichiarando di riconoscere il valore etico e sociale delle scelte adottive e affidatarie e – coerentemente con quanto previsto in particolare dalla legge 184/1983 e succ. modificazioni – di sostenere anche economicamente tali disponibilità espresse dai cittadini del proprio territorio.

<sup>104</sup> Emilia-Romagna, DGR 25 ottobre 2010, n. 1069, *Programma annuale 2010: obiettivi e criteri generali di ripartizione delle risorse ai sensi dell'articolo 47, comma 3, della L.R. n. 2/2003 in attuazione del Piano sociale e sanitario regionale*.

<sup>105</sup> Emilia-Romagna, DGR 19 dicembre 2011, n. 1904, *Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari*.

*Norme che definiscono standard minimi dei servizi e dell'assistenza*

Importante questione inerente al tema dell'affidamento è poi quella relativa alla **definizione degli standard minimi** (strutturali, funzionali, organizzativi e soggettivi) dei servizi e dell'assistenza erogati ai minori privi di un contesto familiare adeguato da comunità o da istituzioni alternative di tipo familiare. Su questo argomento deve, per prima cosa, essere ricordata l'approvazione, da parte della Regione **Calabria**, di quattro dettagliati regolamenti regionali, tutti del 23 marzo 2010, e segnatamente dei nn. 4, 5, 6, 7. Il regolamento n. 4 indica i requisiti minimi richiesti per l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO dei gruppi appartamento (pensati per minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria ex LR 21/1996); il n. 5 quelli per i requisiti minimi per le comunità educative per minori con disagio psichico e disturbi del comportamento sottoposti a provvedimenti penali e/o amministrativi; il n. 6 per i centri specialistici per la cura e la protezione di minorenni in situazioni di maltrattamento; infine, il n. 7 indica i requisiti minimi per le comunità educative per minori disadattati sociali sottoposti a provvedimenti penali e/o amministrativi. Dalla loro analisi emerge un quadro normativo espressamente ispirato alla CRC<sup>106</sup> e, quindi, al superiore interesse del minore, alla tutela del minore in caso di allontanamento, al diritto del minore di esprimersi sui procedimenti che lo coinvolgono, alla tutela della sua sfera privata e alla tutela dei diritti dei genitori, ad essere protetto da violenza e abusi, ad essere affidato o adottato, ad essere curato ed educato. E – cosa affatto trascurabile – sono previste anche delle sanzioni per quelle strutture che, pur accreditate regolarmente, lavorano in modo inappropriato non fornendo alla Regione tutta la documentazione prevista dalla Convenzione o ospitando un numero di utenti maggiore della capacità ricettiva loro riconosciuta<sup>107</sup>.

Sempre a proposito dei bambini inseriti in comunità devono essere richiamate anche le norme adottate dalle altre Regioni per offrire a questi ultimi delle strutture e dei servizi sempre più elevati o, comunque, almeno adeguati alle loro necessità. Il processo di deistituzionalizzazione, infatti, ha avviato, a livello regionale, dei «processi di riqualificazione e diversificazione dell'offerta di accoglienza, nel quadro più generale di sviluppo dei servizi e delle prestazioni a sostegno dei bambini e delle famiglie»<sup>108</sup>, anche se – come è stato posto in evidenza dall'Osservatorio nazionale – i servizi resi alla persona, e in particolare i residenziali, sono tra quelli che hanno subito con più forza i tagli alla spesa pubblica imposti dall'attuale crisi economica fino a mettere in difficoltà il concreto proseguimento di progetti individuali di accoglienza dei bambini per la mancanza dei fondi necessari al pagamento delle rette. L'obiettivo del continuo miglioramento della qualità dei servizi resi viene generalmente perseguito – come già osservato per la Toscana nella parte relativa all'analisi delle leggi – attraverso gli istituti dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO delle strutture chiamate ad operare in questo settore. Solo passando attraverso questi istituti, infatti, le strutture e gli erogatori dei servizi diventano idonei a svolgere prestazioni sociali e socio-sanitarie, per conto degli enti pubblici competenti. Muovendosi in questa logica la Campania con la DPGR 23 novembre 2009, n. 16<sup>109</sup> e la Puglia con il Regolamento 10 febbraio 2010, n. 9<sup>110</sup> hanno definito le procedure, i requisiti e i criteri di qualità per l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO delle strutture e dei soggetti coinvolti nella gestione e nell'offerta del sistema integrato.

<sup>106</sup> Cfr. art. 11 della premessa ai regolamenti n. 5, 6 e 7.

<sup>107</sup> Cfr. regolamento n. 4, art. 6.

<sup>108</sup> Cfr. Relazione biennale 2008-2011

<sup>109</sup> Campania, DPGR 23 novembre 2009, n. 16, *Regolamento di attuazione della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 (legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328)*.

<sup>110</sup> Puglia, Reg. reg. 10 febbraio 2010, n. 9, *Modifica ed integrazione del Reg. reg. 13 gennaio 2005, n. 3 "Requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi per autorizzazione ed accREDITAMENTO delle strutture residenziali e semiresidenziali terapeutiche per minori"*.

*Preso in carico delle famiglie affidatarie da parte dei servizi*

Invece, per quanto attiene all'obiettivo, più complesso, di una generale ed efficace "presa in carico" delle famiglie affidatarie da parte dei servizi, devono essere segnalate – oltre alle già ricordate direttive dell'Emilia-Romagna<sup>111</sup> – tre delibere di approvazione di altrettante linee guida o di indirizzo per i servizi sociali e sociosanitari che sono state adottate con l'obiettivo di disciplinare, offrire orientamenti, definire le responsabilità e promuovere le buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare. Si tratta, nello specifico, della delibera del 24 maggio 2011, n. 9/1772<sup>112</sup> della **Lombardia**, della delibera del 16 novembre 2009, n. 1092<sup>113</sup> del **Molise**, e della delibera 28 ottobre 2011 n. 2278<sup>114</sup> della **Provincia autonoma di Trento**. Con questi provvedimenti, infatti, sono stati dettagliatamente disciplinati l'iter di presa in carico dei minori in affidamento familiare attraverso la previsione di un'attenta attività di pianificazione da fare sulle famiglie naturali e quelle affidatarie. Le linee guida in discorso, inoltre, riprendono e sottolineano alcuni punti fondamentali della legge 149/2001, dalla necessità di attivare un percorso di formazione e preparazione per famiglie, coppie e singoli che si rendono disponibili ad accogliere un minore in affidamento, alle capacità affettive, sia come necessità per il minore, sia come elemento di valutazione della famiglia affidataria. Tali atti normativi, peraltro, oltre ad avere un importante valore concreto, hanno anche rappresentato uno degli elementi di riflessione dal quale è poi scaturita l'elaborazione delle linee di indirizzo nazionali per l'affidamento familiare qui ricordate nella parte relativa agli atti normativi nazionali. Un aspetto di queste delibere che ci pare opportuno approfondire è quello relativo al ruolo delle famiglie affidatarie (o degli affidatari). A questo proposito la Regione **Lombardia** sottolinea chiaramente nelle linee guida<sup>115</sup> la necessità che la famiglia affidataria non si sostituisca, ma affianchi la famiglia naturale del minore; ciò per supplire alle sue funzioni il tempo necessario a superare le problematiche esistenti. Inoltre, pur non spingendosi a parlare di vera e propria "partnership", si evidenzia la richiesta alla famiglia affidataria di una partecipazione e collaborazione attiva alla costruzione del progetto educativo rivolto al bambino, esplicitando che gli affidatari sono referenti privilegiati nella lettura dei segnali di disagio, di evoluzione o cambiamento del bambino o ragazzo affidato. La Regione **Molise**<sup>116</sup>, pur individuando nelle famiglie disponibili all'affido il valore vero della rete di protezione e tutela del minore, pone principalmente l'attenzione sulla circostanza che le famiglie affidatarie sono destinatarie di interventi di orientamento, di sostegno e di supporto nel percorso di affidamento. Viene anche sottolineato che il progetto di intervento, elaborato dall'équipe territoriale competente sulla base delle indicazioni dell'AGM, deve essere definito nel confronto con la famiglia naturale, affidataria e col minore, nei limiti consentiti dall'età; inoltre, si insiste molto sul fatto che l'équipe deve operare nei confronti della famiglia affidataria non solo per orientarla e sostenerla, ma anche per farla sentire partecipe del progetto complessivo e non soltanto dei suoi compiti verso il minore. Le Linee-guida della Provincia di Trento, invece, puntano molto sulla costruzione di progetto di affidamento non come protocollo standardizzato, ma come strumento flessibile e necessario per un buon andamento dell'affidamento familiare definito sulla base dei bisogni del minore e della sua famiglia, considerando anche la complessità delle problematiche dei genitori naturali e della disponibilità della famiglia affidataria. Inoltre, riguardo agli aspetti legati al positivo inserimento nel contesto scolastico del minore affidato, la Provincia di

<sup>111</sup> Emilia-Romagna, DGR 19 dicembre 2011, n. 1904, *Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari*, richiamate nella nota 100.

<sup>112</sup> Lombardia, DGR 24 maggio 2011, n. 9/1772, *Linee guida per l'affidamento familiare (art. 2 L. 149/2001)*.

<sup>113</sup> Molise, DGR 16 novembre 2009, n. 1092, *Direttiva sull'affidamento familiare dei minori - Approvazione*.

<sup>114</sup> Trento, DGR 28 ottobre 2011, n. 2278, *Linee-guida per l'affidamento familiare in provincia di Trento*.

<sup>115</sup> Lombardia, DGR 24 maggio 2011, n. 9/1772.

<sup>116</sup> Molise, DGR 16 novembre 2009, n. 1092.

Trento ha approvato delle specifiche linee guida per la scuola e per i servizi sociali della PA<sup>117</sup> che prevedono un coinvolgimento attivo e significativo degli affidatari. Infatti, indicano che la scuola, al fine di definire congiuntamente il percorso scolastico del minore, convochi sia i servizi sia la famiglia affidataria per concordare modalità collaborative tra soggetti coinvolti, per agevolare il processo di inserimento e per un efficace monitoraggio dell'andamento scolastico<sup>118</sup>.

Il documento della Lombardia, viceversa, offre una parziale attenzione al processo promozionale e di sensibilizzazione finalizzato al coinvolgimento delle risorse: quest'ultimo viene citato come compito dei servizi coinvolti nell'iter di affidamento, ma, nel merito, viene posto in evidenza nell'allegato B della delibera di approvazione delle Linee guida, laddove vengono esplicitate le buone pratiche di attuazione dei percorsi di affidamento familiare. Tra le esperienze segnalate, viene evidenziato un progetto finalizzato alla promozione e al sostegno delle reti per l'affidamento familiare che opera attraverso la valorizzazione delle competenze delle famiglie restituendo loro un ruolo attivo nell'esperienza dell'affido e offrendo l'occasione per stabilire sinergie con i servizi. L'esperienza progettuale viene segnalata come innovativa in quanto capace di far sì che il sistema locale dei servizi che si occupano di affido mettano al centro un investimento complessivo sulla risorsa famiglia, affiancandola e formandola perché possa essere sempre più una risorsa educativa all'interno della comunità. Nelle linee guida del Molise, poi, non viene data particolare attenzione alla fase promozionale e di informazione necessaria per coinvolgere nuove risorse familiari nel percorso dell'affidamento, in quanto ci si concentra maggiormente sulla fase immediatamente successiva: l'informazione-formazione dei candidati.

Di interesse risulta essere anche l'analisi delle forme di collaborazione tra il pubblico e il privato sociale ipotizzate nelle linee guida regionali all'interno del percorso di affidamento familiare. Le linee guida che offrono un approfondimento specifico sul tema sono quelle approvate in quei territori (Lombardia) dove il terzo settore ha assunto forme organizzative "forti", dimostrando negli anni, attraverso interventi qualificati e motivati, notevole capacità di applicare concretamente il principio di sussidiarietà, confrontandosi, al contempo, con amministrazioni capaci di riconoscere le responsabilità assunte dal privato sociale nel percorso dell'affidamento. Al di là della valorizzazione (presente in tutti i documenti esaminati) del compito dell'ente pubblico di promuovere e sostenere lo sviluppo di forme di associazionismo familiare, di reti di famiglie, di forme di aggregazione sociale attive nella promozione dell'affidamento familiare, la Regione citata ha riconosciuto la valenza dell'impegno pluriennale del privato sociale sul tema e ha concretamente individuato gli ambiti nei quali il terzo settore può entrare a pieno titolo a far parte del "sistema integrato dei servizi", assumendo su di sé logiche operative improntate alla co-costruzione, alla mediazione e al coordinamento. In particolare ci si riferisce alle fasi di sensibilizzazione e promozione dell'affidamento al fine di potenziare l'azione di coinvolgimento delle risorse per l'accoglienza, e alla fase di collaborazione nel sostegno alla motivazione all'affido per le famiglie e di realizzazione di un'azione di supporto per le famiglie affidatarie che si snoda lungo l'intera durata dell'affido, nonché, a maggior ragione, nei momenti di crisi o di difficoltà. La Lombardia sottolinea anche l'importanza del riconoscimento formale delle

<sup>117</sup> Cfr. Trento, DGP 29 maggio 2009, n. 1302, *Affidamento familiare e adozione. L'inserimento scolastico. Linee guida per la scuola e i servizi sociali*.

<sup>118</sup> Sempre riguardo alla Provincia di Trento deve essere ricordata anche l'approvazione della DGP 1687/2010, *Governo clinico dell'assistenza sanitaria - Definizione dei livelli essenziali di assistenza della Psicologia clinica, per funzione attribuita e tipologia di prestazione erogata*, che, seppur solo in parte, riguarda anche al tema dell'adozione e dell'affidamento dove si parla delle necessarie valutazioni preadottive e del sostegno nella fase post adottiva operate dalle strutture preposte dal servizio sanitario provinciale.

funzioni svolte dal privato sociale, evidenziando l'opportunità di attivare forme di collaborazione stabili e continuative tra pubblico e privato, sancite attraverso la sottoscrizione di convenzioni o, in subordine, di protocolli d'intesa. Ciò anche al fine di permettere alle associazioni di ricevere fondi per svolgere le attività concordate, rendendo il servizio maggiormente efficace e continuativo nel tempo. Una costante è, comunque, l'attenzione alla necessità che il percorso di collaborazione tra pubblico e privato sia improntato al rispetto e alla chiarezza reciproca dei ruoli e dei rispettivi compiti, alla tensione verso l'evoluzione ed innovazione dei servizi offerti, al riconoscimento reciproco.

Sul delicato problema della segnalazione all'Autorità giudiziaria dei bambini in presunto stato di abbandono sono intervenuti il Piemonte, con la Delibera 30-13077 del 19 gennaio 2010<sup>119</sup>, e la Toscana con la Delibera 683 del 19-7-2010<sup>120</sup>. Il primo ha fornito precise indicazioni operative ai servizi sociali e sanitari per la segnalazione di minori in presunto stato di abbandono così da rendere più omogenee le prassi operative adottate sul proprio territorio orientandole verso criteri comuni di valutazione della condizione di rischio e/o pregiudizio in cui si trova il minore, della recuperabilità delle capacità genitoriali e, conseguentemente, delle modalità con cui è possibile intervenire per sostenere la famiglia. La seconda – pur muovendo da un'ottica che privilegia la crescita nel minore nell'ambito del proprio ambiente familiare<sup>121</sup> – ha previsto la tempestiva segnalazione, da parte dei servizi di assistenza, all'autorità giudiziaria competente dei casi di abbandono di un minore al fine dell'adozione dei provvedimenti previsti dal titolo X del libro primo del codice civile e, successivamente, il compimento delle azioni conseguenti ai provvedimenti assunti dall'autorità giudiziaria unitamente agli interventi di collaborazione con l'autorità giudiziaria e con i servizi minorili del Ministero della Giustizia in attuazione del DPR 448/1998<sup>122</sup>.

Da ultimo, circa il monitoraggio della situazione (e della sua evoluzione) dei minori privi di un contesto familiare adeguato, deve essere segnalato che la Regione Marche ha approvato le linee guida per l'implementazione dei sistemi informativi gestionali per gli Ambiti territoriali sociali e per lo sviluppo del sistema informativo sociale regionale<sup>123</sup>. Ciò con l'intento di seguire l'utenza in tutte le fasi del rapporto con il sistema dei servizi, dall'accesso alla fruizione dei servizi stessi e per fornire un sistema di monitoraggio a livello operativo, dirigenziale e politico per la valutazione dello stato e dell'evoluzione del sistema domanda-offerta (come richiesto dal Comitato Onu<sup>124</sup>, laddove evidenzia la necessità di rafforzare i sistemi informativi per garantire un monitoraggio efficace sul rispetto dei diritti dei minori). Così, il Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani diviene titolare e gestore di una banca dati sui minori

<sup>119</sup> Piemonte, DGR 19 gennaio 2010, n. 30-13077, L.184/83, *Approvazione di indicazioni operative per i servizi sociali e sanitari in materia di segnalazione di minori in presunto stato di abbandono*.

<sup>120</sup> Toscana, DGR 19 luglio 2010, n. 683, *Procedimenti amministrativi, attività e servizi comunali oggetto delle gestioni associate di cui all'allegato A al D.P.G.R. 3 marzo 2010, n. 27/R recante regolamento di attuazione della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40 (Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni)*.

<sup>121</sup> In questo senso, la delibera, si occupa della gestione: a) degli interventi di pronto intervento, di accoglienza, protezione, assistenza e supporto ai minori italiani e stranieri che si trovano in stato di abbandono o privi di assistenza familiare o che risultano non accompagnati ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. 286/1998; b) dei servizi e degli interventi per l'affidamento temporaneo di minori; c) dei servizi e svolgimento delle attività correlati all'adozione nazionale ed internazionale; d) delle attività e delle prestazioni realizzate nei centri diurni e nelle strutture residenziali e semiresidenziali per minori; e) dei contributi economici per l'affidamento familiare di minori.

<sup>122</sup> *Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni modificate, da ultimo, con il decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313*.

<sup>123</sup> Marche, DGR 13 luglio 2009, n. 1143, L. n. 328/2000 art. 21 - *Sistema informativo dei servizi sociali: approvazione delle linee guida per l'implementazione dei sistemi informativi gestionali di ambito e per lo sviluppo del sistema informativo sociale regionale*.

<sup>124</sup> Cfr. punto 40 e 42 CRC/C/ITA/CO/3-4 Osservazioni conclusive all'Italia del 31 ottobre 2011.

fuori della famiglia di origine. Questa banca dati è finalizzata a monitorare tutti i minori fuori della famiglia di origine presenti nella Regione Marche: minori in adozione (nazionale e internazionale), minori in affidamento familiare (parentale e non) e minori in affidamento in comunità. Il sistema di monitoraggio<sup>125</sup> – che pone la base della sua efficacia nella ricchezza e nella varietà delle fonti di informazione – è organizzato in modo da rilevare e gestire informazioni relative alle équipe integrate; agli enti autorizzati all'adozione internazionale e alle associazioni famiglie affidatarie; alle comunità residenziali per minori; alle coppie o persone singole che effettuano l'accoglienza (adozione o affidamento) o che sono disponibili all'affidamento; ai minori accolti; al tipo di accoglienza, con le principali tappe del processo di accoglienza e agli interventi post-accoglienza.

### 3.3.2 LE NORME SULL'ADOZIONE

Riguardo al tema relativo all'istituto giuridico dell'adozione (nazionale o internazionale) la Regione Puglia si è impegnata a dare attuazione concreta al piano regionale per il sostegno al percorso di adozione nazionale e internazionale<sup>126</sup> promuovendo, con una serie di procedure e strumenti tesi a qualificare e sostenere il percorso adottivo e postadottivo, una sempre più matura cultura dell'adozione in grado di contrastare il fenomeno delle adozioni che falliscono. Ciò, in un *continuum* di azioni che da un lato accompagnano i coniugi "aspiranti genitori adottivi" a diventare "genitori" e i bambini a sentirsi "figli", e dall'altro sostengono gli operatori dei servizi sociali e socio sanitari a dare risposte integrate ed adeguate alla complessità delle situazioni<sup>127</sup>.

Allo stesso modo, deve essere posta in rilievo anche l'attività delle Regioni e delle Province autonome volta a promuovere la piena integrazione, o la messa a sistema, dei processi caratterizzanti l'operatività dei soggetti protagonisti dell'iter adottivo al fine di garantire una chiara ripartizione di competenze e responsabilità operative e di ridurre il rischio di frammentazione negli interventi attuati nelle diverse fasi del percorso dell'adozione nazionale e internazionale. In tale direzione, attraverso l'elaborazione (e la conseguente approvazione) di linee guida e protocolli operativi, si sono mosse l'Umbria, con la Delibera del 23 dicembre 2009 n. 1983<sup>128</sup>, e il Veneto, con la Delibera del 29 dicembre 2011 n. 2497<sup>129</sup>. Con tali disposizioni, infatti, le due regioni hanno favorito, nel triennio di riferimento, l'implementazione e il rafforzamento di percorsi di accompagnamento unitari e coerenti lungo tutte le fasi del procedimento adottivo e la ricerca di forme di integrazione fra enti autorizzati ed équipe territoriali, sia nelle fasi di programmazione e monitoraggio delle iniziative, sia in quelle di realizzazione delle stesse. Ciò anche per superare gli elementi di complessità dovuti all'aumento del fenomeno, per quanto riguarda le adozioni nazionali, dei cosiddetti "affidi a rischio giuridico"<sup>130</sup> che, spesso, finiscono per trasformarsi in adozioni<sup>131</sup>.

<sup>125</sup> La cui progettazione è stata effettuata coinvolgendo: il Tribunale per i Minori di Ancona, una rappresentanza degli operatori sociali e sanitari che operano nei servizi adozione e affidamento, gli Enti autorizzati per l'adozione internazionale, le Associazioni delle famiglie affidatarie, le comunità residenziali per minori. La banca dati viene alimentata in collegamento web dalle Équipe integrate adozione-affidamento degli Ambiti Sociali.

<sup>126</sup> Puglia, DGR n. 405/2009.

<sup>127</sup> Puglia, DGR 13 ottobre 2009, n. 1875, - *Piano regionale delle Politiche Sociali II triennio (2009-2011)* - *Approvazione del Piano e riparto delle risorse FNPS 2008-2009 Cap. 784025 del FGSA 2009 - Cap. 784010.*

<sup>128</sup> Umbria, DGR 23 dicembre 2009, n. 1983, *Linee guida in materia di adozione internazionale, nazionale di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modificazioni ed integrazioni e alla legge 31 dicembre 1998, n. 476.*

<sup>129</sup> Veneto, DGR 29 dicembre 2011, n. 2497, *Approvazione del nuovo Protocollo Operativo per le Adozioni Nazionali ed Internazionali (art. 39-bis, legge n. 184/1983) e delle Linee Guida 2011 sulle Adozioni Nazionali ed Internazionali.*

<sup>130</sup> Si ha rischio giuridico quando i minori il cui stato giuridico non è ancora definitivo perché: o è ancora in fase di definizione lo stato di adottabilità (non è stata quindi emanata la relativa sentenza); oppure perché, pur essendo stata

La Regione Lazio ha stipulato con le Asl, gli enti autorizzati e il Tribunale per i minorenni un Protocollo operativo per le adozioni nazionali e internazionali<sup>132</sup> e un Protocollo di intesa con il Tribunale per i minorenni di Roma<sup>133</sup> per avviare un rapporto di cooperazione e collaborazione volto al miglioramento dell'efficacia dell'azione in materia di tutela dei minori in stato di pregiudizio o disagio e delle loro famiglie, nonché dei minori abbandonati e delle famiglie adottive e anche, in particolare, della tutela dei minori stranieri non accompagnati e dei minori devianti.

Il Protocollo operativo 106/2011 – che scaturisce dalla necessità di dare risposte innovative e qualitativamente omogenee sul versante organizzativo, per tutelare il bambino adottabile e garantire a tutte le coppie un valido percorso informativo, formativo e valutativo – mira a migliorare le possibilità di integrazione del nuovo nucleo adottivo al suo interno e nell'ambiente attraverso azioni di sostegno basate su rapporti di intervento definiti tra i diversi soggetti coinvolti nel processo adottivo. In particolare, oltre a garantire la formazione continua specialistica degli operatori delle équipes dei Gruppi integrati di lavoro che operano nell'ambito della famiglia per il sostegno alla genitorialità responsabile, la Regione provvede «all'informatizzazione dei GG.II.LL.AA. di tutta la Regione in modo da assicurare un idoneo collegamento con la Regione, con il Tribunale per i Minorenni, con la Commissione per le Adozioni internazionali e con gli Enti Autorizzati». Viene in tal modo prevista la costituzione di una Banca dati regionale per monitorare l'andamento dell'adozione nazionale e internazionale su tutto il territorio della Regione, anche al fine di garantire livelli adeguati di intervento, con particolare riferimento al sostegno delle coppie adottive e dei minori adottati. Tra le numerose finalità che hanno portato alla firma di questo Protocollo la principale è, senz'altro, l'attivazione «di piattaforme informatiche comuni, nell'ambito di una Banca Dati Regionale, per individuare tra le coppie disponibili all'adozione quelle dotate delle caratteristiche necessarie a rispondere alle esigenze psicofisiche del minore da adottare, per monitorare l'andamento dell'adozione nazionale e internazionale su tutto il territorio della Regione, anche al fine di garantire livelli adeguati di intervento, con particolare riferimento alla tutela dei minorenni e delle loro famiglie fragili e/o conflittuali, al fine di sostenerle nell'esercizio della funzione genitoriale, svilupparne le risorse ed attivarne le competenze»<sup>134</sup>.

Sempre sul tema dell'adozione, deve essere analizzata anche l'opera della Regione Toscana che, con la delibera 1198/2011<sup>135</sup>, ha provveduto all'approvazione di uno schema di Accordo di collaborazione tra la Regione Toscana, i Comuni capofila di Firenze, Prato,

---

emanata la sentenza di adottabilità, è ancora possibile per i genitori e per i parenti fino al 4° grado l'impugnazione della stessa presso la Corte d'appello o la Corte di cassazione.

<sup>131</sup> Ambito questo molto importante se si considera che in un territorio come il Veneto sta diventando predominante rispetto alle adozioni nazionali.

<sup>132</sup> Lazio, DGR 23 marzo 2011, n. 106 (Registro Cronologico 14353/2011), *Approvazione schema di Protocollo operativo per la collaborazione tra servizi territoriali, enti autorizzati e tribunale per i minorenni, in materia di adozione nazionale ed internazionale, con la partecipazione delle associazioni familiari.*

<sup>133</sup> Lazio, DGR 14 luglio 2011, n. 331 (Registro Cronologico 14906/2012), *Protocollo di intesa tra la Regione Lazio e il Tribunale per i minorenni di Roma per favorire la tutela dei soggetti minorenni.*

<sup>134</sup> Le altre sono: la promozione di «iniziative per contrastare il disagio minorile, anche quello derivante dalle difficoltà di incontro genitori-figli, conseguente alla separazione o all'interruzione di convivenza, organizzando spazi neutri adeguatamente attrezzati, accoglienti e favorenti la ripresa dei rapporti. Promozione di iniziative e predisposizione di interventi ad hoc per l'accoglienza, l'assistenza sanitaria, l'alfabetizzazione e misure di accompagnamento verso il lavoro, anche fino al compimento del ventunesimo anno di età in favore dei minori stranieri non accompagnati. Promozione della diffusione della cultura dell'adozione anche attraverso l'istituzione di un Servizio pubblico regionale per le adozioni internazionali da attivare direttamente o tramite convenzione con Servizi pubblici istituiti da altre Regioni».

<sup>135</sup> Toscana, DGR 27 dicembre 2011, n. 1198, *Accordo di programma per i servizi in materia di adozione, di cui al Decreto del Presidente della Giunta n. 128/2002. schema di Accordo di collaborazione tra la Regione Toscana, i comuni capofila per i servizi adozione di area vasta di Firenze, Prato, Pisa e Siena e gli Enti Autorizzati di cui all'art. 39 ter della Legge 184/1983 e successive modifiche, per la definizione delle attività e delle iniziative da realizzare congiuntamente in materia di adozione - Approvazione.*

Pisa e Siena a cui fanno riferimento i relativi centri per l'adozione e gli enti autorizzati di cui all'art. 39 ter della legge 149/2001, per la definizione delle attività e delle iniziative da realizzare congiuntamente in materia di adozione. Tra le finalità che l'Accordo (sottoscritto dai soggetti aderenti il 30 gennaio 2012) persegue si evidenziano le seguenti: 1) rafforzamento e qualificazione della rete integrata dei servizi per l'adozione che svolgono un'efficace azione di sostegno e di accompagnamento per le coppie; 2) valorizzazione del ruolo delle istituzioni scolastiche e delle agenzie formative in quanto soggetti privilegiati sia per l'intercettazione e la segnalazione di eventi sentinella e per l'orientamento delle famiglie che per lo sviluppo della cultura dell'accoglienza e di un corretto rapporto tra pari; 3) promozione di forme di collaborazione tra i diversi soggetti che intervengono nel percorso adottivo al fine di sviluppare la rete integrata di servizi dedicati all'adozione e favorire il raccordo tra questi e il Tribunale per i minorenni, anche attraverso la condivisione di protocolli metodologici.

Infine, non deve essere dimenticato che, sempre la **Toscana**, nella Proposta di DCR 19 dicembre 2011, n. 38 (Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012-2015) indica nuovamente come obiettivo specifico l'esigenza di un rafforzamento della rete di rapporti e relazioni tra tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti che riguardano la tutela e la promozione dei minori. In particolare la proposta mette in evidenza che, esaurita la spinta propulsiva della legge 149/2001 per la fase di prima organizzazione, si rende necessario una definizione di un percorso adottivo che sia capace di riconoscere l'apporto dei diversi soggetti chiamati a intervenire nell'iter procedurale, complesso proprio per la presenza di responsabilità e competenze diversificate, compresi i soggetti del terzo settore, quali enti autorizzati e associazioni di famiglie. Nella definizione del percorso adottivo integrato si dovranno individuare strategie di intervento in grado di assicurare: il rafforzamento della rete dei rapporti e delle relazioni tra servizi per l'adozione e servizi territoriali sociali e socio-sanitari, e tra questi e l'Autorità giudiziaria, il privato sociale, l'Azienda Ospedaliera Meyer e gli enti autorizzati; la copertura e il sostegno delle coppie anche nelle fasi che seguono l'ottenimento del decreto di idoneità (tempo dell'attesa) e del postadozione attraverso lo strumento privilegiato delle équipe multiprofessionali e attraverso le modalità da individuarsi in specifici atti di indirizzo per l'organizzazione dei relativi servizi; l'adeguato supporto e consulenza per le istanze degli adulti adottati nei percorsi di elaborazione dell'identità personale e nella ricerca delle proprie origini; il coinvolgimento del mondo della scuola nella condivisione di modalità adeguate di relazione nei confronti di bambini e ragazzi adottati e nell'individuazione di modalità per il sostegno scolastico del minore e della sua famiglia; l'approfondimento conoscitivo e statistico degli aspetti critici e fallimentari connessi al percorso adottivo.

## Capitolo 4

### Focus di approfondimento: politiche nazionali e regionali per i bambini in affidamento, comunità, adozione

#### Premessa

La portata innovativa della costruzione di un “welfare a misura di bambino” è stata adeguatamente e puntualmente argomentata nella relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001 realizzata nel 2009<sup>136</sup>. Nel processo culturale innescato a partire dalla Convenzione Onu del 1989, l’approvazione della legge nazionale oggetto del presente monitoraggio ha rappresentato una tappa imprescindibile: si è posta infatti quale fondamento normativo da cui è scaturito lo sviluppo del sistema delle pratiche e dei servizi rivolti all’infanzia, motore a sua volta per l’affermazione di una stagione in cui i principi e gli obiettivi enunciati dalla legge hanno guidato il più ampio processo di riforma della materia sociale.

Nella fotografia che la relazione precedente ci restituiva, la legge 149 rappresentava l’approdo di una precisa eredità culturale che aveva “scoperto” e riconosciuto la centralità e la soggettività dei bambini e il loro prioritario bisogno di crescere in un ambiente a “dimensione di famiglia”; le conseguenti politiche di promozione, sostegno e tutela si sono basate sul riconoscimento della capacità dei minori di entrare in relazione con il mondo adulto e sullo sforzo per prefigurare una società che li accogliesse quali cittadini e protagonisti del proprio futuro.

L’ampio materiale raccolto in occasione di quel lavoro e gli approfondimenti di lettura dei dati statistici, evidenziano, tra l’altro, come gli operatori si siano nel tempo ancorati alla legge 149, alla ricerca di piste di lavoro certe e incontrovertibili. Questa coesione del mondo professionale e dei servizi attorno alla cornice normativa della 149 risaltava ancor più per la mancanza o la carenza di alcuni strumenti fondamentali: l’omessa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la debolezza degli atti di programmazione nazionale, il proliferare di leggi e norme regionali disomogenee a fronte di un quadro nazionale incompiuto, rappresentano elementi che con preoccupante persistenza rischiano di indebolire il sistema di tutele con l’aggravante – questa sì esplosa in tutta la sua portata negli ultimi anni – della drastica riduzione delle risorse dedicate.

La stessa relazione richiamava l’attenzione su un punto nodale che ancora non può essere eluso nella visione complessiva del monitoraggio: il numero degli allontanamenti che, guardando al decennio 1999-2010, ha seguito un *trend* in crescita. A partire da questo dato, certo spiazzante se posto in relazione alla verifica dell’attuazione di una legge che persegue il contrasto dell’allontanamento dei bambini dai propri nuclei, la relazione del 2009 ha posto una serie di spunti di riflessione derivanti dall’idea che la maggiore attenzione alla qualità delle relazioni familiari, con il conseguente potenziamento dei servizi dedicati all’infanzia, abbiano consentito l’emersione di situazioni compromesse, fino a quel momento difficilmente intercettabili o comprensibili.

In questo quadro, nel quale l’approccio al fenomeno dal punto di vista quantitativo ci parla ancora di numeri consistenti – 29.309 bambini e ragazzi allontanati al 31 dicembre

<sup>136</sup> *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, a cura di Belotti, V., Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009 (Questioni e documenti, n. 48).

2010 e 39.698 se contati nel flusso annuale –, è parso più che mai necessario tentare di approfondire alcune condizioni particolari. Si tratta di dimensioni dell'accoglienza fuori famiglia che già nella relazione precedente sono state individuate come criticità, benché inserite in un contesto più rassicurante, grazie al quasi completo superamento del ricorso agli istituti e alla netta affermazione dell'affidamento familiare. Ecco quindi che l'attenzione si è concentrata sulle caratteristiche delle forme dell'accoglienza – motivazioni e fasce di età –, sugli esiti del percorso assistenziale, sui bisogni speciali, sulla rete di opportunità e risorse, sul diritto alla personalizzazione del percorso e sull'universo delle famiglie d'origine. Sono tematiche rimbalzate costantemente nei vivaci laboratori che hanno accompagnato i lavori per la redazione del monitoraggio del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, e che adesso possono essere oggetto di uno sguardo più profondo grazie agli esiti della ricerca campionaria condotta, sui dati 2010, sulle bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine<sup>137</sup>.

La scelta del “come” guardare a queste condizioni dell'infanzia, della prospettiva dalla quale lanciare l'analisi, è stata anch'essa fortemente influenzata dal percorso affrontato attraverso il monitoraggio del Piano nazionale, nel quale la disamina della legge 149, condotta nel gruppo cui è stato affidato il tema della rete integrata dei servizi e del contrasto all'esclusione sociale, è approdata alla necessaria riconsiderazione dei commi 1-3 dell'articolo 1 e dei commi 1 e 2 dell'articolo 2. In questo breve spazio normativo prende infatti forma e sostanza l'individuazione dei percorsi di aiuto alla famiglia, qualora non sia in grado di assicurare le cure necessarie al minore per una crescita adeguata, nonché la gamma di interventi da attivare per l'allontanamento. La sequenza, che parte dall'affermazione del diritto di ogni bambino a crescere ed essere educato nella propria famiglia e si chiude con la possibilità di inserimento in una comunità, detta innegabilmente una gerarchia degli interventi: a questo *vademecum* ispirato al supremo interesse del minore, i servizi degli enti locali hanno improntato la loro organizzazione e la loro attività, in uno sforzo continuo di rimanere aderenti allo spirito del dettato normativo; uno sforzo che negli ultimi anni sembra sempre più difficile per la conferma nel sistema di welfare italiano di alcuni elementi di debolezza: la forte diversificazione regionale, il depauperamento delle dotazioni organiche, la riduzione, fin quasi all'azzeramento, del fondo nazionale delle politiche sociali e la frammentazione di altre fonti di finanziamento nazionale.

La legge 149 del 2001 rappresenta il riferimento normativo anche per la disciplina dell'adozione, secondo il processo di modifica che ha rinnovato la precedente legge 184 del 1983.

I principi ispiratori che hanno introdotto la visione dell'adozione, sia nazionale sia internazionale, quale strumento di solidarietà sociale basato sulla disponibilità di una coppia ad accogliere un bambino, hanno consolidato il procedimento adottivo e i servizi dedicati. La conoscenza del fenomeno nella sua portata quantitativa nonché l'approfondimento degli aspetti connessi all'inserimento del bambino in un nuovo contesto sociale e familiare, al suo benessere e alla costruzione della sua relazione con la famiglia sono tematiche che tuttavia sfuggono a un'analisi diffusa e uniforme.

Anche questa dimensione dell'accoglienza è stata affrontata e trattata all'interno dei gruppi di monitoraggio del Piano nazionale d'azione sopra ricordati, con evidenze significative su alcune criticità persistenti. Una di queste riguarda senza dubbio la necessità di un sistema informativo omogeneo in tutto il territorio nazionale (che, come si dirà in altro

<sup>137</sup> *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2012 (Quaderni della ricerca sociale, n. 19).

capitolo, è stato di recente implementato da parte del Ministero della Giustizia), che garantisca la realizzazione di banche dati su bambini e ragazzi adottabili e sulle coppie disponibili all'adozione e che possa contribuire allo sviluppo della complessa rete di istituzioni e soggetti che intervengono nell'iter.

Come già illustrato in precedenza, il fenomeno delle adozioni in Italia sta registrando, per la prima volta dopo un decennio di crescita, una fase di calo.

Si intende quindi in questa sede approfondire alcuni aspetti che attengono più da vicino alla qualità dei percorsi adottivi, con l'obiettivo di focalizzare alcuni punti nevralgici per la riflessione delle istituzioni e di lanciare alcune piste di approfondimento da sviluppare attraverso studi longitudinali. In quest'ottica sono stati affrontati nodi di fondamentale importanza, come il procedimento che va dalla dichiarazione dello stato di abbandono all'inserimento in una famiglia adottiva, attraverso l'analisi e la comparazione dei dati disponibili sui minori iscritti nei registri dello stato di abbandono dei Tribunali di Firenze e Bari; l'attuazione dell'articolo 24 della legge 149, che introduce il tema, per certi versi dirompente, del diritto all'accesso alle informazioni sulle origini, fino all'esplorazione di un campo ancora troppo in ombra come quello degli esiti dei percorsi adottivi e dei possibili fattori di crisi.

La constatazione che questi approfondimenti su tematiche di importanza vitale per la piena comprensione e per il monitoraggio dell'adozione in Italia siano state possibili solo grazie a ricerche su campioni molto ristretti o a flussi informativi derivanti da realtà circoscritte è molto significativa rispetto al bisogno di intervenire per individuare standard condivisi sui canali di raccolta, circolazione e analisi delle informazioni, sulle metodologie di intervento dei servizi e sulla formazione sia degli operatori che delle famiglie.

In calce a ciascuna delle due sezioni del capitolo, la prima dedicata agli approfondimenti su affidamento e comunità, la seconda dedicata all'area dell'adozione, sono individuate alcune possibili piste di indagine e ragionamento rispetto al futuro, laddove in conclusione del capitolo si è tentato di focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti e temi ricorrenti nelle due aree di analisi, rispetto alle quali non sfuggiranno le profonde e articolate interconnessioni.

## I. AFFIDAMENTO FAMILIARE E COMUNITÀ

### 1. Caratteristiche degli allontanamenti e delle forme di accoglienza

#### 1.1 Le motivazioni

L. 184/1983

Art. 1. – 1. Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.

2. 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. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto.

3. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie 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 [...].

**Tavola 1 - Motivo principale dell'allontanamento**

Motivo	Incidenza percentuale
inadeguatezza genitoriale, problemi relazionali nella famiglia	45,5
altre problematiche dei genitori (problemi giudiziari, sanitari, dipendenza, decesso)	21,9
maltrattamento, abuso sessuale, violenza assistita	10,7
problemi economici, abitativi, lavorativi della famiglia	6,0
presunto abbandono del minore	3,6
problemi comportamentali del minore	2,7
comportamenti di grave devianza/misura alternativa alla detenzione	2,2
problemi sanitari del minore	0,7
problemi scolastici del minore	0,6
problemi di dipendenza del minore	0,2
ragazza madre se minorenni	0,5
altro	5,4
totale	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Sulla base dei dati rilevati nell'indagine campionaria nazionale *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine*, si è tentata una riaggregazione convenzionale di massima dei motivi principali dell'allontanamento per aree "omogenee", nel tentativo di dare maggiore visibilità ad alcune "macro-aree principali" che rivestono nella fase attuale caratteristiche di maggiore incidenza e gravità.

Rispetto a tale riaggregazione, l'area di problematicità prevalente afferisce all'inadeguatezza genitoriale e ai problemi relazionali nella famiglia (45,5%), seguita dalle altre problematiche dei genitori (giudiziari, sanitari, dipendenza... 21,9%) che, è ragionevole supporre, sono comunque tali da avere gravi riflessi su un esercizio delle funzioni genitoriali sufficientemente buono.

Seguono altre problematiche che, salvo rare eccezioni, si verificano nell'ambito della cerchia familiare (maltrattamento, violenza assistita) o in quella allargata (abuso sessuale) e che comunque presentano un'incidenza del 10,7%. Quest'ultima area pare incidere in maniera inferiore rispetto a quella evidenziata dall'indagine censuaria svolta nel 1998, nella quale per il 22% dei casi si individuavano quale motivo di inserimento in comunità le voci "maltrattamento e incuria del minore" o "violenza sessuale sul minore"<sup>138</sup>.

Ciò conduce a due ordini di considerazioni:

- in linea con lo spirito della L. 149/2001, appaiono avere un'incidenza residuale tra i motivi principali di allontanamento quelli legati a una situazione di difficoltà economica della famiglia (nel 6% dei casi l'allontanamento ha avuto quale motivo principale i problemi economici o abitativi del nucleo o problemi lavorativi dei genitori): di norma, in questi casi, sono messi in atto interventi volti al sostegno del nucleo nel suo insieme, attraverso contributi economici di carattere continuativo, la fornitura di beni e prodotti per la prima infanzia, l'iscrizione prioritaria e agevolata ai servizi socio-educativi, l'esenzione dal pagamento delle tariffe, fino alla collocazione abitativa per le situazioni, purtroppo sempre più frequenti, di emergenza;
- appare sempre più evidente la correlazione tra i problemi relazionali e le difficoltà di carattere economico, lavorativo, abitativo o altre problematiche che attraversano il ciclo di vita dei nuclei. È necessaria, quindi, una lettura coordinata dei vari indicatori riferiti ai motivi dell'allontanamento, in quanto le situazioni sono caratterizzate da un livello di complessità tale che qualunque tentativo di definire il "motivo principale" dell'intervento di protezione appare inadeguato a rappresentarla.

Per quest'ultima considerazione vale la pena sottolineare come si tratti di un'evidenza supportata dall'esperienza diretta dei servizi che riferiscono di molti casi nei quali lunghe storie di presa in carico convivono con problemi di dipendenza o conflittualità tra la coppia genitoriale, talora resa più aspra dalle difficoltà economiche e dall'instabilità lavorativa. In queste situazioni, l'ultimo, grave episodio che determina la decisione dell'allontanamento non fa altro che cristallizzare condizioni di difficoltà persistenti nel tempo, caratterizzate da carenze e fallimenti purtroppo ricorrenti.

#### *Sviluppi possibili*

Proprio in considerazione dell'incidenza della motivazione catalogata come "inadeguatezza genitoriale", appare necessario e improcrastinabile addivenire a una definizione comune e condivisa di questo indicatore, al fine di raccogliere utili e più analitici elementi per delineare meglio quale accezione i servizi invianti attribuiscono a questa formulazione; ciò consentirebbe di tracciare un quadro sempre più preciso dei fattori

<sup>138</sup> Dati tratti da: *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia. Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia. 1998*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999, tavola 1.15 (Pianeta infanzia, n. 9).

di rischio e delle cause che conducono all'allontanamento di un minore, nella certezza di un linguaggio diffuso e omogeneo.

Fronteggiare la ricorrenza delle condizioni di inadeguatezza genitoriali chiama in campo la sfera della prevenzione: va ribadita con forza l'importanza degli interventi di sostegno precoci alla genitorialità e di supporto alle relazioni familiari, che siano mirati e intensi, che contemplino una presa in carico complessiva dell'intero nucleo e che agiscano e incidano sulla verifica e sull'attivazione delle eventuali capacità genitoriali residue.

In un momento di riduzione progressiva delle risorse, l'area della prevenzione rischia piuttosto di assumere uno spazio residuale rispetto agli interventi in emergenza, laddove il sostegno e la diagnosi precoce delle capacità genitoriali possono condurre al riconoscimento e alla valorizzazione delle risorse presenti in un nucleo familiare o nella famiglia allargata, oppure a una decisione di allontanamento in tempi adeguati rispetto all'interesse del bambino.

D'altro canto l'attivazione degli interventi di protezione richiede una progettualità individualizzata mirata e un'accurata diagnosi e prognosi sulle capacità genitoriali, quali elementi imprescindibili che devono caratterizzare gli interventi e devono supportare la segnalazione alle Autorità giudiziarie.

Vanno quindi riconfermati gli obiettivi di una serie di interventi, come i gruppi di sostegno alla genitorialità (gruppi di *enrichment*, gruppi per genitori separati, ecc.), l'educativa territoriale e domiciliare, la mediazione familiare, i gruppi di auto-aiuto, gli affidamenti diurni e da famiglia a famiglia, che per la loro varietà e possibilità di adeguarsi alle esigenze dei singoli nuclei assumono una rilevanza particolare per curare e sostenere le relazioni familiari, per accompagnare i genitori nella crescita insieme ai propri figli, evitando, laddove possibile, fratture e interventi più traumatici.

A fronte della delicatezza e dell'importanza che assume qualsiasi intervento su quest'area delle famiglie multiproblematiche, persistono per i servizi innegabili difficoltà che collocano l'azione degli operatori su piani apparentemente inconciliabili: da un lato i limiti oggettivi delle risorse economiche, strumentali e professionali a disposizione che restringe *inesorabilmente il campo d'azione*, dall'altro la *necessità di lavorare per costruire percorsi* mai scontati di collaborazione con la famiglia stessa e quindi di assicurare un impegno professionale dedicato e continuativo.

La lettura degli indicatori relativi ai motivi di allontanamento supporta la corretta applicazione dell'ordine degli interventi indicati dalla legge, considerato che si allontana prevalentemente per motivi che incidono nella relazione genitore/figlio, piuttosto che su elementi di contesto. Ciò non deve tuttavia far calare l'attenzione sulla necessità di mantenere un sistema di interventi e servizi a supporto della famiglia quanto più possibile articolato, se si vuole continuare a operare nello spirito delle priorità e delle indicazioni che la legge 149/2001 ha sancito.

## **1.2 Accoglienza in struttura per fasce di età**

### **L. 184/1983**

Art. 2. – 1. Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato a una famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.

2. Ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico

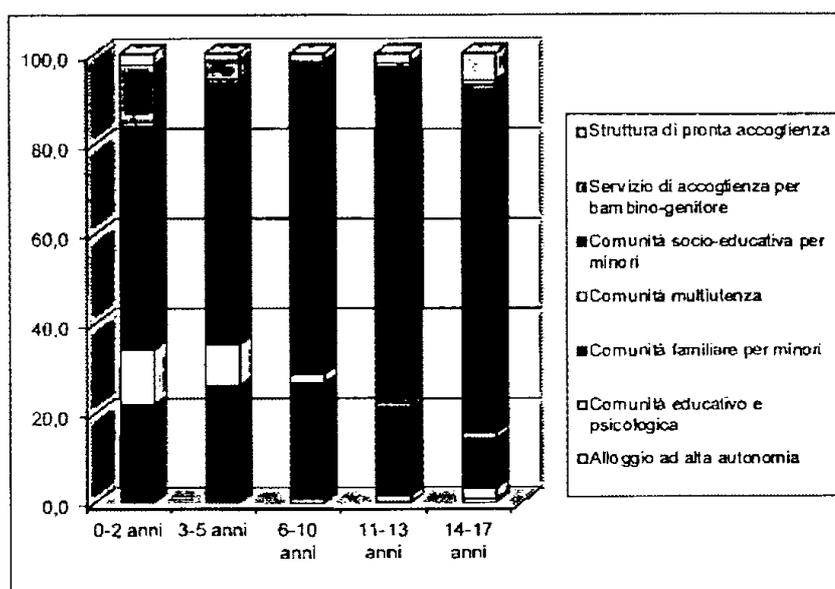
o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare.

**Tavola 2 - Minori per fascia d'età e tipologia di struttura da Nomenclatore nazionale (valori percentuali)<sup>139</sup>**

	Classe d'età all'ingresso					Totale complessivo
	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-13 anni	14-17 anni	
Alloggio ad alta autonomia	0,0	0,0	0,0	0,1	0,8	0,3
Comunità educativo e psicologica	0,0	0,0	0,8	1,5	2,4	1,4
Comunità familiare per minori	22,1	26,2	25,9	20,0	11,1	18,7
Comunità multiutenza	12,1	9,0	2,0	0,8	1,4	2,8
Comunità socio-educativa per minori	50,9	59,2	69,2	74,7	77,4	71,4
Servizio di accoglienza per bambino-genitore	12,5	4,2	0,5	0,8	0,9	2,0
Struttura di pronta accoglienza	2,4	1,4	1,6	2,1	6,0	3,4
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

**Figura 1 - Ricorso alle diverse tipologie di struttura per fascia di età**



Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

<sup>139</sup> Definizioni tratte dal Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali.

Ferme restando le considerazioni di carattere generale sulla diversa prevalenza dell'affidamento familiare rispetto al collocamento in comunità, che vengono affrontate nel capitolo 2, i dati sopra riportati offrono alcuni spunti di riflessione in relazione alla distribuzione dei minori nelle diverse tipologie di strutture.

Per quanto riguarda i servizi di accoglienza genitore/bambino, occorre evidenziare che oggetto dell'indagine campionaria sono soltanto i casi di minori accolti con madre minorenni. Si tratta di un'impostazione della rilevazione che da un lato circoscrive correttamente l'attenzione all'ambito dei "fuori famiglia", dall'altro dà una rappresentazione fortemente sottostimata dell'accoglienza dei nuclei genitore/bambino che, stante l'esperienza delle rilevazioni di alcune regioni, risulta invece in crescita a fronte di una fragilità dei nuclei monoparentali sempre più emergente.

La tipologia di struttura alla quale si continua a ricorrere in via prevalente è quella della comunità educativa, caratterizzata, com'è noto, dalla presenza di operatori professionali. In questo tipo di struttura sono accolti minori per ogni fascia di età, con una percentuale tuttavia crescente, che passa dal 50,9% per la fascia 0/2anni (di cui si dirà al paragrafo 1.3), al 77,4% della fascia 14/17 anni.

Contestualmente si assiste alla progressiva riduzione del ricorso alla comunità familiare: dalla frequenza maggiore, del 26,2%, per la fascia 3/5 anni si scende all'11,1% della fascia 14/17 anni.

Queste informazioni sulla frequenza o meno dei ricorsi alle due tipologie di struttura organizzate sul modello di accoglienza simile alla famiglia sollevano due tipi di considerazioni:

- l'ampia diffusione delle comunità educative, con l'impiego di educatori professionali, può essere collegata alla maggiore capacità di accogliere e sostenere nel tempo situazioni particolarmente problematiche, collegate sia alla fascia di età che alle condizioni dei minori;
- nel complesso, pare che la tipologia della comunità familiare, incentrata sulla presenza di due adulti che assumono funzioni genitoriali, faticosi a decollare e a rappresentare nella realtà un'alternativa alla comunità educativa.

L'ultima considerazione tocca un aspetto nodale alla luce delle aspettative che l'individuazione e la regolamentazione di questa tipologia di accoglienza, certo più conformata al modello familiare, aveva suscitato, come risposta adeguata ai dettami della L. 184/1983. Si tratta di un dato di fatto che si presta anche a monitorare il ricorso poco frequente alla tipologia caratterizzata dalla multiutenza, ricorso che appare assolutamente residuale. Questo tipo di comunità si caratterizza per l'accoglienza di bisogni diversi, sia sotto il profilo delle problematiche che dell'età e per l'organizzazione fortemente ancorata al modello relazionale della famiglia. Tutti requisiti organizzativi che senza dubbio favoriscono l'inserimento di casi specifici di bambini e ragazzi con situazioni molto gravi, spesso disabili e con previsioni di permanenza prolungate. D'altro canto, la diffusione di queste tipologie è ancora scarsa e non equamente distribuita sul territorio nazionale; ne consegue che, al momento, questi percorsi di accoglienza, in mancanza di indicazioni di livello nazionale, trovano un riconoscimento adeguato e compiuto della loro specificità solo in alcune realtà regionali disposte a realizzare percorsi sperimentali o regolamentari.

Il ricorso alle soluzioni ad alta autonomia risulta del tutto marginale, anche con riferimento alla fascia 14/17 anni, sebbene la regolamentazione di alcune regioni (tra cui Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio) consenta l'inserimento in tali strutture dei

minori a partire dai 16/17 anni, purché sia garantita la presenza di un adulto nell'arco delle 24 ore.

Il profilo fallimentare che nella sostanza sembra connotare questo tipo di realtà residenziali, più che alle peculiarità strutturali e organizzative – anzi particolarmente rispondenti ai bisogni della fascia dell'adolescenza e dei giovani, soprattutto nei casi di ragazzi avvezzi a una maggiore autonomia come i minori stranieri non accompagnati –, sembra riconducibile alla difficile sostenibilità economica. È del tutto evidente, quindi, che sarà necessario tenere fermo il baricentro sulle opportunità offerte dal modello "alta autonomia" da coniugare tuttavia con percorsi meno vincolanti sotto il profilo amministrativo (autorizzazione, accreditamento ecc.) e soluzioni organizzative più flessibili (numero massimo posti letto, aggregazioni con altre tipologie ecc.).

Anche il ricorso alle comunità educativo-psicologiche risulta residuale<sup>140</sup>: tali strutture con la specifica connotazione dell'integrazione tra funzioni di sostegno sociale e di prestazioni terapeutiche per minori con gravi disturbi relazionali o di carattere psichiatrico risultano infatti essere le meno rappresentate sul territorio. La presa in carico di questi casi viene affrontata, in via generale, secondo due modalità:

- il ricorso alle comunità educative, opportunamente interessate da moduli rafforzati con la previsione di progetti individualizzati e prestazioni sanitarie o socio-sanitarie aggiuntive;
- il ricorso alle risorse di accoglienza offerte da strutture specialistiche situate fuori regione.

Si tratta tuttavia di considerazioni di carattere generale, in quanto, come si dirà in calce al presente capitolo e come emerso in sede di monitoraggio del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, l'area della presa in carico dei minori con disturbi di tipo psichiatrico risulta al momento una "zona grigia" non adeguatamente analizzata, né rispetto all'incidenza del fenomeno, né rispetto alla definizione della tipologia di struttura e dei relativi standard minimi.

### 1.3 Accoglienza per i minori 0-5 anni

Tavola 3 - Età del collocamento in struttura/inserimento in affido (valori percentuali)

classe età all'inizio allontanamento	Rilevazione 2007 (*)			Indagine 2010		
	affido	comunità	Totale	affido	comunità	Totale
0-2 anni	39,8	60,2	100	82,5	17,5	100
3-5 anni	57,6	42,2	100	86,5	13,5	100
6-10 anni	58,7	41,3	100	72,9	27,1	100
11-13 anni	53,2	46,8	100	51,8	48,2	100
14-17 anni	41,4	58,6	100	30,5	69,5	100

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

(\*) Le fasce di età utilizzate per la rilevazione 2007 sono 11/14 e 15/17 anni.

<sup>140</sup> In base alla definizione del Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali, la comunità educativo-psicologica è «caratterizzata per la capacità di accoglienza di minori in condizioni di disagio, con gravi problemi comportamentali o patologie di carattere psichiatrico. La comunità fornisce prestazioni psico-terapeutiche. Si caratterizza per essere ad integrazione socio-sanitaria».

Confrontando i dati dell'anno 2007<sup>141</sup> con gli ultimi disponibili, è evidente il progressivo avvicinamento degli interventi di tutela al dettato normativo, avvicinamento particolarmente rilevante se si guarda alla fascia dei piccolissimi (0/2 anni): si è passati infatti da un 39,8 % dei bambini 0/2 anni in affido nel 2007, all'82,5% del 2010 e, per la fascia 3/5 anni, dal 57,6% del 2007 all'86,5% del 2010; il dato complessivo si attesta sull'84,5% dei piccoli allontanati in età 0/5 anni collocati in affidamento familiare.

**Tavola 4 - Minori inseriti in comunità per fascia di età**

classe d'età	Rilevazione 30.6.1998 valori %	Indagine 31.12.2010 valori %
0/2 anni	4,6	5
3/5 anni	6,9	6
6/10 anni	27,5	17
11/13 anni	23,8	19
14/17 anni	37,2	53
Totale	100	100

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Questa tendenza a un maggiore ricorso all'affidamento si rintraccia con particolare evidenza per l'intera fascia di età che si estende fino alla preadolescenza, raffrontando i dati della rilevazione 1998 con quelli del 2010: infatti, anche se il numero dei collocamenti in comunità è rimasto sostanzialmente uguale nel corso degli anni, al 30.6.1998, i bambini 0/10 anni inseriti erano il 39% del totale, mentre ora la percentuale è scesa al 28%, con un corrispondente aumento degli adolescenti (14/17 anni), passati dal 37,2% dei minori in comunità nel 1998, al 53% del 2010.

Come spiegare l'attuale netta prevalenza del ricorso all'affido familiare per questa fascia di età senza ipotizzare un vero e proprio cambiamento di carattere culturale? Un cambio di passo che del resto pare confermato dalle prassi dei servizi, che hanno sollecitato anche una maggiore disponibilità in tal senso negli orientamenti delle Autorità giudiziarie minorili.

Il dettato normativo appare tuttavia non ancora pienamente implementato con riferimento alla restante quota del 15,5% dei bambini 0/5 anni che sono inseriti in servizi residenziali, segno evidente della persistenza di situazioni per le quali la valutazione dei servizi ha determinato, quale scelta più appropriata di tutela, l'inserimento in un contesto maggiormente protetto.

Rispetto alla scelta della tipologia di accoglienza residenziale, anche per i più piccoli per una parte rilevante di casi si ricorre alla comunità educativa, struttura nella quale troviamo il 50,9% dei bambini 0/2 anni e il 59,2% dei bambini 3/5 anni.

Siamo in presenza di un dato dal quale difficilmente possono svilupparsi ulteriori considerazioni, se non si procede a un approfondimento dell'indagine per comprendere meglio se si tratti di una collocazione temporanea in pronta accoglienza o prolungata e, nel secondo caso, per quali motivi non sia stato possibile individuare una comunità di tipo familiare.

Solo un terzo circa dei bambini 0/5 anni è invece più propriamente collocato, come previsto dalla L. 184/1883, in una struttura di tipo familiare, se si considera unitariamente le diverse tipologie delle comunità familiari e delle comunità multiutenza, aventi

<sup>141</sup> Dati 2007 tratti da *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, cit.

caratteristiche simili, come sopra accennato, in quanto a dimensione familiare dell'accoglienza.

Quanto rilevato può essere riconducibile ad almeno due aspetti:

- la persistenza di prassi differenti rispetto agli interventi di allontanamento: in alcune realtà la scelta esclusiva di collocare in affidamento i piccoli (talora anche fino a 10 anni) e i piccolissimi appare consolidata; non così in altre realtà, dove spesso si fanno sentire anche i diversi orientamenti dell'Autorità giudiziaria e/o la mancanza di reti di famiglie adeguatamente preparate e sostenute;
- la carenza di reti accoglienti diffuse e omogenee, con la conseguente necessità di rafforzare le attività di sensibilizzazione, informazione e reperimento delle risorse, sia per affidamenti di lunga durata, sia come collocazioni in emergenza di neonati e bambini piccoli.

Tavola 5 - Provenienza

	affido	comunità
	0-5 anni	0-5 anni
Nella sua famiglia	62,93	65,0
Presso parenti	6,78	2,4
Con amici, conoscenti	2,67	0,2
In altra famiglia affidataria	21,06	1,4
In struttura residenziale sociale	3,18	14,8
In struttura residenziale sanitaria	0,10	7,7
Altro	3,28	8,58
Totale complessivo	100,00	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

I dati sulla provenienza mettono in luce la tendenza critica ravvisabile nella difficoltà a uscire dai percorsi di assistenza e tutela. Il 21% dei minori in affidamento ha infatti alle spalle un'altra esperienza di affido familiare e il 23% dei minori inseriti in comunità proviene da un'altra struttura residenziale, prevalentemente sociale.

Alla luce di queste evidenze, il dato riferito al 65/70% dei piccoli che al momento dell'allontanamento viveva nella propria famiglia o comunque nella famiglia allargata, assume una connotazione maggiormente rassicurante.

Benché gli approfondimenti relativi al percorso adottivo siano affrontati nella seconda parte del capitolo, non si può non evidenziare che per alcuni minori l'inserimento in affido o in comunità è successivo a un'esperienza adottiva, più o meno lunga. Si tratta di un fenomeno che, come si dirà meglio in seguito, al momento risulta da analizzare meglio: tuttavia in questa sede si segnala che i bambini in fascia di età 0/2 che provengono da una precedente esperienza adottiva, incidono per il 17,3% sul totale dei minori in questa particolare condizione. Si tratta di un'incidenza ancor più significativa in quanto di valore simile a quella della fascia di età della preadolescenza (18,6%) e dell'adolescenza (18%) associate tradizionalmente alle criticità e ai fattori di rischio che intervengono nel percorso adottivo.

## 2. Gli esiti del percorso

### 2.1. I motivi di dimissione

Tavola 6 - Minori dimessi nel 2010 per motivi della dimissione (valori percentuali)

Motivo della dimissione	Tipologia accoglienza		
	affido	comunità	Totale
Rientro in famiglia	34,3	33,4	33,6
Collocamento in affidamento preadottivo	12,3	6,0	7,4
In affidamento familiare	5,9	8,8	8,2
Raggiungimento vita autonoma	11,0	7,9	8,5
Trasferimento in altro servizio residenziale	13,6	28,6	25,4
Altro	22,8	15,3	16,9
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Il 33,6% dei bambini e ragazzi che concludono l'esperienza dell'inserimento in comunità o dell'affidamento (senza differenze di rilievo tra il primo e il secondo), rientra in famiglia. Questo dato, preso nella sua oggettività, parrebbe confermare l'effettiva temporaneità degli interventi, a conforto quindi della finalità prioritaria dell'intervento di allontanamento che è sempre mirato al sostegno per il futuro rientro in famiglia.

È difficile addentrarsi in ulteriori considerazioni, a causa delle caratteristiche dei sistemi di rilevazione, generalmente orientati alla raccolta di dati di stock, che quindi non restituiscono le più articolate dimensioni connesse alla durata degli inserimenti, al rientro in famiglia o all'avvio di un altro percorso.

La conoscenza degli esiti dei percorsi di intervento non potrà pienamente svilupparsi se non saranno portati a compimento sistemi di rilevazione dinamica, collegati alla gestione delle cartelle individuali, che consentano di seguire nel tempo l'evoluzione dei progetti personalizzati, secondo le linee già tracciate dal progetto nazionale sullo sviluppo del Sistema informativo bambini e adolescenti (S.In.Ba.).

Per una percentuale significativa (13% dei minori in affido e 28% dei minori in comunità) la dimissione avviene per inserimento in una (nuova) struttura residenziale: emerge qui con tutta la sua preoccupante evidenza l'esistenza di un numero considerevole di minori per i quali all'allontanamento segue un percorso caratterizzato da periodici spostamenti alla ricerca di un'accoglienza più adatta: da un affido a un altro affido, ma soprattutto da affido a comunità (13,6%) o da comunità a comunità (28,6%). Ciò può essere dovuto a una concomitanza di elementi:

- la marcata multiproblematicità delle situazioni familiari, nelle quali le capacità genitoriali non risultano del tutto compromesse, ma che proprio per questo necessitano di valutazioni multidisciplinari e piani di intervento articolati, per sviluppare nel tempo e con supporti qualificati le competenze di cura;
- il ricorso a forme di tutela in situazioni di emergenza, anche quando si debbano programmare interventi più appropriati e comunque in attesa di definire meglio il progetto educativo personalizzato;
- la non scontata disponibilità di una rete articolata e variegata di servizi, sia formali che informali, indispensabile a fronteggiare quella concomitanza di fattori di criticità che troppo spesso contraddistingue, come evidenziato, le carenze genitoriali.

## 2.2 La conclusione del percorso quando si diventa maggiorenni

Tavola 7 - Maggiorenni che risultano in affido e in comunità al 31/12/2010 (di cui stranieri)

	affido	comunità	Totale	% maggiorenni in comunità sul totale
Maggiorenni	1.207	1.698	2.905	58,5
di cui stranieri	375	681	1.056	64,5
% di stranieri sul totale	31,1	40,1	36,4	

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Guardare ai dati che indicano la situazione del percorso assistenziale per i ragazzi al momento del compimento del diciottesimo anno di età significa ampliare l'orizzonte dell'analisi a una fase della loro vita della quale si sa ancora poco. In realtà si tratta non solo di un passaggio delicato, ma anche di una fase del progetto assistenziale che richiede un notevole impegno dei servizi, nel mettere in campo risorse, opportunità e soluzioni differenziate e spesso non facilmente reperibili (casa, lavoro, formazione...).

Rispetto al dato complessivo dei 32.214 bambini e ragazzi che vivono fuori famiglia (0/21 anni), risultano 2.905 maggiorenni: per 1.698 di essi, corrispondente al 58,5%, continua a essere attivo il progetto di accoglienza in comunità, a fronte dei 1.207 minori in affidamento.

In altri termini, una percentuale significativa, corrispondente al 9% del totale degli allontanati, è costituito da ragazzi che rimangono in affido o in comunità anche dopo il compimento della maggiore età; a ben guardare, si tratta di un universo che si avvicina significativamente all'altro polo, quello dei piccoli 0/5 anni, che rappresentano il 12,9% del totale degli allontanati.

Ciò induce a considerare la fascia degli appena maggiorenni tra quelle cui dedicare, sia nella programmazione degli interventi territoriali, che nei monitoraggi sui fuori famiglia, specifica e inedita attenzione.

Nell'ambito di questa programmazione specifica dovrà collocarsi anche l'obiettivo del proseguimento degli interventi al compimento del 18° anno, in una declinazione che consenta alle amministrazioni locali, attraverso i servizi sociali e sanitari, di dare continuità ai progetti personalizzati senza vanificare l'impegno assunto e il relativo dispiego di risorse.

Quello della prosecuzione degli interventi fino al compimento del 21° anno di età finalizzato alla compiuta affermazione dell'autonomia del ragazzo, è una di quelle tematiche ormai consolidate nelle prassi dei servizi, ma con poca evidenza dal punto di vista del riconoscimento in contesti di programmazione o di indirizzo. Le Linee di indirizzo per l'affidamento familiare<sup>142</sup> hanno colto questo bisogno prevedendo una specifica raccomandazione (n. 224 c. 2) e individuando due macro azioni correlate che orientano i servizi ad attivarsi per l'inoltro al tribunale dell'istanza di tutela da porre in capo agli affidatari e per il proseguimento dell'accoglienza.

In assenza di dati più analitici, preme qui riportare alcune considerazioni di carattere generale che confermano la necessità di un'attenzione più specifica e di un approfondimento qualitativo, incentrato sulla verifica delle condizioni che si trovano a vivere questi neo maggiorenni: se si tratti o meno, ad esempio di ragazzi con patologie o problemi sanitari, con legami di tipo familiare con altri ospiti ecc.

<sup>142</sup> Linee di indirizzo per l'affidamento familiare, approvate in Conferenza unificata il 25 ottobre 2012.

Come si vedrà meglio nel paragrafo successivo, il 15,7% dei ragazzi dimessi dalle comunità al raggiungimento della maggiore età in realtà si trasferisce in altro servizio residenziale e continua quindi il percorso nell'accoglienza; un numero consistente dei ragazzi (36,4% del totale) sono stranieri: ciò potrebbe indicare la carenza di una rete familiare o amicale a supporto dell'uscita dal percorso di accoglienza, soprattutto se si tratta di minori stranieri non accompagnati, considerazione ulteriormente supportata dalla circostanza che i neomaggiorenni in affidamento sono solo 375.

Gli ultimi aspetti rilevati, peraltro, sottolineano nuovamente, una corrispondenza con quanto avviene per gli stranieri e per gli stranieri non accompagnati, nella fascia di età 0/17.

**Tavola 8 - Ragazzi dimessi nel 2010 al compimento della maggiore età per motivi della dimissione (valori percentuali)**

Motivo della dimissione	18enni
Rientro in famiglia	25,8
Collocamento in affidamento preadottivo	0,3
In affidamento familiare	2,5
Raggiungimento vita autonoma	36,7
Trasferimento in altro servizio residenziale	15,7
Altro	19,1
Totale complessivo	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Spostando l'attenzione sui ragazzi che nell'anno 2010 sono stati dimessi al compimento della maggiore età, e considerando le due voci del rientro in famiglia e del raggiungimento della vita autonoma, si rileva come il 62,5% esce dal circuito dell'accoglienza, con un'alta percentuale per i quali si realizzano le condizioni del rientro in famiglia.

Il raggruppamento degli indicatori e l'alta percentuale registrata alla voce "altro" consentono allo stato attuale ben poche ulteriori considerazioni: sembra ipotizzabile, alla luce di quanto generalmente riferito dagli operatori dei territori, che per molti ragazzi, il compimento della maggiore età si concretizzi nel passaggio verso una dimensione di semi-autonomia, rappresentata nella maggior parte dei casi dalla sistemazione presso gruppi appartamento. Altre soluzioni praticate prevedono l'attivazione di progettualità di accompagnamento all'autonomia predisposte con il coinvolgimento attivo del mondo dell'associazionismo e di gruppi di famiglie disponibili a forme di sostegno più leggero. In ogni caso, come già evidenziato sopra, si rende necessario verificare anche per queste tipologie d'intervento, se siamo in presenza di reali progetti di accompagnamento verso l'autonomia, governati dai servizi.

### 3. L'accoglienza dei minori con bisogni speciali

**Tavola 9 - Collocazione dei minori con problemi sanitari (affido/comunità)  
(valori percentuali)**

Motivo principale	affido	comunità	Totale
problemi sanitari del minore	48,4	51,6	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

L'accoglienza di un bambino con bisogni particolarmente complessi, connessi a situazioni di disabilità, disturbi psichiatrici o problematiche sanitarie, richiede particolari condizioni, e disponibilità da parte dei contesti di accoglienza e necessita senza dubbio di supporti intensi e strutturati.

Se si intende analizzare le caratteristiche dell'accoglienza con minori con bisogni speciali possono essere presi a riferimento i dati che indicano i problemi sanitari.

In via preliminare si rilevano due principali aspetti:

- le problematiche di natura sanitaria incidano in modo marginale tra i motivi principali di allontanamento (0,7% dei casi, cfr. Tavola 1);
- si tratta di problematiche che, di per sé, non sembrano avere un'influenza rilevante rispetto al ricorso all'affido o alla comunità, poiché la distribuzione percentuale è simile, con una lieve prevalenza dei casi di inserimento in comunità.

Alla luce dei dati disponibili, risulta difficile affermare con certezza la logica che sottende a questi interventi: se cioè si sia resa necessaria una collocazione eterofamiliare, in particolare in comunità, per l'impossibilità di far fronte alla patologia attraverso le sole cure della famiglia, ancorché supportata dalla rete dei servizi (centri diurni, educativa domiciliare...); oppure se le problematiche di tipo sanitario abbiano trovato risposta attraverso un intervento di protezione più adeguatamente garantito dalla dimensione comunitaria.

Anche per questa fattispecie, va sottolineato che un maggiore dettaglio dell'indagine, che consenta di verificare l'incidenza degli inserimenti consensuali e giudiziali, potrebbe contribuire a far luce su questi interrogativi. Andrà inoltre approfondita l'incidenza della tipologia di disabilità rispetto alla collocazione eterofamiliare.

**Tavola 10 - Minori disabili: tipologia disabilità e tipologia di accoglienza  
(affido, tipo di comunità)**

Disabilità	Tipologia affido		Totale complessivo
	affido	comunità	
nessuna	91,2	86,1	88,6
fisico	1,8	0,8	1,3
psichico	4,3	10,4	7,4
sensoriale	0,4	0,3	0,3
plurimo	2,3	2,4	2,3
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

In una prospettiva generale, si può affermare che i minori disabili allontanati dalla famiglia sono maggiormente presenti nelle comunità: il 13,9% degli ospiti ha infatti una disabilità di natura fisica, psichica, sensoriale o plurima, contro l'8,8% dei minori in affido.

**Tavola 11 - Minori disabili: tipologia disabilità e tipologia di accoglienza (affido, tipo di comunità)**

Disabilità	Tipologia affido		Totale complessivo
	affido	comunità	
nessuna	51,0	49,0	100,0
fisico	69,4	30,6	100,0
psichico	28,9	71,1	100,0
sensoriale	58,3	41,7	100,0
plurimo	48,5	51,5	100,0
Totale complessivo	49,6	50,4	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Questa constatazione si presta tuttavia a diverse sfaccettature, quando ci si riferisce più direttamente alla natura della disabilità:

- le problematiche fisiche trovano accoglienza con frequenza anche superiore alla media, nei percorsi di affidamento familiare (69,4%);
- i disturbi psichici trovano prevalentemente risposta nell'accoglienza in comunità, con valori significativi (71,1%);
- più equamente distribuite le forme di accoglienza dei minori con disabilità plurima e sensoriale (51,5% di minori con disabilità plurima e 41,7% di minori con disabilità sensoriale inseriti in comunità).

Anche considerando che, in via generale, un primo periodo di inserimento in comunità<sup>143</sup> sia necessario per l'inquadramento terapeutico, il trattamento o la stabilizzazione di determinati disturbi, i dati conducono ad alcune possibili e ulteriori considerazioni.

La prima riguarda le caratteristiche dell'accoglienza, laddove la famiglia affidataria sembra in grado di relazionarsi più agevolmente con ragazzi che presentano problemi di disabilità fisica, sensoriale o plurima, come pure dei ragazzi con problemi sanitari diversi, e quindi di "reggere" meglio quest'impatto, mentre mostra maggiori difficoltà a farsi carico di una disabilità psichica.

I dati supportano poi la consapevolezza sempre più diffusa dell'importanza di programmare e sostenere interventi integrati per l'affidamento di minori con disturbi psichiatrici, attraverso risorse sia professionali che di offerta di servizi. Si tratta senza dubbio di bisogni particolarmente complessi, che richiedono sia una preparazione specifica da parte del soggetto accogliente che interventi di supporto intensi e strutturati.

L'esperienza dimostra inoltre che, nel caso di inserimento in famiglia, spesso si tratta di affidamenti di lunga durata, in cui si stabiliscono relazioni ricche e positive sia per i minori che per chi li accoglie. Ciò conduce a interrogarsi non soltanto sugli interventi da assicurare, ma anche sulle condizioni che ne favoriscono la riuscita, su quali risorse e qualità peculiari

<sup>143</sup> Si ricorda che rientrano nella rilevazione, anche se probabilmente in modo non esaustivo, anche le comunità educativo-psicologiche.

ricercare nelle famiglie accoglienti, quali ad esempio la presenza di una famiglia allargata, di altri figli, l'inserimento in un contesto sociale particolarmente solidale.

#### 4. Offrire opportunità e risorse al bambino

##### 4.1 L'articolazione della rete: i soggetti e la frequenza della collaborazione

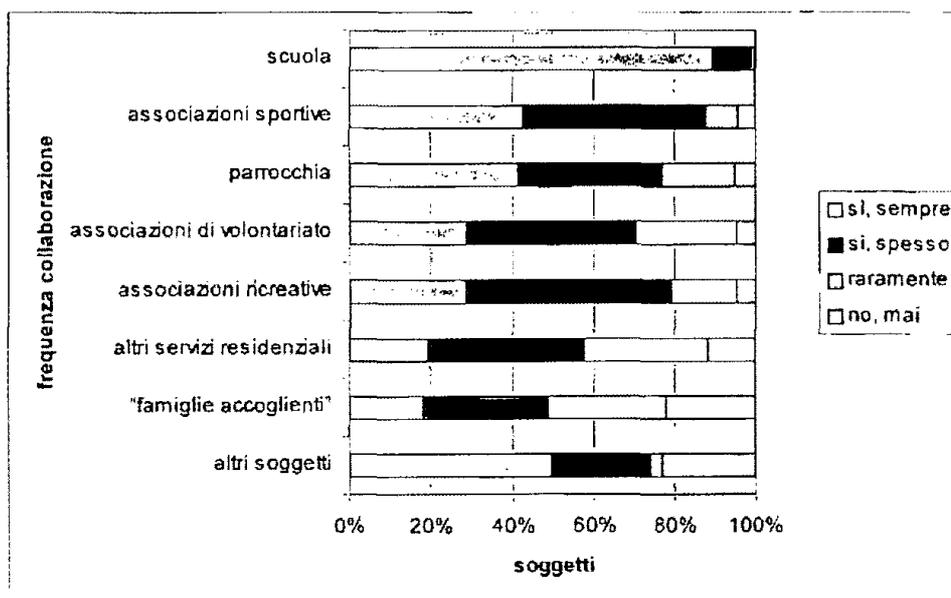
Tavola 12 - Soggetti coinvolti nella rete di collaborazione e sull'intensità/frequenza della collaborazione stessa

###### Servizi residenziali

	si, sempre	si, spesso	raramente	no, mai	Totale
scuola	89,1	9,6	1,1	0,3	100,0
associazioni sportive	42,4	45,5	7,8	4,3	100,0
parrocchia	41,2	35,6	17,8	5,4	100,0
associazioni di volontariato	28,9	41,7	24,6	4,8	100,0
associazioni ricreative	28,4	50,8	16,1	4,7	100,0
altri servizi residenziali	19,5	37,9	31,0	11,6	100,0
"famiglie accoglienti"	18,2	30,7	29,0	22,2	100,0
altri soggetti	49,8	24,3	2,9	23,0	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Figura 2 - Soggetti coinvolti nella rete e intensità della collaborazione



Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Focalizzare l'attenzione sulla consistenza della rete e sulle interconnessioni tra questa e le strutture che accolgono minori, assume il duplice valore di verificare, da un lato quali siano i soggetti che collaborano per l'attuazione dell'intervento, dall'altro quanto le comunità si avvicinino al modello della vita familiare.

Non a caso, quasi tutte le regolamentazioni regionali hanno molto sostenuto l'importanza di un radicamento delle comunità nel territorio, sia come collocazione delle strutture nel contesto, sia come capacità di assicurare al minore il mantenimento e lo sviluppo di rapporti sociali significativi per la sua crescita.

La rete che si intreccia intorno al lavoro delle comunità coinvolge una molteplicità di soggetti eterogenei, che vanno dalle istituzioni scolastiche, fino alle famiglie accoglienti.

L'analisi dei dati conferma che la scuola è il soggetto trasversale e che, come tale, riveste un ruolo predominante nella rete formale dei soggetti istituzionali. Accanto a essa appare importante e incisivo il ruolo delle risorse informali del territorio, che offrono opportunità di aggregazione, partecipazione, ascolto, socializzazione all'interno di un gruppo di pari: è il caso delle associazioni sportive, ricreative, di volontariato, delle parrocchie.

I rapporti frequenti e consolidati instaurati con i ragazzi, configurano queste realtà non solo come risorse collaboranti per la migliore riuscita del progetto sul minore, ma anche come potenziali poli di attenzione e di osservazione per chi si occupa di accoglienza.

Se il livello e la frequenza delle collaborazioni appare soddisfacente, occorre in ogni caso tener conto che per costruire e mantenere la rete con queste realtà è necessario tempo: il tempo degli operatori dei servizi, ma anche il tempo degli educatori delle comunità, per i quali il lavoro può moltiplicarsi in base al numero degli ospiti.

In un momento di complessità come quello attuale il tempo, piuttosto che qualificare il lavoro di cura, rischia di scarseggiare, esattamente come le risorse economiche e umane, laddove conoscersi, confrontarsi, condividere, costruire percorsi appare fondamentale per la realizzazione di occasioni di crescita positiva dei bambini e dei ragazzi.

In altre parole, anche quando si è raggiunto un buon livello di integrazione, come sembra suggerire il quadro dei dati sopra riportati, occorre assicurare un lavoro costante per mantenere la qualità della rete e diffondere la cultura dell'accoglienza.

## 5. Il diritto alla continuità della cura

### 5.1. Momenti di verifica del progetto individualizzato

Tavola 13 - Momenti di verifica del progetto individualizzato

#### 13.a - Servizi residenziali

si, almeno una volta al mese	ogni due mesi	ogni tre/quattro mesi	si, ogni sei mesi	si, una volta l'anno	solo alla dimissione	no, mai	altro	Totale
31,8	3,9	8,8	42,9	5,8	0,2	2,1	4,5	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

#### 13.b - Servizi territoriali

si, almeno una volta al mese	si, ogni 2 o 3 mesi	si, ogni sei mesi	si, una volta l'anno	solo alla conclusione dell'affido	no, mai	altro	Totale
44,6	4,8	32,4	6,7	0,5	1,0	10,0	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

**Tavola 14 - I soggetti partecipanti ai momenti di verifica****14.a - Servizi residenziali**

servizi sociali del Comune di residenza del minore	azienda u.s.l. di residenza del minore	giudice tutelare	tribunale per i minorenni	équipe servizio residenziale	famiglia di origine	minore	altri partecipanti
87,9	29,5	2,6	14,8	80,0	14,4	32,1	0,8

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

**14.b - Servizi territoriali**

i servizi sociali del Comune di residenza del minore	i servizi sociali del Comune di residenza della famiglia affidataria	l'azienda u.s.l. di residenza del minore	l'azienda u.s.l. di residenza della famiglia affidataria	il giudice tutelare	il tribunale per i minorenni	la famiglia affidataria	la famiglia di origine	il minore
81,9	33,1	37,0	15,7	1,9	12,5	87,0	41,3	36,6

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Il progetto è lo strumento attraverso il quale vengono individuati tutti gli interventi, le fasi, le risorse attivabili per il sostegno al minore e alla famiglia. Il progetto si realizza in una dimensione coordinata e integrata degli interventi sociali, educativi e sanitari più appropriati e riguarda oltre al bambino, anche la sua famiglia. Per questo è fondamentale l'apporto di tutte le professionalità afferenti ai suddetti ambiti, e la metodologia di lavoro in équipe che meglio garantisce la valutazione multidimensionale dei bisogni.

L'azione di verifica è una delle fasi dell'attuazione del progetto tra le più importanti e delicate, che non va interpretata solo come attività formale, ma come una parte attiva di tutto il percorso, nella quale possono essere riscontrati gli impegni assunti, evidenziate eventuali necessità di revisione o di rimodulazione degli obiettivi e registrati scostamenti ed esiti del percorso di aiuto.

La legge, com'è noto, prevede l'attività di "vigilanza" sull'andamento del programma di assistenza, in relazione, in particolare, all'obbligo di riferire in merito all'Autorità giudiziaria; lo sviluppo dei servizi e le prassi che questi hanno adottato dimostrano una realtà più complessa nella quale si spendono competenze specifiche non supportate finora da previsioni normative mirate. Le recenti Linee di indirizzo per l'affidamento familiare sono intervenute a colmare questa carenza, poiché individuano anche i contenuti e le fasi dei progetti di intervento, siano essi progetti quadro o progetti di affidamento, giungendo a definire una cadenza minima per i momenti di verifica con la famiglia affidataria.

Appaiono quindi quanto meno preoccupanti i dati, sia pur residuali, che limitano i momenti di verifica a una sola volta all'anno (5,8% per i servizi residenziali e 6,7% per i servizi per l'affido) oppure alla fase di dimissione/conclusione dell'affidamento (rispettivamente 0,2% e 0,5%).

Rispetto alle strutture residenziali, si può affermare che i dati raccolti appaiono in linea con la previsione di legge se ci si riferisce all'unico indicatore temporale che la L. 184/1983 prevede e cioè l'obbligo di presentare «una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza» per l'affidamento familiare (art. 4 comma 3 L. 184/1983) e di

trasmettere «semestralmente al Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso» (art. 9 comma 2 L. 184/1983).

Guardando infatti alla percentuale totale, ottenuta sommando i servizi che prevedono una frequenza di verifica pari o superiore a 6 mesi, si ottiene che l'87,4% dei servizi residenziali svolge tale azione almeno semestralmente, e lo stesso dicasi per l'81,8% dei servizi di affidamento.

Tutto ciò considerato, l'estrema complessità delle situazioni che ormai caratterizzano gli allontanamenti è tale da rendere l'attività di verifica, con le caratteristiche sopra evidenziate, come una parte imprescindibile del progetto stesso, una delle forme di accompagnamento, che si fonda su una visione positiva delle possibilità di cambiamento delle persone coinvolte e che quindi necessita di una valutazione *in itinere* degli esiti degli interventi.

Quindi la verifica intesa solo come funzione di vigilanza di carattere generale è assolutamente insufficiente a perseguire gli obiettivi del "supremo interesse" del bambino, che è inserito in un contesto di vita e di relazione del quale non si può non tener conto.

Inoltre, proprio per questo motivo, è molto difficile indicare a priori una frequenza "giusta" dei momenti di verifica, adeguata al percorso di accompagnamento che si attiva sia nei confronti del bambino che delle famiglie, frequenza che dovrà piuttosto modularsi rispetto ai bisogni dei singoli casi, all'evoluzione delle situazioni, alle risposte delle famiglie.

## 5.2 I soggetti partecipanti ai momenti di verifica

Anche un semplice sguardo alle tabelle 14.a e 14.b, conferma la pluralità dei soggetti istituzionali chiamati a intervenire nel percorso di allontanamento, pluralità che rispecchia una serie di funzioni diversificate, che concorrono tutte all'individuazione delle soluzioni più adeguate per il benessere dei minori.

Entrano in gioco sicuramente livelli di responsabilità e di coinvolgimento diversi, che devono necessariamente trovare momenti e spazi di sintesi, anzitutto nell'ambito dell'équipe multiprofessionale dei servizi, ma che coinvolgono anche realtà e attori – ad esempio la scuola – che, se complessivamente considerati, costituiscono il contesto di vita del minore.

Da questo quadro composito emerge nuovamente la necessità di assicurare a tutto il percorso di tutela un tipo di organizzazione nella quale siano definiti con chiarezza il livello di responsabilità sul caso e l'attribuzione dei compiti di coordinamento, affinché, pur nel rispetto delle diverse competenze istituzionali, e nonostante la difficile fase attuale, non vengano mai meno la continuità dell'accompagnamento e la verifica sugli interventi messi in atto.

In linea con il dettato normativo, si conferma il protagonismo dei servizi sociali comunali di residenza del minore, coinvolti per oltre l'80% dei casi (87,9% per i servizi residenziali e 81,9% per i servizi per l'affidamento) nel percorso di verifica.

Più problematica appare la presenza dei servizi sanitari, che costituiscono l'altra componente fondamentale, come ormai ampiamente riconosciuto, dell'approccio integrato.

Nello specifico, vi sono alcune dimensioni problematiche da presidiare con particolare attenzione:

- a fronte di una presenza dei servizi sociali sempre superiore all'80% dei casi, gli operatori sanitari intervengono nei momenti di verifica congiunta con percentuali variabili, ma che comunque rimangono notevolmente inferiori (29% dei casi per i servizi residenziali e dal 31% al 33% per i servizi per l'affidamento).
- in una situazione di progressiva riduzione delle risorse e di assenza di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, si va consolidando la tendenza ad attivare la presa in carico multidimensionale e integrata per i soli casi segnalati dall'Autorità giudiziaria, con conseguenze preoccupanti, oltre che sugli esiti del progetto, anche sull'equità dei trattamenti e sull'attuazione dei diritti;
- a oltre 12 anni dall'approvazione della L. 328/2000, che ha delineato il sistema integrato di interventi e servizi sociali e sociosanitari, l'integrazione tra sociale e sanitario continua a essere un punto di debolezza che incide particolarmente nei processi di tutela, perché non assicura una diagnosi e una prognosi esaustiva, rimandando troppo spesso la presa in carico e il monitoraggio del progetto alla sola componente sociale e/o educativa.

Benché i dati disponibili non consentano un'analisi così specifica, le considerazioni sopra espresse possono riferirsi anche alla condizione delle famiglie di origine, visto che il coinvolgimento dei servizi specialistici per adulti fatica a realizzarsi anche nella fase della valutazione delle competenze genitoriali, laddove sarebbe invece di fondamentale importanza per via della ricorrenza di fattori multiproblematici, quali la tossicodipendenza o i disturbi di salute mentale, che rendono le prognosi più complesse e controverse.

Colpisce positivamente l'incidenza percentuale della partecipazione ai momenti di verifica delle famiglie affidatarie e dei minori stessi, a testimoniare la costante attenzione dei servizi nei confronti degli attori fondamentali che intervengono nel percorso di affidamento. Il coinvolgimento si estende con significativa frequenza anche alle famiglie di origine, nel caso di affidamento familiare, mentre rimane certamente da implementare nel caso della verifica di inserimenti residenziali.

## **6. Le famiglie di origine**

Anche i pochi dati che considerano le famiglie d'origine meritano uno sforzo di lettura, alla luce della priorità che la legge sancisce in ordine al diritto del minore a vivere ed essere educato nella propria famiglia. L'affidamento, così come l'accoglienza in comunità, perseguono infatti l'obiettivo primario della riunificazione familiare e della prevenzione degli allontanamenti definitivi. Da questa considerazione che può sembrare scontata scaturisce tutta l'importanza del lavoro sociale ed educativo, che è chiamato a sviluppare competenze e sensibilità particolari verso quei genitori che non sono in grado di svolgere i propri compiti, ma per i quali si rende necessario verificare e sostenere potenzialità e risorse.

Sono queste le considerazioni che hanno ispirato il dettato della L. 184/1983, che all'art. 5 comma 2, prevede: «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 e 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».

Nel capitolo 2, nell'ambito della sintesi della ricerca campionaria quantitativa sui bambini e adolescenti allontanati dalla famiglia sono espresse le considerazioni relative alla tematica cruciale dei rapporti e dei contatti tra figli e genitori, che possono desumersi dai dati disponibili. A tali considerazioni possono essere affiancate le sintetiche osservazioni sulle famiglie d'origine riportate nel paragrafo precedente, come anche i pochi dati riferiti alle attività che le comunità riescono ad assicurare nei confronti di questi nuclei.

#### Tavola 15 - Supporto della comunità alla famiglia

##### Servizi residenziali

sì, relazioni	sì, attività di		no, nessuna	Totale
	sostegno	sì, entrambe		
51,2	3,6	39,3	5,8	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Pur non avendo la possibilità di esplorare il dato dal punto di vista qualitativo, risulta significativo lo sforzo dei servizi residenziali di agganciare la famiglia d'origine nelle diverse declinazioni dell'attivazione di relazioni (90,5% dei casi, sommando l'indicatore delle sole relazioni con quello delle relazioni più attività di sostegno) e della realizzazione di attività di sostegno (complessivamente pari al 40,9%).

Una dimensione complementare della tematica dei rapporti tra bambini allontanati e famiglie d'origine è senza dubbio rappresentata dagli interventi in contesti protetti.

Si tratta di una modalità d'intervento che reclama approfondimenti, soprattutto in relazione alle finalità perseguite: nella prassi dei servizi si distingue infatti tra una dimensione di "protezione" e una dimensione di "facilitazione delle relazioni", che può riflettersi anche sulle modalità organizzative e sui contenuti degli interventi.

Nonostante si siano sviluppati nel nostro Paese in epoca relativamente recente, e in particolare nell'ultimo decennio, gli incontri in luogo protetto o neutro hanno assunto, nel corso del tempo, una rilevanza consistente all'interno delle attività dei servizi, e più in generale, nell'ambito degli interventi di protezione del bambino e della cura e salvaguardia dei suoi legami familiari.

#### Tavola 16 - Incontri protetti

<b>Servizi residenziali</b>	sì	no	Totale
	43,0	57,0	100,0
<b>Servizi territoriali</b>	sì	no	Totale
	43,4	56,7	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

I dati disponibili evidenziano che il 43% dei bambini allontanati, sia in accoglienza familiare che residenziale, incontra uno o più componenti della sua famiglia in luogo protetto: benché non siano disponibili ulteriori dettagli in merito ai componenti della famiglia coinvolti, né al tempo, alla frequenza e alle modalità, si tratta comunque di un'incidenza piuttosto elevata.

Tra i possibili fattori interpretativi di tale dato, si possono individuare:

- il protrarsi degli incontri nel tempo, anche per diversi anni, senza che la situazione si evolva in un allontanamento definitivo o in un ricongiungimento;
- l'individuazione, da parte dei servizi e dell'Autorità giudiziaria, di tale modalità di incontro come l'unica modalità possibile per mantenere un contatto nei casi di nuclei familiari particolarmente compromessi, come ad esempio genitori con disturbi psichiatrici.

Su questa specifica forma di intervento si registra la mancanza, se si escludono le ricerche, condotte a livello regionale o locale, di riferimenti normativi, come anche di indicazioni condivise: sappiamo che, nelle prassi, coesistono diverse funzioni riferite agli incontri protetti, con il coinvolgimento di diverse professionalità e con una maggiore o minore attenzione ai luoghi scelti per ospitarli.

È certo, tuttavia, che il luogo neutro o l'incontro protetto si collocano all'interno di un sistema di interventi volti al medesimo fine di cura dei legami familiari e di sostegno alle relazioni, attraverso l'apporto delle singole specificità. Si tratta di interventi di grande complessità, anche organizzativa: richiedono professionalità elevata, notevole disponibilità di tempo (che consenta di organizzare gli incontri in orari festivi, pre-serali, compatibili con gli impegni lavorativi dei familiari), ambienti adeguati, un lavoro di rete con altri servizi che, eventualmente, seguano gli adulti, nonché impiego di risorse economiche. Fondamentale risulta anche un buon raccordo con l'Autorità giudiziaria, per eventuali revisioni delle modalità di incontro/liberalizzazioni tempestive laddove possibile.

Si tratta quindi di uno strumento che riveste un'importanza sostanziale nei percorsi di aiuto e di tutela, al quale dedicare approfondimenti specifici, finalizzati sia a conoscere da vicino le risorse attivate, sia a individuare livelli minimi di organizzazione da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

## **7. Proposte per ulteriori approfondimenti**

In via preliminare risulta doveroso evidenziare che, nel periodo intercorso tra la presentazione della seconda relazione al parlamento sull'attuazione della L. 149/2001 e la stesura della presente relazione, siano stati fatti grandi passi avanti nella conoscenza del fenomeno dell'allontanamento dei minori dalla propria famiglia di origine, delle sue caratteristiche fondamentali e dell'evoluzione dello stesso nei tempi recenti. Ciò ha consentito di inserire nel presente capitolo alcuni primi tentativi di analisi, partendo dai dati, ma talora basandosi principalmente, in particolare nelle considerazioni su possibili motivi determinanti e conseguenze di quanto rilevato, sulle percezioni provenienti dall'esperienza del mondo dei servizi e sulle sollecitazioni raccolte nell'ambito delle attività di monitoraggio del Terzo Piano nazionale infanzia.

In conclusione delle riflessioni inerenti gli inserimenti in affidamento e in comunità, quindi, si ritiene opportuno evidenziare alcune proposte di possibili aree da affrontare, approfondire e sistematizzare in vista della stesura della prossima relazione al Parlamento, con il supporto di adeguati strumenti di tipo quantitativo e qualitativo, di eventuali indagini *ad hoc* e, soprattutto, attraverso l'apporto e il confronto con i soggetti quotidianamente impegnati nell'area della tutela e della protezione dei minori.

Nell'individuare tali aree, si è altresì tenuto conto di alcuni temi e di alcune ipotesi di sviluppo emersi in sede di monitoraggio del Piano nazionale infanzia.

### 7.1 Il lavoro con le famiglie

A fronte dell'esigenza, richiamata con chiarezza nell'introduzione alla scorsa relazione<sup>144</sup>, che «le politiche e le culture dei servizi centrate in questi anni ad "allontanare bene", si concentrino con lo stesso impegno a evitare gli allontanamenti, rinforzando il nucleo di origine e soprattutto i legami familiari e quelli a corto raggio: parentali, amicali, vicinali e territoriali», nello spirito di quanto previsto dalla stessa L. 184/1983, risultano non ancora esplorate appieno alcune dimensioni attinenti questa specifica area:

- il sostegno ai nuclei familiari a rischio, in chiave di prevenzione dell'allontanamento;
- la diffusione e il ricorso alla semiresidenzialità (inserimenti in centri diurni in primis) e delle forme "più leggere" di affidamento, rispetto all'affido residenziale a tempo pieno;
- gli incontri protetti e in luogo neutro, con riferimento alle finalità degli stessi, all'organizzazione e alle modalità di intervento.

### 7.2 I minori con disturbi di tipo psichiatrico

Al momento molto poco si conosce rispetto ai percorsi di accoglienza e protezione dei minori che presentano, in alcuni casi anche in età precoce, disturbi di tipo psichiatrico. Tuttavia, proprio per l'estrema delicatezza delle problematiche, quest'area non può rimanere, come è stato evidenziato in più sedi, una "zona grigia".

In quest'ambito, appare di fondamentale importanza comprendere appieno l'incidenza del fenomeno, rilevare e analizzare le dimensioni e i tempi dell'accoglienza, le declinazioni delle esigenze di protezione con quelle di cura (in senso terapeutico del termine), l'integrazione degli interventi sociali e sanitari, anche al fine di contribuire all'individuazione di interventi più appropriati e alla definizione di standard minimi per le strutture.

### 7.3 I neo-maggiorescenti

Considerata l'incidenza dei neo-maggiorescenti sugli accolti (9% del totale), si propone un approfondimento qualitativo rispetto alle loro condizioni e problematiche, all'eventuale attenzione specifica che viene loro dedicata nella programmazione degli interventi locali, se vi siano e quali siano le prospettive concrete per agevolarne la futura autonomia e al tempo stesso favorire e proteggere le relazioni familiari (sia con la famiglia di origine, sia con quella affidataria o con altre figure significative) che si sono consolidate nel tempo e che consentono di rispondere al bisogno di appartenenza familiare, bisogno che certo non si esaurisce al compimento della maggiore età.

### 7.4 Le risorse

Benché un'attenzione specifica al tema delle risorse sia dedicata nel capitolo 6 della presente relazione, l'analisi dei dati disponibili rispetto ai minori fuori famiglia ha reso evidente la necessità di analizzare, in prospettiva, l'impatto della contrazione delle risorse sulle scelte di allontanamento, sulla durata dei collocamenti eterofamiliari, sulla tipologia di accoglienza prescelta.

<sup>144</sup> *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, cit., p. XXI.

Altre dimensioni sulle quali è verosimile che la carenza di risorse abbia un impatto significativo (comunque da verificare), sono l'area della valutazione, della diagnosi e della presa in carico socio-sanitaria integrata, la manutenzione e implementazione delle reti sul territorio, il sostegno, anche economico, agli affidatari, il mantenimento dei servizi dedicati (all'affidamento familiare, anzitutto), la sostenibilità stessa della rete delle strutture residenziali, come di altri servizi dell'area della protezione e tutela.

### **7.5 Ulteriori piste di indagine**

Si rende infine necessaria una raccolta sistematica delle informazioni relative ai minori "fuori famiglia" nel tempo, raccolta che consentirebbe di collegare le diverse "fotografie", commentate nel presente contributo, e ricostruire un "filmato" che consenta di delineare le loro traiettorie di crescita. Tale ricognizione, oltre a offrire un panorama più chiaro, potrebbe fornire spunti assai utili anche per una valutazione dell'efficacia degli interventi realizzati a riguardo dello stesso minore. Un primo, anche se molto parziale, tentativo in questa direzione è presentato nei paragrafi successivi.

## II. LE ADOZIONI IN ITALIA

### 1. Le adozioni nazionali e internazionali: alcuni trend significativi e questioni aperte

Le adozioni in Italia riguardano un numero piuttosto considerevole di minori e di famiglie: nel 2011, sono stati 909 i minori che hanno trovato stabilmente una famiglia mediante le procedure dell'adozione nazionale e 4.022 attraverso l'adozione internazionale.

I dati più recenti<sup>145</sup> evidenziano altresì una flessione generale: per quanto riguarda le adozioni nazionali, tale calo è fondamentalmente riconducibile alla riduzione dei casi di adottabilità pronunciate secondo l'articolo 11 (330 nel 2011), che riguardano nella maggior parte dei casi neonati non riconosciuti alla nascita, mentre le dichiarazioni relative all'art. 12 hanno subito variazioni meno consistenti e si assestano intorno a valori sostanzialmente stabili nel tempo (847 nel 2011).

Per quanto concerne invece le adozioni internazionali, dopo più di un decennio di crescita esponenziale che ha fatto registrare il picco nel 2010 con 4.122 minori entrati in Italia, si è registrata una inversione di tendenza: 4.022 i minori adottati nel 2011 e 3.106 lo scorso anno (2012), segnando dunque un calo davvero rilevante. È necessario ricordare che in tutti i Paesi occidentali si è assistito negli ultimi anni a una contrazione nel numero di adozioni internazionali: sembra dunque che di recente anche il nostro Paese si sia allineato a questo trend.

Il motivo di tale "battuta di arresto" potrebbe essere ricercato nel fatto che molti dei Paesi di provenienza dei minori si sono orientati verso l'attuazione di politiche sociali e interventi di prevenzione, a volte in accordo con quanto stabilito dalla Convenzione de L'Aja (del 1993 e firmata da molti dei Paesi da cui provengono i minori), cercando dunque, laddove è possibile, di rimuovere le cause che portano all'allontanamento del bambino dalla sua famiglia e incentivare misure alternative, quali l'affido e l'adozione nazionale. L'adozione internazionale resta dunque una via percorribile solo quando tutte queste strade siano state intraprese senza successo. Nel caso specifico dell'Italia, ciò è legato certamente anche al rallentamento delle attività che si constatato in alcuni Paesi da cui proveniva una percentuale piuttosto consistente di minori (ad es. Colombia, Bielorussia, Vietnam, India e Polonia), dovuto alla modifica delle normative e delle procedure interne.

D'altra parte anche il numero di domande di disponibilità all'adozione ha fatto registrare un sensibile calo: 8.895 le domande di disponibilità all'adozione nazionale presentate nel 2011, e 4.948 quelle per l'adozione internazionale. Il numero di coppie disponibili all'adozione rimane comunque ancora di gran lunga superiore a quello dei minori dichiarati adottabili: possiamo dire molto sommariamente che, almeno per l'adozione nazionale, questo rapporto è di poco inferiore a 1:10, ovvero ci sono circa dieci coppie potenzialmente disponibili all'adozione per ogni bambino adottabile tra le quali selezionare quella che presenta tutte quelle caratteristiche che la rendono la più idonea ad accogliere quel minore. Questa contrazione nella disponibilità all'adozione potrebbe essere ricondotta a diversi fattori, tra i quali la crisi economica, l'insicurezza in cui versano molte famiglie, i notevoli costi anche di ordine economico che debbono essere sostenuti dalle famiglie che intraprendono l'adozione internazionale (nonostante i consistenti sostegni erogati ogni anno

<sup>145</sup> I dati relativi alle adozioni nazionali sono stati pubblicati nella relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza (novembre 2012); quelli sulle adozioni internazionali sono disponibili sul sito [www.commissioneadozioni.it](http://www.commissioneadozioni.it).

a favore delle famiglie adottive), ma non possiamo non pensare anche alla diffusione di una maggiore consapevolezza che l'accoglienza di bambini che hanno alle spalle spesso una lunga istituzionalizzazione, oltre che traumi, abusi, e trascuratezza richieda delle competenze genitoriali specifiche e che il bambino in adozione non possa tout court riempire il vuoto causato dalla mancanza di figli propri. Tutto ciò si colloca all'interno di un panorama che vede un generale aumento delle coppie che ricorrono alla fecondazione assistita in presenza di problemi di infertilità (anche all'estero), tanto che il percorso adottivo rimane nella maggior parte dei casi una scelta residuale qualora anche questa strada si sia mostrata fallimentare<sup>146</sup>. Certamente tale calo merita di essere considerato attentamente e costituisce un importante indicatore della necessità di implementare tutti quegli interventi che possano sostenere quelle famiglie che sono effettivamente desiderose di aprirsi all'accoglienza.

Quando però si cerca di mettere a fuoco più dettagliatamente le adozioni nazionali in Italia, ci si accorge immediatamente di un vuoto informativo relativamente alle adozioni nazionali: in altre parole non è possibile a oggi ricostruire un "ritratto" dei minori (età, sesso, provenienza, bisogni speciali, nazionalità, ecc.) e delle coppie che li accolgano (età, anni di matrimonio, professione, scolarità) mentre tali informazioni sono fortunatamente disponibili per le adozioni internazionali, grazie all'attività di monitoraggio svolta dal 2000 in avanti dalla Autorità centrale: la Commissione per le adozioni internazionali.

Riteniamo utile sottolineare in particolare due dati rilevanti per completare questo sommario quadro: l'età media all'adozione e la percentuale di minori con "special needs".

Iniziamo con il considerare l'età al momento dell'inserimento in famiglia: i minori stranieri adottati nel nostro Paese risultano avere un'età assai elevata, nel 2011 era di 6,1 ed è scesa lievemente a 5,1 anni nel 2012. Tale dato sembra costituire una peculiarità del nostro Paese e risalta ancora di più se posto a confronto con quanto avviene negli altri Paesi europei: nel 2009 la percentuale dei minori accolti in diversi Paesi europei, in età compresa tra 0 e 4 anni era compresa tra l'80 e il 90%<sup>147</sup>, senza consistenti variazioni, mentre se ci si sposta in Italia nello stesso anno i bambini entrati in quella fascia di età sono stati solo il 41,7%, un percentuale di gran lunga inferiore.

È questo un indicatore di rischio se si pensa che le ricerche a livello internazionale sono concordi nel rilevare una connessione assai robusta tra età all'adozione e problemi emotivo-comportamentali successivi: al crescere della prima aumenta in maniera proporzionale la probabilità che il bambino possa manifestare problemi anche consistenti, mentre tale rischio è assai ridotto per quei bambini inseriti in famiglia entro l'anno di vita (Juffer, van IJzendoorn, 2006; Juffer, 2010; Palacios, Roman, Camacho, 2010). È ormai noto infatti che, al di là della mutevolezza delle condizioni medico-sanitarie, per ogni anno trascorso in struttura residenziale un bambino accumuli mediamente un ritardo di circa 3 mesi nella crescita fisica e nello sviluppo psicologico e cognitivo (Juffer, van IJzendoorn, 2006). È necessario altresì sottolineare come non sia solo la lunghezza del periodo trascorso ad avere un impatto sul successivo sviluppo psicofisico, ma più propriamente la qualità delle cure ricevute (soprattutto il rapporto tra *caregivers* e bambini) e il numero di collocamenti subiti prima dell'adozione. Inoltre è emerso che i bambini che arrivano all'adozione da esperienze di affidamento familiare presentano un ritardo nello sviluppo fisico e psicologico

<sup>146</sup> Basti pensare che da una recente ricerca ancora in corso condotta presso il Centro di ateneo studi e ricerche sulla famiglia da Rosnati e Canzi su 110 coppie in attesa di adozione internazionale, è risultato che il 60,9% di esse aveva fatto precedentemente ricorso alla fecondazione medicalmente assistita, con una media di 3,38 tentativi falliti: le coppie hanno dunque alle spalle itinerari davvero lunghi e dolorosi.

<sup>147</sup> In particolare nel 2009 i bambini in adozione internazionale di età compresa tra 0 e 4 anni sono stati: il 79,5% in Austria su un totale di 44 adozioni; in Belgio l'83,4% su 417 adozioni; in Danimarca l'85,5% su 498; in Finlandia l'80,2% su 187; in Norvegia l'83,4% su 344 e in Olanda l'89,5% su 682.

significativamente inferiore rispetto a quanti hanno sperimentato un periodo più o meno di istituzionalizzazione (Palacios, Roman, Camacho, 2010).

Non è dato conoscere in modo sistematico il passato dei bambini adottati in Italia per quanto concerne gli anni di istituzionalizzazione, il numero di cambi, le esperienze di affido familiare: quello che è certo è che le famiglie che accolgono questi bambini ormai grandi e segnati da queste esperienze – e in Italia sono la stragrande maggioranza – devono necessariamente avere competenze educative del tutto particolari per poter consentire a questi bambini di poter mettere radici nella nuova famiglia e di rielaborare nel tempo e di rimarginare, per quanto possibile, le ferite del passato. Sono famiglie poi che hanno bisogno e, al tempo stesso, sono chiamate a richiedere un accompagnamento e un supporto costante nel tempo, per poter prevenire situazioni del tutto disfunzionali, come avremo modo di approfondire nei paragrafi successivi.

Connesso a ciò è anche la questione dell'ingresso nell'ambito scolastico, spesso già nella scuola primaria: molto è stato fatto quanto a interventi di sensibilizzazione e percorsi preordinati per facilitarne l'inserimento, ma molto ancora resta da fare perché questa cultura dell'accoglienza possa essere diffusa capillarmente in tutte le realtà locali.

Da un punto di vista conoscitivo poi, è necessario sottolineare che a oggi le conoscenze relativamente al rendimento scolastico e alle difficoltà di apprendimento di questi bambini sono abbastanza scarse, se non per quanto emerge da una recente ricerca da cui si può evincere che circa il 78% dei genitori adottivi con figli in età scolare reputa il rendimento scolastico dei propri figli come soddisfacente, ma lievemente inferiore se confrontato con quello dei compagni di classe, ciò trova conferma anche nei risultati di altre ricerche a livello internazionale (Rosnati, 2010).

Si segnala a questo proposito la necessità di interventi specifici nelle scuole nei casi di problemi di apprendimento che devono essere attuati da professionisti che abbiano una competenza specifica nel settore dell'adozione: il rischio infatti è che alcune difficoltà di apprendimento siano erroneamente ricondotte a disturbi specifici, mentre siano da ricondursi alle esperienze pregresse, a difficoltà relazionali nel nucleo familiare e/o nel contesto scolastico, o a un uso non consolidato della lingua.

Un altro nodo problematico poi è relativo all'apprendimento dell'italiano come L2 per i minori che arrivano da Paesi stranieri: infatti una questione aperta riguarda le modalità di apprendimento della nuova lingua in soggetti che tendono solitamente a rimuovere assai velocemente la lingua madre proprio per adattarsi e inserirsi nel nuovo contesto. Si configura una situazione dunque assai diversa rispetto a soggetti immigrati che mantengono e sono incentivati a farlo la prima lingua, che continuano di solito a utilizzare ad esempio nel contesto familiare e con altri connazionali. I bambini adottati invece tendono a cancellare la lingua madre e dall'altra parte il contesto familiare spesso non la conosce e quindi non lo motiva a mantenerla. Non è chiaro però quanto questo brusco passaggio da una lingua a un'altra sia proficuo o non possa invece creare nel lungo periodo problemi anche nell'apprendimento della nuova lingua, soprattutto nei suoi aspetti più propriamente simbolici.

Un altro dato su cui richiamare l'attenzione riguarda i minori *special needs*, secondo la duplice accezione, ovvero bambini che presentano patologie gravi, spesso insanabili come quelle neurologiche e mentali (bisogni speciali), o bambini con patologie che abbiano una prognosi più favorevole che preveda un recupero nel tempo, con una guarigione totale o comunque un recupero che consenta uno sviluppo fisico e psicologico tale da consentire un inserimento sociale autonomo (bisogni particolari). Anche in questo caso i dati sono disponibili solo per le adozioni internazionali, mentre nulla si sa relativamente alle adozioni

nazionali: tra i minori stranieri accolti in famiglie italiane, il 13,4% è portatore di bisogni speciali<sup>148</sup>. Si tratta però di una percentuale che molto probabilmente sottostima il fenomeno, in quanto fa riferimento necessariamente solo a quei casi già segnalati nei Paesi di origine. A questi è necessario aggiungere un numero non precisato di casi in cui alcune patologie vengono diagnosticate solo dopo l'arrivo in Italia e che non erano state evidenziate in precedenza e i casi in cui le patologie si manifestano anche a distanza di tempo. Se è vero che si tratta di una percentuale residuale, certo è che questi bambini hanno bisogno nel lungo periodo di interventi specialistici che sappiano tenere presente anche del loro "status" di figli adottivi. E questo solleva non pochi interrogativi circa la reperibilità e l'accessibilità di tali servizi da parte delle famiglie.

A ciò è necessario aggiungere una percentuale non specificata di minori adottati che nel tempo richiede servizi specialistici per problematiche di vario genere che possono andare dal sostegno psicologico, alla psicoterapia, alla neuropsichiatria, a problemi di carattere sanitario: in tutti i casi è di fondamentale importanza che il bambino sia seguito da professionisti che sappiano sempre inquadrare il problema rilevato all'interno di un quadro più generale segnato dall'esperienza dell'abbandono e della perdita.

## **2. Dall'iscrizione nel registro dello stato di abbandono all'inserimento in famiglia: un approfondimento presso i Tribunali per i minorenni di Firenze e Bari**

Come si è già evidenziato in precedenza, rilevante è la ricostruzione dell'iter e dei diversi provvedimenti emessi nel tempo a favore dei minori: in particolare che cosa succede e quanto tempo trascorre dal momento in cui vi è una iscrizione nel registro dello stato di abbandono fino all'inserimento in famiglia o al collocamento in comunità? chi sono questi bambini? quale provenienza hanno? dove vengono collocati e dopo quanto tempo?

Si tratta di questioni che spesso non trovano risposta per una completa mancanza di informazioni. Per questo si è tentato di abbozzare una prima risposta attraverso un'indagine esplorativa effettuata presso i Tribunali per i minorenni di Firenze e Bari.

La ricerca si è basata sull'estrazione di alcune voci dalla banca dati informatica e sulla rielaborazione dei dati relativi a tutti i casi di minori che risultavano iscritti nel registro dello stato di abbandono nel 2006, arrivando a una sommaria ricostruzione delle tappe più rilevanti del loro iter fino a oggi. Si è ritenuto inoltre opportuno differenziare due percorsi, distinguendo tra le dichiarazioni di adottabilità secondo l'art. 11 da quelle secondo l'art. 12, in quanto seguono, come è noto, traiettorie decisamente distinte.

Iniziamo con il considerare il quadro complessivo che emerge dai dati forniti dal Tribunale di Firenze<sup>149</sup>: nel 2006 i minori iscritti nel registro dello stato di abbandono sono stati 90, di cui 22 secondo l'art. 11, e 2 casi di minori con genitori noti di età inferiore ai 16 anni (per i quali si è aperto il fascicolo sempre secondo l'art. 11)<sup>150</sup> e 66 secondo l'articolo 12.

I 22 minori non riconosciuti alla nascita (art. 11), di cui 13 maschi e 9 femmine, avevano in media 3,9 giorni al momento della registrazione. Di questi 21 sono stati dichiarati adottabili e inseriti nel nucleo familiare adottivo a una età media di 6 mesi, mentre un minore invece non è stato dichiarato adottabile ed è stato affidato a parenti. La sentenza

<sup>148</sup> [www.commissioneadozioni.it](http://www.commissioneadozioni.it)

<sup>149</sup> La raccolta dei dati qui presentati è stata effettuata all'interno dell'attività annuale di rilevazione dei provvedimenti in materia civile e penale effettuata presso il Tribunale per i minorenni di Firenze, per conto della Regione Toscana, dal Centro regionale infanzia e adolescenza.

<sup>150</sup> Di questi due casi, uno è stato collocato in affidamento a parenti mentre dell'altro non è stato possibile rintracciare alcuna informazione.

definitiva di adozione è stata pronunciata a una età media di 1,5 anni: dunque il tempo che intercorre in questi casi tra la registrazione e la sentenza definitiva di adozione è mediamente di 1,5 anni. I provvedimenti riguardano singoli minori e non ci sono gruppi di fratelli.

Le coppie che hanno adottato questi bambini hanno un'età media di 33,8 anni per le moglie e 35,9 per i mariti: si tratta dunque di coppie piuttosto giovani, di età decisamente inferiore rispetto a quella delle coppie al momento dell'inserimento di un minore in adozione internazionale e che si avvicina maggiormente all'età media delle donne alla nascita del primo figlio. Di queste 2 avevano fatto domanda solo di adozione nazionale, mentre negli altri 19 casi era stata presentata congiuntamente la domanda sia per l'adozione nazionale che per quella internazionale. Una di queste coppie aveva già un figlio proprio e due avevano già un altro figlio adottivo.

Interessante è anche rilevare che il tempo intercorso tra la presentazione della domanda di disponibilità e il momento dell'inserimento del bambino in affido preadottivo è pari 2,3 anni, un tempo dunque piuttosto ridotto, rispetto al tempo medio di attesa, che in particolare nell'iter dell'adozione internazionale è solitamente assai più dilatato (3-5 anni).

Ben diverso è l'iter dei 66 minori iscritti nel registro ex art. 12: si tratta di 36 maschi e 30 femmine mediamente di 5 anni, un'età media dunque assai più elevata rispetto al gruppo di minori precedentemente descritto (art. 11). In 7 casi si tratta di minori che erano già stati iscritti nel registro dello stato di abbandono cui era evidentemente seguita una archiviazione: si tratta di un numero esiguo, ma sul quale è doveroso richiamare l'attenzione in quanto si tratta di casi già noti sia agli operatori sia ai giudici.

Di questo gruppo, 18 (9 maschi e 9 femmine) sono stati dichiarati adottabili e inseriti in famiglia. L'età media al momento dell'adozione è pari a 5,8<sup>151</sup>. Dunque mentre nei casi di minori con genitori ignoti il tempo che intercorre tra l'iscrizione nel registro e l'adozione definitiva è di 1,5 anni, nel caso di minori con genitori noti tale lasso di tempo è pari a 2,1 anni: nel primo gruppo l'età media è 1,5 anni, nel secondo è di 5,8 anni.

In 3 casi l'adozione ha riguardato due o più fratelli inseriti, come è ovvio, nello stesso nucleo, una coppia aveva già un figlio proprio e tre coppie avevano già almeno un figlio da una precedente adozione.

Un veloce flash sulle coppie che hanno adottato questi minori: l'età media dei coniugi risulta essere più elevata, 40,3 anni per la moglie e 42,9 per il marito. Un'età dunque assai più elevata rispetto alle coppie cui viene affidato un minore dichiarato adottabile ex art. 11 e assai più simile a quella delle coppie al momento dell'inserimento di un bambino in adozione internazionale. D'altra parte, ricordiamolo, si tratta di bambini già abbastanza grandi, pressoché tutti in età scolare.

Il tempo di attesa che intercorre tra la presentazione della domanda e l'inserimento del bambino è pari a 2,3 anni, dunque simile a quanto avviene nell'iter descritto per l'art. 11.

Due casi sono al momento della rilevazione ancora in attesa di adozione, mentre nei 46 casi di minori non adottabili sono stati presi provvedimenti di diverso tipo: secondo i dati disponibili, 7 sono stati inseriti in famiglia affidataria, 9 sono stati affidati a parenti e in 14 casi è stato predisposto l'affidamento ai servizi sociali. Negli altri casi non è stato possibile rintracciare il dato.

Vediamo ora il quadro che emerge dai dati forniti dal Tribunale per i minorenni di Bari.

<sup>151</sup> I minori sono così distribuiti per età: 7 bambini hanno un'età compresa tra 0 e 2 anni, 5 sono in età prescolare (3-5 anni), 3 in età scolare (6-10 anni), e 3 preadolescenziale (11-14 anni).

Nel 2006 sono stati iscritti nel registro dello stato di abbandono 286 minori di cui 130 ex art. 11 e 156 ex art. 12. Del primo gruppo costituito da 130 minori neonati non riconosciuti, 109 maschi e 21 femmine, 16 erano figli di donne italiane, 91 figli di donne straniere e di 23 non è stata specificata la nazionalità. Di questi minori, 10 sono stati poi dichiarati adottabili in tempi piuttosto ristretti. Si tratta, come abbiamo già visto anche nel caso di Firenze, nella maggioranza dei casi di neonati non riconosciuti alla nascita per il quali l'apertura del procedimento per l'accertamento dello stato di abbandono avviene in tempi assai rapidi, mediamente 14,2 giorni. Più lungo risulta essere il passaggio successivo ovvero l'inserimento in famiglia: infatti l'età media all'affido preadottivo è 1,8 anni e quella all'adozione è pari a 2,5 anni. Dall'apertura del fascicolo alla sua "chiusura" e quindi al collocamento definitivo intercorrono dunque circa 2,4 anni.

Un minore, al momento della rilevazione, risultava ancora in attesa di adozione. Dei 119 per i quali non è stata dichiarata l'adottabilità, 45 sono stati inseriti in affidamento familiare o collocati in struttura residenziale, mentre per 69 casi si è predisposto un altro tipo di provvedimento, senza ulteriori specificazioni.

Consideriamo ora i 156 minori la cui procedura è stata avviata secondo l'art. 12: sono 128 maschi e 28 femmine con una età media al momento della registrazione di 6 anni. 45 minori sono cittadini italiani e 107 sono stranieri (e di 4 non è stato possibile recuperare il dato).

Di questo gruppo, in 16 casi (8 maschi e 8 femmine) è stata dichiarata l'adottabilità e sono stati inseriti in famiglia a una età media di 8,2 anni. La sentenza definitiva di adozione è stata proclamata a una età media di 8,8 anni<sup>152</sup> e riguarda esclusivamente minori italiani. Dunque tra l'apertura del fascicolo e l'adozione trascorrono mediamente 2,8. Questo è un dato che si avvicina di fatto molto a quanto evidenziato a proposito dei minori i cui fascicoli sono stati aperti secondo l'art. 11: ora se è comprensibile che la procedura sia piuttosto lunga nei casi in cui si debba accertare l'adottabilità in presenza di familiari, non è altrettanto chiaro per quale motivo un minore non riconosciuto presumibilmente alla nascita (art. 11) venga inserito in famiglia in affido preadottivo a una età media di 1,8 anni e debba attendere ben più di due anni (per la precisione 2,4) prima di vedere la propria collocazione sancita come definitiva mediante la sentenza di adozione.

Considerando globalmente i dati appena esposti, è necessario sottolineare alcune peculiarità della situazione del territorio pugliese non immediatamente generalizzabili al resto del Paese: da rilevare infatti la percentuale molto elevata di minori stranieri per i quali si procede a un accertamento dello stato di abbandono, nella stragrande maggioranza di casi si tratta di maschi, per i quali in un numero molto elevato casi si arriva all'archiviazione e all'assunzione di provvedimento di diverso genere. Da ultimo è opportuno sottolineare che la procedura di adozione è stata avviata solo per minori italiani, sia quelli dichiarati adottabili secondo l'art. 11 che secondo l'art. 12, mentre non risulta alcun minore straniero in questo gruppo.

Dall'approfondimento di quanto è avvenuto presso i Tribunali di Bari e Firenze, è possibile evidenziare alcuni aspetti degni di nota.

Un prima riflessione riguarda la tempestività nella rilevazione delle situazioni di grave disagio in cui versano i minori e le famiglie: i fascicoli per l'accertamento dello stato di

<sup>152</sup> La distribuzione per fasce di età risulta essere le seguenti: 2 minori hanno un'età compresa tra 0-2 anni, 3 sono in età prescolare (3-5 anni), 7 in età scolare, 2 sono preadolescenti e 2 hanno più di 15 anni.

abbandono nel caso di minori con genitori noti vengono aperti alla soglia dell'età scolare. Alcune volte si tratta di situazioni già conosciute ai servizi che vanno però cronicizzandosi e aggravandosi, al di là degli interventi messi in atto. Altre volte invece, sono situazioni che sono andate peggiorando nel tempo, ma che presentavano già in precedenza molteplici fattori di rischio spesso, senza che nessuno ne abbia rilevato la gravità e attivato un intervento. In qualunque caso, risulta necessario immettere nei contesti comunitari una cultura della prevenzione che consenta a queste situazioni di poter essere rilevate il più precocemente possibile e di essere oggetto di interventi che possano anche andare in una direzione differente rispetto all'allontanamento del minore dal contesto familiare, allontanamento che, come ben sappiamo, ha ripercussioni traumatiche per il minore innanzitutto, ma anche per tutti gli altri membri familiari.

Tutti gli adulti, e non solo gli operatori dei servizi, sono chiamati ad allargare i propri orizzonti e ad assumersi la responsabilità della crescita non solo dei propri figli, ma anche dei bambini con cui i propri figli crescono e in modo particolare di quei bambini che vivono e restano, magari per anni, in situazioni di più e meno grave disagio. Ciò è possibile solo nella misura in cui si vadano a implementare tutti quegli interventi e quei progetti di comunità finalizzati ad aumentare la coesione del tessuto sociale locale.

Una seconda riflessione concerne il tempo che intercorre tra l'apertura dei fascicoli per l'accertamento dello stato di abbandono e l'inserimento in famiglia: si tratta di un tempo, come abbiamo visto, assai variabile non solo in relazione al fatto che si tratti di minori con genitori noti o non riconosciuti alla nascita, ma anche rispetto alla prassi dei singoli Tribunali. Certamente questo dato merita una riflessione, come abbiamo già rimarcato, in quanto si tratta di un tempo di "limbo" che il bambino trascorre nella maggior parte dei casi in strutture di accoglienza e che proprio nell'interesse del minore andrebbe decisamente ridotto. Ora se è noto che le strutture residenziali nel nostro Paese sono di dimensioni ridotte e assicurano sicuramente degli standard di cura molto elevati, comunque è fuor di dubbio che non possano certo garantire quella qualità della cura che può invece essere assicurata dal contesto familiare, sia essa famiglia affidataria o adottiva. Il lavoro di meta-analisi, condotto da Femmie Juffer e collaboratori su 211 ricerche pubblicate tra 1950 e il 2005, mostra in modo molto evidente lo sviluppo e il recupero sorprendente dei minori da quando vengono inseriti in famiglia rispetto a coloro che rimangono in comunità. Infatti, qualora i bambini adottati siano posti a confronto non tanto con i coetanei che vivono nella propria famiglia biologica (*i pari di oggi*), quanto con quei minori che rimangono in strutture residenziali e che di conseguenza hanno un background di provenienza simile a quello degli adottati, in termini di probabilità di rischio genetico, di trascuratezza e di esperienze di istituzionalizzazione (*i pari del passato*), le differenze riscontrate vanno decisamente a vantaggio dei soggetti adottati: questi ultimi globalmente manifestano con minore probabilità problemi comportamentali, una migliore riuscita scolastica e un quoziente intellettivo decisamente superiore<sup>153</sup>. In questa prospettiva l'adozione si configura come un'occasione favorevole alla crescita per quei bambini che sono privi di un contesto familiare adeguato, consentendo un consistente recupero, benché non sempre completo.

Dunque se è indispensabile che i minori soggiornino nelle strutture residenziali il minor tempo possibile, si tratta di mettere a punto tutte quelle strategie che consentano di ridurre in modo significativo questo lasso di tempo.

<sup>153</sup> Questi sono i risultati della meta-analisi effettuata da van IJzendoorn e Juffer (2006) in cui sono stati confrontati e sintetizzati i risultati di ben 211 ricerche condotte su un totale di più di 25.000 minori adottati pubblicata in italiano in Juffer e van IJzendoorn (2010).

### 3. L'accesso alle informazioni relative alle origini

La legge 149/2001 all'articolo 24 prevede la possibilità per l'adottato dopo la maggiore età di fare richiesta per accedere alle informazioni reperibili relative ai genitori biologici. Ci è sembrato dunque opportuno dare un breve resoconto di una ricerca esplorativa promossa dall'Istituto degli Innocenti e finalizzata a fornire una prima quantificazione del fenomeno, ovvero a rilevare il numero delle richieste di accesso alle informazioni relative alle proprie origini presentate dalle persone adottate o da parte di altri soggetti aventi diritto in base alla legge 149/2001 nel periodo compreso tra il 1 gennaio 2009 e il 31 dicembre 2011<sup>154</sup>.

Nell'arco di tempo considerato nei 15 TM che hanno risposto al questionario<sup>155</sup>, sono state presentate 513 domande di accesso alle informazioni sulle proprie origini, di cui 398 risultano concluse nel periodo considerato con il seguente esito: 233 sono state accolte, 97 rigettate e 68 giudicate non ammissibili per diverse motivazioni: i genitori risultavano ignoti o non avevano riconosciuto figlio; la domanda era stata presentata da persona ultraventicinquenne (e dunque non necessita di autorizzazione); infine, l'istanza è stata presentata da persona non legittimata a farlo.

Nella stragrande maggioranza di casi sono gli adottati stessi a presentare domanda: la motivazione solitamente riportata è relativa al bisogno di una maggiore conoscenza delle proprie origini, della propria storia personale nel periodo precedente all'adozione e sapere qualcosa in più circa le ragioni dell'abbandono. Solo due tribunali hanno indicato tra le richieste principali il desiderio specifico di conoscere identità della madre e quella di avere informazioni su eventuali fratelli, se presenti.

In 10 casi invece la domanda è stata presentata dai genitori adottivi: in un caso per conoscere l'identità dei genitori biologici e in 9 casi per ottenere ulteriori informazioni di carattere sanitario relative al proprio figlio; in due casi, infine, la domanda è stata avanzata dal responsabile della struttura ospedaliera o dal presidio sociosanitario per scopi terapeutici e dunque per poter accedere a informazioni più dettagliate sulla salute dell'adottato.

Per poter effettuare poi un approfondimento qualitativo del fenomeno e per poter delineare meglio la procedura abitualmente seguita, è stata condotta un'intervista semi-strutturata a un rappresentante di ciascuno dei Tribunali per i minorenni interpellati<sup>156</sup>, relativamente alla loro esperienza di adulti adottati che hanno avanzato richiesta di accesso al proprio fascicolo. La finalità è stata quella sia di operare una rilevazione qualitativa sul fenomeno, sia di raccogliere le riflessioni dei giudici togati e onorari che si trovano ad accogliere tali richieste. L'analisi delle trascrizioni delle interviste ha consentito di trarre alcuni interessanti considerazioni che, lungi dal poter essere esaustive, forniscono

<sup>154</sup> La presentazione della ricerca è contenuta nel volume a cura di Raffaella Pregliasco, *Alla ricerca delle proprie origini. L'accesso alle informazioni tra norma e cultura*, collana Segni, Roma-Firenze, Carocci-Istituto degli Innocenti, 2013. Si ringrazia sentitamente Raffaella Pregliasco per aver reso disponibile questa breve sintesi.

<sup>155</sup> Ai fini della realizzazione della ricerca è stato elaborato un questionario semistrutturato contenente un insieme di domande chiuse, aperte o semiaperte finalizzate a raccogliere informazione sulle caratteristiche dei soggetti richiedenti accesso, sulla tipologia della domanda, nonché sulle motivazioni che hanno spinto quegli stessi soggetti a presentare domanda e sulle ragioni di un eventuale rigetto.

I questionari sono stati inviati ai 29 Tribunali per i minorenni sul territorio italiano. Dei 29 Tribunali interpellati, 15 hanno aderito alla ricerca e risposto al questionario: Lecce, Potenza, Salerno, Bari, Bolzano, Trento, Palermo, Cagliari, Sassari, Firenze, Torino, Genova, Venezia, Trieste e Bologna. Il TM di Milano non ha risposto al questionario ma si è reso disponibile a effettuare intervista in profondità.

<sup>156</sup> Tra i tribunali interpellati, 7 hanno accettato di rispondere e sono: Bari, Bolzano, Firenze, Milano, Palermo, Torino, Venezia. L'intervista è stata svolta a un giudice togato o a uno onorario, a seconda della disponibilità accordata. In alcuni casi si è trattato del Presidente stesso.

comunque indicazioni assai interessanti su questo fenomeno della ricerca delle origini in Italia, a oggi così scarsamente indagato.

Come è noto, la richiesta di avere notizie sulla propria storia e/o conoscere l'identità dei genitori biologici deve esse avanzata dall'interessato al tribunale per i minorenni competente per residenza; la legge attribuisce poi all'Autorità giudiziaria il compito di valutare se consentire o meno l'accesso alle notizie contenute nei fascicoli e di discernere quali informazioni fornire. E questo è un aspetto assai dibattuto: infatti da una parte si sottolinea l'importanza di proteggere il soggetto dall'eventualità di trovarsi di fronte a informazioni che potrebbero turbare l'equilibrio, ma dall'altra appare anche discutibile che la legge obblighi un individuo, maggiorenne, a proteggersi dalla sua stessa volontà, affidando ad altri il compito di valutare se conoscere o meno informazioni del suo passato possa o meno recargli grave danno. Il nodo cruciale è che non sono chiari né condivisi i criteri che possano guidare il giudice nell'accogliere o meno la domanda: dalla ricerca emerge infatti che le modalità con cui effettuare questa valutazione non sono chiare ed esplicite e si basano essenzialmente sull'esperienza e sulle conoscenze dei singoli giudici che esaminano la richiesta del soggetto. Infatti, è emerso che in nessuno dei tribunali che hanno partecipato alla ricerca, come chiaramente si evince dalle parole degli stessi intervistati, sono stati in qualche modo discussi, esplicitati e condivisi i criteri di accettazione o rifiuto della richiesta, per ciò che attiene al possibile effetto di turbamento dell'equilibrio psicofisico del richiedente. Allo stesso modo non risultano codificate le modalità più appropriate per la conoscenza del soggetto e del suo contesto di vita. Ad esempio non sono stabilite le aree da indagare, quali informazioni assumere, chi ascoltare, e così via.

Ugualmente rara, seppure non del tutto assente, è la richiesta di collaborazione dei tribunali ai servizi del territorio. Non risulta essere prassi abituale, infatti, avvalersi, come avviene normalmente per altri interventi della magistratura minorile, del supporto dei servizi territoriali per approfondire la situazione psicosociale del richiedente e raccogliere dunque elementi assai utili in questo processo di valutazione.

L'assenza di una omogeneizzazione e standardizzazione delle procedure si riscontra anche quando si esaminano le modalità con cui, nel caso l'istanza sia approvata, le informazioni vengano effettivamente fornite. Alcuni tribunali stabiliscono un unico incontro (ad es. Bari, Bolzano, Venezia), mentre altri prevedono la possibilità di farne più di uno (ad es. Torino, Firenze).

Si registrano poi differenze significative anche nelle modalità di accesso ai dati disponibili. Infatti, mentre alcuni tribunali permettono una presa di visione integrale del fascicolo e la possibilità di fotocopiarlo, altri prediligono la trasmissione orale, selezionando a volte le notizie da trasmettere, e non consentendo di fare fotocopie. In diversi casi viene consegnato al figlio adottivo il certificato integrale di nascita contenente le informazioni relative all'identità dei suoi genitori biologici. Soltanto il tribunale di Bolzano, come emerge dalle interviste, svolge un'azione di mediazione convocando, quando possibile, la madre biologica per verificare il suo interesse a un eventuale contatto diretto con il richiedente, per poi darne notizia a quest'ultimo.

Due sono le dimensioni sui cui ci sembra necessario richiamare l'attenzione. La prima è relativa alla *quantità* delle informazioni fornite, ovvero la lettura integrale o parziale del fascicolo. Questo aspetto solleva una questione rilevante: chi e con quali criteri può stabilire quali informazioni possano essere trasmesse al richiedente e quali è meglio che non lo siano? Da sottolineare la presenza, al di là delle buone intenzioni sottese, dell'altissimo grado di arbitrarietà che questa procedura comporta. Ci sono informazioni poi che possono

avere un impatto così traumatico (ad esempio l'incesto) su cui è necessario ponderare molto attentamente.

La seconda dimensione, non meno importante, attiene alla procedura utilizzata per consentire l'accesso ai dati in possesso del tribunale stesso. Si ritiene che sia necessario provvedere a un accompagnamento che si dipana nel tempo soprattutto quando la storia del soggetto risulta essere particolarmente complessa, cruda e dolorosa e che non possa certo esaurirsi in un unico incontro. Offrire la possibilità di un avvicinamento graduale al proprio passato, lasciando all'adottato il tempo di rielaborare la propria storia, risulterebbe essere di gran lunga più adatto a garantire un accompagnamento e un sostegno efficaci.

A questo riguarda risulta interessante segnalare quanto avviene in Francia e che può essere evidenziato come esempio di buona prassi: nel 2002 è stato istituito il Consiglio nazionale per l'accesso alle informazioni sulle origini (legge del 22 gennaio 2002) che ha rappresentanti dislocati in tutte le regioni. Il Consiglio è un ente amministrativo dotato di professionisti (magistrati e psicologi), opportunamente formati, il cui compito è raccogliere e mantenere riservate tutte le informazioni relative alla madre del minore e qualora venga avanzata richiesta da parte del minore, ricercare la madre, contattarla, chiedere a quest'ultima l'autorizzazione a rivelarne l'identità, nonché eventualmente assistere entrambe le parti nel processo di ripresa dei contatti<sup>157</sup>.

Al di là delle specifiche modalità operative, quello che sembra importante sottolineare è l'esistenza di un servizio deputato a questo e di professionisti dedicati a un accompagnamento dell'adottato nel percorso di conoscenza delle informazioni che riguardano la sua vita e la sua identità ed eventualmente anche nell'attivazione dei contatti con la famiglia biologica: questo sembra un aspetto ancora molto lacunoso nel nostro Paese.

#### **4. I fallimenti adottivi: un'indagine esplorativa presso il Tribunale per i minorenni di Milano**

Definire che cosa si intende per fallimento adottivo è assai arduo, in quanto questo termine viene utilizzato con diverse accezioni. A tale riguardo, il Dipartimento della salute e dei servizi umani degli Stati Uniti, distingue tra *adoption disruption*, utilizzato per indicare un'adozione fallita quando essa non sia ancora stata perfezionata nel Paese di adozione (periodo pre-adottivo), e *adoption dissolution* con cui si descrive un'adozione che è fallita dopo l'avvenuta finalizzazione giuridica del minore, ossia quando ormai il minore è a tutti gli effetti figlio legittimo della coppia<sup>158</sup>. In questo caso il fallimento viene generalmente a coincidere con l'interruzione definitiva a livello giuridico di un rapporto difficile e problematico tra i genitori e il figlio adottivo, e culmina con il collocamento del minore all'interno di una struttura di accoglienza in attesa della maggiore età o di una nuova adozione.

Ma quali sono i fattori di rischio maggiormente significativi, fattori che possono in qualche modo predire il fallimento? Si tratta di un ambito di studio che è rimasto perlopiù inesplorato e lacunoso nella letteratura, anche internazionale, e a maggior ragione in quella italiana<sup>159</sup>.

<sup>157</sup> Quando la richiesta concerne minori stranieri, il Consiglio può chiedere alle autorità centrali francesi, all'Organizzazione internazionale per le adozioni e/o all'organizzazione responsabile dell'adozione in questione di raccogliere informazioni presso le autorità del Paese straniero.

<sup>158</sup> Coakley, J.F., Berrick, J.D., *Research review: in a rush to permanency: preventing adoption disruption*, in «Child and family social work», 13, 2008, p.18-34.

<sup>159</sup> Per una review di 26 ricerche sui fallimenti adottivi condotte per lo più nel panorama statunitense si rimanda a: Coakley, J.F., Berrick, J.D., cit. Si segnala inoltre una ricerca molto interessante condotta in Spagna su 20 casi di

Per cercare di colmare, almeno parzialmente, questa lacuna è stata condotta un'indagine esplorativa presso il Tribunale per i minorenni di Milano<sup>160</sup>, di cui verranno qui di seguito presentati i principali risultati. Sono stati raccolti complessivamente 44 fascicoli relativi a procedimenti civili aperti tra il 2003 e il 2011 che riguardavano casi di fallimento adottivo: i casi sono stati reperiti attraverso una ricerca di archivio effettuata presso il Tribunale per i minorenni di Milano, iniziata nel 2010 e terminata nel 2012.

L'obiettivo principale di questa indagine esplorativa era quello di poter comprendere più approfonditamente tale fenomeno e in particolare capire se ci siano dei fattori che ricorrono con maggior frequenza, e in che misura questi potrebbero aver concorso nel determinare il fallimento del rapporto familiare adottivo. Infatti, le ricerche in questo ambito hanno evidenziato, come il fallimento adottivo derivi non tanto da un singolo fattore scatenante, quanto piuttosto, da una molteplicità e da un accumularsi di fattori di rischio, tra cui sono individuate alcune caratteristiche dei bambini adottati, dei genitori adottivi e dell'intervento professionale (Palacios, Sanchez-Sandoval, León, 2005).

La ricerca si è avvalsa, per la raccolta dati, di una griglia creata *ad hoc*, costituita da 20 variabili, suddivise e raggruppate in cinque categorie riguardanti i dati relativi al minore adottato, ai genitori adottivi, all'adozione, al fallimento adottivo e al periodo post adottivo.

Data la natura esplorativa dello studio, non si ha alcuna pretesa di fornire dati significativi da un punto di vista statistico, pertanto ci si limiterà a descrivere le caratteristiche dei soggetti (minore e genitori adottivi) e del processo adottivo (cause del fallimento ed eventuale ruolo dei servizi) dando alcune indicazioni di tendenza laddove una medesima caratteristica emerga con maggior frequenza all'interno dei casi analizzati.

#### 4.1 I minori adottati

I fascicoli individuati riguardavano complessivamente 44 minori (22 maschi e 22 femmine).

Dai dati emerge che *l'età del minore* al momento dell'adozione che ricorre con maggior frequenza è la fascia 6-10 anni (61,4%), cui possiamo aggiungere il 15,8% adottato tra gli 11 e i 16 anni: dunque si tratta nella maggior parte dei casi di minori inseriti in famiglia piuttosto grandi, alcuni addirittura in fase preadolescenziale o adolescenziale. Tale dato costituisce sicuramente un indicatore di rischio, come è stato evidenziato in molte ricerche condotte in ambito sia nazionale sia internazionale che individuano una connessione tra l'elevata età del minore al momento dell'adozione e il rischio di fallimento adottivo (Barth, Berry, 1988; Rosenthal, Schmidt, Conner, 1988; Commissione per le adozioni internazionali, 2003; Palacios, Sánchez-Sandoval, León, 2005). È chiaro infatti più è grande il minore al momento dell'adozione e più aumenta il rischio che sia stato esposto per più

---

fallimento adottivo avvenuti tra il 1997 e il 2003, provenienti da tre regioni spagnole (Andalusia, Madrid e Valencia): Palacios, Sandoval-Sánchez, León (2005). Per quanto riguarda l'Italia si segnala uno studio promosso nel 2002 dalla Commissione per le adozioni internazionali sulle strutture residenziali situate su tutto il territorio nazionale, prendendo in considerazione il periodo di tempo che va dal 1/1/1998 al 31/12/2001. Cfr. Commissione per le adozioni internazionali, *I percorsi problematici dell'adozione internazionale. Indagine nazionale sul fenomeno della "restituzione" di minori adottati da altri Paesi*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2003. Sono stati registrati 331 casi di fallimenti dell'adozione o dell'affido preadottivo, di cui 164 erano stati adottati attraverso l'adozione internazionale e 167 minori invece attraverso l'adozione nazionale.

<sup>160</sup> Lo studio è stato condotto da Ilaria Salvaggio sotto la supervisione di Cecilia Ragaini e di Rosa Rosnati. Si ringrazia in particolare il Presidente del TM di Milano, M. Zevola, per aver consentito la realizzazione di tale ricerca e a tutti i giudici onorari e togati che hanno collaborato. Per una descrizione più dettagliata della ricerca si rimanda a Salvaggio, I., Ragaini, C., Rosnati, R. (in press), *Quando l'adozione fallisce: un'indagine esplorativa presso il Tribunale per i minorenni di Milano*, in «Minori giustizia».

tempo a situazioni di grave trascuratezza e quindi anche più probabile che successivamente insorgano problemi comportamentali (Palacios, 2010).

Nei casi considerati si è rilevata inoltre la tipologia di adozione che, nella quasi totalità è stata di tipo internazionale (86,4%). Dai nostri risultati appare evidente come l'adozione internazionale sia sovra rappresentata tra i casi di fallimento adottivo rispetto a quella nazionale. Da questo dato però non si può certo inferire che l'adozione internazionale possa costituire un fattore di rischio: infatti, se in generale su 10 adozioni effettuate in Italia due sono nazionali e 8 internazionali, ritroviamo più o meno al stessa proporzione nei casi di fallimenti ora considerati.

Per quanto riguarda il *Paese di provenienza*, è stato possibile rilevare, come la maggior parte dei minori provenga dai Paesi dell'Europa dell'Est (50,1%): questo è certamente un altro indicatore di rischio in quanto si tratta di una percentuale ben più elevata rispetto a quella relativa ai minori entrati nel nostro Paese dovendo fare riferimento non alla situazione attuale, ma andando indietro nel tempo al periodo di ingresso di questi ragazzi. Interessante poi rilevare come questo dato vada a confermare quanto emerso anche in altre ricerche (Palacios, 2005): ciò potrebbe esser riferibile sia alla condizione socioeconomica di profonda povertà e di arretratezza culturale, sia per le caratteristiche degli istituti stessi, spesso sovraffollati, degradati e in molti casi addirittura fatiscenti. Di conseguenza, un lungo periodo di istituzionalizzazione in contesti di questo tipo potrebbe rappresentare una delle cause principali di ritardi nello sviluppo fisico, cognitivo e relazionale per questi bambini e conseguentemente un potenziale fattore di rischio per l'adozione. Vorremmo anche sottolineare che si tratta di questi casi di adozioni non immediatamente "visibili" e ciò potrebbe comportare una maggiore fatica sia da parte dei genitori sia da parte dei ragazzi nell'affrontare ed elaborare il proprio passato adottivo e una maggior propensione a "tacerlo" o a lasciarlo da parte se non addirittura a nascondere. D'altra parte anche le coppie stesse spesso preferiscono orientarsi verso questi Paesi alla ricerca di un figlio il più "simile a sé" nel tentativo di assimilare il più possibile il figlio adottivo al figlio biologico, negando o mettendo tra parentesi la differenza legata all'origine e alla storia (Rosnati, 2010).

Prendendo poi in considerazione i *problemi progressi del minore* che emergono al momento o successivamente all'adozione, è stato possibile osservare come il disturbo comportamentale sia quello maggiormente ricorrente (29,5%). All'interno delle numerose relazioni di consultazione redatte dagli specialisti relativamente a questi minori, è stato possibile rilevare che i comportamenti problematici più frequentemente segnalati sono: comportamenti aggressivi e violenti soprattutto messi in atto nei confronti dei genitori; atti di autolesionismo; fughe ripetute da casa e vagabondaggio; abuso di sostanze stupefacenti (hashish e cocaina) e di alcol. D'altra parte le ricerche sono concordi nell'evidenziare un rischio più elevato che i soggetti adottati possano manifestare problemi comportamentali, in particolare di tipo esternalizzante (Juffer, van IJzendoorn, 2007).

#### 4.2 I genitori adottivi

Per quanto riguarda l'*età dei genitori* al momento dell'adozione, è risultato che le madri nella maggioranza dei casi (38,6%) avevano un'età compresa tra i 41 e i 45 anni, mentre nei padri l'età prevalente è quella collocabile nella fascia 46-50 anni (54,5%): d'altra parte, sappiamo i bambini più grandicelli vengano affidati solitamente a coppie avanti negli anni per rispettare le differenze di età tra adottato e adottante previste per legge. Questo dato trova piena conferma nello studio condotto dalla Commissione per le adozioni internazionali (2003), in cui era stato osservato come nei casi di fallimento adottivo tendenzialmente si

evidenziava un'età media pari a 45 anni per i mariti e 42 anni per le mogli, quindi sostanzialmente più alta rispetto alla media generale delle coppie adottive, che è di poco più di 40 anni per i mariti e 39 per le mogli.

Ovviamente non è tanto l'età avanzata in sé a costituire un fattore di rischio quanto il fatto che in molti casi i coniugi, avendo trascorso molti anni da soli, possono aver costruito routine rigide e schemi di vita consolidati nel corso del tempo, più difficilmente modificabili in seguito. Dunque gli atteggiamenti provocatori e oppositivi dei ragazzi possono mettere oltremodo a dura prova i genitori adottivi, dopo anni in cui era stato consolidato un equilibrio piuttosto stabile. Una ricerca assai interessante, anche se ormai un po' datata, di Cohen, Coyne, Duvall (1993) ha evidenziato come, a fronte di comportamenti sintomatici dei figli (seguiti da un servizio di salute mentale), i genitori adottivi ipotizzassero più frequentemente l'espulsione del figlio dal nucleo familiare, mentre le coppie di genitori biologici immaginavano la separazione coniugale come modalità per una possibile risoluzione dei problemi. Sottostante vi può essere la tendenza da parte dei genitori adottivi ad attribuire le cause del comportamento sintomatico del figlio a cause esterne (le esperienze pregresse, l'ereditarietà genetica, l'appartenenza etnica – anche mediante il ricorso a stereotipi riferiti all'etnia – e così via), mentre nel caso dei genitori biologici a tratti di personalità del partner o al disaccordo all'interno della coppia. Nella misura in cui tali meccanismi diventino ricorrenti e massicci, il figlio adottivo viene percepito dai genitori non come figlio proprio, ma come un estraneo, rifiutato e quindi in qualche modo lentamente espulso.

Inoltre, nella maggioranza delle famiglie considerate sono presenti altri figli adottivi (54,5%), in alcuni casi il fratello dello stesso minore in questione oppure altri fratelli provenienti da adozioni precedenti o successive. Come evidenziato anche da Palacios e collaboratori (2005), di fatto la presenza di altri figli all'intero della famiglia adottiva aumenta la complessità della rete relazionale e non costituisce di per sé un fattore di protezione e facilitante, come spesso si è soliti credere. Infatti, si può facilmente immaginare, che gestire più figli con bisogni e storie particolari, come sono quelli adottivi, possa rappresentare non solo un'ulteriore fonte di stress per i genitori adottivi, ma anche per l'adottato stesso, in quanto molto spesso il minore esige cure e attenzioni esclusive, in una sorta di "risarcimento" per le deprivazioni affettive subite nella prima infanzia.

#### 4.3 Fattori connessi al fallimento adottivo

Per quanto concerne i dati relativi all'*attivazione dei genitori adottivi*, si deve constatare come nella maggioranza dei casi (47,7%) i genitori adottivi, nonostante l'elevata problematicità, non si siano attivati per chiedere l'intervento dei servizi. Questo dato così elevato è estremamente preoccupante, in quanto evidenzia come i genitori adottivi siano estremamente reticenti nel richiedere un tempestivo aiuto, e che purtroppo l'intervento è richiesto solo quando la situazione è divenuta così critica e complessa da lasciare scarsi margini di recuperabilità.

Inoltre, se esaminiamo il dato relativo a eventuali *rientri a casa del minore* oppure alle *visite dei genitori adottivi* al minore in comunità, finalizzato a rendere il distacco più graduale e meno traumatico, emerge che nel 75% dei casi questo non è stato previsto, perché i rapporti e le difficoltà tra il figlio e il genitore adottivo erano troppo compromessi ed esasperati da non rendere utili ulteriori incontri; inoltre, in molti casi sono stati gli stessi genitori ad aver espresso il loro rifiuto nel mantenere i contatti con il minore una volta entrato in comunità, palesando chiaramente una dinamica di tipo espulsivo.

Si è rilevato che nella maggioranza dei casi (54,5%) la *causa* principale che ha *determinato l'allontanamento* del minore è stata individuata nell'incapacità e nell'incompetenza mostrata dai genitori adottivi nel saper rispondere in modo adeguato ai bisogni espressi dal proprio figlio. Nel 29,5% dei casi la causa sarebbe riconducibile a problemi del minore emersi successivamente al collocamento adottivo: infatti come riscontrato di frequente nei fascicoli, il minore incomincia da subito o assai precocemente a manifestare problemi di varia natura come aggressività, isolamento, difficoltà nell'istaurare una relazione affettiva con i genitori adottivi, ma in molti casi anche disturbi post-traumatici dovuti a precedenti esperienze di maltrattamento, trascuratezza e abusi sessuali subiti. È importante sottolineare come queste cause siano in realtà profondamente connesse: molto spesso i genitori adottivi si sono trovati del tutto spiazzati dai comportamenti oppositivi, sprezzanti e aggressivi messi in atto dal figlio, a tal punto, da mettere in scacco le proprie competenze genitoriali e senza riuscire a far fronte a una situazione, che progressivamente è degenerata.

Non di rado, la *crisi del sistema familiare* è iniziata durante i primi due anni dal collocamento del minore all'interno della famiglia adottiva (22,7%) quando cioè le reciproche aspettative e desideri si scontrano con la complessità della realtà. Nella maggioranza dei casi (54,5%), però è *l'adolescenza del figlio adottivo* il periodo più critico in cui l'accentuazione del conflitto familiare porta al conseguente allontanamento del minore dalla famiglia adottiva. L'adolescenza è un periodo particolarmente destabilizzante per l'intero sistema familiare adottivo: nel processo di costruzione della propria identità, l'adottato si trova a doversi confrontare con compiti evolutivi aggiuntivi connessi alla *dual connection* (Brodzinsky, Schechter, Marantz Henig, 1992) ovvero alla "doppia appartenenza", da una parte alla famiglia adottiva e dall'altra a quella biologica, pur sempre presente sul piano simbolico e richiamata alla mente in questa fase dall'accresciuta consapevolezza della continuità genealogica.

Un altro dato rilevante è quello relativo al disconoscimento del ruolo genitoriale da parte del figlio adottivo, rilevato in quei casi in cui il minore non si riconosce come figlio di quei genitori e quindi li "delegittima" nel loro ruolo genitoriale. Nella maggioranza dei casi (54,5%) questo aspetto è emerso come rilevante e associato a un'elevata presenza di comportamenti aggressivi, oppositivi e violenti messi in atto dal minore nei confronti dei genitori adottivi. Questo meccanismo potrebbe essere generato da una *empasse* nel processo di costruzione del legame adottivo: i genitori adottivi per primi non si sono sentiti legittimati nell'esercitare il proprio ruolo, e di fatto non sono riusciti ad assumere in toto la responsabilità genitoriale (Scabini, Cigoli, 2010, p. 17-34) e specularmente, i figli non sono riusciti a riconoscere e a legittimare quella coppia come propri genitori a pieno titolo e conseguentemente non si riconoscono né come figli, né appartenenti a quella specifica famiglia. Infatti, leggendo i fascicoli, appare chiaro come questi ragazzi abbiano consapevolmente o inconsapevolmente rifiutato (o si siano sentiti rifiutati) di essere figli di quei genitori e di appartenere a quella famiglia, come viene affermato in modo esemplificativo da una ragazzina peruviana adottata all'età di 5 anni e adolescente al momento dell'allontanamento: «Io non li riconosco come genitori, loro possono fare quello che vogliono, ma alla fine non sono i miei genitori, io in questi anni mi sono sentita e mi sento come una figlia adottiva, che per me non è come essere una figlia vera».

Attraverso l'analisi e le riflessioni sui risultati emersi, è chiaro come sia difficile individuare alcuni fattori maggiormente implicati nel fallimento adottivo: sembra invece più adeguato parlare di una co-occorrenza di fattori di rischio che, accumulandosi nel corso del tempo, hanno portato all'espulsione del minore dalla famiglia adottiva.

Ciò che emerge in modo molto chiaro è che i “grandi assenti” all’interno di questo drammatico panorama risultano essere proprio i servizi territoriali, e questo risultato conferma quanto emerso anche in altre ricerche (Palacios, Sánchez-Sandoval, León, 2005). In molti casi si è riscontrata una scarsa preparazione all’adozione: di conseguenza i genitori appaiono del tutto impreparati sia rispetto alle difficoltà/problemi che emergono via via nella relazione con il figlio e nella comprensione dei suoi particolari e specifici bisogni. Inoltre, ricorrente è la carenza di intervento di sostegno nel periodo post adottivo che si dipani nel tempo e che non si limiti solo a uno sporadico “controllo” limitato al primo anno dopo l’inserimento in famiglia; infatti, un’azione di supporto e di monitoraggio avrebbe consentito probabilmente di individuare più precocemente i segnali di disagio e la problematicità manifestati tanto dal minore quanto dai genitori, permettendo l’attivazione di un percorso di sostegno e supporto familiare, che avrebbe forse potuto, almeno in alcuni casi, evitare un epilogo così drammatico, come è l’allontanamento. Da rimarcare, inoltre, che nei casi in cui la famiglia si attivi direttamente per chiedere un intervento specifico, casi peraltro molto rari, si trova generalmente a che fare con professionisti che non hanno una preparazione specifica nell’intervento con e a fianco delle famiglie adottive: come abbiamo già avuto modo di rimarcare, anche interventi specialistici non possono non tenere presente la specificità della vicenda adottiva.

È doveroso sottolineare, infine, come il fallimento di un’adozione non sia, o non solo, esclusivamente riconducibile alle caratteristiche del bambino e alla sua storia o a genitori scarsamente preparati che non sono stati capaci di accogliere in toto questo bambino con le sue difficoltà e limiti, ma rimandi necessariamente anche a tutte quelle istituzioni coinvolte a livelli diversi e nel tempo nel percorso adottivo: si fa riferimento ad esempio alla scuola, e non da ultimo anche a tutto il contesto sociale in cui erano inseriti questi minori che risulta fragile e sfilacciato e in ultima analisi incapace di accogliere e accompagnare queste famiglie.

### **5. Alcuni spunti per la riflessione e l’intervento**

Certamente queste non sono che alcune sommarie pennellate relativamente al variegato e complesso quadro delle adozioni in Italia. I dati a disposizione sono assai lacunosi e non ci permettono di ricostruire un quadro dettagliato e completo sul benessere di questi bambini, sulla possibilità di recupero rispetto alle esperienze sfavorevoli che hanno segnato la loro esistenza prima dell’adozione e sui processi di adattamento al nuovo contesto familiare. Ci auguriamo dunque che questo sia solo il primo di una serie di step successivi volti a una più approfondita conoscenza di questo fenomeno.

In particolare sarebbe auspicabile che una ricostruzione dell’iter dei minori come quella presentata per i Tribunali per i minorenni di Firenze e Bari possa essere approfondita ed estesa a tutti i tribunali del territorio nazionale, al fine di ottenere una fotografia generale di quanto avviene in generale nel nostro Paese. Ciò sarà possibile, ci auguriamo, in un non lontano futuro, nella misura in cui il sistema informatico sarà omologato nelle diverse sedi dei tribunali e reso operativo. Inoltre, una ricostruzione più dettagliata anche mediante un’approfondita ricognizione di quanto contenuto nei fascicoli consentirebbe di dettagliare in modo più chiaro l’iter di questi minori, ricostruendo i tipi di provvedimenti emessi, le motivazioni, gli interventi effettuati e così via, fornendo certamente utili indicazioni di valutazione dell’efficacia della prassi.

Parallelamente sono necessarie ricerche condotte su campioni di ampie dimensioni che consentano di avere un ritratto più esaustivo dei minori sia italiani sia stranieri inseriti in famiglie adottive (benessere, storia pregressa, legami di attaccamento, relazioni familiari,

ecc.). Le ricerche esistenti, peraltro non molto numerose, fanno necessariamente riferimento a campioni ristretti e anche quando riescono a coinvolgere campioni abbastanza consistenti, si tratta comunque di campioni selezionati, in quanto sono le famiglie che si riservano poi la facoltà o meno di aderire alla ricerca e non sono certo incentivate in alcun modo a farlo. Per questo sarebbero utili ricerche che potessero raggiungere su larga scala tutte le famiglie adottive, per poter avere un quadro completo e preciso.

Inoltre solo studi longitudinali di ampia portata consentirebbero di monitorare nel tempo il recupero psicofisico dei bambini, l'instaurarsi del legame di attaccamento, la costruzione dell'appartenenza familiare e permetterebbero di individuare quei fattori che più di altri favoriscono tutto ciò nel tempo e quei fattori che al contrario possono ostacolarlo e portare addirittura al fallimento. Queste ricerche consentirebbero di trarre indicazioni assai utili nell'accompagnamento delle famiglie e nella prevenzione di quelle situazioni così drammatiche come quelle precedentemente descritte.

Nel panorama internazionale gli studi longitudinali condotti sui bambini adottati non sono certo numerosi, ma hanno permesso di evidenziare come in alcune aree dello sviluppo si verifichi solitamente un sostanziale recupero nel tempo (quali altezza, peso, circonferenza cranica e il quoziente intellettivo), mentre in altre si assista a un recupero più moderato o il permanere di aree di rischio: queste ultime in particolare sono state individuate nella sfera dell'attaccamento e nei problemi emotivo comportamentali, soprattutto di tipo esternalizzante<sup>161</sup>. Inoltre, le ricerche sono concordi nell'evidenziare come la maggior parte di questi cambiamenti si verifichi nei primi 2 o 3 anni dopo l'adozione, più che negli anni successivi.

Carenti infine, anche nel panorama internazionale, sono gli studi focalizzati in particolare sulla strutturazione delle relazioni familiari a seguito dell'inserimento in famiglia, sulla costruzione della genitorialità e della filiazione adottive e sui legami intergenerazionali e sociali: che ruolo hanno i nonni nell'integrazione del minore adottato, nel consentire a questo di mettere "radici" nella storia familiare? che feed-back viene dato dai pari, e in generale dal contesto sociale? possiamo parlare di "stigma" legato all'adozione, così come è stato più volte evidenziato? Questi e altri interrogativi dovranno guidare la ricerca futura.

Ci sembra importante richiamare l'attenzione su alcuni nodi cruciali per l'intervento nel percorso adottivo. Uno di questi è relativo alla preparazione dei bambini all'adozione: nell'adozione nazionale questo aspetto è solitamente abbastanza curato, ma è necessaria un'attenzione specifica perché il passaggio sia graduale, perché sia adeguatamente preparato, e perché vengano mantenuti tutti quegli elementi di continuità che permettano al bambino di costruire e ricostruire la propria identità nel tempo senza particolari cesure tra prima e dopo. Assai utili possono essere anche determinati strumenti, quali la raccolta di fotografie e di oggetti (un gioco, un peluche, alcuni vestiti) che supportino il senso di continuità e perché no anche il mantenimento di alcuni legami significativi con persone che hanno costituito un punto di riferimento per il minore (un educatore, l'assistente sociale, la famiglia affidataria, e così via). Tale passaggio invece sappiamo essere spesso abbastanza

<sup>161</sup> I problemi persistenti potevano essere identificati in comportamenti dello spettro autistico (problemi di reciprocità e comunicazione sociale, interessi insoliti circoscritti), attaccamento indifferenziato (la mancanza di una chiara differenziazione tra adulti familiari e non familiari), problemi nell'attenzione/iperattività (a casa e a scuola, con molti bambini che ricevevano un trattamento per ADHD) e problemi cognitivi (con conseguenze negative sui risultati scolastici). Tali dati sono stati evidenziati dallo studio condotto da Rutter e collaboratori in Gran Bretagna su un campione di 150 bambini rumeni che avevano subito deprivazioni a causa dell'istituzionalizzazione, durata fino a 42 mesi, e che furono in seguito adottati in Inghilterra; risultati simili sono emersi anche dalla ricerca condotta nei Paesi Bassi dal team guidato da Juffer su 160 bambini seguiti dall'inserimento in famiglia fino a 21 anni e da una recente ricerca condotta in Spagna da Palacios, Román e Camacho (2010).

“brusco” nell’adozione internazionale. A tale proposito si sottolinea l’importanza di una maggiore attenzione da parte degli enti autorizzati a questi aspetti che può tradursi in una sensibilizzazione delle coppie perché si accostino al bambino conoscendo un po’ la sua lingua, ne sappiano rispettare le abitudini (anche quelle alimentari), e possano conoscere le sue routine quotidiane. La permanenza all’estero costituisce di fatto un’occasione privilegiata perché la coppia possa immergersi nel contesto culturale il cui il figlio è nato e cresciuto, magari per anni, possono conoscere la cultura, le tradizioni, facendo proprie fiabe, cantilene, ricette, tutto quanto possa preservare anche un futuro un legame, anche tenue ma duraturo, del figlio con questa terra. Gli enti autorizzati sono chiamati poi a fornire un sostegno psicologico adeguato anche all’estero – che non sempre viene offerto – e sensibilizzare i propri interlocutori nel Paese straniero e gli operatori degli istituti in cui operano affinché l’inserimento del bambino nella nuova famiglia avvenga gradualmente nel rispetto dei tempi e dei bisogni del bambino, evitando separazioni traumatiche dai *care-givers* e dai pari versi i quali è stato sviluppato un legame di attaccamento e da un contesto di vita che, per quanto più o meno non adeguato, è comunque conosciuto e familiare per il minore. Troppo spesso, ancora oggi, il momento dell’inserimento in famiglia coincide con uno strappo troppo violento e veloce che rischia di lasciare segni traumatici e ad aggiungersi alle già numerose esperienze sfavorevoli vissute dal bambino stesso.

Nella direzione di salvaguardare la continuità si collocano tutti quegli interventi che mirano a sostenere genitori e figli nella rielaborazione della storia dell’adozione e nella costruzione di significati condivisi: anche in questo campo ci sono iniziative e modalità formative veramente di eccellenza. Il riferimento è a quegli interventi formativi in gruppo in cui i genitori sono guidati nella rivisitazione della storia del proprio figlio e nella costruzione di un album o di un vero e proprio life-book. Sappiamo che nella misura in cui il figlio è libero di chiedere, di tenere le distanze o di avvicinarsi alla propria origine, ai genitori biologici e alla terra di origine, tanto più riuscirà nel processo di costruzione dell’appartenenza alla famiglia adottiva e non sarà posto nella situazione penosa di dovere scegliere con chi schierarsi («o con noi o contro di noi»).

In questa prospettiva possiamo collocare anche, come abbiamo visto, l’accesso alle informazioni relative all’origine: è un passaggio assai delicato di cui ancora poco si conosce quanto a impatto sulla identità e sulle relazioni familiari. Quello che è certo è che i ragazzi non possano essere lasciati soli in questo percorso e che sia necessario un accompagnamento sia da parte dei genitori adottivi sia da parte di operatori specializzati in questo che sappiano “dosare” il “quando” e il “che cosa”, ma soprattutto sappiano gestire il “come”. Dal punto di vista psicologico, non è certo il riempire di informazioni un vuoto che può dare risposta ai molti interrogativi che spesso agitano la mente e il cuore dei ragazzi adottati. In altre parole, anche la possibilità di conoscere dettagliatamente la propria storia non esime dal cercare in essa e attribuirne un significato, processo assai più profondo e complesso: perché? e perché proprio a me?

L’approfondimento sui fallimenti adottivi ha messo ancora una volta in luce molti aspetti, ma vorremmo qui richiamare l’attenzione: in particolare, la necessità di implementare interventi nel post-adozione per accompagnare le famiglie nel lungo periodo e diffonderli capillarmente in tutto il territorio nazionale. D’altra parte, la ricerca ha evidenziato come i cambiamenti più consistenti avvengano entro i primi tre anni dall’inserimento: dunque il monitoraggio nel primo anno non risulta certo sufficiente. Inoltre la ricerca qui presentata ha confermato ancora una volta quanto emerso anche da molte altri studi, e cioè come il periodo adolescenziale sia la fase generalmente più critica per gli adottati: sono dunque necessari interventi che consentano di supportare le famiglie nelle diverse fasi del ciclo di vita, in particolare in quelle transizioni critiche come quella adolescenziale.

Da implementare a questo riguardo sono anche quei servizi di “pronto intervento”, che possano immediatamente mettere in atto una serie di azioni di contenimento e mettere in campo tutte quelle risorse atte ad arginare il dirompente effetto della crisi adolescenziale, che si presenta a volte in modo anche improvviso, e che possano anche in qualche misura agire in modo preventivo anche per limitare, per quanto possibile, il rischio di una rottura dei legami e di un allontanamento.

È necessario da ultimo gradualmente allargare lo sguardo in cerchi concentrici e richiamare il ruolo cruciale di altre istituzioni oltre alla famiglia, in particolare, come abbiamo già ricordato, la scuola. Le ricerche nazionali e internazionali sono concordi poi nel rilevare, come già ricordato, che i bambini adottati abbiano più probabilità di manifestare difficoltà scolastiche, a fronte di un sviluppo cognitivo che nella maggior parte dei casi risulta nella media. Anche per questo motivo risulta necessario incrementare il lavoro con le scuole non solo per seguire i casi dei bambini che manifestano evidenti difficoltà, ma anche e soprattutto per sviluppare una cultura dell'adozione che possa permettere la costruzione di un ambiente sociale e relazionale aperto all'accoglienza e alle opportunità di crescita che solo l'incontro con i mondi diversi permette. Molto è stato fatto, ma molto resta ancora da fare perché questa cultura dell'accoglienza si diffonda ulteriormente e consenta la valorizzazione delle differenze di cui sono portatori i bambini in adozione.

Ci sembra opportuno, infine, richiamare l'attenzione sulla *dimensione sociale* insita nell'adozione, dimensione invece spesso troppo trascurata e lasciata a margine: l'adozione infatti non è certo un affare privato e non si chiude nella stretta cerchia familiare, ma si fonda sulla profonda e reciproca connessione tra famiglia e sociale. A ben vedere l'adozione nasce come risposta del sociale nei confronti del problema dell'infanzia abbandonata. Nell'antichità tale dimensione era assai più evidente di quanto non lo sia oggi: l'adozione era infatti sempre accompagnata da un rito di passaggio cui tutta la comunità locale partecipava in quanto era la comunità stessa che affidava questi piccoli alle famiglie che se ne prendevano cura. Ma ancora oggi i genitori svolgono nell'adozione un compito che è socialmente rilevante: garantire a un minore che ne è privo un contesto di crescita adeguato. Da qui scaturisce però anche la responsabilità che il sociale è chiamato ad assumere nel sostenere le famiglie attraverso le diverse tappe del percorso adottivo. In altre parole, l'adozione non può esaurirsi nel ristretto ambito familiare, ma chiede che il più ampio contesto comunitario si prenda cura della famiglia adottiva e l'accompagni lungo questo percorso affascinante, ma non privo di ostacoli e di difficoltà: l'adozione infatti è una sfida cui si può far fronte nella misura in cui la famiglia è capace di aprirsi all'esterno, di costruire legami e tessere una rete che possa sostenerla negli inevitabili momenti di difficoltà e il sociale (servizi del pubblico e del privato sociale, enti autorizzati, associazioni familiari, scuola) è in grado di offrire quegli interventi che consentono di attingere pienamente e di mettere a frutto tutte le risorse di cui le famiglie dispongono. Il rischio è che da una parte la famiglia, una volta avuto il bambino tanto atteso, si ripieghi in se stessa e dall'altra che il sociale non ne garantisca passo passo l'accompagnamento (Rosnati, 2010).

Certamente le famiglie adottive possiedono molte risorse a livello individuale e familiare che necessitano di essere pienamente sfruttate: pertanto risulta cruciale accompagnare e sostenere i genitori e i ragazzi adottati durante tutto il percorso adottivo, così da poter affrontare i compiti di sviluppo delle diverse fasi della vita familiare.

A questo proposito Palacios ha evidenziato come, dal punto di vista culturale, lo sguardo sull'adozione sia cambiato nel tempo. Da un focus specifico sulla diade adottato-genitore adottivo, si è passati gradualmente alla consapevolezza del permanere nell'orizzonte simbolico della famiglia biologica: si è parlato dunque del triangolo adottivo. Vero è che spesso che la famiglia biologica rimane completamente sullo sfondo mentre è necessario

che sia comunque “oggetto” dell'intervento. Ma l'autore ha sottolineato la necessità di collocare oggi l'adozione entro una prospettiva più ampia, che comprenda il “quadrato adottivo” composto dall'adottato, i genitori adottivi, la famiglia biologica e gli operatori. Questi ultimi infatti hanno un ruolo non marginale in tutto il percorso adottivo: la loro presenza e il loro intervento sono imprescindibili in tutto l'iter adottivo. Si tratta dunque di creare servizi o implementare quelli già esistenti che possano seguire e accompagnare le famiglie non solo nella fase di preparazione, e nell'immediato post adozione, ma nel lungo periodo, sostenendo la famiglia nelle transizioni, e nei momenti di crisi particolari, ma anche realizzando tutti quegli interventi in ottica preventiva finalizzati a valorizzare le risorse e a promuovere competenze. Ci riferiamo in particolare ai percorsi di *enrichment*, ovvero percorsi formativi in piccolo gruppo, che consentono la riflessione e il confronto tra i partecipanti anche grazie alla presenza e all'azione del formatore che svolge la funzione di “facilitatore” e che al tempo stesso sviluppano reti tra genitori e tra ragazzi (Iafrate, Rosnati, 2007). Tali esperienze si fondano e valorizzano appunto quella dimensione sociale che, come abbiamo sottolineato, risulta essere particolarmente cruciale nell'adozione. Si tratta di creare e aiutare le famiglie adottive a creare una rete sociale salda e robusta che le sostenga in questo percorso così affascinante, ma certo non privo di ostacoli e di sfide.

### III. CONCLUSIONI

Il presente capitolo, attraverso prospettive in parte differenti, ha evidenziato, con il supporto di dati e indagini mirate, più o meno circoscritte, nonché di alcune importanti ricerche internazionali, alcuni temi ricorrenti e interconnessi, che si ritrovano in tutte le aree di approfondimento.

Al centro della attenzione vi sono bambini e ragazzi che, per motivi diversi, a età diverse, e in diverse zone del territorio italiano e del mondo, sono stati allontanati dalla propria famiglia di origine, oppure non sono stati riconosciuti alla nascita, ed, in alcuni casi, anche a mesi o anni di distanza, sono stati accolti in una famiglia adottiva.

La loro fisionomia è stata individuata attraverso l'età all'allontanamento, all'ingresso nella famiglia adottiva, all'uscita dai percorsi di accoglienza, con attenzione alla provenienza, a eventuali bisogni speciali, alla situazione dei minori stranieri non accompagnati, alle risposte di accoglienza attivate, alle reti di aiuto, più o meno presenti e ricche, alle relazioni più o meno mantenute nel tempo con le famiglie di origine.

È stato più volte posto l'accento sulla fase dell'adolescenza, periodo critico per alcuni adottati, ma anche per molti minori che vivono in famiglie multiproblematiche e in comunità, così come evidenzia l'alta percentuale di ragazzi accolti fuori famiglia: se è vero che è importante attrezzarsi per intercettare sempre meglio e sempre più precocemente le situazioni di disagio, risulta altrettanto importante interrogarsi sul senso dell'allontanamento nella fase dell'adolescenza, su quali siano le risorse attivabili per assicurare un'accoglienza a carattere familiare anche per i ragazzi e le ragazze della fascia 14/17 anni e per assicurare un sostegno appropriato quando le adozioni entrano in crisi.

Si è appreso che percentuali significative di minori accolti fuori dalla famiglia sono stati successivamente adottati: come evidenziato nel paragrafo 2.1, il 12% dei minori provenienti da affidamento familiare e il 6% dei minori dimessi dalle comunità nel 2010 sono stati accolti da una famiglia in affidamento preadottivo, dopo aver trascorso un tempo più o meno lungo in collocazione eterofamiliare.

È stato rilevato inoltre come esista una certa sproporzione tra i minori che rimangono collocati in comunità e strutture residenziali per lunghi periodi e minori inseriti in famiglie affidatarie o adottive. Se, come abbiamo già ricordato, lo sviluppo dei minori ospiti delle strutture residenziali risulta essere assai "rallentato" rispetto a quelli collocati in famiglia "sostitutive", sembra indispensabile limitare il più possibile il ricorso a questa soluzione, se non nei casi di estrema necessità, e ridurre il più possibile il tempo di permanenza.

Altrettanto importanti, anche se non ancora adeguatamente indagati, se non con ricerche circoscritte, oppure datate, sono i numeri che parlano di adozioni in crisi o a rischio di crisi, più o meno temporanea o definitiva.

Si è detto dell'importanza della preparazione, che acquista maggior valore alla luce del diritto del minore alla continuità della sua storia e dei suoi affetti, sia che si tratti del bambino che viene accolto in adozione, anche dopo un periodo di affidamento o di comunità, sia del giovane che richiede di poter avere accesso alle informazioni sulla propria origine, sia dei ragazzi che, all'arrivo della maggiore età, sono inseriti in percorsi di autonomia o sono, semplicemente, dimessi. L'importanza di questo tema è centrale anche rispetto alla preparazione delle coppie aspiranti all'adozione, che devono essere in grado di accogliere, custodire e comunicare al figlio la storia che lo riguarda.

Si segnala anche la carenza di dati relativamente a tutti quei casi di affidamento eterofamiliare di lunga durata che si “trasformano” in adozioni a volte anche dal punto di vista giuridico, di cui poco si sa quanto a diffusione sul territorio, tipologia di minori e famiglie coinvolte, mantenimento del legame con la famiglia biologica, benessere e adattamento nel tempo, soprattutto in età adulta. Tali dati sarebbero assolutamente necessari anche per affrontare in modo più consapevole il dibattito circa le proposte di riforma della normativa e/o all’inserimento di nuovi istituti che vadano ad aggiungersi a quelli attualmente vigenti.

È evidente che vi siano molte interconnessioni tra le varie aree esplorate nell’analisi, anche se le linee di demarcazione appaiono spesso indefinite o sfumate, come è naturale e insito in ogni complessa rete di relazioni, ed emergono, in alcuni passaggi, realtà differenti sul territorio nazionale: negli spazi lasciati aperti ed entro i confini delle previsioni normative, si sono sviluppate prassi talora innovative e particolarmente significative, talora legate anche a vincoli esterni.

Si pensi, ad esempio, ai disomogenei percorsi che conducono alla dichiarazione di adottabilità dei minori non riconosciuti alla nascita, alle differenti soluzioni messe in atto (comunità, piuttosto che affido familiare) a seguito di allontanamento dei piccoli e dei piccolissimi, alle diverse modalità con le quali vengono trattate le richieste di accesso alle informazioni sulle proprie origini presso i vari Tribunali per i minorenni.

In tutto questo contesto, vi sono senza dubbio spazi e confini, zone grigie e non definite, procedure che pongono al centro la tutela del bambino, ma che non tengono conto dei tempi di “quel” bambino, affidi di lunga durata e bambini che crescono e diventano giovani adulti senza che la propria situazione si sia definita, bambini che arrivano alla maggiore età in situazione di grave disagio senza che siano stati possibili interventi precoci, ma vi sono anche, ed è doveroso sottolinearlo con uguale forza, bambini curati, protetti, che trovano una famiglia che li accoglie o che rientrano nella propria.

A fronte di tutto questo, occorre interrogarsi, in primis a livello legislativo, sull’opportunità di individuare ulteriori indicazioni rispetto alla pratica delle Autorità Giudiziarie Minorili e dei servizi, atte a rafforzare ulteriormente i percorsi e gli strumenti di tutela e protezione già individuati dalla normativa, sia nazionale che regionale, occorrono poi spazi per poter maturare riflessioni sui tempi delle decisioni da rendere più congrui al diritto del bambino a crescere in una famiglia, sia essa la propria, adeguatamente supportata per sviluppare le proprie potenziali risorse, sia essa una famiglia adottiva, qualora la decisione di allontanamento possa considerarsi definitiva.

Si tratta, anzitutto, di continuare a lavorare per garantire la piena attuazione dello spirito della L. 184/1983, come ulteriormente rafforzato dalla L. 149/2001: se la si tiene presente come “bussola” per orientare gli interventi, risultano in tutta evidenza l’importanza del lavoro con le famiglie in chiave preventiva, la pericolosità e i rischi insiti in una situazione di crisi economica che costringe a lavorare sull’emergenza e poco sulla prevenzione; ecco quindi che riemerge l’importanza di darsi dei tempi e di rafforzare e diffondere le buone prassi, attraverso proposte definite con il metodo della co-costruzione e del confronto, utilizzato proficuamente, ad esempio, per la stesura delle recenti Linee di indirizzo nazionali sull’affidamento familiare.

In tale importante documento, si delineano, tra l’altro, anche le caratteristiche, le peculiarità e le risposte che possono essere implementate per offrire un’accoglienza familiare anche in situazioni particolari, alcune delle quali sono state evidenziate nel presente capitolo, soluzioni che al momento non appaiono ancora sperimentate e diffuse in modo omogeneo sul territorio. Si pensi, tra l’altro, all’affido di bambini di neonati, di

adolescenti e di minori stranieri non accompagnati, all'affido in situazione di emergenza, all'accoglienza di nuclei genitore/bambino o al vicinato solidale.

Mettere al centro il bambino, il suo interesse e un contesto di sviluppo adeguato significa mettere al centro la famiglia in quanto tale, sia nei suoi elementi di fragilità, di limite e di carenza, che sempre attraversano in modo variabile tutte le famiglie, sia nelle dimensioni di risorsa, di spinta pro-sociale, di una generatività che travalica i propri confini per sviluppare una capacità di apertura e di accoglienza di bambini che vengono da altrove, da altre realtà familiari finanche da altri Paesi. D'altra parte a ben vedere i bambini possono essere visti solo entro l'intricata rete di legami familiari: pertanto risulta assai importante che siano tutelati sia i bisogni di continuità (anche a fronte di drastici cambiamenti), sia quelli di appartenenza, per potere nel tempo costruire una solida e completa identità personale.

Infine, non occorre dimenticare che, in quello che di delinea sempre più come un "quadrato" di relazioni complesse e articolate, si trovano anche gli operatori dei servizi, delle comunità, gli educatori e gli insegnanti, chiamati a intervenire in un sistema di vincoli e risorse limitate, del quale si dirà meglio in altra parte della presente relazione.

#### Bibliografia

- Barth, R.P., Berry, M. (1989) *Older-child adoptions successful*, in «Society», September/October, 3-4.
- Bramanti, D., Rosnati, R. (1998). *Il patto adottivo. L'adozione internazionale di fronte alla sfida dell'adolescenza*, Milano, Franco Angeli.
- Brodzinsky, D.M., Schechter, D.E., Marantz Henig, R. 1992 *Being adopted: the lifelong search for self*, New York, Doubleday.
- Chistolini, M., Raymondi, M., (2010), *I figli adottivi crescono*, Milano, Franco Angeli.
- Cohen NJ, Coyne J, Duvall J. (1993), *Adopted and biological children in the clinic: family, parental and child characteristics*, in «J Child Psychol. Psychiatry», May, 34(4), p. 545-562.
- Commissione per le adozioni internazionali (2003), *Percorsi problematici dell'adozione internazionale: indagine nazionale sul fenomeno della "restituzione" di minori adottati da altri Paesi*, Firenze, Istituto degli Innocenti (Studi e ricerche; 3).
- Corbetta, P., et al. (2012), *Crescere assieme. Genitori e figli nell'adozione internazionale*, Bologna, Il mulino.
- Greco, O., Comelli, I., Iafrate, R. (2011), *Tra le braccia un neonato non tuo. L'esperienza degli operatori e delle famiglie nell'affidamento di neonati*, Milano, Franco Angeli.
- Greco O., Ranieri S., Rosnati R. (2003), *Il percorso della famiglia adottiva: strumenti per l'ascolto e l'accompagnamento*, Milano, Unicopli.
- Iafrate, R., Rosnati, R., (2007), *Riconoscersi genitori. I percorsi di promozione e arricchimento del legame genitoriale*, Trento, Edizioni Erickson.
- Juffer, F., van IJzendoorn, M.H. (2005), *Behavior problems and mental health referrals of international adoptees. A meta-analysis*, in «JAMA», 293, 20, p. 2501-2515.
- Juffer, F., van IJzendoorn, M.H. (2007), *Adoptees do not lack self-esteem: a meta-analysis of studies on self-esteem of transracial, international, and domestic adoptees*, in «Psychological Bulletin», 133, 6, p. 1067-1083.
- Juffer F., van IJzendoorn M.H. (2010), *L'adozione come opportunità di recupero per i bambini*, in Rosnati, R. (a cura di), *Il legame adottivo. Contributi internazionali per la ricerca e l'intervento*, Milano, Edizioni Unicopli, pp. 53-62.
- Levy-Shiff, R., Zoran, N., Shulman, S. (1997), *International and domestic adoption: child parents, and family adjustment*, in «International Journal of Behavioural Development», 20, 1, p. 109-129.

- Palacios, J. (2010), *La valutazione dell'idoneità per l'adozione basata sul modello "bisogni-competenze"*, in Rosnati, R., *Il legame adottivo. Contributi internazionali per la ricerca e l'intervento*, Milano, Unicopli, p. 163-175.
- Palacios J., Roman M., Camacho C. (2010), *Growth and development in internationally adopted children: extent and timing of recovery after early adversity*, in «Child: care, health and development», 37, 2, p. 282-288.
- Palacios, J., Sánchez-Sandoval, Y., León, E. (2005), *Intercountry adoption disruption in Spain*, in «Adoption quarterly», 9(1), p. 35-55.
- Rosenthal, J.A., Schmidt, D.M., Conner, J. (1988), *Predictors of special needs adoption disruption: An exploratory study*, in «Children and Youth Services Review», 10, p. 101-117
- Rosnati, R., Barni, D., Montiroso, R., (2010), *Italian internationally adoptees at home and at school: A multi-informant assessment of behavioural problems*, in «Journal of family psychology», vol 24 (6 Dic), 783-786.
- Rosnati, R., Ferrari, L. (2010), *Ri-conoscersi genitori e figli nel percorso dell'adozione: spunti di riflessione da alcune ricerche*, in «Minori giustizia», 1, p. 160-167.
- Rosnati, R., Ferrari, L., Re, E. (in press), *L'incontro tra culture nell'adozione internazionale: identità etnica degli adolescenti e strategie familiari di socializzazione culturale*, in «Interazioni».
- Rosnati, R., Marta, E. (1997), *Parent-child relationships as protective factors for preventing adolescent's psycho-social risk in adoptive and non-adoptive families*, in «Journal of adolescence», 20 (6), p. 617-631.
- Rosnati, R., Montiroso, R., Barni, D. (2008), *Behavioral and emotional problems among Italian international adoptees and non-adopted children. Father's and mother's reports*, in «Journal of family psychology», 22, (3), p. 541-549.
- Rosnati R., Ranieri D., Barni D. (in press), *Family and social relationships and psychosocial well-being in Italian families with internationally adopted and non-adopted children*, in «Adoption quarterly».
- Rosnati, R., Ranieri, S., Righetti, C. (2009), *Le competenze scolastiche e relazionali dei bambini adottati: le percezioni di genitori ed insegnanti a confronto*, in «Ricerche di psicologia», 2, p. 33-53.
- Rosnati, R., et al. (2005), *Adottare un bambino già grande: una sfida possibile? Una ricerca multimetodologica sui percorsi di costruzione del legame adottivo*, in «Interazioni», 1, p. 3-21.
- Rosnati, R. (a cura di) (2010), *Il legame adottivo. Contributi internazionali per la ricerca e l'intervento*, Milano, Unicopli.
- Rutter, M. (2009), *Parents' evaluation of adoption success: A follow-up study of intercountry and domestic adoption*, in «American journal of orthopsychiatry», 79, 4, p. 522-531.
- Scabini, E., Cigoli, V. (2010), *Il legame adottivo: una forma radicale di genitorialità*, in Rosnati, R., *Il legame adottivo. Contributi internazionali per la ricerca e l'intervento*, Milano, Unicopli.
- Scabini E., Cigoli V. (2012), *Alla ricerca del familiare. Il modello relazionale-simbolico*, Milano, Raffaello Cortina.
- van den Dries, L., et al. (2009), *Fostering security? A meta-analysis of attachment in adopted children*, in «Children and youth services review», 31, p. 410-421.
- van Ijzendoorn, M.H., Juffer, F., Poelhuis, K. (2005), *Adoption and cognitive development: a meta-analytic comparison of adopted and nonadopted children's IQ and school performance*, in «Psychological bulletin», vol. 131, p. 301-316.
- van Ijzendoorn, M.H., Juffer, F. (2006), *The Emanuel Miller memorial lecture 2006: adoption as intervention. Meta-analytic evidence for massive catch-up and plasticity in physical, socio-emotional, and cognitive development*, in «Journal of child psychology and psychiatry», 47, p. 1228-1245.

## **Capitolo 5**

### **Da “Un percorso nell’affido” alle “Linee di indirizzo per l’affidamento familiare”**

#### **Premessa**

Il fenomeno dell’allontanamento di bambini e ragazzi dal proprio nucleo familiare investe in maniera articolata e differente diversi attori sociali. Per i servizi sociali e socio-sanitari impegnati a riconoscere e prevenire situazioni di rischio per i minori e a sostenere le famiglie in difficoltà, l’allontanamento di bambini e ragazzi dai loro nuclei familiari costituisce un segmento residuale dei processi e delle attività poste in essere.

L’obiettivo prioritario, infatti, deve essere quello di prevenire gli allontanamenti dei minori dalle proprie famiglie. Laddove non sia possibile evitare l’allontanamento, l’obiettivo degli interventi è rappresentato dal recupero della capacità genitoriale della famiglia originaria e dalla rimozione delle cause che impediscono l’esercizio della sua funzione educativa e di cura. Il fine è garantire il rientro del minore in famiglia, in tempi il più possibile brevi nel rispetto del principio di continuità dei rapporti familiari/parentali.

A partire da un’esperienza di formazione e scambio di buone pratiche avviata nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con il Coordinamento Nazionale dei Servizi per l’Affido, si è lavorato con tutte le amministrazioni coinvolte per definire un quadro nazionale di indirizzo per promuovere lo strumento, strutturarne le caratteristiche, diffondere l’innovazione e le buone pratiche, fornire indicazioni per l’organizzazione dei servizi.

#### **1. Azioni di prevenzione e intervento**

Nel quadro del dettato normativo L. 149/2001 che tutela il diritto del minore alla crescita ed alla educazione nella propria famiglia, sono state attivate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali varie azioni indirizzate a promuovere e garantire tale obiettivo grazie all’attivazione di: misure preventive di sostegno alla genitorialità quali il Programma di Intervento per la Prevenzione della Istituzionalizzazione (P.I.P.I.), attivato a gennaio 2011 e finalizzato alla sperimentazione e codifica di un approccio intensivo di presa in carico di nuclei familiari con figli in età 0-16 a grave rischio di allontanamento, capace di ridurre i rischi di istituzionalizzazione dei minori coinvolti; azioni di analisi e indagine qualitativa su “Bambine e bambini allontanati dalla famiglia di origine – affidamenti familiari e collocamenti in comunità” che fornisce un quadro conoscitivo aggiornato su bambini e adolescenti che vivono l’esperienza dell’allontanamento dalla famiglia di origine per favorire una programmazione delle politiche di settore sempre più appropriata; interventi di sistema quali l’attivazione di “Un percorso nell’affido”, orientato a promuovere e sostenere l’affidamento familiare per garantire il diritto fondamentale dei bambini e dei ragazzi a crescere in famiglia.

#### **2. “Un percorso nell’affido”**

Il progetto nazionale “Un percorso nell’affido” è stato attivato nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con il Coordinamento Nazionale Servizi

Affido, il Dipartimento per le Politiche della famiglia, la Conferenza delle Regioni e Province autonome, l'UPI, l'ANCI e il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'infanzia e l'adolescenza. La realizzazione del progetto è stata affidata al Comune di Genova, in quanto svolge le funzioni di Segreteria del CNSA. Al fine di sostenere il progetto e di individuare l'articolazione dettagliata delle attività e la programmazione delle fasi di realizzazione, è stata attivata una Cabina di regia, presieduta dal Ministero e costituita dai rappresentanti dei suddetti enti. Tale progetto coinvolge tutti i livelli di governo, con i quali si è elaborato un articolato programma, basato sulla conoscenza e la valorizzazione dell'esistente, e finalizzato anche a favorire la costruzione di reti che vadano oltre i limiti temporali dello stesso.

L'obiettivo prioritario del progetto è stimolare l'apertura delle famiglie e della comunità all'affidamento familiare, consolidando o costituendo servizi di supporto in grado di sostenere le famiglie ed i bambini durante l'esperienza. Pertanto, al fine di sostenere e promuovere l'affidamento familiare su tutto il territorio nazionale per garantire il diritto fondamentale dei minori a crescere in famiglia, si è dato avvio alle seguenti attività: la creazione di una mappa nazionale delle realtà operanti nell'affido, la realizzazione di una Banca dati dei servizi e delle esperienze in fase di continua implementazione, la realizzazione di eventi di formazione e di scambi di esperienze e di una o più pubblicazioni di buone pratiche ed inoltre, l'attuazione di scambi regionali e interregionali tra operatori di diverse realtà territoriali.

## 2.1 I seminari tematici

Nel biennio 2009/2010 sono stati realizzati quattro seminari nazionali di formazione, momenti di confronto d'alto livello rivolti a tutti gli interessati, finalizzati a promuovere, attraverso approfondimenti teorici e la messa in evidenza delle esperienze più significative in ambito nazionale, una conoscenza diffusa ed un linguaggio comune nell'approccio ai temi scelti, e che hanno registrato un'ampia partecipazione di operatori dei servizi e delle associazioni. I seminari tematici sono stati articolati in due momenti plenari (per l'inquadramento iniziale e la sintesi finale) e in lavori di gruppo (anche con la presentazione d'esperienze delle realtà ospiti).

Il primo dei seminari, "Affidamento...affidamenti" tenutosi a Roma nel mese di aprile 2009, ha trattato la definizione normativa dell'affido familiare e l'evoluzione della pratica nei diversi territori declinato secondo diverse tipologie e caratterizzazioni; inoltre è emersa la necessità di definire dove comincia e dove finisce l'affidamento familiare, anche per un'eventuale successiva declinazione normativa a livello centrale e regionale. Nel mese di giugno del 2009, a Potenza, si è svolto il seminario "I Centri e i Servizi per l'affido familiare", durante il quale è stato sottolineato come l'affidamento familiare abbia bisogno di un'attenzione specifica da parte di amministrazioni e servizi ed è stata messa in evidenza l'importanza di conoscere e valutare le diverse modalità strutturali ed operative che possono essere utilizzate, e riflettere sulle connessioni fra Servizio per l'affidamento familiare e gli altri servizi del territorio. Il seminario che si è svolto a Catania (settembre 2009) su "Linee guida e prassi per l'affidamento familiare" ha introdotto la predisposizione delle Linee Guida per l'affido familiare, indicando il loro livello territoriale ottimale. Inoltre è stata evidenziata l'importanza di definire regolamenti e prassi operative per la progettazione, organizzazione e gestione dell'affidamento familiare, delle sue fasi e delle relazioni tra i diversi soggetti coinvolti, prevedendo le modalità migliori di raccordo fra questi e le Linee Guida. Infine, nel corso del seminario "Servizi, affido e autorità giudiziaria", ad ottobre del 2009 nella città di Genova, sono stati messi a fuoco alcuni temi utili a chiarire le specifiche

competenze e a sviluppare piste per consolidare la collaborazione: responsabilità e competenze dei servizi sociali e dell'autorità giudiziaria nella tutela dei minori e nell'affidamento familiare; i "tempi" dell'affido, gli aspetti procedurali e di sostanza nei percorsi di tutela e di affidamento familiare; servizi e magistratura di fronte alle diverse "tipologie" di affido.

#### *Iniziative regionali e interregionali*

Una serie di iniziative regionali e interregionali di presentazione e scambio di esperienze sono state organizzate con la finalità di favorire la conoscenza e la costruzione di reti di comunicazione e collaborazione stabili e durature. Gli incontri regionali, rivolti agli operatori di una o più regioni limitrofe, aperti anche alle associazioni, al privato sociale ed alle famiglie della stessa, sono stati finalizzati a fare il punto sull'affidamento familiare nel territorio di riferimento e sull'attuazione della relativa normativa regionale, a favorire il confronto sui punti di forza e di criticità del proprio lavoro e promuovere la conoscenza delle buone prassi locali, a conoscere esperienze maturate in altre realtà. Gli scambi interregionali, nei quali gli operatori di una regione (o di uno o più limitrofi servizi locali) si sono affiancati per alcuni giorni ad operatori di un'altra realtà territoriale (e viceversa), partecipando ad attività e iniziative realizzate dalla realtà ospitante, sono stati orientati allo stimolo, al confronto e allo scambio in merito ai diversi modelli organizzativi e operativi, al sostegno e all'accompagnamento delle famiglie affidatarie, al raccordo e al lavoro di rete.

Il convegno regionale realizzato il 28 gennaio 2010 a Roma Verso le linee guida regionali per l'affidamento familiare, ha inteso affrontare le complessità derivanti dall'eterogenea applicazione dell'istituto nelle differenti realtà territoriali. L'evento ha rappresentato per operatori ed esperti del settore un'occasione per discutere insieme su: stato di attuazione della normativa regionale di riferimento, analisi della realtà dell'affido familiare sui territori specifici, confronto tra operatori su punti di forza e criticità del lavoro, promozione e scambio delle buone prassi, conoscenza e approfondimento di esperienze maturate in realtà differenti. Il convegno regionale è stato, da un lato, l'occasione per rispondere alle istanze di omogeneizzazione, razionalizzazione e diffusione delle buone prassi in tema di affidamento familiare, dall'altro, ha rappresentato il punto di avvio di un processo di definizione delle linee guida regionali per l'affido che passi attraverso la condivisione delle migliori procedure, prassi e metodologie attivate nella regione e definite in sinergia con il livello operativo – metodologico rappresentato dagli operatori territoriali.

Il Convegno regionale Un percorso nell'affido in Molise del 12 marzo 2010, ha visto il coinvolgimento di circa 200 partecipanti tra amministratori, assistenti sociali, psicologi, privato sociale e studenti del territorio regionale e ha offerto l'opportunità di scambiare buone prassi ed esperienze significative con i referenti provenienti dalla Regione Abruzzo. È stato, inoltre, l'occasione per presentare agli amministratori e agli operatori del territorio la direttiva regionale sull'affidamento familiare di minori.

Mettere a confronto le esperienze già consolidate in diverse realtà italiane, scambiarsi idee e opinioni, unificare i linguaggi degli operatori del settore: queste le finalità dell'incontro regionale sul tema Le buone prassi dell'affido familiare che si è tenuto a Potenza il 16 e 17 marzo 2010, su iniziativa della Provincia di Potenza, nell'ambito del progetto nazionale di promozione dell'affidamento familiare "Un percorso nell'affido". Questo è uno dei molteplici incontri regionali rivolti agli operatori sociali e finalizzati ad analizzare la realtà dell'affidamento familiare nel territorio di riferimento, fare il punto sullo stato di attuazione della relativa normativa regionale, favorire il confronto fra gli operatori e conoscere le esperienze maturate in altre realtà italiane individuate come esempio di buone prassi. La Provincia di Potenza è attiva da anni in materia di affidamento familiare attraverso il Centro affidi, istituito nel 2003, nell'ambito dei Servizi sociali della Provincia

in collaborazione con il Tribunale per i minorenni di Potenza e l'associazione Ponte famiglie affidatarie. Una sorta di rete interistituzionale in difesa dell'infanzia, nell'ambito della quale la Provincia gioca un ruolo fondamentale all'interno di un proprio modello strategico relazionale che vede l'ente lavorare in stretta sinergia con altre istituzioni, autorità giudiziaria, operatori e associazioni.

La giornata organizzata insieme alla Provincia di Bologna, "I volti dell'affidamento familiare e del sostegno alla genitorialità in Emilia-Romagna", è stata un'occasione per diffondere e condividere, con i diversi protagonisti interessati alla tematica, alcune riflessioni e conoscenze circa lo stato dell'arte dell'affido familiare in Emilia-Romagna. L'intento, nel parlare di affido, è stato quello di volgere lo sguardo al tema più ampio del sostegno alla genitorialità, alle sperimentazioni e buone prassi in corso, agli interventi di promozione di una comunità accogliente e solidale.

La prima fase degli scambi inter-regionali fra Piemonte e Veneto si è svolta a Biella il 20 e 21 ottobre 2010 tra il Servizio Affidi del Consorzio I.R.I.S. e i Servizi Tutela e Casf ULSS 5 Ovest Vicentino e CASF ULSS 13 Mirano. Nel corso della prima giornata sono stati presentati il modello operativo, le modalità organizzative, le modalità di conoscenza/valutazione delle famiglie affidatarie, gli strumenti in uso e i dati statistici del servizio ospitante. Di seguito, uno scambio e confronto di esperienze sul tema affidi parentali, a partire dalla presentazione di un caso specifico. Durante la seconda giornata, nel corso della mattinata gli operatori dei servizi ospitati hanno fatto la conoscenza del Centro per le famiglie "Il Patio", mentre nel pomeriggio si è realizzato uno scambio di esperienze sul tema affidi difficili (10-13 anni e 14-18anni) e affidi oltre i 18 anni. La fase piemontese degli scambi inter-regionali, si è conclusa il 22 ottobre a Torino, presso la Direzione Regionale Politiche Sociali e Politiche per la Famiglia, con la presentazione del Tavolo di Coordinamento Affidi della Provincia di Torino, del Progetto Neonati del Comune di Torino e con la restituzione degli esiti dello scambio. La seconda fase degli scambi interregionali fra Piemonte e Veneto si è svolta, invece, a Vicenza e Bassano del Grappa dal 30 novembre al 3 dicembre 2010. L'articolazione delle giornate di scambio ha previsto in apertura la discussione su una tematica specifica, l'esperienza di affidi di piccolissimi (0-3 anni) il 01/12 e la gestione della conclusione dell'affido e il dopo affido, la formazione e la valutazione delle famiglie aspiranti all'affido il 2/12, seguita dalla presentazione di relative esperienze e progetti attivi presso i servizi ospitanti: il CASF ULSS 1 "Belluno", CASF ULSS 3 "Bassano del Grappa", CASF ULSS 4 "Alto Vicentino", CASF ULSS 5 "Ovest Vicentino", CASF ULSS 6 "Vicenza". La fase veneta degli scambi interregionali, si è conclusa il 3 dicembre a Vicenza; dopo i saluti e gli interventi istituzionali sono stati presentati il progetto della Regione Veneto "I bambini piccoli nel sistema di protezione e cura", le linee guida regionali del Veneto sull'Affido e il sistema Gemini e, al termine, la valutazione conclusiva dell'attività svolta.

Nei giorni 18 e 19 marzo 2010 ha preso avvio un miniciclo interregionale che ha visto coinvolti gli operatori delle regioni Toscana, Umbria e Marche. Nel corso del primo incontro, realizzato presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze, si è discusso della situazione e delle esperienze dell'affido in Toscana, con particolare riferimento alla cornice normativa e ai servizi di sostegno. È stato realizzato anche un confronto tra gli operatori e una visita al Centro affidi di Firenze, del quale sono state illustrate attività e organizzazione. I successivi appuntamenti, realizzati ad Ancona il 25 e il 26 marzo e a Perugia il 15 e il 16 aprile, sono stati orientati allo stimolo al confronto e allo scambio tra gli operatori in merito ai diversi modelli organizzativi e operativi, al sostegno e all'accompagnamento delle famiglie affidatarie, al raccordo e al lavoro di rete.

## 2.2 L'opuscolo "Un percorso nell'affido"

Nell'ambito del progetto è stata avviata, inoltre, una campagna nazionale di promozione dell'istituto dell'affidamento familiare. A tale proposito è stato realizzato l'opuscolo informativo "Un percorso nell'affido" con lo scopo di sensibilizzare in merito all'istituto dell'affidamento familiare e per offrire notizie, indicazioni e risposte sul tema proposto. Allegato ai principali quotidiani nazionali e presentato in anteprima alla Conferenza nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza "Il futuro dei bambini è nel presente" a Napoli nel mese di novembre 2009, le ventidue pagine dell'opuscolo sono divise in due parti: nella prima, le "Domande frequenti", si forniscono risposte chiare e sintetiche agli interrogativi più comuni che riguardano l'affido, la seconda sezione fornisce invece le informazioni pratiche sull'affidamento, esponendo i diritti di cui usufruiscono le famiglie affidatarie, compresi quelli relativi all'assistenza sanitaria, alla scuola e alla possibilità di espatrio. Allo scopo di informare e sensibilizzare il maggior numero di persone sull'affidamento familiare, per offrire notizie, indicazioni e risposte alle possibili domande su questo strumento di tutela e di promozione del bambino, ancora oggi è in corso una capillare distribuzione su tutto il territorio italiano presso comuni, servizi territoriali, centri per l'affido.

## 2.3 Mappatura e Banca dati affido

Tra le attività previste dal progetto, è stata promossa la realizzazione di una Banca dati nazionale dei centri ed esperienze sull'affido, attraverso la quale è possibile effettuare ricerche su base territoriale utili per le famiglie interessate ad attivare percorsi di affido familiare, e funzionali ad individuare i centri pubblici o privati che si occupano di affidamento ed i progetti realizzati in ciascuna regione. I centri o servizi affido sono realtà che attraverso operatori professionali e dedicati si occupano di promuovere iniziative di sensibilizzazione e orientamento delle persone per favorire la diffusione della cultura dell'accoglienza, valutare l'effettiva disponibilità delle persone interessate all'affido attraverso un lavoro di informazione e formazione individuale e/o di gruppo riguardo aspetti giuridici, sociali e psicologici dell'affidamento, abbinare ovvero individuare una corrispondenza tra i bisogni del bambino e le capacità/risorse della famiglia affidataria, sostenere e accompagnare le famiglie affidatarie prima e durante l'affido, formare gli operatori dei servizi stessi.

Le informazioni presenti in banca dati si basano su una ricognizione promossa nel 2007 dall'allora Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali nell'ambito del Coordinamento Interregionale Politiche Sociali - Gruppo Minori e responsabilità familiari. Attraverso il sostegno delle Regioni sono stati rilevati i soggetti e le attività che vengono svolte in ambito regionale a favore dell'affido, distinguendo l'attività dei centri o dei servizi per l'affidamento familiare da quelle più generali che possono essere realizzate a favore dell'affido da enti o servizi. Per consentire una comparazione con i dati raccolti dal sistema statistico nazionale e dalle rilevazioni regionali e per favorire una condivisione di linguaggi e definizioni comuni, le tipologie dei servizi/centri affido presenti in banca dati fanno riferimento al Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali (2009), elaborato dal CISIS (Coordinamento tecnico interregionale per le politiche sociali).

Le esperienze selezionate e rintracciabili nella banca dati come buone pratiche, sono esempi di progetti particolarmente significativi per l'impostazione e gli obiettivi e che si ritiene utile diffondere e rendere disponibili per tutti gli operatori e le famiglie interessate. I progetti sono stati scelti in base a: le problematiche affrontate; la trasferibilità dell'esperienza in altri contesti territoriali; la dimensione della governance locale; la continuità nel tempo; la partecipazione di bambini e adolescenti; la valutazione di esito degli

interventi. La ricognizione è stata preparata nell'ambito del Gruppo tecnico nazionale e si è svolta su quattro specifici ambiti d'intervento: adozione nazionale e internazionale; affidamento familiare, interventi residenziali, interventi territoriali e/o domiciliari per prevenire l'allontanamento dal nucleo familiare di origine.

### 3. Le "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare"

Le "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" sono la sintesi e la messa a sistema di tutto il lavoro realizzato e di tutti i contenuti emersi durante i seminari tematici, gli incontri regionali e gli scambi interregionali descritti precedentemente. Questo lavoro mette a frutto riflessioni e stimoli emersi dai diversi attori istituzionali e del terzo settore che hanno preso parte al progetto "Un percorso nell'affido". L'obiettivo è quello di indirizzare, sostenere e disciplinare l'affidamento come modalità, condivisa e omogenea a livello nazionale, di tutela, protezione e intervento in favore del minore. Per il loro carattere di raccomandazione tecnico-politica le "Linee di indirizzo" sono destinate principalmente ai decisori e agli amministratori.

Innovativa è la metodologia adottata: ogni argomento è introdotto da una motivazione/obiettivo che offre una cornice di contesto utile a giustificare le raccomandazioni e azioni successivamente individuate; per ciascun tema di approfondimento è stata individuata almeno una raccomandazione, formulata in forma "dimostrativa" o come una "tesi" positiva e propositiva; per ogni raccomandazione vengono esplicitate una o più azioni/indicazioni operative che declinano in maniera dettagliata gli strumenti operativi o la metodologia da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi prima richiamati.

In questa prospettiva è stata individuata una struttura di indice suddivisa per tre macroaree: i soggetti e il contesto; le caratteristiche e le condizioni per l'affidamento familiare; il percorso di affido. I temi affrontati trattano in maniera trasversale l'organizzazione dei servizi, gli strumenti e i rapporti con l'autorità giudiziaria.

Il primo capitolo pone particolare attenzione alla definizione di affidamento familiare e all'individuazione dei soggetti coinvolti, in quanto ogni affido nasce ed è reso possibile dal coinvolgimento di più attori, ciascuno dei quali svolge un ruolo preciso all'interno del progetto: il bambino e la sua famiglia di origine, la famiglia affidataria, le associazioni e le reti di famiglie, il territorio. L'obiettivo del primo capitolo è il tentativo di trovare una definizione comune dei soggetti coinvolti dall'istituto dell'affidamento familiare e di individuare azioni di supporto a ciascuna categoria di attori nonché forme di coordinamento per la facilitazione della costruzione di reti tra servizi, famiglie e associazionismo. La disamina precisa dei soggetti coinvolti e l'individuazione di azioni a supporto di ciascuna categoria costituisce un lavoro di eccellenza di cui non si hanno esempi prima di questo esercizio.

Per dettagliare maggiormente quanto anzidetto si evidenzia per ciascun capitolo, un esempio.

*Raccomandazione: Considerare l'affidamento familiare, nelle sue diverse forme, uno strumento privilegiato per prevenire l'allontanamento di un bambino dalla propria famiglia.*

**AZIONE/INDICAZIONE OPERATIVA 1** Si promuovono e sostengono forme di affidamento che non implicano la separazione del bambino dalla sua famiglia: dalle varie

forme di solidarietà interfamiliare all'affidamento familiare diurno o residenziale part time.

AZIONE/INDICAZIONE OPERATIVA 2 Negli eventi di informazione e sensibilizzazione sull'affidamento familiare si valorizzano e propongono forme di affidamento familiare diurno o a tempo parziale come percorso di avvicinamento all'affidamento familiare residenziale per le famiglie disponibili.

Il secondo capitolo descrive le caratteristiche dell'istituto dell'affidamento familiare e le diverse tipologie di affido, in quanto le differenti condizioni e situazioni dei minori e delle loro famiglie in gravi difficoltà rendono non solo opportuno ma anche necessario prevedere una pluralità di forme di affidamento al fine di rispondere in modo eterogeneo, flessibile e modulare ai bisogni diversi e in evoluzione. Lo scopo è fornire agli operatori, in un contesto normativo in cui le forme di accoglienza non vengono dettagliate, criteri che permettano di distinguere tra quelle che possono ricondursi all'istituto dell'affidamento familiare e le forme spurie che solo nominalmente possono essere ricondotte all'affido, in quanto sostanziano un intervento di accoglienza diverso.

*Raccomandazione: Nel determinare la pertinenza della collocazione di ogni bambino in affidamento familiare vanno sempre contestualmente valutate le condizioni che rendono possibile il buon esito della scelta, che sono per lo più riferite al processo di intervento e quindi garantite dal Progetto di Affidamento, cioè dall'insieme delle risorse messe a disposizione nel contesto di vita del bambino, e quindi dalla appropriatezza degli interventi. È stato dimostrato che una molteplicità di collocamenti esterni alla famiglia ha un impatto negativo sullo sviluppo del bambino, in maniera tanto più forte quanto più sono piccoli.*

AZIONE/INDICAZIONE OPERATIVA 1 Al fine di garantire soddisfazione ai fondamentali bisogni del bambino, si opera sin dall'inizio una valutazione globale e approfondita (assessment) della sua situazione, della sua famiglia, del suo ambiente sociale e delle relazioni fra questi mondi, in termini sia di criticità cui far fronte sia di risorse da attivare.

Infine, il terzo capitolo focalizza l'attenzione sul percorso di affido a partire dalla promozione e dall'informazione che hanno l'obiettivo di stimolare e far maturare nuove risorse familiari disponibili a realizzare progetti di affidamento familiare e di ampliare la consapevolezza e la conoscenza rispetto a cosa sia esattamente questo istituto e su come funzioni. Il capitolo intende dare ampio spazio ai processi del percorso di affido sottolineando l'indispensabile attenzione a tutti i passaggi che lo costituiscono, offrendo una visione complessiva e puntuale di come, in concreto, possa essere progettato, costruito, realizzato e concluso l'affidamento familiare.

*Raccomandazione: Pianificare gli interventi di sensibilizzazione e promozione, a livello territoriale, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, curando in particolar modo il coinvolgimento di tutti gli attori pubblici e privati e stimolando la creazione di reti e di collaborazioni interistituzionali, in fase di pianificazione, di attuazione e di valutazione.*

AZIONE/INDICAZIONE OPERATIVA 1 Si utilizzano strumenti condivisi e partecipati finalizzati:

- alla definizione del fabbisogno informativo-comunicativo sulla base dei risultati delle analisi di contesto;

- alla adozione di un Piano di interventi che abbia una valenza temporale almeno biennale e che contenga la chiara individuazione della quantità di risorse finanziarie da dedicare a ciascuna delle azioni;
- al monitoraggio e alla valutazione degli interventi realizzati.

Le “Linee di indirizzo” sono state approvate con un accordo in Conferenza Unificata. Al di là della valenza specifica per una pratica dei servizi così delicata quale quella dell’affido, si tratta di un accordo di portata storica per il sistema dei servizi sociali. Con la riforma del Titolo V della Costituzione e con la competenza esclusiva delle Regioni sulla materia, il sistema è infatti rimasto orfano di strumenti di indirizzo e coordinamento a livello nazionale. Peraltro, lo strumento immaginato dal legislatore costituzionale per garantire uniformità di trattamento sul territorio – la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, rimasta l’unica competenza dello Stato – non ha trovato per ora ancora sostanziale applicazione, fondamentalmente per l’assenza di risorse adeguate atte a garantire diritti esigibili o livelli di copertura territorialmente adeguati dei servizi. Da questo punto di vista, per quanto evidentemente con una portata molto più limitata e molto meno inderogabile dei livelli essenziali, le “Linee di indirizzo” comunque rappresentano un potente strumento di orientamento nazionale delle pratiche dei territori, cui non solo gli amministratori possono far riferimento, ma anche i cittadini. Uno strumento che potrebbe utilmente essere adottato ad ampio spettro nel settore delle politiche sociali.

#### **4. Implementazione delle “Linee di indirizzo” e nuove prospettive**

Nel par. 010 delle nuove “Linee di indirizzo” si afferma che “Le Linee di indirizzo sono affidate ai territori per validarle nei contenuti e nella metodologia e per migliorarle attraverso un percorso di monitoraggio sull’applicazione e di confronto sugli esiti...”. Per le attività di coordinamento e supervisione dell’implementazione sperimentale delle “Linee di indirizzo per l’affidamento familiare” è stato sottoscritto un protocollo tra il Comune di Genova e l’Università di Padova, mantenendo in capo alla Cabina di regia il coordinamento e la supervisione della produzione dei materiali.

Tale piano di monitoraggio ha il fine di individuare, al momento della messa alla prova con il piano dell’intervento, punti di forza e criticità delle “Linee di indirizzo”, di cui tener conto in una eventuale fase di revisione. Tale individuazione avverrà grazie all’affiancamento puntuale del Gruppo scientifico dei servizi di tre ambiti territoriali, lungo tutto il tragitto della prima attuazione delle azioni principali previste dalle “Linee di indirizzo” stesse.

I criteri di inclusione riguardano servizi che nel proprio ambito territoriale sono titolari della funzione di protezione e cura nei confronti dei bambini e dei ragazzi e della funzione relativa all’affido familiare e che rappresentano, almeno in parte, il territorio nazionale per quanto riguarda la distribuzione geografica (Nord, Sud, Centro), gli assetti organizzativi e gestionali (gestione del Comune, dell’Azienda sanitaria, del Consorzio, della Provincia, ecc.) e la distribuzione della popolazione (Comune di grandi, medie e piccole dimensioni); inoltre verranno presi in considerazione servizi che possono disporre di un nucleo interdisciplinare di professionisti sufficientemente stabile e del tempo necessario per partecipare alle attività formative previste dalla sperimentazione e che possono fare riferimento a una o più organizzazioni di famiglie affidatarie; sarà necessario che nei servizi selezionati siano direttamente coinvolti il livello politico e il livello dirigenziale per quanto riguarda le attività di loro competenza.

Il progetto sarà realizzato da una o più équipe multidisciplinari e integrate (EEMM), a seconda del numero delle famiglie prese in carico. Tali équipe sono responsabili della realizzazione e del coordinamento del programma per tutta la sua durata, sono costituite da: il case-manager; operatori del servizio Protezione e tutela; operatore/i del Centro per l'affido familiare; assistenti sociali dei comuni di residenza dei bambini coinvolti; pediatra di famiglia; eventuale referente dell'Autorità giudiziaria.

*Il "Sussidiario per l'affidamento familiare"*

Al momento il progetto "Un percorso nell'affido" vede impegnati i componenti della Cabina di regia ed un gruppo di esperti nella stesura del "Sussidiario per l'affidamento familiare", affidata all'Università di Padova, una pubblicazione che, oltre a far memoria degli eventi realizzati nei precedenti anni, rappresenti un riferimento culturale e operativo di livello nazionale rispetto ai temi affrontati.

I due documenti rappresentano due diversi livelli di "raccomandazioni": il livello tecnico-politico (le "Linee di indirizzo") e il livello operativo-gestionale (il Sussidiario), pertanto le "Linee di indirizzo" sono destinate principalmente ai decisori e agli amministratori, il "Sussidiario" agli operatori del pubblico e del privato sociale e alle reti/associazioni di famiglie affidatarie e a tutti coloro, che a diverso titolo, si occupano di affidamento familiare. Entrambi i testi raccolgono i documenti e le esperienze della Banca dati dei servizi per l'affido, tutti i contributi raccolti in occasione dei seminari nazionali, degli scambi interregionali e dei convegni regionali realizzati nel corso degli anni 2009 e 2010, la normativa nazionale e regionale di riferimento e la "letteratura" di riferimento. Per quanto concerne il "Sussidiario", diversamente dalle "Linee di indirizzo", il contenuto principale è rappresentato dall'estensione, l'ampliamento e il sostegno dei concetti e degli orientamenti espressi con le "Linee di indirizzo".

In questa prospettiva è stata individuata un'unica struttura per i due documenti, e il Sussidiario ricalcherà l'impostazione dell'indice delle "Linee di indirizzo" per le tre macroaree che sono state individuate: i soggetti e il contesto, le caratteristiche e le condizioni per l'affidamento familiare, il percorso di affido. I temi affrontati spaziano, quindi, dalla diversità degli affidamenti possibili all'organizzazione dei servizi, dalla regolamentazione e programmazione ai rapporti con l'autorità giudiziaria, dalle esperienze dei territori agli strumenti operativi. Esso si sviluppa a partire dai materiali prodotti nel Progetto Nazionale "Un percorso nell'Affido" e con la specifica intenzione di diffondere e valorizzare tali materiali.

Il lavoro potrà contenere box e/o schede di approfondimento contrassegnati in modo diverso a seconda che facciano riferimento a: buone pratiche e metodologie di intervento, strumenti, esperienze, ricerche scientifiche e letteratura di approfondimento (nazionale e internazionale), testimonianze, punti di vista, atti normativi, regolamenti inter-istituzionali, protocolli operativi, ecc., materiali e strumenti vari per la formazione delle famiglie, bibliografie e filmografie per bambini, adolescenti, genitori, operatori, insegnanti.

PAGINA BIANCA

## Capitolo 6

### I diritti dei bambini e delle famiglie nel quadro delle risorse disponibili

#### 1. Risorse per garantire la cura e la protezione dei bambini e dei ragazzi

Qualsiasi ragionamento sul bisogno di risorse per le politiche di tutela e promozione dell'infanzia e dell'adolescenza deve muovere dall'assunto che si lavora per garantire relazioni familiari significative, adeguate cioè alle fasi di crescita e sviluppo: si tratta di obiettivi ormai consolidati nell'ambito dei servizi sociali e sociosanitari degli enti pubblici, avvezzi a porre al centro dei loro interventi i diritti del minore e a correlarli al diritto di ogni famiglia in difficoltà a essere sostenuta e accompagnata in un processo di ri-appropriazione delle proprie funzioni.

L'individuazione puntuale degli interventi, dei servizi e delle prestazioni che è possibile rivolgere al minore, alla famiglia d'origine, alle comunità, alle famiglie accoglienti, a tutti quei soggetti insomma che intervengono nei processi di tutela, è scaturita dalla cornice normativa rappresentata dalle leggi 328/2000 e 149/2001. Il livello di codifica più evoluto è rappresentato dal Nomenclatore interregionale, strumento tecnico di notevole rilievo volto a garantire una sufficiente e condivisa corrispondenza tra gli interventi dell'area sociale e sociosanitaria integrata e il modo con cui gli stessi vengono definiti. Una sorta di mappa per le varie forme con cui si articolano e si calano nell'operatività dei servizi le azioni di cura e protezione per i minori e gli interventi di sostegno e recupero delle famiglie in difficoltà; l'universo di riferimento, insomma, per chi è chiamato a programmare le politiche e le azioni rivolte all'infanzia e alle famiglie, a oggi l'unico strumento tecnico trasversale in grado di rappresentare i livelli di servizio cui tendere. Per questi attributi non è esercizio sterile riportare l'attenzione sui numerosi e diversificati punti in cui il Nomenclatore espone tutta la possibile gamma di interventi e servizi, che emergono privi di quell'astrazione teorica insita, necessariamente, nelle affermazioni di principio contenute nella legge.

#### 2. Servizi e strutture area minori e famiglie<sup>162</sup>

D3	Servizio per l'affidamento dei minori	Attività di supporto per favorire l'accoglienza di un minore in un nucleo familiare qualora la famiglia di origine sia momentaneamente impossibilitata a provvedervi in modo adeguato, anche in collaborazione con l'Autorità giudiziaria.
D4	Servizio per l'adozione nazionale e internazionale di minori	Attività volta a proteggere e tutelare la crescita del minore in stato di abbandono attraverso l'accoglienza definitiva in un nucleo familiare.
D5	Servizio di mediazione familiare	Servizio di sostegno alla coppia in fase di separazione o già separata, con figli minori.
D6	Interventi di sostegno alla genitorialità	Interventi di sostegno alle funzioni genitoriali (anche attraverso colloqui, incontri, titoli sociali...).

<sup>162</sup> *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, versione 2009 elaborato dal Cisis (Centro interregionale per il sistema informativo statistico) per la Commissione politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome (in corso di revisione).

F1	Sostegno socio-educativo scolastico	Interventi mirati a favorire il processo di integrazione nelle strutture educative e scolastiche dei minori con problemi sociali (in particolare dei ragazzi disabili e dei minori stranieri).
F2	Sostegno socio-educativo territoriale o domiciliare	Interventi di sostegno destinati ai soggetti a rischio di emarginazione e alle relative famiglie, erogati a domicilio, in strutture o in luoghi di aggregazione spontanea, per il raggiungimento della massima autonomia personale e sociale.
IB5	Contributi economici per l'affidamento familiare di minori	Contributi in denaro alle famiglie che accolgono temporaneamente minori con problemi familiari.
IC5	Contributi economici a integrazione del reddito familiare	Sussidi economici, anche una tantum, a integrazione del reddito di persone bisognose.
1	Comunità familiari per minori	Presidio residenziale che accoglie minori di anni 18 e che si caratterizza per la convivenza continuativa e stabile di un piccolo gruppo di minori con due o più operatori specializzati, che assumono ruoli identificabili con figure genitoriali di riferimento in un percorso socioeducativo, nel rispetto dei bisogni e delle esigenze rispondenti alle varie fasce di età.
2	Comunità socio educative per minori	Presidio residenziale a carattere educativo, rivolto prevalentemente a preadolescenti e adolescenti sprovvisti di figure parentali idonee a seguirli nel processo formativo. L'assistenza è fornita da educatori professionali che esercitano in quel contesto la loro specifica professione in forma di attività lavorativa. Ogni educatore esercita la propria funzione su un piccolo gruppo di ospiti (generalmente inferiore a 12) ed è tenuto a rispettare dei turni lavorativi che garantiscano la presenza costante di almeno un adulto per ogni gruppo di minori.
3	Alloggio ad alta autonomia	Presidio residenziale di ridotte dimensioni, a bassa intensità assistenziale, accoglie ragazzi con gravi problemi di relazione con le famiglie, o privi delle stesse, senza valide figure di riferimento e bisognosi di un nuovo rapporto affettivo ed educativo. Accoglie minorenni alle soglie della maggiore età, o giovani adulti (fino a 21 anni) che presentano disagi esistenziali e nevrosi del carattere (disturbo alimentare, disturbo comportamentale, disturbo del carattere, alcolismo, invalidità, cronicità...), sintomatologia che evidenzia la necessità di un programma di emancipazione dalla famiglia di origine.
4	Servizi di accoglienza per bambino genitore	È una struttura di accoglienza a tutela del nascituro o del bambino e del suo genitore. Ospita di norma nuclei formati dal bambino e dal suo genitore. È caratterizzata dalla presenza di educatori professionali e dalla presenza di spazi idonei per i nuclei accolti.
5	Strutture di pronta accoglienza per minori	È una struttura residenziale, per minori in situazioni di emergenza, che provvede alla tempestiva e temporanea accoglienza di essi quando si trovano in situazione di abbandono o di urgente bisogno di allontanamento dall'ambiente familiare. Il limite massimo dei minori può essere temporaneamente elevato qualora sia necessario accogliere ragazzi per i quali non sia momentaneamente possibile una alternativa.
6	Comunità multiutenza	È una struttura residenziale con il compito di accogliere persone prive di ambiente familiare idoneo, tra cui temporaneamente anche bambini e adolescenti di età compresa tra 0 e 17 anni.
7	Comunità educativo e psicologica	Comunità caratterizzata per la capacità di accoglienza di minori in condizioni di disagio, con gravi problemi comportamentali o patologie di carattere psichiatrico. La comunità fornisce prestazioni psicoterapeutiche. Si caratterizza per essere a integrazione sociosanitaria.

### 3. Risorse in assenza dei livelli essenziali

Uno sforzo importante quello del Nomenclatore che consente tra l'altro di effettuare comparazioni tra i vari sistemi di protezione locali. A fronte di una siffatta classificazione degli interventi e dei servizi, incide maggiormente il vuoto lasciato dalla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio

nazionale. Tale competenza, come è noto, è rimasta in capo all'autorità centrale all'indomani della riforma del titolo V della Costituzione che nel 2001 ha riconosciuto alle regioni la potestà legislativa esclusiva in materia di politiche sociali.

L'inadempimento su questo versante ha di fatto allontanato la possibilità di uniformare in un quadro nazionale certo e sostenibile le politiche sociali in senso lato e quindi anche quelle dedicate allo sviluppo e al sostegno dei bambini e dei ragazzi.

Le conseguenze di segno negativo sono ormai ampiamente documentate e denunciate; preme qui ricordare tra queste quelle che hanno maggiormente messo – e ancora mettono – a dura prova la tenuta dei servizi degli enti locali:

- il proliferare di sistemi di tutela diversificati e distinti, con una forte frammentazione e disuguaglianza regionale e locale;
- la mancanza di una base certa e stabilizzata di finanziamento, con la conseguente marginalizzazione di queste tematiche e l'erosione sistematica del fondo sociale.

A ben guardare si tratta di due caratteristiche che rendono peculiare il sistema delle politiche sociali rispetto al mondo della sanità e che espongono i diversi settori di cui tali politiche si compongono a gravi rischi di indebolimento e possibile invisibilità. In sostanza l'elenco delle prestazioni necessarie a fronteggiare, a norma di legge, le situazioni di difficoltà delle famiglie, l'allontanamento dei bambini o ad attuare interventi per il ritorno in famiglia, se si è dovuto predisporre l'allontanamento, non possono costituire diritti soggettivi, garantiti dal nord a sud della Penisola.

La disomogeneità è il *leitmotiv* delle misure di sostegno all'attuazione dei diritti dei minori, con perverse dinamiche nell'organizzazione e nell'offerta dei servizi sul territorio nazionale. Si è, sempre più, resa evidente la diversificazione in materia di politiche sull'infanzia e l'adolescenza a livello delle singole regioni che spesso si traduce in una disuguaglianza nelle opportunità di benessere dei bambini e degli adolescenti. Risulta, infatti, da studi di settore<sup>163</sup>, che prendono in considerazione anche gli aspetti del benessere, che a fronte di una marcata differenza su alcuni indicatori specifici tra regioni del centro nord e del sud, persistono criticità diffuse se si analizzano le singole dimensioni del benessere per le quali nessuna regione si posiziona mai allo stesso livello. Questa tendenza è confermata indirettamente anche guardando ai dati della spesa pro capite sociale dei Comuni a favore dell'infanzia (famiglie e minori) per la quale spiccano ad esempio i 226 euro dell'Emilia-Romagna rispetto alla media nazionale di 99 euro.

La forte disomogeneità regionale sulle politiche e le misure di sostegno ai diritti dei bambini e degli adolescenti è emersa anche in fase di raccolta dei dati finalizzati al lavoro di monitoraggio del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva condotto nel 2012. Pur nella evidente incompletezza delle informazioni raccolte, sotto la voce delle risorse regionali dedicate per gli anni 2010 e 2011 paiono riscontrabili divari preoccupanti considerato lo scenario generale di progressiva riduzione del fondo nazionale delle politiche sociali e dei diversificati sistemi di welfare regionali.

<sup>163</sup> Belotti, V., *Un quadro comparativo della disuguaglianza regionale nel benessere dei bambini e dei ragazzi*, in Belotti, V., Moretti, E., *L'Italia "minore". Mappe e indicatori sulla condizione e disuguaglianza nel benessere dei bambini e dei ragazzi*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2011, p. 111-144 (Questioni e documenti, n. 51).

#### 4. Risorse: il trend del Fondo nazionale delle politiche sociali

È noto come la stagione dei finanziamenti riservati all'attuazione dei diritti dei minori aperta con la legge 285/1997 sia definitivamente tramontata (a eccezione dei fondi ancora oggi assegnati alle 15 città riservatarie); l'introduzione del Fondo nazionale politiche sociali (Fnps) istituito con la legge 328/2000 ha assolto, infatti, il compito di riunire le risorse derivanti dal finanziamento di specifiche leggi di ambito sociale settoriale e, pertanto, tale Fondo costituisce il parametro di riferimento anche per le misure e gli interventi necessari alla tutela dei diritti dei minori.

Le vicende che hanno contraddistinto il Fnps evidenziano una riduzione marcata a partire dal 2008, per arrivare al 2011 quando la consistenza di tale fondo è stata dimezzata rispetto al 2010: una situazione drammatica che si è ulteriormente aggravata con l'azzeramento dell'annualità 2012.

In questo quadro è intervenuta nel frattempo la legge 42/2009 e i relativi decreti attuativi con la previsione della soppressione di tutti i trasferimenti statali e regionali da sostituirsi con le entrate locali (federalismo fiscale). Si tratta a oggi di una ancora incompiuta riforma dello Stato in senso federalistico che non sembra risolvere, pur nella indicazione degli obiettivi di servizio e dei costi standard, le questioni di fondo relative alla certezza di risorse da dedicare al sostegno dei minori e delle famiglie.

Questo scenario sta alla base della posizione assunta dalla Conferenza unificata delle regioni e delle province autonome nel documento del 4 ottobre 2012<sup>164</sup> articolato intorno a una serie di considerazioni e di specifiche richieste indirizzate all'attenzione del Governo.

Partendo dalla preoccupazione della tenuta dei sistemi e dei servizi sociali territoriali, in particolare per l'annualità 2013, le regioni hanno richiamato l'attenzione su quattro proposte strettamente correlate tra le quali due di particolare rilevanza anche per l'attuazione delle politiche sui minori:

- la ridefinizione degli obiettivi di servizio per l'area sociale ai fini di riordinare e rilanciare gli interventi in una logica di anticipazione dei livelli essenziali delle prestazioni: tra questi obiettivi figurano, naturalmente, servizi e misure che interessano l'infanzia, la famiglia le persone e i nuclei fragili;
- la costituzione di un fondo unico non finalizzato per superare la frammentarietà e, spesso, il mancato coordinamento di finanziamenti di carattere sociale e garantire la corretta azione di programmazione dei livelli regionali.

Le richieste correlate riguardano quindi:

- il proseguimento del lavoro avviato per la definizione e l'approvazione degli obiettivi di servizio con la scelta di quelli da finanziare in via prioritaria;
- la ricostituzione a favore delle regioni di un fondo nazionale per le politiche sociali, che per l'annualità 2013 sia almeno pari al finanziamento 2009, e che risulti implementato con i vari e frammentati finanziamenti suddivisi fra politiche per la famiglia e pari opportunità.

Nella dimensione di denuncia che il documento, inevitabilmente, ha assunto, viene ricordato come la riduzione del 98% delle risorse nazionali a favore delle politiche sociali attribuite alle regioni (quadriennio 2009-2012), abbia messo a dura prova il sistema degli interventi e dei servizi che gli enti locali devono garantire a fronte di mancati trasferimenti.

<sup>164</sup> Cfr. Documento per un'azione di rilancio delle politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome del 4 ottobre 2012.

Tavola 1 - Spesa sociale e finanziamento statale dal 2009 al 2012

ANNO	SPESA sociale	Finanziamento statale
2009	6.987.759.161	7,42
2010	6.662.383.600	5,70
2011	6.362.483.600*	2,80
2012	5.492.483.600**	0,2

(\*) dato stimato da prime valutazioni sulla spesa sociale in base ai dati dell'indagine censuaria

(\*\*) dato stimato valutando la spesa di alcune Regioni nel primo semestre 2012

Per quanto riguarda la distribuzione della spesa tra le diverse aree di servizi quella inerente i minori e le famiglie è pari al 40,2% della spesa sociale totale ed è quella più alta tra i vari ambiti d'intervento.

Tuttavia, la spesa sociale dal 2009 al 2011 risulta in flessione per oltre mezzo miliardo di euro con un decremento marcato del finanziamento statale che dall'incidenza del 12% del 2007 è attestato sul 2,80% del 2011 (e che praticamente si è azzerato nel 2012).

Ne consegue che gli impegni finanziari direttamente assunti dalle regioni dai Comuni hanno consentito, almeno fino al 2011, la tenuta del sistema degli interventi e dei servizi, alla ricerca di una linea il più possibile in continuità con i finanziamenti delle annualità precedenti.

Negli ultimi anni si è registrata la tendenza all'istituzione e al sostegno di una serie di fondi diversi dal Fnps che tuttavia hanno toccato e attraversato le politiche sociali. È questo il caso, in particolare, dei fondi erogati dal Dipartimento per le politiche per la famiglia e dal Dipartimento per le pari opportunità: si è trattato di riserve di risorse con le quali le regioni hanno sostenuto progetti per lo sviluppo delle capacità genitoriali, per la prevenzione e la cura di forme di maltrattamento, abuso e violenza, per il sostegno alle famiglie numerose e per la gestione dei servizi per la prima infanzia.

Se da un lato questo filone di risorse ha portato linfa alle sempre più ridotte disponibilità delle regioni, dall'altro ha finito per alimentare la frammentarietà tipica, per le ragioni già evidenziate, dei 21 sistemi di welfare locale; infatti a fronte di una cornice nazionale vincolante sotto il profilo delle tematiche, ma debole in quanto a obiettivi condivisi, ogni regione è intervenuta secondo le priorità della propria programmazione, agendo tra l'altro, in ambiti nei quali le tematiche della tutela dei minori sono potute entrare solo in misura marginale.

Va considerata, infine, la difficoltà di operare in una logica di "messa a sistema" degli interventi attivati, derivanti piuttosto da azioni progettuali e come tali destinati a sopravvivere faticosamente una volta concluso il ciclo di finanziamento.

Tavola 2 - Quadro dei finanziamenti nazionali alle politiche sociali dal 2008 al 2011<sup>165</sup>

FONDI NAZIONALI	Finanziamenti 2008	Finanziamenti 2009	Finanziamenti 2010	Finanziamenti 2011
Fondo nazionale politiche sociali	670,70	518,20	380,20	178,50
Fondo naz. famiglia e servizi infanzia	197,00*	200,00*	100,00	25,00
Fondo politiche giovanili	----	-----	39,80	-----
Fondo pari opportunità	64,40	30,00	-----	-----
Fondo nazionale non autosufficienze	299,00	399,00	380,00	100,00(*)
Fondo sostegno affitti	205,60	161,80	143,80	32,90
TOTALE	1.436,70	1.309,00	1.043,80	336,40

\* comprensivo di 100,0 milioni per i servizi socio-educativi per la prima infanzia non rifinanziati dal 2010

(\*) solo dedicati all'assistenza domiciliare dei malati di SLA

## 5. Gli impegni delle Regioni

L'occasione del monitoraggio del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva condotto nel 2012 ha consentito di attivare una prima ricognizione sulle risorse con cui le regioni hanno finanziato le politiche e gli interventi sociali, sociosanitari ed educativi dei servizi territoriali a favore dei minori e delle famiglie, negli anni 2010 e 2011.

L'obiettivo perseguito è stato il collegamento tra la rilevazione dei programmi, degli interventi e delle azioni promosse dalle regioni secondo le direttrici del Piano di azione e la dimensione delle risorse disponibili.

Si è trattato di un tentativo importante, che tuttavia ha mostrato dei limiti e delle criticità, sia sotto il profilo della completezza delle informazioni, che dell'omogeneità e confrontabilità dei dati raccolti.

Le informazioni disponibili consentono al momento solo alcune considerazioni generali, che andrebbero meglio supportate da un'analisi più approfondita:

- la tendenza alla forte disomogeneità regionale sembra confermarsi anche in questa lettura del quadro complessivo delle risorse con cui le regioni hanno finanziato gli ambiti dei minori e delle famiglie, già evidenziata trattando del trend del Fondo nazionale politiche sociali;
- emerge lo sforzo di dare continuità alla programmazione e alle azioni locali attraverso la destinazione di fondi sociali regionali; infatti, oltre alle risorse indistinte, destinate a integrare il Fondo nazionale politiche sociali, diverse regioni hanno previsto ingenti stanziamenti dedicati all'ambito dei minori e delle famiglie.

Questa rilevazione sui fondi sociali da parte delle regioni meriterebbe di essere sviluppata e portata a sistema, anche per sopperire alla mancanza di strumenti di verifica delle modalità di utilizzo e dei risultati conseguiti a seguito della distribuzione dei fondi nazionali. Si tratterebbe, in sostanza, di introdurre un sistema di monitoraggio simile a

<sup>165</sup> Appendice al documento *La situazione delle politiche sociali in Italia*, approvato dalla Commissione politiche sociali delle regioni nella riunione del 18 aprile 2012.

quello già adottato per la spesa sociale dei Comuni, tale da favorire, pur nel rispetto dell'autonomia che contraddistingue l'azione delle regioni, un più efficace e oggettivo riscontro sulle politiche sociali e sui risultati prodotti. Si avverte anche la mancanza di un sistema informativo dei servizi sociali, pure previsto dalla legge 328/2000, che consentirebbe un'adeguata mappatura degli interventi e dei servizi erogati dalle varie regioni: senza tale strumento risulta difficile individuare i volumi di spesa sociale sostenuti dalle regioni ed è molto complesso ogni tentativo di comparare i diversi sistemi dei servizi regionali, anche per documentare le specificità esistenti.

Proprio rispetto al tema delle competenze specifiche e delle responsabilità che la normativa pone in capo alle regioni, la situazione di contrazione e incertezza delle risorse, nonché i vincoli imposti da alcune norme, come il patto di stabilità, solleva molti interrogativi su una delle funzioni principali dell'azione regionale: la programmazione sociale è strumento principe per la definizione degli obiettivi delle politiche e per la declinazione a livello territoriale degli interventi, con la conseguente finalizzazione delle risorse.

Questa funzione così vitale per l'effettiva realizzazione delle azioni sociali, tra cui quelle di tutela dei minori, rischia nella situazione attuale di essere vanificata o, nella migliore delle ipotesi, di essere limitata al solo mantenimento dei servizi fondamentali.

Programmare dal livello regionale significa predisporre obiettivi e azioni ai quali affiancare la quantificazione delle risorse che vadano a integrarsi con quelle, ben più consistenti, che i Comuni, protagonisti nell'erogazione degli interventi, destinano all'ambito sociale: allo stato attuale, le uniche fonti certe di finanziamento sono quelle regionali e comunali.

Dal punto di vista degli interventi normativi, che sono sopravvenuti negli ultimi anni su questo fragile scenario delle risorse sociali, va ricordata la legge attuativa del federalismo fiscale (L. 42/2009 e decreti attuativi), che prevede il finanziamento delle funzioni esercitate da regioni ed enti locali integralmente a carico di questi enti, con il mantenimento a livello nazionale di soli fondi perequativi.

Con questa previsione, ritorna più che mai rilevante la questione dei livelli essenziali e infatti i decreti attuativi della legge prevedono l'individuazione di livelli minimi di servizio da assicurarsi su tutto il territorio nazionale e da finanziarsi attraverso il principio dei costi standard. È auspicabile che il percorso di lavoro per la definizione di tali costi standard possa rappresentare il punto di partenza per l'individuazione e il finanziamento di livelli di servizio anche in ambito sociale.

## **6. La spesa sociale dei Comuni**

Affrontare il tema delle risorse destinate ai diritti dei minori ci porta, inevitabilmente, a considerare più da vicino l'impegno affrontato dai Comuni, enti cui il sistema giuridico pone in capo l'erogazione delle prestazioni sociali e l'organizzazione dei relativi servizi. Ne consegue che proprio loro sono i soggetti attivi dell'azione programmatica, alla quale concorrono fino a tradurre a livello locale gli obiettivi e gli indirizzi regionali.

La riduzione delle risorse e l'incertezza sul reperimento di nuovi fondi ha comportato un primo effetto generale in ordine alla programmazione del welfare territoriale, che si è tradotto nella contrazione degli spazi che le amministrazioni locali hanno dedicato alla programmazione.

Tentando di indagare quali siano state le misure sulle quali i Comuni si sono concentrati per contenere le spese, si ha la percezione che la scelta si sia orientata in particolare su tutta

quella sfera di welfare che riguarda la domiciliarità, l'orientamento e l'accesso ai servizi e gli interventi a carattere promozionale; tale considerazione trova parziale supporto negli esiti di una ricognizione condotta su alcuni territori lombardi e pubblicata di recente<sup>166</sup>. Concentrando l'attenzione sui diritti dei minori, va evidenziato il rischio concreto che i tagli incidano sull'area della prevenzione, del sostegno alla genitorialità e della promozione del benessere dei bambini e delle famiglie, con conseguenze pesanti sulla tenuta dei sistemi di protezione. La condizione che sembra attraversare trasversalmente le realtà comunali è quella dello sforzo condiviso per dare continuità al sistema dei servizi sociali, pur nel difficile contesto della riduzione dei trasferimenti, per consolidare il loro ruolo di enti erogatori e regolatori degli interventi e dei servizi e della variegata rete di soggetti pubblici e privati. In altre parole, si potrebbe affermare che la consapevolezza di un'impossibilità di tornare a situazioni pregresse stia stimolando alcune scelte per garantire un livello di tenuta della spesa il più possibile coerente con le annualità passate, quali l'attivazione di canali finora utilizzati di finanziamento (fondi europei, finanziamenti privati, fondi regionali straordinari...).

La rilevazione della spesa sociale dei Comuni, attivata annualmente attraverso l'Istat è attualmente l'unica fonte certa di dati di area socioassistenziale, controllati e validati a livello nazionale e quindi comparabili.

Da queste informazioni, si desume che la spesa sociale ha assunto da tempo un'importanza crescente nei bilanci comunali, a sostegno della funzione sociale che i Comuni sono chiamati a espletare. Nell'ultimo decennio, infatti, la funzione sociale dei Comuni si è andata irrobustendo fino ad assumere il valore del 16,6% della spesa corrente (risorse 2009)<sup>167</sup>, e posizionandosi al terzo posto tra le principali voci di spesa degli enti locali. Risulta estremamente interessante l'analisi del quadro complessivo delle fonti di finanziamento con le quali i Comuni sostengono la spesa sociale. I dati evidenziano che i Comuni finanziano questa voce di spesa per il 70% con risorse proprie; ben più distanziati sono i trasferimenti statali, che si attestano a una copertura di poco più del 16% della spesa, così come le regioni, che incidono con risorse proprie, pari al 14,9%.

**Tavola 3 - Le fonti di finanziamento dei Comuni\***

Ripartizioni geografiche	Fondo indistinto per le politiche sociali	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali	Fondi vincolati per le politiche sociali da Stato o UE	Altri trasferimenti da enti pubblici	Trasferimento fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli enti associativi
Nord-ovest	12,2	10,5	1,4	1,8	1,5	70,8	1,8
Nord-est	15,2	15,9	1,3	2	1,7	61,3	2,6
Centro	14,5	12,2	2,2	1,4	1,5	65,5	2,7
Sud	18,1	20,9	4,5	1,6	0,4	47,7	6,8
Isole	24,5	29,3	2,4	2	0,6	41,2	0
Italia	15	14,9	1,9	1,8	1,4	62,5	2,5

\* Tavola tratta da Ripensare allo sviluppo del welfare locale dal quadro attuale alle priorità di intervento future, CITTALIA, Fondazione Ancl ricerche, 2012

A fronte delle pur sintetiche considerazioni fin qui espresse è lecito chiedersi quali possano essere le condizioni ricorrenti per il mantenimento dei livelli dei servizi sociali che i Comuni devono assicurare.

<sup>166</sup> Ghetti, V., *Il welfare che verrà. Emergenziale, ripiegato sull'assistenza e di respiro corto?*, in «Prospettive sociali e sanitarie», n. 9/2012, p. 13 e segg.

<sup>167</sup> *Il quadro finanziario dei Comuni italiani: sintesi 2011*, Ifel, p. 12.

Possiamo al riguardo riferirci alla stima effettuata a settembre 2011 da Ifel<sup>168</sup>, in base alla quale si constata che per ottenere lo sforzo finanziario richiesto per il 2012 interamente da riduzioni di spesa, i Comuni dovrebbero tagliare la funzione sociale tra il 12,7% e il 13,5%, con sforbiciate tra gli 840 e i 900 milioni di euro.

Le conseguenze della contrazione della spesa potrebbero avere effetti particolarmente rilevanti sull'acquisto di prestazioni da terzi e sui contributi economici, nella consapevolezza che si tratterebbe di misure eventualmente ripristinabili con più facilità: nell'ottica degli interventi sulle famiglie e sui minori che qui interessano, è facile intuire un rischio di contrazione per tutta quella gamma di azioni di sostegno alla famiglia, attivate ad esempio attraverso contributi economici, o di forme di accoglienza in comunità, spesso gestite dal privato sociale.

### 7. Le risorse per la legge 285: opportunità e limiti

A fianco del fondo indistinto per le politiche sociali, si colloca il fondo istituito per l'attuazione della legge 285/1997, del quale, negli anni più recenti, hanno beneficiato le 15 città cosiddette "riservatarie". Si tratta quindi dell'unico fondo vincolato per l'infanzia e, come tale, va preso in considerazione nell'ambito di questa sintetica ricognizione.

La L. 285/1997 ha consentito la sperimentazione di attività di promozione e di sostegno in campo educativo e sociale e per lo sviluppo di servizi dedicati. Esaurita la spinta sperimentale che ha contraddistinto la fase iniziale, la legge si è andata configurando come lo strumento normativo e finanziario che ha favorito il consolidamento di alcuni dei servizi e degli interventi più strategici per i diritti dell'infanzia.

Tutto ciò premesso, pur nella positività rappresentata dal mantenimento di un fondo nazionale mirato per le politiche di promozione e tutela dei minori, non si può non tener conto del trend generale riscontrato anche su questo filone di finanziamento: i decreti di riparto considerati dal 2008 al 2011 mostrano una flessione da quasi 44 milioni di euro a poco più di 35 milioni.

I dati raccolti in occasione dell'ultimo rapporto sullo stato di attuazione della legge 285<sup>169</sup>, sono in grado di registrare, città per città, l'incidenza di questi fondi sulla spesa corrente nel settore sociale, compresi i servizi socio-educativi.

La prima considerazione di contesto che può desumersi dalle tabelle che confrontano l'indicatore della spesa per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori per l'annualità 2008 e l'annualità 2010 è che tale spesa nel complesso delle 15 città riservatarie non si è contratta, ma anzi ha registrato un incremento degno di nota (più 15,7%), mentre la spesa corrente per funzioni nel settore sociale ha subito un incremento proporzionalmente più basso (più 11,6%).

L'effetto combinato dell'aumento della spesa corrente per minori e servizi prima infanzia e della riduzione del fondo di cui alla L. 285/1997 ha determinato un calo medio dal 7% al 4,8% dell'incidenza del medesimo fondo sul totale della spesa corrente.

<sup>168</sup> *Effetti della manovra finanziaria sui Comuni*, Dossier Ifel - settembre 2011, p. 64-65.

<sup>169</sup> Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I progetti nel 2009. Lo stato di attuazione della legge 285/97 nelle Città riservatarie*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2011, p. 179-180 (Questioni e documenti, n. 52).

Tavola 4 - Spesa dei Comuni<sup>(a)</sup> - Anno 2008

Città riservatarie	Spesa corrente per funzioni nel settore sociale <sup>(a)</sup>	Spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Fondo legge 285/1997. Decreto di riparto 2009	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente per funzioni nel settore sociale
Bari	43.466.342,00	13.069.848,00	1.899.818,00	28,55
Bologna	111.213.923,00	37.756.625,00	1.020.150,00	33,60
Brindisi	8.581.497,00	3.520.037,00	943.949,00	38,95
Cagliari	42.093.485,00	7.813.739,00	1.160.218,00	17,80
Catania	51.928.857,00	19.023.276,00	2.348.133,00	34,83
Firenze	88.980.858,00	36.420.196,00	1.307.078,00	39,52
Genova	85.642.943,00	38.493.246,00	2.097.104,00	42,03
Milano	366.162.624,00	132.583.128,00	4.327.673,00	34,62
Napoli	113.892.639,00	46.022.028,00	7.122.160,00	37,22
Palermo	66.987.209,00	25.598.084,00	4.933.557,00	36,77
Reggio Calabria	15.978.282,00	1.420.939,00	1.717.079,00	7,62
Roma	425.767.248,00	194.087.834,00	9.495.149,00	44,52
Taranto	15.938.310,00	2.974.310,00	1.477.743,00	17,35
Torino	271.269.903,00	45.296.272,00	3.071.062,00	16,18
Venezia	87.652.259,00	24.651.436,00	830.484,00	26,33
<b>Totale</b>	<b>1.795.556.379,00</b>	<b>628.730.998,00</b>	<b>43.751.357,00</b>	<b>33,6</b>

(a) il valore riportato è stato depurato dalla voce di spesa relativa al servizio necroscopico e cimiteriale

(b) il dato si riferisce al 2009

Fonte: Bilanci comunali - Certificati consuntivi 2010, Ministero dell'Interno.

Tavola 5 - Spesa dei Comuni<sup>(a)</sup> - Anno 2010

Città riservatarie	Spesa corrente per funzioni nel settore sociale <sup>(a)</sup>	Spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	Fondo Legge 285/1997. Decreto di riparto 2011	Incidenza della spesa corrente per asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori sulla spesa corrente per funzioni nel settore sociale
Bari	62.062.133,00	18.467.280,00	1.528.006,30	29,8
Bologna	114.585.978,00	39.794.777,00	820.497,08	34,7
Brindisi	15.963.589,00	3.771.368,00	759.209,57	23,6
Cagliari	47.621.171,00	8.340.729,00	933.152,52	17,5
Catania	61.053.961,00	27.064.214,00	1.888.581,54	44,3
Firenze	96.090.374,00	36.004.808,00	1.051.270,71	37,5
Genova	79.771.610,00	43.383.346,00	1.686.681,81	54,4
Milano	364.945.101,00	136.453.731,00	3.480.707,59	37,4
Napoli	87.979.495,00	33.558.791,00	5.728.287,97	38,1
Palermo	54.060.823,00	20.730.154,00	3.968.014,78	38,3
Reggio Calabria <sup>(b)</sup>	12.470.958,00	1.102.615,00	1.381.030,86	8,8
Roma	649.264.898,00	292.817.846,00	7.636.861,33	45,1
Taranto	n.d.	n.d.	1.188.534,71	n.c.
Torino	271.824.019,00	42.356.299,00	2.470.026,68	15,6
Venezia	86.679.989,00	23.776.060,00	667.950,55	27,4
<b>Totale</b>	<b>2.004.374.099,00</b>	<b>727.622.018,00</b>	<b>35.188.814,00</b>	<b>36,3</b>

(a) il valore riportato è stato depurato dalla voce di spesa relativa al servizio necroscopico e cimiteriale

(b) il dato si riferisce al 2009

Fonte: Bilanci comunali - Certificati consuntivi 2010, Ministero dell'Interno.

Il rapporto sopra citato, nell'esaminare i dati dell'incidenza del fondo 285 sulla spesa dedicata ai nidi e ai servizi per l'infanzia, evidenzia il divario netto che sussiste tra le città del Centro-Nord (4,3%) rispetto a quelle del Sud-Isole (18,1%); inoltre, prendendo in considerazione il fatto che le risorse del fondo 285 in termini assoluti sono destinate sostanzialmente in egual misura alle sette città del Centro-Nord e alle otto città del Sud-Isole, si osserva che le risorse effettivamente allocate in relazione alla popolazione minorile risultano fortemente sbilanciate a favore delle città del Sud-Isole con un valore medio di 40,5 euro a fronte di un valore medio dimezzato delle città del Centro-Nord di 22,6 euro. Da tali considerazioni il rapporto deduce quindi che: «le notevoli incidenze della spesa sociale destinata ai minori non possono in alcun modo essere spiegate con la diversa allocazione del fondo 285» e che anzi «la spesa sociale a favore dei minori risulta più alta nelle città del Centro-Nord proprio laddove l'incidenza del fondo 285 in termini pro capite risulta più limitata, mentre è più bassa nelle città del Sud-Isole laddove l'incidenza del fondo 285 in termini pro capite risulta più rilevante»<sup>170</sup>.

L'ulteriore dato di fatto che sembra emergere è quello dello scarso investimento sulla spesa sociale a favore dei minori e una maggiore dipendenza dalle risorse provenienti dal fondo 285 riscontrabili nelle città del Sud-Isole.

In altre parole potremmo dire che la disuguaglianza che regna tra i sistemi di welfare regionali si ripropone nella dimensione microcosmica tra città, e anzi, anche tra i vari welfare locali e le città riservatarie.

Prendendo in considerazione il rapporto città riservatarie e livello regionale, troviamo che le 15 città riservatarie interessano solo 12 regioni: la condizione di fondo è quindi quella dell'esclusione dagli unici fondi statali destinati all'infanzia e all'adolescenza di realtà regionali come la Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia, le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo, il Molise, la Basilicata e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La disomogeneità tra territori regionali, che quindi caratterizza anche il welfare attivato grazie ai finanziamenti della legge 285, è sottolineata anche da realtà particolari come quella delle tre città riservatarie della Puglia che nel complesso contano su un bilancio 285 pari a quello riscontrabile per la città di Milano, o come le due città siciliane il cui bilancio corrisponde a quello di Napoli.

Qualche considerazione ulteriore può essere desunta anche dall'esame della distribuzione sul territorio dei progetti e dal loro aspetto temporale. Si tratta di informazioni particolarmente rilevanti, laddove si intenda documentare la tendenza all'evoluzione verso il consolidamento dei servizi, piuttosto che verso l'innovazione e la sperimentazione, di cui si accennava sopra.

Se si esamina, infatti, l'evoluzione temporale dei progetti presenti nella Banca dati 285, si riscontra un evidente carattere di continuità. Fra i 511 progetti del 2009, 334, che rappresentano ben il 65,5% del totale, risultano in continuità con esperienze attive nell'anno precedente.

La continuità caratterizza maggiormente l'area del Sud e delle Isole, con particolare riferimento alle città di Catania, Brindisi, Reggio Calabria e Bari con 159 su 227 (70%) mentre nel Centro-Nord il rapporto è 175 su 284 (61,6%) con punte massime a Firenze, Roma e Venezia.

Per quanto attiene la durata, la metà dei progetti varia fra i sette mesi e un anno sia al Centro-Nord che nel Sud-Isole: il 25% dei progetti nel Centro-Nord si attesta tra un anno e due anni costituendo la seconda modalità più diffusa; nel Sud-Isole il 27,4% dei progetti si

<sup>170</sup>Ivi, p. 181.

conclude entro sei mesi dall'attivazione e solo il 5% ha una durata superiore a un anno, probabilmente subordinandone il rinnovo, e quindi la continuità, alla conferma della previsione dei trasferimenti annuali ex L. 285/1997.

Leggendo insieme il dato della durata con quello della continuità, emerge come il Centro-Nord veda la prevalenza di progetti di durata maggiore di un anno solare, che in buona parte sono ripristinati alla scadenza, mentre il Sud-Isole mostra la preponderanza di progetti di durata inferiore, che tendono a essere rinnovati da un anno all'altro.

La continuità e durata manifestano da una parte un aspetto senz'altro rilevante in termini di consolidamento del progetto e di una sua eventuale o necessaria ma positiva trasformazione in servizio, dall'altra, però, entrano in contraddizione con la logica di una legge che nasce per promuovere prioritariamente l'innovazione<sup>171</sup>.

Se osserviamo, infine, le ripartizioni per ambiti d'intervento previste dai progetti, possiamo vedere come quelle afferenti all'art. 4 della legge 285 siano in realtà molto rilevanti.

Il rapporto isola infatti 13 tipologie progettuali, in base alle aree individuate dalla legge 285. L'area prevalente dei progetti è quella del tempo libero e gioco, seguita dal sostegno alla genitorialità, e successivamente da azioni che riguardano: il sostegno all'integrazione scolastica, le azioni di sensibilizzazione e promozione, il sostegno all'integrazione dei minori e al sostegno a bambini e adolescenti.

Se analizziamo i progetti dal punto di vista dei contenuti, quindi, possiamo vedere come molti di essi afferiscano agli interventi più vicini all'area del sostegno alla famiglia e alla genitorialità, nonché alla tematica delle donne in difficoltà, nel perseguimento della comune finalità di prevenire l'allontanamento dei minori.

Molti progetti riguardano direttamente interventi di affidamento familiare: emblematico il caso del Comune di Bologna, che utilizza l'intero fondo 285 per la gestione di tre progetti tutti concentrati sull'affido. Spicca poi la consistenza del numero di progetti incentrati sull'art. 4 nei Comuni di Bari, Brindisi, Catania, Napoli, Reggio Calabria e Taranto del Sud, ma anche a Firenze e Milano.

<sup>171</sup> Ivi, p. 184.

Figura 1 - I progetti 285 delle città riservatarie secondo gli artt. 4 e 5-7 della legge

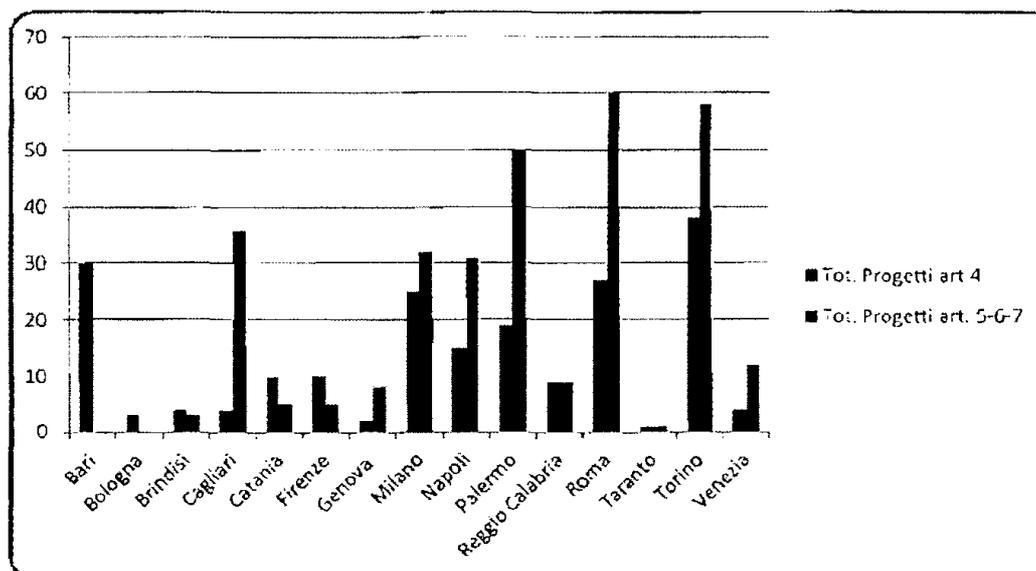


Tavola 6 - I progetti 285 delle città riservatarie secondo gli artt. 4 e 5-7 della legge suddivisi secondo le tipologie prevalenti di intervento

	Sostegno alla famiglia e genitorialità	Affido	Sostegno educativo, territoriale e presa in carico	Progetti per bambini con bisogni speciali	Interventi per donne in difficoltà	Intercultura, integrazione sociale e scolastica	Tot. Progetti art 4	Tot. Progetti art. 5-6-7	Totale progetti
Bari	9		18	1	2		30	0	30
Bologna		3					3	0	3
Brindisi	1	1	1		1		4	3	7
Cagliari		2	1	1			4	36	40
Catania			8	2		1	10	5	15
Firenze			8	2		1	10	5	15
Genova	1			1		2	2	8	10
Milano	8	4		9	4	22	25	32	57
Napoli	7		5	1	2	14	15	31	46
Palermo	8		9	1	1	9	19	50	69
Reggio Calabria	2		6	1		2	9	9	18
Roma	13	1	6	3	4	8	27	60	87
Taranto	1						1	1	2
Torino	17	1	15	4	1	22	38	58	96
Venezia					4	7	4	12	16

Ciò non solo va ad avvalorare quanto emerso in relazione alla dipendenza del Sud-Isole dal fondo 285 per gli interventi sui minori, ma anche a dimostrare che, grazie all'ampia gamma d'interventi previsti dalla legge, essa si adatta e risulta flessibile alle esigenze delle varie realtà territoriali, e i relativi finanziamenti vengono utilizzati per sopperire alla diminuzione di risorse sugli altri trasferimenti, di cui al Fondo per le politiche della famiglia e del Fnps.

## 8. Considerazioni conclusive

Come abbiamo visto i finanziamenti statali inerenti le politiche sociali sono passati da un'incidenza del 7,42% del 2009 allo 0,2% nel 2012, si sono cioè pressoché azzerati. Si è verificata una perdita estremamente significativa di risorse che le regioni e gli enti locali difficilmente riescono a compensare con risorse proprie sia per la mancata attribuzione di corrispondenti fonti fiscali di entrata, sia per gli obblighi di contenimento della spesa locale.

Il rischio concreto, in quella che viene considerata come la crisi economica più importante dopo il 1929, è quello della mancata attuazione del sistema di welfare previsto dalla legge 328/2000, di un sistema autonomo socioassistenziale, strutturato nell'intero Paese, che si incentra sull'identificazione a livello statale dei livelli essenziali delle prestazioni, da assicurare e conseguentemente da finanziare sull'intero territorio nazionale, e rivolto alla totalità dei cittadini.

La crisi, con la riduzione dell'occupazione e del livello di attività economica da una parte riduce le entrate fiscali e contributive e dall'altra aumenta anche la pressione sugli ammortizzatori sociali e sugli istituti assistenziali, delineando una maggiore necessità di risorse da destinare ai servizi.

Si tratta, però, di risorse difficili da reperire in quanto la legge 42/2009 inerente il federalismo fiscale e i relativi decreti attuativi segnano la fine del finanziamento nazionale delle politiche sociali, prevedendo la soppressione di tutti i trasferimenti statali e regionali e la sostituzione di questi con entrate proprie, attribuite a seconda dei casi, a regioni ed enti locali. Verrebbero solo mantenuti fondi perequativi ed eventuali fondi specificamente destinati alla rimozione degli squilibri economici e sociali.

Tutto ciò porta a delineare il probabile scenario di un sistema in parte riassorbito nell'ambito delle politiche sanitarie e delle politiche del lavoro, differenziato territorialmente e rivolto prevalentemente a soggetti in situazione di grave marginalità.

Per questo è essenziale che il Governo<sup>172</sup>, prosegua il lavoro avviato per la definizione e l'approvazione degli obiettivi di servizio con l'individuazione di quelli da finanziare in via prioritaria e ricostituisca un fondo nazionale per le politiche sociali a favore delle regioni, unico, non finalizzato, implementato in modo da ricomprendere i diversi finanziamenti suddivisi fra politiche per la famiglia, pari opportunità e minori.

<sup>172</sup> Cfr. Documento per un'azione di rilancio delle politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome del 4 ottobre 2012.

PAGINA BIANCA

€ 11,20



\*171050001920\*