ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CCII-*bis*
n. 1

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 28 MARZO 2001, N. 149, CONCERNENTE «MODIFICHE ALLA LEGGE 4 MAGGIO 1983, N. 184, RECANTE DISCIPLINA DELL'ADOZIONE E DELL'AFFIDAMENTO DEI MINORI, NONCHÉ AL TITOLO VIII DEL LIBRO PRIMO DEL CODICE CIVILE»

(ANNO 2005)

(Articolo 39, comma 1, della legge 28 marzo 2001, n. 149)

Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali

(MARONI)

Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 2006

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa ..... *Pag.* 5

LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE 149/01

1. Modalità di raccolta delle informazioni ..... » 9

2. Le adozioni ..... » 14

2.1 Analisi delle informazioni dei Tribunali per i minorenni ..... » 14

2.2 Procedimenti e provvedimenti in materia di adozione nazionale e internazionale ..... » 26

2.2.1 Le coppie richiedenti adozioni nell'anno 2003. » 31

2.3 Le restituzioni dei minori adottati ..... » 34

3. Gli affidamenti ..... » 38

3.1 Analisi delle informazioni dei Tribunali per i minorenni ..... » 38

3.2 Bambini e adolescenti in affidamento familiare in Italia ..... » 41

3.3 Modalità di gestione e organizzazione dell'affidamento familiare nelle Regioni italiane ..... » 54

3.4 Verso la deistituzionalizzazione: bambini e adolescenti negli istituti per minori in Italia ..... » 57

4. Il ruolo delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti Locali ..... » 63

5. Commenti ..... » 84

5.1 Modifiche legislative e problematiche attuali nella legislazione italiana in materia di adozione nazionale . » 84

5.2 Rischi e risorse dell'affidamento familiare nella legislazione italiana ..... » 94

DOCUMENTAZIONE ..... » 109

Relazioni Tribunali per i Minorenni ..... » 111

Esperienze di attuazione della legge 149/01. Buone prassi e esperienze realizzate in alcuni ambiti regionali ..... » 138

Tavole statistiche ..... » 183

PAGINA BIANCA

Premessa

La legge 28 marzo 2001, n.149 interviene nell'ordinamento giuridico italiano a modificare la disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori, peraltro già innovata nel 1998 con la legge n.176 che istituisce la Commissione per le Adozioni Internazionali e gli enti autorizzati per le adozioni internazionali, adeguando la disciplina italiana al dettato della Convenzione dell'Aja.

La novella del 2001 riguarda in particolare l'affidamento dei minori, l'adozione (i requisiti per l'adozione, la procedura per la dichiarazione di adottabilità, l'affidamento preadottivo, la dichiarazione di adozione), l'adozione in casi particolari e le modifiche al titolo VIII del libro I del codice civile.

Questa relazione sullo stato di attuazione della legge n.149/01 ha la particolarità di essere "costruita" a più mani: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Ministero della Giustizia, i tribunali per i minorenni, le regioni e gli esperti del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Questo metodo di lavoro a rete presenta notevoli opportunità e consente di analizzare più da vicino l'impatto che la normativa ha avuto sui tribunali per i minorenni, sui servizi sociali, sulle famiglie, su bambini, bambine e adolescenti.

Il quadro dell'indagine si sviluppa in modo articolato ed emergono chiaramente alcuni punti di forza ma anche di debolezza delle innovazioni normative, in un panorama di grandi opportunità per una sempre maggiore tutela dei minori e limiti.

Un punto di forza della legge è sicuramente rappresentato dal rafforzamento del diritto del minore a vivere nella propria famiglia e del diritto della famiglia a ricevere sostegno quando attraversa situazioni di temporanea difficoltà.

Un punto di debolezza è invece individuabile nell'innalzamento del limite massimo di età degli adottanti: infatti dall'indagine effettuata emerge che non è di fatto migliorata la condizione dei minori in attesa di adozione ed, invece, è aumentata l'aspettativa delle coppie ultraquarantenni interessate all'adozione di poter avere un bambino molto piccolo con una conseguente diminuzione della loro disponibilità all'adozione di bambini più grandi.

Le opportunità che la legge presenta sono molteplici, anche se non tutte hanno trovato effettiva applicazione.

Innanzitutto la normativa dovrebbe stimolare azioni dirette a rendere maggiormente snelle e trasparenti le procedure in tema di adozione attraverso l'intensificazione della

collaborazione interistituzionale e la creazione di un più ampio raccordo tra autorità giudiziaria, enti locali ed enti autorizzati (per le adozioni internazionali). Nella pratica, però, non sempre viene dato sufficiente spazio al raccordo interistituzionale.

In secondo luogo, il considerevole incremento del numero di coppie che presentano la propria disponibilità ad adottare un minore richiede sempre di più una migliore e qualificata informazione, preparazione e formazione delle coppie stesse da parte di operatori qualificati.

Emerge, dunque, la necessità non solo di incrementare la selettività dei criteri di valutazione delle coppie e di favorire il percorso informativo e formativo di coloro che si rendono disponibili ad adozioni di minori che presentano maggiori condizioni di difficoltà e rischio, ma anche di incoraggiare le azioni di formazione e specializzazione continua per gli operatori sia degli enti locali sia degli enti autorizzati nel caso di adozioni internazionali.

Uno dei limiti dell'attuale normativa sull'adozione è la grande dicotomia tra la regolamentazione dell'adozione nazionale e quella dell'adozione internazionale: la normativa prevede per le adozioni nazionali un intervento molto più rilevante dell'autorità giudiziaria, che provvede direttamente ad assegnare un determinato minore ad una specifica coppia, mentre per le adozioni internazionali l'abbinamento adottato-adottanti viene effettuato dagli enti autorizzati.

L'indagine effettuata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali sul fenomeno della restituzione dei minori a seguito di fallimenti adottivi rileva un numero di minori restituiti contenuto, con una incidenza più alta nel caso delle adozioni nazionali (3%) rispetto a quelle internazionali (1.7%).

Nessuna informazione è pervenuta dai tribunali per i minorenni sulle nuove funzioni di vigilanza affidate al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, informazione che nell'economia della relazione avrebbe giocato un ruolo non di poco conto dal momento che al procuratore viene attribuita una funzione di effettiva garanzia dei diritti del bambino e dell'adolescente a crescere in una famiglia.

Infatti il comma 2 dell'articolo 9 dispone che gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare debbano 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 anche dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche, in modo che egli possa chiedere al tribunale per i minorenni di dichiarare l'adottabilità dei minori che risultino in stato di abbandono.

Siamo sicuri che per la prossima relazione, nella quale saranno utilizzate le informazioni della banca dati istituita presso il Ministero della Giustizia ai sensi dell'articolo 40 della legge 149/01, sarà possibile fornire notizie sulle attività di controllo degli istituti e delle comunità volte ad evitare la lunga permanenza presso tali strutture di minori che potrebbero essere inseriti in una famiglia adottiva.

Un ulteriore elemento di analisi riguarda la dilazione dell'entrata in vigore delle disposizioni processuali introdotte dalla legge n.149/01 relative alla necessaria assistenza legale del minore, dei genitori e dei parenti con previsione di nomina di un difensore d'ufficio, alla partecipazione delle parti all'attività istruttoria, alla soppressione della fase di opposizione alla dichiarazione di stato di adottabilità.

Sul punto è stato approvato dalla Camera dei Deputati, nella seduta del 15 luglio 2004, il disegno di legge recante "Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e modifica degli articoli 336 e 337 del codice civile in materia di procedimenti davanti al tribunale per i minorenni", ora all'esame del Senato della Repubblica.

Per quanto riguarda l'affidamento familiare, la legge n.149/01 riconosce il diritto del minore di crescere ed essere educato nella propria famiglia e in primo luogo prevede interventi di sostegno e di aiuto alla famiglia che si trovi in condizione di difficoltà.

Solo quando la famiglia, nonostante gli interventi di sostegno e di aiuto, non è in grado di provvedere alla crescita ed all'educazione del minore, quest'ultimo è affidato ad un'altra famiglia in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno.

L'affidamento familiare si colloca quindi all'interno dei servizi alla persona e nell'ottica della tutela dei diritti dell'infanzia, garantendo al minore il diritto di crescere in una famiglia che possa soddisfare le sue esigenze educative ed affettive ed in grado di rispettare i suoi bisogni in riferimento alle caratteristiche personali e familiari e alla sua specifica situazione di difficoltà.

E' una forma di solidarietà tra le famiglie, di prevenzione dell'abbandono e della istituzionalizzazione per quei minori la cui famiglia vive una temporanea situazione di difficoltà.

L'accezione di "temporaneità" va quindi intesa nel senso di tutto il tempo necessario affinché la condizione di rischio per il minore cessi e deve essere funzionale all'esercizio del diritto fondamentale del bambino di avere accanto figure di riferimento stabili e capaci di

realizzare nei suoi confronti un ruolo genitoriale ed educativo corretto e che soddisfi i suoi bisogni.

La legge n.184/83, pur ponendo un limite alla durata dell'affidamento familiare, non lo determinava a priori, ma prevedeva che esso fosse indicato nel provvedimento di affidamento.

Il comma 4 dell'articolo 4 della legge n.149/01, invece, ha stabilito che il periodo di presumibile durata dell'affidamento non può superare il limite di ventiquattro mesi, limite prorogabile dal tribunale per i minorenni solo qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore.

Dall'indagine effettuata dal Ministero della Giustizia e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali emerge, però, la difficoltà di rispettare questo termine, visto che spesso le problematiche familiari che hanno portato all'allontanamento del minore non si risolvono in breve tempo, né, d'altra parte, vi sono le condizioni per aprire una procedura di adottabilità.

Riflessioni di questo tipo portano alcuni Tribunali per i Minorenni a sperimentare forme di affido innovative che consentano al bambino o all'adolescente di non perdere il legame affettivo con la sua famiglia di origine e di non dover rinunciare neanche alla risorsa educativa ed affettiva rappresentata dall'altra famiglia.

La vera forza della legge consiste proprio nella possibilità di dare spazio a sperimentazioni innovative in grado di rendere effettivo il diritto di ogni bambino ad una famiglia.

Il Ministro della Giustizia
On. Roberto Castelli

Il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali
On. Roberto Maroni

1. Modalità di raccolta delle informazioni

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile del Ministero della Giustizia si è occupato della ricognizione e della rilevazione delle informazioni fornite dai tribunali per i minorenni relativamente all'attività svolta dagli uffici giudiziari in applicazione della legge 149/01.

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile si è rivolto, in data 30 marzo 2004, a tutti i tribunali per i minorenni informandoli che, ai sensi dell'art.39 della legge n.149/2001, il Ministro della Giustizia e il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, hanno il compito di trasmettere al Parlamento, nell'ambito delle rispettive competenze, una relazione sullo stato di attuazione della normativa con lo scopo di verificarne la funzionalità in relazione alle finalità perseguite e alla rispondenza all'interesse del minore, in particolare per quanto attiene all'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, commi 3 e 5 della legge 4 maggio 1983, n.184, come sostituito dall'articolo 6 della legge n.149/2001.

Sono stati, pertanto, richiesti approfondimenti e riflessioni in materia e, ove possibile, interventi, relazioni e dati statistici presentati in occasione di seminari, convegni ed incontri svoltisi in merito all'applicazione della legge.

Il materiale pervenuto è inevitabilmente molto difforme da tribunale a tribunale: alcuni uffici giudiziari hanno inviato una breve sintesi sull'applicazione della legge nel loro distretto; altri hanno trattato l'argomento in maniera più approfondita, allegando anche documenti di riflessione sulla normativa e sulla sua applicazione e, talora, alcuni dati sui minori dichiarati adottabili e sulle coppie che hanno presentato richiesta di adozione.

Trattandosi della prima relazione al Parlamento dopo l'entrata in vigore della legge, si ritiene che il materiale fornito dai tribunali sia particolarmente utile per mettere in luce tanto gli aspetti positivi quanto le difficoltà incontrate dalla magistratura nei primi anni di applicazione della normativa.

Queste informazioni, unite ai dati statistici forniti dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Ministero della Giustizia, permettono di avere un quadro complessivo dell'attività dei tribunali per i minorenni.

Per la prossima stesura della relazione al Parlamento, prevista fra tre anni, si procederà all'elaborazione di schede standardizzate da inviare a tutti i tribunali per i minorenni che

permetteranno di comparare il punto di vista delle diverse autorità giudiziarie sull'applicazione della legge.

Sarà, inoltre, possibile utilizzare alcune informazioni provenienti dalla banca dati istituita, ai sensi dell'art.40 della legge 149/01, presso il Ministero della Giustizia.

Il comma 1 dell'articolo 40, infatti, istituisce, presso il Ministero della Giustizia, una banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili, nonché ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale, con indicazione di ogni informazione atta a garantire il miglior esito del procedimento. I dati riguardano anche le persone singole disponibili all'adozione in relazione ai casi di cui all'articolo 44 della legge 4 maggio 1983, n.184, come sostituito dall'articolo 25 della legge n.149.

Il comma 2 stabilisce che la banca dati sia resa disponibile, attraverso una rete di collegamento, a tutti i tribunali per i minorenni e che debba essere aggiornata con cadenza trimestrale.

Il comma 3 prevede 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.

Il Ministro della Giustizia, ai sensi di quest'ultimo comma, ha emanato il decreto 24 febbraio 2004, n.91 – Regolamento recante modalità di attuazione e organizzazione della banca dati relativa ai minori dichiarati adottabili, istituita dall'articolo 40 della legge 28 marzo 2001, n.149 – pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.84 del 9 aprile 2004.

L'articolo 2 del Regolamento attribuisce la gestione della banca di dati al Capo del Dipartimento per la Giustizia Minorile e la titolarità del trattamento dei dati agli uffici della giurisdizione minorile, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze.

L'articolo 6 del regolamento stabilisce che "la banca di dati può contenere i seguenti dati aggiornati con cadenza trimestrale:

a) minori dichiarati adottabili:
    1) dati anagrafici;
    2) condizioni di salute;
    3) famiglia di origine ed eventuale esistenza di fratelli, fermo restando quanto previsto dall'articolo 28, comma 7, della legge 4 maggio 1983, n.184, come modificato dall'articolo 24 della legge 28 marzo 2001, n.149;
    4) attuale sistemazione;

5) precedenti collocamenti;
6) provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile;
7) dati contenuti nei certificati del casellario giudiziale per i minorenni;
8) ogni altra informazione idonea al miglior esito del procedimento;

b) coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale e persone singole disponibili all'adozione in relazione ai casi di cui alle lettere a), c) e d) del comma 1 dell'articolo 44, della legge 4 maggio 1983, n.184, così come sostituito dall'articolo 25 della legge 28 marzo 2001, n.149:
1) dati anagrafici;
2) residenza, domicilio, recapito telefonico;
3) stato civile;
4) stato di famiglia;
5) dati anagrafici dei genitori della coppia o della persona singola aspirante all'adozione;
6) condizioni di salute;
7) caratteristiche socio-demografiche della famiglia;
8) motivazioni;
9) altri procedimenti di affidamento o di adozione ed il relativo esito;
10) dati contenuti nei certificati del casellario giudiziale;
11) ogni altra informazione idonea al miglior esito del procedimento."

L'articolo 8 dispone che, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore del regolamento, con decreto del Ministro della Giustizia, siano emanate le regole procedurali di carattere tecnico operativo.

In ottemperanza a tale dispositivo, il Ministro della Giustizia ha emanato il decreto 14 luglio 2004 – Regole procedurali di carattere tecnico operativo per la definizione di dettaglio della gestione della banca di dati, relativa ai minori dichiarati adottabili – pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.171 del 23 luglio 2004.

Il comma 1 dell'art. 38 di tale decreto stabilisce che gli adempimenti tecnico operativi sono regolati con provvedimento del Direttore generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia, secondo le regole procedurali stabilite nel decreto stesso.

Il comma 2 prevede che l'attivazione della banca di dati sia preceduta da un decreto dirigenziale, emesso d'intesa dal Capo del Dipartimento per la giustizia minorile e dal Direttore generale per i sistemi informativi automatizzati, che accerti l'istallazione e l'idoneità dello strumento elettronico e del sistema di autorizzazione, unitamente alla funzionalità dei servizi di comunicazione.

Il Direttore generale per i sistemi informativi automatizzati ha avviato, in data 23 luglio 2004, la procedura di gara volta all'individuazione del contraente per la realizzazione del Nuovo Sistema Informativo della Giustizia Minorile relativo ai servizi minorili ed alla banca dati per le adozioni nazionali ed internazionali.

Una volta individuate le risorse finanziarie necessarie e compiute le formalità di aggiudicazione, si darà corso alla fase di sviluppo del sistema che, secondo la previsione contenuta nello studio di fattibilità, non sarà inferiore a quindici mesi.
Solo al termine di tale periodo di sviluppo, e previo collaudo positivo, il sistema informativo comprendente la banca dati per le adozioni sarà operativo e potrà essere alimentato dagli uffici.

La stesura della relazione ha previsto anche lo studio di dati statistici esistenti e la realizzazione di nuove elaborazioni in materia di adozione, percorsi adottivi problematici, affidamenti e deistituzionalizzazione dei bambini e adolescenti accolti negli Istituti per minori.

Per ciò che riguarda l'adozione, sono state realizzate dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza elaborazioni statistiche sui dati messi a disposizione dalla Direzione Generale per la statistica del Ministero della Giustizia. Le tavole statistiche ricavate offrono una immagine immediata del movimento dei procedimenti e dei provvedimenti in materia di adozione nazionale e internazionale presso i Tribunali per i Minorenni negli anni 2002-2003.

La presentazione dei risultati provenienti dalla ricerca sul fenomeno della restituzione dei minori adottati approfondisce e conclude l'analisi sul tema dell'adozione. L'indagine è stata realizzata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali e ha avuto come oggetto la restituzione dei minori ospitati nelle strutture residenziali socio-assistenziali per minori, nel periodo 1 gennaio 1998 – 31 dicembre 2001 a causa del fallimento dell'adozione internazionale o dell'affidamento preadottivo. La raccolta delle informazioni è stata realizzata

con la somministrazione di due schede di rilevazione distinte compilate dai giudici onorari incaricati presso le strutture residenziali, una relativa alle strutture e l'altra riservata alle informazioni sui minori e al loro percorso adottivo.

Il documento inerente l'affidamento familiare in Italia è stato realizzato avvalendosi di tre differenti tipologie di fonti: a) l'indagine censuaria – I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare – condotta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza che ha permesso di quantificare il fenomeno in questione e delineare le più rilevanti caratteristiche; b) i dati Istat inerenti gli affidamenti consensuali, pubblicati annualmente nel volume – Statistiche giudiziari civili; c) i dati e le informazioni presenti nel report del Ministero di Giustizia sugli affidamenti giudiziali utili per spiegare l'andamento degli stessi prima e dopo la riforma.

Successivamente, sono state analizzate le modalità di gestione e organizzazione dell'affidamento familiare nelle regioni italiane tramite l'analisi delle schede di rilevazione predisposte dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e rivolte

ai dirigenti delle Regioni e delle Province autonome.

In merito alla deistituzionalizzazione dei bambini e adolescenti accolti negli Istituti per minori, l'indagine a carattere censuario del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza permette di valutare la situazione al 30 giugno 2003 in merito alla riconversione, se non la chiusura, degli Istituti per minori attualmente presenti sul territorio nazionale, a tre anni e mezzo di distanza dalla data ultima stabilita dalla legge in questione per il superamento del ricovero in Istituto dei bambini e degli adolescenti.

2. Le adozioni

2.1 Analisi delle informazioni dei tribunali per i minorenni sull'adozione

Le informazioni di seguito sintetizzate pervengono da ventitre dei ventinove tribunali per i minorenni interpellati dal Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Tale Dipartimento ha ritenuto opportuno suddividere tali informazioni in due gruppi: quelle relative all'adozione e quelle riguardanti l'affidamento. I due temi sono stati poi ulteriormente suddivisi in sottoparagrafi.

Per ciascuna delle osservazioni riportate viene indicato il tribunale per i minorenni che l'ha effettuata in modo che il lettore abbia la possibilità di approfondire l'argomento nel paragrafo successivo ("Informazioni ricevute da ciascun tribunale per i minorenni") in cui sono esposte più diffusamente le notizie che ogni autorità giudiziaria ha ritenuto utile inviare.

Sull'argomento adozione le riflessioni riguardano: la modifica dell'articolo 6 della legge 184/83 relativamente all'età degli adottanti; l'interpretazione di tale norma; le caratteristiche dei minori da adottare; la formazione e specializzazione degli operatori degli enti locali e degli enti autorizzati per le adozioni internazionali; la durata delle indagini dei servizi socio-assistenziali; la collaborazione interistituzionale; alcune norme processuali; le procedure relative alla potestà genitoriale; l'accesso alle informazioni sull'adozione; i fallimenti adottivi.

Innalzamento dell'età degli adottanti

Il comma 3 dell'articolo 6 della legge 184/83, così come modificato dalla legge 149/01, stabilisce che "l'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto e di non più di quarantacinque anni l'età dell'adottando".

Il comma 5 dello stesso articolo recita: "I limiti di cui al comma 3 possono essere derogati qualora il tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore".

Il comma 6 dispone: "Non è preclusa l'adozione quando il limite massimo di età degli adottanti sia superato da uno solo di essi in misura non superiore a dieci anni, ovvero quando

essi siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno sia in età minore, ovvero quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato".

Solo una minoranza di tribunali (Brescia, Cagliari, Perugia, Sassari) ritiene che l'innalzamento della differenza massima di età tra adottato ed adottante abbia permesso una maggiore discrezionalità nell'applicazione della legge nell'interesse del minore.

Secondo il Tribunale di Cagliari la nuova normativa ha reso possibile reperire un maggior numero di coppie disponibili per i bambini più problematici.

Di altro avviso sono alcuni tribunali (Bologna, Caltanissetta, Catania, L'Aquila, Milano, Palermo, Potenza, Salerno, Torino, Trieste) che lamentano il fatto che tale innalzamento e la conseguente aspettativa di poter adottare bambini piccoli abbiano diminuito la disponibilità delle coppie "anziane" ad adottare bambini più grandi o con particolari patologie.

Tuttavia, le attese di tali coppie "anziane" si dimostrano illusorie in quanto solitamente vengono dati loro in adozione bambini piccoli solo quando vi è stato un affidamento precedente o in caso di particolari problemi del minore (per esempio handicap). Se non si è già creato un rapporto tra adottanti e minore, invece, si preferisce dare quest'ultimo in adozione a coppie più giovani (vista anche l'ampia disponibilità di tali coppie).

Il Tribunale per i Minorenni di L'Aquila ha osservato che il dispositivo dell'articolo 6, abolendo in pratica i limiti d'età, permette l'adozione da parte di coppie anziane di minori stranieri neonati o piccolissimi, creando una discriminazione a danno del minore straniero rispetto a quello italiano, visto che per l'adozione nazionale i tribunali per i minorenni, in sede di abbinamento coppia-minore e di valutazione comparativa tra le coppie, scelgono la coppia più idonea e più giovane.

I tribunali per i minorenni di Milano e Venezia hanno segnalato di aver assistito, con l'entrata in vigore della legge 149/01, ad un aumento delle dichiarazioni di disponibilità degli aspiranti genitori con conseguente allungamento dei tempi di attesa, nonché maggior carico di lavoro per i tribunali e per i servizi degli enti locali.

Interpretazione dei commi 3, 5 e 6 dell'articolo 6 della legge 184/83 così come modificato dalla legge 149/01

L'applicazione dei commi 3, 5 e 6 dell'articolo 6 si è rivelata complessa a causa delle divergenze interpretative che hanno fatto sì che la stessa norma avesse un'attuazione differente nei vari distretti giudiziari.

Alcuni tribunali per i minorenni (Cagliari, Sassari, Torino, Trento) ritengono opportuno che il legislatore adotti dei provvedimenti per rendere più chiara la normativa e permettere un'applicazione più omogenea della stessa.

I tribunali di Cagliari e di Sassari, dopo una serie di contatti tra loro e con altri tribunali con lo scopo di pervenire ad una uniformità interpretativa, hanno stabilito di seguire l'interpretazione maggioritaria in base alla quale la differenza d'età tra adottato ed adottanti si calcola sul coniuge più giovane, concedendo poi con ampiezza la deroga.

Al contrario, il Tribunale per i Minorenni di Salerno sostiene che l'eccedenza di dieci anni è da rapportarsi non all'età del coniuge più giovane, ma all'età massima prevista dalla legge, cioè quarantacinque anni.

Della stessa opinione è il Tribunale per i Minorenni di Trento che reputa che la differenza d'età vada calcolata sulla base del coniuge più anziano, visto che il comma 3 dell'articolo 6 si riferisce all'età di entrambi gli adottati e non di uno solo di essi.

Per quanto riguarda, poi, la possibilità del superamento del limite massimo di età degli adottanti da parte di uno solo dei coniugi in misura non superiore a dieci anni, il Tribunale di Trento fa notare che il significato letterale del comma 6 non può interpretarsi come un via libera incondizionato alla coppia di cui uno dei componenti superi di non più di dieci anni la differenza di età stabilita in linea generale dal comma 3.

La locuzione *non è preclusa*, infatti, ha il significato di *non è impossibile*; si tratta, perciò, di una possibile eccezione che comporta un margine di discrezionalità del giudice, altrimenti il legislatore avrebbe immediatamente formulato il comma 3 dell'articolo 6 come segue: "L'età degli adottanti deve superare quella dell'adottato di non meno di diciotto e non più di quarantacinque anni per il più giovane, e di non più di cinquantacinque per il più anziano di essi".

Il suddetto Tribunale osserva che prima della riforma del 2001 l'articolo 6 non prevedeva deroghe alla differenza d'età stabilita e che alcune sentenze della Corte

Costituzionale hanno ritenuto illegittimi criteri così rigidi. Però tali sentenze riguardavano situazioni particolari con riferimento ad un determinato minore ed al danno grave che sarebbe derivato dal suo mancato inserimento in quella specifica famiglia adottiva. Ed è questa la situazione che, secondo il Tribunale, si sarebbe voluta sanare con il comma 5 dell'articolo 6, che si riferisce all'ipotesi in cui dalla mancata adozione derivi al minore un danno grave e non altrimenti evitabile, e con il comma 6, che allarga ulteriormente lo spiraglio anche ai casi meno estremi, salva la valutazione dell'autorità giudiziaria e con riferimento ad un minore ben individuato, come avviene per l'adozione nazionale cui detto articolo precipuamente si riferisce.

Non si può ritenere che il legislatore abbia voluto ammettere in linea generale la possibilità che tra un figlio ed un genitore ci sia un divario d'età superiore a quello che, almeno per quanto riguarda la madre, la natura permette, visto che il principio a cui si ispira la legge è quello romanistico in base al quale "adoptio naturam imitatur".

Anche i tribunali di L'Aquila e Salerno affrontano la questione dei requisiti soggettivi degli adottanti, sottolineando in senso negativo il fatto che la legge 149/01, pur mantenendo apparentemente in vita i limiti d'età, in realtà li ha abrogati quasi del tutto, visto che con le disposizioni contenute nel comma 5 dell'articolo 6 (relative alla deroga ai limiti d'età qualora il tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore) e nel comma 6 dello stesso articolo (che non preclude l'adozione sia quando il limite massimo di età degli adottanti sia superato da uno solo di essi in misura non superiore a dieci anni, sia quando essi siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno sia in età minore, sia quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato), si finisce per escludere qualsiasi rilevanza alle differenze di età e si va ben oltre la congrua distanza temporale o il divario generazionale che di solito intercorre tra genitori e figli biologici e che la Corte Costituzionale, nelle sentenze 148/92, 303/96 e 283/99, aveva ritenuto opportuno che si rispettasse.

In via ipotetica, per le eccezioni al limite d'età contemplate dal comma 6, gli adottanti, qualora siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno in età minore (quindi anche diciassettenne), potrebbero adottare un neonato anche quando l'adottante avesse sessantadue (45 +17) o, addirittura settantadue anni (45+17+10) più dell'adottato. In questo modo l'interesse degli adottanti rischierebbe di prevalere su quello dell'adottato.

Caratteristiche dei minori da adottare

Mentre per l'adozione di minori italiani il tribunale per i minorenni si occupa direttamente dell'abbinamento adottato-adottanti valutando quali siano i genitori migliori per ciascun bambino, nell'adozione internazionale interviene solo in alcune fasi della procedura: la dichiarazione di idoneità, concessa sulla base delle relazioni dei servizi socio-assistenziali degli enti locali; l'ordine di trascrizione del provvedimento straniero di adozione nei registri dello stato civile ovvero il riconoscimento del provvedimento dell'autorità straniera come affido preadottivo e la successiva pronuncia di adozione; gli opportuni interventi per risolvere le eventuali difficoltà verificatesi nel primo anno di permanenza in Italia del minore straniero adottato (solo qualora gli adottanti abbiano chiesto l'assistenza dei servizi socio-assistenziali degli enti locali).

Rimane, pertanto, affidata agli enti autorizzati per le adozioni internazionali la questione dell'abbinamento coppia-minore.

Mentre il Tribunale per i Minorenni di Bologna si limita a valutare l'idoneità della coppia senza indicare alcun limite d'età per il bambino da adottare, i tribunali di Milano, Roma e Torino ritengono opportuno indicare talvolta nel decreto di idoneità le caratteristiche del bambino da adottare.

Il Tribunale di Roma, in particolare, sostiene che ci sono coppie che hanno delle risorse tali da non permettere l'emanazione di un decreto di assoluta inidoneità, ma che non presentano tutte le garanzie necessarie affinché l'adozione possa avvenire senza rischi. In questi casi detto Tribunale inserisce nel decreto di idoneità delle limitazioni riguardanti l'età del bambino o altri aspetti (etnia, salute, handicap) affinché l'abbinamento sia fatto con cautela.

È molto importante il rapporto di fiducia che si instaura tra il giudice e gli enti autorizzati poiché quanto più il Tribunale di Roma è convinto che l'ente autorizzato abbia operatori attrezzati professionalmente e capaci di portare all'autorità competente del paese straniero le informazioni necessarie ai fini dell'abbinamento che si deve realizzare, tanto più i decreti possono essere semplici e senza alcuna indicazione. L'obiettivo è quello di arrivare all'emissione di decreti nei quali si affermi solamente che la coppia è valida lasciando che gli enti autorizzati stabiliscano qual è il migliore abbinamento possibile per il bambino.

Il Tribunale di Torino, per adeguarsi alla tesi sostenuta dal Procuratore per i minorenni e dal Presidente della Corte d'Appello, ha deciso, in via generale, di rinunciare ad indicare nel decreto di idoneità i limiti d'età del minore, concedendo un'idoneità limitata ad una determinata fascia d'età solamente quando i coniugi siano ritenuti assolutamente incapaci di farsi carico di un bambino grande. Segnala, invece, l'opportunità che il minore sia di sesso maschile o femminile, che sia rispettata la primogenitura del figlio biologico o adottivo, l'eventuale disponibilità o l'assoluta indisponibilità verso bambini portatori di handicap o con gravi problemi di salute.

Il Tribunale per i Minorenni di Milano fornisce indicazioni sul tipo di minore solo in caso di limitazioni dovute a caratteristiche psico-pedagogiche della coppia o inerenti alla struttura del nucleo familiare, quali la presenza di altri figli. In sostanza, tale Tribunale tende a dare un'idoneità generica a "uno o più minori di età compresa entro i limiti di legge" riservandosi di indicare nel decreto "un solo minore" e di dare indicazioni specifiche sul possibile atto di nascita del futuro figlio ovvero di specificarne il sesso solo nei casi in cui la limitazione rappresenti un elemento di tutela psico-affettiva per il bambino che deve arrivare e/o per quello già presente in famiglia.

Formazione e specializzazione degli operatori

Alcuni tribunali (Catania, Messina, Milano, Perugia, Roma) sottolineano che sarebbe necessario prevedere percorsi formativi specifici per gli operatori degli enti locali che si occupano della valutazione della coppia e dell'eventuale sostegno successivo all'ingresso del minore nel nucleo adottivo.

Il Tribunale di Roma ritiene che anche gli operatori di alcuni enti autorizzati per le adozioni internazionali abbiano necessità di maggiore specializzazione.

I tribunali di Bologna e Torino, visto che l'ampio numero di enti autorizzati da una parte offre una maggiore scelta alle coppie, ma dall'altra rischia di andare a discapito dell'affidabilità, ritengono auspicabile un maggiore rigore nel concedere le autorizzazioni a tali enti ed una riduzione del loro numero.

Il Tribunale per i Minorenni di Trento ha firmato un protocollo d'intesa con la Provincia autonoma di Trento, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari, gli enti locali e l'Associazione Amici trentini (ente autorizzato per l'adozione internazionale) che prevede che

l'informazione sull'adozione internazionale sia fornita dai servizi sociali degli enti locali, anche in collaborazione con l'Azienda provinciale per i servizi sanitari e con gli enti autorizzati per l'adozione internazionale. Si è stabilito, inoltre, un percorso formativo della coppia aspirante all'adozione internazionale che comporti un'approfondita riflessione sui temi dell'infertilità, delle relazioni con le famiglie d'origine, delle motivazioni e problematiche della scelta adottiva, della genitorialità in percorsi interetnici e con bambini a rischio evolutivo.

Il Protocollo stabilisce anche le regole per la conoscenza da parte dei servizi delle coppie aspiranti all'adozione; per l'assistenza, se necessaria, dei neogenitori per almeno un anno dall'ingresso del minore in Italia; per la formazione e l'aggiornamento degli operatori; per lo scambio di informazioni ed il coordinamento tra i servizi.

La Regione Puglia, da parte sua, ha organizzato, con il finanziamento della Commissione per le Adozioni Internazionali e con il contributo dei tribunali per i minorenni pugliesi, corsi di specializzazione per gli operatori dei servizi sociali e dei consultori familiari che si occupano della preparazione degli aspiranti all'adozione internazionale.

Anche il Tribunale di Perugia ritiene importante la specializzazione dei servizi per le adozioni internazionali e sottolinea la necessità di istituire un servizio specifico quale un'equipe socio-psicologica che si occupi in via esclusiva e con personale specializzato dell'adozione nazionale e di quella internazionale.

Durata delle indagini dei servizi degli enti locali

I termini temporali previsti dalla legge per le indagini dei servizi socio-assistenziali sugli adottanti (quattro mesi) vengono per lo più rispettati.

Molti tribunali per i minorenni (Bologna, Milano, Perugia, Roma, Torino, Venezia) ritengono che tali termini siano talmente brevi da non consentire sempre una valutazione accurata delle coppie da parte dei servizi, spesso gravati da carenze di personale.

In particolare, il Tribunale di Milano sottolinea la disomogeneità della qualità delle relazioni psico-sociali e la tendenza di alcuni servizi ad approfondire, per quanto riguarda l'adozione internazionale, soprattutto i connotati individuali e di coppia e le tematiche generali dell'adozione non ponendo talvolta sufficiente attenzione alle tematiche specifiche

dell'adozione internazionale ed ai motivi che spingono una coppia a rifiutare l'adozione di un bambino di colore.

Il Tribunale di Bologna ha ritenuto opportuno fare in modo che la fase delle indagini dei servizi socio-assistenziali fosse preceduta da un periodo di informazione e formazione delle coppie aspiranti all'adozione.

Collaborazione interistituzionale

Un altro aspetto da più parti (Bologna, Perugia, Roma, Torino) sottolineato riguarda la necessità di una più stretta collaborazione e comunicazione tra i vari soggetti coinvolti nei procedimenti di adozione (giudice minorile, servizi sociali territoriali, enti autorizzati).

Il Tribunale per i Minorenni di Perugia ritiene necessario eliminare l'incertezza dovuta alla pluralità di competenze attribuite a comuni e province che rende problematica l'individuazione dell'ente che deve intervenire. Vi dovrebbero essere, invece, collegamenti continui e periodici tra Tribunale, Regione, enti locali e Commissione per le Adozioni Internazionali, nonché protocolli operativi e convenzioni tra enti autorizzati e servizi socio-assistenziali e collegamenti tra questi e l'autorità giudiziaria. Tutto ciò permetterebbe a Regione, enti locali, servizi sociali ed enti di intermediazione di svolgere, nell'ambito delle specifiche competenze, il proprio ruolo in collaborazione tra loro e con l'autorità giudiziaria.

Norme processuali

I tribunali per i minorenni di Potenza e Venezia hanno sottolineato la mancata 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 di stato di adottabilità). Infatti, l'articolo 15 del decreto legge 24.6.2003 n.147 (convertito in legge 1 agosto 2003, n.200) ha sospeso l'efficacia di dette disposizioni fino al 30.6.2004 ed ulteriore sospensione sino al 30.6.2005 è stata poi effettuata con il decreto legge 24.6.2004 n.158, convertito in legge 27 luglio 2004, n.188.

Il Tribunale di Venezia, per ovviare a tale carenza, segue gli accorgimenti qui di seguito elencati: evita l'apertura della procedura senza ricorso del pubblico ministero; adotta

le regole processuali previste per i provvedimenti cautelari uniformi in tema di provvedimenti urgenti (come interpretato dalla sentenza n.1/2002 della Corte Costituzionale); rende chiara ed ostensibile ogni attività; dispone sin dall'inizio la convocazione dei genitori; utilizza un diverso collegio in caso di opposizione alla dichiarazione di adottabilità.

Si ritiene opportuno aggiungere che il 15 luglio 2004 è stato approvato dalla Camera dei Deputati è il disegno di legge recante "Disciplina della difesa d'ufficio nei giudizi civili minorili e modifica degli articoli 336 e 337 del codice civile in materia di procedimenti davanti al tribunale per i minorenni". Tale disegno di legge è ora all'esame del Senato della repubblica.

L'articolo 1 di tale disegno di legge contiene la disciplina della difesa d'ufficio nei procedimenti di cui alla legge 4 maggio 1983, n.184, e successive modificazioni. La proposta in esame non si limita a prevedere la difesa d'ufficio nei procedimenti per la dichiarazione di adottabilità di cui al titolo II, capo II della legge citata, ma la estende a tutti i procedimenti previsti dalla stessa legge stabilendo che le parti private non possono stare in giudizio se non con il ministero o con l'assistenza di un avvocato. Esse devono essere informate del loro diritto alla nomina di un difensore d'ufficio, delle condizioni per l'ammissione al patrocinio dello Stato e devono essere avvertite che, ove non ricorrano le condizioni per tale ammissione, hanno l'obbligo di retribuire il difensore nominato d'ufficio.

Procedure relative alla potestà genitoriale

Il Tribunale per i Minorenni di Potenza osserva che, in riferimento alle modifiche apportate dalla legge 149/01 al titolo VIII del libro primo del codice civile, il ricorso, nelle procedure di potestà, all'allontanamento dalla residenza familiare del genitore o del convivente che maltratta o abusa del minore (come previsto dagli articoli 330 e 333 c.c. nella formulazione modificata dall'art.37 della legge 149/01) si è rivelato uno strumento innovativo che permette di diminuire il disagio del minore garantendogli la permanenza nel suo ambiente ed evitandogli il trauma dell'abbandono.

Accesso alle informazioni da parte degli adottati

Il Tribunale per i Minorenni di Bari e quello di Bologna hanno ricevuto alcune richieste da parte di persone adottate che hanno compiuto i venticinque anni di poter accedere alle informazioni sulle proprie origini ai sensi dell'articolo 28 della legge 184/83, così come modificato dall'articolo 24 della legge 149/01.

Infatti, il comma 5 dell'articolo 28 della legge 184/83, così come modificato dall'articolo 24 della legge 149/01, recita: "L'adottato, raggiunta l'età di venticinque anni, può accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici. Può farlo anche raggiunta la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica. L'istanza deve essere presentata al tribunale per i minorenni del luogo di residenza."

Il comma 6 aggiunge: "Il tribunale per i minorenni procede all'audizione delle persone di cui ritenga opportuno l'ascolto; assume tutte le informazioni di carattere sociale e psicologico, al fine di valutare che l'accesso alle notizie di cui al comma 5 non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente. Definita l'istruttoria, il tribunale per i minorenni autorizza con decreto l'accesso alle notizie richieste."

Il comma 7, però, stabilisce che "l'accesso alle informazioni non è consentito se l'adottato non sia stato riconosciuto alla nascita dalla madre naturale e qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato, o abbia manifestato il consenso all'adozione a condizione di rimanere anonimo."

La maggior parte delle richieste pervenute ai tribunali per i minorenni di Bari e Bologna si riferivano a casi in cui gli adottati non erano stati riconosciuti dai genitori e, pertanto, non è stato possibile permettere loro l'accesso alle informazioni.

Il Tribunale per i Minorenni di Bari ritiene che le suddette norme, pur riguardando un esiguo numero di casi, vadano valutate positivamente in quanto tendono a favorire il superamento del trauma dell'abbandono, permettendo all'adottato di conoscere la propria storia.

Anche il Tribunale di Perugia reputa positivo il fatto che l'adottato abbia la possibilità di conoscere il suo status e di ottenere notizie sulle sue origini.

Il Tribunale di Salerno ritiene che la modifica dell'articolo 28 presenti, a causa di una confusa formulazione della norma, qualche incertezza circa la necessità che anche gli

ultraventicinquenni vengano autorizzati dal tribunale per i minorenni. Il suddetto Tribunale reputa auspicabile che il legislatore riformuli la norma in modo da prevedere che non sia necessaria l'autorizzazione per i soggetti maggiori di venticinque anni, fermi restando i divieti di cui al comma 7.

Fallimenti adottivi

Il Tribunale per i Minorenni di Bari e quello di Milano hanno affrontato il fenomeno dei fallimenti adottivi e dei bambini "restituiti" sia durante la fase dell'affido preadottivo che quando l'adozione si è già perfezionata, cercando di individuare i punti deboli dell'iter adottivo. Tali fallimenti, benché di numero contenuto, provocano una grande sofferenza sia nel minore, che nella coppia e negli operatori coinvolti.

Il Tribunale per i Minorenni di Milano osserva che gli operatori hanno la percezione che l'adozione, ed in particolare quella internazionale, abbia un indice di insuccesso consistente. Tuttavia, il numero delle restituzioni non è così elevato ed è distribuito in maniera abbastanza omogenea tra le adozioni internazionali e quelle nazionali (in quest'ultimo caso il numero di restituzioni è leggermente più alto).

Gli interventi sociali o specialistici a sostegno delle famiglie che hanno adottato un bambino straniero possono ridurre il rischio di insuccesso, ma occorre individuare anche le situazioni in cui il disagio all'interno del nucleo familiare, pur senza tradursi in una interruzione della relazione adottiva, può creare problemi nel minore.

Il Tribunale di Milano reputa, poi, che l'allontanamento dalla famiglia adottiva non sia necessariamente un fatto negativo, visto che, soprattutto se effettuato tempestivamente e con una pronta attivazione dei servizi sociali e specialistici, potrebbe dare al bambino la possibilità di trovare una nuova famiglia disposta ad accoglierlo, senza essere costretto a rimanere nella famiglia adottiva con la quale non si è creato un buon rapporto.

Un altro aspetto sottolineato è il fatto che la tipologia dei minori adottati all'estero non corrisponde più allo stereotipo del bambino sotto i tre anni abbandonato alla nascita, ma le caratteristiche, compresa l'età, sono ormai simili a quelle dei minori dichiarati adottabili in Italia. Non infrequenti sono, quindi, i casi di bambini segnati da gravi esperienze di vita, quali abusi, violenze, ecc., di fronte alla cui complessità i nuovi genitori, e forse anche i servizi e gli enti autorizzati, si trovano del tutto impreparati.

Il Tribunale di Bari, per prevenire il rischio di un fallimento dell'adozione, effettua seri controlli sulle coppie aspiranti all'adozione internazionale e seleziona solo quelle che risultano dotate di particolari attitudini che le rendono in grado di garantire una corretta integrazione sociale del minore straniero.

Dicotomia tra disciplina dell'adozione nazionale e disciplina dell'adozione internazionale

Il Tribunale per i Minorenni di Milano ha evidenziato la dicotomia creatasi tra la disciplina dell'adozione nazionale, il cui carattere giurisdizionale risulta accentuato, e quella dell'adozione internazionale, il cui procedimento sta diventando sempre più amministrativo, visto che l'intervento del giudice è limitato alla fase iniziale del rilascio del decreto di idoneità e alla fase finale relativa all'ordine di trascrizione emesso dal tribunale per i minorenni per dare effettiva efficacia dell'adozione pronunciata all'estero.

La fase centrale relativa alla ricerca del bambino ed al suo abbinamento alla coppia italiana, si svolge tramite gli enti autorizzati e l'autorità centrale estera, mentre la valutazione dell'idoneità degli aspiranti genitori è demandata agli enti locali che devono provvedere anche all'informazione ed alla formazione delle coppie.

Anche il Tribunale di Perugia ha sottolineato l'esigenza dell'unitarietà della disciplina delle due adozioni le cui procedure devono restare collegate mediante l'estensione all'adozione nazionale della preparazione specialistica dei servizi prevista per l'internazionale.

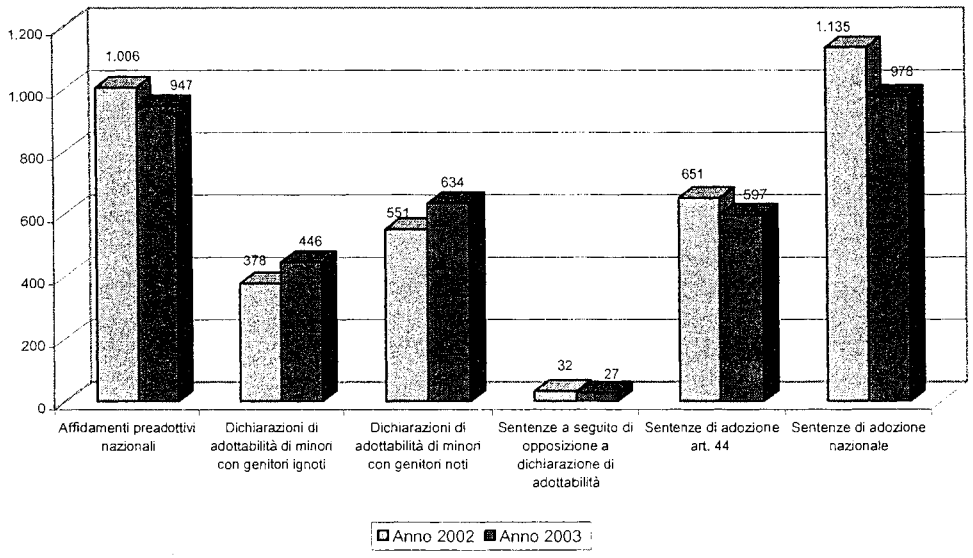
2.2 Procedimenti e provvedimenti in materia di adozione nazionale e internazionale

I dati riguardanti i procedimenti ed i provvedimenti in materia di adozione nazionale e internazionale presso i Tribunali per i Minorenni sono stati forniti dalla Direzione Generale per la statistica del Ministero della Giustizia ed hanno riguardato gli anni 2002-2003. Le informazioni sono state estratte dall'archivio informatizzato ed elaborate statisticamente presso il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza per analizzare la variabilità del fenomeno oggetto di studio nel biennio considerato.

L'adozione nazionale

I provvedimenti in materia di adozione nazionale emessi dai Tribunali per i Minorenni hanno visto un incremento dal 2002 al 2003 del numero di dichiarazioni di adottabilità dei minori. Nel 2002 sono state accolte 929 dichiarazioni di adottabilità di minori dei quali 378 con genitori ignoti, dove per minori con genitori ignoti s'intendono quei bambini di cui nessun genitore ha dichiarato la nascita. Nel 2003, l'aumento dei provvedimenti accolti ha portato al raggiungimento di un totale di 1.080, dei quali 446 hanno coinvolto minori con genitori ignoti e 634 con genitori noti.

Figura 1 - Provvedimenti accolti in materia di adozione i nazionale emessi dai Tribunali per i Minorenni secondo la tipologia del provvedimento. Italia - Anni 2002-2003



Va evidenziato che il numero di sentenze di adozione nazionale accolte dai TM è stato pari a 1.135 nel 2002 e a 978 nel 2003, per una riduzione del totale delle sentenza accolte del 14% per il periodo considerato.

Rapportando il totale delle sentenze ed il numero delle dichiarazioni di adottabilità in un anno, si può dare una valutazione di massima sulla capacità dei TM di provvedere all'abbinamento tra minori e adottanti nel periodo: dunque, si ha che nel 2002 si sono avute 1,2 sentenze di adozione ogni dichiarazione di adottabilità, mentre nel 2003 il rapporto è sceso a poco meno di una sentenza per ogni dichiarazione di adottabilità (0,9).

Di contro, dai dati si nota un aumento nei due anni del numero delle sentenze di adozione nazionale archiviate, cioè casi in cui il tribunale ha decretato il non luogo a deliberare. Le 695 sentenze archiviate nel 2002 sono passate a 992 nel 2003 per un incremento del 42% nei due anni.

È il caso di precisare però che le sentenze di adozione sono da considerarsi al netto di quelle in riferimento a casi particolari. I casi particolari di adozione nazionale sono descritti all'art. 44 lettere a,b,c,d della legge 149/2001 e nel dettaglio si riferiscono all'adozione dell'orfano da parenti entro il sesto grado, l'adozione del figlio del coniuge, l'adozione del minore portatore di handicap e orfano di entrambi i genitori e l'adozione del minore in caso di constatata impossibilità di affidamento preadottivo.

Per questa tipologia di adozione nazionale si è delineata una leggera diminuzione del numero di sentenze accolte in Italia nei due anni considerati, poiché si è passati da un totale di 651 nel 2002 a 597 nel 2003.

L'analisi dei provvedimenti in materia di adozione nazionale permette una valutazione anche dell'istituto dell'affidamento preadottivo, che dura di norma un anno e, se concluso positivamente, consente la pronuncia di un decreto definitivo di adozione. Si contano, nel 2002, 1.006 provvedimenti di affidamento preadottivo nazionali, mentre nell'anno successivo se ne sono registrati 947 per una riduzione del 6%. I TM che in Italia hanno emesso il maggior numero di provvedimenti di affidamento preadottivo nei due anni a cui si fa riferimento sono stati Roma (127), Milano (126) e Torino (123) presso i quali vengono emessi circa un terzo dei provvedimenti di tutta la penisola. Da segnalare, inoltre, il considerevole numero di provvedimenti archiviati nel periodo, per un totale rispettivamente di 2.084 e 1.078 casi.

Il movimento dei procedimenti civili in materia di adozione

I dati sul numero delle domande di disponibilità all'adozione sopravvenute hanno fatto registrare 13.265 nuovi procedimenti iscritti nel 2002 e 12.549 nel 2003, per una diminuzione di circa il 6% per i procedimenti iscritti nei due anni. Si deve tener conto però, che tale numero non quantifica esattamente il numero di coppie che presentano domanda di disponibilità all'adozione poiché, a differenza di quanto avviene per l'adozione internazionale, le coppie possono presentare domanda in più di un tribunale. Il totale dei procedimenti iscritti sovrastima dunque il numero delle richieste di adozione per il semplice motivo che più domande di adozione nazionale possono far capo a una stessa coppia.

Per ciò che riguarda il 2002 - unico anno per il quale si hanno a disposizione i dati - si evidenzia che il 18,5% delle domande di disponibilità all'adozione è stato presentato da coppie con un coniuge di età maggiore di 45 anni. La nuova legge regola la differenza di età tra minore e genitori adottivi e disciplina che l'età degli adottanti deve superare di almeno 18 anni e di non più di 45 anni l'età dell'adottando (art.6 co.4).

Il rapporto tra procedimenti di disponibilità all'adozione iscritti e pendenti alla fine dell'anno indica che nel 2002 ci sono stati 36 nuovi procedimenti iscritti ogni 100 pendenti alla fine dell'anno, quindi circa uno su tre. Nel 2003 l'aumento dei procedimenti di disponibilità all'adozione pendenti (circa 3.000 in più) e la diminuzione degli iscritti all'inizio dell'anno (circa 700 in meno) ha aumentato leggermente il divario fra pendenti finali e nuovi iscritti rispetto al 2002; per il 2003, infatti, il rapporto iscritti/pendenti diventa 32 iscritti ogni 100 pendenti.

Va ricordato però, che sul numero dei procedimenti pendenti influisce fortemente il fatto che la domanda di adozione nazionale è valida per tre anni; questo inevitabilmente incide sull'indice calcolato, rendendo plausibile un rapporto fra iscritti e pendenti di uno a tre per l'accumularsi di quei procedimenti che si esauriscono nell'arco di più anni.

Se poi si prendono in considerazione le coppie con un coniuge di età maggiore di 45 anni il rapporto diventa di 44 procedimenti iscritti ogni 100 pendenti, cioè poco meno un iscritto ogni 2 pendenti.

Per concludere questo excursus in materia di adozione nazionale, è opportuno accennare che i procedimenti civili che riguardano le domande di adozione in casi particolari mostrano una sostanziale stabilità tra il 2002 ed il 2003 con rispettivamente 725 e 727 nuovi procedimenti iscritti nell'anno, a fronte di 692 domande definite nel 2002 e di 676 nel 2003.

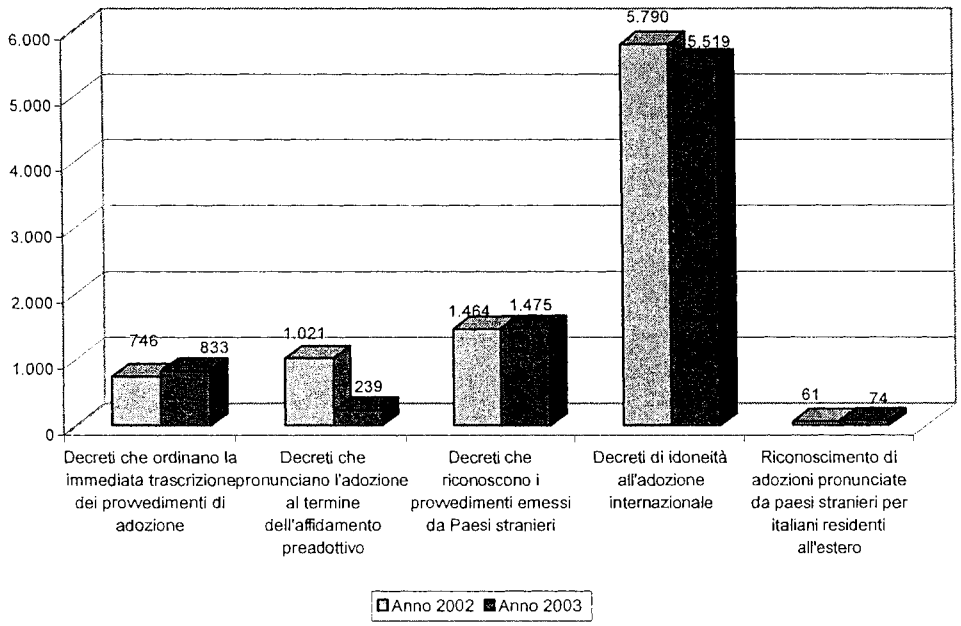
Dunque, si verifica che almeno per i procedimenti relativi alle domande di adozione ai sensi dell'art. 44, i TM espletano in tempi brevi le procedure al punto che gli iscritti e i definiti nell'anno si equivalgono.

L'adozione internazionale

I decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dai Tribunali per i Minorenni in Italia nel corso 2002 sono stati 5.790. I TM presso i quali sono stati accolti la maggior parte dei provvedimenti in materia sono i TM di Roma (742), Milano (689), Bologna (555), Firenze (407) e Torino (348). Tra i decreti non andati a buon fine nello stesso periodo, 1.455 sono stati archiviati, 794 sono stati rigettati, mentre 95 sono stati revocati, in particolare 73 su 95 revocati attengono al TM di Torino.

Nell'anno 2003 si è registrata una lieve diminuzione nel numero dei decreti accolti per un valore complessivo di 5.519. Questa diminuzione dei decreti di idoneità rispetto all'anno precedente coinvolge anche i decreti revocati (scesi a 81), quelli archiviati (con una riduzione del 30%) e di quelli rigettati (diminuiti del 24%).

Figura 2 - Provvedimenti accolti in materia di adozione internazionale emessi dai Tribunali per i Minorenni secondo la tipologia del provvedimento. Italia - Anni 2002-2003



Per ciò che riguarda le altre tipologie di provvedimenti emessi in materia di adozione internazionale, i decreti accolti che ordinano l'immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione emessi da Paesi stranieri aderenti alla Convenzione dell'Aja (artt. 35 co.2 e 3 e 36 co.1 della Legge n. 476/98) sono passati da 746 nel 2002 a 833 nel 2003.

Qualora l'adozione debba perfezionarsi dopo l'arrivo del minore in Italia, il Tribunale per i Minorenni riconosce il provvedimento dell'autorità straniera come affidamento preadottivo, e stabilisce la durata del predetto affidamento in un anno che decorre dall'inserimento del minore nella nuova famiglia. Una volta terminato tale periodo, il TM emette il decreto che pronuncia l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo, e regolato agli artt. 35 co.4 e 36 co.1 della stessa legge. I provvedimenti emessi con questa modalità hanno subito un netto e progressivo calo negli ultimi anni, passando dai 1.779 accolti nel 2001 ai 1.021 nel 2002 fino a scendere ai 239 accolti nell'ultimo anno di rilevazione.

Per quanto concerne l'adozione o l'affidamento a scopo adottivo, i decreti pronunciati in un Paese non aderente alla Convenzione né firmatario di accordi bilaterali (art. 36 co.2 e 3), vengono riconosciuti dai tribunali italiani mediante decreto che riconosce i provvedimenti emessi dal tribunale del paese straniero. Il relativo provvedimento è assunto dal Tribunale per i Minorenni presso il quale gli adottanti hanno ottenuto il decreto di idoneità previsto dall'art.30. Dai dati dei TM italiani, risulta che il numero di decreti accolti secondo questa tipologia è rimasto pressoché invariato tra il 2002 ed il 2003 facendo registrare rispettivamente 1.464 e 1.475 nei due anni presi in considerazione.

Più limitato è il numero di provvedimenti che dispongono il riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero pari a 61 casi nel 2002 e 74 casi nel 2003.

L'adozione pronunciata dalla competente autorità di un Paese straniero a istanza di cittadini italiani (art. 36 co.4), i quali risiedono da almeno due anni all'estero, viene riconosciuta ad ogni effetto in Italia con provvedimento del Tribunale per i Minorenni, purché conforme ai princípi della Convenzione dell'Aja.

Il movimento dei procedimenti civili in materia di adozione internazionale

Le domande di disponibilità e idoneità all'adozione iscritte nei Tribunali per i Minorenni sono state 7.193 nel 2002 e 7.056 nel 2003 facendo registrare così una diminuzione di circa 140 domande nei due anni considerati.

Inoltre, il numero delle domande definite ha avuto un calo ancor più consistente se si considera che nel 2002 si contavano 7.782 domande, mentre nel 2003 tale valore è sceso a 7.019.

Come già evidenziato in precedenza per i procedimenti in materia di adozione nazionale, la sostanziale equivalenza tra il numero dei procedimenti iscritti e dei definiti nell'anno anche per l'adozione internazionale, indica una certa capacità dei Tribunali all'espletamento in tempi brevi dei procedimenti nel corso dell'anno.

Dai dati del 2002, gli unici di cui si ha disponibilità, risulta che il 21,8% dei procedimenti iscritti per domande di idoneità all'adozione ha visto interessate coppie con un coniuge di età maggiore di 45 anni.

Per ciò che riguarda i procedimenti di adozione, tra il 2002 ed il 2003, si è delineato un aumento del numero dei procedimenti iscritti presso i TM passando dai 2.185 ai 2.561 unità. Per valutare più correttamente l'andamento dei procedimenti civili iscritti in materia di adozione internazionale, è opportuno un confronto tra il numero delle domande di disponibilità e idoneità all'adozione sopravvenute nell'anno ed i procedimenti di adozione avviati nell'anno. Da questo rapporto deriva che nel 2002 per ogni 100 domande di disponibilità iscritte ci sono stati 30 nuovi procedimenti di adozione sopravvenuti; mentre, nel 2003 si ha una corrispondenza di 36 procedimenti ogni 100 domande.

2.2.1 Le coppie richiedenti adozioni nell'anno 2003

L'ISTAT ha recentemente condotto un'indagine sulle coppie richiedenti adozione presso i 29 tribunali per minorenni dislocati sul territorio nazionale. Il questionario è stato somministrato alle coppie che hanno richiesto l'adozione di un bambino durante l'anno 2003. Tali coppie che hanno richiesto l'adozione di un minore italiano e/o straniero sono state in tutto 7.602, di cui il 67,8% ha presentato richiesta sia per l'adozione nazionale che per quella internazionale, il19% solo per l'adozione nazionale e il 13,2% solo per quella internazionale. In questo

paragrafo analizziamo alcune caratteristiche di queste coppie, quali l'età dei coniugi, il loro titolo di studio e la durata del loro matrimonio.

Tavola 1 - Coniugi che hanno presentato domanda di adozione per classe di età. Anno 2003 *(valori percentuali)*

Classe di età	Marito	Moglie
18 - 30 anni	2,2	7,3
31 - 35 anni	17,7	26,9
36 - 40 anni	36,6	36,0
41 - 45 anni	26,3	21,1
46 - 50 anni	11,1	6,2
Oltre 50 anni	6,1	2,5
Totale	**100,0**	**100,0**

Per quanto riguarda l'età dei coniugi, vediamo dalla tavola 1 che la classe cha presenta una concentrazione più alta risulta essere sia per i mariti che per le mogli quella 36-40 anni. La seconda classe per frequenza risulta essere quella 41-45 anni per i mariti (26,3%) mentre per le mogli 31-51 (26,9%). Solo il 2,2% dei mariti appartiene alla classe 18-30 anni, rappresentata dal 7,3% delle mogli, mentre solo il 2,5% delle mogli appartiene alla classe Oltre 50 anni, che presenta il 6,5% dei mariti.

Tavola 2 - Coniugi che hanno presentato domanda di adozione e popolazione coniugata per titolo di studio. Anno 2003 *(valori percentuali)*

	Coniugi richiedenti l'adozione		Totale popolazione[a]	
Titolo di studio	Marito	Moglie	Coniugati	Coniugate
Laurea o titolo di studio superiore	24,3	25,1	7,9	6,4
Diploma superiore[b]	45,9	49,9	28,8	30,1
Licenza di scuola media inferiore	27,0	22,2	32,8	30,2
Licenza elementare o privo di titolo di studio	2,8	2,7	30,5	33,3
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

(a) Indagine Multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana" - Anno 2002
(b) Comprende le voci "Diploma universitario o laurea breve" e "Diploma di scuola media superiore"

Per quanto riguarda la distribuzione del titolo di studio, notiamo subito una profonda divergenza nei confronti del totale popolazione italiana; la classe "Licenza elementare o privo

di titolo di studio" presenta percentuali di gran lunga minori rispetto al totale Italia sia per quanto riguarda i mariti, 2,8%, che per quanto riguarda le mogli, 2,7%, mentre la classe con il titolo di studio più elevato, comprendente nel totale popolazione il 7,9% dei mariti e il 6,4% delle mogli, concentra nella popolazione oggetto di studio il 25% dei coniugi. La classe che presenta la concentrazione maggiore, sia per i mariti che per le mogli, arrivando quasi al 50% per entrambi, è quella dei Diploma superiore, che comprende sia la voce "Diploma universitario o laurea breve", sia "Diploma di scuola media". Le classi "Laurea o titolo di studio superiore" e "Licenza di scuola media inferiore" presentano percentuali molto simili, anche se sono più le mogli ad avere una "Laurea o titolo di studio superiore", 25,1% contro il 24,3% dei mariti, mentre sono di più i mariti ad avere una "Licenza di scuola media inferiore", 27% contro il 22,2% delle mogli.

Tavola 3 - Coppie che hanno presentato domanda di adozione per durata del matrimonio e ripartizione geografica. Anno 2003 *(valori percentuali)*

	Durata del matrimonio						
Ripartizioni geografiche[(a)]	0 - 2 anni	3 - 5 anni	6 - 10 anni	11 - 15 anni	16 - 20 anni	Oltre 20 anni	Totale
Nord-ovest	9,5	25,9	38,7	17,3	6,2	2,3	100,0
Nord-est	6,7	21,3	37,9	22,1	8,5	3,5	100,0
Centro	9,8	24,5	35,6	20,1	6,2	3,9	100,0
Sud	3,9	22,7	38,0	22,4	7,8	5,2	100,0
Isole	2,1	20,0	35,7	22,9	11,2	8,3	100,0
Totale	**7,0**	**23,4**	**37,4**	**20,6**	**7,5**	**4,1**	**100,0**

(a) dove ha sede il tribunale per i minorenni

Gli aspiranti genitori che decidono di fare domanda di adozione hanno alle spalle 6-10 anni di matrimonio con una percentuale nettamente maggiore delle altre classi in tutte le macroaree italiane, andando dal 38,7% del Nord-ovest al 35,7% delle isole, per una media nazionale di 37,4%. La seconda classe risulta essere 3-5 anni, con un totale del 23,4 %, evidenziando quindi una concentrazione di più del 60% della popolazione indagata nell'intervallo di età che va da 3 a 10 anni di matrimonio.

La classe che presenta minore concentrazione a livello italiano risulta essere "Oltre 20 anni", che riporta una percentuale del 4,1, con una percentuale minima nel Nord-ovest di 2,3% e una percentuale massima nelle isole di 8,3%.

La percentuale minore si trova nella classe "0-2 anni" nelle isole, 2,1%, seguita dalla classe "Oltre 20 anni" nel Nord-ovest, 2,3%.

2.3 Le restituzioni dei minori adottati

L'indagine nazionale sul fenomeno dell'adozione difficile, realizzata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, che ha avuto come focus la restituzione nell'ambito dell'adozione internazionale, permette una valutazione di massima del fenomeno della restituzione anche per quanto concerne l'adozione nazionale.

La rilevazione, effettuata alla data del 15 marzo 2002, ha avuto come campo di indagine i minori ospitati nelle strutture residenziali per minori nel periodo 1 gennaio 1998 – 31 dicembre 2001 a causa del fallimento dell'adozione internazionale o dell'affidamento preadottivo. La raccolta delle informazioni si è realizzata tramite due schede di rilevazione distinte compilate dai giudici onorari incaricati presso le strutture residenziali socio-assistenziali, la prima relativa alle strutture (scheda di rilevazione della struttura di accoglienza) e la seconda relativa ai minori (scheda di rilevazione del minore ospitato in struttura a causa del fallimento dell'adozione internazionale o di affidamento preadottivo).

I risultati della rilevazione hanno evidenziato un numero piuttosto contenuto di minori collocati in comunità a seguito del fallimento transitorio o definitivo dell'adozione. I dati sembrano non avvalorare l'ipotesi secondo cui nell'adozione, e ancor più nell'adozione internazionale, sia insito un considerevole rischio di fallimento. Va sottolineato che l'allontanamento del minore dalla famiglia adottiva è comunque solo una delle manifestazioni in cui si sostanzia il mancato successo dell'adozione, forse la più drastica e netta, ma di certo non l'unica. Le rare esperienze regionali in materia sembrano d'altro canto confermare quanto emerso da questa esperienza di ricerca.

Nell'indagine, l'oggetto di rilevazione è stato circoscritto ai casi di collocamento del minore in comunità a seguito del provvedimento di allontanamento dal nucleo familiare, mentre sono state escluse le situazioni, non meno gravi che non sfociano in un allontanamento e che risultano molto più difficilmente individuabili.

Si è, quindi, rilevato che i minori adottati sul territorio nazionale e successivamente restituiti ai servizi sociali territoriali con uno o più passaggi nelle strutture residenziali sono stati complessivamente 167.

Per una corretta comprensione del dato sarebbe necessario verificare quanti di questi minori derivano da una precedente restituzione nell'ambito dell'adozione internazionale occorsa in un periodo antecedente il quadriennio preso in considerazione. Bisognerebbe cioè

estrapolare dalle restituzioni derivanti da adozione nazionale la quota, presumibilmente ridotta, dei minori adottati con procedura internazionale e restituiti, e nuovamente adottati con procedura nazionale.

Si ha, quindi, in termini assoluti che le restituzioni nell'adozione nazionale (167) e internazionale (164) si equivalgono. Non si registra dunque, contrariamente all'opinione comune, un maggior numero di casi di restituzione derivante dall'adozione internazionale, quantomeno della quota emersa nella rilevazione, che risulta più alta nell'adozione nazionale rispetto a quella internazionale. Bisogna però sottolineare che rapportando le restituzioni nazionali e internazionali ai rispettivi decreti di adozione si registra un'incidenza di restituzione decisamente più rilevante per le restituzioni nazionali rispetto a quelle internazionali, essendo, i decreti annui di adozione internazionale in misura maggiore dei decreti annui di adozione nazionale.

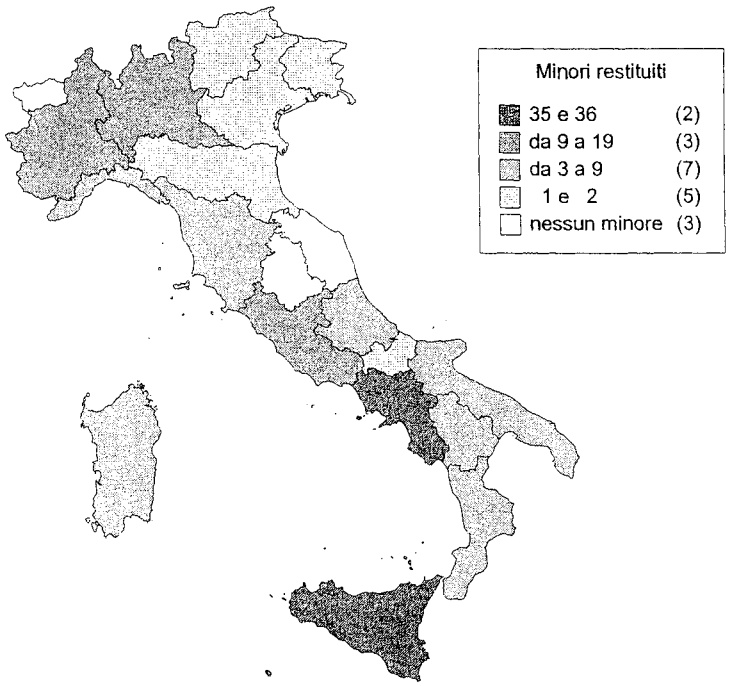
Una valutazione attendibile dell'incidenza di restituzione è, però, quanto mai problematica, poiché risulta nient'affatto semplice la definizione di un denominatore plausibile su cui relativizzare il numero di restituzioni rilevate. Rapportare le restituzioni del quadriennio a tutte le adozioni decretate negli anni in cui i minori interessati da restituzione sono stati adottati, ad esempio, è scorretto in quanto molte adozioni relative a quegli anni possono essere fallite prima o dopo il quadriennio in esame, con il risultato di sottostimare questa incidenza.

Detto ciò, una valutazione attendibile può considerarsi quella ottenuta rapportando il numero di restituzioni nel quadriennio d'indagine al numero medio di decreti di adozione relativi agli anni Novanta – premettendo che i bambini restituiti nel periodo 1998-2001 non derivano solo dai minori adottati in questo stesso periodo, anzi, provengono per lo più da minori adottati in anni precedenti a quelli di rilevazione – moltiplicato per un fattore di quattro – per riportare il dato annuale ad un quadriennio –, nell'ipotesi tutt'altro che restrittiva di contenute oscillazioni annue del numero di decreti emessi, ipotesi sostanzialmente verificata e verificabile con i dati annui delle serie storiche a disposizione.

Stante così le cose, le restituzioni internazionali sono rapportate ad un numero medio di adozioni annue superiore ai 2.000 casi – da moltiplicare per quattro - e le restituzioni nazionali ad un numero medio di adozioni annue che si attestano attorno alle 1.500 l'anno – anch'esse da moltiplicare per quattro -.

Conseguentemente le stime divergono nella misura in cui l'incidenza di restituzione internazionale è pari all'1,7%, mentre l'incidenza di restituzione nazionale si attesta su di un valore più alto prossimo al 3%. La stima dell'incidenza nell'adozione internazionale risulta pertanto in linea con i valori riportati nella letteratura scientifica, mentre la più elevata incidenza riscontrata nell'adozione nazionale non può che indurre ad un attenta riflessione per rintracciarne le cause e provare a porvi rimedio.

Figura 3 - Minori restituiti a causa del fallimento dell'adozione nazionale per regione di nascita del minore



Rispetto alle caratteristiche dei minori restituiti in seguito all'adozione nazionale si riscontra una prevalenza dei maschi sulle femmine; dai dati collezionati risultano, infatti, 87 maschi su 159 casi per i quali è disponibile l'informazione. In segno di continuità con la restituzione nell'adozione internazionale sono da segnalare infine i seguenti elementi:

- ad un più alto numero di adozioni nazionali decretate dai competenti Tribunali per i minorenni corrisponde un più alto numero di restituzioni (Lombardia, Campania, Sicilia);

- la distribuzione delle tipologie di strutture di accoglienza che hanno ospitato minori restituiti vede in graduatoria le comunità di accoglienza seguite dalle comunità familiari e dagli istituti per minori. Tale distribuzione almeno per le prime due tipologie di strutture è connessa alla loro maggiore incidenza sul territorio nazionale;

il 40% di minori restituiti è stato adottato insieme ad un altro minore. Per la quasi totalità dei casi (61 su 66) si è trattato di fratelli o sorelle.

3. Gli affidamenti

3.1 Analisi delle informazioni dei Tribunali per i Minorenni[1]

In tema di affidamento, i punti nodali sono due: la scarsa disponibilità ad ospitare un minore in affidamento da parte delle famiglie, soprattutto in alcune zone dell'Italia, ed il fatto che non sempre gli affidamenti familiari riescono ad essere a breve termine.

Disponibilità all'affidamento familiare

I tribunali di Caltanissetta, Catania, Perugia, Potenza e Venezia hanno rilevato che nei loro distretti spesso non si è in grado di ricorrere all'istituto dell'affidamento per l'impossibilità di reperire famiglie o persone singole disponibili. Ciò preoccupa soprattutto in vista della chiusura degli istituti prevista dalla legge 149/01 e che dovrebbe avvenire entro il 2006.

Il Tribunale di Perugia riferisce che non sono state sufficienti le lodevoli iniziative della Provincia dirette a diffondere la cultura dell'affido e la formazione ed informazione di famiglie ed operatori sociali.

Il Tribunale di Potenza sostiene che, oltre alla scarsa conoscenza dell'istituto dell'affidamento, ciò che impedisce di reperire persone disponibili è la carente sensibilizzazione della popolazione sul tema ed i pregiudizi e le remore rispetto alla necessità che il minore mantenga rapporti con la famiglia d'origine.

Infatti, nonostante l'articolo 1 comma 3 della legge 184/83, così come modificato dalla legge 149/01, assegni allo Stato, alle regioni e agli enti locali compiti di informazione e formazione dell'opinione pubblica, la sola iniziativa intrapresa nel territorio regionale è quella della Provincia di Potenza intesa ad istituire un Centro affidi con compiti di sensibilizzazione, reperimento e formazione delle coppie disponibili all'affidamento familiare. Il Tribunale di Potenza sta, perciò, avviando un'attività di informazione sull'affidamento eterofamiliare diretta alle coppie che hanno dato disponibilità all'adozione. La finalità che si prefigge è quella di aumentare il numero di famiglie che in futuro potrebbero accettare un minore in affidamento.

[1] Riguardo le modalità di raccolta delle informazioni si veda il cap. 1; le informazioni sono state raccolta dal Dipartimento per la Giustizia Minorile

Il Tribunale per i Minorenni di Venezia precisa che in alcune province si trova difficoltà nel reperimento e nella formazione delle famiglie affidatarie e che i genitori biologici spesso preferiscono che il proprio figlio venga collocato in comunità o in istituto piuttosto che in un ambiente familiare che rischierebbe di evidenziare le loro carenze genitoriali. Tale Tribunale segnala, inoltre, la difficoltà di reperimento di strutture idonee ad accogliere bambini con problemi di psicosi o i minori non accompagnati per i quali non sia possibile effettuare il rimpatrio assistito.

Durata dell'affidamento

Il Tribunale per i Minorenni di Perugia ritiene positivo il fatto che la legge 149/01 abbia posto un rigido limite di durata dell'affidamento (fissato dal comma 4 dell'articolo 4 in ventiquattro mesi eventualmente prorogabili) e reputa importante aver dato ai servizi sociali la responsabilità dell'assistenza e della vigilanza durante l'affidamento, nonché i compiti di sostegno del nucleo di provenienza del minore al fine di favorire il rientro in famiglia (articoli 4 e 5).

Altri tribunali (Bari, Milano, Venezia) hanno evidenziato la difficoltà di rispettare il termine massimo di due anni per l'affidamento, visto che i problemi familiari che hanno portato all'allontanamento dei figli non sono sempre così temporanei. Qualora la famiglia d'origine non riesca a superare tali problemi e, pertanto, non possa più prendersi cura dei figli, questi ultimi spesso non sono più facilmente adottabili, sia perché troppo grandi, sia perché legati da un rapporto affettivo intenso con la famiglia affidataria.

Il Tribunale per i Minorenni di Bari, sulla base dei risultati di un'indagine del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza da cui risulta che, dei 10.200 bambini dati in affidamento familiare in Italia alla data del 30 giugno 1999, solo il 42% sono rientrati in famiglia, mentre per il 58% l'affidamento temporaneo si è trasformato in un affidamento familiare senza termine, e considerando che la maggioranza delle coppie che aspirano all'adozione nazionale non riescono a soddisfare il loro desiderio a causa dello scarso numero di minori adottabili, e che non tutte possono permettersi di affrontare i costi dell'adozione internazionale, sta sperimentando una nuova modalità di realizzazione dell'adozione nazionale mediante l'applicazione della norma prevista dall'articolo 44 lettera d) della legge 184, così come modificata dalla legge 149/01 (adozione in casi particolari) e

dando luogo a quella che viene indicata in dottrina con il termine di "adozione mite" o "adozione aperta".

L'articolo 44 lettera d), infatti, consente l'adozione di bambini "quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo". La giurisprudenza riferisce tale norma tanto ai portatori di handicap o difficoltà personali, quanto ai casi in cui il bambino si trovi in affidamento presso una famiglia a cui sia legato da un solido rapporto affettivo lo scioglimento del quale potrebbe comportare un serio pregiudizio per lui.

L'adozione mite necessita di una grande disponibilità da parte degli affidatari che devono accogliere il bambino e collaborare affinché mantenga i rapporti con la sua famiglia d'origine in vista di un auspicabile rientro in essa, ma devono anche essere disponibili ad adottarlo ex articolo 44 nell'eventualità in cui il minore non possa rientrare in famiglia.

In questo caso non sono previste per l'adottante le limitazioni imposte dall'articolo 6 della legge 149/01: egli può essere anche una persona singola e la differenza d'età non è un requisito indispensabile. Su questo specifico punto della mancanza di limiti nel caso di adozione ex articolo 44, il Tribunale per i Minorenni di L'Aquila sostiene che non si salvaguarda l'interesse del minore se, pur di riuscire a farlo adottare, non gli si garantisce il sostegno di figure genitoriali valide, ma lo si affida a genitori-nonni.

Tornando all'adozione mite sperimentata dal Tribunale per i Minorenni di Bari, essa si realizza con il consenso del minore, se ultraquattordicenne, o dei genitori biologici o del tutore. Non si interrompe il rapporto di filiazione (al contrario dell'adozione legittima) tra minore e genitore, ma la potestà genitoriale spetta all'adottante. Spesso i rapporti con la famiglia originaria sono rari e disciplinati dal Tribunale nel provvedimento di adozione.

Anche il Tribunale di Milano sottolinea la necessità di ipotizzare soluzioni intermedie tra l'adozione e l'affido, da aggiungere al ripristino di interventi a carattere preventivo, all'abbreviazione dei tempi di osservazione della relazione genitori-figli, all'assicurazione di risorse adeguate all'autorità giudiziaria minorile in modo da sveltire le procedure.

Il Tribunale per i Minorenni di Salerno ritiene opportuna una più completa esplicitazione degli interventi volti alla prevenzione dell'abbandono ed al rispetto del principio secondo il quale il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia ed una "tipicizzazione" di tali interventi anche mediante il raccordo con la legislazione regionale.

3.2 Bambini e adolescenti in affidamento familiare in Italia

L'affidamento familiare è un intervento temporaneo di aiuto e di sostegno ad un minore quando la sua famiglia d'origine non è in grado di assicurargli l'assistenza morale e materiale necessaria e il piccolo si trovi quindi in ambiente familiare non idoneo alla crescita. Possono essere oggetto di affidamento tutti i minori, anche non cittadini italiani, che si trovano nel territorio dello Stato. Le caratteristiche principali dell'affidamento sono: la temporaneità, il mantenimento dei rapporti con la famiglia d'origine, quindi l'attivazione di interventi volti al recupero della famiglia d'origine.

Esistono due tipologie di affidamento: consensuale o giudiziale. L'affido consensuale è disposto con il consenso dei genitori o di chi ha la patria potestà e viene effettuato attraverso il servizio sociale locale, ed è convalidato dal giudice tutelare. Quando manchi invece l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore si provvede con un decreto del Tribunale per i Minorenni che dispone l' affidamento per via giudiziale.

Il minore può essere affidato a una famiglia, a una singola persona a una comunità di tipo familiare e infine ad un istituto di assistenza pubblico o privato.

L'affidamento di minori è disciplinato dalla Legge 149 del 2001, che modifica la legge 184 del 1983 e che con forza ribadisce *il diritto del minore ad una famiglia* in particolare privilegiando la famiglia, preferibilmente con figli minori o la persona singola naturalmente in grado di assicurare il mantenimento, e solo quando tutto ciò non sia possibile è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare e in mancanza di quest'ultima in un istituto di assistenza pubblico o privato. La nuova legge indica l'affidamento familiare come strumento primo da utilizzare in sostegno del minore, ribadendo che entro il 31 dicembre 2006 il ricovero in istituto deve essere superato, mediante l'affidamento ad una famiglia e ove non sia possibile in comunità familiare.

Nonostante l'importanza dell'affidamento familiare, come strumento di aiuto e di supporto ai minori, evidenziato ancor più oggi con l'introduzione della L. 149/01, si hanno a disposizione pochissimi dati in merito che ci permettono, comunque, di disegnare un quadro della situazione attuale.

L'unica indagine censuaria condotta in Italia sull'argomento è stata effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che, sebbene riferita al periodo 1° gennaio 1999 – 30 giugno 1999, ci permette di delineare e quantificare il fenomeno in questione, oltre che fornire alcune interessanti indicazioni sulla diffusione

regionale dell'istituto dell'affidamento. Per questo motivo si riportano qui di seguito alcuni dei dati, emersi dall'indagine, che a nostro avviso evidenziano gli aspetti più importanti di questa pratica. Al 30 giugno 1999, gli affidamenti familiari attivi sono risultati complessivamente 10.200 dei quali 5.280 (52% circa) affidi intrafamiliari cioè a parenti e 4.668 (45,8%) affidi eterofamiliari vale a dire a persone estranee alla famiglia del minore (vedi tav. 1).

Tavola 1 - Soggetti in affidamento familiare[a] per tiplogia di affidamento e per regione di residenza. Periodo 1° gennaio 1999 - 30 giugno 1999

	Affidamento intra-familiare		Affidamento etero-familiare	
Regioni	valori assoluti	in % sul totale	valori assoluti	in % sul totale
Piemonte	638	12,1	513	11,0
Valle d'Aosta	30	0,6	17	0,4
Liguria	187	3,5	268	5,7
Lombardia	641	12,1	980	21,0
Trentino Alto Adige	136	2,6	162	3,5
Veneto	378	7,2	293	6,3
Friuli Venezia Giulia	85	1,6	62	1,3
Emilia Romagna	382	7,2	539	11,5
Toscana	263	5,0	349	7,5
Umbria	68	1,3	54	1,2
Marche	109	2,1	134	2,9
Lazio	395	7,5	343	7,3
Abruzzo	37	0,7	10	0,2
Molise	4	0,1	4	0,1
Puglia	812	15,4	334	7,2
Basilicata	72	1,4	20	0,4
Campania	333	6,3	213	4,6
Calabria	63	1,2	46	1,0
Sicilia	310	5,9	207	4,4
Sardegna	337	6,4	120	2,6
ITALIA	**5.280**	**100,0**	**4.668**	**100,0**

(a) In Italia i soggetti in affidamento familiare nel periodo 1° gennaio1999 - 30 giugno 1999 sono stati 10.200. Per 252 soggetti non è stata fornita l'informazione sulla tipologia di affidamento.

A livello territoriale la maggiore incidenza di minori in affidamento familiare sulla popolazione minorile sussiste al Nord, in termini più elevati del dato medio nazionale (pari allo 0,9‰): a parte il Veneto e il Friuli Venezia Giulia, i cui valori si trovano per lo più in linea, tutte le altre regioni rilevano infatti valori superiori con un massimo in Liguria con un valore pari al 2,2‰, il Piemonte (1,9‰) e l'Emilia Romagna (1,7‰). Al contrario, le regioni

con i valori più bassi, tendenzialmente molto inferiori a quello medio nazionale, si hanno al Sud.

I protagonisti principali dell'esperienza di affidamento familiare si equidistribuiscono fra bambini e bambine, risultando rispettivamente pari al 50,4% e al 49,6%, peraltro pressoché in linea con la popolazione minorile nazionale costituita, secondo i dati Istat del 1999, dal 51,4% di maschi e dal 48,6% di femmine. Al momento dell'inserimento nella famiglia affidataria la loro età media è pari a 6,6 anni. Non a caso la fascia di età maggiormente interessata è quella 6-10 anni, pari al 32,5%. Tuttavia nell'insieme il 46% del totale complessivo inizia a vivere l'esperienza dell'affidamento nei primi cinque anni di vita, e di questi il 22,7% tra gli 0 ed i 2 anni (di cui il 6,2% nei primi 6 mesi e poco più del 14% nel primo anno di vita).

Fra i motivi, indicatori di disagio, pregiudizio o addirittura danno per il minore che hanno portato alla decisione (spontanea o indotta) di attivare un progetto di affidamento familiare, predomina in assoluto "le condotte di abbandono e/o di grave trascuratezza da parte della famiglia di origine"[1]: una situazione vissuta dal 67,2% dei casi. In ordine di grandezza sussistono poi problemi di tossicodipendenza (per il 26,9% dei casi), gravi problemi economici (per il 23,6%) ed i problemi di conflittualità della coppia (per il 21,5%). In base a ciò non sorprende pertanto che oltre i due terzi degli affidamenti familiari - precisamente il 72,9% - sia di tipo giudiziale e soltanto il 26,1% consensuale (dell'1% invece non è conosciuta la natura).

Nel contesto, le intenzioni del legislatore di privilegiare nell'interesse del minore il suo affido a una famiglia, preferibilmente con figli minori, sembrano trovare un effettivo riscontro empirico visto che nella stragrande maggioranza dei casi (ovvero nell'82% del totale) l'affidamento è a famiglie caratterizzate dalla presenza di entrambe le figure genitoriali, i due terzi delle quali hanno almeno un figlio.

L'indagine ha permesso, inoltre, di fornire alcune significative informazioni sulla chiusura dell'affidamento. In particolare gli affidamenti giunti a conclusione nel I° semestre 1999 sono stati 634 e nel 98% dei casi risulta segnalato l'esito dell'affidamento familiare. Questo dato è particolarmente indicativo se pensiamo che una delle caratteristiche dell'affidamento familiare è quella di intervenire per recuperare la famiglia d'origine

[1] L'informazione è stata rilevata tramite una domanda articolata in dodici categorie di risposta non esclusive, ciò significa che per ogni caso poteva essere indicata più di una motivazione. Peraltro, solamente dal fatto che il totale delle risposte ammonti a 21.517 è presumibile che per ogni minore in esame vi siano *almeno* due motivi diversi e concomitanti che hanno indotto all'affidamento familiare.

superando i motivi che avevano causato l'uscita del minore dalla famiglia. Dall'indagine risulta che il 41,6% dei casi (vedi tav. 2) il minore rientra nella famiglia di origine, che se da una parte risulta il principale motivo di conclusione dell'affidamento familiare, dall'altra indica un'incidenza comunque lontana dal 100% dei casi.

Tavola 2 - Soggetti che hanno concluso l'affidamento familiare distinti per esito dell'affido e regione di residenza. Periodo 1° gennaio 1999 - 30 giugno 1999 *(valori percentuali)*

Regioni	Rientro famiglia origine	Colloc. in affid. pread.	Raggiungi-mento vita autonoma	Colloc. in comunità familiare	Colloc. in comunità di accoglienza	Colloc. istituto minori	Inserim. famiglia affidataria	Interruz. affid.	Perman. oltre 18 anni	Altro	Totale	Affidati [(a)]
Piemonte	43,5	9,7	11,3	4,8	14,5	1,6	3,2	6,5	4,8	-	100,0	62
Valle d'Aosta	50,0	-	50,0	-	-	-	-	-	-	-	100,0	2
Lombardia	22,9	11,4	5,7	2,9	8,6	14,3	14,3	2,9	14,3	2,9	100,0	35
Trentino-Alto Adige	33,0	12,5	11,4	6,8	11,4	2,3	2,3	5,7	13,6	1,1	100,0	88
Veneto	53,3	3,3	13,3	-	6,7	6,7	3,3	3,3	6,7	3,3	100,0	30
Friuli-Venezia Giulia	49,1	20,0	5,5	7,3	1,8	-	1,8	10,9	3,6	-	100,0	55
Liguria	50,0	7,1	-	7,1	21,4	7,1	-	-	7,1	-	100,0	14
Emilia-Romagna	47,5	3,3	8,2	4,9	13,1	6,6	6,6	1,6	4,9	3,3	100,0	61
Toscana	22,6	3,2	35,5	-	-	9,7	12,9	-	12,9	3,2	100,0	31
Umbria	-	-	-	-	-	-	100,0	-	-	-	100,0	1
Marche	35,3	11,8	17,6	-	23,5	-	-	-	-	11,8	100,0	17
Lazio	29,2	33,3	16,7	-	-	-	-	4,2	16,7	-	100,0	24
Abruzzo	30,0	10,0	40,0	-	-	20,0	-	-	-	-	100,0	10
Molise	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Campania	52,5	11,3	8,8	5,0	5,0	11,3	-	1,3	3,8	1,3	100,0	80
Puglia	25,0	-	25,0	-	-	-	25,0	25,0	-	-	100,0	4
Basilicata	61,5	19,2	7,7	-	-	3,8	3,8	-	-	3,8	100,0	26
Calabria	70,0	-	10,0	10,0	-	-	10,0	-	-	-	100,0	10
Sicilia	51,6	22,6	9,7	3,2	3,2	-	6,5	3,2	-	-	100,0	31
Sardegna	23,1	23,1	2,6	10,3	7,7	2,6	-	2,6	28,2	-	100,0	39
ITALIA	**41.6**	**12.6**	**11.1**	**4.5**	**7.7**	**5.0**	**4.0**	**3.7**	**8.1**	**1.6**	**100.0**	**620**

(a) I soggetti che hanno concluso l'affidamento familiare nel periodo 1° gennaio1999 - 30 giugno 1999 sono in totale 634. Per 14 casi non è stata fornita l'informazione sull'esito.

Infatti si registrano incidenze importanti anche per il collocamento in affidamento preadottivo (12,6%), il raggiungimento di una vita autonoma (11,1%), la permanenza oltre i diciotto anni (8,1%) e collocamento in una comunità di accoglienza (7,7%). Percentuali più basse ed inferiori al 5% dei casi si registrano per gli esiti del collocamento in istituto per minori, del collocamento in comunità familiare, dell'inserimento in altra famiglia affidataria e interruzione dell'affidamento.

Stando al giudizio degli operatori, l'esperienza dell'affidamento familiare si è dimostrata nel complesso positiva e la qualità della vita dei minori è decisamente migliorata. Un segno tangibile fra gli altri è ad esempio il miglioramento se non addirittura la scomparsa

di problemi comportamentali del minore, presenti invece al momento del suo inserimento in famiglia, realizzatosi nella maggior parte dei casi.

Ma se da una parte l'esperienza dell'affido è valutata positivamente dall'altra sul versante istituzionale, nel periodo di riferimento naturalmente, era ancora potremmo dire, in una fase di avviamento e rilancio.

Sull'intero territorio nazionale gli Enti titolari di interventi nel settore dell'affidamento familiare che dal 1 gennaio al 30 giugno 1999 hanno avuto in carico almeno un progetto di affidamento familiare - in corso o concluso - risultano in termini assoluti 1.027. La distribuzione per regione è tutt'altro che omogenea (vedi tav.3): la Puglia è la regione che registra il maggior numero di

unità (ovvero 163), seguita dalla Lombardia (con 120 servizi) e dalla Sicilia (con 112 servizi) e poi da tutte le altre regioni con un numero di unità inferiore al centinaio, fino al Molise con solamente 3 servizi.

All'interno degli Enti l'attivazione di un centro specifico appositamente istituito per seguire gli affidamenti familiari si è determinata solo nel 21,4% dei casi, la maggioranza dei quali costituita soprattutto negli anni 1997-1999 a seguito almeno in parte dei finanziamenti della legge 285/97.

Tavola 3 - Distribuzione degli enti titolari - Al 30 giugno 1999
(valori percentuali)

Regioni	Comune	Ausl	Altro	Servizi
Piemonte	24,2	66,7	9,1	66
Valle d'Aosta	13,3	86,7	0,0	15
Lombardia	92,3	3,9	3,8	26
Trentino-Alto Adige	44,2	55,8	0,0	120
Veneto	9,4	50,0	40,6	32
Friuli-Venezia Giulia	54,7	45,3	0,0	86
Liguria	84,2	15,8	0,0	19
Emilia-Romagna	16,1	80,7	3,2	31
Toscana	51,9	48,1	0,0	27
Umbria	53,8	46,2	0,0	13
Marche	27,5	72,5	0,0	40
Lazio	67,9	30,9	1,2	81
Abruzzo	16,0	84,0	0,0	25
Molise	66,7	33,3	0,0	3
Campania	69,9	29,5	0,6	163
Puglia	96,9	3,1	0,0	32
Basilicata	98,1	1,9	0,0	53
Calabria	55,0	30,0	15,0	20
Sicilia	97,3	2,7	0,0	112
Sardegna	88,9	9,5	1,6	63
ITALIA	**61,5**	**35,8**	**2,7**	**1.027**

Nel processo di affidamento le figure professionali predominanti coinvolte dall'ente gestore sono l'assistente sociale e lo psicologo e risultano invece marginali quelle educativo-pedagogiche. Anche la presenza di un'équipe permanente finalizzata alla gestione del fenomeno risulta interessare soltanto il 37,3% dei casi.

Per quanto riguarda una formazione specifica per gli operatori, tesa a fornire strumenti conoscitivi e metodologici appropriati a gestire al meglio la complessità del fenomeno, non tutti i servizi, bensì circa un terzo di essi, hanno previsto di far partecipare i propri operatori ad una attività formativa ad hoc.

Gli enti invece che hanno fatto svolgere agli operatori impegnati nell'affidamento familiare attività formative mirate, hanno scelto nella stragrande maggioranza dei casi un aggiornamento *in itinere*, vale a dire corsi effettuati durante il processo di affidamento. Infine l'attività di supervisione ha luogo soltanto nel 28,7% di tali realtà.

Rispetto alle funzioni espletate in preparazione dell'affidamento familiare (vedi tav.4), lasciano perplessi, soprattutto le quote tutt'altro che irrilevanti di casi in cui non viene effettuata alcuna preparazione dei soggetti interessati (in ordine decrescente: nei confronti della famiglia affidataria, del minore e della famiglia di origine).

Tavola 4. Funzioni istruttorie espletate dal servizio *(risposte multiple)*

	Valori assoluti	Valori percentuali
Azioni di promozione dell'affidamento familiare	602	61,4
Valutazione dell'idoneità genitoriale del nucleo di origine	896	91,3
Analisi del rischio evolutivo del minore	879	89,6
Analisi e valutazione dei requisiti della famiglia affidataria	872	88,9
Preparazione/formazione della famiglia affidataria	685	69,8
Preparazione della famiglia di origine	809	82,5
Preparazione del minore	791	80,6
Totale (base di calcolo)	**981**	-

Senza risposta: 46 casi pari al 4,5% del totale complessivo

Nell'ambito poi delle funzioni svolte nella gestione dell'affidamento familiare risalta in particolare che la regolamentazione degli affidi non avviene in tutte le realtà come invece prescritto e il sostegno ai protagonisti coinvolti nel processo di affido non si realizza nella totalità dei casi.

Sul versante dell'informazione e promozione dell'affidamento familiare, infine, il coinvolgimento degli enti si ha solamente per poco più di un terzo di essi (vale a dire 365 enti

su 1.027) all'interno del quale si distinguono in misura maggiore il Comune e la A.S.L che hanno attivato campagne informative e di sensibilizzazione al riguardo.

Nonostante la complessità, le numerose difficoltà, la scarsa diffusione dell'istituto dell'affido familiare e i limitati strumenti messi a disposizione delle famiglie affidatarie, il fenomeno dell'affidamento familiare, a giudizio della maggioranza degli operatori (ovvero il 57% circa), è comunque in aumento.

Questo è quanto rilevato nel periodo precedente la L. 149/01 e come abbiamo detto sono gli unici dati che ci permettono di delineare un quadro delle caratteristiche dei soggetti coinvolti nell'affidamento familiare. Sarebbe indubbiamente interessante replicare un'attività di indagine per poter verificare quanto l'introduzione della nuova normativa abbia inciso sull'utilizzo dell'affidamento familiare e in particolare sulle caratteristiche dei soggetti in esso coinvolte.

In Italia si dispone, comunque, di dati aggiornati che sebbene non permettono di approfondire le caratteristiche affrontate nell'attività di indagine, permettono nondimeno di analizzare il trend dell'affidamento. Tali preziosi dati derivano dai resoconti del Ministero di Giustizia e dalle elaborazioni che realizza l'Istat a partire dai dati dello stesso Ministero. In particolare nei report del Ministero di Giustizia sono riportati i dati sugli affidamenti giudiziali mentre le elaborazioni Istat, pubblicate nelle statistiche giudiziarie civili, e riunite in questa sede in una serie storica che copre il periodo 1994-2001, riguardano l'affidamento consensuale (vedi tav.5).

Dal confronto tra gli affidamenti giudiziali e gli affidamenti consensuali si evince che gli affidamenti giudiziali sono sempre, ogni anno, in numero superiore a quelli consensuali. Questo è emerso anche dalla ricerca del Centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza precedentemente illustrata. Nel 1999, anno di rilevazione del Centro, si riscontrava un divario tale che a fronte di 2.663 provvedimenti di affidamento emessi dai Tribunali per i minorenni, se ne contavano solo 1.259 provvedimenti emessi dal Giudice tutelare.

Tavola 5 - Provvedimenti di affidamento dei minori del giudice tutelare. Anni 1994-2001

Anni	Affidamento di minori *(con consenso)*
1994	1.626
1995	1.043
1996	1.039
1997	1.085
1998	1.312
1999[a]	1.259
2000	1.340
2001	1.563

(a) sono compresi i provvedimenti presso le preture fino al 01/06/99

Fonte: elaborazioni istat su dati del ministero della giustizia - Ufficio statistiche

La differenza tra il numero di queste due tipologie di provvedimento è in diminuzione tanto è che nel 2001, ultimo anno per il quale è possibile il confronto, sono stati emessi 2.197 affidamenti senza consenso e 1.563 con consenso. Inoltre sia nel 2002 che in maniera ancor più rilevante nel 2003, i provvedimenti emessi (tav.6) dal Tribunale per i Minorenni scendono al minimo storico con rispettivamente 1.777 e 1.593 unità.

Ciò induce a ipotizzare un calo dell'emissione di provvedimenti di affidamento giudiziale, che sarebbe molto interessante verificare nelle sue implicazioni anche sul fronte del possibile conseguente aumento dei provvedimenti di affidamento consensuale.

Proseguendo nella lettura dei dati a disposizione, il Ministero di Giustizia riporta una rielaborazione dell'archivio storico cartaceo e informatico dell'allora Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile, dei provvedimenti emessi dai Tribunali per i minorenni, degli anni 1993-1999 in materia di affidamento, ovvero il periodo precedente la riforma. I dati offrono il dettaglio territoriale, essendo disaggregati per sede di Tribunale per i Minorenni, ma in questo caso sono riportati aggregati a livello nazionale (tav. 6). Inoltre sono stati aggiunti i dati riferiti al 2001, 2002 e 2003, sia per avere una serie storica più lunga sia per iniziare a delineare se è possibile, l'andamento degli affidamenti familiari dopo la riforma.

I provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni sono distinti in affidamenti familiari e affidamenti a comunità o istituti e questo ci permette di vedere come negli anni precedenti la L. 149/01 il numero degli affidamenti familiari sia stato sempre inferiore al numero degli affidamenti a comunità o ad istituti (vedi tav. 6). In altre parole la modalità di affidamento alle comunità o agli istituti veniva utilizzata maggiormente rispetto a quella familiare.

Tavola 6 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento. Anni 1993-2003[2]

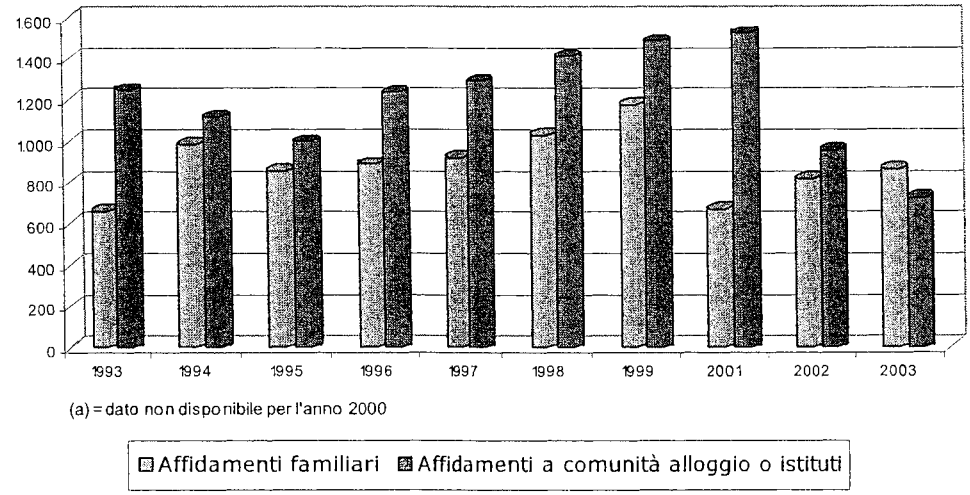
Anni	Affidamenti familiari	Affidamenti a comunità o istituti	Totale affidamenti	% di affidamenti familiari
1993	662	1.248	1.910	34,7
1994	986	1.117	2.103	46,9
1995	857	996	1.853	46,2
1996	890	1.236	2.126	41,9
1997	922	1.293	2.215	41,6
1998	1.029	1.413	2.442	42,1
1999	1.177	1.486	2.663	44,2
2000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2001	671	1.526	2.197	30,5
2002	819	958	1.777	46,1
2003	866	727	1.593	54,4

n.d. = dato non disponibile

Nel periodo antecedente il 2002 la percentuale degli affidamenti familiari non è salita oltre il 47%, con una punta massima nel 1994, mentre nel 2001, anno dell' introduzione della L. 149/01, sono stati emessi solo 30 decreti di affidamento familiare su 100, ovvero poco meno di un terzo del totale degli affidamenti. A partire dal 2002 e quindi subito dopo la riforma, però bisogna sottolineare, che la percentuale degli affidamenti familiari cresce sino a rappresentare la modalità più usata nel corso del 2003 con il 54,4% dei casi. Quindi i dati sembrano confermare, almeno sul fronte dei provvedimenti giudiziali, che la L. 149/01 ha intrapreso il suo cammino.

[2] I dati relativi ai provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento sono stati rilevati con il modello di rilevazione statistica M219TM. Gli affidamenti familiari considerati nel modello fanno riferimento all'art. 4 comma 2 della legge 184/83 modificata dalla legge n. 149/2001:"Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la potestà o de tutore, (all'affidamento familiare) provvede il Tribunale per i Minorenni. Si applicano gli articoli 330 e seguenti de codice civile". Può accadere che i provvedimenti con più disposizioni – ad esempio sulla decadenza della potestà dei genitori con conseguente affidamento familiare – vengano inseriti nel modello già citato solo una volta in corrispondenza del dispositivo ritenuto principale dal giudice. Ciò spiegherebbe i valori nulli o bassi in materia di affidamento in alcuni Tribunali per i Minorenni. Si fa notare poi che un singolo provvedimento d iaffidamento può riguardare uno o più minori dello stesso nucleo

Figura 1 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento - Anni 1993-2003[a]



Il Ministero di Giustizia attraverso il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria fornisce, inoltre, per gli anni 2001, 2002 e 2003 il numero di provvedimenti emessi in materia di affido per sede dei Tribunali per i minorenni. Questi dati sono stati raggruppati per le maggiori aree territoriali (vedi tav.7): nord, centro, sud ed isole, permettendo dunque un'analisi territoriale dell'affidamento familiare.

Tavola 7 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i minorenni in materia di affidamento per area territoriale – Anni 2001-2003[3]

Aree territoriali[(a)]	Affidamenti familiari			Affid. a comunità alloggio o istituti			Totale affidamenti			% di affidamenti familiari		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Nord	176	232	352	515	328	161	691	560	513	25,5	41,4	68,6
Centro	170	124	139	115	97	88	285	221	227	59,6	56,1	61,2
Sud	233	368	304	635	401	324	868	769	628	26,8	47,9	48,4
Isole	92	95	71	261	132	154	353	227	225	26,1	41,9	31,6
Totale	**671**	**819**	**866**	**1.526**	**958**	**727**	**2.197**	**1.777**	**1.593**	**30,5**	**46,1**	**54,4**

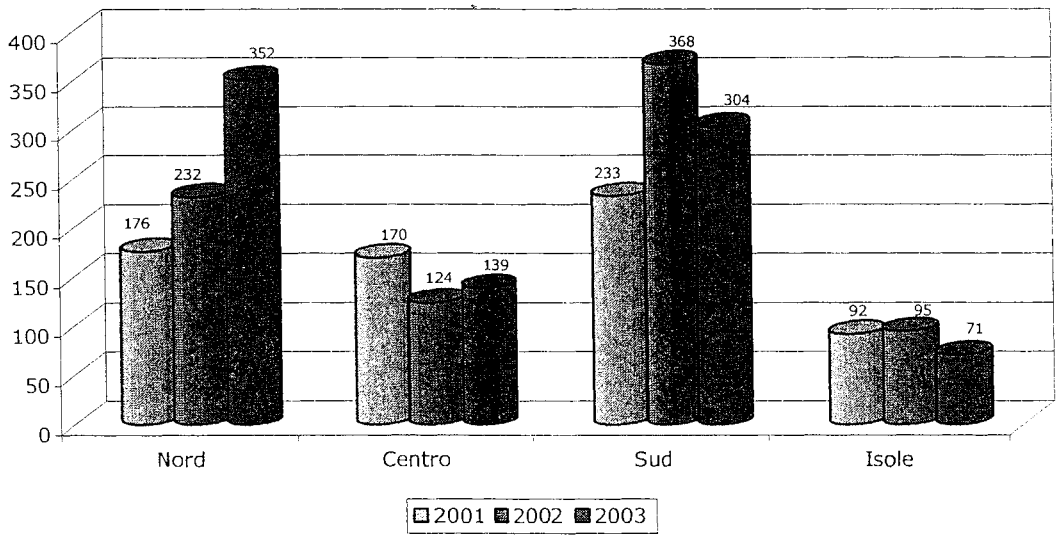
(a) Fanno parte dell'area del nord i Tribunali per i minorenni di: Bologna, Bolzano, Brescia, Genova, Milano, Torino, Trento, Trieste e Venezia; del centro i Tribunali per i minorenni di: Ancona, Firenze, Perugia e Roma; del sud i Tribunali per i minorenni di: Bari, Campobasso, Catanzaro, L'Aquila, Lecce, Napoli, Potenza, Reggio Calabria, Salerno e Taranto; delle isole i Tribunali per i minorenni di: Cagliari, Caltanisetta, Catania, Messina, Palermo, Sassari.

Fonte: Ministero della giustizia

[3] Vedi nota 2

La lettura di questi dati ci permette di vedere che nel 2001, anno in cui la percentuale degli affidamenti familiari è scesa al minimo storico, i Tribunali per i minorenni con sede al centro Italia avevano una percentuale del 59,6% di affidamento a famiglie mentre il resto delle aree era al di sotto del 27%. Nel passaggio dal 2001 al 2002, però, i Tribunali dei minorenni del nord, delle isole e ancor più fortemente quelli del sud fanno registrare rispettivamente un incremento di 16, 15,8 e 21 punti percentuali rispetto all'anno precedente, mentre il centro resta stabile su valori comunque superiori alla media. E' nel 2003 che i Tribunali per i Minorenni del nord Italia compiono un grande salto fino al 68,6% di affidamenti familiari in ambito giudiziale. Un nuovo incremento si registra anche nei Tribunali del centro Italia, con una incidenza che si attesta complessivamente al 61%. Diversamente nei Tribunali del sud Italia si ravvisa una sostanziale stabilità dell'incidenza (48,4%) rispetto all'anno 2002, mentre un forte calo si segnala nei Tribunali delle Isole (31,6%).

Figura 2 - Provvedimenti di affidamento familiare emessi dai Tribunali per i Minorenni per area territoriale - Anni 2001- 2003



Questa battuta di arresto nell'area del sud Italia e Isole sembra far pensare a una difficoltà materiale nel reperimento di famiglie disponibili all'affidamento sul territorio. Sono il Tribunale di Palermo (5 affidamenti familiari su 199 affidamenti totali nel 2001, 7 su 81 nel 2002 e 2 su 56 nel 2003) e il Tribunale di Napoli (nessun affidamento familiare nel triennio)

ad incidere sulla specifica situazione del sud e delle isole segnando importanti problemi nella direzione degli affidamenti familiari (vedi tav.8). Altri Tribunali, quali ad esempio, quelli di Caltanisetta, Catania, Potenza ma anche i Tribunali di Perugia e Venezia (quindi dell'area centro nord) hanno rilevato che nei loro distretti, a causa della mancanza di una cultura dell'affidamento spesso non sono stati in grado di ricorrere a tale istituto per l'impossibilità di reperire famiglie. In particolare il Tribunale di Potenza evidenzia che una delle cause che impedisce il reclutamento delle coppie, è la carente sensibilizzazione della popolazione rispetto alla necessità che il minore mantenga rapporti con la famiglia d'origine. Il Tribunale per i minorenni di Venezia, infine, precisa che spesso sono i genitori biologici che preferiscono che il proprio figlio venga collocato in comunità o istituto piuttosto che in un ambiente familiare che rischierebbe di evidenziare le loro carenze genitoriali.

Potremmo concludere, almeno stando agli affidamenti di tipo giudiziale, che in generale la L. 149/01 sta facendo il suo percorso e che l'istituto dell'affidamento familiare, al centro nord è in forte crescita, mentre nel sud e ancor di più nelle isole, permangono ancora numerose difficoltà dovute a una mancanza di una cultura dell'affido familiare.

Tavola 8 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i minorenni in materia di affidamento. Anni 2001-2003[4]

Tribunale per i minorenni	Affidamenti familiari			Affidamenti a comunità alloggio o istituti			Totale affidamenti		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Ancona	6	11	6	16	14	21	22	25	27
Bari	17	60	57	0	72	89	17	132	146
Bologna	15	23	77	64	35	76	79	58	153
Bolzano	2	8	2	1	8	0	3	16	2
Brescia	0	14	44	2	31	63	2	45	107
Cagliari	25	21	20	11	3	46	36	24	66
Caltanissetta	0	14	7	0	24	3	0	38	10
Campobasso	2	4	1	21	21	14	23	25	15
Catania	10	0	2	0	0	0	10	0	2
Catanzaro	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Firenze	148	99	118	83	81	66	231	180	184
Genova	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L'Aquila	35	57	27	49	79	80	84	136	107
Lecce	7	19	28	182	51	16	189	70	44
Messina	5	9	6	27	6	14	32	15	20
Milano	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Napoli	0	0	0	189	35	6	189	35	6
Palermo	5	7	2	199	81	56	204	88	58
Perugia	0	2	2	13	1	1	13	3	3
Potenza	85	78	35	86	66	56	171	144	91
Reggio Calabria	12	17	12	17	11	21	29	28	33
Roma	16	12	13	3	1	0	19	13	13
Salerno	64	132	144	56	66	42	120	198	186
Sassari	47	44	34	24	18	35	71	62	69
Taranto	9	1	0	35	0	0	44	1	0
Torino	144	168	187	93	7	0	237	175	187
Trento	10	8	2	17	8	2	27	16	4
Trieste	0	0	0	338	239	20	338	239	20
Venezia	4	11	40	0	0	0	4	11	40
Totale	**671**	**819**	**866**	**1.526**	**958**	**727**	**2.197**	**1.777**	**1.593**

Fonte: Ministero della Giustizia

[4] Vedi nota 2

3.3 Modalità di gestione e organizzazione dell'affidamento familiare nelle Regioni italiane

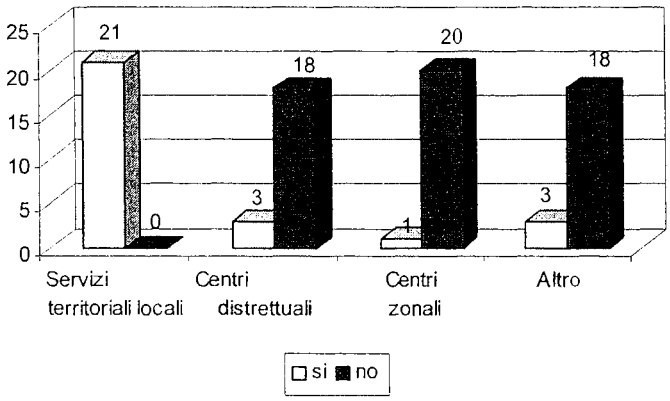
Per verificare lo stato di attuazione della legge 149/01 è stata predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDAIA) una scheda di rilevazione, indirizzata via posta (o qualora richiesto via e.mail) ai dirigenti delle Regioni e delle Province autonome.

Le finalità di tale scheda – realizzata con la collaborazione di un esperto dei servizi per l'affidamento ed un esperto statistico – sono quelle di poter ottenere dati statistici e informazioni relativi all'affidamento nelle varie Regioni e Province autonome, conoscere le diverse normative adottate relativamente all'applicazione della legge 149/01 ed anche le eventuali *buone pratiche*, ovvero i progetti intrapresi dalle diverse realtà regionali per facilitare l'applicazione della legge in questione.

Tutte le Regioni e Province autonome hanno restituito al Centro i questionari compilati.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi per l'affidamento, tutte le Regioni ridispongono di servizi territoriali locali; inoltre, la Lombardia si avvale anche di Centri distrettuali e Centri zonali, la Toscana e la Sicilia di Centri distrettuali, la Provincia di Trento dispone di un gruppo tecnico per l'affidamento e le Marche di una equipe integrativa d'ambito.

Figura 1 - Numero di regioni e/o province autonome secondo l'organizzazione dei servizi per l'affidamento - Anno 2004



Ben 11, tra Regioni e Province autonome, non presentano Centri affido, che sono invece presenti in Toscana (24), in Basilicata (9), in Sardegna (6), nella Valle d'Aosta, nel Piemonte, nel Lazio e nella Provincia di Trento (1).

I centri regionali ed i centri provinciali sono modalità di gestione dei servizi per l'affidamento di cui nessuna delle Regioni si è dotata; le Regioni che si avvalgono di un Consorzio di comuni sono: Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Lazio e Sicilia; e quelle che presentano tra le loro modalità di gestione anche le Aziende sanitarie sono: Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Calabria e Sicilia.

Delle 13 regioni che possiedono un sistema di rilevazione degli affidamenti familiari consensuali, la Valle d'Aosta, la Lombardia, la Provincia di Trento, la Provincia di Bolzano, il Veneto, l'Emilia Romagna, la Toscana, l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria e la Sicilia hanno un tipo di rilevazione con cadenza annuale, il Friuli-Venezia Giulia dispone di un vero e proprio sistema informativo, mentre il Piemonte dispone sia di una rilevazione con cadenza annuale che di un sistema informativo.

Al fine di un'adeguata lettura dei dati di monitoraggio regionale è necessario segnalare che il numero degli affidamenti consensuali (extrafamiliare ed intrafamiliare) sono conteggiati alla fine dell'anno di ogni annualità presa in considerazione nella scheda di rilevazione. Si tratta, quindi, di quegli affidamenti attivi in un dato anno ma che possono essere stati disposti anche in annualità precedenti.

Per quanto concerne il numero di affidamenti consensuali extrafamiliare ed intrafamiliare è possibile riscontrare una generale stabilità del fenomeno in questione nelle diverse realtà regionali e provinciali: nella Provincia di Trento i 131 affidamenti corrispondenti al 2001 sono divenuti 129 nell'anno successivo, in Toscana da 398 affidamenti nel 2001 siamo passati a 390 nel 2002 e in Lombardia i 505 affidamenti relativi all'anno 2001 sono rimasti invariati nel 2002. Stabilità che emerge anche nelle realtà regionali del Veneto e della Calabria, rispettivamente con valori nell'ordine dei 200 e 300 affidamenti consensuali per anno nel triennio 2001-2003 e della Basilicata che presenta valori nell'ordine dei 400 affidamenti consensuali per anno nello stesso periodo di tempo considerato. Confrontando i dati a disposizione per la Sicilia, invece, è possibile prevedere un rilevante aumento degli affidamenti consensuali nel periodo considerato, dato che a fronte dei 2.062 affidamenti nel 2002 si hanno 1.941 solo relativamente al primo semestre del 2003. Anche per

L'Emilia Romagna si registra un incremento del numero di affidamenti consensuali (da 494 nel 2001 a 685 nel 2002), ma dobbiamo tenere in considerazione il fatto che tali valori si riferiscono esclusivamente agli affidamenti extrafamiliari.

Se andiamo ad analizzare l'attività normativa e di indirizzo per l'attuazione della legge 149/01 nelle varie Regioni e Province autonome, solamente la Valle d'Aosta, il Veneto, il Piemonte ed il Lazio dichiarano di avere proposte di disegni di legge e approvazione di atti normativi specifici per la legge in questione. Le Regioni, invece, che si stanno avvalendo di regolamenti, circolari o altri atti interni finalizzati all'attuazione delle norme di legge sono 9 – Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Basilicata e Sicilia – per arrivare a 12 in caso di approvazione di linee guida o atti di indirizzo su tematiche inerenti la legge, nello specifico – Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Basilicata, Puglia e Sicilia.

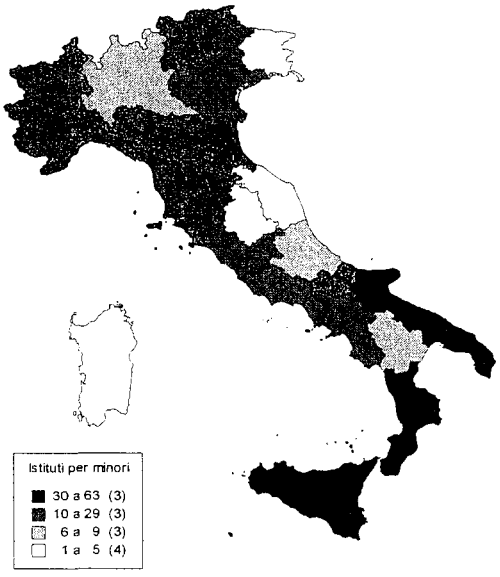
3.4 Verso la deistituzionalizzazione: bambini e adolescenti negli istituti per minori in Italia

A seguito della legge 149/01 in merito alla deistituzionalizzazione dei bambini e adolescenti accolti negli Istituti per minori[1], il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDAIA) ha realizzato una rilevazione nazionale a carattere censuario riferita alla data del 30 giugno 2003.

Lo scopo di tale indagine è quello di valutare la situazione presente in Italia a tre anni e mezzo di distanza dalla data ultima stabilita dalla legge in questione per il superamento del ricovero in Istituto dei bambini e degli adolescenti (art. 2, comma 4), delineando quale sia lo stato relativo alla predisposizione o meno di un piano per la riconversione, se non la chiusura, degli Istituti per minori attualmente presenti sul territorio nazionale.

Dalle informazioni raccolte dalla rilevazione nazionale, gli Istituti per minori ancora in funzione al 30 giugno 2003 risultano 215 ed in totale ospitano 2.633 bambini ed adolescenti, evidenziando chiaramente come la realtà in esame sembri gradualmente indirizzarsi verso il cambiamento richiesto dalla legge 149/01.

Figura 1 - Istituti per minori - Al 30/06/2003



[1] Istituti per minori – presidi residenziali socio-educativi in grado di accogliere un alto numero di ospiti (12 o più minori) e le cui prestazioni sono in prevalenza educative, ricreative e di assistenza tutelare, come stipulato dall'Istat in accordo con il gruppo tecnico interregionale per le politiche dei minori.

Da un confronto con le ultime rilevazioni effettuate dall'Istat (tav. 1), infatti, dai 475 Istituti per minori registrati al 31 dicembre 1999 si passa a 359 unità nell'anno successivo, realizzando così una riduzione di 116 strutture, e dopo tre anni e mezzo con una contrazione di altre 144, si scende fino a quota 215.

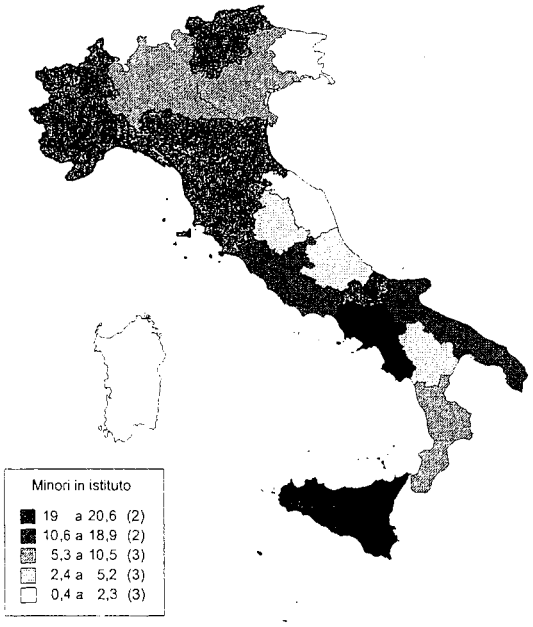
Tavola 1 – Istituti per minori e minori ospiti secondo le rilevazioni

	Strutture	Minori ospiti
31.12.1999	475	10.626
31.12.2000	359	7.575
30.06.2003	215	2.633
Variazione 2000/1999	116	3.051
Variazione 2003/2000	144	4.942

Fonte: Istat 1999, 2000 e del Centro nazionale del 2003 (*valori assoluti*)

Relativamente ai minori ospiti, il trend di diminuzione risulta ancor più consistente: se tra il 1999 e il 2000, il numero delle accoglienze è diminuito di 3.051 unità, la variazione calcolata tra il 2003 ed il 2000 risulta pari a 4.942, riflettendo di fatto in tale triennio una contrazione di quasi due terzi dei minori.

Figura 2 - Minori presenti in Istituti per minori - Al 30/06/2003 *(valori percentuali)*



Da un primo sguardo dei dati, notiamo come alla numerosità regionale degli istituti corrisponda quella delle accoglienze. Infatti, in linea con quanto poteva essere atteso, la regione che registra il maggior numero di ospiti è la Sicilia, dove nei suoi 63 istituti al 30 giugno 2003 sono accolti 547 bambini e adolescenti, mentre quella con l'entità più esigua è il Friuli Venezia Giulia con 13 minori ospiti nel suo unico istituto.

Nell'insieme, emerge con estrema chiarezza come tendenzialmente siano soprattutto le regioni del sud ad avere una maggiore presenza di minori per ogni istituto (tav. 2):

Tavola 2 – Istituti per minori e minori presenti per regione - Al 30.06.2003

	Istituti		Minori presenti	
Regioni	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Lombardia	8	4	190	7,2
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0
Veneto	10	5	140	5,3
Friuli-Venezia Giulia	1	0,5	13	0,5
Liguria	0	0	0	0
Emilia-Romagna	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0
Umbria	4	2	90	3,4
Marche	4	2	41	1,6
Lazio	15	7,4	279	10,6
Abruzzo	6	3	91	3,5
Molise	0	0	0	0
Campania	28	13,9	500	19
Puglia	35	15,3	381	14,5
Basilicata	6	3	63	2,4
Calabria	30	14,4	246	9,4
Sicilia	63	27,2	547	20,5
Sardegna	5	2,5	52	2
Totale	**215**	**100**	**2.633**	**100**

Di fronte ad un dato nazionale dell'incidenza di posti disponibili sulla popolazione minorile - corrispondente a circa 8 posti per 10.000 minori - vi sono infatti sei regioni, ovvero la Basilicata, la Calabria, la Campania, la Puglia, la Sicilia e l'Umbria, che presentano valori decisamente maggiori - nel caso della Basilicata il valore (20.7) è quasi tre volte superiore a quello nazionale, e in Umbria e in Sicilia si riscontra un'incidenza di posti disponibili quasi doppia (tav. 3).

Tavola 3 – Percentuale di Istituti per minori, dei posti letto disponibili e dei minori presenti negli Istituti secondo la regione di appartenenza dell'Istituto; incidenza dei posti letto disponibili e dei presenti sulla popolazione minorile residente in regione

Regioni	Istituti	Posti	Minori	Incidenza posti su 10.000 residenti	Incidenza minori su 10.000 residenti
Piemonte	0	0	0	-	-
Valle d'Aosta	0	0	0	-	-
Lombardia	4	4,2	7,2	1,8	1,3
Trentino-Alto Adige	0	0	0	-	-
Veneto	5	3,9	5,3	3,2	1,9
Friuli-Venezia Giulia	0,5	0,4	0,5	1,5	0,8
Liguria	0	0	0	-	-
Emilia-Romagna	0	0	0	-	-
Toscana	0	0	0	-	-
Umbria	2	3,2	3,4	15,3	7,3
Marche	2	0,9	1,6	2,4	1,7
Lazio	7,4	7,5	10,6	5	3,2
Abruzzo	3	2,7	3,5	7,4	4,2
Molise	0	0	0	-	-
Campania	13,9	19	19	8,6	3,8
Puglia	15,3	12,4	14,5	8,8	4,6
Basilicata	3	4,1	2,4	20,7	5,4
Calabria	14,4	10,2	9,4	14,3	5,9
Sicilia	27,2	30,2	20,5	16,7	5,1
Sardegna	2,5	1,4	2	3	1,8
Totale	**100**	**100**	**100**	**7,6**	**3,4**
(N.)	(215)	(6.081)	(2.633)		

Al contrario, tra le regioni che si pongono al di sotto del valore medio nazionale, l'Abruzzo e il Lazio sono quelle con incidenza più vicina al valore di riferimento (rispettivamente pari a 7 e 5 posti per 10.000 minori), mentre la Lombardia, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, le Marche e la Sardegna sono le regioni nelle quali l'incidenza scende fino a valori uguali o inferiori ai 3 posti su 10.000 minori.

Per quanto riguarda il tasso di istituzionalizzazione - determinato rapportando il numero di minori effettivamente ospitati negli istituti alla popolazione minorile residente - si rileva che l'incidenza registrata a livello nazionale segnala la presenza di 3 bambini e adolescenti in istituto ogni 10.000 minori. Nonostante sia l'Umbria a presentare il valore corrispondente al tasso di istituzionalizzazione più alto, ben due volte maggiore rispetto a

quello nazionale, risultano le regioni del sud, fra tutte la Sicilia, a superare una presenza di 3 bambini e adolescenti ogni 10.000 minori.

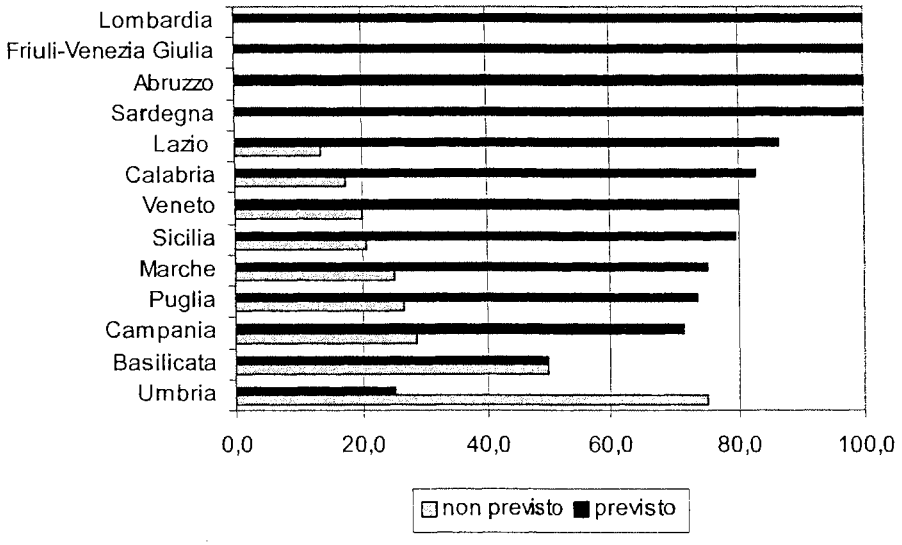
Alla luce di quanto complessivamente osservato, dunque, è plausibile presumere che specifici fattori territoriali, oltre ad avere influito sensibilmente nel corso del tempo sulla diffusione degli istituti per minori, influenzino di fatto anche il loro utilizzo.

Relativamente alla predisposizione o meno di un piano per la riconversione o la chiusura degli Istituti per minori, attualmente presenti in Italia, si rivela la complessità dell'intero processo, basti pensare che il 22% circa delle strutture non si è ancora attivato in nessun modo, sebbene la maggior parte delle strutture ha già previsto un piano di riorganizzazione da applicare entro il 2006.

In Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo e Sardegna, è già preventivata una nuova organizzazione addirittura per ogni istituto per minori che si trova sul territorio regionale, mentre in altre regioni, come la Calabria, il Lazio, la Sicilia e il Veneto l'attivazione coinvolge almeno 4 istituti per minori su 5 tra quelli presenti (fig.1). La Campania, le Marche e la Puglia, invece, procedono in modo più graduale, per poi passare alla Basilicata, dove metà degli istituti registrati si sono già attivati per una riorganizzazione.

Infine, l'Umbria è la regione in cui la previsione di un piano di riorganizzazione sussiste soltanto per 1 istituto sui 4 presenti.

Figura 3 – Istituti per minori secondo lo stato di previsione di un piano di riorganizzazione per regione



Le difficoltà sia nella progettazione che nella realizzazione del piano di riconversione degli istituti per minori sono senza dubbio molteplici, ma con molta probabilità quella maggiore e più condizionante da tutti i punti di vista è proprio il costo complessivo delle operazioni.

Infatti, la possibilità di godere di un finanziamento per la riorganizzazione dell'istituto è prerogativa di un'esigua minoranza, vale a dire del 28% circa del totale. Questo significa che la maggior parte degli istituti deve affrontare la riconversione della struttura senza poter contare su alcuna sovvenzione particolare.

Tra le differenze, anche significative, che possiamo riscontrare, la più evidente è la situazione opposta in cui si trovano gli Istituti per minori in Umbria e Basilicata da una parte e in Friuli Venezia Giulia dall'altra: nelle prime due regioni infatti non sussiste la possibilità di avere dei finanziamenti a sostegno delle spese di riorganizzazione, e di conseguenza tutto è a carico degli istituti stessi; al contrario, l'unico istituto tuttora presente in Friuli Venezia Giulia non ha alcun problema in questo senso poiché dispone di aiuti finanziari ad hoc per portare a compimento l'intero processo.

A parte queste realtà, vi sono situazioni più differenziate ma, comunque, caratterizzate da una scarsa, se non addirittura nulla, disponibilità economica: in particolare Puglia, Campania, Lombardia e Calabria dove la problematica tocca la quasi totalità degli istituti presenti.

Gli istituti per minori, invece, che dispongono di aiuti economici e sovvenzioni per la riorganizzazione, sono sostenuti soprattutto dallo stesso ente titolare, che risulta infatti il soggetto che più di altri partecipa al finanziamento. In seconda istanza si pone poi la Regione di appartenenza.

Nell'insieme, comunque, i dati caratterizzanti la situazione complessiva danno un certo conforto rispetto al percorso intrapreso per trovare risposte sempre più adeguate per quei 2.633 bambini e adolescenti ancora ospiti negli istituti per minori, ovvero per assicurargli un'accoglienza il più possibile di tipo familiare e così garantirgli il diritto ad una crescita sana, equilibrata e serena.

4. Il ruolo delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti locali

Introduzione

Il contributo delle Regioni alla Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/01 si focalizza nei due ambiti fondamentali di interesse della legge: l'adozione e l'accoglienza del minore fuori dalla famiglia di origine. Su questi due temi si è aggiunto un approfondimento relativo ai servizi presenti nel sud del Paese. Scopo del contributo, nel suo complesso, è quello di mettere in luce l'esistenza di una realtà significativa e consistente, che, interrogata dalle sfide della legge 149/01, ha attivato processi di cambiamento e qualificazione. Le schede inserite in appendice a questo contributo vogliono dare di tali processi una dimensione operativa e concreta sia pure per brevi e sintetiche immagini. Si tratta in sostanza di "buone prassi" e della descrizione di quanto realizzato in alcune regioni, distribuite in tutto il Paese, su alcuni punti specifici toccati dalla legge, non si tratta certamente, quindi, di una descrizione complessiva.

L'impegno delle Regioni per lo sviluppo del sistema dei servizi per l'adozione

La nuova legge sull'adozione internazionale ha portato una profonda revisione culturale e organizzativa sia per quanti si accingono ad affrontare l'esperienza adottiva come genitori, sia per gli operatori giudiziari, sociali, sanitari che devono decidere, valutare la coppia, preparare e "accompagnare" il percorso adottivo.

In questi ultimi anni di applicazione della legge 149/01 molte regioni si sono date l'obiettivo di valorizzare la "genitorialità", intesa come capacità di accudire, crescere ed educare i bambini, indipendentemente dal legame biologico, valorizzando in particolare, quindi, la genitorialità adottiva ed affidataria e la generatività sociale, intesa come capacità di una comunità territoriale intera di farsi carico dei diritti di cittadinanza con particolare attenzione alle persone in crescita. In questo senso, particolare significato assume la sussidiarietà, sia quella verticale che quella orizzontale, per la quale il ruolo dell'ente pubblico è quello di promuovere e di integrare le risorse che, prima di tutto, devono essere legate alle reti primarie.

Lo sforzo comune in questi anni di implementazione della legge sull'adozione è stato quindi quello di promuovere nel territorio la cultura dell'adozione, nel superiore interesse del minore, nei termini dell'accoglienza e di accompagnamento della coppia aspirante e del

nucleo familiare in tutte le fasi dell'iter adottivo, in uno spirito di collaborazione fra i vari soggetti.

I presupposti innovativi della nuova normativa, sono la promozione e lo sviluppo di un'effettiva cultura dell'accoglienza e della solidarietà internazionale.

Ciò non comporta solamente il mettere alla prova la capacità di una società di aprirsi alla solidarietà verso coloro che nel loro paese non possono godere di un ambiente familiare idoneo alla crescita, ma anche il riconoscere che l'adozione, essendo funzionale a risolvere un problema del bambino in difficoltà, soddisfa un preciso diritto del bambino a crescere in una idonea famiglia, mentre non esiste invece un diritto dell'adulto ad avere comunque dei figli.

La nuova legge impone una miglior definizione del ruolo dei servizi, descrive le funzioni degli enti autorizzati e sottolinea la centralità del rapporto che deve intercorrere tra di essi , non solo nella fase di abbinamento, ma anche nella sensibilizzazione, informazione e nel sostegno post adottivo è diventato cruciale, in ossequio ai principi del decentramento istituzionale e della sussidiarietà.

In molte regioni sono stati definiti protocolli di intesa fra i soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento adottivo (art. 39 bis l. 184/83) che presentano, come dato comune, il tentativo di coniugare specifiche condizioni organizzative e culturali dei singoli sistemi regionali con l'esigenza di offrire risposte adeguate e accessibili a quelle coppie che affrontano un percorso molte volte poco agevole, con variabili e incognite, tenendo sempre presenti alcuni presupposti normativi, culturali ed organizzativi di fondo:

- l'affermazione dei principi della cooperazione e sussidiarietà: solo attuando questi principi è possibile disincentivare un processo che, a volte, ha visto prevalere l'interesse degli adulti sui diritti dei bambini;
- il riconoscimento che l'adozione di un bambino in un paese diverso da quello in cui è nato comporta un cambiamento personale e relazionale più marcato di quello che deve affrontare un bambino nel suo stesso paese (cambiano maggiormente i punti di riferimento,i valori, la cultura, le abitudini...), ecco perché l'esigenza di assicurare ai genitori adottivi adeguati percorsi di preparazione, formazione e accompagnamento alla scelta adottiva;
- la valorizzazione del ruolo dei servizi nell'accompagnamento dei genitori adottivi nella fase precedente all'adozione e, successivamente, quando il bambino è nella nuova famiglia, anche se rimane al genitore adottivo la libertà di decidere di accedere o meno

al servizio. Uno degli obiettivi deve essere quello di sostenere e valorizzare il ruolo dei servizi socio-sanitari ed educativi del territorio nel quale la famiglia adottiva vive. Le "buone prassi", descritte in questa sezione della relazione, portano l'esempio di come, nell'applicazione della nuova legge sull'adozione, il sistema dei servizi a livello locale e regionale si stia muovendo in questa direzione, non solo in un'ottica di vigilanza attenta alla tutela del minore, pur importante, ma soprattutto nell'ottica dell'accompagnamento e del sostegno, prima nella scelta, quindi nell'attesa e poi nel post adozione;

- la presenza di soggetti diversi (giudice, enti autorizzati, servizi della comunità), in stretta collaborazione tra loro: ciò assicura più garanzie al bambino.

Infatti, solo attraverso lo sviluppo delle capacità delle istituzioni e una cultura del minore coerente con i principi sanciti dalla normativa internazionale, sarà possibile non solo creare nel tempo le condizioni per la riduzione del disagio, dell'abbandono e della istituzionalizzazione dei bambini, ma anche promuovere una cultura della famiglia più attenta allo sviluppo del bambino stesso e sostenere maggiormente la sua crescita ed autonomia. L'esigenza di creare una cultura sull'adozione condivisa con tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel percorso adottivo rappresenta uno dei motivi per cui in alcune regioni si sono proposti percorsi di formazione specifici per le adozioni che ha visto partecipare insieme li operatori dei servizi territoriali e degli enti autorizzati.

Si sono consolidati in questi anni dei modelli operativi che, al termine di un percorso di passaggio dalla vecchia alla nuova normativa, sta dispiegando solo ora tutti gli effetti desiderati. Una loro modifica non solo renderebbe vano lo sforzo che ha portato ad un miglioramento di tutto il sistema di offerta nei confronti delle coppie adottive o aspiranti tali, ma esporrebbe i bambini al rischio del fallimento adottivo, con tutte le ripercussioni derivanti sul piano sociale, psicologico, economico e dello stato di benessere dei minori e delle famiglie.

Non c'è dubbio che il procedimento adottivo, così come disegnato dalla normativa nazionale, può sembrare alle volte un procedimento molto impegnativo, da molti punti di vista: per i tempi richiesti, per gli adempimenti legati al rilascio dell'idoneità all'adozione da parte del Tribunale per i Minorenni, per i costi, nel caso dell'adozione internazionale. Le schede dimostrano però che quanto è stato fatto dalle regioni in questi ultimi anni è di interpretare la normativa nel senso della qualificazione del sistema, della formazione e del sostegno delle

coppie, cercando di definire dei percorsi il più possibile a garanzia prima di tutto dei bambini e poi delle loro famiglie.

Un fattore di criticità per chi affronta il percorso adottivo è senza dubbio quello dell'attesa, che diventa tanto più problematico quando è accompagnato dalla carenza di informazioni e dalla indeterminatezza dei tempi . Va detto che, da questo punto di vista, la fase del procedimento che presenta maggiori problemi è quella dell'abbinamento, avviato dal momento in cui la coppia conferisce l'incarico all'Ente autorizzato e successivamente perfezionato con le autorità estere.

Mentre si rileva come sia importante che vi possa essere *lo spazio* e *il tempo* adeguati per poter operare una scelta serena e consapevole, dal momento in cui la coppia si avvicina per la prima volta all'adozione, al momento in cui la decisione è presa e la disponibilità all'adozione viene presentata al Tribunale per i Minorenni di competenza.

Accanto al consolidarsi del sistema regionale dei servizi che operano a favore dell'adozione, e a partire dall'approvazione della legge 476/98, si è descritto, in un'altra parte della relazione, come negli ultimi anni si sia registrata una modificazione anche delle caratteristiche della domanda da parte delle coppie che intendono adottare e dei minori adottati.

Due in particolare sono gli aspetti rilevanti.

Il primo è legato alla concreta disponibilità dei bambini in stato di adottabilità, che risulta sempre più esigua in ambito nazionale. Ciò fa si che la domanda di adozione si sposti verso l'adozione internazionale, ma soprattutto che la percentuale dei decreti definitivi di adozione sia di gran lunga superiore per l'adozione internazionale rispetto all'adozione nazionale.

L'altro aspetto è relativo all'età dei bambini adottati. I bambini stranieri adottati dalle famiglie italiane al 30/06/05, con meno di 1 anno, sono solo il 15,3 %, la maggior parte hanno da 1 a 4 anni (48,6 %). Ma molti hanno dai 5 ai 9 anni (il 34 %) e in misura rilevante più di 10 anni (l'11 %).

Si tratta di bambini che hanno radicate delle specificità culturali, che portano con sé una propria idea di famiglia e di legami familiari, alle volte profondamente diversa da cultura a cultura, spesso con traumi affettivi fortissimi e alle volte particolari situazioni sanitarie.

L'età dei bambini e le loro difficoltà confermano la scelta di assicurare alle coppie che si avvicinano all'adozione una preparazione particolarmente curata e conferma la validità di una approfondita valutazione della coppia. L'esperienza di alcune regioni va nella direzione di qualificare questo momento, sia attraverso la creazione di équipe specializzate, che nella

formazione degli operatori che vi sono coinvolti, che con la definizione di protocolli e linee guida che approfondiscono la cornice professionale di riferimento.

L'assenza di un sistema di monitoraggio condiviso ed esteso a tutto l'ambito nazionale sulla situazione dei bambini che vivono fuori dalla propria famiglia per situazioni di tutela non permette di dare un'immagine quantitativa esatta, ma la percezione è che in realtà vi siano ancora molti bambini o ragazzi, anche in ambito nazionale, che potrebbero accedere all'adozione o all'affido familiare (nel caso vivano in strutture residenziali). Si tratta di minori che presentano problematiche particolari e spesso non più piccoli. Pare significativa allora l'esperienza di quelle regioni che stanno muovendosi nella direzione del sostegno delle così dette "adozioni difficili" con appositi provvedimenti normativi e con misure concrete di sostegno alle famiglie.

Sarebbe in ogni caso pericoloso rinunciare, sempre nel nome della semplificazione, ad aspetti di collaborazione tecnica e scientifica fra TM e servizi, che hanno caratterizzato finora la procedura adottiva, ipotesi che nel dibattito culturale e politico relativo a possibili revisioni della legge 149/01 sembra a volte emergere.

Il coinvolgimento di più professionalità in sinergia tra loro, previsto nella legge, presente e codificato alle volte con delle precise linee guida nella prassi, costituisce il massimo della garanzia nell'interesse del minore, in tutto il processo adottivo e in particolare in una materia così delicata quale è il giudizio di idoneità della coppia.

Si è detto come, a distanza da qualche anno dalla data di entrata in vigore della nuova legge sull'adozione, in molte regioni si sta arrivando ormai al consolidamento, dopo una fase di avvio e di sperimentazione, del sistema dei servizi per l'adozione. È possibile avanzare alcune riflessioni in merito a tale evoluzione a partire da quanto, in molte regioni, è stato realizzato.

La prima è che in questi anni, in molti contesti, è diminuita la distanza fra gli operatori, i servizi nei quali operano e le coppie che si avvicinavano al percorso adottivo.

Il rapporto con il servizio era molto spesso puramente strumentale, dipendeva strettamente dalla valutazione di idoneità ed era finalizzato ad avere il "via libera" per procedere o, nel caso del post adozione, ad avere la relazione da mandare al paese estero. Il servizio veniva visto quasi con diffidenza e comunque come un ostacolo da superare. Sempre più, invece, ove si è lavorato per l'adozione, il servizio assume, con il consolidarsi del sistema, il confronto e l'esperienza, il ruolo di accompagnare la coppia ad una scelta matura e consapevole. La stessa

valutazione diventa spesso un momento interattivo di conoscenza di se e di autovalutazione rispetto al compito adottivo.

L'attività di informazione e sensibilizzazione è diventata spesso non solo un'importante occasione di accompagnamento alla scelta della coppia adottiva, ma anche una preziosa occasione di formazione ed auto orientamento rispetto all'intento adottivo, necessaria per riflettere con serenità e competenza sulle difficoltà portate da bambini, spesso non più piccolissimi, che hanno vissuto grosse deprivazioni materiali e relazionali, forti traumi psicologici, alle volte accompagnati da situazioni sanitarie particolari.

Ed è importante sottolineare come la possibilità di conoscere e approfondire con gli operatori le tematiche dell'adozione, le proprie motivazioni e le risorse personali e famigliari, può portare molte coppie a maturare una scelta che non sempre è quella di continuare nel percorso adottivo.

La seconda considerazione, che interroga fortemente sia le amministrazioni locali che gli stessi enti autorizzati, è relativa alla necessità di considerare l'adozione come un processo che non si ferma al momento di ingresso del minore in famiglia. Molto è stato fatto per il prima, con più difficoltà invece, si iniziano a realizzare progetti di accompagnamento nel post adozione, legati al sostegno della famiglia, del bambino, al suo inserimento scolastico e sociale.

A partire dall'esperienza va detto che gli operatori conosciuti nella fase di informazione e sensibilizzazione e poi nella valutazione, soprattutto se si instaura un rapporto di fiducia, sono anche gli operatori a cui le coppie fanno naturalmente riferimento dopo l'ingresso del bambino in Italia. Spesso si tratta di legami importanti che in alcune esperienza riportate vengono valorizzati.

L'esperienza di questi primi anni di applicazione della legge mette in luce la positività e l'importanza dell'accompagnamento come dimensione che deve caratterizzare tutto il procedimento adottivo, a partire dalle fasi iniziali in cui la coppia si avvicina all'adozione.

Altro aspetto è che in diversi contesti esiste ormai un'esperienza operativa che andrebbe valorizzata nell'ottica della costruzione di strumenti generalizzati di raccolta e gestione dell'informazione. In alcuni contesti lo sviluppo del sistema dei servizi per l'adozione è stato infatti accompagnato dall'elaborazione di strumenti di monitoraggio e/o di analisi. In più casi si è avviata una e vera e propria informatizzazione del procedimento.

L'obiettivo deve essere orientato al miglioramento della qualità dell'intervento dell'intero sistema, oltre a sviluppare una migliore comunicazione tra gli operatori impegnati nei servizi, il Tribunale per i Minorenni, gli Enti Autorizzati e la Commissione per le Adozioni Internazionali.

La formazione nazionale avviata dalla Commissione Adozioni Internazionali in questi primi anni di avvio della nuova legge sulle adozioni è stata vissuta dagli operatori in termini molto positivi, in termini di qualificazione, non solo personale, ma dell'intero sistema dei servizi, di confronto operativo ma anche, attraverso gli stage esteri, culturale ed "antropologico". Il ruolo affidato alle regioni e ai servizi del territorio dalla legge 183/84, la consistenza e rilevanza di quanto costruito nel campo delle adozioni nei diversi ambiti regionali, sono andati via via ad aumentare e a qualificarsi. Non è d'altra parte pensabile che un procedimento quale quello adottivo, che investe direttamente il territorio e i suoi servizi, non si confronti con lo sviluppo del sistema dei servizi sociali, sanitari ed educativi. Le regioni sono quindi degli interlocutori fondamentali, non solo da un punto di vista strettamente operativo, e lo sviluppo ulteriore del sistema non può che passare dallo sviluppo delle forme di raccordo, vitali e presenti a livello di singole realtà regionali, ma da valorizzare anche a livello centrale.

L'impegno delle regioni per lo sviluppo del sistema dei servizi per la tutela del minore e l'accoglienza fuori dalla sua famiglia di origine

L'attuazione di politiche in materia di accoglienza rivolte alle famiglie nelle quali si registrano difficoltà tali da rendere necessario un allontanamento provvisorio dei figli è oggi oggetto di una particolare attenzione da parte delle Regioni ed anche delle Amministrazioni locali.

Tale attenzione, i principi di indirizzo e le linee di azione condivise sono espresse dal documento approvato dalla Commissione degli Assessori alle Politiche Sociali del 2 marzo 2005 nell'ambito della tutela dei diritti dei minori e per la piena attuazione della legge 149/01, di cui si riportano alcuni stralci.

"Lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali – nell'ambito delle proprie competenze – devono garantire il diritto al minore a vivere nella propria famiglia, attraverso la promozione di idonee politiche di intervento, nel rispetto della reciproca autonomia e delle rispettive competenze.

Nella situazione in cui il minore viene allontanato dalla famiglia, sia che si trovi una famiglia affidataria sia in un servizio residenziale socio educativo, dovranno essere assicurati interventi di sostegno alla famiglia e ai minori per il loro sviluppo sul piano affettivo ed emotivo.

La sistemazione del bambino al di fuori della sua famiglia deve avvenire tramite interventi e servizi che integrino o sostituiscono temporaneamente la casa e la famiglia offrendo al minore uno spazio di vita in cui elaborare o riprendere ad elaborare un progetto per il futuro, con il supporto di figure adulte capaci di sviluppare relazioni significative sul piano affettivo ed educativo, di cooperare con le persone dell'ambiente di vita del minore e con gli altri servizi del territorio ai fini della loro integrazione sociale e del loro orientamento nel mondo del lavoro.

Obiettivo primario è il rientro del minore nel nucleo famigliare d'origine.

L'inserimento di un minore in una famiglia affidataria o in struttura residenziale va situato quindi all'interno di una dimensione progettuale ampia, nella quale oltre alla definizione, attuazione e verifica di un progetto educativo individualizzato vi è un'attenzione particolare e "straordinaria" tesa a rimuovere le cause che hanno portato all'allontanamento.

Il Progetto Educativo Individualizzato si colloca quindi all'interno di un "progetto globale unitario" finalizzato al rientro del minore nella sua famiglia. Non solo tale progetto deve prevedere l'attivazione di una serie di interventi con la famiglia di origine, ma vanno anche ribaditi i seguenti principi:

- il progetto deve essere condiviso, per quanto possibile e opportuno, dal minore e dalla sua famiglia, che devono essere coinvolti in tutte le diverse fasi di preparazione, attuazione e di verifica;
- l'allontanamento del minore, di norma, deve trovare delle soluzioni che insistono nel territorio nel quale egli viveva con la sua famiglia;
- vi deve essere condivisione del progetto e coerenza operativa fra i servizi invianti e la comunità;
- pur mantenendo distinte e specifiche responsabilità non è possibile separare l'intervento fatto con il minore da quello fatto con la sua famiglia. Si riafferma il ruolo centrale dei servizi del territorio nella promozione, realizzazione e verifica di un progetto complessivo ma, nel caso di inserimenti in strutture residenziali, è opportuno che gli operatori delle comunità, indipendentemente dalla tipologia strutturale, siano portatori di competenze specifiche di carattere educativo e pedagogico da spendere nella relazione con il minore,

ma anche in relazione al rapporto con le famiglie di origine e in relazione alla necessità di mettersi in rete con i servizi del territorio e in particolare alla capacità di cooprogettare con il servizio inviante.

Le Regioni ritengono di fondamentale importanza lo sviluppo di un'offerta di accoglienza in grado di affrontare problematiche differenti, sempre più complesse, difficili, e in continua evoluzione.

Le Regioni quindi si impegnano a promuovere lo sviluppo dell'affido familiare, lo sviluppo e la qualificazione di comunità di tipo familiare e la formazione degli operatori impegnati nella tutela dei minori e nella realizzazione dei progetti che prevedono inserimenti extrafamiliari di minori."

"Fra le altre azioni, che ogni regione attuerà in relazione alla propria normativa e all'organizzazione dei servizi nel proprio territorio, esse si impegnano a sostenere lo sviluppo dell'affido famigliare attraverso:

- la promozione della costituzione di un albo per le famiglie disponibili all'affidamento etero-familiare all'interno di ambiti territoriali che ogni regione definisce in base alla propria regolamentazione;
- il favorire ed incentivare la formazione delle famiglie affidatarie da parte del servizio pubblico, che può avvalersi delle competenze e delle esperienze del privato sociale.

Al fine di garantire un'ottimale e armonica accoglienza nella famiglia affidataria del minore, e in considerazione della complessità dell'impegno richiesto, si prevede di regola l'accoglienza un minore, o in casi eccezionali e motivati di più minori, per singola famiglia affidataria. In presenza di figli propri il numero totale dei minori non dovrà essere maggiore di sei.

Le regioni si impegnano a sostenere economicamente attraverso i comuni singoli e associati, che dovranno tenere conto della complessità delle specifiche situazioni, le famiglie affidatarie."

Il documento si misura anche con il tema dello sviluppo e qualificazione dei servizi tutelari residenziali operando un primo tentativo di definizione condivisa delle tipologia maggiormente diffuse, proponendo la centralità del tema del monitoraggio della realtà dei minori al di fuori della propria famiglia e della formazione degli operatori.

La necessità di approfondire il dibattito sui servizi di tutela e di accoglienza del minore assume un'importanza particolare in quanto si registrano un aumento delle famiglie che presentano situazioni di povertà e disagio, precarietà lavorativa ed abitativa, instabilità e

conflittualità delle unioni nonché la presenza sempre più consistente di nuclei stranieri e misti, per i quali si pone un significativo problema di integrazione culturale e sociale. Ciò ha un influsso inevitabile sui livelli di benessere dei bambini e dei ragazzi, e produce effetti importanti sul sistema dei servizi.

I servizi territoriali, infatti, sono sottoposti ad una pressione crescente per rispondere alle manifestazioni di disagio evidenziate dai bambini e ragazzi e dalle loro famiglie, pressione che è difficile da sostenere anche per il complessificarsi e sovrapporsi dei bisogni che assumono anche nuove evidenze. Si pensi, in relazione al tema dell'accoglienza, ai bisogni dei bambini e ragazzi stranieri (in particolare quelli non accompagnati), dei bambini che subiscono violenza sessuale, dei bambini che permangono a lungo nelle famiglie e strutture accoglienti privi di una prospettiva familiare chiara e sicura, dei ragazzi per i quali il raggiungimento della maggiore età può significare la caduta del sostegno e dell'attenzione da parte dei servizi.

L'impatto cui sono sottoposti i servizi territoriali pubblici e del privato sociale è amplificato dalla riduzione, in corso da molti anni e ora in fase di ulteriore accelerazione, delle risorse economiche ed umane disponibili. Tale riduzione incrina pesantemente la possibilità di potere mantenere e sviluppare adeguate politiche di welfare.

Va sottolineato che il calo delle risorse professionali a disposizione del sistema dei servizi territoriali non si esprime solamente in termini quantitativi, ma, anche più insidiosamente (in quanto non evidenziabile da una prima lettura) nella qualità delle risorse che formalmente sono presenti nei servizi.

Il largo ricorso al precariato delle figure professionali, con contratti a termine (spesso anche di durata molto breve), la loro mancata sostituzione nei periodi di malattia e gravidanza, il cambiamento frequente delle figure di riferimento nei percorsi assistenziali di lunga durata, comportano conseguenze significative tra cui la dispersione del valore aggiunto maturato da questi operatori nelle loro esperienze e percorsi formativi, la precarietà dell'azione di cura e il determinarsi di un rischio reale di infliggere danni aggiuntivi all'utenza, la cui fiducia nella possibilità di potere usufruire da parte dei servizi di aiuti adeguati, competenti e continuativi, viene comunque messa a dura prova.

In questo quadro critico l'impegno richiesto dalla legge 149/01 di procedere alla chiusura degli istituti entro il 2006 non solo è stato sicuramente l'elemento catalizzatore di una nuova attenzione ai temi dell'accoglienza (di cui le buone prassi regionali qui raccolte sono una

parziale rappresentazione), ma si configura oggi come una opportunità irrinunciabile per considerare le risorse a disposizione del sistema di welfare nella loro globalità (pubblico e privato, servizi territoriali e famiglie e strutture dedicate all'accoglienza, associazionismo). Tale approccio globale, permettendo di prendere in considerazione l'intera filiera dei servizi e dei soggetti che producono le risposte di cura ai minori ed alle loro famiglie, costituisce la strada elettiva per potere individuare le forme di una ottimizzazione delle risorse in campo e per migliorare l'efficacia ed efficienza degli interventi svolti.

Meno produttiva ci sembra la strada finora spesso intrapresa di concentrare l'attenzione (e le risorse) sulla chiusura degli istituti.

Si tratta, come scritto in altra parte di questo rapporto, di 2633 bambini e ragazzi presenti in 215 istituti, ancora attivi.

Meno produttiva in quanto si rischia di perdere di vista l'evolversi della situazione degli altri 16 mila minori accolti in comunità educative e di tipo familiare, e dei bambini in affidamento familiare (5.000 nell'ultima rilevazione del 1999).

La diminuzione quantitativa e qualitativa delle risorse che abbiamo descritto rischia drammaticamente di portare a calare la qualità e l'intensità assistenziale che viene offerta nelle comunità, a rendere meno attento il supporto alle famiglie affidatarie, a incrinare la capacità dei servizi territoriali di governare i progetti di cura del bambino e della famiglia. In questa situazione i bambini sono anche essi esposti a rischi di meccanismi di tipo "istituzionale".

Infatti, spesso a prescindere dal numero di minori accolti in un determinato ambiente, la carenza di progettualità educativa, la discontinuità delle figure professionali, la loro mancata integrazione, l'inadeguatezza del rapporto numerico adulti/minori, la mancanza di un progetto di sostegno alla famiglia di origine, costituiscono altrettanti fattori di rischio che producono come primo effetto il prolungamento eccessivo del minore nell'ambiente che lo accoglie. Questo, che sia famiglia o comunità, rischia di trasformarsi in una specie di limbo dove la speranza di una positiva evoluzione tende a sfumarsi nel tempo sia per i bambini che per gli adulti.

Bisogna quindi vedere nel loro insieme la costellazione degli interventi di accoglienza, ed individuare direttrici precise di intervento che incidano su tutti i bambini fuori dalla propria famiglia, qualunque sia la collocazione che è stata loro assegnata.

Da questo punto di vista la legge 149/01 ci viene in aiuto quando (art 4, comma 4), riferendosi alla durata dell'affidamento familiare, afferma che esso:

"deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine" e che "tale periodo non può superare la durata di ventiquattro mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore"

Sembra plausibile estendere questa indicazione a tutte le forme di allontanamento temporaneo del minore dalla propria famiglia.

Se si assume come limite massimo di riferimento per la durata dell'allontanamento del minore quello dei due anni, si hanno conseguenze precise:

- diventa necessario mettere in campo risorse adeguate per la valutazione approfondita delle competenze genitoriali residue e potenziali dei padri e delle madri in difficoltà e del danno/disagio subito dal minore al fine di potere individuare, in tempi sufficientemente rapidi, la soluzione da perseguire che esprime il suo superiore interesse (adozione o rientro in famiglia);
- diventa essenziale pervenire ad un alto grado di appropriatezza delle scelte di collocazione temporanea extrafamiliari, evitando che esse siano condizionate da deficit nella conoscenza delle opportunità esistenti o da valutazioni di tipo prettamente economico;
- vanno individuati e praticati progetti di recupero, anche ad alta intensità, per le famiglie naturali.

Questi maggiori investimenti qualitativi permetteranno di limitare fortemente le permanenze improprie dei minori nelle strutture e presso le famiglie affidatarie, di ridurre l'indefinitezza della prospettiva per il bambino e le famiglie coinvolte (fonte di grande sofferenza) e di incidere significativamente anche sul loro esito.

Progredendo verso l'utilizzo ottimale delle risorse umane ed economiche, non solo si ripagherebbe l'investimento operato per la qualità degli interventi, ma si potrebbe ridare fiato al sistema complessivo di welfare, permettendo di potenziare ed articolare maggiormente il ventaglio delle risposte accoglienti, rafforzando un circolo virtuoso tra la crescente appropriatezza delle scelte e la positività degli esiti .

Diverse sono le regioni che si stanno muovendo in questa direzione, anche attraverso:

- la qualificazione delle strutture di pronta accoglienza e, contestualmente, la ricerca di modelli organizzativi dei servizi territoriali che prevedano la possibilità di garantire interventi di emergenza 24 ore su 24, a livello sovradistrettuale;
- la qualificazione della capacità delle strutture e delle famiglie accoglienti di rispondere ai bisogni dei bambini stranieri, dei bambini abusati e vittime della tratta;
- la sperimentazione di nuove tipologie di comunità, quali, ad esempio, le strutture di accompagnamento verso l'autonomia e di ospitalità per minori che stanno per raggiungere o hanno raggiunto da poco la maggiore età e le strutture semiresidenziali per minori portatori di patologie psicologiche;
- la sperimentazione e il consolidamento di nuove forme di accoglienza familiare quali l'affidamento professionale o l'adozione mite o la rete delle famiglie per l'emergenza dei bambini abbandonati alla nascita.

Alcune esperienze sono rappresentate nelle schede qui allegate: il progetto sugli affidamenti difficili (Piemonte), le Linee di indirizzo in materia di servizi residenziali e semiresidenziali (Campania), il Regolamento sulle "Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semiresidenziali e reti familiari per minori della Liguria", l'esperienza del centro provinciale di pronta accoglienza (Provincia autonoma di Trento).

La deliberazione della Regione Lombardia "Definizione di requisiti minimi strutturali ed organizzativi per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori" con cui vengono inserite nel sistema le nuove tipologie di protezione del minore: Comunità familiare e alloggi per l'autonomia.

Ma anche altre regioni si sono mosse da tempo, come il Veneto e la Toscana con i loro sistemi informatici su base anagrafiche che permettono di tenere sotto controllo il percorso di tutti i minori fuori dalla propria famiglia, o la provincia di Bolzano con la sua deliberazione su "Criteri per la gestione e determinazione dei costi dei servizi sociopedagogici per minori in situazione di disagio"

Sul versante della sperimentazione di nuove forme di accoglienza di tipo familiare è qui presentata l'esperienza delle famiglie professionali della regione Friuli-Venezia Giulia (ma esperienze analoghe sono in corso anche in Piemonte e Lombardia).

La Regione Emilia-Romagna (vedi scheda allegata) ha dato via alla sperimentazione di figure nuove di supporto ai servizi, in grado di favorire l'utilizzo ottimale delle risorse e la migliore

tutela dei diritti del minore: si tratta della figura di sistema e dell'esperto giuridico a supporto dei servizi territoriali.

Quanto su espresso non è solo frutto dell'iniziativa delle singole Regioni, ma anche della loro crescente capacità di lavorare in modo concertato.

I sintetici riferimenti riportati esprimono l'importanza del raccordo tra le regioni per evidenziare e diffondere le buone prassi, e per innalzare e rendere omogeneo il livello qualitativo delle esperienza di accoglienza in ambito nazionale. Per rendere più efficiente il sistema nazionale di welfare è necessario non solo che questo interscambio continui, ma che ad esso faccia da interlocutore l'insieme dei ministeri competenti per la definizione di politiche veramente organiche ed incisive.

Minori: adozione e tutela. L'attenzione delle Regioni meridionali[1]

Il primo elemento che pare utile evidenziare è che tutte le Regioni che hanno aderito alle richieste formulate (Campania, Calabria, Puglia, Molise), hanno adottato regole che, seppur differenziate, appaiono tutte riconducibili ad un unico principio: il diritto del minore di vivere nella sua famiglia e quando ciò, per motivi diversi, non è possibile egli ha il diritto di vivere un'unica storia e non storie parallele.

In materia adozionale il filo rosso, che collega tutte le regole prodotte, si fonda sul presupposto che "l'adozione corrisponda ad un complesso processo culturale dove la genitorialità e la filiazione sperimentano percorsi alternativi in cui i fattori evolutivi sociali e psicologici assumono forme nuove rispetto a quelli connessi alla genitorialità biologica. Una persona adottabile ed una famiglia adottante costituiscono, infatti, all'inizio, due mondi complessi con diverse aspettative ed esperienze che entrano in rapporto tra loro" (Linee guida sull'adozione - Regione Campania).

Nella consapevolezza di tale principio le regole prodotte dalle Regioni dell'Italia meridionale sostanzialmente mirano a sostenere interventi fra loro coordinati ma non sovrapponibili quale

[1] Agli esponenti della Regione Campania è stato affidato il compito di interfacciare le Regioni afferenti la macro-area meridionale, omogeneizzare e contestualizzare le azioni da esse messe in campo nella materia di riferimento.

Tale compito è stato svolto sintetizzando il materiale ricevuto in uno strumento che non dà contezza delle attenzioni complessivamente riservate dalle regioni meridionali in materia di adozione, affidamento e servizi residenziali. Essenzialmente per questo motivo è parso oltremodo utile proporre una lettura complessiva, che pur non potendo avere un carattere e un senso esaustivo, desse una visione di sintesi, ma non riduttiva, che testimoniasse quanto accaduto nelle Regioni.

esito di un'ampia e qualificata collaborazione tra i soggetti istituzionali e il privato sociale coinvolti nella materia adozionale. A titolo di esempio le regole prodotte dalla Regione Campania - ma ciò si ritiene esportabile anche per altre Regioni - sono state il frutto di un'ampia concertazione ove un ruolo significativo è stato svolto dalla Magistratura Minorile Campana in ogni sua espressione.

Un altro elemento che accomuna l'impegno delle regioni meridionali (Campania e Molise) è rintracciabile nel proporre, organizzare e realizzare stages formativi e di aggiornamento rivolti a tutti gli operatori coinvolti nel processo adottivo, in considerazione del suo delicato e fondamentale compito/ruolo, della complessità del percorso adottivo e della necessità di rendere omogenei gli interventi nei territori di rispettiva competenza.

Anche la richiesta che i territori si attrezzino con la costituzione di equipe multidisciplinari, seppur con modelli operativi, organizzativi, strutturali e funzionali diversificati, è un elemento che accomuna il lavoro delle Regioni.

Inoltre la Regione Campania e la Regione Puglia si sono dotate di un sistema informatico di monitoraggio, documentazione e analisi in materia di adozione.

Nella legislazione italiana uno degli interventi di tutela più significativi degli interessi e dei diritti dei bambini che vivono in condizioni di disagio è certamente caratterizzato dall'affidamento familiare. Vi è da rilevare tuttavia che l'affido - pur in presenza di un importante impianto normativo - per ragioni ascrivibili ad una scarsa sensibilità culturale, ma anche ad un disimpegno istituzionale, ha deluso le aspettative e mancato ad alcune promesse che la nuova formulazione contenuta nella L. 149/01 non ha sufficientemente corretto, lasciando insoluti alcuni nodi nevralgici.

Le Regioni Campania, Calabria, Puglia (il Molise ha in via di adozione una regolamentazione in materia di affido), nel più ampio ambito delle politiche di sostegno alla famiglia e alla genitorialità e alla stregua di quanto già segnalato rispetto all'adozione, hanno adottato regole che intendono fortemente sostenere l'importante istituto giuridico dell'affido in un ottica prospettica tesa a realizzare un'omogenea applicazione nei rispettivi territori e al tempo stesso assicurare la piena tutela dei diritti di tutti i minori che vivono condizioni di disagio familiare e sociale.

Le Regioni (la Campania attraverso l'Ufficio di Coordinamento Regionale) si sono anche proposte un accompagnamento agli operatori territoriali nelle varie fasi applicative dell'affido, nonché di monitorare l'attuazione delle regole date, onde accelerare l'inversione

di tendenza in atto rispetto al ricovero in strutture residenziali, che molte delle Amministrazioni locali tuttora privilegiano anziché dare corso all'applicazione dell'affido. Le informazioni acquisite infatti testimoniano che le regioni, muovendo dal concetto di "centralità del minore" in età evolutiva e dalla necessità di contenere i "ricoveri" (e i costi) in strutture, valutano che l'affido debba prioritariamente applicarsi in quanto risponde pienamente alle esigenze dei minori che si trovano temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo.

L'affido, però, è per intrinseca natura fortemente "interdisciplinare", dunque, presuppone competenze che spaziano dal settore giuridico-amministrativo a quello sociale e psico-pedagogico e che richiedono una vasta competenza degli addetti ai lavori. Da ciò discende la richiesta avanzata dalle regioni alle istituzioni locali – ai fini di una corretta applicazione dell'affido - di trattare la materia con la dovuta attenzione, sia per quanto riguarda la professionalità delle figure impiegate, sia per ciò che attiene all'organizzazione del servizio e alle metodologie da adottare. In questa logica è evidente che l'affido familiare chiama in causa una pluralità di soggetti, richiede un'azione integrata e coordinata e individua come obiettivo primario l'interesse del minore. Per questa complessità, l'azione da intraprendere e l'impegno congiunto da parte degli enti è imprescindibile: ecco perché le regioni hanno chiesto "al territorio" di addivenire a precise intese al fine di disciplinare il ruolo e le modalità di collaborazione anche con le organizzazione di base degli affidatari, che svolgono un ruolo importante non solo nel momento promozionale dell'affido, ma anche nella fase, per così dire, di "educazione della comunità", proprio perché non vi è migliore pubblicità di un affido riuscito bene.

In considerazione che l'adozione e l'affido sono materie contigue, un'esperienza che si ritiene possa essere assunta come "buona prassi" sembra essere l'attività formativa e di aggiornamento nonché di accompagnamento e sostegno alle famiglie adottive ed affidatarie realizzata in Campania. L'originalità e l'innovatività non è riconducibile all'azione formativa in quanto tale ma all'impostazione concettuale e metodologica che ha governato l'azione messa in campo.

L'attività formativa, in estrema sintesi, si è posta come obiettivo primario la maturazione di una "competenza relazionale" che permettesse all'operatore di incontrare la famiglia adottiva o affidataria, la coppia, il bambino e la rete parentale tutta e gli altri operatori implicati nel processo adottivo così da stabilire una rete efficace per la comunicazione e l'intervento. In tal

senso essa non è stata intesa come semplice trasmissione di informazioni, di nozioni o di conoscenze tecniche, ma come spazio in cui poter fermare *"l'azione"* e darle *"forma"*. La relazione di formazione in questo modo esercita una funzione di *modeling* rispetto alla relazione con l'utente; stimola la capacità di auto-osservazione, di osservazione dell'altro e della relazione essenziale ai fini di una *comprensione* dell'altro e della costruzione di un legame di crescita. Sotteso a questo discorso c'è una concezione dell'adozione, e non diversamente dell'affido, come processo più che come atto giuridico puntuale che si snoda nel tempo e affonda le sue radici molto prima del decreto che la sancisce e prosegue nel non sempre facile cammino di riconoscimento reciproco tra genitori e figlio. Cosicché l'operatore è chiamato ad una importantissima funzione in questo procedere ove, con ovvia semplificazione, è possibile individuare due fondamentali direttrici di sviluppo:

1. l'adozione è e deve essere una scelta e non un semplice ripiego per ovviare ad un vuoto causato dalla mancanza di figli per la coppia o dalla mancanza di una famiglia per il bambino. Naturalmente a questo si dovrà arrivare con un processo in cui il ruolo dell'operatore sociale è importantissimo per aiutare i genitori a non ipotecare il legame adottivo in termini di un debito impagabile da parte del figlio ma a vederlo come un dono reciproco in cui ad essi è data la genitorialità e la continuità familiare;
2. passare dall' adozione come fatto "privato" che riguarda strettamente la coppia e il minore e li richiude in un'ottica privatistica, alla adozione che si apre al tessuto sociale, se alle coppie adottive si riconosce essere portatrici di un mutamento che investe oltre alla loro famiglia, anche il contesto nel quale sono inserite. Potrebbero divenire – se aiutate in questo dagli operatori socio-sanitari - centro di diffusione nel sociale di una cultura che pone al centro la famiglia come luogo insostituibile per le nuove generazioni, costituito e sorretto dalla logica degli affetti e non dai "legami di sangue". Nel caso delle adozioni internazionali, la famiglia potrebbe, inoltre, farsi promotrice di una nuova cultura multietnica.

Rispetto all'area di interesse relativa ai servizi di accoglienza residenziale è necessario premettere che la quantità delle informazioni pervenuta è stata inferiore rispetto a quella relativa all'affido e all'adozione. Cosicché una lettura complessiva delle attenzioni date a questa area dalle Regioni è meno pregna di concretezza.

Una premessa: tradizionalmente e talvolta anche in modo ingiustificato le Regioni meridionali sono state indicate come realtà ove i diritti primari dei bambini in qualche modo venivano

violati con la loro collocazione in strutture d'accoglienza a regime residenziale nonostante le esplicite affermazioni contenute nella 184/83 e ribadite dalla 149/01. Evidentemente ciò è riconducibile al fatto che le matrici assistenziali, identificabili storicamente con la pratica del "ricovero in istituto", sono riuscite a sopravvivere dal momento in cui il valore della "solidarietà" non sempre è facilmente riconoscibile. Se poi si aggiunge che, in taluni contesti, per motivi di ordine culturale, sociale ed economico, la collocazione di un ragazzo in "collegio" per la famiglia assumeva una sorta di riscatto sociale, si comprende, forse, il senso dello scarso riconoscimento del valore della "solidarietà" cui prima si accennava e si comprende pure come le matrici assistenziali, che precedentemente sono state, se pur sinteticamente, evidenziate, sono riuscite a sopravvivere anche a causa dei ritardi e delle carenze dei servizi sociali territoriali.

In questa ottica le regioni (Campania) hanno strutturato un quadro normativo assestato su di una programmazione, che si è puntualmente preoccupata di definire condivisi standard organizzativi, funzionali e strutturali. La scia del rilancio che la L.285/97 ha inteso dare all'azione educativa da attuare complessivamente ha imposto la necessità di ripensare l'organizzazione e la gestione dei servizi residenziali con logiche flessibili ed integrate tali da definire le necessarie dimensioni atte a contenere le diverse opportunità di cui i minori hanno necessità e bisogno per crescere, che non possono essere compresse nella formula "tipo familiare" molto spesso utilizzata per descrivere azioni positive.

Assunta tale ottica, in questa sede appare opportuno più che dettagliare la catalogazione tipologica, i modelli operativi e funzionali che governano il panorama dei servizi residenziali a favore di minori in difficoltà personali e/o socio-familari, tentare di evidenziare almeno un concetto chiave espungibile dalle regole di cui si parla.

Esso è: "apertura" intesa come elemento discriminante tra i "vecchi" e "nuovi" servizi indipendentemente dalla loro configurazione tipologica. Ai nuovi servizi residenziali è stato chiesto di assumere il contesto come elemento da cui "dipendere" e a cui appartenere. Alla collettività ove essi sono collocati e inseriti deve essere chiaro e noto il senso e i perché della loro presenza, della loro quotidianità e della loro progettazione, tesa a non isolare "il ragazzo difficile" bensì a restituire al territorio un problema che anche esso ha contribuito a generare e di cui necessariamente deve farsi carico.

Scheda sintetica

Regione referente macro-area sud: Campania

Regioni che hanno inviato materiale: Molise, Calabria, Puglia

Regioni che hanno prodotto normative:

1) Molise: L.r. n.9 del 30 aprile 2004 modificata dalla L.R. n. 20 del 2005
2) Campania: D.G.R. 644/04 concernente linee guida regionali relative all'affido (BURC n.26 1 24/5/04) avente forza e natura regolamentare ai sensi della Delibera del Consiglio Regionale n.3 del 25/3/05; DD.GG.RR. 6317/02 (BURC n.4 del 27/1/03) e 711/04 (BURC n. 31 del 28/6/04) concernente linee di indirizzo in materia di servizi residenziali e semi residenziali, aventi forza e natura regolamentare ai sensi della Delibera del Consiglio Regionale n. 3 del 25/3/05.

Regioni che prevedono l'istituzione di servizi permanenti:

1) Molise: costituzione di un'**équipe integrata** presso i consultori familiari in materia di adozioni, affidamento e altre forme di accoglienza;
2) Calabria:
   - costituzione di un'**équipe integrata** di operatori dei servizi sociali degli Enti locali e di operatori del servizio sanitario; sul territorio sono sorti due modelli di equipe, una prima con pochi elementi, più agile e con maggiore facilità di coordinamento, la seconda con un numero molto più alto di operatori, le due equipe hanno gli stessi compiti e le stesse finalità;
   - è stato catalogato l'istituto dell'affido residenziale (a tempo pieno), diurno, a ore, per periodi particolari;
3) Puglia:
   - Istituzione di un Sistema Informativo regionale (SIRA) in collaborazione con l'Istituto Innocenti di Firenze;
   - Costituzione équipe integrata;
4) Campania:
   - costituzione di un'équipe integrata socio-sanitaria;

- attivazione di un servizio territoriale per l'affido territoriale SAT;
- costituzione di diverse tipologie di strutture di affidamento.

Regioni che hanno realizzato progetti di formazione per operatori dei Servizi Socio-sanitari:

1) Molise: corso di formazione e supervisione affidato all'Università degli studi del Molise;
2) Campania: corso di formazione a favore degli operatori socio-sanitari.

Regioni che hanno istituito Coordinamenti, Consulte e organi vari:

1) Molise: Consulta regionale per le adozioni internazionali;
2) Calabria: Coordinamento regionale composto da funzionari regionali, rappresentanti degli Enti autorizzati, Magistratura minorile;
3) Campania: Coordinamento regionale per l'affido.

Regioni che hanno istituito servizi di monitoraggio:

1) Calabria: attività di monitoraggio del lavoro d'équipe;
2) Campania:
   - monitorati 26/47 Ambiti Territoriali per verificare la costituzione dell'equipe integrata;
   - da gennaio 2006 sarà attivato un sistema di monitoraggio informatico per avere contezza di ciò che accade sul territorio regionale;
   - censimento dei minori presenti nelle strutture residenziali preposte per l'affido ogni due anni.

Attivazione di reti istituzionali:

1) Calabria:Protocollo Operativo per le attività inerenti l'Adozione internazionale tra Regione Calabria, Enti titolari delle funzioni in materia di minori, Enti autorizzati – Individuazione di forme stabili di collegamento con i Tribunali di Catanzaro e Reggio Calabria.
2) Puglia: Protocollo Operativo per rapporti tra Regione, TM, Procura della Repubblica presso i TM, Enti locali, Enti autorizzati;

3) Campania: Sottoscrizione di Atti d'Intesa tra gli Enti locali e le AASSLL, Protocolli operativi da parte dell'Ente Locale, dell'ASL, del TM e degli enti autorizzati.

Regioni che hanno intrapreso attività di ricerca:

1) Puglia: attività di ricerca in collaborazione con l'Istituto Innocenti di Firenze, sui minori in affidamento familiare e/o in strutture;

Attività Sperimentali:

1) Campania:

   servizio sperimentale di supervisione rivolto alle equipe integrate socio-sanitarie finalizzato ad una riflessione e ad una valutazione del loro agire professionale;

   accoglienza degli adulti;

   affidamento a favore di minori stranieri e Rom.

Buone prassi:

1) Campania: attività di formazione incentrata non solo sul profilo tecnico e teorico ma sulla consapevolezza dell'operatore, sulla conoscenza di sé e sull'abilità relazionale.
2) Calabria: attività di monitoraggio del lavoro delle équipe.

5. Commenti

5.1 Modifiche legislative e problematiche attuali nella legislazione italiana in materia di adozione nazionale[1]

Raramente una legge ha subito così importanti modifiche come quella che regola l'affidamento e l'adozione nel breve volgere di tre anni.

Prima sono state apportate le modifiche necessarie, in seguito alla ratifica della Convenzione dell'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, le cui norme sono state recepite ed introdotte nella nostra legislazione con l'approvazione della legge 31 dicembre 1998 n.476. Tali modifiche hanno riguardato strettamente la parte della legge 184/83 che regola l'adozione di minori stranieri da parte di coppie italiane.

Successivamente, si è giunti all'approvazione della legge 28 marzo 2001 n. 149, che ha profondamente modificato tutta la disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori e che ha inteso ribadire come tutte le norme debbano tendere all'attuazione del diritto sovrano del minore ad avere una famiglia. Questo diritto del minore a vivere nella propria famiglia è così riaffermato nel titolo primo della legge stessa, e si sostanzia nella serie di interventi che lo Stato, le regioni e gli enti locali sono chiamati a porre in essere per rimuovere le cause che impediscono alla famiglia di svolgere adeguatamente le sue funzioni educative e di protezione del minore.

Nella sostanza la previsione di idonei interventi di sostegno ai nuclei familiari disagiati, in un'ottica di prevenzione dei fattori di rischio dell'abbandono dei minori, è un punto sul quale, soprattutto gli enti locali, hanno saputo esprimere una forte progettualità, già prima dell'approvazione della legge, soprattutto in base all'impulso dato dalla legge 28 agosto 1997 n° 285 "Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

Dai rapporti che le Regioni hanno prodotto in questi anni sullo stato di attuazione di questa legge si osserva come numerosi e variegati sono stati i progetti realizzati nell'ambito di

[1] Stefano Vicini, psicologo, specializzato in Giurisdizione minorile, responsabile "Centro Pollicino" - Comune di Roma

quanto previsto all'art. 4, attraverso la realizzazione sia di servizi di sostegno alla relazione genitore-figli nonché prevedendo interventi alternativi al ricovero dei minori in istituto.[2]

La specificità della legge 285/97 ha favorito questo grosso sforzo verso l'attuazione del diritto del minore ad una famiglia ed è necessario fare in modo che tale impegno complessivo si rafforzi e si completi anche alla luce di quanto previsto dalla legge di riordino del sistema degli interventi socio assistenziali.[3]

Tornando a quanto previsto dalla legge 149/01, non ci si deve stancare di ricordare questa visione complessiva della necessità di prevedere interventi di sostegno alle famiglie, senza i quali non si sostanziano le affermazioni di principio che vogliono il minore vivere nella propria famiglia o momentaneamente in un'altra.

In particolare il fatto che si è voluto dare rilevante importanza all'istituto dell'affidamento familiare, regolandolo in maniera chiara e contemporaneamente dando strumenti e responsabilità alla figura degli affidatari, non può che essere visto quale impegno concreto per l'attuazione di quanto previsto dalla legge.

Vi è un punto di questa legge che è passato in secondo piano rispetto ad altri che hanno avuto maggior risalto nelle discussioni fra amministratori, operatori pubblici, mondo dell'associazionismo e del volontariato.

Molta attenzione è stata infatti posta al termine fissato dal comma 4 dell'art.2 della legge per il superamento del ricovero in istituto dei minori, al 31 dicembre 2006.

Pur ritenendo che per il superamento di alcune forme di intervento e modalità di sostegno al minore siano necessari processi maturativi nelle coscienze di tutti e che difficilmente gli stessi possono trovare fondamento nei termini dettati da una legge, non si può nascondere il fatto che l'aver posto tale limite ha "imposto" un'accelerazione alla ricerca di soluzioni più consone al diritto del minore di vivere in un ambiente familiare. Sicuramente la discussione su questo termine, il dibattito fra chi ritiene che non si possa fare a meno di queste strutture anche in futuro e chi invece vorrebbe poter far conto solo sulla disponibilità delle famiglie, ha posto in secondo piano l'enorme novità dell'art. 2 comma 1, ove, con accento sicuramente diverso da quanto previsto nel testo della legge 184, si precisa che il

---

[2] La legge 285/97 ha avuto il merito di finanziare numerosi ed innovativi progetti che mettono al centro del loro intervento il soggetto "famiglia". Pensiamo ai tanti centri famiglia, alle numerose iniziative di centri per la mediazione familiare o ai tanti progetti per la creazione di adeguati spazi per l'incontro fra genitori non affidatari e figli. Anche lo stesso istituto dell'affidamento familiare ha trovato impulso in numerose realtà locali per mezzo del finanziamento di progetti realizzati in base a tale legge.

[3] Legge 8 novembre 2000 n° 328 - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali.

minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, "è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione e le relazioni affettive di cui ha bisogno".

Il nuovo testo è quindi molto diverso dal precedente nel quale appariva la voce "può", relegando l'affido ad una delle possibilità fra le tante.

Soprattutto è quanto previsto al comma 2 del medesimo articolo, nel quale si precisa che solo ove non sia possibile l'affidamento ad una famiglia è consentito l'inserimento del minore in una comunità, che conferma la precisa volontà del legislatore di ritenere l'affidamento ad una famiglia il primo intervento di aiuto al minore quando, nonostante tutti gli interventi di sostegno al nucleo familiare biologico, si sia costretti a collocare al di fuori di questo il minore.

Non sembra azzardato affermare che un'interpretazione letterale della legge imporrebbe una precisazione delle motivazioni che non permettono un affidamento familiare.

Agli operatori dei servizi sociali è demandato il delicato compito di proporre soluzioni adeguate per il singolo minore nel rispetto delle norme di legge, sapendo cogliere gli aspetti innovativi delle stesse.

Le modifiche introdotte dalla legge n. 149/01 sono tese a garantire il diritto del minore a vivere in una famiglia adeguata, in primo luogo quella naturale

Le modifiche sostanziali introdotte dalla legge n. 149/01 nella parte riguardante le procedure per la dichiarazione dello stato d'abbandono, sono espressione della filosofia complessiva della legge e rispondono pienamente alle convenzioni internazionali per la protezione dei minori, che vedono l'adozione quale estremo intervento per garantire una famiglia ad un minore.

In questa stessa parte la legge ha introdotto sostanziali modifiche che hanno profondamente innovato sia il procedimento di adottabilità sia le competenze dei diversi organi giudiziari riguardo alla protezione del minore

In primo luogo la legge ha inteso dare un ruolo più centrale alla figura del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, disponendo la trasmissione a quest'ufficio degli elenchi dei minori collocati al di fuori della famiglia. In tal modo è l'ufficio del Procuratore che viene ad essere responsabile diretto della prima verifica

dell'attuazione del progetto di sostegno al nucleo familiare e, soprattutto, dell'efficacia di tali interventi.

Lo stesso Procuratore dovrebbe essere colui che, attraverso l'ausilio degli operatori dell'ente locale, verifica il rispetto delle eventuali prescrizioni di cui all'art.12 della legge 184/83 e successive modificazioni.

È evidente che queste responsabilità scaturiscono dal diverso ruolo che la legge assegna al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i Minorenni nell'ambito dell'azione tesa ad accertare lo stato di abbandono del minore. È difatti il pubblico ministero che deve promuovere, mediante ricorso motivato al tribunale, l'azione tesa alla dichiarazione di adottabilità, assumendo quindi una funzione promotrice che lo pone in maggiore e più stretto contatto con gli operatori sociali.[5]

È fondamentale proseguire nella strada tracciata dalla legge ed in particolare è necessario che gli operatori degli Enti Locali abbiano un maggior rapporto con l'ufficio del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, per garantire sempre più i diritti dei minori.

Sul punto dei parenti entro il quarto grado vi è stata una modifica che è sintomo dell'estrema attenzione ed equilibrio del legislatore nel complesso delle novità introdotte. All'articolo 11, primo comma, riguardo i parenti entro il quarto grado è stata introdotta la frase "*che abbiano avuto rapporti significativi con il minore*". Ciò conferma l'estrema attenzione ai diritti del minore. Non si tratta di voler garantire, a tutti i costi il legame di sangue, perché l'intervento dei parenti del minore è subordinato alla verifica del loro rapporto "sociale" e "sostanziale" con il minore e non in base al semplice legame genealogico. Anche qui la legge ha voluto dare al giudice il suo ruolo specifico di soggetto giudicante e terzo, al quale è chiesto di verificare la significatività del legame in relazione a quanto vissuto dal minore sino al momento dell'apertura della procedura, durante la stessa e in una prognosi di quello che potrà essere il futuro.

[5] La precedente formulazione della legge 184/83 assegnava al tribunale per i minorenni il compito di promuovere l'azione per la verifica dello stato di abbandono e l'eventuale successiva dichiarazione di adattabilità, con un procedimento di tipo camerale in tutta la sua prima fase. In tal modo non si garantiva l'opportuna terzietà del giudice

Altre importanti modifiche sono state introdotte dalla legge 149/2001 ed hanno riguardato in particolare sia i requisiti delle coppie aspiranti all'adozione, sia la relazione fra queste coppie ed i bambini da adottare.

Vediamo brevemente quelle più significative e che possono aver inciso sullo stesso fenomeno adozionale.

a) Ampliamento della differenza di età fra adottanti e adottato

Una delle modifiche introdotte dalla legge n°149/01, e sulla quale maggiore è stato il dibattito ed il confronto, ha riguardato l'innalzamento della differenza di età massima fra gli adottanti e l'adottato. Tale limite è stato indicato all'articolo 6 comma 3 in non più di 45 anni di differenza fra gli adottanti e l'adottando.

Con la nuova legge tale limite massimo è stato quindi innalzato di 5 anni rispetto a quello fissato dalla legge n. 184/83. è noto come tale modifica abbia suscitato a suo tempo un confronto ampio e talvolta acceso, così come il fatto che nei poco meno di venti anni fra la promulgazione delle due leggi, significative siano state le modifiche sociali e di vita, tali da giustificare un innalzamento della differenza di età di cinque anni[6].

b) Preferenza per le coppie disponibili alle adozioni "difficili"

Riguardo al comma 7, vi è stata uniforme interpretazione dei Tribunali per i Minorenni che la disponibilità dichiarata all'adozione di più fratelli o di minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1 della legge 5 febbraio 1992 n° 104, concernente l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, dovesse riferirsi ai singoli casi specifici e quindi si è inteso ribadire il principio della scelta della coppia maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore. Ma una riflessione più approfondita meriterebbe tutto il concetto di disponibilità all'adozione di un minore, contestualizzandola alla realtà dei minori in stato d'abbandono in quel paese ed in quel contesto sociale.

L'adozione di un minore è strettamente legata al contesto sociale e storico in cui avviene: così un'adozione conclusa venti anni fa nel nostro paese è profondamente diversa

[6] D'altro canto i numerosi interventi in materia da parte della Corte Costituzionale, in particolare con la sentenza n° 349 del 28.09-09.10.2004, di fatto richiedevano un intervento del legislatore, che necessariamente doveva sia prestare attenzione alle indicazioni contenute in tali sentenze nonché tenere conto di un sentimento comune che riteneva il limite di differenza d'età massima fra adottanti e adottato non più rispondente alla realtà sociale del nostro paese.

dalle storie dei bambini in stato d'abbandono oggi, così come è diversa l'adozione di un bambino all'estero, e lo è da paese estero a paese estero.

Sarebbe opportuno avviare una riflessione sul concetto stesso di disponibilità all'adozione e sul fatto che, rimanendo il diritto di poter esprimere delle limitazioni, queste stesse non rappresentino il sintomo di una scarsa preparazione all'adozione nazionale quale essa è oggi.

c) Riconoscimento del periodo di convivenza

La previsione che il requisito della stabilità del rapporto possa ritenersi realizzato anche quando i coniugi abbiano convissuto prima del matrimonio per un periodo di tre anni, tende ad allungare i tempi della procedura giudiziaria. Essendo i coniugi stessi tenuti a dimostrare tale periodo di convivenza, il tribunale per i minorenni è tenuto a valutare la veridicità di quanto sostenuto dai richiedenti. Le prassi dei tribunali sono diverse, tuttavia deve esservi una pronunzia ai sensi dell'art.22 della legge 184/83 come modificato dalla 149/01, che comporta un prolungamento dei tempi giudiziari del percorso adottivo.

È necessario a questo punto inserire pochi, ma significativi, numeri che aiutano a definire meglio la situazione dell'adozione nazionale. Alcuni dati emergono con chiarezza:

- il numero degli affidi preadottivi nazionali, seppur in leggera diminuzione, è pressoché costante: nel 2002 sono stati 1006, nel 2003 sono stati 947;[7]
- le dichiarazioni di adottabilità sono aumentate nel 2003 rispetto all'anno precedente, passando da 925 a 1080;
- le dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti rimangono in numero superiore a quelle di minori con genitori ignoti;
- il numero delle coppie disponibili ad adottare nell'ambito della procedura nazionale è in costante e forte aumento: nel 2003 le domande di disponibilità iscritte a ruolo dai

[7] Il dato degli affidi preadottivi sembra quello più confrontabile se si vogliono mettere a confronto anni successivi. Con questo dato si ha il numero dei cosiddetti "abbinamenti"realizzati nell'anno solare. E' quindi il dato dei percorsi di adozione avviati, augurandoci che tutti si concludono con la sentenza di adozione. Sappiamo, purtroppo, che esiste anche il fenomeno delle adozioni fallite, difficilmente quantificabile lungo l'arco di pochi anni solari. Tuttavia mettere a confronto le sentenze di adozione nazionale dei diversi anni può essere fuorviante perché la stessa durata dell'affido preadottivo può essere soggetto a tempi diversi nella definizione della procedura.

Tribunali per i Minorenni in Italia sono state 12.549, mentre quelle pendenti, ovvero quelle disponibili all'adozione di un minore erano 39.059[8]

Ma se il numero dei minori adottabili è più o meno costante, il numero delle coppie disponibili ad adottare ha ogni anno un incremento percentuale rilevante. Questo incremento, unitamente alla proroga della validità della domanda sino a tre anni, determina quell'effetto "coppie in attesa dell'adozione" che tanto fa discutere e porta alla conclusione che sia impossibile adottare un bambino con la procedura nazionale. Un effetto destinato ad aumentare perché abbiamo un rapporto costante negli anni fra numero delle domande e minori adottati di circa 12 a 1 e numerose sono altresì le coppie che allo scadere dei tre anni ripresentano la propria disponibilità.

Si ha così l'effetto di un numero di domande di disponibilità pendenti, ben superiore a qualsiasi numero di minori collocati al di fuori della famiglia biologica.[9] Sappiamo inoltre che non tutti i minori al di fuori della famiglia biologica sono adottabili: non lo sono per definizione quelli in affidamento extrafamiliare e spesso ci si trova di fronte a situazioni di grossa difficoltà nel reperimento di coppie disponibili per minori con patologie fisiche o psichiche gravi.

È indispensabile la chiarezza su questo punto delle difficoltà ad adottare in Italia. E' necessario che i cittadini abbiano con chiarezza l'informazione esatta sulle possibilità e sulle prospettive della loro domanda. Se è vero che l'adozione è dare una famiglia ad un minore abbandonato, questo principio passa anche per una maggiore ed informata consapevolezza degli adulti. Senza scelte chiare ci si assume la responsabilità di alimentare un circuito di false speranze che non giova ad alcuno. È compito di tutti fare si che ogni risorsa disponibile ad accogliere un minore in stato di abbandono non sia "sprecata". Per fare questo sono forse necessarie anche delle scelte coraggiose ma rispettose dei diritti dei minori.

Forse una prima proposta perseguibile potrebbe essere quella di dare priorità, nell'esame delle domande, alle coppie che si dichiarano disponibili ad accogliere minori "difficili".

Non possiamo poi dimenticare come all'aumento delle domande di disponibilità all'adozione nazionale non corrisponde un parallelo aumento delle domande per l'adozione

---

[8] Ricordiamo che la 149/01 ha aumentato di 1 anno la validità della domanda di disponibilità ad adottare, fissandola in 3 anni dalla data di presentazione.

[9] Le cifre più attendibili parlano di circa 18.000 minori inseriti in strutture (case – famiglia, comunità familiari e istituti) e di circa 5.000 minori in affidamento extrafamiliare. Nel conteggio non possono, a mio avviso, essere inseriti i minori collocati presso parenti dei genitori biologici, che secondo le ultime stime sarebbero circa 5.500.

internazionale, numericamente costanti negli ultimi anni e con valori assoluti nettamente più bassi.[10]

Ecco quindi che i due percorsi adottivi sempre più s'intrecciano e si correlano fra loro. Le difficoltà dell'adozione internazionale, il fatto che anche per questo percorso le coppie sperimentano la "delusione" di non poter veder coronato il loro desiderio, una certa tendenza a considerare l'adozione internazionale "più difficile", il fatto che i minori adottabili all'estero, nel rispetto di tutte le convenzioni internazionali, siano sempre più in età scolare, il problema del costo dell'adozione internazionale, tutti questi fattori ben conosciuti, fanno si che le coppie disponibili all'adozione si rifugino nella speranza, che in tal modo diviene sempre più remota, di poter adottare nella procedura nazionale.

Da quanto detto sinora esiste un problema di adeguata preparazione delle coppie in relazione ai bisogni espressi dai minori adottabili. È fattore sperimentato da coloro che operano nei Tribunali per i Minorenni la difficoltà di poter raccogliere disponibilità per minori che abbiano semplicemente superato l'età prescolare, con una "normale" storia d'abbandono familiare. Questi sono i minori in stato di abbandono in Italia nell'anno 2004 e il fatto che non si abbiano coppie disponibili ad affrontare queste problematiche, non può che porre la domanda circa la necessità di specializzare sempre di più gli operatori incaricati della preparazione delle coppie.

La preparazione e valutazione di una coppia che aspira all'adozione non può essere qualcosa di avulso dal motivo per il quale avviene questa preparazione e valutazione. Le capacità educative e di accoglienza di una coppia adottante debbono essere "misurate" in relazione ai bambini che sappiamo essere alla ricerca di una famiglia. Se non si fa questo non si attua quanto previsto dalla legislazione italiana e dalle convenzioni internazionali.

È quindi necessario uno sforzo degli Enti Locali, ed in particolare delle Regioni, per costituire dei servizi specializzati sulla tematica adozione investendo risorse per la formazione permanente e l'aggiornamento costante.[11] Soprattutto è importante quest'ultimo, perché

---

[10] Mentre le domande di adozione nazionale iscritte a ruolo nell'anno 2003 sono state 12.549, quelle per l'adozione internazionale sono state 7.056.

[11] Un buon esempio può essere quello della Regione Lazio, che già nel 1996, ha costituito dei gruppi integrati di lavoro per le adozioni ai quali partecipano sia operatori delle Aziende Sanitarie Locali che dei comuni. Attraverso tale modalità organizzativa si è avuta una buona specializzazione degli operatori che si riflette sulla preparazione delle coppie e sulla qualità delle relazioni valutative. Tuttavia la carenza di personale e, soprattutto, il costante aumento del carico di lavoro, dovuto all'aumento costante delle domande di adozione, non permette sia di svolgere nei tempi di legge la valutazione delle coppie, sia di svolgere un'adeguata funzione di sostegno subito dopo l'avvenuto incontro con il bambino.

l'adozione è un fenomeno, seguendo i tempi di un mondo sempre più in rapida evoluzione, che muta nel breve volgere di pochi anni

E' importante che la dotazione organica[12] di questi servizi sia adeguata alla mole d'attività da svolgere, garantendo un servizio efficace in tutte le fasi dell'adozione: informazione, orientamento, preparazione, valutazione, sostegno.

È inoltre fondamentale che le Amministrazioni locali garantiscano un costante ed adeguato livello informativo per coloro che si avvicinano al mondo dell'adozione. In una società in cui si parla molto d'adozione, spesso con una visione adultocentrica, il servizio pubblico si deve porre il problema di mettere a disposizione dei cittadini un'informazione sufficientemente adeguata, corretta e tempestiva.[13]

È quindi necessario predisporre degli interventi che sappiano dare risposte sia alla disponibilità ad adottare degli adulti sia al diritto del minore di vivere in un contesto familiare adeguato.

Si affacciano alcune proposte che possono andare nel senso di garantire il pieno rispetto del diritto del minore a vivere in una famiglia. Il problema dei minori che ancora oggi trascorrono troppo tempo al di fuori di una famiglia, seppure in strutture comunitarie adeguate e spesso altamente specializzate, è certamente quello primario. È necessario uno sforzo in più direzioni.

Da un lato garantire al minore tempi dei procedimenti giudiziari, nel rispetto dei diritti di tutti ma soprattutto di quelli della parte più debole, *compatibili con l'armonico sviluppo della personalità del minore.* Per fare questo è necessario garantire sempre più l'aggiornamento e la specializzazione della magistratura minorile, con una particolare attenzione al rafforzamento del ruolo del Pubblico Ministero.

---

[12] In genere questi servizi sono costituiti da assistenti sociali dei Comuni e psicologi delle Aziende Sanitarie Locali. Soprattutto per l'adozione internazionale sarebbe importante sviluppare le collaborazioni con gli Enti Autorizzati a questo, trovando modalità nuove affinché sin dalla fase d' orientamento delle coppie le stesse possano incontrare e quindi ricevere informazioni dettagliate ed aggiornate sulla realtà dei minori adottati all'estero

[13] Un esperienza in tal senso si sta facendo nel Comune di Roma con la creazione, nel 2002, del Centro Comunale "Pollicino", call-center per la prima informazione nonché struttura che organizza sia incontri di aggiornamento fra operatori del settore (magistrati, esperti degli Enti Autorizzati all'adozione internazionale, operatori del servizio pubblico) sia momenti informativi per le coppie che hanno intrapreso il percorso adottivo. Sempre attraverso lo stesso call-center si può avere il primo appuntamento con gli operatori che seguiranno la fase di preparazione e valutazione della coppia. Sulla scorta di tale esperienza la Regione Lazio ha istituito ulteriori centri informativi nella provincia di Roma e negli altri 4 capoluoghi di provincia regionali. A distanza di tre anni la valutazione dell'attività di questi servizi informativi è molto positiva. Nel 2003 al centro del Comune di Roma si sono rivolte, sia telefonicamente che a mezzo servizio di posta elettronica, più di 2000 persone per ricevere una prima informazione sulla realtà dell'adozione in Italia ed all'estero.

Dall'altro le Amministrazioni Locali debbono impegnarsi per un'attenta opera di vigilanza sui minori collocati al di fuori della famiglia biologica favorendo l'aggiornamento professionale degli operatori.

Deve essere valorizzato l'istituto dell'affidamento familiare, quale fase di passaggio nella vita di un minore. Una fase che gli permetterà di sviluppare un rapporto con il mondo degli adulti diverso di quello probabilmente sperimentato sino a quel momento. Rispetto all'affidamento familiare si debbono superare ancora molte paure e resistenze, soprattutto fra gli operatori.

Vi sono poi alcune proposte innovative, ed in fase di sperimentazione, di cui è necessario discutere. Ci si riferisce in particolare alla sperimentazione di nuove formule d'adozione legittimante, denominata "adozione mite" o "adozione leggera".

Si tratta di un'esperienza certamente interessante, che parte da un esame attento della realtà dei minori in stato di abbandono in Italia. Vale la pena di sperimentarla in maniera attenta, ma con un principio di fondo che deve sostenerla: non è, non può, e non deve essere una risposta alla "delusione" delle coppie per il mancato coronamento del loro desiderio adottivo.

Infine andrebbe avviata una riflessione su una modifica della legge riguardo la possibilità di presentare contemporaneamente la propria disponibilità ad adottare sia in Italia che all'estero. Ciò per la considerazione che i due tipi di adozioni si vanno diversificando sempre di più, sia per i contenuti emotivi che per il percorso concreto.

Attualmente questa possibilità contemporanea pone le coppie in una condizione emotiva di "sospensione" e di scelta "parziale" che non favorisce la loro preparazione. Ciò è dovuto ai lunghi tempi d'attesa successivi ai decreti d'idoneità all'adozione. E' un fatto che si inizia a pensare alla necessità di curare la preparazione delle coppie durante questa fase. Tale preparazione è resa difficile propria per l'opportunità data dalle attuali disposizioni di legge d'essere disponibili per entrambi i percorsi adottivi.

La preparazione di una coppia spirante all'adozione dovrebbe mirare quindi anche alla maturazione di una scelta consapevole, seppur reversibile, al termine di tale percorso.

5.2 Rischi e risorse dell'affidamento familiare nella legislazione italiana[1]

Principi generali

In Italia il processo di deistituzionalizzazione è cominciato durante gli anni sessanta come conseguenza dei risultati delle ricerche sia sugli effetti negativi prodotti sul bambino per lungo tempo istituzionalizzato che quelle in relazione e agli effetti dell'assenza della figura materna durante il processo di sviluppo della sua personalità.

Questo processo ha avuto come conseguenza la riduzione di un numero considerevole di bambini all'interno nei presidi residenziali dai 250000 bambini collocati nelle istituzioni assistenziali durante gli anni cinquanta si è assistito ad una riduzione a 20.889 (tavola con i vari tipi di comunità) nel 2002.[2]

1 - Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali per classe d'età e tipologia di presidio

TIPOLOGIA DI PRESIDIO	minori
Centro di pronta accoglienza	1.451
Comunità familiare	2.396
Comunità socio-educativa per minori	6.312
Comunità socio-riabilitativa	806
Comunità alloggio	2.416
Istituto per minori (a)	5.734
Residenza sanitaria assistenziale (Rsa)	105
Centro di accoglienza immigrati	1.036
Altro	633
TOTALE	**20.889**

Fonte:Istat

(a) nel 2003 indagine Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza i minori ospiti negli istituti risultavano 2.633

La strategia che ha portato alla considerevole riduzione dei bambini in istituto in Italia, si è articolata in più direzioni.

[1] Paola Pistacchi, psicologa, psicoterapeuta, docente a contratto Università degli Studi di Firenze, esperto del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

[2] Questi dati si riferiscono ad una distribuzione dei minori nei presidi socio-assistenziali che utilizza una classificazione diversificata a seconda della tipologia della struttura presa in considerazione. Fonte ISTAT, 31/12/2002.

Principalmente l'attenzione si è rivolta *all'aiuto alla famiglia d'origine* con misure dirette al superamento delle difficoltà e al mantenimento dei bambini al proprio interno.

Successivamente, il *ricorso all'adozione* nei casi di rinuncia da parte della famiglia d'origine, ad occuparsi in modo globale dei propri figli.

Inoltre nei casi in cui il recupero della famiglia d'origine è possibile dopo un certo periodo pur esistendo comunque l'impossibilità da parte di questa ad occuparsi del bambino, la legislazione italiana favorisce *l'affidamento familiare* del bambino all'interno di un nucleo adatto ad occuparsi di lui temporaneamente.

Infine il diverso modo di attuare l'affidamento familiare nelle varie realtà territoriali, che rispecchia in un certo qual modo le difficoltà emotive e organizzative oltre alla diversa formazione di base degli operatori territoriali, ha messo in luce le diverse possibilità di realizzazione dell'accoglienza familiare. In effetti, l'affidamento può assumere molteplici forme in funzione dei diversi bisogni da soddisfare come per esempio l'affidamento diurno che può essere adottato, da un punto di vista preventivo, di comune accordo con la famiglia d'origine, a partire dai primi segni di malessere; un sostegno speciale "professionale" che potrà essere offerto all'affidamento familiare nei casi di minori molto piccoli al fine di evitare un affidamento ad un istituto dando al contempo la possibilità di fornire aiuto e collaborazione alla famiglia d'origine; l'affidamento familiare prolungato progettato per alcuni casi particolari; il prolungamento delle misure di assistenza o eventualmente l'affidamento familiare nei casi di adolescenti senza alcuna autonomia dopo la maggiore età; l'affidamento familiare nei casi di minori con handicap o malati attivato con un sostegno specifico dai servizi sociali.

Grazie a queste strategie orientate su più livelli: quella del recupero della famiglia d'origine, quella dell'adozione e dell'affidamento familiare, quella fornita dalle possibili modalità di realizzazione degli interventi di accoglienza e sostegno sulla base delle esigenze presentate dalle singole realtà locali, l'Italia è arrivata a ridurre in modo significativo il numero dei minori collocati in istituto. Con l'introduzione nel 1967 della legge sull'adozione speciale[3], si è prodotto un cambiamento progressivo verso una diversa cultura familiare ancorata sull'idea che il minore ha bisogno di crescere all'interno di un contesto familiare stabile. Pertanto si è imposta una nuova cultura d'aiuto che privilegia il sostegno alle famiglie

[3] Legge sull'adozione speciale o legittimante: 5 giugno 1967, n. 431

d'origine piuttosto che la scorciatoia del ricovero del minore in un'istituzione pubblica. Su queste basi si è progressivamente sviluppata una strategia che ha cercato di assicurare al minore un contesto familiare capace di sostenerlo durante il cammino difficile che porta all'autonomia.

Con l'affidamento familiare la legge ha inteso da una lato procurare una sistemazione temporanea al minore, dall'altra sviluppare una strategia destinata a sostenere il minore in difficoltà e a fornire alla famiglia d'origine gli strumenti necessari per il recupero della propria funzione genitoriale. L'affidamento familiare può essere pertanto inteso come una "duplice collocazione": quella del bambino, che appartiene per un certo periodo contemporaneamente a due nuclei familiari, e della sua famiglia d'origine con il supporto dei servizi sociali.

L'affidamento familiare in effetti, è uno strumento che, se ben utilizzato, può mettere a punto dei processi di solidarietà sociale, di compartecipazione ai problemi e alle difficoltà delle persone che ci sono vicine così come i meccanismi di responsabilità collettiva nell'ambito dell'educazione del bambino. Esperienze, forti, importanti e significative all'interno di una società caratterizzata principalmente per il suo individualismo.

L'insieme delle leggi a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza impegnano gli enti locali e mirano a un sistema integrato e organizzato di interventi a favore dei diritti dell'infanzia in collaborazione con le istituzioni ed agenzie educative.

Diritto del minore alla propria famiglia

La legge 184/83 che ha riorganizzato la normativa sull'adozione ha anche introdotto l'istituto dell'affidamento familiare, superando la logica assistenziale degli istituti minorili e ponendo in primo piano l'interesse del minore già espresso dalla legge sull'adozione speciale (n. 431/1967) e dalla legge sul diritto di famiglia (n. 151/1975).

Le modifiche alla legge 184/83 apportate dalla legge 149/2001, accanto ai compiti già consolidati dei servizi socio-assistenziali degli enti locali, detta nuovi ambiti di intervento,in particolare nei confronti dell'affidamento familiare, quale espressione della solidarietà e riconoscendo a questo strumento una valenza preventiva e terapeutica per il bambino.

Questa legge stabilisce in primo luogo, un principio generale essenziale, cioè il diritto di ogni minore a crescere all'interno della propria famiglia[4]. Questo significa che, di fronte ad una famiglia in difficoltà, lo Stato deve essere in grado di aiutarla e di sostenerla. A questo proposito per farlo lo Stato deve mettere a disposizione delle risorse economiche, materiali, umane, ecc. ecc.

La legge stabilisce che l'intervento di sostegno da parte dello Stato alle famiglie in difficoltà sarà condizionato dalla disponibilità delle risorse finanziarie (art. 1). Si tratta dunque di un diritto determinato dalle risorse disponibili. La stessa restrizione è stata ugualmente stabilita in relazione alle famiglie affidatarie. Si può dire che l'aiuto dello Stato alle famiglie affidatarie sarà allo stesso modo stabilito in funzione delle disponibilità finanziarie del "budget" disponibile.

La legge fissa, più avanti, che lo stato di indigenza della famiglia d'origine non può rappresentare un ostacolo al diritto del minore a restare all'interno (art. 1 c. 3. 2). A questo proposito occorre precisare che, in effetti, lo stato di indigenza della famiglia d'origine non è sempre sinonimo di abbandono del minore stesso. Se solitamente l'inadeguatezza genitoriale è strettamente legata a situazioni d'indigenza, non è sempre vero che questa possa degenerare in una situazione d'abbandono. Occorre quindi verificare che i genitori abbiano la capacità di mantenere dei rapporti affettivi con i loro figli e che dimostrino allo stesso tempo una certa capacità di organizzazione della propria vita (familiare). A questo proposito, è interessante segnalare che nella pratica, soltanto i casi di abbandono all'interno delle famiglie emarginate, a conoscenza dei servizi pubblici (in relazione agli affidamenti familiari), arrivano a conoscenza del giudice. Al contrario, è molto più difficile scoprire i casi di carenza affettiva all'interno delle famiglie più agiate poiché sono normalmente le carenze materiali quelle che attirano l'attenzione di servizi sociali.

Affidamento del minore

Soltanto nei casi in cui il minore non può restare con la sua famiglia, nonostante l'intervento di aiuto e sostegno da parte dello Stato, la legge prevede una gerarchia di altre possibilità, quali:l'affidamento familiare nei casi di inadeguatezza temporanea dei genitori o della famiglia allargata ad un'altra famiglia preferibilmente con figli minori, o ad una persona

[4] Legge 184/83; legge 149/01,

singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno (art. 2, c. 1); ove non è possibile l'affidamento del minore all'interno di una comunità a carattere familiare o, in ultima istanza, in istituto di assistenza pubblico o privato situato nel luogo più vicino a quello di residenza della famiglia d'origine[5].

Nei casi dell'affidamento familiare, la legge favorisce l'affidamento del minore in una famiglia preferibilmente con figli o, come ultima alternativa, una persona singola.

Due ragioni giustificano l'attenzione alla presenza di figli nella famiglia affidataria : non solo per evitare che la motivazione delle famiglie affidatarie sia quella di procurarsi un minore ma, principalmente perché l'integrazione del minore all'interno della famigli affidataria è in molti casi generalmente considerata più facile per la presenza di altri bambini.

All'opposto dell'adozione, nell'affidamento familiare non si cercano delle figure genitoriali sostitutive alla famiglia d'origine. È per questo motivo che l'affidamento familiare ad una persona singola può allo stesso modo funzionare nella stessa misura in cui questa è capace di assicurare al minore un ambiente familiare rassicurante.

La riuscita dell'affidamento può essere considerata strettamente collegata sia ad una effettiva disponibilità di chi accoglie temporaneamente un bambino a mantenere e rafforzare i suoi legami con la sua famiglia (e quindi accettare anche quest'ultima nelle sue caratteristiche), sia alla positività delle dinamiche che si vengono instaurando dopo l'affido tra questa e quella degli affidatari.

D'altra parte il numero delle famiglie effettivamente disponibili all'affidamento, nei termini della temporaneità e della conservazione del legame tra il bambino e la sua famiglia non è certo elevato. Altissimo è anche nella prassi il numero degli affidatari che non hanno alcun rapporto con i genitori dei bambini che accolgono.

Nel caso di affidamento a comunità di tipo familiare, la legge esige che, queste debbano essere caratterizzate dall'organizzazione dei rapporti interpersonali analoghi a quelli di tipici dell'organizzazione familiare. Sarà pertanto delle Regioni il compito di definire gli standard minimi dei servizi e la tipologia di assistenza che le comunità a carattere familiare devono fornire (art. 2, c. 5).

---

[5] Per ciò che riguardagli istituti, la legge prevede la loro chiusura entro il 31 dicembre 2006 (art. 2, c. 4). Questo comporta la loro chiusura definitiva o ancora la loro trasformazione in comunità a carattere familiare. Nel frattempo, l'affidamento di un minore di sei anni all'interno di un istituto sarà vietato e entro la scadenza del 31 dicembre 2006,i minori inseriti in questi istituti dovranno essere collocati in famiglie affidatarie oppure, nei casi in cui sarà impossibile, all'interno comunità a carattere familiare.

L'affidamento viene praticato in diverso modo nelle varie realtà territoriali in quanto diverso è il supporto a livello culturale politico e tecnico degli operatori dei servizi territoriali e diverso è stato l'impegno nella diffusione di una cultura dell'accoglienza nelle varie regioni italiane.

Esistono una pluralità di interventi che vengono attuati nei confronti delle famiglie in difficoltà soprattutto nelle realtà territoriali in cui gli operatori hanno accesso ad un maggior ventaglio di risorse. Quando la famiglia è solo temporaneamente impedita e le carenze familiari non sono talmente serie da richiedere l'allontanamento del minore possono essere messi in atto differenti interventi di sostegno tra i quali: l'affido educativo a tempo parziale che viene utilizzato per minori in fase adolescenziale e con famiglie multiproblematiche già note ai servizi, dove la famigli affidataria si occupa del minore solo per un periodo della giornata o della settimana per supplire alle difficoltà della famiglia d'origine; l'accoglienza nei centri socio educativi, strutture intermedie che funzionano con finalità socio-terapeutiche e accolgono i minori nelle ore post-scolastiche; l'ospitalità nelle comunità alloggio per quei minori che presentano problemi affettivi e relazionali e, in qualche caso, psicologici e psichici, dinamiche sempre correlate all'allontanamento del minore dal nucleo familiare; i contributi economici e assistenziali che comprendono, l'assistenza domiciliare, per evitarne l'istituzionalizzazione

Le forme di affidamento

La legge prevede due tipi di affidamento. L'affido consensuale (art. 4, c. 1) si pone come intervento di sostegno del minore e della sua famiglia. Nei casi in cui le famiglie naturali siano d'accordo sull'affidamento familiare viene attuato dal "servizio sociale locale", dopo avere ascoltato il parere del minore di 12 anni o quelle del minore tenendo conto del suo grado di comprensione. In questi casi, il giudice tutelare renderà esecutiva la misura di affidamento tutelandone la temporaneità e la con sensualità dell'atto.

L'affidamento giudiziario (art. 4, c. 2), invece, viene predisposto coattivamente dal Tribunale per i minorenni anche contro il parere dei genitori, per porre rimedio a situazioni di carenze di cure materiali e affettive e all'incapacità da parte del genitore naturale di provvedere al figlio o in caso di condotta pregiudizievole nei confronti del minore o

comunque di impossibilità del minore di permanere nella sua famiglia perché tale permanenza potrebbe causare danni allo sviluppo della sua personalità[7].

Nella disposizione di affidamento (art. 4, c. 3) devono essere indicati specificatamente: i motivi dell'affidamento; i tempi e le modalità dell'esercizio dei poter riconosciuti agli affidatari; le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri membri della famiglia d'origine possono avere rapporti con il minore; la durata presumibile dell'affidamento che deve essere funzionale e coordinata all'insieme delle misure indirizzate verso il recupero della famiglia d'origine; i servizi sociali locali incaricati della responsabilità del programma d'assistenza e del controllo dell'affidamento.

Questo controllo comporta l'esigenza di: mantenere costantemente informato il giudice tutelare o il tribunale per i minori sull'evoluzione dell'affidamento; rapportare senza ritardi al giudice tutelare o al tribunale per i minori, tutti gli avvenimenti di particolare importanza; redigere un rapporto semestrale sullo sviluppo del programma d'assistenza, sulla sua possibile durata ulteriore e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di origine.

Per ciò che concerne la durata dell'affidamento (art. 4, c. 4), la legge stabilisce un limite massimo di 24 mesi che possono essere prorogati dal Tribunale per i minori nei casi in cui la sospensione potrebbe essere pregiudizievole per il minore. Questa disposizione è stato l'oggetto di molteplici critiche da parte della dottrina che considera l'intervento del tribunale per i minori inadeguato stando al fatto che si trasformerebbe un affidamento familiare in un affidamento giudiziale.

L'indicazione molto precisa della durata dell'affidamento familiare da parte dei servizi sociali e del tribunale per i minori è un punto d'importanza fondamentale per evitare dei fraintesi pericolosi.

Alcuni Tribunali inoltre ritengono positivo il limite di durata dell'affidamento reputando importante il senso di responsabilità maggiormente attribuito ai servizi territoriali in relazione all'assistenza, vigilanza e al sostegno al rientro del minore nella famiglia d'origine.

Gli affidamenti prolungati possono comunque porre in evidenza molti problemi: principalmente il rischio di poter abusare di questo strumento; di trasformare il caso in un caso dimenticato; di dare alla famiglia affidataria la gestione esclusiva dei rapporti con la

[7] In questo caso si applicano gli articoli 330 e seguenti del Codice Civile.

famiglia d'origine; la presa in carico da parte dei servizi sociali dell'affidamento prolungato dopo il diciottesimo anno di età.

Il successo di un affidamento dipende in grande parte dall'elaborazione di un progetto individuale di affidamento e dalla sua attenta applicazione.

Competenze e obblighi nell'affidamento

Nella logica e nella filosofia dell'affido c'è l'intervento sul bambino, sulle modalità con le quali viene informato, sul significato che attribuirà alla moltitudine dei rapporti che si creeranno intorno a lui, ma non solo sul bambino. C'è la presa in carico delle reali difficoltà della famiglia d'origine. Come spesso accade nelle famiglie multiproblematiche sono i problemi di disagio psicologico a carico della madre o del padre a rendere "incompetenti" questi genitori. Anche la scolarità sembra poter essere assunta come uno specifico indicatore di disagio ove si verifichino ripetenze scolastiche, rifiuto scolare. La maggior parte dei bambini che vengono dati in affidamento infatti sono in età scolare.

La legge stabilisce gli stessi obblighi da parte della famiglia affidataria nei confronti del minore in affidamento così come nei confronti dei propri figli, cioè l'obbligo di accoglierli presso di loro, di provvedere ai loro bisogni, alla loro istruzione e alla loro educazione (art. 5, c. 1). L'esercizio di questi obblighi deve esser conforme alle indicazioni dei genitori del minore, nei casi in cui questi conservano l'esercizio della potestà genitoriale, e alle prescrizioni dell'autorità che dispone l'affidamento. L'obbligo di provvedere ai loro bisogni comporta allo stesso tempo l'assistenza economica, la promozione dei rapporti con l'esterno, l'assistenza morale del minore.

Il punto di riferimento in ciò che concerne il mantenimento del minore nelle condizioni socio-economiche è evidentemente quello delle famiglia affidataria e non quello della famiglia d'origine. È quindi appropriato che la selezione della famiglia affidataria avvenga sulla base delle caratteristiche socio-economiche similari a quelle della famiglia d'origine, ciò per evitare al minore dei contrasti troppo forti al momento del rientro nella sua famiglia.

Provvedere alla sua educazione, implica favorire la formazione della personalità. Provvedere alla sua istruzione, vuol dire vegliare sulla sua formazione scolastica. Tra le facoltà della famiglia affidataria, la legge include i rapporti con le autorità scolastiche così come quelle sanitarie.

Al di là delle previsioni della legge, il ruolo della famiglia affidataria sarà quello di seguire il minore nella ricerca del proprio equilibrio fornendogli gli strumenti necessari per far fronte al disagio emotivo provocato dal senso di smarrimento che nasce dal vivere questa doppia appartenenza. È assolutamente necessario che la famiglia affidataria non abbia bisogno di giocare un ruolo per realizzarsi. È vero che l'esperienza d'accoglienza arricchisce molto la coppia e ciascun membro del nucleo familiare, ma è tuttavia importante che coloro che accolgono abbiano raggiunto la loro pienezza e il loro equilibrio al di là dell'affidamento.

Inoltre, la famiglia affidataria deve conoscere bene e comprendere l'ambiente familiare da cui proviene il minore cercando di coesistere con la famiglia d'origine, a condizione che i legami tra la famiglia e il bambino siano costruttive.

Il problema del minore in affidamento non è quello di avere due famiglie ma quello di rischiare di non averne nessuna. Il minore in affidamento ha paura, da una parte, di perdere la sua famiglia d'origine, anche se questa non è affatto appropriata, e dall'altra, non crede di poter aver fiducia nella famiglia affidataria.

In un momento così delicato, la famiglia affidataria deve essere capace di entrare dentro la vita del bambino affidato e dentro la sua famiglia con molta discrezione.

Non è dunque un compito molto semplice quello della famiglia affidataria: l'affidamento comporta una vera implicazione affettiva. Ciò che viene chiesto agli affidatari è di mantenere un costante contatto affettivo nei confronti del minore senza mai disconoscere allo stesso tempo l'esistenza della sua famiglia d'origine. Tutto questo in piena coscienza che si tratta di un compito temporaneo!

Per quanto riguarda invece le competenze dei servizi sociali (art, 5, c. 2) la legge include oltre ai compiti dell'assistenza alla famiglia affidataria e alle azioni di sostegno educativo e psicologico del minore prima e durante il periodo di affidamento secondo le necessità del caso, anche il compito di facilitare i rapporti del minore con la sua famiglia d'origine finalizzato al suo rientro all'interno della stessa.

È compito dei servizi sociali quello di utilizzare le modalità operative più consone alla specifica situazione, avvalendosi anche delle strutture presenti sul territorio e dell'opera delle associazioni familiari che possono essere coinvolte anche su precise indicazioni degli affidatari.

Problemi e precauzioni nell'accoglienza

Con l'allontanamento temporaneo del minore dalla sua famiglia d'origine ci si trova in presenza di un intervento che deve essere attuato attraverso una progettazione capace di coordinare le esigenze del minore, della famiglia naturale e di quella affidataria e di preparare le condizioni per il rientro nel suo nucleo familiare. In questo progetto devono essere interessati e coinvolti operatori con adeguate competenze professionali capaci di far fronte ai diversi obiettivi individuati nel progetto stesso. Obiettivi che vanno oltre il carattere meramente assistenziale configurandosi principalmente in interventi di sostegno psico-sociale che fanno dell'affidamento una "novità" importante per la cultura solidaristica della società civile.

È quindi necessario creare un collegamento tra i vari servizi esistenti sul territorio e coordinare l'impegno degli operatori affinché non solo il minore ma anche la famiglia d'origine e quella affidataria vengano prese in carico non solo per individuare le reciproche possibilità di rapporto ma anche per far sì che la famiglia d'origine non viva questo momento come "sottrazione di un minore" ma possa riprendere e recuperare il proprio ruolo e la funzione genitoriale che le compete.

Tra i fattori che incidono sulla refrattarietà nei confronti dell'affido vi è in primo luogo il suo connotarsi come esperienza a termine, che rimanda fin dall'inizio alla necessità di separarsi, evocando di conseguenza il dolore sempre connesso a tali processi.

La temporaneità e l'impossibilità di eludere il rapporto con la famiglia di origine, che sono i punti di forza dell'efficacia dell'affido, sono anche gli elementi che rendono difficile la sua diffusione, perché richiedono una capacità non comune di accogliere il vissuto passato e le esperienze del bambino, la tolleranza della precarietà e la consapevolezza del distacco.

Proprio in relazione a ciò è utile sottolineare ancora una volta il nodo centrale rappresentato dal diverso modo di attuare l'affidamento familiare nelle varie realtà territoriali che rispecchia le difficoltà emotive e organizzative oltre alla diversa formazione di base degli operatori dei servizi territoriali. Se in alcune regioni del Nord l'affidamento viene attuato in modo sistematico come strumento di consolidamento della famiglia quale ambito privilegiato di risposta ai bisogni di crescita dei minori ed il numero degli affidamenti risulta significativo, la situazione nel Centro e nel Sud si capovolge. Il mancato decollo dell'affidamento e la preferenza del ricovero in istituto spesso può essere imputato alla convinzione da parte dei

genitori naturali, spesso constatata anche dagli operatori, che in questo modo possa essere conservato l'affetto e l'appartenenza del figlio dal momento che temono che affidando il proprio figlio ad un nucleo familiare possa essere loro sottratto definitivamente.

Le perplessità maggiori delle famiglie aspiranti affidatarie invece riguardano principalmente: il sistema di relazioni promosso dall'affido, per il timore di incompatibilità tra il bambino e gli altri componenti della propria famiglia; le eventuali difficoltà di rapporto con la famiglia d'origine del minore e le possibili interferenze di quest'ultima nella propria vita familiare; la temporaneità del provvedimento di affido, associata al sentimento di transitorietà del rapporto con il bambino e al timore di instaurare un legame affettivo in qualche modo già segnato da un distacco, perché destinato alla separazione.

L'affido si mostra un provvedimento che coinvolge l'intera famiglia e non solo la coppia, è quindi indispensabile che ci sia un consenso autentico da parte di tutti i componenti, ma soprattutto richiede la capacità di tollerare la precarietà, perché quasi sempre l'affido comporta una indeterminatezza in termini di tempo (tempo per fare adattare il bambino alla nuova situazione, tempo del rientro nella sua famiglia, ecc) e una modifica degli equilibri familiari; la capacità di fornire con tempestività risposte adeguate (flessibilità), perché molte circostanze legate ai l"affido sono difficilmente programmabili e prevedibili; la capacità di ascoltare, di comprendere i bisogni dell'altro, di non essere giudicante, di accettare in modo empatico la storia e i vissuti dell'altro, di mettersi in discussione e di tollerare la possibilità di sbagliare, di offrire modelli e stimoli arricchenti, di dare sicurezza.

Ormai si può essere pienamente concordi nell'affermare che tutti gli adulti coinvolti dovrebbero prestare maggiore attenzione al modo con cui il bambino entra in contatto con le decisioni che gli adulti prendono per lui.

Occorre però fare attenzione ai falsi problemi e ai pregiudizi dell'affidamento familiare.

Procurare al minore un doppio trauma attraverso il collocamento in affidamento familiare è una preoccupazione comune: in primo luogo la separazione dalla sua famiglia, in seguito quella dalla famiglia affidataria. Per evitare che questo avvenga, alcuni propongono la permanenza del minore , per un periodo di allontanamento dalla sua famiglia, all'interno di un luogo neutro, all'interno di un "limbo" affettivo. A causa di questo pregiudizio si rischia di privare il minore, in un momento di difficoltà personale e familiare, di relazioni affettive intense e significative con un adulto.

La privazione dei rapporti affettivi durante questa separazione dai genitori, può provocare nel minore una grande sofferenza e rendere molto doloroso e pregiudizievole questo periodo di tempo. Bisognerebbe dunque cercare al meglio di offrire al minore, privato della sua famiglia d'origine, dei rapporti affettivi che possano arricchirlo preparandolo al tempo stesso alla separazione dalla famiglia affidataria.

Questa separazione non dovrebbe essere vissuta come una rottura ma come un "passaggio", che sarà sicuramente doloroso ma non tanto devastante quanto il vuoto affettivo di un minore obbligato a crescere in un'attesa interminabile.

Verso la deistituzionalizzazione

È già stato sottolineato a più riprese che la pratica migliore per evitare l'istituzionalizzazione del minore è principalmente quella di sostenere la sua famiglia d'origine.

Si prevede quindi un progressivo superamento dei grandi istituti. Occorre farlo stabilendo un termine obbligatorio entro il quale l'utilizzo di queste strutture destinate ai minori separati dai propri genitori venga vietata.. Ciò che sarà opportuno indicare dovrà essere essenzialmente riferito alla tipologia; al numero di utenti secondo la tipologia; alla struttura dell'edificio destinata ad ospitare la comunità; al divieto di concentrare più servizi all'interno dello stesso edificio; alle modalità dei rapporti con i contesti territoriali.

D'altronde, occorrerà approfittare della flessibilità degli strumenti dell'affidamento. In effetti l'affidamento può adottare molteplici forme in funzione dei bisogni da soddisfare. È per questo motivo che occorrerà promuovere alcune modalità di affidamento come ad esempio: l'affidamento diurno che potrà essere adottato, da un punto di vista preventivo, di comune accordo con la famiglia d'origine, a partire dai primi segni di malessere; un sostegno speciale che potrà essere offerto all'affidamento familiare nei casi di minori molto piccoli al fine di evitare un affidamento ad un istituto dando al contempo la possibilità ad una famiglia affidataria di fornire l'aiuto e la collaborazione alla famiglia d'origine; la possibilità di ricorrere all'affidamento familiare prolungato che dovrà essere progettata per alcuni casi particolari; il prolungamento delle misure di assistenza o eventualmente l'affidamento familiare nei casi di adolescenti senza alcuna autonomia dopo la maggiore età; l'affidamento

familiare che dovrà essere allo stesso modo essere garantito nei casi di minori con handicap o malati con un sostegno specifico dai servizi sociali.

Il ruolo dei servizi territoriali e della scuola diventa centrale per la diffusione di una cultura diversa della famiglia e dell'accoglienza e per la creazione di reti di sostegno finalizzate al recupero del minore e la reintegrazione nella sua famiglia d'origine.

In relazione a ciò la scuola, dovrà mettere a punto dei corsi di formazione adeguatamente predisposti sulle forme di accoglienza diretti agli insegnanti dei diverso ordine e grado che siano capaci d'intervenire nei casi di minori con disagi familiari, o in stato di abbandono o ancora nei casi si minori in affidamento o adottati.

L'inserimento scolastico di bambini adottati o in affidamento familiare si colloca in un momento in cui l'atteggiamento degli insegnati influisce non solo sull'immagine del bambino che ha di sé, ma anche sull'accoglienza che potrà avere nel contesto sociale. L'interazione tra scuola e servizi e nello specifico l'attuazione di campagne di sensibilizzazione sui temi dell'affidamento può facilitare la nascita di una continuità educativa tra scuola e famiglia e al tempo stesso facilitare un vero e proprio cammino a tappe attraverso la cultura dell'accoglienza .

I Tribunali al contempo dovrebbero poter garantire l'esistenza di un progetto personalizzato in relazione ai minori così come un progetto di recupero in relazione alla famiglia naturale.

Nell'esercizio delle loro funzioni è necessario che i Tribunali assicurino anche una certa rapidità nella presa di decisioni sulle situazioni familiari indicate dai servizi sociali. Nelle disposizioni dei tribunali occorre che sia indicata la durata presumibile dell'affidamento. Se questo non è possibile dovrebbe essere segnalata almeno la data entro la quale occorrerà valutare i risultati della misura di allontanamento così come la revoca o la conferma della stessa: Dovrebbero inoltre essere ipotizzate soluzioni differenti volte ad una più completa espletazione degli interventi nei confronti della prevenzione all'abbandono e al rispetto del principio secondo il quale il minore ha diritto di crescere e di essere educato nella propria famiglia e una "tipicizzazione" di tali interventi anche mediante il raccordo con la legislazione regionale come peraltro già suggerito da alcuni Tribunali. Infine occorrerà progettare corsi di formazione specifici sulla condizione dei minori e a tutti gli operatori della giustizia che si occupano di essi.

Per quanto riguarda gli organi locali (regioni, province e comuni)così come le istituzioni pubbliche, essi dovrebbero garantire una politica coerente in relazione all'affidamento familiare. A questo proposito, occorrerà elaborare delle direttive a livello regionale al fine di rendere omogenee le procedure dell'affidamento da parte dei servizi sociali in tutti i raggi d'azione e definire allo stesso modo le competenze dei propri funzionari. La formazione dei funzionari dei servizi sociali riveste allo stesso modo un'importanza capitale. Questo permetterà di migliorare le loro capacità di programmazione. In questo senso occorrerà assicurare l'elaborazione di un progetto personalizzato per ogni affidamento e comunicarlo alle persone direttamente interessate. D'altra parte, le famiglie affidatarie devono ricevere una preparazione obbligatoria sull'affidamento, in particolare sui problemi dei minori in affidamento, sui rapporti con le famiglie d'origine, sulla collaborazione con le altre famiglie, sulla partecipazione alle reti delle famiglie affidatarie.

Per quanto riguarda invece la costituzione delle associazioni e delle reti delle famiglie affidatarie il tempo e l'esperienza hanno dimostrato che si tratta di una pratica eccellente. Il ruolo che queste associazioni possono assumere è numeroso.

Esse possono appoggiare e promuovere le esperienze di affidamento familiare migliorando la conoscenza e gli scambi di solidarietà tra chi accoglie (informazione e formazione); trasformarsi in interlocutori con le istituzioni e dei servizi pubblici per la promozione e la protezione del diritto del minore di crescere all'interno della sua famiglia (sensibilizzazione); favorire la partecipazione della comunità civile nella promozione e la cultura dell'accoglienza e della giustizia sociale.

PAGINA BIANCA

Documentazione

PAGINA BIANCA

Informazioni ricevute da ciascun Tribunale per i Minorenni

Tribunale per i Minorenni di Bari

- Non sono stati evidenziati interventi di particolare rilievo in ordine all'applicazione dell'art.6, commi 3 e 6, della legge 149/2001.
- Nella relazione inviata al Procuratore Generale di Bari in data 31.7.2003 per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2004, il Presidente del Tribunale segnala che nel corso del periodo luglio 2002 – giugno 2003 sono stati instaurati 371 procedimenti per dichiarazione dello stato di adottabilità a seguito di segnalazioni di minori in stato di abbandono. Un gran numero di tali procedimenti erano relativi a minori stranieri non accompagnati.

  Per quanto attiene alle adozioni nazionali, sono state pronunciate 22 dichiarazioni di adottabilità, 15 decreti di affidamento preadottivo, 25 decreti di adozione, 37 adozioni a norma dell'art.44 (c.d. adozioni in casi particolari).

  Sono in continua diminuzione i bambini italiani in stato di abbandono, sia a causa del miglioramento delle condizioni di vita dell'infanzia e del calo delle nascite, sia per la maggiore ponderatezza con la quale i magistrati minorili recidono il legame tra bambino e famiglia d'origine e per il sempre più frequente ricorso all'affidamento temporaneo o al sostegno alla famiglia d'origine.
- Nel periodo preso in esame dalla suddetta relazione del Tribunale per i Minorenni di Bari, vi è stato un incremento della sperimentazione della c.d. adozione mite che, come si è già riferito, è una particolare modalità di realizzazione dell'adozione nazionale mediante l'applicazione dell'art.44 d) della legge 184/83, così come modificata dalla legge 149/01, quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo. Si tratta dei casi di affidamento eterofamiliare in cui le difficoltà iniziali della famiglia d'origine sono diventate tali da impedire un rientro del bambino e, nello stesso tempo, si è istaurato tra il minore e gli affidatari un rapporto affettivo che è bene non sciogliere.

  Affinché l'adozione mite si realizzi con successo è' necessaria la collaborazione dei consultori familiari, che devono effettuare un supplemento d'indagine istruttoria rispetto a quella normale, e dei servizi sociali comunali, che sono tenuti ad analizzare

con cura le situazioni dei bambini per i quali essi realizzano l'affidamento familiare, distinguendo i casi di affidamento familiare autentico, in cui è certo che al termine di tale affidamento il bambino rientrerà nella famiglia d'origine, da quei casi nei quali, pur essendovi un legame affettivo con il nucleo di appartenenza, sembri necessario procedere ad un affidamento senza scadenza. In questi casi i servizi sociali devono collaborare con il Tribunale per la scelta accurata della famiglia affidataria tra quelle che hanno presentato domanda di adozione mite.

L'esperienza dell'adozione mite ha contribuito, nel periodo giugno 2003 - maggio 2004, alla deistituzionalizzazione di 56 minori, 17 dei quali sono rientrati nella famiglia d'origine, 6 sono stati adottati e 33 sono stati dati in affidamento familiare.

- Una novità introdotta dalla legge 149/01 è il diritto dell'adottato ad accedere, una volta raggiunta l'età di venticinque anni, alle informazioni che riguardano la propria origine e l'identità dei propri genitori biologici (art.28 comma 5 della legge 184/83, così come modificata dalla legge 149/2001).

  Sono state presentate nel periodo luglio 2002 – giugno 2003 12 istanze al Tribunale per i Minorenni di Bari, la gran parte delle quali non ha potuto trovare accoglimento poiché i figli non erano stati riconosciuti.

  Tuttavia, il Tribunale ritiene questa disposizione di legge positiva per aiutare un numero, pur limitato, di persone a superare il trauma dell'abbandono.

- Non è, invece, ancora stato possibile dare adempimento a quanto previsto dalla legge 149/01 relativamente alla difesa d'ufficio nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità. Si continuano ad applicare le disposizioni processuali precedenti, più volte prorogate.

- Visto che il ricorso all'adozione internazionale è sempre più frequente a causa delle difficoltà incontrate dalle coppie nel percorso relativo all'adozione nazionale e che sono notevolmente aumentati i provvedimenti contenenti l'ordine per l'ufficiale dello stato civile di trascrivere il provvedimento straniero di adozione, il Tribunale di Bari ha stabilito di rilasciare l'idoneità per l'adozione internazionale solo alle coppie che dopo controlli severi risultino dotate di particolari attitudini ed in grado di garantire il corretto inserimento sociale del minore straniero.

- Per quanto attiene alla formazione degli operatori, la Regione Puglia ha promosso un corso di specializzazione, finanziato dalla Commissione Adozioni Internazionali e con

il contributo dei tribunali per i minorenni pugliesi, diretto agli operatori dei servizi sociali e dei consultori familiari che si occupano della preparazione degli aspiranti genitori adottivi.

A tale corso ne seguirà un secondo per rispondere alla rilevante domanda di specializzazione posta da un ampio numero di operatori.

- Un ulteriore impegno per rendere più valida ed efficace l'applicazione della legislazione in tema di adozione internazionale è stata la sottoscrizione, su impulso della Regione Puglia, di un protocollo d'intesa tra la Regione, gli uffici giudiziari minorili di Bari, Lecce e Taranto, i comuni, le AUSL e gli enti autorizzati per l'adozione internazionale.

  Il Tribunale, comunque, sottolinea che il fenomeno dei fallimenti adottivi nell'adozione internazionale è ancora contenuto nel distretto di Bari.

Tribunale per i Minorenni di Bologna

- Il Tribunale per i Minorenni di Bologna ritiene che non sia chiaro ciò che il legislatore ha voluto intendere nell'art.39 (relativo alla relazione da presentare al Parlamento) quando parla della necessità di verificare la rispondenza all'interesse del minore in particolare per quanto attiene all'applicazione delle disposizioni di cui all'art.6 commi, 3 e 5 della legge 184/83, come sostituito dall'articolo 6 della legge 149/01.

  In linea generale, il Tribunale di Bologna non ritiene che l'innalzamento del limite d'età risponda realmente all'interesse del minore poiché le coppie preferiscono adottare bambini piccoli, rendendo più difficile l'adozione dei più grandi.

  Nel distretto di Bologna l'adozione nazionale viene dichiarata, quando sussiste un pregresso rapporto duraturo tra bambino e coppia, anche in deroga alla differenza d'età. Se, invece, è necessario cercare ex novo una coppia idonea, si preferisce orientarsi su genitori più giovani.

  Tale adozione riguarda prevalentemente bambini non riconosciuti alla nascita per i quali è possibile scegliere, tra un ampio numero di coppie disponibili, quella più adatta per ciascun bambino.

Per l'adozione internazionale il Tribunale di Bologna si limita a valutare l'idoneità degli aspiranti genitori, senza indicare l'età del possibile bambino.

- Il notevole aumento del numero degli enti autorizzati ha permesso alle coppie di effettuare una scelta in un panorama più ampio, anche se non tutti gli enti sono sufficientemente affidabili. Sarebbe auspicabile un maggior rigore nel concedere le autorizzazioni agli enti ed un maggior collegamento tra questi e le singole realtà regionali.
- I termini per le indagini di valutazione della coppia da parte dei servizi socio-assistenziali degli enti locali vengono rispettati. La valutazione è, però, preceduta da una fase di informazione e formazione. Infatti, secondo il Tribunale, se tutto si riducesse ai tempi stretti previsti dalla legge le coppie non avrebbero un tempo sufficiente per sviluppare un approccio responsabile alle problematiche adottive.
- Dall'entrata in vigore della legge sono pervenute una cinquantina di domande da parte di persone che chiedevano di conoscere il nome dei genitori biologici da cui, però, non erano stati riconosciuti (circostanza, questa, che impedisce l'accesso alle informazioni).

  In alcune occasioni sono state fornite informazioni sull'identità dei genitori o sulla storia adottiva.

Tribunale per i Minorenni di Bolzano

- Le modifiche introdotte dall'art.6 della legge 149/01 sono state applicate solo nei pochi casi in cui il minore, inizialmente affidato per un periodo lungo ad una coppia, è poi stato dichiarato adottabile e dato in adozione alla stessa coppia.

  Per il resto la differenza di quaranta anni tra adottato ed adottanti è ritenuta dal Tribunale di Bolzano più congrua di quella di quarantacinque.
- Relativamente all'affidamento non è sempre possibile nelle situazioni nelle quali occorra agire con urgenza rispettare tutte le indicazioni di legge e definire subito nel provvedimento la durata dell'affidamento, la regolamentazione dei rapporti con la famiglia d'origine, i poteri degli affidatari. Pertanto, tali elementi vengono aggiunti successivamente.

- Le modifiche agli articoli 330 e 333 del codice civile introdotte dall'articolo 4 della legge 149/01 si sono rivelate un efficace strumento di tutela dei minori.

Tribunale per i Minorenni di Brescia

- Non sono state infrequenti le coppie che hanno usufruito del comma 3 dell'art.6 della legge 184/83, così come modificato dalla legge 149/01 (innalzamento a quarantacinque anni della differenza d'età adottato-adottanti), o della prima parte del comma 6 (superamento del limite in misura non superiore a dieci anni).
  Sono state, invece, sporadiche e tutte respinte le richieste di applicazione del comma 5 (deroga ai limiti per danno grave al minore).
- Il Tribunale di Brescia ritiene positiva la nuova normativa che, essendo meno rigida, consente di modulare l'applicazione delle norme in base allo specifico interesse del minore.

Tribunale per i Minorenni di Cagliari

- Non sono stati rilevati particolari problemi nell'applicazione delle modifiche dell'art.6 della legge 184/83 se non per le divergenze interpretative in ordine alla differenza massima di età tra adottato ed adottanti. Il Tribunale per i Minorenni di Cagliari ha seguito l'interpretazione maggioritaria in base alla quale la differenza si calcola sul coniuge più giovane, concedendo con ampiezza la deroga. Ritiene, però, opportuno che il Parlamento fornisca un'interpretazione autentica in grado di garantire un'uniformità di applicazione della norma.
- Il Tribunale reputa positivo l'innalzamento a quarantacinque anni della differenza d'età poiché ha consentito di reperire un maggior numero di coppie disponibili per i bambini più problematici.
- L'accertamento della pregressa convivenza della coppia previsto dal comma 4 dell'art.6 non ha creato difficoltà perché di regola le coppie avevano già stabilito la residenza anagrafica comune.

Tribunale per i Minorenni di Caltanissetta

- L'entrata in vigore della legge 149/01 non ha fatto registrare novità degne di rilievo.
- L'istituto dell'affidamento, nonostante le modifiche all'art.2 della legge 184/83, ha continuato a restare senza applicazione con il conseguente necessario inserimento dei minori in istituto. L'assoluta mancanza di una cultura dell'affidamento nel territorio rende difficile il superamento entro il 2006 della misura del ricovero in istituto.
- Per le adozioni, dopo un sensibile aumento delle richieste di adozione verificatosi nel 2002, vi è stato un calo nel 2003 e nel primo trimestre del 2004. Solo un quinto delle domande è stato presentato da coppie formate da coniugi dei quali uno superava il quarantacinquesimo anno di età. I provvedimenti di affidamento preadottivo e quelli di adozione, tuttavia, sono stati disposti nella quasi totalità dei casi a favore di coniugi con un divario di età rispetto all'adottando inferiore a quarant'anni e comunque mai superiore a quarantacinque.
- Dal 2001 sono state presentate solo dodici domande relative all'adozione in casi particolari, di cui otto per impossibilità di affidamento preadottivo e quattro ex lettera b) dell'art.44 comma 1 (da parte del coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge).

Tribunale per i Minorenni di Campobasso

- Il Tribunale per i Minorenni di Campobasso ha comunicato di non avere alcuna particolare osservazione da fare in relazione all'attuazione della legge 149/01 le cui disposizioni sono state applicate senza difficoltà.

Tribunale per i Minorenni di Catania

- Nel corso degli anni 2002 e 2003 sono state pronunciate sette adozioni ai sensi del comma 5 dell'art.6 relative a situazioni di minori con grave handicap psico-fisico.

- L'ampliamento del divario di età tra adottato ed adottanti ha determinato una restrizione della disponibilità di accoglienza dei minori dai sette - otto anni in su. Per alcuni minori che all'età avanzata univano una peculiare situazione personale (disturbi psichici, ritardo mentale o, in un caso, una fratria di quattro soggetti che non potevano essere separati) non è stato possibile reperire alcuna risorsa per il collocamento a scopo di adozione.
- Alcune adozioni sono andate incontro a fallimento dopo l'avvio dei primi incontri o dopo lunghi mesi di affido preadottivo.
- Il Tribunale avverte la necessità di approntare percorsi formativi sia per gli operatori, che devono svolgere le indagini per la valutazione delle coppie e si devono adoperare per il sostegno successivo all'ingresso del minore nel nucleo adottivo, sia per le coppie, che hanno spesso aspettative non realistiche e poco consapevoli delle condizioni psico-affettive dei minori dichiarati adottabili. E', inoltre, necessario prevedere e sostenere percorsi alternativi alla accoglienza adottiva per minori oltre i tredici – quattordici anni (affidi sine-die, affidi diurni, famiglie appoggio).

Tribunale per i Minorenni di L'Aquila

- Il Tribunale per i Minorenni di L'Aquila affronta la questione dei requisiti soggettivi degli adottanti nell'adozione dei minori.

  In un elaborato viene sottolineato in senso negativo il fatto che la legge 149/01, pur mantenendo apparentemente in vita i limiti d'età per gli adottanti, in realtà li ha abrogati quasi del tutto.

  Il comma 5 dell'articolo 6, infatti, stabilisce che "i limiti fissati nel comma 3 possono essere derogati qualora il tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore" ed il comma 6 dispone che "non è preclusa l'adozione quando il limite massimo di età degli adottanti sia superato da uno solo di essi in misura non superiore a 10 anni, ovvero quando essi siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno sia in età minore, ovvero quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato".

In questo modo si finisce per escludere qualsiasi rilevanza alle differenze di età e si va ben oltre la congrua distanza temporale o il divario generazionale che di solito intercorre tra genitori e figli biologici.

Per le eccezioni al limite d'età contemplate dal comma 6 gli adottanti, quando siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno in età minore (quindi anche diciassettenne), possono adottare un neonato. Questo significa che, in via ipotetica, l'adottante potrebbe avere sessantadue (45 +17) o, addirittura settantadue anni (45+17+10) più dell'adottato.

- Quando ancora vigeva la legge 184/83 era sorto contrasto in dottrina ed in giurisprudenza sul fatto che i richiedenti l'adozione internazionale dovessero avere requisiti attitudinali maggiori rispetto agli adottanti un minore italiano, viste le particolari difficoltà che incontra un minore straniero durante la sua crescita.

  La concorde dottrina ritiene necessari approfonditi e rigorosi accertamenti sull'idoneità della coppia, e lamenta che tali accertamenti vengono invece effettuati con troppa superficialità visto che la quasi totalità delle coppie (oltre il 90%) viene dichiarata idonea. All'accertamento dell'idoneità viene, in pratica, sostituito l'accertamento della non idoneità. E così le indagini attitudinali ai fini dell'adozione internazionale sono meno rigorose di quelle effettuate per l'adozione nazionale.

  Tale situazione è peggiorata dall'abolizione dei limiti d'età dell'art.6 grazie alla quale coniugi anziani che avevano già ottenuto l'idoneità per minori stranieri di due - tre anni hanno chiesto l'applicazione delle nuove disposizioni in modo da poter adottare bambini più piccoli (spesso, infatti, le coppie si rivolgono verso l'adozione internazionale solo per avere al più presto un figlio in tenera età).

  Ciò comporta un'effettiva discriminazione a danno del minore straniero rispetto a quello italiano, per il quale il tribunale riesce, in sede di abbinamento o di valutazione comparativa, a scegliere la coppia più idonea e più giovane.

- Per quanto riguarda l'adozione particolare ex articolo 44, nei casi dell'orfano (lettera a) e del minore per il quale sia impossibile l'affido preadottivo (lettera d) l'adottante deve superare di almeno diciotto anni l'età dell'adottando.

  La legge non prevede, però, alcuna differenza massima di età. Tuttavia, in giurisprudenza si è affermato che anche l'adozione in casi particolari deve salvaguardare i fondamentali interessi del minore e assicurare che tra genitori e figlio

vi sia una congrua distanza temporale, equiparabile a quella biologica, in modo da garantire all'adottato delle valide figure genitoriali.

Il Tribunale osserva, inoltre, che lo scopo dell'articolo 44 lettera b) è quello di consolidare l'unità familiare dando una famiglia ad un minore che abbia già un solo genitore e, pertanto, uno dei requisiti per l'applicabilità dovrebbe essere quello che i coniugi non siano separati neanche di fatto.

Tribunale per i Minorenni di Lecce

- Il Tribunale per i Minorenni di Lecce ha inviato alcuni dati statistici sui provvedimenti relativi all'adozione nazionale ed internazionale.

Tribunale per i Minorenni di Messina

- Il Tribunale per i Minorenni di Messina ha riferito che non si sono evidenziate problematiche nell'applicazione della legge ed ha segnalato, invece, gravi carenze di organico e di formazione di molti servizi socio-assistenziali del distretto.

Tribunale per i Minorenni di Milano

- Il Tribunale per i Minorenni di Milano afferma che le modifiche della legge 149/01, che si sono tradotte in un ampliamento del requisito dell'età per adottare e nel riconoscimento della convivenza precedente al matrimonio, sono intese a favorire maggiormente le coppie aspiranti all'adozione piuttosto che l'interesse del minore ed appaiono più funzionali all'adozione internazionale piuttosto che a quella nazionale.

  L'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 6 commi 3 e 5 della legge 184/83, così come sostituito dalla legge 149/01, ha prodotto un aumento del numero di domande di adozione presentate da coppie con più di quarantacinque anni d'età ed ha,

pertanto, comportato un aggravio di lavoro sia per il Tribunale che per i servizi che devono valutare la coppia.

Inoltre, la modifica ha penalizzato la disponibilità delle coppie verso i bambini più grandi, molto più numerosi dei piccoli e difficilmente collocabili. Ormai tali bambini sono "riservati" agli ultracinquantenni.

- Il Tribunale per i Minorenni di Milano ha trattato ampiamente il fenomeno dei fallimenti adottivi e dei bambini "restituiti" sia durante la fase dell'affido preadottivo che quando l'adozione si è già perfezionata, cercando di individuare i punti deboli dell'iter adottivo.

  Gli operatori hanno la percezione che l'adozione, e in particolare quella internazionale, abbia un indice di insuccesso consistente. Tuttavia, il numero delle restituzioni nell'ambito dell'adozione internazionale non è così elevato (al di sotto del 2%, dato equivalente, se non inferiore, a quello dell'adozione nazionale), anche se elevato è il grado di sofferenza sia per il minore, sia per la coppia, sia per gli operatori coinvolti.

  È chiaro che interventi sociali o specialistici a sostegno delle famiglie che hanno adottato un bambino straniero possono ridurre il rischio di insuccesso, ma occorre anche precisare che non sempre il disagio all'interno del nucleo familiare si traduce in una interruzione della relazione adottiva.

  Inoltre, l'allontanamento dalla famiglia adottiva qualche volta non è il peggiore dei mali, soprattutto se effettuato tempestivamente, con una pronta attivazione dei servizi sociali e specialistici; il minore, infatti, potrebbe trovare una nuova famiglia disposta ad accoglierlo, mentre rimanere a tutti i costi nella famiglia adottiva, magari patologica o maltrattante, può arrecargli danni maggiori di un accoglimento in adeguata struttura.

  Va, inoltre, osservato che la maggior parte dei minori restituiti e censiti nelle diverse strutture negli anni 1998-2001 sono stati adottati prima che la legge 31 dicembre 1998, n.476 fosse effettiva.

  Un altro aspetto sottolineato è il fatto che la tipologia dei bambini adottati all'estero non corrisponde più allo stereotipo del bambino sotto i tre anni, di razza bianca, possibilmente biondo e con gli occhi azzurri, ma le caratteristiche sono ormai simili a quelle dei minori dichiarati adottabili in Italia. Non infrequenti sono, quindi, i casi di bambini segnati da gravi esperienze di vita, quali abusi, violenze, ecc., di fronte alla

cui complessità i nuovi genitori, e forse anche i servizi e gli enti autorizzati, si trovano del tutto impreparati.

- La legge 149/01 ha posto l'accento sul diritto del minore a crescere nella propria famiglia e sulla necessità di fornire alla famiglia d'origine gli interventi di sostegno necessari a superare gli ostacoli all'esercizio di questo diritto.

  Talvolta, però, soprattutto nei casi di adozioni contrastate, viene prolungata nel tempo una situazione di incertezza per il minore, che spesso subisce lunghe istituzionalizzazioni che renderanno più difficile la ricerca di una famiglia adottiva ed il suo inserimento in essa, nonché la riuscita dell'adozione medesima.

  Oppure, dopo diversi anni, a seguito della revoca della dichiarazione di adottabilità, egli si trova a dover rientrare nella sua famiglia biologica, con la quale da tempo non sussistono più legami, e lasciare quella adottiva con la quale ha instaurato strette e positive relazioni.

  Per ridurre al minimo i rischi di lacerazioni nel minore, sarebbe necessario prevedere un incremento delle attuali risorse, sia per quanto attiene ai servizi sociali e specialistici, sia relativamente agli organici degli uffici giudiziari.

  Infatti, le risorse dei servizi non riescono a far fronte ad un numero estremamente ampio di domande per l'adozione (sia nazionale che internazionale) nei tempi previsti dalla legge. Inevitabilmente vengono sacrificate esigenze di approfondimento delle indagini e vengono espressi giudizi superficiali o generici.

  Va anche aggiunto che l'allargamento di alcuni requisiti che consentono l'accesso all'adozione (età dei genitori, riconoscimento della convivenza prematrimoniale) attuato dalla legge 149/01 ha comportato un ulteriore aggravio di lavoro per i servizi e per i tribunali.

- Per quanto riguarda l'adozione internazionale, il legislatore ha previsto che il decreto di idoneità contenga anche indicazioni per favorire il miglior incontro tra gli aspiranti all'adozione e il minore da adottare e che l'ente autorizzato abbia cura che la proposta di incontro sia accompagnata da tutte le informazioni di carattere sanitario riguardanti il minore e dalle notizie riguardanti la sua famiglia di origine e le sue esperienze di vita, che poi l'ente trasmetterà ai genitori adottivi.

  Il successo dell'adozione internazionale dipende, pertanto, dalla professionalità e dalla correttezza degli enti che, attraverso operatori preparati e attenti e contatti trasparenti

con le autorità locali, dovrebbero sostenere la coppia al momento dell'incontro ed assicurarsi che analogo sostegno, preparazione e ascolto riceva il minore.

- Appare ormai evidente la dicotomia tra la disciplina dell'adozione nazionale, il cui carattere giurisdizionale risulta accentuato, con la previsione di garanzie processuali delle parti e di un rito rispondente ai requisiti del giusto processo, e la disciplina dell'adozione internazionale che vede il procedimento dirigersi verso una progressiva amministrativizzazione e per la quale l'intervento del tribunale per i minorenni è limitato alla fase iniziale del rilascio del decreto di idoneità e alla fase finale relativa all'ordine di trascrizione emesso dal tribunale per i minorenni per dare efficacia all'adozione pronunciata all'estero.

  Anche la valutazione per l'idoneità degli aspiranti all'adozione non si svolge più, come prima, all'interno del tribunale, ma è demandata agli enti locali che devono provvedere all'informazione ed alla formazione delle coppie. Queste ultime sono, pertanto, più preparate e si va diffondendo una cultura dell'adozione al di fuori dell'ambito giudiziario, cosa sicuramente salutare.

  Il giudizio del Tribunale per i Minorenni di Milano coincide spesso con quello dei servizi che hanno svolto le indagini. Il colloquio che il giudice onorario effettua con la coppia è orientato solo a verificare la congruenza tra quanto scritto dagli operatori territoriali e quanto appare in sede istruttoria. D'altra parte, in un solo incontro è difficile giungere a conclusioni diverse rispetto a quelle dei servizi che hanno lavorato per mesi.

  Qualora il giudice onorario percepisca qualche difficoltà della coppia non segnalata nella relazione psico-sociale, può lavorare affinché i coniugi decidano di rinunciare temporaneamente all'adozione in attesa di risolvere la difficoltà, oppure può proporre alla camera di consiglio di richiedere degli approfondimenti agli operatori territoriali, specificando le ulteriori aree da indagare, ed attendere il lavoro del servizio per poi esprimere un parere finale per la camera di consiglio.

  Il Tribunale per i Minorenni di Milano ha scelto di apportare delle caratterizzazioni al decreto di idoneità solo in caso di limitazioni dovute a caratteristiche psico-pedagogiche della coppia o inerenti alla struttura del nucleo familiare (presenza di altri figli). In sostanza, il Tribunale tende a dare un'idoneità generica a "uno o più minori di età compresa entro i limiti di legge" riservandosi di indicare nel decreto "un solo

minore" e di dare indicazioni sul possibile atto di nascita del futuro figlio ovvero di specificarne il sesso solo nei casi in cui la limitazione rappresenti un elemento di tutela psico-affettiva per il minore che deve arrivare e/o per quello già presente in famiglia.

- Alcune disfunzioni che emergono dalle istruttorie dei giudici onorari o dal lavoro della camera di consiglio riguardano: la disomogeneità della qualità delle relazioni psico-sociali; la tendenza dei servizi, per quanto riguarda l'adozione internazionale, ad approfondire più i connotati individuali e di coppia e le tematiche generali dell'adozione che quelle specifiche dell'adozione internazionale; l'esigua attenzione al significato di posizioni troppo espulsive verso il bambino di colore; la scarsezza di interventi volti a condurre la coppia all'esplorazione di aree inadeguate che la potrebbero portare ad una non-idoneità.
- Il Tribunale di Milano riferisce che per garantire l'interesse del minore nelle adozioni internazionali ha adottato una prassi tempestiva di emissione dell'ordine di trascrizione del provvedimento estero.

  Sottolinea, poi, che il diritto all'ascolto del minore viene riconosciuto dalla legge solo nel caso di revoca dell'affido preadottivo, mentre nulla si dice sulla possibilità che il minore venga ascoltato prima di essere adottato oppure prima dell'ordine di trascrizione.
- Manca nel nostro sistema di adozione internazionale un'adozione diversa da quella legittimante, mentre per l'adozione nazionale sono previste ipotesi di adozioni in casi particolari (ex articolo 44) con effetti non legittimanti.

  Questo aspetto interessa soprattutto in relazione agli stati arabi che non conoscono l'istituto dell'adozione ma regolamentano una forma di tutela dei minori, la Kafala, simile all'affidamento familiare.

Tribunale per i Minorenni di Palermo

- Il Tribunale per i Minorenni di Palermo ha comunicato che l'entrata in vigore della legge 149/01 non ha comportato significativi e rilevanti mutamenti nella concreta applicazione delle norme sull'adozione dei minori in stato di adottabilità. Infatti, l'ampliamento della differenza di età fra adottato e adottanti consentito dalle note

sentenze della Corte Costituzionale 1.4.1992 n.148 e 24.7.1996 n.303 aveva già eliminato le poche ed isolate situazioni pregiudizievoli per l'interesse del minore adottabile.

L'innalzamento del limite d'età ha soltanto fatto sorgere aspettative illusorie nelle coppie anziane che si rivolgono all'adozione internazionale nella speranza di ottenere un bambino piccolo e non costituiscono più una risorsa per bambini italiani di oltre nove –dieci anni, ovvero affetti da gravi malattie, per i quali le risorse disponibili erano già scarse.

Tribunale per i Minorenni di Perugia

- Il Tribunale per i Minorenni di Perugia ha espresso un giudizio complessivamente positivo circa il nuovo regime introdotto dalla legge 149/01.

  In particolare, il Tribunale condivide il fatto che le modifiche al regime dell'affidamento lo abbiano reso un istituto che abbia il fine di creare un rapporto di collaborazione tra famiglia d'origine e famiglia affidataria in vista di un rientro del minore nel nucleo originario, rientro che deve avvenire il prima possibile e, comunque, non oltre il limite massimo di ventiquattro mesi, eccezionalmente prorogabile per altri ventiquattro mesi. E' positivo anche l'operato dei servizi sociali in vista del rientro del minore in famiglia e del sostegno del nucleo di provenienza.
- Per quanto riguarda l'istituto dell'adozione, il Tribunale per i Minorenni di Perugia ritiene apprezzabili i seguenti punti:

1. l'imposizione di una più rigida e ristretta valutazione dello stato di abbandono del minore;
2. le capacità ablative e l'idoneità affettiva richieste agli aspiranti adottanti;
3. la commutabilità nel calcolo del triennio coniugale dell'eventuale convivenza prematrimoniale, intesa come comunanza di vita dei due componenti della coppia;
4. l'elevazione a quarantacinque anni del limite massimo di differenza d'età adottato-adottanti;

5. la derogabilità di detto limite nei tre casi previsti (danno grave e non evitabile per il minore, superamento di non più di dieci anni del limite, adozione di un fratello del minore già adottato);
6. la possibilità offerta all'adottato di conoscere il suo status e di accedere alle informazioni sulle sue origini.

- I punti critici della nuova disciplina, secondo il Tribunale per i Minorenni di Perugia, sono:

1. il mancato decollo dell'affidamento familiare;
2. il ritardo con cui le équipes psico-socio-assistenziali trasmettono al Tribunale le relazioni sulle coppie aspiranti all'adozione, ritardo che dipende sia dalla brevità del termine previsto dalla legge 149/01, sia dalla complessità e delicatezza delle indagini;
3. la mancanza di un servizio sociale che si occupi in via autonoma ed esclusiva dell'adozione, con l'ausilio di personale specializzato, permettendo, così, di evitare i gravi ritardi ed il notevole pregiudizio per le coppie aspiranti all'adozione;
4. la difficoltà di individuare, tra la pluralità di competenze attribuite ai comuni e alle province, l'ente che deve intervenire.

- Il Tribunale ha sottolineato l'esigenza di unitarietà della disciplina dell'adozione e l'opportunità di estendere anche all'adozione nazionale la preparazione specialistica dei servizi socio-assistenziali prevista per l'adozione internazionale.
  D'altra parte, è necessario provvedere alla formazione permanente dei servizi pubblici che si occupano di adozione e al raccordo interistituzionale mediante collegamenti periodici tra Tribunale, Regione, enti locali e Commissione per le Adozioni Internazionali in modo da attivare una proficua collaborazione nel rispetto dello specifico ruolo di ognuno.

Tribunale per i Minorenni di Potenza

- Per quel che concerne l'affidamento familiare, il Tribunale per i Minorenni di Potenza evidenzia la quasi totale inesistenza di famiglie o di persone singole disponibili ed idonee a prestare cure materiali ed affettive ad un minore in via solo transitoria.

Ciò dipende non soltanto dalla scarsa conoscenza dell'istituto dell'affidamento, ma anche dalla carente sensibilizzazione della popolazione sul tema e dai pregiudizi e le remore rispetto alla necessità che il minore mantenga rapporti con la famiglia d'origine.

Nonostante l'articolo 1 comma 3 della legge 184/83, così come modificato dalla legge 149/01, assegni allo Stato, alle regioni e agli enti locali compiti di informazione e formazione dell'opinione pubblica, la sola iniziativa nel territorio regionale è quella della Provincia di Potenza intesa ad istituire un Centro affidi con compiti di sensibilizzazione, reperimento e formazione delle coppie disponibili all'affidamento familiare.

Il Tribunale di Potenza sta avviando un'attività di informazione e stimolazione delle coppie che abbiano dato disponibilità all'adozione al fine di costituire un elenco di famiglie disponibili ad un futuro affidamento.

- La modifica dell'articolo 6 della legge 184/83 ha comportato una sempre minore disponibilità dei coniugi ultraquarantenni all'accoglienza di minori in età scolare o preadolescenziale.

  Le coppie ultraquarantenni che presentano domanda di adozione nazionale o che dichiarano la loro disponibilità all'adozione internazionale sono sempre più numerose (le istanze per le adozioni internazionali sono aumentate, nel periodo luglio 2003-giugno 2004, quasi del 50% rispetto al periodo luglio 2002-giugno 2003).

  Spesso, però, tali coppie sono disponibili ad accogliere soltanto bambini in età prescolare rendendo sempre più difficile trovare una famiglia per i bambini più grandi.
- Il Tribunale non ha avuto casi di applicazione della possibilità, prevista dal comma 5 dell'articolo 6, di derogare ai limiti d'età in caso che dalla mancata adozione possa derivare un danno grave al minore.
- Non vi sono stati problemi relativamente alla disciplina della dichiarazione dello stato di adottabilità non essendo ancora entrate in vigore le 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 di stato di adottabilità).

L'articolo 15 del decreto legge 24.6.2003 ha sospeso l'efficacia di dette disposizioni fino al 30.6.2004 ed ulteriore sospensione è stata poi effettuata con il decreto legge 24.6.2004 n.158 sino al 30.6.2005.

- In riferimento alle modifiche apportate dalla legge 149/01 al titolo VIII del libro primo del codice civile, il ricorso, nelle procedure di potestà, all'allontanamento dalla residenza familiare del genitore o del convivente che maltratta o abusa del minore (come previsto dagli articoli 330 e 333 c.c. nella formulazione modificata dall'art.37 della legge 149/01) si è rivelato uno strumento innovativo che permette di diminuire il disagio del minore garantendogli la permanenza nel suo ambiente ed evitandogli il trauma dell'abbandono.

Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria

- Il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria ha evidenziato che nonostante la legge 149/01 abbia innalzato i limiti d'età per gli adottanti, i Paesi stranieri non danno in adozione bambini piccoli alle coppie che hanno un'età intorno ai quarantacinque anni.

Tribunale per i Minorenni di Roma

- Il Tribunale per i Minorenni di Roma ha inviato copia dell'audizione da parte della Commissione parlamentare per l'infanzia in data 29.1.2004 nell'ambito dell'indagine conoscitiva su adozioni ed affidamenti. In tale occasione, il Presidente del Tribunale ha spiegato che uno dei punti critici in merito all'adozione internazionale è la professionalità e specializzazione dei servizi sociali che devono provvedere alla determinazione dell'idoneità delle coppie.

  A Roma sono state create delle équipes specializzate, i cosiddetti GIL adozioni (gruppi integrati di lavoro), composti da operatori del Comune e delle varie ASL, che si occupano sia delle adozioni nazionali che di quelle internazionali. Sarebbe necessario, tuttavia, un aumento del personale dedicato e la previsione di una

formazione continua, visto che qualche municipio è costretto ad incaricare dei professionisti privati per effettuare le relazioni in tempo celere.

- Anche gli operatori degli enti autorizzati devono essere specializzati per svolgere il loro compito di formazione delle coppie, formazione che non deve, però, sovrapporsi a quella già effettuata dai servizi socio-assistenziali. Gli enti autorizzati devono preoccuparsi di orientare gli aspiranti genitori sul paese nel quale recarsi e sulla procedura da seguire. È assolutamente necessario un collegamento tra tali enti ed il Tribunale (a Roma si occupano di tale attività prevalentemente i giudici onorari).
- Uno degli aspetti problematici è quello dei limiti posti nei decreti di idoneità all'adozione internazionale. Alcune coppie, infatti, hanno risorse sufficienti per adottare, ma non presentano tutte le garanzie necessarie affinché l'adozione possa avvenire senza eccessivi rischi. In questi casi occorre indicare nel decreto i limiti d'età, etnia, salute, handicap del bambino in modo da fornire all'autorità giudiziaria del paese estero indicazioni utili per l'abbinamento.

  Conta molto il rapporto di fiducia che si instaura tra Tribunale ed enti autorizzati: se l'Autorità Giudiziaria sa che l'ente ha operatori specializzati che effettueranno il miglior abbinamento possibile, non ha bisogno di indicare alcun limite nel decreto.
- I quattro mesi previsti dalla legge 476/98 per presentare la relazione dei servizi socio-assistenziali di valutazione della coppia possono essere pochi per permettere agli aspiranti genitori di conoscere che cosa sia l'adozione e di maturare il proprio progetto adottivo. Possono essere pochi anche per i servizi, gravati dalla carenza di operatori, o per la cancelleria del Tribunale, oberata di lavoro.
- Sarebbe auspicabile che gli enti autorizzati, necessari ed opportuni per rendere la procedura di adozione trasparente e per permettere i giusti abbinamenti coppia-minore, fossero istituiti anche da regioni e comuni. Purtroppo al momento ce ne sono solo un paio.
- Alcune coppie fanno domanda contemporaneamente per l'adozione nazionale e per quella internazionale poiché ci sono pochissimi bambini adottabili in Italia, anche se, per quanto riguarda il Tribunale di Roma, il loro numero è aumentato notevolmente. Si tratta per lo più di bambini non riconosciuti alla nascita e abbandonati in ospedale, probabilmente figli di donne extracomunitarie o dell'Europa dell'est.

Le pronunce di adottabilità, tuttavia, sono poche perché se non c'è un abbandono conclamato è molto pericoloso dichiarare un'adottabilità che potrebbe poi essere revocata con notevoli danni per il bambino.

- A volte le coppie ritengono la durata di efficacia del decreto di idoneità (un anno) insufficiente, anche perché spesso gli enti non si attivano tempestivamente. D'altra parte, il Tribunale non può considerare valido il decreto quando l'ente viene abbandonato, a meno che non risulti accertata la completa responsabilità di tale ente. In questo caso è necessario ripercorrere tutto l'iter per l'emanazione di un nuovo decreto, anche perché di solito è passato più di un anno e in tale periodo possono essere cambiate molte cose nella vita di una coppia.
- Un altro punto da approfondire attiene alle così dette adozioni miti previste dall'articolo 44, lettera d) della legge 184/83 nei casi in cui non si possono interrompere i rapporti tra il minore e la famiglia.

Tribunale per i Minorenni di Salerno

- Il Tribunale per i Minorenni di Salerno non ritiene che l'innalzamento da quaranta a quarantacinque anni della differenza massima di età tra adottanti ed adottato possa produrre effetti positivi per i minori in stato di adottabilità, soprattutto per quelli più grandi.

  L'articolo 6, che ha introdotto particolari deroghe in linea con le sentenze 148/92, 303/96 e 283/99 della Corte Costituzionale, ha dilatato l'applicazione dei principi dalle stesse enunciati in quanto non fa riferimento al fatto che la differenza d'età adottato-adottanti debba essere paragonabile a quella che di solito intercorre tra genitori e figli.

  Inoltre, la prima parte del comma 6 dell'articolo 6, che stabilisce che l'adozione non sia preclusa allorquando il limite massimo di età sia superato da uno solo degli adottanti in misura non superiore a dieci anni, deve essere interpretata nel senso che l'eccedenza di dieci anni è da rapportarsi non all'età del più giovane, ma a quella massima prevista dalla legge (quarantacinque anni). Il legislatore, pertanto, ha tolto rilevanza alla differenza d'età per il coniuge più anziano, sia pure entro il limite prestabilito di dieci anni.

Relativamente alle altre due disposizioni in deroga alla norma generale contenute nel comma 6 dell'articolo 6, il Tribunale di Salerno osserva che, per il caso il cui l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già adottato, il legislatore sembra aver recepito il principio sancito dalla sentenza n.148/1992 della Corte Costituzionale (anche se lo ha applicato in maniera estensiva, visto che la necessità di non troncare i rapporti tra fratelli viene frustrata quando le adozioni di più fratelli non avvengono contestualmente o in un breve periodo, ma a distanza di anni).

Il superamento di ogni limite (anche quello decennale) allorquando gli adottanti siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno in età minore, invece, crea maggiori difficoltà. Infatti, per assurdo, una coppia di coniugi di sessantatre e settantatre anni, genitori di un diciassettenne, potrebbero adottare un neonato.

Sembrerebbe, pertanto, che si vada verso un progressivo abbattimento di ogni limite d'età con il rischio che riemerga una cultura incentrata sui bisogni degli adulti piuttosto che su quelli dei minori.

In realtà, i tribunali finiscono ragionevolmente per preferire le coppie più giovani tra quelle disponibili e la nuova normativa sarà priva di effetti, salvo quello di aumentare le aspettative delle coppie più anziane di ottenere un bambino piccolo, rendendo ancora più difficile il collocamento dei più grandi.

- La modifica dell'articolo 28 relativamente all'accesso dell'adottato alle informazioni che riguardano la sua origine presenta, a causa di una confusa formulazione della norma, qualche incertezza circa la necessità che anche gli ultraventicinquenni vengano autorizzati dal tribunale per i minorenni. Sarebbe auspicabile che il legislatore riformulasse la norma in modo da prevedere che non sia necessaria l'autorizzazione per i soggetti maggiori di venticinque anni, fermi restando i divieti di cui all'articolo 28 comma 7.

  Relativamente a quest'ultimo comma, il Tribunale di Salerno ha qualche perplessità sull'opportunità di vietare l'accesso alle informazioni qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato o abbia manifestato il consenso all'adozione a condizione di rimanere anonimo. Il Tribunale sottolinea che l'"adozione consensuale" in realtà non è prevista nel nostro ordinamento, se non nelle ipotesi di adozione in casi particolari.

- Un ultimo punto riguarda l'opportunità di esplicitare più ampiamente gli interventi volti alla prevenzione dell'abbandono ed al rispetto del diritto del minore di crescere e di essere educato nell'ambito della *propria* famiglia e la necessità di tipicizzare tali interventi anche tramite un raccordo con la legislazione regionale.

Tribunale per i Minorenni di Sassari

- L'applicazione della modifica di cui all'articolo 6 della legge 184/83 ha richiesto uno sforzo interpretativo non indifferente con riferimento al nuovo calcolo della differenza massima di età tra i coniugi aspiranti all'adozione ed il minore.
  Per raggiungere un'uniformità interpretativa sono stati presi contatti informali con il Tribunale per i Minorenni di Cagliari e con altri tribunali. Si è, quindi, ritenuto di dover calcolare la differenza di età facendo riferimento a quella del coniuge più giovane.
  È opportuno un intervento legislativo chiarificatore sui punti di controversa interpretazione per evitare un'ingiustificata disparità di trattamento legata ad opinioni diverse dei tribunali.
- Il Tribunale di Sassari valuta positivamente la modifica dell'innalzamento dell'età degli adottanti ritenendola in linea con la positiva evoluzione della condizione fisica e mentale della nostra società.
- Altrettanto valido è il calcolo della convivenza per la determinazione del pregresso triennio di stabilità della coppia.

Tribunale per i Minorenni di Torino

- Il comma 5 dell'articolo 6 viene applicato dal Tribunale per i Minorenni di Torino solo nei casi in cui il minore ha già stabilito dei rapporti significativi con la coppia.
  Per quanto riguarda il comma 6, l'interpretazione data dal Tribunale è che la differenza massima fra adottante ultraquarantacinquenne e adottato non può superare i

dieci anni. Nell'ambito dell'adozione nazionale, comunque, l'età dei coniugi è uno dei criteri di comparazione per l'abbinamento coppia-minore.

- L'innalzamento del limite di età non ha aumentato le disponibilità verso i bambini italiani più grandi, anzi ha accentuato la disponibilità verso quelli della fascia zero-tre anni. Si tratta di un punto critico della legge che andrebbe rivisto.

  Nell'ambito dell'adozione internazionale, invece, le coppie danno disponibilità all'adozione di bambini più grandi a causa della maggiore severità della legislazione degli altri paesi e a causa del fatto che i bambini piccoli vengono dati in adozione ai residenti. I coniugi prendono atto della scarsa disponibilità di bambini piccoli ed offrono una disponibilità più ampia, anche se non si sa se siano sufficientemente motivati e preparati.

  Il comma 6, comunque, risulta essere poco chiaro e la sua applicazione determina incertezze negli enti a causa delle diverse interpretazioni date dai tribunali.
- Qualora il Tribunale ritenga i coniugi assolutamente incapaci di farsi carico di un bambino grande, concede una idoneità limitata ad una determinata fascia d'età. Però, di norma, a seguito di accordi con la Procura, con la Corte d'appello e con la Commissione per le Adozioni Internazionali, rinuncia ad indicare nel decreto di idoneità i limiti di età del minore, segnalando ad esempio l'opportunità che il minore sia di un certo sesso, che sia rispettata la primogenitura del figlio biologico o adottivo o l'eventuale disponibilità ovvero l'assoluta indisponibilità verso bambini portatori di handicap.
- Fin dal 1993 sono state costituite in Piemonte delle "équipes adozioni" che valutano la coppia che abbia presentato domanda di adozione. Tali équipes si occupano sia dell'adozione nazionale che di quella internazionale.
- I corsi di informazione e di preparazione delle coppie previsti dalla legge 476/98 vengono gestiti dai servizi territoriali e dagli enti autorizzati insieme, in base ad un protocollo d'intesa sottoscritto dalla Regione. Quasi tutte le coppie disponibili all'adozione nazionale o a quella internazionale prima di comparire di fronte al giudice seguono un corso della durata di due giorni.
- In linea di massima i termini temporali vengono rispettati e la professionalità dei servizi è mediamente buona. Tuttavia, i termini per la valutazione dell'idoneità all'adozione sia nazionale che internazionale sono troppo brevi.

- I tre anni di efficacia della domanda per l'adozione nazionale sono lunghi, sia per le coppie che nell'attesa non compiono altre scelte di vita, sia per la magistratura visto che dopo tre anni i requisiti degli aspiranti genitori possono non essere più gli stessi.
- Gli enti autorizzati sono troppi e scarsamente controllati nei paesi esteri dove lavorano.
- Per quanto riguarda l'affidamento familiare, è necessario che gli enti locali lo pubblicizzino e che vi dedichino più energie.

Tribunale per i Minorenni di Trento

- Il Tribunale per i Minorenni di Trento, nel sottolineare l'opportunità che il legislatore fornisca un'interpretazione autentica del comma 6 dell'articolo 6, ha dato la propria interpretazione inviando un decreto relativo all'idoneità all'adozione internazionale nel quale è spiegata chiaramente l'opinione dei giudici di tale Tribunale.

  Nel caso specifico, il Tribunale non ha ritenuto opportuno calcolare la differenza d'età sulla base del coniuge più giovane, interpretazione peraltro sostenuta da svariati tribunali minorili, ma ha preso in considerazione l'età del coniuge più anziano ed ha stabilito che egli non dovesse avere più di quarantacinque anni di differenza rispetto all'adottando. Il Tribunale, infatti, ritiene che l'interpretazione di quanto stabilito dal comma 3 dell'articolo 6 non lasci spazio ad incertezze, poiché tale comma si riferisce all'età di entrambi gli adottati e non di uno solo di essi.

  Per quanto riguarda poi il comma 6 dello stesso articolo, il suo significato letterale non può interpretarsi come un via libera incondizionato alla coppia di cui uno dei componenti superi di non più di dieci anni la differenza di età stabilita in linea generale dal comma 3.

  La locuzione *non è preclusa* ha il significato di *non è impossibile*; si tratta, perciò, di una possibile eccezione che comporta un margine di discrezionalità del giudice, altrimenti il legislatore avrebbe immediatamente formulato il comma 3 dell'art.6 come segue: "L'età degli adottanti deve superare quella dell'adottato di non meno di diciotto e non più di quarantacinque anni per il più giovane, e di non più di cinquantacinque per il più anziano di essi".

Il Tribunale osserva che prima della riforma del 2001 l'articolo 6 non prevedeva deroghe alla differenza d'età stabilita e che alcune sentenze della Corte Costituzionale hanno ritenuto illegittimi criteri così rigidi. Però, tali sentenze riguardavano situazioni particolari con riferimento ad un determinato minore ed al danno grave che sarebbe derivato dal suo mancato inserimento in quella specifica famiglia adottiva. Ed è questa la situazione che, secondo il Tribunale, si sarebbe voluta sanare con il comma 5 dell'articolo 6, che si riferisce all'ipotesi in cui dalla mancata adozione derivi al minore un danno grave e non altrimenti evitabile, e con il comma 6, che allarga ulteriormente lo spiraglio anche ai casi meno estremi, salva la valutazione dell'Autorità giudiziaria e con riferimento ad un minore ben individuato, come avviene per l'adozione nazionale cui detto articolo precipuamente si riferisce.

Non si può ritenere che il legislatore abbia voluto ammettere in linea generale la possibilità che tra un figlio ed un genitore ci sia un divario d'età superiore a quello che, almeno per quanto riguarda la madre, la natura permette, visto che il principio a cui si ispira la legge è quello romanistico in base al quale "adoptio naturam imitatur".

- Il Tribunale per i Minorenni di Trento ha firmato un protocollo d'intesa con la Provincia autonoma di Trento, l'Azienda provinciale per i servizi sanitari, gli enti gestori e l'Associazione Amici trentini (ente autorizzato per l'adozione internazionale) per regolamentare alcune questioni relative all'adozione internazionale.

  Tale protocollo prevede che l'informazione sull'adozione internazionale alle coppie sia fornita dai servizi sociali degli enti gestori, anche in collaborazione con l'Azienda provinciale per i servizi sanitari e con gli enti autorizzati per l'adozione internazionale. Stabilisce, inoltre, che vi sia un percorso formativo della coppia aspirante all'adozione internazionale che comporti un'approfondita riflessione sui temi dell'infertilità, delle relazioni con le famiglie d'origine, delle motivazioni e problematiche della scelta adottiva, della genitorialità in percorsi interetnici e con bambini a rischio evolutivo.

  Il Protocollo definisce anche le regole per la valutazione da parte dei servizi delle coppie aspiranti all'adozione; per l'assistenza, se necessaria, dei neogenitori per almeno un anno dall'ingresso del minore in Italia; per la formazione e l'aggiornamento degli operatori; per lo scambio di informazioni ed il coordinamento tra i servizi.
- Un altro punto riguarda la valutazione psicologica degli aspiranti all'adozione che, se effettuata correttamente, aiuta a preservare il minore dal fallimento adottivo.

Il Tribunale di Trento, prima della decisione dell'istanza in camera di consiglio, fa un colloquio finale con la coppia, di solito condotto da un giudice onorario, sulla base degli elementi forniti dalla relazione dei servizi. Tale colloquio, oltre a permettere la verifica della completezza dell'indagine dei servizi, orienta le coppie verso eventuali momenti di approfondimento ulteriore o richieste di sospensione del procedimento.

- Relativamente al discorso della formazione degli operatori dei servizi socio-sanitari, nella Provincia autonoma di Trento sono stati organizzati diversi incontri formativi sul trauma del bambino abbandonato, sugli indicatori di rischio nel processo di adozione, sulle problematiche derivanti dalle aree di provenienza dei minori.
- Un ultima questione che il Tribunale ha ritenuto opportuno segnalare è l'importanza del favorire il confronto interistituzionale con gli enti autorizzati e con la Commissione per le Adozioni Internazionali.

Tribunale per i Minorenni di Trieste

- Si è registrato un numero apprezzabile di domande di coppie nelle quali uno dei due coniugi supera la differenza massima di quarantacinque anni e per alcune di esse è stata applicata la deroga al limite d'età ai sensi del comma 6 dell'articolo 6.

  L'innalzamento del limite massimo di età delle coppie adottive non ha, però, comportato un sensibile allargamento della fascia di coppie disponibili all'adozione di bambini con problematiche psicofisiche particolari, con handicap, non più in tenera età o di fratelli.

  Sono, pertanto, immutate, se non maggiori, le difficoltà di collocamento adozionale di bambini in situazioni più impegnative resta preoccupante il numero di minori dichiarati definitivamente adottabili per i quali non viene reperita una famiglia né adottiva né affidataria.

  Occorre trovare a livello normativo una soluzione alternativa alla comunità (per esempio luoghi di accoglienza quali case famiglia, gruppi familiari, case appartamento).

Tribunale per i Minorenni di Venezia

- Il più consistente tipo di procedura di tutela innanzi al Tribunale per i Minorenni di Venezia è quella relativa agli istituti dell'affidamento e dell'adozione.

  Prima di passare ad interventi di allontanamento del minore dal nucleo familiare vengono disposti affidamenti solo diurni anche se non sempre i piccoli comuni sono in grado di reperire persone o luoghi adatti.

  La Regione ha cercato di intensificare il ricorso all'affidamento familiare rispetto all'inserimento in comunità, però, soprattutto nelle province di Belluno e Rovigo, si sono notate difficoltà nel reperimento e nella formazione delle famiglie affidatarie.

  Inoltre, spesso i genitori preferiscono che il figlio sia in istituto piuttosto che in un ambiente familiare che evidenzi le loro carenze genitoriali.

  Il Tribunale, come previsto dalla legge 149/01, pone a due anni il limite massimo di durata dei provvedimenti e ne dispone il rinnovo in un consistente numero di casi nei quali i problemi familiari non sono poi così temporanei.

  D'altra parte, interventi più drastici quali la dichiarazione di adottabilità non sarebbero efficaci nei confronti di minori già grandi e legati in modo significativo alla famiglia.
- Sono statisticamente diminuiti i provvedimenti dichiarativi dello stato di adottabilità che riguardano per lo più bambini non riconosciuti oppure casi in cui i genitori non fanno opposizione dimostrando così uno scarso attaccamento ai figli.

  Vi sono poi alcuni bambini dichiarati adottabili che per le loro condizioni fisiche non riescono ad essere dati in affidamento preadottivo e che vengono affidati a lungo termine a famiglie che fanno capo all'associazione "Papa Giovanni". Tale associazione dispone di un'ampia rete di famiglie che accolgono questi bambini e che spesso li adottano al compimento dei diciotto anni.
- La Regione si sta impegnando per chiudere gli istituti anche prima della scadenza prevista dalla legge per il 2006. È, però, difficile reperire strutture idonee ad accogliere bambini con problemi di psicosi o minori stranieri non accompagnati per i quali non sia possibile effettuare il rimpatrio assistito. Per questi ultimi minori nella provincia di Venezia sono state attivate modalità operative in rete che facilitano l'accoglienza ed il coordinamento degli interventi giurisdizionali.

- Un altro aspetto che il Tribunale per i Minorenni di Venezia ha sottolineato è la carenza di norme processuali adeguate alla delicatezza delle procedure di adottabilità visto che non è ancora operativa la riforma processuale e che, pertanto, non vi è l'obbligo della difesa d'ufficio. Il Tribunale si autoregola evitando l'apertura della procedura senza ricorso del pubblico ministero e adottando le regole procedurali previste per i provvedimenti cautelari uniformi in tema di provvedimenti urgenti.
  Il Tribunale ritiene che siano necessarie norme più articolate e rispettose dei principi di quelle tuttora a disposizione.
- Per le adozioni nazionali i tempi di attesa sono di circa quattro anni a causa dell'ampio numero di coppie che propone domanda, numero accresciuto dalla modifica apportata dalla legge 149/01 ai requisiti relativi all'età. Il Tribunale riesce ad esaminare le richieste in tempi congrui, ma la scarsa disponibilità di minori adottabili costringe le coppie ad orientarsi verso l'adozione internazionale, anche per la quale, comunque, i tempi si stanno dilatando; mediamente sono necessari almeno due anni dal momento della domanda per completare l'iter.
- Per quanto riguarda le relazioni dei servizi socio-assistenziali degli enti locali, la carenza di personale non sempre permette il rispetto del termine di quattro mesi, mentre il Tribunale riesce, sia pure a fatica, ad adottare i provvedimenti nei tempi fissati dalla legge.

Esperienze di attuazione della legge 149/01. Buone prassi e esperienze realizzate in alcuni ambiti regionali

L'ADOZIONE

Provincia autonoma di Trento: il sistema dei servizi per l'adozione

Dall' entrata in vigore della L 476/'98 nel novembre 2000 la Provincia Autonoma di Trento si è attivata per organizzare la rete dei servizi per l'adozione dando priorità all'articolazione della competenza relativa alla fase pre-adottiva (informazione e preparazione delle coppie aspiranti, fase istruttoria ai fini dell'idoneità delle stesse) tutta da costruire anche sotto il profilo dell'integrazione con le professionalità delle aziende sanitarie locali chiamate in causa dalla legge medesima, all'art. 29. Nello specifico:

- ha individuato tra i 13 Enti Gestori delle competenze socio-assistenziali ai sensi della LP 14/'91, 4 Enti Gestori a cui affidare la competenza adottiva su tutto il territorio provinciale;
- ha predisposto e sottoscritto, in data 22 gennaio 2002, con i soggetti locali del "sistema adozione" un protocollo operativo per gli adempimenti inerenti l'adozione internazionale, a carattere sperimentale per la durata di 1 anno dalla sottoscrizione.

L'attività negli anni dal 2003 al corrente anno 2005 nell'intento di realizzare gli obiettivi di cui alla L. 149 /01, per quanto riguardo la qualificazione e l'ampliamento dei servizi di promozione e sostegno dell'adozione, come una delle modalità di risposta ai bisogni dei minori in abbandono, si è esplicata su queste direttrici:

A. *consolidamento delle attività di informazione e preparazione delle coppie aspiranti all'adozione* avviate nel dicembre 2000, attraverso l'ampliamento del percorso, pensato inizialmente per le coppie aspiranti all'adozione internazionale, alle coppie aspiranti alla sola adozione nazionale. Ha coinvolto fino ad oggi 420 coppie con un elevato indice di gradimento da parte dei partecipanti;
B. *Consolidamento delle attività inerenti il percorso conoscitivo valutativo delle coppie aspiranti* rafforzando:
   - l'aspetto di omogeneità della qualità del percorso offerto alle coppie aspiranti estendendo i parametri di qualità previsti in sede di protocollo operativo sull'adozione

internazionale, alle coppie aspiranti alla sola adozione nazionale inizialmente rimaste fuori;

- l'aspetto di momento interattivo di conoscenza di sé e di auto-consapevolezza riguardo alle proprie motivazioni, rappresentazioni mentali della genitorialità e della filiazione, risorse e limiti rispetto ai compiti specifici della genitorialità adottiva e all'accettazione delle diversità e problematiche di cui i bambini adottabili sono o possono essere portatori. La finalità è far diventare il percorso istruttorio non un mero momento di valutazione subita ma una preziosa risorsa per le coppie in termini di auto-orientamento e auto-valutazione rispetto al proprio intento adottivo;
- l'integrazione delle due professionalità sociale e psicologica nel rispetto delle specificità di ciascuno.

C. porre le condizioni per la costruzione di percorsi integrati (sociale e psicologico) di accompagnamento e sostegno dei nuclei adottivi nel post-adozione, risolvendo la posizione dell'Azienda Provinciale Servizi Sanitari che non riteneva tali funzioni di propria competenza.

Nello specifico:

- si è recepito con deliberazione provinciale n. 869 dd 23/4/04 contenuti dell' Accordo 3/8/2000 della Conferenza Permanente Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano per l'attivazione di iniziative in materia di adozione internazionale;
- si sono attivati contatti tra i dipartimenti provinciali alle politiche sociali e alle politiche sanitarie che hanno portato in data 11 febbraio 2005 a dichiarare le funzioni di accompagnamento e sostegno nel post-adozione, di competenza dell'APSS in quanto rientrante nei livelli essenziali di assistenza di cui al DPCM 20/11/2001 sia pur limitatamente al periodo di 1 anno dall'ingresso del minore in Italia.
- si sta predisponendo a livello operativo un progetto di intervento integrato per il post-adozione, articolato 2 dimensioni:
    - *una fase istituzionale/interprofessionale non opzionale* per le famiglie, definita "interventi di accoglienza" (3 incontri);
    - *una fase opzionale* articolata su 2 tipi di intervento: individuale e di gruppo, 2 livelli di attivazione: provinciale e territoriale.

D. *Porre le basi per una condivisione di valori, orientamenti e prassi operative con gli EA e per un raccordo operativo tra essi ed i servizi sociosanitari pubblici.* Dato l'elevato

numero di enti autorizzati ad operare sull'intero territorio nazionale e la loro variegata dislocazione geografica, si è deciso di privilegiare, come prima fase, gli EA con sede operativa in provincia di Trento. Con essi (n. 3) si è formato un gruppo di lavoro finalizzato: alla conoscenza e condivisione delle reciproche modalità organizzative e operative di lavoro con le coppie (attraverso una scheda tecnica di rilevazione dell'operatività del singolo EA suddivisa per fasi) e all'individuazione, fase per fase, degli *aspetti di qualità* irrinunciabili a cui attenersi. Tali aspetti vogliono diventare la base di partenza per un confronto allargato con tutti gli enti che possono operare nel territorio della provincia di Trento, confronto che si intende avviare entro la fine dell'anno;

E. *Attivare contatti con il dipartimento istruzione provinciale volti a*:
   - organizzare un *corso formativo per i docenti* delle scuole sulle tematiche dell'adozione e dell'affidamento familiare (in collaborazione con la sezione locale dell'ANFAA) nonché sui bisogni che i minori possono esprimere e sulle peculiarità della relazione scuola-famiglia, nelle diverse tipologie di famiglia con cui la scuola si trova a confrontarsi nella società attuale. L'effettuazione del corso è in programmazione per marzo 2006;
   - *ricercare e concordare modalità di flessibilità nell'ingresso a scuola e nella frequenza scolastica* (sia all'inizio che in itinere) dei minori adottati che arrivano in età scolare.

F. *Effettuazione della ricerca " Follow- up sul fenomeno adottivo in Trentino nel periodo 1/1/1985 - 30/6/2002"* affidata all'Università degli studi di Trento - Dipartimento scienze umane e sociali e finalizzata a:
   - *raccogliere*, nella sua parte quantitativa, *dati sugli aspetti ed andamenti strutturali del fenomeno e a definire una griglia di rilevazione degli stessi* per consentire una loro osservazione nel tempo e una riflessione volta ad una coerente programmazione degli interventi di settore;
   - *costruire*, nella sua parte qualitativa, *indicatori* finalizzati alla prevenzione dei disturbi del comportamento e dell'integrazione familiare, utili alla programmazione dei servizi;
   - *monitorare strumenti clinici* da inserire successivamente nella pratica clinica per il supporto alla costruzione del legame adottivo.

G. *formazione operatori*: attivate (in aggiunta a quelle già svolte nel 2001 e 2002) le seguenti iniziative formative a livello locale, rivolte ad assistenti sociali e psicologi:

- un percorso di supervisione interprofessionale di 18 incontri per gli operatori dell'adozione dei due servizi, sociale e psicologico, (attualmente in corso) volto a: migliorare il processo conoscitivo/valutativo con le coppie (anche sul versante del riconoscimento ed uso dei propri vissuti relativi ai temi affrontati con le coppie, da parte degli operatori) e rafforzare la capacità di interazione/integrazione lavorativa tra le due figure di professionisti coinvolti (assistente sociale e psicologo);
- un seminario sul tema "Bambini e adolescenti immigrati e loro famiglie nel rapporto coni servizi" con la dott.sa Marie Rose Moro docente di psicopatologia dell'infanzia e dell'adolescenza all'università di Parigi (4/11/04);
- un seminario su "Le adozioni internazionali con i paesi di origine" in data 13 /5/ 2005 a cui è intervenuto il dott. Giorgio Macario;

E. *Sistema informativo*: costituzione di un gruppo di lavoro specifico tra i vari soggetti locali del sistema adozione, per l'attivazione di un sistema informativo locale con il triplice obiettivo di:
   - Informatizzare il lavoro dei servizi sociali e costituire una "cartella adozione" informatizzata;
   - Consentire una raccolta periodica dei dati sùl fenomeno adottivo a livello locale e la loro elaborazione in tabelle e report;
   - Consentire la comunicazione e l'interazione con gli altri soggetti del "sistema adozione".

Veneto: lo sviluppo del sistema dei servizi per l'adozione

Fin dall'approvazione della nuova legge sull'adozione il Veneto si è mosso nella direzione di realizzare un sistema di interventi a favore della famiglia adottiva qualificato ed esteso a tutta la regione, impegno segnato in particolare dall'approvazione del primo protocollo operativo, nel 2001, e nel luglio del 2004 dall'approvazione con la deliberazione di Giunta Regionale n.2155 del secondo protocollo operativo regionale, al quale hanno aderito 18 enti autorizzati, il Tribunale per i Minori e le Aziende ULSS presenti nel territorio regionale.

Ma definizione di tale sistema di interventi è il frutto di una serie di provvedimenti che hanno attivamente coinvolto tutti i soggetti interessati. Nel 2001 è' stato attuato un piano formativo che ha coinvolto quasi 200 operatori pubblici, degli enti autorizzati e del Tribunale per i Minorenni di Venezia che ha portato alla definizione di "Linee guida operative regionali per l'adozione nazionale ed internazionale". Nel marzo 2001 (deliberazione di Giunta 712/01) sono state costituite 26 equipes specializzate, presenti tutte le Aziende ULSS regionali, formate ciascuna da un minimo di due assistenti sociali e due psicologi.

Con deliberazione 2161 del luglio 2004 è stato avviato il "Progetto Pilota Regionale per il sostegno e l'accompagnamento della famiglia adottiva" che ha avviato in ogni ambito provinciale una serie di progetti di intervento realizzati dalle equipes adozioni consultoriali con gli enti autorizzati firmatari del protocollo operativo regionale, rivolti soprattutto alla fase del "post adozione", successiva all'ingresso del minore nella famiglia di origine.

E' stato nominato un referente per Provincia per un miglior raccordo interistituzionale fra le équipe, gli Enti autorizzati che seguono la coppia nella fase di abbinamento ed incontro con il minore nello stato straniero ed il Tribunale per i minorenni. Vi sono riunioni periodiche sia a livello provinciale fra équipes adozioni e referente provinciale, sia a livello regionale fra i referenti provinciali, il Tribunale per i Minorenni di Venezia e la Direzione Regionale, e fra questi e gli enti autorizzati.

Caratteristica saliente del Protocollo Veneto è la realizzazione, a partire dal 2002, di percorsi informativi e di sensibilizzazione rivolti alle coppie aspiranti l'adozione prima della presentazione della domanda di disponibilità al Tribunale per i Minorenni.

I corsi sono suddivisi in due momenti distinti: il primo presso il consultorio familiare, della durata minima di 8 ore, durante le quali vengono date le informazioni più significative rispetto all'iter adottivo, alla normativa vigente e agli aspetti psicosociali dell'adozione. La seconda

parte del corso, della durata minima di 12 ore, viene svolta presso un ente autorizzato che invece informa la coppia su tutti gli aspetti relativi all'adozione internazionale situazione riguardante l'adozione internazionale.

La Regione, per questa seconda parte del Corso, prevede un contributo alla spesa sostenuta dalla coppia attraverso i buoni adozione di 103,29 euro (il corso svolto presso il consultorio è gratuito); allo stato attuale sono stati assegnati fra il 2002 e il 2005 circa 2400 buoni.

Sono stati realizzati in collaborazione con gli enti autorizzati ormai centinaia di corsi di informazione e sensibilizzazione (solo nel 2004 sono stati 148). Nel 2004 hanno partecipato ai corsi di informazione e sensibilizzazione più di 1102 coppie (con un aumento del 20% rispetto all'anno precedente), concordando con gli enti autorizzati contenuti, durata, caratteristiche, la stessa metodologia di lavoro e mantenendo una costante tendenza alla riduzione dei tempi medi di attesa sia per quanto riguarda la partecipazione ai corsi, sia per quanto riguarda alla valutazione di idoneità.

Il protocollo operativo per il post-adozione, prevede il sostegno e l'accompagnamento della coppia nel proprio compito educativo e del minore, attraverso l'apporto degli operatori dell'équipe adozione, degli Enti autorizzati e, all'occorrenza, anche dei servizi socio sanitari specialisti per l'età evolutiva. Il Protocollo garantisce inoltre la disponibilità delle equipe adozioni consultoriali nella predisposizione della relazioni post adozione nei tre anni successivi all'ingresso del bambino in Italia (fino a quattro relazioni).

Con il "Progetto Pilota Regionale per il sostegno e l'accompagnamento della famiglia adottiva", approvato nel luglio del 2004 si è superata la fase di costruzione e consolidamento del sistema dei servizi a favore dell'adozione.

Il progetto nasce dall'esigenza di costruire percorsi di sostegno e di accompagnamento della famiglia adottiva e del minore adottato anche dopo l'arrivo del minore in Italia, in considerazione in particolare del fatto che i bambini adottati molto frequentemente non sono piccolissimi, e che l'adozione è sempre più internazionale. Tali percorsi si pongono anche l'obiettivo di dare alla scuola strumenti conoscitivi per essere più attenta e preparata all'accoglienza di bambini e famiglie con storie così ricche e particolari, di attivare forme e modalità di solidarietà fra le famiglie stesse, di offrire tempo e competenza di operatori preparati.

Sono percorsi di accompagnamento e sostegno articolati, che passano dalla costituzione *di gruppi di confronto fra famiglie* adottiva, alla *formazione degli operatori scolastici*, alla

proposta di *spazi di consulenza psico-pedagogica alla coppia e al minore pensati in maniera specifica per l'adozione.*

Si tratta in particolare di percorsi *diversificati in base alle esigenze e alle caratteristiche di ogni territorio* provinciale che vanno a collocarsi all'interno di una dimensione più ampia dell'integrazione fra enti autorizzati, associazioni che operano nel campo dell'adozione, equipe adozioni delle Aziende ULSS, mondo della scuola, nella linea che ha caratterizzato da tempo lo sviluppo del welfare veneto.

Lombardia

Nel 2000 la Giunta Regionale ha approvato il Protocollo Operativo Coordinato con il quale sono state definite le diverse fasi dell'iter adottivo nonché le modalità di collaborazione tra i vari soggetti istituzionali coinvolti, che è poi stato sottoscritto dagli Enti Autorizzati per le Adozioni Internazionali.

Al fine di dare concreta applicazione al Protocollo favorendo la crescita della collaborazione tra i diversi soggetti individuati dalle leggi 476/98 e 149/01, è stato istituito un tavolo di lavoro regionale composto da rappresentanti di tutti i soggetti istituzionali chiamati in causa dalla normativa, con il compito di definire le linee guida del percorso adottivo.

Il documento è stato tradotto nelle "Linee per la definizione del percorso adottivo"con D.G.R n. VII/14043 8 agosto 2003".

Uno degli effetti di ricaduta molto interessanti che ha avuto la costituzione di questo gruppo di lavoro è senza dubbio la costituzione di un coordinamento stabile tra gli Enti Autorizzati. Ciò è molto importante per la Lombardia dove sono presenti moltissimi Enti Autorizzati

Con le linee guida sono stati istituiti "Tavoli locali di coordinamento": sono uno dei punti centrali del documento. Infatti è loro il compito di garantire l'applicazione di tutte le fasi del Protocollo Operativo Coordinato e di programmare a livello locale le azioni di attuazione della normativa vigente facilitando alle coppie il percorso adottivo attraverso informazioni chiare, trasparenti ed omogenee e soprattutto favorendo, in chi si rende disponibile all'adozione, la crescita della consapevolezza del significato di essere genitori adottivi attraverso un'opportuna preparazione.

I Tavoli locali sono 15 (uno per ogni ASL) e sono composti, come già il tavolo di lavoro regionale, da rappresentanti di tutti i soggetti istituzionali e non, coinvolti nel processo adottivo.

Cuore del documento di linee, è il percorso di formazione all'adozione per le coppie che scelgono di dichiararsi disponibili all'adozione. Le linee prevedono che la formazione delle coppie aspiranti all'adozione si svolga secondo due moduli: il primo, "profilo formativo generale", è volto ad illustrare il quadro legislativo dell'adozione nazionale ed internazionale ed ha quale obbiettivo prioritario far maturare e progredire il progetto di adozione attraverso un approfondimento della conoscenza e della consapevolezza in relazione all'iniziale disponibilità ad adottare.

Le professionalità e le competenze individuate afferiscono agli operatori dell'ASL e coinvolgono, anche mediante convenzione, le Associazioni familiari presenti sul territorio che aggiungono la specificità propria delle famiglie che già hanno realizzato il percorso dell'adozione nazionale o internazionale.

Il secondo, "profilo formativo specifico sull'adozione internazionale", è il modulo che apporta alla formazione la specificità e la competenza proprie degli Enti Autorizzati rispetto agli aspetti peculiari dell'adozione internazionale; questo modulo (dato che il percorso di preparazione può essere effettuato prima dell'emissione del decreto di idoneità) non corrisponde all'incarico all'Ente Autorizzato e può essere effettuato presso un qualsiasi Ente Autorizzato erogatore dell'attività formativa. L'Ente Autorizzato che verrà poi scelto dalla coppia è tenuto a riconoscere la validità del percorso formativo effettuato prima dell'incarico.

L'accesso a questo secondo modulo è subordinato alla partecipazione della coppia al profilo di preparazione generale.

Nelle linee approvate sono stabiliti anche i requisiti minimi relativamente al numero delle coppie coinvolte, alle professionalità che devono essere presenti ed alla quantità di ore di formazione da erogare.

Un altro tema affrontato nelle Linee Guida è relativo alle relazioni psico sociali che i servizi territoriali devono produrre al Tribunale per i minorenni al fine di fornire allo stesso gli elementi necessari alla valutazione di idoneità.

Le linee, oltre ad indicare gli elementi fondamentali che la relazione deve contenere nonchè le modalità e gli strumenti necessari alla stesura delle stesse, prevedono che la relazione venga letta alla coppia durante un colloquio di restituzione e che, al termine dell'incontro, venga

sottoscritto, da operatori e coppia, un verbale, in cui si dà atto dell'avvenuta lettura e discussione dei contenuti ed vi siano riportate sinteticamente le eventuali osservazioni conclusive della coppia.

Punto finale delle Linee guida all'adozione internazionale è la predisposizione di una cartella informativa volta a favorire lo scambio delle informazioni fra i diversi soggetti; la cartella contiene gli elementi essenziali che riassumono le fasi principali del percorso adottivo e può essere di volta in volta arricchita dai diversi operatori con le informazioni che si ritiene opportuno condividere.

Lazio: il servizio di informazione per le adozioni "call center"

Con D.G.R. 22 novembre 2002, n. 1559 è stato istituito su tutto il territorio regionale il servizio d'informazione in materia di adozione, denominato "call center", al quale sono stati demandati i compiti informativi e di primo orientamento assumendo il compito, tra gli altri, di esemplificare le procedure per alleggerire il lavoro preliminare dei servizi territoriali o GIL Adozioni (Gruppo Integrato di Lavoro), in modo da assicurare il rispetto dei termini di legge per l'effettuazione dell'indagine psico sociale sugli aspiranti all'adozione.

I call center adottati sono otto ed utilizzano le sale messe a disposizione dai GIL Adozioni. I call center di Roma (Centro Pollicino) è dotato di un sistema informatizzato di archiviazione e di elaborazione dati. Gli operatori che si alternano al servizio di call center sono gli stessi componenti dei GIL. Il servizio è quindi altamente qualificato. Il servizio informativo ed il servizio operativo, praticamente sovrapponibili, prevedono incontri rivolti ai cittadini e dedicati all'informazione sull'adozione internazionale con l'intento di approfondire la realtà della condizione minorile, in alcuni Paesi esteri di provenienza dei bambini da adottare, con l'obiettivo di accrescere il bagaglio culturale delle coppie, dovendo l'adozione internazionale costituire un aiuto alle popolazioni in situazioni di povertà, mediante interventi attuati nel rispetto delle diversità culturali e dell'identità dell'altro. Gli incontri sono sempre coordinati da giornalisti o da esperti in materia, frequentati da centinaia di coppie aspiranti.

Due sono gli elementi qualificanti: il primo risiede nel collegamento diretto con le attività operative dei GIL Adozioni, mediante incontri tra operatori in modo da offrire uno spazio di confronto delle metodologie utilizzate nelle diverse fasi del processo adottivo,

dall'informazione all'orientamento, con l'obiettivo di rendere omogenei gli interventi ed evitare disparità nella tipologia e nell'efficacia dei servizi offerti ai cittadini; il secondo consiste nella ricerca di una costante stretta collaborazione con gli Enti autorizzati con l'obiettivo di mettere in rete la rete d'informazione risorse che, essendo appartenenti alla realtà del privato, potrebbero restare isolate.

Nel Comune di Roma è stata effettuata una pubblicizzazione "originale", come quella di utilizzare un autobus inglese due piani, oltre che campagne pubblicitarie tradizionali a cura degli Assessorati competenti, attraverso spot pubblicitari radiofonici, manifesti, locandine distribuite dall'URP di Municipi e Comune.

Marche: stato di attuazione della l. 149/01 (adozioni)

La regione Marche al fine di garantire risposte adeguate alle coppie aspiranti all'adozione, ancor prima dell'entrata in vigore della legge 476/98, ha avviato un percorso finalizzato a promuovere sul territorio regionale la definizione di una metodologia omogenea d'intervento, standard qualitativi dei servizi, criteri di documentazione comparabili...

A tal fine , in accordo con il Tribunale per i minorenni e con i Direttori generali delle Aziende U.S.L. , con delibera di Giunta Regionale n. 3167 del 21 dicembre 1998, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro, formato da rappresentanti dei servizi socio –sanitari territoriali, giudici onorari del Tribunale per i minorenni delle Marche e funzionari regionali..

Con D.G.R. n.2712 del 03.11.99 è stato approvato il "Protocollo operativo Regionale in materia di Adozione nazionale e internazionale", prodotto dal gruppo di lavoro, con cui sono state omogeneizzate e uniformate le modalità adottate dai servizi-socio-sanitari per le indagini socio-psicologiche e le relazioni dei servizi concernenti la valutazione di idoneità della coppia, il periodo di affido pre-adottivo e l'accompagnamento e il sostegno nel periodo post-adottivo per il migliore inserimento del bambino sia nel contesto familiare che in quello sociale.

A seguito dell'entrata in vigore della L.476/98, con della D.G.R 2713 del 3.11.1999 è stata avviata l'attività di formazione ed informazione per gli operatori delle equipe adozioni e dei giudici onorari del Tribunale per i minorenni delle Marche attraverso la realizzazione di due corsi di formazione/aggiornamento, accreditati ECM:"Consulenza e supervisione in materia

di adozione internazionale" e "Valutazione della genitorialità nella richiesta di adozione"(periodo 2002-2003) con la finalità di garantire l'acquisizione da parte degli operatori di comuni obiettivi valutativi, metodologie e tecniche professionali per la preparazione e il sostegno alle coppie durante tutta la fase del percorso adottivo.

A seguito dell'attuazione del Piano Regionale per un sistema integrato di interventi e servizi sociali nonché del Piano Sanitario Regionale che hanno mutato l'assetto organizzativo territoriale dei servizi territoriali, con D.G.R. n. 1896 del 29.10.02, si è stabilito che l'Azienda sanitaria locale assicura la figura dello psicologo, gli Enti locali afferenti all'Ambito territoriale sociale svolgono in forma associata la funzione socio-assistenziale in materia di adozione .

A livello territoriale regionale sono state definite n. 24 "equipe integrate d'ambito per le adozioni", di cui fanno parte operatori delle equipe consultoriali delle ASL e dei Comuni, con funzioni di raccordo e collegamento con gli Enti Autorizzati e il Tribunale per i Minorenni.

Lo stesso atto ha previsto cicli di corsi informativi/formativi per le coppie aspiranti all'adozione internazionale e la costituzione di una Banca Dati Regionale per le adozioni.

Gli incontri di informazione/formazione, si sono svolti in ogni macro area provinciale con cadenza semestrale.

Il programma degli incontri prevede la trattazione degli aspetti sociali, psicologici e specifici sull'adozione internazionale tenuti rispettivamente da un'assistente sociale e da uno psicologo, componenti della competente equipe adozioni integrata d'ambito, e da un rappresentante dell'Ente autorizzato.

Sempre con D.G.R. n.1896 del 29.10.02 è stata approvata la costituzione di una Banca Dati Regionale per le adozioni la cui gestione è stata affidata al Centro regionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza: l'appalto per la realizzazione del sistema informatico al fine di sviluppare la conoscenza dal punto di vista qualitativo e quantitativo dell'adozione e il necessario collegamento tra equipe integrate adozioni, gli Enti autorizzati, le Autorità giudiziarie ha richiesto tempi lunghi e il definitivo avvio è previsto per gennaio 2006.

E' stata aperta inoltre una pagina web dedicata all'adozione internazionale nel sito www.infanzia-adolescenza.marche.it del Centro regionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza e predisposta e diffusa sul territorio regionale una guida per le famiglie aspiranti all'adozione con particolare riguardo alla normativa nazionale, le linee di

indirizzo regionali e informazioni utili sull'attività svolta dall'equipe integrate d'ambito, dagli enti autorizzati e dal Tribunale per i Minorenni.

Tutta l'attività regionale sopra descritta è stata realizzata con il coinvolgimento dei rappresentanti dell'equipe integrate d'ambito, degli enti autorizzati e del Tribunale per i minorenni delle Marche attraverso appositi incontri periodici che hanno garantito la riflessione e il confronto comune sul riconoscimento dell'idoneità della coppia e la condivisione dei percorsi per l'attuazione dei rispettivi adempimenti disposti dalla Legge 476/98 e dalla linee d'indirizzo emanate dalla Commissione.

Si ritiene opportuno sottolineare che la collaborazione e gli scambi sono stati quasi esclusivamente con gli Enti autorizzati con sede legale nella Regione.

Con particolare riguardo alla attività post-adottiva che sembra costituire il nodo problematico, soprattutto riguardo alle definizione dei contesti collaborativi, non più rispondenti a seguito alle ultime linee guida della C.A.I, s'intende organizzare una apposito approfondimento.

Umbria: il sistema dei servizi per l'adozione

Con DGR n. 547 del 30 maggio 2001 la Regione ha adottato i "Protocolli organizzativo, metodologico e operativo in materia di adozioni internazionali, nazionali e affidamento familiare.

Con lo stesso atto i Comuni capofila degli Ambiti territoriali sociali hanno costituito quattro equipes operative per ciascuna dimensione territoriale di ASL, attraverso accordi di programma tra ASL e Ambiti territoriali sociali, ed hanno individuato l'Ente responsabile dell'equipe.

Al fine di ridefinire ulteriormente ed integrare il Protocollo di cui alla DGR n. 547, con DGR n. 37 del 22 gennaio 2003, il Gruppo tecnico di lavoro in materia di adozione e affido è stato articolato in quattro specifici sottogruppi.

La Regione Umbria ha avviato in tal modo un lavoro congiunto con i rappresentanti degli Enti Autorizzati, degli Enti titolari delle funzioni in materia di minori e degli Organi giudiziari minorili dal quale sono emerse alcune importanti riflessioni che hanno portato alla redazione di Linee Guida ancora in fase di completamento.

Con atto di Giunta è stato realizzato un programma di formazione sulla *Preparazione all'adozione degli aspiranti genitori adottivi*, dal momento che la preparazione della coppia candidata all'adozione rappresenta uno degli aspetti più importanti e delicati dell'intero processo adottivo.

Come buona prassi possiamo riportare l'esperienza della formazione:

Il Corso di formazione si è rivolto agli operatori psico-sociali, attivi nell'ambito dell'adozione nazionale ed internazionale, al fine di fornire conoscenze sulla gestione dei gruppi e sugli obiettivi, i contenuti e la metodologia da utilizzare nella preparazione dei candidati all'adozione.

Ulteriore obiettivo del Corso è stato quello di favorire l'acquisizione di una metodologia di lavoro condivisa, basata su orientamenti teorici e prassi operative chiari e coerenti.

Il Corso si è articolato in sei unità in ciascuna delle quali sono stati trattati diversi contenuti relativi:

- al significato del gruppo quale strumento di lavoro nella formazione;
- agli obiettivi, contenuti, metodologia della formazione dei candidati all'adozione;
- alla valutazione della idoneità all'adozione (nazionale e internazionale;
- alla verifica e supervisione degli interventi formativi attivati dai partecipanti nei contesti di appartenenza .

Al termine della formazione gli obiettivi raggiunti sono stati:

- rinnovare e uniformare l'intera materia attraverso una reale assunzione di responsabilità per mezzo delle sue Istituzioni e Servizi, individuati nel Tribunale per i minorenni, nei servizi socio assistenziali degli Enti Locali, in collaborazione con gli Enti autorizzati;
- definire un regime unitario per tutti gli aspiranti genitori adottivi;
- concorrere alla costruzione di un percorso adottivo dove i Servizi pubblici e gli Enti Autorizzati collaborino in una ottica di tutela;
- inserire l'adozione all'interno di quei servizi e di quelle politiche di sostegno e valorizzazione delle responsabilità familiari e al ruolo educativo degli adulti.

Regione Campania

Normativa regionale vigente

D.G.R. 1666/02 (BURC n.29 del 17/6/2002) concernente linee guida regionali relativa all'adozione naz. e internaz. avente forza e natura regolamentare ai sensi della Delibera del Consiglio Regionale n. 3 del 25/3/2005.

Modello organizzativo

Al fine di integrare e rendere omogenei gli interventi sul proprio territorio la Regione Campania nell'ottica del lavoro di rete ha promosso e sostenuto la sottoscrizione di Atti di Intesa tra gli Enti locali e le AASSLL finalizzati all'individuazione e strutturazione in ogni Ambito Territoriale, ex art. 8 comma 3 della L.328/00, di un *equipe integrata sociosanitaria* composta dai servizi sociali territoriali e dall'unità materno-infantile dell'AASSLL al fine di seguire le varie fasi del processo adottivo garantendo gli standard minimi di prestazione. Ciò perché l'iter adottivo, comportando prestazioni ad elevata prestazione richiede necessariamente una progettazione unitaria in cui l'offerta dei servizi viene definita in termini di integrazione socio-sanitaria a livello istituzionale gestionale e professionale. A livello istituzionale l'integrazione si esplica con la sottoscrizione di un protocollo operativo da parte dell'Ente locale, dell'ASL, del TM e dagli Enti autorizzati; a livello gestionale l'integrazione si sostanzia della scelta dell'Ambito di individuare per la gestione unitaria delle attività relative al processo adottivo; a livello professionale l'integrazione si realizza con la costituzione di equipe territoriali integrate composte da assistenti sociali e psicologi appartenenti agli Enti locali e alle AASSLL.

Servizi operativi

E' in corso un'attività di ricerca. Monitorati 26/46 ambiti territoriali. Hanno istituito l'èquipes integrata n. 19 Amb.terr..; per 7 Amb.terr. è in fase di avanzatissima realizzazione

Buone prassi

Nell'indicare buone prassi si è scelto di non descrivere un progetto in particolare ma di esplicitare un principio fondamentale ritenuto innovativo alla base dei processi formativi, messi in atto nella Regione, in campo adozionale che è esportabile anche per l'affido ritenuta materia contigua all'adozione. L'attività formativa realizzata nell'anno 2003-2004 a favore

degli operatori socio-sanitari coinvolti (120 operatori) ha inteso costruire un'operatività tarata sia sotto il profilo teorico che tecnico alla consapevolezza di sé, dell'altro e della relazione.
E' in via di attivazione un servizio sperimentale di super-visione rivolto alle equipes integrate socio-sanitarie finalizzato ad una riflessione e ad una valutazione del loro agire professionale.
Altro

Verosimilmente da gennaio 2006 sarà attivo il sistema di monitoraggio informatico denominato E.J. Child, che consentirà, fermo restando l'anonimato dei minori e delle famiglie adottive, di avere contezza di ciò che accade a livello di territorio regionale.

Regione: Calabria

Normativa regionale vigente

D.G.R. n. 86/03 – Adempimenti regionali in esecuzione della legge 31 dicembre 1998 n. 476, in tema di adozione internazionale; D.G.R. n. 1006 del 16 dicembre 03 – Protocollo operativo per le attività inerenti l'adozione internazionale tra Regione Calabria, Enti titolari delle funzioni in materia di minori, Enti Autorizzati – Individuazione di forme stabili di collegamento con i Tribunali di Catanzaro e Regio Calabria.

Modello organizzativo

Sono stati definiti ed approvati 15 ambiti di intervento di ampiezza interdistrettuale il cui bacino di utenza coincide per 8 ambiti alle AASSLL e per 7 ai distretti sanitari, individuando nel contempo i Comuni capofila degli stessi ambiti. Ad ogni Comune capofila è stato dato il compito di costituire una equipe integrata di operatori dei servizi sociali degli Enti locali e di operatori del servizio sanitario con profilo professionale di assistente sociale e psicologo quale punto di riferimento per tutto il processo adottivo nazionale ed internazionale.
Sul territorio si riscontrano due diversi modelli di équipe, il primo costituito da pochi elementi, quindi più agile e con maggiore facilità di coordinamento, il secondo con un numero molto più alto di operatori. Questi modelli costituiscono una prima sperimentazione suscettibile di miglioramenti futuri che potranno scaturire dall'esperienza maturata sul territorio

Buone prassi

Attività di monitoraggio del lavoro delle équipes

Altro

E' stato istituito il coordinamento regionale composto da funzionari regionali, da rappresentanti degli Enti autorizzati, dalla Magistratura minorile e dei servizi territoriali scelti tra quelli che hanno partecipato ai corsi di formazione a livello interregionale.

Regione Puglia

Normativa regionale vigente

D.G.R. 11 marzo 2003, n.168 "Protocollo operativo per i rapporti tra Regione, Tribunale per i minorenni, Procura della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, Enti locali, Enti autorizzati.

Modello organizzativo

E' stato approvato un Protocollo operativo articolato in due documenti: adozioni nazionali e internazionali, con il quale sono state definite le forme di collaborazione e di collegamento tra i diversi servizi per elevare la complessa qualità delle attività in questo campo. Si definisce, inoltre, la procedura che le equipe integrate devono utilizzare in materia di adozioni , affidamenti e nuove forme di accoglienza. Ciò per omogeneizzare le azioni/intervento a livello regionale.

Altro

Istituzione di un Sistema Informativo regionale sulle adozioni (SIRA) con l'Istituto Innocenti di Firenze, che prevede:

- supporto all'ammissione dei dati di interesse per la Regione Puglia nel sistema gestionale in uso presso i Tribunali per i Minorenni;
- monitoraggio dell'immissione dei dati;
- elaborazione dei dati di interesse regionale resi disponibili dai Tribunali per i minorenni, nell'ambito dell'apposito protocollo d'intesa in essere con la Regione

E' in corso presso l'Istituto degli Innocenti di Firenze l'elaborazione dei dati trasmessi dai Tribunali di Bari, Lecce e Taranto.

Regione Molise

Normativa regionale vigente

L.r. n.9 del 30/4/2004 modificata dalla L.r. n. 20 del 2005

Modello organizzativo

La l.r menzionata offre alle coppie di coniugi che dichiarano la propria disponibilità a un'adozione internazionale, forme di sostegno e assistenza sia nella fase di preparazione, sia durante le procedure che dopo l'adozione. E' stata inoltre istituita con atto di Giunta n. 355 del 4 aprile 2005 la Consulta regionale per le adozioni internazionali che attualmente si sta occupando dell'elaborazione e stesura del regolamento attuativo della citata legge n.9. In seguito dovrà definire le linee guida e i criteri di attuazione per la programmazione di interventi in materia di adozioni e si occuperà di affidamento e nuove forme di accoglienza, in relazione alle procedure di programmazione e di gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Nelle more dell'approvazione del sucitato regolamento è stata prevista la localizzazione del Servizio presso i consultori familiari e la costituzione delle relative equipe integrate per la gestione e gli interventi in materia di adozione, affidamenti e altre forme di accoglienza. Per la costituzione di tali equipe AASSLL e Comuni utilizzeranno prioritariamente il personale in servizio presso i consultori e gli uffici dei servizi sociali.

Altro

Progetto "adozioni nazionali e internazionali" progetto di formazione, con durata annuale, affidato all'Università degli studi del Molise, ed ha interessato circa 40 operatori ed è stato articolato in 240 ore di formazione per attività didattica e supervisione in aula e n. 12 ore di convegni di aggiornamento e sensibilizzazione delle figure professionali a cui è rivolto il corso e ai cittadini interessati

LA TUTELA DEL MINORE E LA SUA ACCOGLIENZA FUORI DALLA FAMIGLIA DI ORIGINE

Provincia autonoma di Trento: le azioni intraprese in attuazione delle innovazioni introdotte dalla legge 149/01

Affidamento familiare

Le innovazioni e modifiche introdotte dalla legge n. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia", prevedono come obiettivo generale la promozione dell'affidamento familiare, rendendolo in particolare più flessibile ed idoneo alle effettive esigenze di tutela del minore e del suo preminente interesse a vivere in un ambiente sano e sereno, valorizzando reti di famiglie e associazioni di famiglie entro cui la singola famiglia affidataria trova sostegno amicale e professionale (art. 5 comma 1). In base a tali innovazioni la Provincia Autonoma di Trento, Servizio per le Politiche sociali ha avviato la sperimentazione di un progetto, di durata triennale, in collaborazione con un ente di privato sociale che da anni collabora con l'Ente pubblico nella gestione di servizi a favore di minori

Il progetto, denominato "Il filo e il nodo" riguarda la sperimentazione di un nuovo modello di accoglienza familiare denominato "affido congiunto" ad integrazione del servizio già offerto dalle Case famiglia. Elemento caratterizzante del progetto, è che la famiglia non viva questa esperienza solo al proprio interno,quasi come un fatto privato,ma che abbia la possibilità di condividere, di parteciparla con altre famiglie attraverso l'adesione e l'appartenenza alla Comunità Murialdo che diviene la sede ove trova espressione la scelta di condivisione e di solidarietà.

Obiettivi del progetto sono:

- costituire un gruppo di famiglie strutturato formalmente all'interno della Comunità Murialdo della quale condivide scopi e finalità ed alla quale è legato da vincoli associativi, mantenendo una sua autonomia operativa e organizzativa;
- garantire la presenza nel territorio di una rete di famiglie disponibili alla presa in carico di minori in temporanea difficoltà per i quali si ipotizza un bisogno di famiglia;

- collegare la rete delle famiglie con le case-famiglia gestite dalla Comunità Murialdo eventualmente presenti nel territorio provinciale;
- collaborare con la famiglie d'origine, considerata come soggetto partecipe del progetto.

Chiusura degli istituti

Nella provincia di Trento non vi è la presenza di istituti per minori ma di strutture educativo assistenziali riconducibili alla classificazione definita dalla Conferenza permanente per i rapporto tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 13 novembre1997, elaborata con la finalità di riordinare in alcune categorie le diverse tipologie di strutture di accoglienza per minori. In base ad essa le strutture socio assistenziali sono distinguibili in quattro categorie:

a) la comunità di pronta accoglienza
b) la comunità di tipo familiare
c) la comunità educativa
d) l'istituto

Le strutture presenti sul territorio sono riconducibili alle tipologie alle lettere a) b) e c).

Negli obiettivi gestionali per il 2005 del Servizio è prevista la ridefinizione dei compiti e della funzione del Centro per l'Infanzia, struttura di accoglienza residenziale finalizzata alla prima accoglienza, anche in situazione di emergenza, di bambini in età compresa 0 - 6/8 anni gestita direttamente dalla Provincia attraverso il Servizio per le Politiche sociali. Il Centro svolge un intervento di carattere socio educativo, di cura con un'attenzione particolare agli aspetti traumatici dei bambini accolti, in stretta collaborazione con i servizi sociali e di psicologia clinica e neuropsichiatria infantile.

Obiettivo del progetto è la ridefinizione del Centro come servizio specialistico di trattamento della crisi dove venga svolto un lavoro psico educativo intenso con competenze specialistiche e la creazione, presso lo stesso, del polo per la gestione delle problematiche dell'affidamento e dell'adozione.

Friuli Venezia Giulia: l'esperienza della città di Trieste

Il Comune e ancor prima di esso la Provincia di Trieste si sono impegnati da sempre nel campo del disagio minorile, producendo pensieri, progettualità e servizi che rispondessero al diritto dei minori.

Primi abbozzi che nel corso degli anni si sono sempre più approfonditi dando vita a soluzioni di qualità e duranti i quali si è cercato di rendere operativi dei principi: sono nati così le comunità al posto degli istituti, il servizio affidi per gli affidamenti familiari in alternativa al ricovero, il servizio di educativa territoriale di sostegno ai minori e alle loro famiglie. Servizi che hanno cercato nel corso degli anni di rispondere al bisogno di tutelare i minori in situazione di disagio sociale e familiare nei loro diritti.

Lo stimolo della legge 149/01 ha indirizzato ad approfondire tre direttrici.

La prima, attraverso il *Progetto "Nuovi strumenti di tutela a protezione del minore"*, punta a realizzare un salto di qualità negli interventi e nelle tecniche di tutela del minore attraverso una ridefinizione del ruolo protettivo dell'Ente Locale inteso come autorità amministrativa di vigilanza, anche attraverso una rinnovata collaborazione, basata sulla complementarietà, con la Magistratura minorile.

Gli obiettivi che il progetto si pone sono quelli di creare un collegamento più significativo con le Autorità Giudiziarie in modo da coniugare le diverse funzioni dell'aiuto e del controllo, alla luce dei contenuti dell'art. 111 della Costituzione, che attribuisce sia alla magistratura che ai servizi sociali dell'Ente Locale una maggiore autonomia di intervento ma anche aggiunte responsabilità.

Per questo obiettivo si è iniziato un lavoro di analisi dei provvedimenti di affidamento ai servizi sociali, nel biennio 2003-2004, e di classificazione ed esame di quelle situazioni che non riescono a trovare anche dopo anni delle soluzioni.

In quest'ottica si è reso inoltre necessario supportare da un punto di vista giuridico il lavoro degli operatori dei servizi sociali e sanitari offrendo loro la consulenza legale di un esperto, in modo da assicurare una corretta tutela al minore ed un adeguato sostegno alle responsabilità genitoriali nelle situazioni di difficoltà.

Ciò al fine di promuovere o una strettissima collaborazione con il Curatore Speciale nominato, oppure di assumere, attraverso la richiesta alla Procura della Repubblica, tale

funzione da parte del Comune, fornendo le informazioni giuridiche appropriate al fine di garantire l'efficacia e la tempestività degli interventi nelle situazioni di emergenza.

Creare un collegamento significa anche mettere in circolazione competenze e metodologie che possano configurarsi come un aiuto vicendevole nella progettualità rispetto alle varie situazioni, e quindi essere reciprocamente disposti a conoscere e a far conoscere, scambiare indicazioni ed orientamenti tra saperi diversi, contaminarsi con il senso reciproco del limite.

Non è sufficiente stipulare protocolli sulle procedure, è necessario anche condividere, o perlomeno conoscere, i nuovi orientamenti dei servizi e dell'Ente Locale perché l'autorità giudiziaria possa aderire e sostenere per esempio un programma educativo o rieducativo, possa conoscere e direzionare anche i genitori all'interno di quel progetto, e nello stesso tempo i servizi siano in grado di porgere una fotografia più completa della famiglia dove accanto alle difficoltà che essa esprime siano esplicitate e mostrate le risorse che ogni famiglia ha, magari piccole ma che sono il punto di partenza di un qualsiasi progetto.

Come seconda direttrice, si è voluto un'implementazione del *Servizio di Sostegno Socio Educativo* territoriale attraverso interventi di educativa domiciliare. Essa si colloca all'interno dell'azione più vasta di prevenzione al ricovero, ed è volta a sostenere la figura e la funzione genitoriale attraverso azioni educative che sollecitino la componente affettiva, promuovendo una riflessione da parte dei genitori sulle esperienze che vivono con i loro figli, passando informazioni, e proponendo azioni e soluzioni nuove volte al cambiamento delle modalità di gestione dei figli.

Significa partire identificando le positività e i punti di forza delle famiglie, quelle competenze e quelle risorse che possono diventare complementari a quelle degli operatori.

L'educativa domiciliare si connota come un intervento intensivo che fissa obiettivi a breve e medio termine in accordo con gli operatori della rete dei servizi.

Nella consapevolezza però che l'entrata in famiglia di un educatore rappresenta un percorso estremamente delicato, in grado, se condotto superficialmente di rompere delicati equilibri, rischiare comportamenti di delega, e assunzioni di competenze vicarianti quelle genitoriali. Questa consapevolezza ha indotto a organizzare inizialmente un percorso formativo con tutti i soggetti della rete, competenti sui casi, e quindi azienda sanitaria, servizi sociali, servizi educativi) con particolare attenzione ai modelli educativi e agli aspetti metodologici del lavoro educativo all'interno del nucleo familiare e al lavoro di progettazione nella rete, per poi procedere con un costante supporto di supervisione alla rete e all'equipe educativa.

Da una visione di solidarietà collaborante, ed è la terza direttrice, è nata la proposta del *"Progetto Famiglie Professionali"*, al fine di perseguire l'obiettivo della deistituzionalizzazione. Otto sono i bambini che da settembre, dopo un periodo di formazione e la selezione delle famiglie, abbiamo accompagnato in famiglia. Durante la sensibilizzazione del progetto si sono avvicinate più di trenta famiglie, desiderose di intraprendere questa esperienza. Non tutte hanno superato la selezione, ma il numero ci conforta rispetto all'interesse e all'adesione sociale verso la cura dei più piccoli.

Se nell'educativa domiciliare lo scopo è quello di rinforzare il legame tra genitori e figli, e soprattutto tra il bambino e la madre, nel progetto Famiglie professionali, che è in sperimentazione da meno di un anno, si vuole dare l'opportunità ai minori, in accoglienza presso comunità, di accedere ad un'esperienza di famiglia e nello stesso tempo impostare dei percorsi con i genitori naturali, che permettano loro di maturare un rapporto con i figli, rivedendo e correggendo il più possibile, quelle condotte pregiudizievoli della loro formazione ed evoluzione e che sono state, tali condotte, la causa dell'allontanamento da essi.

La famiglia professionale è un servizio che tratta situazioni complesse, nelle quali, proprio a causa di un senso forte di appartenenza tra i minori e i propri genitori naturali, l'Autorità giudiziaria non ha potuto decretare un allontanamento definitivo e l'apertura del procedimento di adottabilità.

La famiglia professionale è quindi cercata tra quelle famiglie disponibili sì a mettersi in gioco per accogliere un minore al loro interno, ma dove la mera spinta solidaristica non pare più sufficiente, richiedendo altresì la disposizione a comprendere, approfondire, a non stigmatizzare la diversità, a ad essere disponibile ad avvicinarsi alle difficoltà dell'altro.

Questa disponibilità è il primo passo verso la capacità di districarsi nella complessità di relazioni e comunicazioni, che questo tipo di affido richiede, proprio per le situazioni complesse per le quali si è deciso. Ma è anche alla base del lavoro richiesto a queste famiglie: disponibilità a formarsi, a costruire reti di solidarietà, a trasferire le proprie esperienze, a diventare partner di progetti che si snodano e si modificano alla luce dei cambiamenti che mano mano si producono.

Piemonte: percorsi ed esperienze sperimentali per l'accoglienza dei minori in difficoltà:- sinergie tra istituzioni e terzo settore

La Regione Piemonte, con deliberazione n. 79-11035 del 17 novembre 2003, ha approvato le linee di indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, nell'ambito degli adempimenti previsti dalla legge n. 184/1983 così come modificata dalla legge n. 149/2001.

Tra le diverse tipologie di affidamento familiare, si ritiene importante evidenziare quanto previsto in merito al sostegno ed alla promozione dell'affidamento familiare di minori di difficile inserimento a causa dell'età o di handicap accertato.

Protocollo sperimentale per l'accoglienza di minori di difficile inserimento

A tale proposito, la Regione ha definito un protocollo sperimentale, nel febbraio 2003, che prevede una stretta integrazione con le Associazioni di Volontariato che si occupano di minori in difficoltà, nel reperimento di risorse di singoli o famiglie idonee e disponibili all'accoglienza di minori con le caratteristiche sopra citate. Il protocollo è il frutto del lavoro di un apposito gruppo costituito da rappresentanti dei servizi sociali e sanitari del territorio, da alcuni giudici togati del Tribunale per i Minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta e della Sezione Minorenni della Corte d'Appello, delle associazioni di volontariato.

In sintesi, il percorso sperimentale prevede, per quanto riguarda i minori in stato di adottabilità di difficile collocazione, una segnalazione da parte dell'Ufficio Adozioni presso il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta, tramite il competente Ufficio regionale, a tutte le Equipes Adozioni della regione, per il reperimento di una risorsa idonea. Decorsi 60 giorni dalla segnalazione, il medesimo ufficio regionale provvede all'inoltro della segnalazione all'Associazione di volontariato che ha finora aderito a tale percorso.

Per i minori da collocare in affidamento familiare, è previsto che il servizio che ha in carico il minore segnali il caso alle Equipes Affidi della propria provincia, per il reperimento di una risorsa idonea.

Decorsi 60 giorni dalla comunicazione di cui sopra, il citato servizio provvede all'inoltro della segnalazione all'Associazione di volontariato che ha finora aderito a tale percorso.

Si tratta di un'attività di volontariato completamente autofinanziata dai componenti del gruppo, che ha la finalità di reperire risorse alternative all'inserimento in comunità, da mettere a disposizione dei Servizi preposti per legge a decidere sul singolo minore.

Conformemente alle linee di indirizzo contenute nel protocollo sperimentale regionale, fino ad oggi l'associazione di volontariato aderente ha ricevuto circa 80 segnalazioni di minorenni adottabili o da collocare in affidamento. Per 40 casi il gruppo ha fornito una risorsa (per minori portatori di gravissimo handicap o di età superiore ai 12 anni).

Affidamento familiare di neonati

Si rivolge a minori da zero a 24 mesi, che necessitano di una collocazione diversa dalla loro famiglia e per i quali è opportuno offrire, anziché una comunità, una famiglia affidataria, disponibile a farsi carico del bambino fino a quando potrà tornare nella famiglia di origine o sarà inserito in una famiglia adottiva.

E' opportuno specificare che per la maggioranza di questi minori è pendente una procedura presso il Tribunale per i Minorenni.

La famiglia affidataria che offre la disponibilità per l'accoglienza di un neonato, ha una particolare competenza, dovendo essere in grado di gestire bene la propria emotività e al tempo stesso capace di compiere il processo di distacco dal bambino in modo tale che al piccolo si apra ad una nuova prospettiva, su una linea di continuità che gli permetta di far tesoro delle esperienze positive di attaccamento vissute con gli affidatari.

Gli affidatari dovranno anche documentare in modo accurato l'evoluzione del bambino, collaborare con gli operatori del servizio sociale e sanitario nella realizzazione dell'inserimento e partecipare agli incontri con i genitori naturali e gli eventuali parenti, secondo il progetto formulato dal servizio sociale.

Vista la delicatezza dell'intervento non è possibile accogliere più di un neonato, salvo particolari eccezioni (gemelli o fratelli rientranti nella stessa fascia di età).

Occorre segnalare che l'affidamento dei neonati è stato istituito dal Comune di Torino, quale alternativa all'inserimento in comunità, già nel novembre1995, e successivamente, in considerazione della sua validità, è stato rilanciato, attraverso la definizione di concreti strumenti per la sua stabile attivazione.

Nel 2001, infatti, sono state concordate le modalità e procedure di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria Minorile e definite con specifica convenzione tra il Comune e le ASL cittadine, le modalità organizzative e di integrazione per la realizzazione di tali affidamenti.
In termini operativi, un'equipe di educatori dipendenti del Comune, cura gli incontri tra il bambino e la famiglia naturale, effettuando l'osservazione del rapporto genitori-bambino e assicurando nel contempo azioni di supporto alle famiglie d'origine e agli affidatari.
Gli incontri si svolgono abitualmente in luogo neutro o comunque protetto. Qualora sia praticabile e opportuno, possono essere anche svolti presso la famiglia d'origine , per facilitare il compito di osservazione e sostegno alla genitorialità da parte dell'educatore.
L'equipe educativa collabora con gli operatori del Servizio sociale e dei Servizi sanitari che hanno in carico il caso, al fine di raccogliere gli elementi utili per le decisioni che l'Autorità Giudiziaria dovrà assumere.

Liguria: sintesi del regolamento ad oggetto "Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semi residenziali e reti familiari per minori"

Il regolamento di cui al titolo si rende necessario in vista anche del superamento degli Istituti per minori previsto dalla Legge 149/2001 entro il 31-12-2006. La Regione, con la legge 21/88 , ha già disposto il superamento di ogni forma di istituto prevedendo comunità alloggio e comunità educative assistenziali ma restano da definire ulteriori tipologie di accoglienza con i relativi standard strutturali e gestionali.
Il provvedimento si articola in tre titoli:

a. il titolo primo definisce i servizi residenziali;
b. il titolo secondo definisce i servizi semi residenziali;
c. il titolo terzo definisce i progetti per l'autonomia, le comunità genitore/bambino e le reti di famiglia.
d.

A. servizi residenziali

Comunità Educative Assistenziali

Comunità Educative Assistenziali, vengono accolti minori a ciclo continuativo 24 ore su 24 e per la gradualità delle funzioni svolte e per la tipologia dei minori accolti si articolano in:
Comunità Educative ad alta intensità: caratterizzate per la capacità di accoglienza di minori, di norma 10, con gravi problemi di ordine socio educativi e portatori di disagi profondi.
Comunità Educative a media intensità: caratterizzate per la capacità di accoglienza di minori, di norma dieci, con problemi familiari e di ordine socio educativo di intensità meno elevata.
Comunità Educative di pronta accoglienza: caratterizzate per la capacità di accoglienza di minori, di norma dieci, per i quali si rende necessario provvedere ad un allontanamento urgente dal nucleo familiare.
Comunità Educative 0-6 anni: caratterizzate per la capacità di accoglienza di minori, di norma dieci, di età inferiore ai sei anni.

Case famiglia per minori

Case famiglia per minori sono luoghi di accoglienza organizzati intorno ad una famiglia giudicata idonea all'affido dai servizi. L'attività è di norma svolta presso l'abitazione della famiglia o in ambiti che mantengano comunque i caratteri della civile abitazione.
Le Case Famiglia sono individuate nel modo seguente:

a. Casa famiglia per minori su base professionale: famiglie, idonee all'affido, che svolgono, su base professionale, l'accoglienza di minori con problemi, con la corresponsione di una tariffa per ciascun minore accolto La famiglia accogliente deve essere inserita in un ente legalmente riconosciuto con caratteristiche O.N.L.U.S. (associazione, cooperativa, etc) che garantisce la formazione continua dei propri associati. Il numero dei minori accolti è di norma cinque, esclusi i figli della coppia. Sono necessari requisiti di professionalità che possono essere assolti dalle figure famigliari (se uno o entrambi siano in possesso di titolo adeguato) e da un educatore esterno, a carico della famiglia, per almeno dieci ore settimanali.
b. Casa famiglia per minori su base non professionale: si avvale di famiglia "volontaria", idonea all'affido, a cui non vengono richiesti requisiti professionali, a carico invece del servizio inviante e alla quale viene riconosciuto un contributo per le spese d'accoglienza dei minori definito concordemente tra il servizio inviante e la famiglia. Il numero di minori accolto è di tre esclusi i figli della coppia.

B. Servizi semi residenziali

Centri Socio Educativi Diurni

I Centri Socio Educativi Diurni sono 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:

a. Svolgono la loro funzione sia in senso preventivo all'allontanamento dalla famiglia sia per ragazzi in uscita dai percorsi di tutela residenziale.
b. Garantiscono il supporto ad alcune funzioni tipiche della famiglia, (aiuto scolastico, utilizzo del tempo libero, etc) e l'accompagnamento protetto durante la giornata (con eventuale somministrazione di pranzo e/o cena) sviluppando azioni di integrazione socio educativa.
c. Accolgono minori di età compresa tra i sei e i diciassette anni, divisi per fasce di età, secondo la metodologia definita nel progetto del servizio ed è aperto, di norma, 11 mesi all'anno, prevalentemente durante la fascia pomeridiana, per un numero minimo di quattro ore giornaliere. Può essere previsto, oltre le quattro ore di apertura, il servizio pasto.

Centri di aggregazione

I Centri di aggregazione costituiscono una offerta strutturata di carattere educativo e di animazione, per minori i cui bisogni afferiscono all'area della prevenzione e si definiscono in termini di socializzazione, accompagnamento scolastico e animazione del tempo libero. La loro funzione è anche quella di " luoghi sicuri" dove proporre attività aggregative a sfondo sociale. Sono aperti di norma 11 mesi all'anno ma possono anche strutturarsi come centri di proposta per il periodo estivo o per le vacanze scolastiche. L'apertura è prevista per un minimo di 4 ore giornaliere e non è necessario il servizio pasto. L'accesso ai centri, su richiesta della famiglia o dei servizi, è permesso per tutte le fasce di età dei minori a partire dai sei anni ed è possibile una organizzazione variabile a seconda delle esigenze del territorio (per fasce di età o per gruppi di interesse).

C. Progetti per l'autonomia

Si definiscono "progetti per l'autonomia" i servizi a bassa intensità assistenziale che sono funzionali al processo di tutela nel momento di dimissione dell'adolescente/giovane dai

percorsi assistenziali precedenti. I progetti per l'autonomia aiutano lo sviluppo della capacità dell'adolescente/giovane di auto-gestirsi, insistono sulla creazione di reti territoriali che possano essere di aiuto nella fase di reale e definitivo affrancamento dall'esperienza assistenziale precedente.

Comunità Genitore/Bambino

Le Comunità Genitore/Bambino accolgono di norma gestanti anche minorenni e/o nuclei familiari monoparentali, rispondono al bisogno di protezione e sostegno delle capacità genitoriale e tutela dei minori attraverso:

a. risposte residenziali;
b. collaborazione con i Servizi di riferimento nella definizione del bisogno e delle risorse del genitore e del minore/i;
c. supporto educativo,
d. avviamento ed accompagnamento ai percorsi di autonomia.

Oltre alla Comunità Genitore/Bambino, possono essere attivati appartamenti per la famiglia quali strutture in grado di accogliere, per un periodo di tempo limitato, nuclei famigliari in uscita da percorsi residenziali di strutture di accoglienza ad alta intensità assistenziale, con l'obiettivo di costruire una sequenzialità del percorso di tutela verso l'autonomia dei nuclei familiari.

Le tipologie sopra illustrate possono comprendere anche una tipologia di accoglienza finalizzata all'autonomia denominata Comunità per l'autonomia. Intese tra Ente Pubblico, Reti familiari ed Enti gestori possono prevedere anche sperimentazioni di altre forme di accoglienza, con intensità graduata, o pronta accoglienza, per le situazioni in cui minore/genitore debbano disporre di una accoglienza immediata.

Il numero massimo di nuclei accolti nella Comunità non può essere superiore a otto e il numero massimo di nuclei accolti nell'appartamento per la famiglia non può essere superiore a quattro.

Reti di famiglia

Le reti di famiglie sono espressioni aggregate di famiglie orientate all'accoglienza e alla cura di situazioni di disagio che coinvolgono minori e adolescenti che vivono una situazione di mancanza di tutela da parte della famiglia di origine. Le reti sono generalmente composte da famiglie legate da un vincolo associativo con l'obiettivo di creare una cultura del rispetto dei

diritti dei minori e del potenziamento delle famiglie disponibili all'affido creando anche percorsi di formazione per le famiglie stesse.

Le famiglie che compongono la rete sono disponibili all'affido o a forme di sostegno differenti (affido diurno, appoggio ad altri affidi, forme di aiuto alla famiglia di origine etc.) Per le famiglie affidatarie si rende necessario il possesso dell'idoneità all'affido.

Case Famiglia per giovani e adulti

Alle Case Famiglia per giovani e adulti si applicano i requisiti per le case famiglia per minori prevedendo anche la compresenza di più famiglie.

Ai fini autorizzativi non si debbono pertanto applicare alle Case Famiglia i requisiti per le residenze turistiche.

Personale

Il personale che opera nei servizi per i minori deve essere in possesso del titolo di educatore o titoli equipollenti o, in alternativa, in possesso di diploma di scuola media superiore, con una anzianità di servizio documentata almeno triennale nelle strutture per minori o equipollenti ,a titolo remunerativo con esclusione del servizio prestato a titolo di volontariato.

Ogni struttura deve dotarsi di un coordinatore, in possesso di una laurea in discipline socio psico pedagogiche, o del titolo di educatore con tre anni di esperienza documentata o, in alternativa, con operatori in possesso di diploma superiore, con una esperienza professionale di coordinamento almeno triennale nelle strutture per minori o equipollenti. Il coordinatore è di norma individuato tra gli educatori presenti nei servizi; nel caso sia una figura esterna, la sua attività può svolgersi nel coordinamento massimo di due servizi.

I requisiti del provvedimento si applicano alle strutture di nuova realizzazione, per le strutture già funzionanti l'adeguamento è da effettuarsi entro il 31-12-2010; a tale data anche il personale dovrà essere in possesso dei titoli previsti, fatte salvo forme di eventuale sanatoria da adottarsi per il personale che opera nelle strutture alla data di approvazione del provvedimento.

Lombardia: la tutela del minore ed il riordino della rete dei servizi

La legge regionale per i minori

Regione Lombardia con la legge 34 del 23 dicembre 2004 "Politiche per i minori" si è dotata di uno strumento quadro che affronta tutto il percorso di crescita del minore con un approccio globale e unitario nel quale le diverse fasi dello sviluppo sono momenti all'interno di un continuum

Alcuni temi importanti quali la centralità della famiglia come primo ambito educativo, la libera scelta dell'utente tra agenti pubblici e privati, la valorizzazione della progettualità innovativa e la sua integrazione con il sistema trovano riscontro nell'articolato.

La vera forza della legge sta nell'essere una legge non settoriale sulle politiche a favore dei minori.

Per la prima volta vengono ricomprese in un testo organico, le politiche settoriali rivolte ai minori, sociali sanitarie ed educative, al fine di promuovere lo sviluppo di politiche integrate in tutti i settori della vita sociale.

La legge, riconduce al sistema complessivo dell'offerta le qualificate iniziative sostenute nella loro fase sperimentale dalla legge regionale 23/99 " Politiche regionali per la famiglia", che hanno visto le famiglie soggetti attivi.

Viene ridisegnato il sistema degli interventi sociali, socio sanitari e sanitari; in particolare viene superata la troppo rigida e ormai vetusta classificazione degli interventi sociali in preventivi o riparatori che individuano un approccio al minore di tipo assistenzialistico e quindi poco rispettoso dell'unitarietà della persona. Non è il disagio che deve essere al centro delle politiche minorili (prevenzione/riparazione) ma la promozione del benessere.

In questa legge si pongono le basi per il graduale superamento dell'attuale sistema autorizzativo, ancora improntato ad una rigida standardizzazione, attraverso la previsione di una rivisitazione dei requisiti organizzativi e strutturali dell'offerta sociale con l'introduzione di opportuni indicatori di processo e di risultato per la valutazione della qualità.

In legge vengono inoltre istituiti:

- il Comitato di coordinamento regionale: strumento individuato per attivare in modo sinergico le competenze espresse dalle diverse Direzioni Generali della Regione, che

deve dare pareri sugli atti che vengono assunti dalla Giunta Regionale relativamente a tutte le politiche che coinvolgono i minori

- l'Osservatorio regionale sui minori che attraverso la lettura dei fenomeni che caratterizzano la realtà minorile, ha il compito di fornire strumenti di orientamento delle scelte strategiche regionali.

Il riordino della rete dei servizi di accoglienza residenziale per minori

Due sono i provvedimenti innovativi adottati dalla Regione Lombardia per il riordino della rete d'offerta dell'accoglienza residenziale per i minori: la deliberazione n. del 23 febbraio 2005 con cui vengono date le definizioni delle diverse tipologie d'offerta, requisiti organizzativi e strutturali per l'autorizzazione al funzionamento, e la deliberazione con cui si fissano i criteri per l'accreditamento, da parte dei Comuni, di tali unità d'offerta.

La rete si compone delle seguenti tipologie:

Comunità educative

Sostanzialmente vengono ridisegnate le comunità alloggio già normate dal 1988, si caratterizzano per la loro gestione da parte di educatori professionali (che abbiano conseguito il titolo di educatore professionale o che siano laureati in Scienze dell'educazione/formazione) con il ruolo di coordinatori, e di operatori socio educativi con il ruolo di accompagnamento ed educazione del minore. Dal punto di vista strutturale devono avere le caratteristiche della civile abitazione e non possono accogliere più di 10 minori.

Comunità familiari

Vengono introdotte nella rete , accogliendo istanze e sperimentazioni realizzate sul territorio nel corso degli ultimi anni, sorte dal tessuto sociale in ottica sussidiaria, in genere da forme diversificate di associazionismo familiare che spesso hanno già sperimentato la strada dell'affido familiare ed hanno saputo cogliere i segnali di nuovi bisogni proponendo una nuova realtà di accoglienza., Sono realizzate, presso le proprie abitazioni, da famiglie che assumono la piena responsabilità educativa dei minori accolti: la famiglia rappresenta un importante valore aggiunto offrendo, rispetto alle altre forme di accoglienza, un'esperienza significativa di riferimento per la costruzione dei rapporti affettivi.

La famiglia è supportata dalla presenza quotidiana di un educatore che aiuta nelle scelte educative e gestionali nonché da eventuali altri operatori, con competenze specifiche, che

possono intervenire in relazione a specifiche difficoltà o patologie. E' introdotta obbligatoriamente la supervisione attraverso un operatore qualificato.

Le Comunità familiari possono accogliere fino a 6 bambini

Alloggi per l'autonomia

Questa tipologia è destinata a giovani, anche in prosieguo amministrativo, che hanno raggiunto la maggiore età e per i quali è necessario un accompagnamento verso l'autonomia.

Ogni appartamento può accogliere un massimo di tre giovani, deve essre garantito il coordinamento delle attività e deve essere presente un operatore socio educativo almeno part-time.

Dal punto di vista strutturale sono previsti i requisiti vigenti per le civili abitazioni.

Emilia-Romagna: la figura di sistema e l'esperto giuridico in diritto minorile e della famiglia

La Regione Emilia-Romagna, in una situazione caratterizzata da incremento dei minori in carico ai servizi sociali e da riduzione delle risorse a disposizione degli Enti locali, ha ritenuto opportuno contribuire al rafforzamento dei servizi sociali e sanitari per l'infanzia e l'adolescenza anche mediante la promozione di due nuove figure professionali in grado di contribuire a rendere più efficiente il sistema dei servizi per i bambini e gli adolescenti e di innalzare livelli di tutela a loro garantiti.

Queste due figure professionali sono: la figura di sistema e l'esperto giuridico in diritto minorile e della famiglia.

1. La figura di sistema

L'esigenza di una figura di sistema nasce dalla necessità di integrare i vari interventi rivolti all'infanzia e all'adolescenza, dal bisogno di fare rete e di valorizzare le risorse destinate ai bambini e ai ragazzi.

L'obiettivo principale sta infatti nel mettere in relazione l'area educativa, scolastica, sociale, sanitaria, culturale, ricreativa, sia nel pubblico che nel terzo settore, e attivare una contaminazione dei linguaggi e delle culture dei servizi, ottimizzando l'utilizzo delle risorse

umane ed economiche e superando le tendenze alla autoreferenzialità e alla settorializzazione. L'uso irrazionale delle risorse e delle competenze (sovrapposizioni, contrasti, mancate collaborazioni etc) si riflette negativamente sulle possibilità per bambini e famiglie di superare le proprie difficoltà, comportando una loro eccessiva permanenza nel circuito di sostegno dei servizi pubblici e privati e appesantendo gli oneri che la comunità è chiamata a sostenere.

La Regione Emilia-Romagna ha così voluto introdurre una figura di sistema in ogni zona socio-sanitaria perché si dedicasse all'integrazione progettuale della programmazione infanzia e adolescenza nell'ambito d'intervento del piano di zona.

Il ruolo della figura di sistema può essere ricoperto da operatori che, dopo aver trascorso un lungo iter professionale nei servizi educativi, scolastici, sociali, sanitari, ricreativi, possono poi dedicarsi maggiormente alle tematiche programmatorie integrate e a sollecitare e promuovere collaborazioni con tutti i terminali che nel territorio si occupano d'infanzia e adolescenza.

In sintesi, la figura di sistema:

- è il referente dell'area infanzia e adolescenza all'interno del Piano di zona, ne cura la proposta e attiva il monitoraggio della fase attuativa, mette in relazione i progetti del Piano di zona;
- facilita il raccordo tra le varie progettazioni che interessano l'infanzia, l'adolescenza e il supporto alla genitorialità;
- agisce e promuove l'integrazione dei progetti per l'infanzia e l'adolescenza, che si realizzano sul territorio. E' un punto di riferimento ed elemento di raccordo per chi progetta. Agevola il dialogo fra i progettisti di ambito educativo, sociale, sanitario, culturale e scolastico;
- armonizza ed integra tutte le azioni derivanti dall'attuale quadro legislativo per l'infanzia e l'adolescenza (leggi nazionali: 104/92, 285/97, 451/97, 328/2000, 53/2003, decreto legislativo 286/98; leggi regionali: 40/1999, 1/2000, 26/2001, 12/2003, 10/2004, 5/2004, 8/2004, 29/97, piani provinciali di tutela e di accoglienza, protocolli provinciali d'intesa per l'integrazione scolastica);
- è in relazione col coordinamento pedagogico e nei tavoli di coordinamento provinciali per l'infanzia e l'adolescenza e partecipa prevalentemente agli incontri che hanno in agenda tematiche educative trasversali alle aree sanitarie, sociali e educative;

- è inserita nei gruppi tecnici provinciali dove si originano i progetti in materia di infanzia ed adolescenza (coordinamento pedagogico provinciale, coordinamenti in materia di tutela e accoglienza)
- è attivatore o elemento di supporto per progettazioni di ampio respiro (scambi interprovinciali, interregionali, internazionali, progetti europei...);
- è promotore del sistema integrato di servizi educativi, ricreativi e scolastici...;
- è in rapporto con le associazioni delle famiglie per sostenere l'integrazione dei bambini e ragazzi disabili e la progettualità tra i diversi servizi coinvolti.

Atti di riferimento:

- Programma finalizzato "Azioni di coordinamento nell'ambito degli interventi di qualificazione scolastica socioeducativi, socioassistenziali e sociosanitari a favore dell'infanzia e della adolescenza" in Delibera di Consiglio regionale 615 del 16/11/2004
- Determinazione del responsabile del servizio politiche familiari infanzia ed adolescenza 18597 del 20/12/2004.

2. L'esperto giuridico in diritto minorile e della famiglia

L'esigenza di potere disporre di un esperto giuridico nell'ambito dei servizi sociosanitari è nata dal fatto che negli ultimi anni si è profilata una forte accelerazione della produzione normativa nell'ambito del diritto di famiglia, dei rapporti tra amministrazione e giurisdizione, e la necessità della attuazione delle convenzioni internazionali e la tutela dei bambini ed adolescenti.

Tutto ciò richiede ai servizi competenze sempre più adeguate in materia giuridica a supporto degli operatori sociosanitari ed educativi che, occupandosi di tutela e cura dei minori, sono chiamati a fornire risposte certe e rapide e a compiere scelte di grande responsabilità, con forti implicazioni giuridiche per la tutela dei minori e delle loro famiglie. In alcuni casi gli operatori ed i servizi si trovano esposti ad un uso spregiudicato degli strumenti massmediatici e sempre più frequentemente devono relazionarsi con avvocati di fiducia delle famiglie da loro assistite.

In risposta a tale situazione, la Regione ha scelto di attivare una nuova figura professionale stabilmente presente all'interno dei servizi, che affianchi gli altri operatori socio-sanitari, assicurando un qualificato apporto giuridico in diritto minorile e della famiglia. Tale figura

deve conoscere le normative e le leggi, e saperle interpretare correttamente e spesso "evolutivamente", fornendo agli operatori quelle indicazioni di tipo giuridico che permettano loro di connotare le proprie attività e scelte professionali in piena congruenza con le opportunità ed i vincoli offerti dalla legislazione ed assicurando il massimo di tutela possibile per i minori.

È stato così attivato un corso di formazione della durata di 600 ore riservato a laureati in giurisprudenza, già dipendenti o collaboratori delle amministrazioni che si occupano di tutela dei minori, con l'obiettivo di conferire agli aspiranti esperti una buona sensibilità in materia psico-socio-pedagogica ed di approfondire le conoscenze in materia di diritto minorile e della famiglia (sotto il profilo amministrativo, civile, penale). La formazione è stata completata con uno stage presso un servizio socio-sanitario.

In sintesi, tra i compiti specifici dell'esperto, vi sono:

- il supporto al lavoro integrato interistituzionale, secondo le modalità della condivisione delle problematiche lavorative;
- il potenziamento dell'efficacia e tempestività degli interventi degli operatori nelle situazioni di emergenza, anche promuovendo il pieno utilizzo degli strumenti previsti dalla normativa;
- il sostegno agli operatori socio-sanitari nei rapporti interistituzionali, assicurando la correttezza del loro operato sotto il profilo normativo;
- la cura della correttezza e legalità nelle relazioni tra enti e mass-media, anche con la promozione delle opportune iniziative per la corretta rappresentazione della condizione dei minori e delle loro famiglie, nonché del funzionamento dei servizi;
- la diffusione della cultura della tutela e della promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, in armonia con quanto affermato dalla normativa nazionale ed internazionale.

Atto di riferimento

- Delibera di Giunta regionale 2659 del 24 /11/03 "Finanziamento a favore della Azienda Usl Città di Bologna per l'attuazione di un corso per esperti giuridici per la tutela dei minori e delle loro famiglie"

Per entrambe le figure in via di sperimentazione la Regione Emilia-Romagna curerà la formazione permanente ed attuerà il monitoraggio delle esperienze effettuate al fine di fornire successive indicazioni per mettere a punto e perfezionare gli strumenti e le soluzioni

organizzative da adottare. Agli esperti giuridici verrà assicurata anche la supervisione.

Marche: stato di attuazione della l. 149/01 (tutela minori)

Normativa regionale vigente: L.R. 8/94 concernente finanziamenti ai Comuni per le spese sostenute per interventi socio-assistenziali residenziali a favore di minori italiani e stranieri residenti in situazioni familiari multiproblematiche nonché ai minori stranieri non accompagnati - D.G.R. 869/03 "Interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla Legge 184/83 e successive modificazioni"

Affidamento Familiare

Con la D.G.R. n.869 del 17.6.03 "Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla Legge 4 maggio 1983, n.184 e successive modifiche", in analogia con la succitata D.G.R. n. 1896 del 29.10.02, in materia di adozione, si è disposto che, per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati d'intervento in materia di affidamento familiare, le zone sanitarie territoriali e i Comuni provvedessero alla designazione del personale sanitario e sociale per la costituzione, a livello dei 24 ambiti sociali territoriali individuati dal Piano sociale regionale, delle equipe integrate d'ambito per l'affidamento familiare e alla sottoscrizione di protocolli metodologici ed operativi per l'organizzazione e la gestione del servizio.
Nell'allegato dell'atto sono stati individuate le competenze di tutti i soggetti coinvolti sia a livello regionale che territoriale.
Le associazioni e le reti di famiglie affidatarie fanno parte integrante dell'equipe integrata per l'affidamento familiare.

Servizio di sostegno alle funzioni educative familiari genitoriali

La L.R. del 13 maggio 2003 n.9 "Disciplina per la realizzazione dei servizi per l'infanzia, l'adolescenza e per il sostegno alle funzioni genitoriali e alle famiglie" alla lettera b, comma 6, art.7 individua servizi offerti alle famiglie in modo individuale e limitato nel tempo, per

particolari momenti di problematicità familiare e all'interno di un progetto socio-educativo atto a sostenere i diritti del minore e le responsabilità genitoriali.

I servizi possono essere realizzati da educatori la cui professionalità è individuata dall'Ente Locale proponente in base ai requisiti del regolamento attuativo della L.R. 9/03, o da famiglie individuate sempre dall'ente proponente , che offrono garanzie di capacità educativa.

Per l'attivazione dei succitati servizi educativi domiciliari , con D.G.R. n.1215 del 19.10.04 sono stati finanziati progetti informativi/formativi destinati a famiglie, reti formali ed informali di famiglie, disposti a prendersi cura di minori in situazioni d' emergenza della famiglia d'origine.

Tali progetti dovranno creare sul territorio reti stabili per il sostegno alla famiglia sia nella quotidianità che in situazioni di emergenza (reti informali, gruppi di volontariato, enti locali in collaborazione con il terzo settore, banche di persone disponibili, gruppi di mutuo aiuto)

Riqualificazione delle strutture residenziali per minori

Nella regione Marche non sono presenti istituti per minori.

Con la L.R. "Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e ei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale" n.20 del 6.11.02 e regolamento attuativo n.1 del 25.2.2004 sono state individuate quattro tipologie di comunità per minori (e comunità familiari per minori, comunità educativa per minori, comunità di pronta accoglienza per minori, comunità alloggio per adolescenti) stabiliti i requisiti minimi strutturali ed organizzativi per il rilascio dell'autorizzazione al funzionamento e per l'accreditamento a garanzia della qualità delle prestazioni socio assistenziali e socio-sanitarie erogate.

Entro il 31.12.2005 tutte le strutture per minori dovranno essere in possesso dei requisiti richiesti per l'esercizio ed essere in possesso dell'autorizzazione e l'accreditamento.

Nelle Marche vi sono 62 comunità residenziali. Il totale dei minori ospiti in comunità familiari sono 82, in comunità educative sono invece ospitati 160 minori.

Umbria: il sistema dei servizi per la tutela del minore

Con DGR n. 1740 del 25/10/2005 è stato approvato il regolamento regionale: "Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle Strutture e dei Servizi Sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore".

La Regione Umbria ha programmato negli ultimi anni, all'interno del più ampio scenario del Piano Sociale regionale, una serie di interventi tesi a costruire un sistema di tutela e protezione dei minori attraverso strumenti normativi ed indirizzi che mirano a realizzare i diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze:

- promuovendo l'espansione, la diversificazione e l'integrazione del sistema dei servizi dell'infanzia per offrire maggiori opportunità educative ai bambini e agli adolescenti;
- sostenendo il ruolo e le funzioni delle famiglie con azioni di sostegno alla genitorialità;
- sostenendo la pratica dell'affidamento familiare e dell'adozione nazionale ed internazionale;
- contrastando e prevenendo il fenomeno del maltrattamento e della violenza sui bambini attraverso l'elaborazione di Linee di indirizzo regionali tese ad individuare azioni ed interventi per la sensibilizzazione e la rilevazione di tale fenomeno;
- prevedendo percorsi per la protezione e la presa in carico di minori vittime di violenza;
- progettando interventi per i minori stranieri, in particolar modo per quelli non accompagnati.

Relativamente agli interventi di cui sopra la Regione ha organizzato occasioni formative per gli operatori dei Servizi pubblici e del Privato sociale finalizzati alla costruzione e alla sperimentazione di indicatori per il monitoraggio e la valutazione della qualità dei Servizi stessi che si indicano come buone prassi.

In particolare, tra gli interventi e i Servizi attivati negli Ambiti territoriali, compresi nella programmazione degli interventi socio assistenziali all'interno dei Piani di Zona, possiamo sottolineare come buona prassi gli interventi ed i servizi di sostegno alla genitorialià e le Comunità Residenziali per minori, in quanto maggiore è stato il lavoro di supporto e di coordinamento a livello regionale.

Come già previsto nel Piano Sociale regionale, gli interventi a supporto della genitorialità, delle relazioni familiari ed intergenerazionali sono definiti come una delle grandi aree progettuali in cui si è articolata l'innovazione nell'offerta dei servizi.

Nei singoli progetti troviamo le finalità e le linee di metodo indicate per questa area dagli indirizzi regionali, di cui a seguito riportiamo soltanto gli obiettivi raggiunti che riteniamo più qualificanti:

- superamento dell'impronta esclusivamente assistenzialistica del sostegno alla genitorialità per rivolgersi al disagio della normalità, alla prevenzione, alla promozione diffusa di una più alta qualità educativa;
- la comunicazione con le opportunità offerte dai diversi soggetti operanti nel territorio per costruire o intensificare il lavoro di rete;
- la collocazione di spazi destinati ai genitori e alle famiglie all'interno dei Servizi per l'infanzia e l'adolescenza;
- un'attenzione specifica alla differenza di genere, sia essa riferita all'esperienza delle madri e dei padri o alla costruzione della identità sessuata dei figli.

Per quanto invece attiene le Comunità residenziali e semiresidenziali per i soggetti in età minore si precisa che tali servizi/strutture sono inserite tra gli interventi di tutela e di prevenzione del disagio.

Tali Servizi sono intesi come:

- luogo di sostegno al minore ma anche alla sua famiglia;
- luogo in cui operano professionalità qualificate in grado di calibrare gli interventi sui ritmi personali di crescita dei ragazzi e di monitorare costantemente il grado di qualità del Servizio;
- luogo in cui sia possibile rielaborare un percorso di ricostruzione del proprio progetto di vita, luogo in cui le attività centrate sul minore vengono individuate ed attuate tra i referenti della Comunità, gli operatori dei Servizi territoriali in collegamento con gli interventi che si attuano per le famiglie;
- luogo aperto e servizio radicato nel contesto comunitario.

Campania: il sistema dei servizi residenziali e per l'affido

I servizi residenziali

Normativa regionale vigente

DD.GG.RR. 6317/02 (BURC n. 4 del 27/1/03) e 711/04 (BURC n. 31 del 28/6/04) concernente linee di indirizzo in materia di servizi residenziali e semi residenziali, aventi forza e natura regolamentare ai sensi della Delibera del Consiglio Regionale n. 3 del 25/3/2005.

Modello organizzativo

Comunità di pronta e transitoria accoglienza (CPTA): finalizzata all'accoglienza di persone che, vivendo un'emergenza socio-educativa, necessitano di un urgente allentamento dalla propria famiglia e/o di tutela temporanea. La permanenza non deve superare i 30 gg e non può protrarsi oltre i 60 gg. Destinatari: max 6 ragazzi/e pre-adolescenti e adolescenti (11-18 anni); modulo abitativo: abitazione civile. Carattere: residenziale.

Comunità alloggio(CA): servizio per ragazzi/e in situazioni di difficoltà personali o socio-familiari, che vivono il processo di strutturazione della loro personalità in presenza di modelli genitoriali educativamente poco adeguati. Destinatari: preadolescenti-adolescenti (11-18), max 6. modulo abitativo: abitazione civile. Carattere: residenziale.

Comunità a dimensione familiare:Casa Famiglia (CF) e Comunità educativa di tipo familiare (CEF)

- Casa famiglia, le funzioni di accoglienza ed educative sono svolte da una coppia che vive insieme ai minori, preferibilmente con i propri figli, assumendo funzioni genitoriali.
- Comunità educativa di tipo familiare, azione educativa e di accoglienza sono svolte da due educatori, di cui almeno uno residente, che propongono modelli di accoglienza di tipo familiare. Destinatari:minori in età evolutiva, quando non è praticabile l'affido, max 6 minori; modulo abitativo: abitazione civile. Carattere: residenziale.

Casa di accoglienza per gestanti madri e bambini (Ca.A): Servizio finalizzato all'accoglienza di gestanti e/o con figlio/i, bisognose di tutela e di appoggio in relazione a situazioni di

disagio di varia natura, con organizzazione di tipo comunitario e aperta. Destinatari: Gestanti e/o madri con prole, max 6; modulo abitativo: abitazione civile: Carattere: residenziale.

Gruppo appartamento (GA): E' un servizio rivolto a persone che sono viiene o hanno superato i 18 anni, che non possono restare o rientrare in famiglia e che devono ancora completare il percorso educativo per la piena autonomia. Destinatari: adolescenza avanzata (oltre i 18 anni), max 6; modulo abitativo: abitazione civile carattere residenziale.

Servizi operativi

(ex DGR 711/04): C.F. n. 48; C.F.E. n. 61; C.A. n. 36; Ca.C. n. 10; G.A. n. 6 (dati riferiti ad ottobre 2005). Nel periodo 1° gen/31 dic. 2003, sono stati ospitati nei servizi educativi residenziali innanzi indicati n. 1032 minori (M 522; F. 510) d'età media di 10,1 anni.

Altro

Con cadenza biennale (anni dispari) viene effettuato il censimento dei minori ospiti dei servizi educativi residenziali.

E' in fase di avvio il censimento relativo al biennio 2004/2005.

I servizi per l'affido

Normativa regionale vigente

D.G.R. 644/04 concernente linee guida regionali relative all'affido (BURC 26 del 24/5/04) avente forza e natura regolamentare ai sensi della Delibera del Consiglio Regionale n. 3 del 25/3/2005.

Modello organizzativo

In ogni Ambito Territoriale è prevista l'attivazione di un servizio affido territoriale (SAT), che operando in contiguità con l'equipe integrate socio-sanitarie (di cui all'adozione) attua l'istituto dell'affido secondo la seguente catalogazione:

1) affidamento temporaneo etero ed intra familiare;

2) affidamento sine die;

3) affidamento part time

Disciplina il ruolo dei Comuni, delle Province, delle AASSLL, delle Organizzazioni di base degli affidatari intesi come soggetti in rete per la promozione e il sostegno dell'affido.

Determina i requisiti minimi e la dichiarazione di idoneità all'affido, stabilisce il percorso formativo delle famiglie affidatarie; istituisce l'anagrafe delle famiglie affidatarie; determina l'ammontare del sostegno economico da erogare agli affidatari.

Servizi operativi

E' in corso un'attività di ricerca. . Monitorati 26/46 ambiti territoriali. Hanno istituito il SAT n. 18 Amb.terr.; per 7 Amb.terr. è in fase di avanzatissima realizzazione

Buone prassi

1) E' in via di attivazione un servizio sperimentale di super-visione rivolto alle equipes integrate socio-sanitarie finalizzato ad una riflessione e ad una valutazione del loro agire professionale.
2) L'accoglienza sperimentali degli adulti.
3) Sperimentazione dell'affido a favore di minori stranieri e Rom.

Altro

Le regole regionali emanate frutto di collaborazione tre Regione Autorità Giudiziale Minorile, Provincia, Enti Locali e Privato Sociale operante nel campo, hanno istituito il Coordinamento regionale per l'affido

Molise: il sistema dei servizi residenziali e per l'affido

Modello organizzativo

La Consulta regionale istituita con atto n.355 del 4 aprile 2005, si occuperà di affidamento e nuove forme di accoglienza, in relazione alle procedure di programmazione e di gestione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Nelle more dell'approvazione del su citato regolamento è stata prevista la localizzazione del Servizio presso i consultori familiari e la costituzione delle relative equipe integrate per la gestione e gli interventi in materia di

adozione, affidamenti e altre forme di accoglienza. Per la costituzione di tali equipe AASSLL e Comuni utilizzeranno prioritariamente il personale in servizio presso i consultori e gli uffici dei servizi sociali.

Calabria: il sistema dei servizi per l'affido

Normativa regionale vigente

D.G.R. del 10 giugno 2002, n. 474 – Affidamento Etero – familiare di minori privi di ambiente familiare idoneo – Criteri e modalità di erogazione.

Modello organizzativo

Con l'atto deliberativo su citato la Regione ha catalogato l'istituto dell'affido familiare:

a) residenziale (tempo pieno);

b) diurno;

c) ad ore;

d) per periodi particolari.

Ha stabilito, altresì, l'ammontare del sostegno economico da erogare alla famiglie affidatarie. Il contributo è erogato dalla Regione previa acquisizione degli atti e della relazione semestrale redatta dal servizio sociale del Comune di residenza della famiglia d'origine, cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza.

Altro

Nell'anno 2004 sono stati realizzati 316 affidi (il 50% maschi) con un'età media di 10 anni per i maschi e di 11 anni per le femmine

Puglia: il sistema dei servizi per l'affido

Normativa regionale vigente

D.G.R. 11 marzo 2003, n.168 "Protocollo operativo per i rapporti tra Regione, Tribunale per i Minorenni, Procura della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, Enti locali, Enti autorizzati.

Modello organizzativo

E' lo stesso utilizzato per le adozioni: è stato approvato un Protocollo operativo articolato in due documenti: adozioni nazionali e internazionali, con il quale sono state definite le forme di collaborazione e di collegamento tra i diversi servizi per elevare la complessa qualità delle attività in questo campo. Si definisce, inoltre, la procedura che le equipe integrate devono utilizzare in materia di adozioni, affidamenti e nuove forme di accoglienza. Ciò per omogeneizzare le azioni/intervento a livello regionale.

PAGINA BIANCA

Tavole statistiche

PAGINA BIANCA

Procedimenti e provvedimenti in materia di adozione nazionale e internazionale. Anni 2002- 2003

Fonte : Ministero della Giustizia - Direzione Generale per la Statistica

Tavola 1 - Provvedimenti in materia di adozione internazionale e nazionale emessi dai Tribunali per i Minorenni secondo la tipologia del provvedimento. Italia - Anni 2002-2003

Tipologia del provvedimento	Anno 2002				Anno 2003			
	Accolti	Revocati	Archiviati	Rigettati	Accolti	Revocati	Archiviati	Rigettati
Adozione internazionale								
Decreti che ordinano l' immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione	746	2	14	7	833	0	36	3
Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo	1.021	1	12	0	239	0	4	0
Decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da Paesi stranieri	1.464	0	19	2	1.475	3	42	2
Decreti di idoneità all'adozione internazionale	5.790	95	1.455	794	5.519	81	1.021	600
Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero	61	0	4	3	74	0	4	4
Adozione nazionale								
Affidamenti preadottivi nazionali	1.006	12	2.084	0	947	11	1.078	2
Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori ignoti	378	2	88	7	446	0	115	1
Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti	551	11	519	125	634	3	599	178
Sentenze a seguito di opposizione a dichiarazione di adottabilità	32	2	29	132	27	1	10	142
Sentenze di adozione art. 44 lett a	70	0	12	0	30	0	7	3
Sentenze di adozione art. 44 lett b	420	0	25	12	405	0	51	14
Sentenze di adozione art. 44 lett c	46	0	14	5	33	0	3	1
Sentenze di adozione art. 44 lett d	115	0	22	5	129	0	15	6
Sentenze di adozione nazionale	1.135	18	695	12	978	5	992	0

Tavola 2 - Movimento dei procedimenti civili in materia di adozione internazionale per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Domande di disponibilità e idoneità all'adozione						Procedimenti di adozione		
	totale			*di cui con un coniuge di età maggiore di 45 anni*					
	iscritti	definiti	pendenti finali	iscritti	definiti	pendenti finali	iscritti	definiti	pendenti finali
ANCONA	183	155	201	27	21	41	56	99	59
BARI	236	227	186	69	56	34	78	82	17
BOLOGNA	561	534	1.184	93	124	201	154	191	27
BOLZANO	44	51	24	0	0	0	16	13	3
BRESCIA	357	457	543	46	42	11	123	123	7
CAGLIARI	93	84	79	27	29	42	26	34	2
CALTANISSETTA	38	50	21	10	19	11	29	26	6
CAMPOBASSO	34	13	77	12	5	29	15	8	12
CATANIA	166	192	229	63	53	63	42	56	35
CATANZARO	156	171	111	51	51	29	48	95	18
FIRENZE	532	488	325	80	98	133	152	181	45
GENOVA	289	291	249	76	79	60	107	176	17
L'AQUILA	121	119	149	33	41	27	35	46	56
LECCE	129	134	115	38	34	35	20	21	15
MESSINA	68	50	103	13	8	8	26	33	1
MILANO	931	906	756	177	203	116	336	388	39
NAPOLI	401	375	1.128	143	142	1	99	175	182
PALERMO	327	352	257	84	37	84	57	111	17
PERUGIA	121	126	74	9	12	14	39	38	2
POTENZA	63	58	103	17	20	19	8	13	1
REGGIO CALABRIA	87	101	43	32	41	21	6	5	1
ROMA	730	775	1.003	221	255	267	211	275	141
SALERNO	103	95	274	30	34	21	48	50	14
SASSARI	30	47	33	4	17	8	12	12	0
TARANTO	108	93	101	10	16	25	1	10	0
TORINO	625	795	384	132	140	87	123	152	22
TRENTO	67	66	55	13	9	14	18	21	3
TRIESTE	147	111	250	30	22	53	48	45	50
VENEZIA	446	866	370	31	95	24	252	425	50
Totale	**7.193**	**7.782**	**8.427**	**1.571**	**1.703**	**1.478**	**2.185**	**2.904**	**842**

Tavola 3 - Movimento dei procedimenti civili in materia di adozione nazionale per Tribunale per i Minorenni.
Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Domande di disponibilità all'adozione						Domande di adozione ai sensi dell'art. 44		
	totale			*di cui con un coniuge di età maggiore di 45 anni*					
	iscritti	definiti	pendenti finali	iscritti	definiti	pendenti finali	iscritti	definiti	pendenti finali
ANCONA	392	29	1.184	72	5	212	23	16	33
BARI	543	88	1.368	81	23	134	72	41	46
BOLOGNA	792	465	2.059	100	89	272	43	40	66
BOLZANO	177	33	377	0	0	0	11	7	9
BRESCIA	580	374	1.198	60	24	54	28	39	21
CAGLIARI	323	175	692	70	59	134	29	30	18
CALTANISSETTA	236	100	575	48	29	117	3	3	3
CAMPOBASSO	235	90	450	52	16	87	2	2	1
CATANIA	451	276	1.026	125	78	306	7	19	19
CATANZARO	337	86	890	61	18	92	12	12	16
FIRENZE	702	511	2.138	84	104	203	39	42	35
GENOVA	485	446	1.267	122	48	157	35	27	47
L'AQUILA	324	221	738	72	69	148	12	11	13
LECCE	397	217	1.167	78	38	224	9	14	3
MESSINA	259	44	648	27	1	60	3	1	2
MILANO	1.179	693	3.312	226	96	520	92	82	173
NAPOLI	629	103	1.935	148	24	124	40	25	96
PALERMO	630	460	1.260	136	113	306	27	27	21
PERUGIA	317	121	788	30	12	105	12	10	6
POTENZA	372	201	896	83	56	251	5	16	3
REGGIO CALABRIA	284	115	732	83	34	180	2	3	4
ROMA	1.013	868	2.878	215	201	603	79	61	97
SALERNO	148	245	869	39	35	49	6	9	2
SASSARI	209	31	427	51	13	83	1	2	2
TARANTO	318	134	762	47	9	171	9	8	6
TORINO	698	465	1.932	138	46	324	58	69	71
TRENTO	271	90	661	60	12	125	7	7	5
TRIESTE	319	10	1.071	61	2	142	13	7	39
VENEZIA	645	1.924	2.652	79	110	280	46	62	35
Totale	**13.265**	**8.615**	**35.952**	**2.448**	**1.364**	**5.463**	**725**	**692**	**892**

Tavola 4 - Provvedimenti accolti in materia di adozione internazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Decreti che ordinano la immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione	Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo	Decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da Paesi stranieri	Decreti di idoneità all'adozione internazionale	Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero
ANCONA	7	75	30	132	0
BARI	41	6	37	196	0
BOLOGNA	50	54	100	555	5
BOLZANO	5	0	8	48	0
BRESCIA	40	51	77	284	3
CAGLIARI	4	9	22	45	0
CALTANISSETTA	15	0	9	36	2
CAMPOBASSO	3	3	2	36	0
CATANIA	20	24	32	99	4
CATANZARO	5	58	36	151	0
FIRENZE	82	16	108	407	4
GENOVA	27	2	147	212	0
L'AQUILA	16	31	18	83	0
LECCE	18	1	1	64	0
MESSINA	5	12	15	31	0
MILANO	119	14	186	689	5
NAPOLI	15	104	64	321	0
PALERMO	30	30	50	231	1
PERUGIA	10	2	28	109	0
POTENZA	6	3	6	33	1
REGGIO CALABRIA	0	0	5	83	0
ROMA	119	287	85	742	5
SALERNO	5	31	12	91	2
SASSARI	0	1	11	30	0
TARANTO	18	4	5	72	0
TORINO	42	36	87	348	12
TRENTO	6	7	10	62	1
TRIESTE	10	28	11	94	1
VENEZIA	28	132	262	506	15
Totale	**746**	**1.021**	**1.464**	**5.790**	**61**

Tavola 5 - Provvedimenti revocati in materia di adozione internazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Decreti che ordinano la immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione	Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo	Decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da Paesi stranieri	Decreti di idoneità all'adozione internazionale	Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero
ANCONA	0	0	0	2	0
BARI	1	0	0	1	0
BOLOGNA	0	0	0	0	0
BOLZANO	0	0	0	0	0
BRESCIA	0	0	0	0	0
CAGLIARI	0	0	0	0	0
CALTANISSETTA	0	0	0	0	0
CAMPOBASSO	0	0	0	0	0
CATANIA	0	0	0	0	0
CATANZARO	0	0	0	0	0
FIRENZE	1	1	0	0	0
GENOVA	0	0	0	1	0
L'AQUILA	0	0	0	0	0
LECCE	0	0	0	0	0
MESSINA	0	0	0	0	0
MILANO	0	0	0	8	0
NAPOLI	0	0	0	0	0
PALERMO	0	0	0	0	0
PERUGIA	0	0	0	0	0
POTENZA	0	0	0	0	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	0	0
ROMA	0	0	0	0	0
SALERNO	0	0	0	0	0
SASSARI	0	0	0	0	0
TARANTO	0	0	0	0	0
TORINO	0	0	0	73	0
TRENTO	0	0	0	8	0
TRIESTE	0	0	0	1	0
VENEZIA	0	0	0	1	0
Totale	**2**	**1**	**0**	**95**	**0**

Tavola 6 - Provvedimenti archiviati in materia di adozione internazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Decreti che ordinano la immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione	Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo	Decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da Paesi stranieri	Decreti di idoneità all'adozione internazionale	Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero
ANCONA	0	1	0	9	0
BARI	0	0	0	5	0
BOLOGNA	0	0	0	283	0
BOLZANO	0	0	0	2	0
BRESCIA	0	0	0	29	0
CAGLIARI	0	0	0	8	0
CALTANISSETTA	0	0	0	2	0
CAMPOBASSO	0	0	0	6	0
CATANIA	0	1	0	32	0
CATANZARO	0	0	0	10	0
FIRENZE	0	0	0	29	3
GENOVA	0	0	0	60	0
L'AQUILA	0	0	0	36	0
LECCE	0	0	0	10	0
MESSINA	0	0	0	14	0
MILANO	5	0	9	419	0
NAPOLI	3	9	7	23	0
PALERMO	0	0	0	0	0
PERUGIA	0	0	0	17	0
POTENZA	0	0	0	7	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	8	0
ROMA	4	1	3	43	0
SALERNO	0	0	0	2	0
SASSARI	0	0	0	17	0
TARANTO	1	0	0	2	0
TORINO	0	0	0	41	0
TRENTO	0	0	0	4	0
TRIESTE	0	0	0	12	0
VENEZIA	1	0	0	325	1
Totale	**14**	**12**	**19**	**1.455**	**4**

Tavola 7 - Provvedimenti rigettati in materia di adozione internazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Decreti che ordinano la immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione	Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo	Decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da Paesi stranieri	Decreti di idoneità all'adozione internazionale	Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero
ANCONA	0	0	0	14	0
BARI	0	0	0	6	0
BOLOGNA	0	0	0	50	0
BOLZANO	0	0	0	1	0
BRESCIA	0	0	0	15	1
CAGLIARI	0	0	0	30	0
CALTANISSETTA	0	0	0	12	0
CAMPOBASSO	0	0	0	1	0
CATANIA	0	0	0	61	0
CATANZARO	0	0	0	13	0
FIRENZE	0	0	0	52	0
GENOVA	0	0	0	12	0
L'AQUILA	7	0	0	0	0
LECCE	0	0	0	3	0
MESSINA	0	0	0	10	0
MILANO	0	0	0	143	1
NAPOLI	0	0	0	32	0
PALERMO	0	0	0	86	0
PERUGIA	0	0	0	0	1
POTENZA	0	0	0	5	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	10	0
ROMA	0	0	1	12	0
SALERNO	0	0	0	2	0
SASSARI	0	0	0	0	0
TARANTO	0	0	0	4	0
TORINO	0	0	0	178	0
TRENTO	0	0	1	7	0
TRIESTE	0	0	0	1	0
VENEZIA	0	0	0	34	0
Totale	**7**	**0**	**2**	**794**	**3**

Tavola 8 - Provvedimenti accolti in materia di adozione nazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Affidamenti preadottivi nazionali	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori ignoti	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti	Sentenze a seguito di opposizione a dichiarazione di adottabilità	Sentenze di adozione art. 44	Sentenze di adozione nazionale
ANCONA	9	2	4	0	15	10
BARI	17	1	3	0	33	34
BOLOGNA	65	41	39	2	38	61
BOLZANO	8	4	10	2	4	8
BRESCIA	22	29	23	0	36	32
CAGLIARI	40	6	27	0	20	28
CALTANISSETTA	9	3	19	0	2	14
CAMPOBASSO	0	0	0	0	2	3
CATANIA	65	4	88	0	12	56
CATANZARO	20	8	30	1	8	4
FIRENZE	51	15	27	1	41	63
GENOVA	38	9	13	1	23	37
L'AQUILA	15	6	12	1	9	27
LECCE	21	4	10	0	9	13
MESSINA	11	3	4	0	2	5
MILANO	126	64	41	1	79	149
NAPOLI	62	14	29	0	40	102
PALERMO	61	27	13	6	14	65
PERUGIA	11	10	5	1	9	12
POTENZA	4	2	19	0	15	14
REGGIO CALABRIA	7	4	8	0	2	13
ROMA	127	41	28	6	55	132
SALERNO	13	7	8	0	9	23
SASSARI	4	1	6	0	0	6
TARANTO	3	0	13	0	8	12
TORINO	123	36	38	8	99	132
TRENTO	9	9	5	0	8	6
TRIESTE	17	5	9	2	7	8
VENEZIA	48	23	20	0	52	66
Totale	**1.006**	**378**	**551**	**32**	**651**	**1.135**

Tavola 9 - Provvedimenti revocati in materia di adozione nazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Affidamenti preadottivi nazionali	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori ignoti	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti	Sentenze a seguito di opposizione a dichiarazione di adottabilità	Sentenze di adozione art. 44	Sentenze di adozione nazionale
ANCONA	0	0	0	0	0	1
BARI	1	0	0	0	0	16
BOLOGNA	0	0	0	0	0	0
BOLZANO	0	0	1	1	0	0
BRESCIA	0	0	8	0	0	0
CAGLIARI	0	0	0	0	0	0
CALTANISSETTA	0	0	0	0	0	0
CAMPOBASSO	0	0	0	0	0	0
CATANIA	1	0	0	1	0	0
CATANZARO	0	0	1	0	0	0
FIRENZE	0	0	1	0	0	0
GENOVA	0	0	0	0	0	0
L'AQUILA	0	0	0	0	0	0
LECCE	1	0	0	0	0	0
MESSINA	0	0	0	0	0	0
MILANO	4	1	0	0	0	0
NAPOLI	0	0	0	0	0	0
PALERMO	0	1	0	0	0	0
PERUGIA	0	0	0	0	0	0
POTENZA	0	0	0	0	0	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	0	0	0
ROMA	1	0	0	0	0	1
SALERNO	1	0	0	0	0	0
SASSARI	0	0	0	0	0	0
TARANTO	0	0	0	0	0	0
TORINO	2	0	0	0	0	0
TRENTO	0	0	0	0	0	0
TRIESTE	1	0	0	0	0	0
VENEZIA	0	0	0	0	0	0
Totale	**12**	**2**	**11**	**2**	**0**	**18**

Tavola 10 - Provvedimenti archiviati in materia di adozione nazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Affidamenti preadottivi nazionali	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori ignoti	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti	Sentenze a seguito di opposizione a dichiarazione di adottabilità	Sentenze di adozione art. 44	Sentenze di adozione nazionale
ANCONA	7	0	19	0	0	3
BARI	20	4	0	0	2	102
BOLOGNA	0	0	24	1	2	0
BOLZANO	0	1	1	0	3	0
BRESCIA	0	0	4	0	1	455
CAGLIARI	0	0	11	0	0	0
CALTANISSETTA	0	0	6	1	0	3
CAMPOBASSO	90	0	0	0	0	0
CATANIA	0	0	148	0	3	0
CATANZARO	6	1	14	0	4	0
FIRENZE	0	0	0	0	0	0
GENOVA	1	0	16	0	5	0
L'AQUILA	0	0	5	0	0	0
LECCE	0	0	0	3	2	0
MESSINA	0	0	2	0	0	1
MILANO	0	75	134	0	2	0
NAPOLI	10	5	4	0	14	18
PALERMO	0	0	0	8	6	0
PERUGIA	76	0	5	0	0	0
POTENZA	0	0	1	0	1	0
REGGIO CALABRIA	0	0	6	0	1	102
ROMA	1	1	13	14	17	11
SALERNO	0	0	0	0	0	0
SASSARI	0	0	7	0	0	0
TARANTO	0	0	2	0	1	0
TORINO	0	0	9	2	0	0
TRENTO	15	0	4	0	0	0
TRIESTE	0	0	0	0	0	0
VENEZIA	1.858	1	84	0	9	0
Totale	**2.084**	**88**	**519**	**29**	**73**	**695**

Tavola 11 - Provvedimenti rigettati in materia di adozione nazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2002

Tribunale per i Minorenni	Affidamenti preadottivi nazionali	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori ignoti	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti	Sentenze a seguito di opposizione a dichiarazione di adottabilità	Sentenze di adozione art. 44	Sentenze di adozione nazionale
ANCONA	0	0	0	0	1	0
BARI	0	0	0	0	1	0
BOLOGNA	0	0	5	9	0	0
BOLZANO	0	0	1	2	0	0
BRESCIA	0	0	6	0	2	12
CAGLIARI	0	0	0	7	0	0
CALTANISSETTA	0	0	0	4	1	0
CAMPOBASSO	0	0	0	0	0	0
CATANIA	0	0	0	14	4	0
CATANZARO	0	0	1	0	1	0
FIRENZE	0	4	41	3	1	0
GENOVA	0	0	0	3	0	0
L'AQUILA	0	0	0	1	0	0
LECCE	0	0	0	3	1	0
MESSINA	0	0	1	0	0	0
MILANO	0	0	44	15	2	0
NAPOLI	0	0	1	0	0	0
PALERMO	0	0	0	29	3	0
PERUGIA	0	0	0	1	1	0
POTENZA	0	0	0	2	0	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	0	0	0
ROMA	0	0	7	5	0	0
SALERNO	0	0	2	1	0	0
SASSARI	0	0	2	1	2	0
TARANTO	0	0	0	0	0	0
TORINO	0	0	12	26	1	0
TRENTO	0	0	2	1	0	0
TRIESTE	0	0	0	2	0	0
VENEZIA	0	3	0	3	1	0
Totale	**0**	**7**	**125**	**132**	**22**	**12**

Tavola 12 - Movimento dei procedimenti civili in materia di adozione internazionale per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Domande di disponibilità e idoneità all'adozione			Procedimenti di adozione		
	iscritti	definiti	pendenti finali	iscritti	definiti	pendenti finali
ANCONA	178	148	231	74	72	61
BARI	195	191	190	85	69	33
BOLOGNA	459	369	1.274	184	180	31
BOLZANO	34	41	17	17	19	1
BRESCIA	337	332	548	127	123	11
CAGLIARI	91	105	65	39	38	3
CALTANISSETTA	42	33	30	10	15	1
CAMPOBASSO	36	98	15	21	24	9
CATANIA	155	166	202	38	58	15
CATANZARO	147	174	84	53	63	8
FIRENZE	541	520	346	209	186	68
GENOVA	288	218	319	135	78	74
L'AQUILA	123	124	148	64	50	70
LECCE	93	93	86	30	28	17
MESSINA	68	74	97	42	31	12
MILANO	996	971	781	341	321	59
NAPOLI	349	416	1.061	147	93	236
PALERMO	274	281	250	41	45	13
PERUGIA	122	94	102	35	36	1
POTENZA	71	66	108	10	6	5
REGGIO CALABRIA	83	91	35	24	23	2
ROMA	768	771	998	276	270	143
SALERNO	128	316	86	27	39	2
SASSARI	40	30	43	23	19	4
TARANTO	99	115	81	0	0	0
TORINO	654	557	481	167	154	35
TRENTO	59	66	48	28	27	4
TRIESTE	119	126	243	53	76	27
VENEZIA	507	433	444	261	250	61
Totale	**7.056**	**7.019**	**8.413**	**2.561**	**2.393**	**1.006**

Tavola 13 - Movimento dei procedimenti civili in materia di adozione nazionale per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Domande di disponibilità all'adozione			Domande di adozione ai sensi dell'art.44		
	iscritti	definiti	pendenti finali	iscritti	definiti	pendenti finali
ANCONA	364	62	1.486	13	13	33
BARI	491	248	1.611	56	28	74
BOLOGNA	694	650	2.103	57	43	80
BOLZANO	149	59	460	8	9	8
BRESCIA	513	271	1.440	47	30	38
CAGLIARI	273	109	856	23	24	17
CALTANISSETTA	212	159	628	5	6	2
CAMPOBASSO	209	116	543	1	2	0
CATANIA	420	371	1.260	10	19	10
CATANZARO	312	289	913	14	12	18
FIRENZE	675	729	2.084	49	45	39
GENOVA	439	116	1.590	26	20	53
L'AQUILA	357	321	774	10	14	9
LECCE	239	305	1.020	6	4	5
MESSINA	230	211	667	4	3	3
MILANO	1.249	1.215	3.346	86	127	132
NAPOLI	585	162	2.358	43	38	101
PALERMO	528	241	1.547	27	27	21
PERUGIA	288	145	931	13	10	9
POTENZA	330	315	911	4	4	3
REGGIO CALABRIA	239	176	795	5	2	7
ROMA	1.063	750	3.190	53	66	84
SALERNO	254	569	554	5	5	2
SASSARI	195	83	539	0	2	0
TARANTO	278	146	764	4	4	6
TORINO	717	602	2.047	75	54	92
TRENTO	230	66	825	15	11	9
TRIESTE	275	15	1.331	16	12	43
VENEZIA	741	907	2.486	52	42	45
Totale	**12.549**	**9.408**	**39.059**	**727**	**676**	**943**

Tavola 14 - Provvedimenti accolti in materia di adozione internazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Decreti che ordinano la immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione	Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo	Decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da Paesi stranieri	Decreti di idoneità all'adozione internazionale	Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero
ANCONA	22	9	50	150	0
BARI	41	5	49	161	3
BOLOGNA	81	5	94	390	7
BOLZANO	7	4	10	28	2
BRESCIA	50	11	61	291	3
CAGLIARI	6	8	12	75	1
CALTANISSETTA	8	0	2	24	4
CAMPOBASSO	6	0	17	37	1
CATANIA	10	15	46	87	0
CATANZARO	8	3	48	145	4
FIRENZE	83	36	94	436	2
GENOVA	21	1	52	189	4
L'AQUILA	30	16	13	70	0
LECCE	18	7	1	104	0
MESSINA	8	0	23	65	0
MILANO	111	5	233	727	8
NAPOLI	22	24	62	370	0
PALERMO	13	0	32	195	0
PERUGIA	8	2	26	86	0
POTENZA	2	0	4	50	0
REGGIO CALABRIA	6	0	17	74	0
ROMA	70	8	163	652	8
SALERNO	10	1	24	154	1
SASSARI	0	4	15	23	0
TARANTO	10	1	13	95	0
TORINO	61	5	87	300	9
TRENTO	6	1	16	46	1
TRIESTE	15	18	54	106	2
VENEZIA	100	50	157	389	14
Totale	**833**	**239**	**1.475**	**5.519**	**74**

Tavola 15 - Provvedimenti revocati in materia di adozione internazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Decreti che ordinano la immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione	Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo	Decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da Paesi stranieri	Decreti di idoneità all'adozione internazionale	Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero
ANCONA	0	0	3	0	0
BARI	0	0	0	0	0
BOLOGNA	0	0	0	0	0
BOLZANO	0	0	0	0	0
BRESCIA	0	0	0	0	0
CAGLIARI	0	0	0	0	0
CALTANISSETTA	0	0	0	0	0
CAMPOBASSO	0	0	0	1	0
CATANIA	0	0	0	0	0
CATANZARO	0	0	0	0	0
FIRENZE	0	0	0	5	0
GENOVA	0	0	0	0	0
L'AQUILA	0	0	0	0	0
LECCE	0	0	0	0	0
MESSINA	0	0	0	0	0
MILANO	0	0	0	1	0
NAPOLI	0	0	0	0	0
PALERMO	0	0	0	0	0
PERUGIA	0	0	0	0	0
POTENZA	0	0	0	0	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	0	0
ROMA	0	0	0	10	0
SALERNO	0	0	0	0	0
SASSARI	0	0	0	0	0
TARANTO	0	0	0	0	0
TORINO	0	0	0	63	0
TRENTO	0	0	0	0	0
TRIESTE	0	0	0	1	0
VENEZIA	0	0	0	0	0
Totale	**0**	**0**	**3**	**81**	**0**

Tavola 16 - Provvedimenti archiviati in materia di adozione internazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Decreti che ordinano la immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione	Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo	Decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da Paesi stranieri	Decreti di idoneità all'adozione internazionale	Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero
ANCONA	1	1	0	5	0
BARI	0	0	0	4	0
BOLOGNA	0	0	0	8	0
BOLZANO	0	0	0	5	0
BRESCIA	0	0	0	28	0
CAGLIARI	0	0	0	10	0
CALTANISSETTA	0	0	0	2	0
CAMPOBASSO	0	0	0	5	0
CATANIA	0	0	0	34	0
CATANZARO	0	0	0	17	0
FIRENZE	0	0	0	28	0
GENOVA	0	0	0	24	0
L'AQUILA	4	0	0	16	0
LECCE	1	0	0	1	0
MESSINA	0	0	0	3	0
MILANO	4	0	5	272	1
NAPOLI	4	2	22	50	0
PALERMO	0	0	0	31	0
PERUGIA	0	0	0	7	0
POTENZA	0	0	0	11	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	11	0
ROMA	20	0	13	221	3
SALERNO	0	0	0	155	0
SASSARI	0	0	0	4	0
TARANTO	0	1	2	3	0
TORINO	0	0	0	0	0
TRENTO	0	0	0	9	0
TRIESTE	0	0	0	15	0
VENEZIA	2	0	0	42	0
Totale	**36**	**4**	**42**	**1.021**	**4**

Tavola 17 - Provvedimenti rigettati in materia di adozione internazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Decreti che ordinano la immediata trascrizione dei provvedimenti di adozione	Decreti che pronunciano l'adozione al termine dell'affidamento preadottivo	Decreti che riconoscono i provvedimenti emessi da Paesi stranieri	Decreti di idoneità all'adozione internazionale	Riconoscimento di adozioni pronunciate da paesi stranieri per italiani residenti all'estero
ANCONA	1	0	1	17	0
BARI	0	0	0	1	0
BOLOGNA	0	0	0	34	0
BOLZANO	0	0	0	5	0
BRESCIA	0	0	0	13	0
CAGLIARI	0	0	0	18	0
CALTANISSETTA	0	0	0	5	1
CAMPOBASSO	0	0	0	1	0
CATANIA	0	0	1	45	0
CATANZARO	0	0	0	12	1
FIRENZE	0	0	0	51	0
GENOVA	0	0	0	8	0
L'AQUILA	0	0	0	0	0
LECCE	0	0	0	1	0
MESSINA	0	0	0	6	0
MILANO	0	0	0	88	0
NAPOLI	0	0	0	47	0
PALERMO	0	0	0	45	0
PERUGIA	1	0	0	0	0
POTENZA	0	0	0	7	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	6	0
ROMA	1	0	0	28	1
SALERNO	0	0	0	7	0
SASSARI	0	0	0	3	0
TARANTO	0	0	0	0	0
TORINO	0	0	0	122	0
TRENTO	0	0	0	8	1
TRIESTE	0	0	0	5	0
VENEZIA	0	0	0	17	0
Totale	**3**	**0**	**2**	**600**	**4**

Tavola 18 - Provvedimenti accolti in materia di adozione nazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Affidamenti preadottivi nazionali	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori ignoti	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti	Sentenze a seguito di opposizione a dichiarazione di adottabilità	Sentenze di adozione art. 44	Sentenze di adozione nazionale
ANCONA	11	7	3	0	12	7
BARI	23	5	21	1	32	19
BOLOGNA	52	33	35	2	40	63
BOLZANO	3	3	5	0	10	8
BRESCIA	25	44	15	2	30	19
CAGLIARI	14	4	15	2	19	54
CALTANISSETTA	10	13	4	0	5	7
CAMPOBASSO	3	2	2	0	2	1
CATANIA	53	1	67	1	13	62
CATANZARO	23	20	21	0	12	20
FIRENZE	40	19	28	0	43	70
GENOVA	18	12	14	0	20	33
L'AQUILA	28	5	29	2	11	12
LECCE	27	7	11	0	3	21
MESSINA	8	1	3	0	1	5
MILANO	121	68	72	0	96	120
NAPOLI	77	28	41	0	48	61
PALERMO	65	18	66	7	19	56
PERUGIA	10	6	4	0	9	8
POTENZA	5	3	7	0	2	17
REGGIO CALABRIA	10	2	10	0	2	8
ROMA	111	53	30	2	48	116
SALERNO	10	9	13	1	3	19
SASSARI	2	1	8	0	2	4
TARANTO	12	1	11	0	5	2
TORINO	86	47	63	6	48	98
TRENTO	8	1	3	0	9	9
TRIESTE	8	6	7	0	12	15
VENEZIA	84	27	26	1	41	44
Totale	**947**	**446**	**634**	**27**	**597**	**978**

Tavola 19 - Provvedimenti revocati in materia di adozione nazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Affidamenti preadottivi nazionali	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori ignoti	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti	Sentenze a seguito di opposizione a dichiarazione di adottabilità	Sentenze di adozione art. 44	Sentenze di adozione nazionale
ANCONA	0	0	0	0	0	0
BARI	2	0	0	1	0	0
BOLOGNA	0	0	0	0	0	0
BOLZANO	0	0	0	0	0	0
BRESCIA	0	0	0	0	0	0
CAGLIARI	0	0	0	0	0	0
CALTANISSETTA	0	0	0	0	0	0
CAMPOBASSO	0	0	0	0	0	0
CATANIA	0	0	1	0	0	0
CATANZARO	1	0	1	0	0	0
FIRENZE	2	0	0	0	0	0
GENOVA	0	0	0	0	0	0
L'AQUILA	4	0	0	0	0	0
LECCE	0	0	0	0	0	0
MESSINA	0	0	0	0	0	0
MILANO	0	0	0	0	0	0
NAPOLI	0	0	0	0	0	1
PALERMO	2	0	0	0	0	0
PERUGIA	0	0	0	0	0	0
POTENZA	0	0	0	0	0	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	0	0	0
ROMA	0	0	0	0	0	4
SALERNO	0	0	0	0	0	0
SASSARI	0	0	0	0	0	0
TARANTO	0	0	0	0	0	0
TORINO	0	0	0	0	0	0
TRENTO	0	0	1	0	0	0
TRIESTE	0	0	0	0	0	0
VENEZIA	0	0	0	0	0	0
Totale	**11**	**0**	**3**	**1**	**0**	**5**

Tavola 20 - Provvedimenti archiviati in materia di adozione nazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Affidamenti preadottivi nazionali	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori ignoti	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti	Sentenze a seguito di opposizione a dichiarazione di adottabilità	Sentenze di adozione art. 44	Sentenze di adozione nazionale
ANCONA	54	0	5	0	0	1
BARI	0	0	8	0	0	0
BOLOGNA	0	0	22	2	3	0
BOLZANO	0	1	1	0	1	0
BRESCIA	0	0	11	0	0	256
CAGLIARI	2	0	0	0	0	0
CALTANISSETTA	0	0	8	0	0	0
CAMPOBASSO	112	0	2	0	0	0
CATANIA	0	0	151	0	4	0
CATANZARO	0	4	33	0	0	0
FIRENZE	0	1	0	0	1	0
GENOVA	0	0	41	0	1	0
L'AQUILA	3	0	25	0	2	0
LECCE	0	0	0	0	0	0
MESSINA	0	0	4	0	0	0
MILANO	2	92	128	0	7	8
NAPOLI	31	5	20	0	15	17
PALERMO	0	1	34	1	4	0
PERUGIA	70	2	11	1	0	32
POTENZA	0	0	0	0	0	0
REGGIO CALABRIA	0	0	1	0	0	92
ROMA	0	0	32	5	33	36
SALERNO	0	0	20	0	0	550
SASSARI	0	0	1	0	0	0
TARANTO	0	0	2	0	1	0
TORINO	0	0	11	1	0	0
TRENTO	0	0	0	0	0	0
TRIESTE	0	0	0	0	0	0
VENEZIA	804	9	28	0	4	0
Totale	**1.078**	**115**	**599**	**10**	**76**	**992**

Tavola 21- Provvedimenti rigettati in materia di adozione nazionale emessi per Tribunale per i Minorenni. Italia - Anno 2003

Tribunale per i Minorenni	Affidamenti preadottivi nazionali	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori ignoti	Dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti	Sentenze a seguito di opposizione a dichiarazione di adottabilità	Sentenze di adozione art. 44	Sentenze di adozione nazionale
ANCONA	0	0	0	1	1	0
BARI	0	0	0	1	0	0
BOLOGNA	0	0	5	7	0	0
BOLZANO	0	0	0	1	0	0
BRESCIA	0	0	0	1	0	0
CAGLIARI	0	0	0	5	0	0
CALTANISSETTA	0	0	0	1	1	0
CAMPOBASSO	0	0	0	0	0	0
CATANIA	0	0	0	23	2	0
CATANZARO	0	0	1	2	0	0
FIRENZE	0	1	65	4	1	0
GENOVA	0	0	0	4	0	0
L'AQUILA	0	0	0	2	1	0
LECCE	0	0	0	9	0	0
MESSINA	0	0	0	0	2	0
MILANO	1	0	64	15	9	0
NAPOLI	0	0	0	0	1	0
PALERMO	0	0	0	9	0	0
PERUGIA	0	0	0	0	1	0
POTENZA	0	0	0	1	0	0
REGGIO CALABRIA	0	0	0	3	0	0
ROMA	0	0	2	4	3	0
SALERNO	1	0	1	3	0	0
SASSARI	0	0	0	1	0	0
TARANTO	0	0	0	4	0	0
TORINO	0	0	0	25	0	0
TRENTO	0	0	37	1	1	0
TRIESTE	0	0	0	4	0	0
VENEZIA	0	0	3	11	1	0
Totale	**2**	**1**	**178**	**142**	**24**	**0**

Le restituzioni dei minori adottati 1 gennaio 1998 – 31 dicembre 2001

Fonte : Commissione per le Adozioni Internazionali

Tavola 1 - Minori per regione di nascita e sesso

Regioni	Sesso			Totale
	maschi	femmine	n.r.	
Piemonte	8	3	0	11
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Lombardia	8	11	0	19
Trentino-Alto Adige	0	2	0	2
Veneto	2	0	0	2
Friuli-Venezia Giulia	2	0	0	2
Liguria	3	2	0	5
Emilia-Romagna	0	1	0	1
Toscana	2	1	0	3
Umbria	0	0	0	0
Marche	0	0	0	0
Lazio	5	8	0	13
Abruzzo	3	0	0	3
Molise	1	0	0	1
Campania	20	16	0	36
Puglia	5	4	0	9
Basilicata	1	2	0	3
Calabria	1	2	1	4
Sicilia	18	17	0	35
Sardegna	1	1	6	8
Estero	7	2	0	9
n.r.	0	0	1	1
Totale	**87**	**72**	**8**	**167**

Tavola 2 - Minori per tipologia di struttura e sesso

Tipologie di struttura	Sesso			Totale
	maschi	femmine	n.r.	
Comunità accoglienza	37	36	5	78
Comunità familiare	23	21	2	46
Gruppo appartamento	4	3	0	7
Istituto per minori	15	12	0	27
Centro pronta accoglienza	0	0	0	0
n.r.	8	0	1	9
Totale	**87**	**72**	**8**	**167**

Tavola 3 - Minori ospitati per regione in cui è ubicata la struttura che ha accolto il minore e sesso

Regioni	Sesso			Totale
	maschi	femmine	n.r.	
Piemonte	7	4	0	11
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Lombardia	13	13	0	26
Trentino-Alto Adige	0	1	0	1
Veneto	2	1	0	3
Friuli-Venezia Giulia	2	0	0	2
Liguria	4	2	0	6
Emilia-Romagna	0	0	0	0
Toscana	4	2	0	6
Umbria	0	2	0	2
Marche	2	0	0	2
Lazio	4	6	1	11
Abruzzo	2	0	0	2
Molise	0	1	0	1
Campania	20	17	0	37
Puglia	7	3	0	10
Basilicata	1	3	0	4
Calabria	1	2	1	4
Sicilia	16	15	0	31
Sardegna	2	0	6	8
Italia	**87**	**72**	**8**	**167**

Tavola 4 - Minori per sesso e presenza di altro minore adottato

Sesso	Insieme ad altro minore	Solo	n.r.	Totale
Maschi	27	59	1	87
Femmine	37	35	0	72
n.r.	2	6	0	8
Totale	**66**	**100**	**1**	**167**

Tavole 5 - Minori adottati con altri minori per sesso e provenienza dell'altro minore adottato

	Provenienza dell'altro minore			
Sesso	dalla stessa famiglia	da nuclei familiari diversi ma di stessa etnia	da nuclei familiari diversi e di diversa etnia	Totale
Maschi	26	1	0	27
Femmine	33	2	2	37
n.r.	2	0	0	2
Totale	**61**	**3**	**2**	**66**

Tavola 6 - Ingressi di minori nelle strutture residenziali per tipologia di struttura e tipologia dell'adozione o affidamento preadottivo

Tipologie di struttura	Tipologie di adozione o affidamento preadottivo		totale
	nazionale	internazionale	
Comunità accoglienza	82	89	171
Comunità familiare	46	34	80
Gruppo appartamento	7	10	17
Istituto per minori	30	27	57
Centro pronta accoglienza	0	2	2
n.r.	10	14	24
Totale	**175**	**176**	**351**

Bambini e adolescenti in affidamento familiare in Italia

Fonte : Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Tavola 1 - Provvedimenti di affidamento dei minori del giudice tutelare. Anni 1994-2001

Anni	Affidamento di minori *(con consenso)*
1994	1.626
1995	1.043
1996	1.039
1997	1.085
1998	1.312
1999[a]	1.259
2000	1.340
2001	1.563

(a) sono compresi i provvedimenti presso le preture fino al 01/06/99

Fonte: elaborazioni istat su dati del ministero della giustizia - Ufficio statistiche

Tavola 2 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento - Anni 1993-2003

Anni	Affidamenti familiari	Affidamenti a comunità alloggio o istituti	Totale affidamenti	% di affidamenti familiari
1993	662	1.248	1.910	34,7
1994	986	1.117	2.103	46,9
1995	857	996	1.853	46,2
1996	890	1.236	2.126	41,9
1997	922	1.293	2.215	41,6
1998	1.029	1.413	2.442	42,1
1999	1.177	1.486	2.663	44,2
2000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2001	671	1.526	2.197	30,5
2002	819	958	1.777	46,1
2003	866	727	1.593	54,4

n.d. = dato non disponibile

Fonte: Ministero della giustizia

Tavola 3 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento - Anni 2001-2003

Tribunale per i minorenni	Affidamenti familiari			Affidamenti a comunità alloggio o istituti			Totale affidamenti		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Ancona	6	11	6	16	14	21	22	25	27
Bari	17	60	57	0	72	89	17	132	146
Bologna	15	23	77	64	35	76	79	58	153
Bolzano	2	8	2	1	8	0	3	16	2
Brescia	0	14	44	2	31	63	2	45	107
Cagliari	25	21	20	11	3	46	36	24	66
Caltanissetta	0	14	7	0	24	3	0	38	10
Campobasso	2	4	1	21	21	14	23	25	15
Catania	10	0	2	0	0	0	10	0	2
Catanzaro	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Firenze	148	99	118	83	81	66	231	180	184
Genova	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L'Aquila	35	57	27	49	79	80	84	136	107
Lecce	7	19	28	182	51	16	189	70	44
Messina	5	9	6	27	6	14	32	15	20
Milano	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Napoli	0	0	0	189	35	6	189	35	6
Palermo	5	7	2	199	81	56	204	88	58
Perugia	0	2	2	13	1	1	13	3	3
Potenza	85	78	35	86	66	56	171	144	91
Reggio Calabria	12	17	12	17	11	21	29	28	33
Roma	16	12	13	3	1	0	19	13	13
Salerno	64	132	144	56	66	42	120	198	186
Sassari	47	44	34	24	18	35	71	62	69
Taranto	9	1	0	35	0	0	44	1	0
Torino	144	168	187	93	7	0	237	175	187
Trento	10	8	2	17	8	2	27	16	4
Trieste	0	0	0	338	239	20	338	239	20
Venezia	4	11	40	0	0	0	4	11	40
Totale	**671**	**819**	**866**	**1.526**	**958**	**727**	**2.197**	**1.777**	**1.593**

Fonte: Ministero della giustizia

Tavola 4 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento per area territoriale - Anni 2001-2003

Aree territoriali[a]	Affidamenti familiari			Affidamenti a comunità alloggio o istituti			Totale affidamenti			% di affidamenti familiari		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Nord	176	232	352	515	328	161	691	560	513	25,5	41,4	68,6
Centro	170	124	139	115	97	88	285	221	227	59,6	56,1	61,2
Sud	233	368	304	635	401	324	868	769	628	26,8	47,9	48,4
Isole	92	95	71	261	132	154	353	227	225	26,1	41,9	31,6
Totale	**671**	**819**	**866**	**1.526**	**958**	**727**	**2.197**	**1.777**	**1.593**	**30,5**	**46,1**	**54,4**

(a) Fanno parte dell'area del nord i Tribunali per i Minorenni di: Bologna, Bolzano, Brescia, Genova, Milano, Torino, Trento, Trieste e Venezia; del centro i Tribunali per i Minorenni di: Ancona, Firenze, Perugia e Roma; del sud i Tribunali per i Minorenni di: Bari, Campobasso, Catanzaro, L'Aquila, Lecce, Napoli, Potenza, Reggio Calabria, Salerno e Taranto; delle isole i Tribunali per i Minorenni di: Cagliari, Caltanisetta, Catania, Messina, Palermo e Sassari.

Fonte: Ministero della giustizia

Modalità di gestione e organizzazione dell'affidamento familiare nelle regioni italiane

Fonte : Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Tavola 1 - Organizzazione dei servizi per l'affidamento per regione e/o provincia autonoma

Regioni	Servizi territoriali locali	Centri distrettuali	Centri zonali	Altro
Piemonte	si	no	no	no
Valle d'Aosta	si	no	no	si (c)
Lombardia	si	si	si	no
Prov. Trento	si	no	no	si (b)
Prov. Bolzano	si	no	no	no
Veneto	si	no	no	no
Friuli-Venezia Giulia	si	no	no	no
Liguria	si	no	no	no
Emilia-Romagna	si	no	no	no
Toscana	si	si	no	no
Umbria	si	no	no	no
Marche	si	no	no	si (a)
Lazio	si	no	no	no
Abruzzo	si	no	no	no
Molise	si	no	no	no
Campania	si	no	no	no
Puglia	si	no	no	no
Basilicata	si	no	no	no
Calabria	si	no	no	no
Sicilia	si	si	no	no
Sardegna	si	no	no	no
Totale regioni 'si'	**21**	**3**	**1**	**3**
Totale regioni 'no'	**0**	**18**	**20**	**18**

n.d. = non disponibile

(a) Equipe integrativa d'ambito

(b) Gruppo tecnico provinciale per l'affidamento

(c) Ufficio Centrale

Tavola 2 - Presenza nella regione e/o provincia autonoma di centri affido

Regioni	Presenza centri affido
Piemonte[(b)]	si
Valle d'Aosta[(b)]	si
Lombardia	no
Prov. Trento[(b)]	si
Prov. Bolzano	no
Veneto	si
Friuli-Venezia Giulia	si
Liguria	no
Emilia-Romagna	no
Toscana[(a)]	si
Umbria	no
Marche	no
Lazio [(b)]	si
Abruzzo	no
Molise	no
Campania	no
Puglia	no
Basilicata[(d)]	si
Calabria	no
Sicilia	si
Sardegna[(c)]	si
Totale regioni 'si'	**10**
Totale regioni 'no'	**11**

n.d. = non disponibile

(a) Sono presenti 24 centri affido

(b) E' presente 1 centro affido

(c) Sono presenti 6 centri affidi a: Carbonia, Dolianova, Nuoro, Oristano, San gavino e Sassari

(d) Sono presenti 9 centri affidi a: Salandra, Matera, Bernalda, policoro, Rionero in Vulture e Potenza

Tavola 3 - Modalità di gestione dei servizi per l'affidamento per regione e/o provincia autonoma

Regioni	Consorzio di comuni	Azienda sanitaria	Centro regionale	Centro provinciale	Altro	
					comuni	ambiti territoriali sociali
Piemonte	no	no	no	no	no	si
Valle d'Aosta	no	no	no	no	no	si
Lombardia	si	si	no	no	si	no
Prov. Trento	no	no	no	no	si	no
Prov. Bolzano	no	no	no	no	no	si
Veneto	si	si	no	no	no	no
Friuli-Venezia Giulia	no	no	no	no	no	si
Liguria	no	no	no	no	si	no
Emilia-Romagna	si	si	no	no	si	no
Toscana	no	no	no	no	si	no
Umbria[(a)]	no	no	no	no	no	no
Marche	si	no	no	no	no	si
Lazio	si	si	no	no	no	no
Abruzzo	no	no	no	no	no	si
Molise	no	si	no	no	si	no
Campania	no	no	no	no	no	si
Puglia	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Basilicata	no	no	no	no	si	no
Calabria	no	si	no	no	si	no
Sicilia	si	si	no	no	no	no
Sardegna	no	no	no	no	no	si
Totale regioni 'si'	**6**	**7**	**-**	**-**	**8**	**8**
Totale regioni 'no'	**14**	**13**	**20**	**20**	**12**	**12**

n.d. = non disponibile

n.r. = non risposta

(a) La modalità di gestione è in via di definizione

Tavola 4 - Sistema di rilevazione degli affidamenti familiari consensuali nella regione e/o provincia autonoma

Regioni	Sistema di rilevazione [a]
Piemonte	si
Valle d'Aosta	si
Lombardia	si
Prov. Trento	si
Prov. Bolzano	si
Veneto	si
Friuli-Venezia Giulia	si
Liguria	no
Emilia-Romagna	si
Toscana	si
Umbria[b]	no
Marche	no
Lazio	no
Abruzzo	si
Molise	no
Campania	no
Puglia	no
Basilicata	si
Calabria	si
Sicilia	si
Sardegna	no
Totale regioni 'si'	**13**
Totale regioni 'no'	**8**

n.d. = non disponibile

(a) Toscana, Lombardia, Veneto, Prov. di Bolzano, Prov. di Trento, Sicilia, Calabria, Emilia-Romagna Valle d'Aosta e Basilicata hanno un tipo di rilevazione annuale. Il Friuli-Venezia Giulia ha il sistema informativo. Il Piemonte ha una rilevazione annuale e sistema informativo.

(b) Attualmente è in via di discussione l'eventuale sistema di rilevazione

Tavola 5 - Numero di affidamenti consensuali extrafamiliari e intrafamiliari - Anni 2001, 2002 e 2003

	2001			2002			2003		
Regioni	extrafamiliari	intrafamiliari	totale	extrafamiliari	intrafamiliari	totale	extrafamiliari	intrafamiliari	totale
Piemonte	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.	n.r.
Valle d'Aosta	1	1	2	1	1	2	1	1	2
Lombardia	290	215	505	291	213	504	-	-	-
Prov. Trento	71	60	131	72	57	129	-	-	-
Prov. Bolzano	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	-	-	204	-	-	169	-	-	192
Friuli-Venezia Giulia	0	196	196	0	246	246	0	201	201
Liguria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Emilia-Romagna	494	n.r.	494	685	n.r.	685	-	-	-
Toscana	-	-	398	-	-	390	-	-	-
Umbria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Marche	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lazio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Abruzzo	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Molise	0	1	1	1	1	2	1	12	13
Campania	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Puglia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Basilicata[b]	294	136	430	234	105	339	273	123	396
Calabria	87	251	338	103	197	300	88	219	307
Sicilia [a]	-	-	-	1.527	535	2.062	1.409	532	1.941
Sardegna	-	-	-	-	-	-	-	-	-

n.r. = non risposta

(a) I dati relativi al 2003 sono riferiti al 1° semestre

(b) I dati relativi agli affidamenti consensuali extrafamiliari sono riferiti solo ad istituti

Tavola 6 - Attività normativa e di indirizzo per l'attuazione della legge 149/01 per regione e/o provincia autonoma

Regioni	Proposte disegni di legge e/o approvazione atti normativi specifici per la legge	Approvazione regolamenti, circolari o altri atti interni finalizzati all'attuazione delle norme di legge	Approvazione linee guida o atti di indirizzo su tematiche inerenti la legge	Promozione e/o sottoscrizioni di accordi, protocolli d'intesa, convenzioni con altri soggetti che hanno fra le proprie finalità l'attuazione della legge
Piemonte	si	si	si	si
Valle d'Aosta	si	no	no	si
Lombardia	no	si	si	no
Prov. Trento	no	no	no	si
Prov. Bolzano	no	no	no	no
Veneto	si	si	si	si
Friuli-Venezia Giulia	no	si	si	no
Liguria	no	no	no	no
Emilia-Romagna	no	si	si	si
Toscana	no	si	si	no
Umbria	no	no	si	no
Marche	no	no	si	no
Lazio	si	si	no	si
Abruzzo	no	no	si	no
Molise	no	no	no	no
Campania	no	no	no	no
Puglia	no	no	si	si
Basilicata	no	si	si	no
Calabria	no	no	no	no
Sicilia	no	si	si	no
Sardegna	no	no	no	no
Totale regioni 'si'	**4**	**9**	**12**	**7**
Totale regioni 'no'	**17**	**12**	**9**	**14**

n.d. = non disponibile

Verso la deistituzionalizzazione: bambini e adolescenti negli istituti per minori in Italia

Fonte : Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Tavola 1 - Istituti per minori per regione e ripartizione territoriale. Al 30/06/2003

Regioni	Strutture	
Ripartizioni territoriali	v.a.	% del totale
Piemonte	0	0,0
Valle d'Aosta	0	0,0
Lombardia	8	4,0
Trentino-Alto Adige	0	0,0
Veneto	10	5,0
Friuli-Venezia Giulia	1	0,5
Liguria	0	0,0
Emilia-Romagna	0	0,0
Toscana	0	0,0
Umbria	4	2,0
Marche	4	2,0
Lazio	15	7,4
Abruzzo	6	3,0
Molise	0	0,0
Campania	28	13,9
Puglia	35	15,3
Basilicata	6	3,0
Calabria	30	14,4
Sicilia	63	27,2
Sardegna	5	2,5
Italia nord-occidentale	8	4,0
Italia nord-orientale	11	5,4
Italia centrale	23	11,4
Italia meridionale	105	49,5
Italia insulare	68	29,7
ITALIA	**215**	**100,0**

Tavola 2 - Posti disponibili in servizio residenziale negli istituti per minori per regione e ripartizione territoriale - Al 30/06/2003

Regioni	Posti	
Ripartizioni territoriali	v.a.	% del totale
Piemonte	-	-
Valle d'Aosta	-	-
Lombardia	256	4,2
Trentino-Alto Adige	-	-
Veneto	235	3,9
Friuli-Venezia Giulia	25	0,4
Liguria	-	-
Emilia-Romagna	-	-
Toscana	-	-
Umbria	192	3,2
Marche	55	0,9
Lazio	455	7,5
Abruzzo	165	2,7
Molise	-	-
Campania	1.155	19,0
Puglia	754	12,4
Basilicata	247	4,1
Calabria	619	10,2
Sicilia	1.836	30,2
Sardegna	87	1,4
Italia nord-occidentale	256	4,2
Italia nord-orientale	260	4,3
Italia centrale	702	11,5
Italia meridionale	2.940	48,3
Italia insulare	1.923	31,6
ITALIA	**6.081**	**100,0**

Tavola 3 - Istituti per minori secondo l'eventuale previsione di un piano di riorganizzazione per regione - Al 30/06/2003

Regioni	Piano di riorganizzazione previsto			
Ripartizioni territoriali	si	no	n.r.	Totale
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	8	0	0	8
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	8	2	0	10
Friuli-Venezia Giulia	1	0	0	1
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	1	3	0	4
Marche	3	1	0	4
Lazio	13	2	0	15
Abruzzo	6	-	0	6
Molise	-	-	-	-
Campania	20	8	0	28
Puglia	25	9	1	35
Basilicata	3	3	0	6
Calabria	24	5	1	30
Sicilia	50	13	0	63
Sardegna	5	0	0	5
Italia nord-occidentale	8	0	0	8
Italia nord-orientale	9	2	0	11
Italia centrale	17	6	0	23
Italia meridionale	78	25	2	105
Italia insulare	55	13	0	68
ITALIA	**167**	**46**	**2**	**215**

Tavola 4 - Istituti per minori secondo il motivo della non previsione di un piano di riorganizzazione - Al 30/06/2003

Riconversione non prevista perché:	v.a.
E' prematuro	13
Si spera in una proroga	7
E' previsto l'esaurimento delle accoglienze	6
E' prevista la chiusura dell'istituto	3
E' prevista la chiusura dell'istituto ed una riconversione	5
Altro	9
n.r.	3
Totale	**46**

Tavola 5 - Istituti per minori che hanno previsto un piano di riorganizzazione secondo il tipo di azione prevista. Al 30/06/2003 *(risposte multiple)*

Azioni	v.a.	%[a]
Creazioni di comunità familiari	81	48,5
Creazioni di altre tipologie di comunità	65	38,9
di cui:		
comunità alloggio	*33*	*50,8*
madri e bambini	*6*	*9,2*
comunità educative	*16*	*24,6*
altro	*10*	*15,4*
Azioni sul territorio di sensibilizzazione all'affidamento familiare	16	9,6
Collaborazione con gli enti locali per la promozione dell'affidamento familiare	13	7,8
Collaborazione con gli enti locali per la realizzazione dell'affidamento familiare	16	9,6
Altro	42	25,1
n.r.	*45*	*26,9*

(a) La percentuale è calcolata sulla base del numero di istituti che hanno previsto un piano di riorganizzazione

Tavola 6 - Istituti per minori secondo l'eventuale esistenza di un finanziamento per la riorganizzazione dell'Istituto per regione - Al 30/06/2003

Regioni	Finanziamento previsto			
Ripartizioni territoriali	si	no	n.r.	Totale
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	1	7	0	8
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	6	2	0	8
Friuli-Venezia Giulia	1	0	0	1
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	0	1	0	1
Marche	1	2	0	3
Lazio	9	4	0	13
Abruzzo	1	3	2	6
Molise	-	-	-	-
Campania	2	18	0	20
Puglia	2	23	0	25
Basilicata	0	3	0	3
Calabria	0	20	2	24
Sicilia	18	30	2	50
Sardegna	2	3	0	5
Italia nord-occidentale	1	7	0	8
Italia nord-orientale	7	2	0	9
Italia centrale	10	7	0	17
Italia meridionale	5	67	4	78
Italia insulare	20	33	2	55
ITALIA	**45**	**116**	**6**	**167**

Tavola 7 - Istituti per minori secondo le maggiori difficoltà riscontrate nella riconversione - Al 30/06/2003 *(risposte multiple)*

Difficoltà	v.a.	%[(a)]
Scarsità di risorse finanziarie	104	62,3
Reperire finanziamenti	67	40,1
Interazione con le amministrazioni	27	16,2
Individuazione delle azioni da adottare	14	8,4
Impedimenti strutturali	14	8,4
Mancanza di linee guida	12	7,2
Individuazione delle professionalità da utilizzare	9	5,4
Altro	11	6,6
n.r.	*11*	*6,6*

(a) La percentuale è calcolata sulla base del numero di istituti che hanno previsto un piano di riorganizzazione

Tavola 8 - Minori in totale, stranieri e portatori di handicap presenti negli istituti per minori per regione e ripartizione territoriale - Al 30/06/2003

Regioni	Totale minori		*di cui stranieri*		*di cui portatori di handicap*	
Ripartizioni territoriali	v.a.	% del totale	*v.a.*	*% del totale*	*v.a.*	*% del totale*
Piemonte	-	-	-	-	-	
Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	
Lombardia	190	7,2	*89*	*46,8*	*1*	*0,5*
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	-	-
Veneto	140	5,3	*35*	*25,0*	*26*	*18,6*
Friuli-Venezia Giulia	13	0,5	*2*	*15,4*	*3*	*23,1*
Liguria	-	-	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-	-	-
Umbria	90	3,4	*28*	*31,1*	*1*	*1,1*
Marche	41	1,6	*4*	*9,8*	*0*	*0,0*
Lazio	279	10,6	*149*	*53,4*	*12*	*4,3*
Abruzzo	91	3,5	*5*	*5,5*	*18*	*19,8*
Molise	-	-	-	-	-	-
Campania	500	19,0	*19*	*3,8*	*19*	*3,8*
Puglia	381	14,5	*81*	*21,3*	*29*	*7,6*
Basilicata	63	2,4	*18*	*28,6*	*8*	*12,7*
Calabria	246	9,4	*1*	*0,4*	*16*	*6,5*
Sicilia	547	20,5	*20*	*3,7*	*46*	*8,4*
Sardegna	52	2,0	*1*	*1,9*	*6*	*11,5*
Italia nord-occidentale	190	7,2	*89*	*46,8*	*1*	*0,5*
Italia nord-orientale	153	5,8	*37*	*24,2*	*29*	*19,0*
Italia centrale	410	15,6	*181*	*44,1*	*13*	*3,2*
Italia meridionale	1.281	48,8	*124*	*9,7*	*90*	*7,0*
Italia insulare	599	22,5	*21*	*3,5*	*52*	*8,7*
ITALIA	**2.633**	**100,0**	***452***	***17,2***	***185***	***7,0***

Tavola 9 - Minori presenti negli istituti secondo la cittadinanza. Al 30/06/2003

Cittadinanza	Totale	
	v.a.	%
Italiani	2.121	82,4
Stranieri	452	17,6
n.r.	*60*	
se stranieri		
comunitari	*7*	*1,5*
extra-comunitari	*445*	*98,5*
di cui		
Albania	*129*	*30,3*
Ex-Jugoslavia	*35*	*8,2*
Nord-Africa	*47*	*11,0*
Altre Africa	*78*	*18,3*
Sud-America	*55*	*12,9*
Asia	*22*	*5,2*
Altro	*60*	*14,1*
n.r.	*19*	-
Totale	**2.633**	**100,0**
di cui nomadi	*54*	*2,1*

Tavola 10 - Minori portatori di handicap presenti negli istituti per minori per tipo di handicap - Al 30/06/2003

Tipo di handicap	Minori	
	v.a.	%
Solo Fisico	23	12,6
Solo Psichico	129	70,9
Solo Sensoriale	8	4,4
Plurimo	20	12,1
n.i.	*3*	-
Totale	**185**	**100,0**

n.i. = non indicato

Tavola 11 - Minori presenti negli istituti per minori secondo la durata della permanenza. Al 30/06/2003

Permanenza	Totale		*di cui stranieri*		*di cui portatori di handicap*	
	v.a.	%	*v.a.*	*%*	*v.a.*	*%*
Meno di un anno	762	30,0	*152*	*34,6*	*43*	*23,4*
Da 1 a meno di 2	440	17,3	*78*	*17,8*	*25*	*13,6*
Da 2 a meno di 3	382	15,0	*77*	*17,5*	*26*	*14,1*
Da 3 a meno di 4	321	12,6	*68*	*15,5*	*31*	*16,8*
Da 4 a meno di 5	232	9,1	*28*	*6,4*	*21*	*11,4*
Da 5 a meno di 6	133	5,2	*13*	*3,0*	*9*	*4,9*
Da 6 a meno di 7	101	4,0	*12*	*2,7*	*10*	*5,4*
Da 7 a meno di 8	54	2,1	*4*	*0,9*	*6*	*3,3*
Da 8 a meno di 9	40	1,6	*5*	*1,1*	*3*	*1,6*
Da 9 a meno di 10	16	0,6	*1*	*0,2*	*2*	*1,1*
Più di 10 anni	60	2,4	*1*	*0,2*	*8*	*4,3*
n.i.	92	-	*13*	-	*1*	-
Totale	**2.633**	**100,0**	***452***	***100,0***	***185***	***100,0***
Permanenza media al 30/06	*2,9 anni*		*2,3 anni*		*3,4 anni*	

Tavola 12 - Numero medio di minori presenti negli istituti per minori, minori presenti per 100 posti disponibili e tassi per 10.000 residenti della stessa età per regione e ripartizione territoriale - Al 30/06/2003

Regioni Ripartizioni territoriali	N° medio posti per struttura	N° medio minori per struttura	Minori presenti per 100 posti in servizio residenziale	Minori in Istituto per 10.000 res. della stessa età
Piemonte	-	-	-	-
Valle d'Aosta	-	-	-	-
Lombardia	32	24	74	1,3
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-
Veneto	24	14	60	1,9
Friuli-Venezia Giulia	25	13	52	0,8
Liguria	-	-	-	-
Emilia-Romagna	-	-	-	-
Toscana	-	-	-	-
Umbria	48	23	47	7,3
Marche	14	10	75	1,7
Lazio	30	19	61	3,2
Abruzzo	28	15	55	4,2
Molise	-	-	-	-
Campania	41	18	43	3,8
Puglia	22	11	51	4,6
Basilicata	41	11	26	5,4
Calabria	21	8	40	5,9
Sicilia	29	9	30	5,1
Sardegna	17	10	60	1,8
Italia nord-occidentale	32	24	74	1,3
Italia nord-orientale	24	14	59	1,7
Italia centrale	31	18	58	3,3
Italia meridionale	28	12	44	4,4
Italia insulare	28	9	31	4,4
ITALIA	**28**	**12**	**43**	**3,4**

Tavola 13 - Minori presenti negli Istituti per provenienza al momento dell'ingresso in Istituto - Al 30/06/2003

Provenienza	v.a.	%
Dai genitori	2.021	77,5
Da altri parenti	103	3,9
Da famiglia adottiva	4	0,2
Da famiglia affidataria	35	1,3
Da altro istituto	189	7,2
Da comunità familiare	33	1,3
Da comunità di pronto accoglimento	64	2,5
Da comunità educativa	20	0,8
Da comunità gestante madre con figlio	29	1,1
Altro	110	4,2
n.r.	25	-
Totale	**2.633**	**100,0**

Tavola 14 - Minori presenti negli istituti per minori secondo il motivo prevalente dell'inserimento e sesso - Al 30/06/2003

Motivi	Maschi		Femmine			Totale	
	v.a	%	v.a	%	*n.r.*	v.a	%
Problemi economici della famiglia	443	52,2	406	47,8	*12*	861	33,0
Problemi di condotta dei genitori	132	42,6	178	57,4	*3*	313	12,0
Crisi delle relazioni familiari	107	48,6	113	51,4	*2*	222	8,5
Maltrattamento o incuria	69	53,1	61	46,9	*2*	132	5,1
Problemi lavorativi dei genitori	54	44,3	68	55,7	*0*	122	4,7
Problemi giudiziari dei genitori	58	49,6	59	50,4	*0*	117	4,5
Problemi relazionali con la famiglia	40	35,4	73	64,6	*2*	115	4,4
Minore orfano di uno o entrambi i genitori	36	39,1	56	60,9	*1*	93	3,6
Profugo-clandestino	66	73,3	24	26,7	*0*	90	3,4
Problemi abitativi della famiglia	34	48,6	36	51,4	*0*	70	2,7
Problemi scolastici	39	60,0	26	40,0	*3*	68	2,6
Violenza sessuale sul minore	16	25,0	48	75,0	*0*	64	2,5
Stato di abbandono	26	54,2	22	45,8	*0*	48	1,8
Problemi comportamentali del minore	16	59,3	11	40,7	*1*	28	1,1
Problemi sanitari	14	63,6	8	36,4	*2*	24	0,9
Altro	136	55,7	108	44,3	*1*	245	9,4
n.r.	*2*	100,0	*0*	0,0	*19*	*21*	-
Totale	**1.288**	**49,8**	**1.297**	**50,2**	**48**	**2.633**	**100,0**