

Tavola 14 - Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali secondo la classe d'età per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti accolti						Totale
	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	non indicato	
Piemonte	6,9	8,1	19,4	27,5	38,2	0,0	100,0
Valle d'Aosta	12,5	6,3	18,8	18,8	43,8	0,0	100,0
Lombardia	12,6	9,8	19,2	24,8	33,6	0,0	100,0
Provincia Bolzano	0,7	3,0	11,2	35,1	50,0	0,0	100,0
Veneto	4,0	5,9	15,1	23,4	51,6	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	2,4	3,1	7,7	10,8	75,7	0,2	100,0
Liguria	2,7	2,7	22,3	29,7	40,6	2,0	100,0
Emilia-Romagna	8,2	8,1	15,5	22,3	45,8	0,0	100,0
Marche	7,5	9,5	16,2	18,2	48,6	0,0	100,0
Lazio	5,0	6,4	14,4	16,7	57,4	0,0	100,0
Campania	7,5	9,0	22,3	27,3	33,9	0,0	100,0
Puglia	2,9	6,5	23,0	28,6	38,4	0,7	100,0
Basilicata	4,5	7,7	17,3	21,2	38,5	10,9	100,0

La diffusa e crescente presenza di bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali è frutto, anzitutto, dell'alto numero di minori stranieri non accompagnati che in queste strutture trovano accoglienza. Osservando le incidenze di minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri accolti si riscontrano in 10 Regioni su 14 che hanno fornito il dato un valore superiore al 50%, ovvero almeno 1 bambino straniero su 2 risulta non accompagnato. In alcune realtà questa incidenza sale fino a rappresentare la totalità dei minori stranieri accolti nelle strutture residenziali presenti sul territorio.

Tavola 15 - Percentuale di minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri nei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	% minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri
Piemonte	57,3
Valle d'Aosta	100,0
Provincia Trento	100,0
Veneto	59,0
Friuli Venezia Giulia	92,3
Liguria	32,6
Emilia-Romagna	38,5
Marche	58,0
Umbria	19,6
Lazio	78,9
Molise	0,0
Campania	54,1
Puglia	66,0
Basilicata	100,0

In merito alla provenienza dei bambini al momento dell'ingresso nella struttura, i dati a disposizione indicano importanti livelli di mobilità. Sebbene la modalità prevalente in tutte le Regioni e Province autonome sia quella dell'inserimento del bambino nelle strutture della propria regione, quote significative di provenienze da fuori regione si segnalano in particolar modo per il Lazio (36%) e la Provincia di Trento (32%), come anche, benché su valori inferiori per la Basilicata (25%), il Veneto (20,9%) e il Piemonte (18,2%).

Tavola 16 - Bambini e adolescenti accolti secondo la provenienza al momento dell'inserimento nell'attuale servizio residenziale per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Bambini e adolescenti accolti					
Regioni e Province autonome	provenienti dalla regione	provenienti da fuori regione	non indicato	totale	
Piemonte	78,7	18,2	3,1	100,0	
Valle d'Aosta	93,8	6,3	0,0	100,0	
Lombardia	78,3	4,7	17,0	100,0	
Provincia Trento	68,0	32,0	0,0	100,0	
Veneto	72,3	20,9	6,8	100,0	
Liguria	91,6	7,2	1,2	100,0	
Emilia-Romagna	69,6	8,3	22,1	100,0	
Marche	87,2	12,8	0,0	100,0	
Lazio	64,0	36,0	0,0	100,0	
Molise	77,6	12,1	10,3	100,0	
Campania	100,0	0,0	0,0	100,0	
Puglia	83,9	12,5	3,6	100,0	
Basilicata	70,5	25,0	4,5	100,0	

Allargando lo sguardo all'intero fenomeno dei bambini e degli adolescenti complessivamente considerato, alcune delle informazioni sin qui presentate distintamente per l'affidamento familiare e per l'accoglienza possono fornire in chiave comparativa ulteriori elementi di riflessione. Tali informazioni comuni riguardano: le classi di età¹⁶ dei bambini, il loro genere¹⁷, la loro cittadinanza¹⁸ e la presenza tra i minori stranieri dei minori stranieri non accompagnati¹⁹.

Sono le fasce estreme di età, ovvero quella dei bambini particolarmente piccoli di 0-2 anni e quella dei bambini a ridosso della maggiore età di 15-17 anni – fascia quest'ultima prevalente, come osservato in precedenza sia nell'ambito dell'affidamento che nell'ambito della accoglienza nei servizi residenziali – a presentare una più alta incidenza di ricorso all'inserimento nei servizi residenziali piuttosto che all'affidamento familiare, rispettivamente il 60% degli 0-2 anni e il 58% dei 15-17 anni. Se per la fascia 15-17 anni l'inserimento in comunità rappresenta spesso il solo intervento esperibile o comunque il più adeguato a rispondere alle problematiche da affrontare, per la fascia 0-2 anni tale incidenza rappresenta un elemento di criticità sul quale è necessario porre attenzione.

¹⁶ Confronto omogeneo su 11 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Campania, Puglia, Basilicata.

¹⁷ Confronto omogeneo su 11 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Puglia, Basilicata.

¹⁸ Confronto omogeneo su 13 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Molise, Campania, Puglia, Basilicata.

¹⁹ Confronto omogeneo su 8 Regioni su 21: Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Campania, Puglia, Basilicata.

Tavola 17 - Minori fuori famiglia: distribuzione secondo affidamento e servizi residenziali delle classi di età, del genere, della cittadinanza - Al 31/12/2007

	Minori fuori famiglia		totale
	% in affidamento	% nei servizi residenziali	
Classe di età			
0-2 anni	39,8	60,2	100,0
3-5 anni	57,6	42,4	100,0
6-10 anni	58,7	41,3	100,0
11-14 anni	53,2	46,8	100,0
15-17 anni	41,4	58,6	100,0
Genere			
maschio	49,5	50,5	100,0
femmina	56,7	43,3	100,0
Cittadinanza			
italiani	54,6	45,4	100,0
stranieri	37,6	62,4	100,0
stranieri non accompagnati	6,5	93,5	100,0

Al riguardo è però necessario annotare che esistono già a oggi Regioni che hanno posto una specifica attenzione al tema: l'incidenza di bambini di 0-2 anni in affidamento familiare sul totale dei bambini della stessa età allontanati dalla propria famiglia è dell'88% nella Provincia di Bolzano, del 53% in Puglia e in Veneto, del 52% in Piemonte, Regioni nelle quali l'inserimento in struttura residenziale per i minori in questa fascia di età risulta contenuto.

In merito al genere dei bambini fuori famiglia si segnala un'equa distribuzione dei maschi tra affidamento e servizi residenziali a fronte di una prevalenza di femmine nell'affidamento familiare, con entrambe le distribuzioni di accoglienza, dunque sia quella maschile che quella femminile, che presentano una forte variabilità regionale. Il fenomeno maschile è certamente da mettere in relazione all'accoglienza dei minori stranieri, prevalentemente maschi accolti nei servizi residenziali. La presenza straniera si distribuisce, infatti, per il 62% dei bambini stranieri in accoglienza nei servizi residenziali e per il restante 38% nell'affidamento familiare, fenomeno che si inverte solo in Piemonte e Valle d'Aosta in cui prevale tra i bambini stranieri il collocamento in affidamento familiare. Ancor più marcata e senza eccezioni è l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che risultano per il 94% inseriti nelle strutture residenziali e per il restante 6% collocati in affidamento familiare.

I dati dell'accoglienza dei minori stranieri risultano ancor più eloquenti se confrontati con quanto accade ai coetanei italiani, che viceversa sperimentano più frequentemente (55% del totale) un'esperienza di accoglienza in affidamento familiare, e permettono di concludere che la "tenuta" del numero di accoglienze nei servizi residenziali nel periodo 1998-2007, già evidenziata nel precedente paragrafo, è ascrivibile *in primis* alla fortissima crescita dell'accoglienza in questi servizi dei bambini stranieri.

2. Un approfondimento sul processo di deistituzionalizzazione

Come è noto la legge 149/2001 prevede che laddove non sia possibile per il minore crescere nella propria famiglia di origine e debba dunque essere disposto temporaneamente un allontanamento da essa, le misure da attivare devono *in primis* contemplare la possibilità di accoglienza presso una famiglia affidataria e solo in seconda istanza l'inserimento in una comunità residenziale, preferibilmente di tipo familiare. Parallelamente, la stessa legge fissa su tali presupposti, modalità e tempi (entro il 31 dicembre 2006) del processo di deistituzionalizzazione che si concretizza nella chiusura di quella particolare tipologia di servizi residenziali per minori denominati "istituti per

minori”, e intesi, in forma residuale rispetto alle altre tipologie di servizi residenziali esistenti sul territorio, quali strutture socioeducative residenziali di tipo assistenziale di grosse dimensioni, ovvero che accolgono un elevato numero di minori, le cui prestazioni sono in prevalenza educative, ricreative e di assistenza tutelare.

Nel corso degli anni il Centro nazionale ha dedicato una specifica attenzione al processo di chiusura degli istituti per minori promuovendo azioni di monitoraggio del fenomeno sul territorio nazionale. Stando ai primi dati disponibili sul tema, il processo di chiusura e/o riconversione degli istituti per minori poteva dirsi in qualche misura già avviato prima dell’avvento della legge 149/2001: al 31 dicembre 1999, gli istituti per minori in Italia, risultano essere 475, con un’accoglienza pari a 10.626 minori ospitati, a distanza di un anno, ovvero al 31 dicembre 2000 il numero di istituti per minori presenti sul territorio nazionale è calato a 359 unità e conseguentemente i minori accolti si sono ridotti a 7.575. Sulla base della cifra del fenomeno e al fine di monitorare gli obiettivi della legge, il Centro nazionale ha realizzato una specifica indagine censuaria di livello nazionale nel corso del 2004, precisando e integrando l’indirizzario anagrafico degli Istituti per minori fornito dall’ISTAT con le informazioni e gli aggiornamenti derivanti dalle Regioni e Province autonome. Tale azione di ricerca ha messo in evidenza che il processo di deistituzionalizzazione ha trovato nuovo impulso nel mandato della legge, al punto che, al 30 giugno 2003, il numero di istituti per minori si è ulteriormente assottigliato (215 strutture), e così anche la loro accoglienza (2.663 minori).

Tra i molti elementi di interesse emersi da questa attività di ricerca se ne segnalano in questa sede almeno due, il primo sufficientemente noto, il secondo decisamente meno. Il primo elemento di conoscenza riguarda la distribuzione territoriale degli istituti per minori, concentrati quasi esclusivamente nelle regioni del Sud e delle Isole (Campania (28), Calabria (30), Puglia (35), Sicilia (63); il secondo è relativo invece alla relativa bassa presenza di minori accolti in tali strutture proprio in alcune delle principali regioni di diffusione delle stesse: a fronte di una media nazionale di 12,2 minori accolti per istituto per minori, se ne contano 8,6 in Calabria e 8,2 in Sicilia.

Successivamente e al fine di un più tempestivo e aggiornato monitoraggio della chiusura e/o trasformazione degli istituti per minori, i 215 istituti per minori ancora attivi sul territorio sono stati ricontattati telefonicamente a più riprese. Le occasioni di indagine telefonica sono state realizzate per fare il punto al novembre del 2006, all’approssimarsi dunque della scadenza fissata dalla legge, e successivamente per verificare il completamento del percorso per tutte quelle strutture che hanno per così dire “sforato” tale scadenza, con contatti avvenuti al 31 maggio del 2007, al 31 gennaio del 2008, e infine al 31 marzo 2009.

Gli esiti di questi sondaggi telefonici sono testimoniati, in termini di strutture e minori ospiti, nella tavola sottostante e raccontano di un processo di deistituzionalizzazione che può dirsi, almeno formalmente, concluso.

Tavola 18 - Istituti per minori e minori ospiti. Italia

	Strutture	Minori ospiti
31 dicembre 1999 ^(a)	475	10.626
31 dicembre 2000 ^(a)	359	7.575
30 giugno 2003 ^(b)	215	2.633
30 novembre 2006 ^(b)	52	355
31 maggio 2007 ^(b)	20	137
31 gennaio 2008 ^(b)	14	48
31 marzo 2009 ^(b)	3	15

Fonti: (a) ISTAT; (b) Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza

In conclusione e in sintesi, il lungo processo di deistituzionalizzazione può dirsi caratterizzato per: una progressiva e costante tendenza alla riduzione nel tempo della diffusione degli istituti per minori sul territorio, tendenza che era già avviata prima dell'avvento della 149/2001 ma che nella legge ha trovato nuovo stimolo e impulso; una marcata concentrazione del fenomeno residuo nelle aree del Sud e delle Isole; una forte riduzione dell'accoglienza se non proprio uno svuotamento delle strutture nell'attesa della riconversione e trasformazione delle stesse in altra tipologia di accoglienza.

Detto ciò, resta almeno in parte da verificare, come da più parti e a più riprese sottolineato, quanto le riconversioni siano effettive e non mascherino invece realtà di accoglienza che rischiano di essere riassimilate a istituti per minori – con più di un'unità di accoglienza nello stesso edificio, divisione fittizia degli spazi, più comunità che fanno le stesse attività nello stesso luogo –, dando dunque piena attuazione al diritto del bambino di crescere in un ambiente idoneo al suo sviluppo psicofisico e relazionale.

3. I modelli di raccolta delle informazioni sull'affidamento familiare, sui servizi residenziali e sull'adozione nazionale e internazionale

I dati e le informazioni sui bambini e gli adolescenti in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali che abbiamo sin qui illustrato derivano, come già evidenziato nella premessa del capitolo, dalle raccolte dati attivate nelle diverse realtà regionali. In questo paragrafo, allargando il più possibile lo sguardo, si proverà a fare il punto sui sistemi di raccolta dati in ambito pubblico e privato in materia, distintamente, di affidamento familiare, di servizi residenziali, di adozione nazionale e internazionale.

In ambito pubblico sono stati coinvolti i referenti delle Regioni e delle Province Autonome, dell'ISTAT, dell'ANCI, mentre in ambito privato sono stati coinvolti alcuni soggetti significativi sul tema quali il CNM, il CNCA, il Cismai, l'ANFAA, l'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, l'associazione Save the children, la Caritas. A queste si aggiunge il Coordinamento nazionale dei servizi per l'affido che raccoglie esperienze miste pubblico/privato.

Le interviste realizzate con tutti i soggetti a vario titolo competenti sui dati dei fuori famiglia sono state condotte sulla base di una traccia semistrutturata approntata dal Centro nazionale in condivisione con i referenti designati da Regioni e Province autonome, che ha teso a indagare: l'esistenza e la diffusione dei sistemi di raccolta dati, la periodicità della stessa raccolta, i soggetti che gestiscono le fasi operative, i soggetti detentori dei dati elementari, il supporto sul quale sono collezionati i dati, la tipologia dei dati trattati, le forme di diffusione e pubblicizzazione dei risultati, i collegamenti tra diversi sistemi di raccolta dati, l'eventuale possibilità di seguire il percorso del minore all'interno del circuito dell'accoglienza.

Operativamente le interviste, che hanno coinvolto un considerevole numero di soggetti, sono state condotte da personale statistico del Centro nazionale tra il febbraio e il giugno 2009, perlopiù presso le sedi dei soggetti coinvolti.

3.1 I SISTEMI DI RACCOLTA DATI SULL'AFFIDAMENTO FAMILIARE

È la raccolta periodica dei dati la modalità prevalente tra le Regioni e Province autonome sul tema dell'affidamento familiare. 14 Regioni e le 2 Province autonome dichiarano di possedere un sistema di raccolta dati che garantisce continuità informativa nel tempo e che testimonia dunque dell'impegno e dell'attenzione che tali amministrazioni hanno riposto nel documentare il fenomeno.

Tipologia di raccolta dati	Regioni e Province autonome
Nessuna raccolta	Abruzzo, Calabria, Lazio, Sardegna
Indagine <i>ad hoc</i> , svolta <i>una tantum</i>	Liguria
Periodica	Basilicata, Bolzano, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto

Dalla ricognizione effettuata sono emerse naturalmente anche situazioni diversamente connotate: in Liguria l'informazione sull'affidamento deriva da un'indagine *ad hoc* che per sua natura non fornisce garanzie di un flusso futuro di informazione; analogo il discorso per il Lazio i cui dati sono stati messi a disposizione attraverso una ricognizione *una tantum* non standardizzata negli strumenti e nelle modalità di rilevazione e che dunque oltre a fornire indicazioni di massima sulla dimensione e sulle caratteristiche dell'affidamento non garantisce, a sua volta, continuità nel tempo. Le situazioni più problematiche, però, riguardano la Sardegna — che non disponendo di un vero e proprio sistema di raccolta dati ha potuto fornire solo la cifra assoluta dei bambini in affidamento familiare, peraltro riferita a una parzialità del territorio regionale — e le Regioni meridionali di Abruzzo e Calabria — nelle quali non risulta attivo alcun sistema di raccolta dati.

Escludendo per i sopracitati motivi il Lazio, l'Abruzzo, la Calabria e la Sardegna proviamo a ragionare sulle restanti 17 Regioni e Province autonome in merito alle caratteristiche salienti dei sistemi di raccolta dati attivi.

Elemento comune e trasversale alle esperienze regionali è il protagonismo delle stesse amministrazioni nella gestione della raccolta dati. Fanno parzialmente eccezione alla regola la Toscana e la Puglia in cui la Regione risulta affiancata da un soggetto terzo. Si tratta certamente di un elemento di interesse che restituisce senza ombre la centralità e l'impegno delle amministrazioni regionali nel monitoraggio del fenomeno. Molto più variegato risulta invece il quadro delle modalità operative con le quali risultano pianificate e realizzate le raccolte dati sull'affidamento familiare. I flussi dei dati elementari che vanno a costituire la base informativa del monitoraggio risultano in 10 realtà su 17 caratterizzate da un supporto ibrido, cartaceo e telematico, mentre in tre realtà regionali (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna) di eccellenza il flusso avviene interamente su supporto informatico e telematico.

I dati raccolti e dunque a disposizione delle amministrazioni regionali risultano in 7 casi su 17 di natura "individuale", ovvero riferiti al singolo bambino collocato in affidamento.

Tipologia del dato	Regioni e Province autonome
Individuale	Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto
Aggregato	Basilicata, Bolzano, Campania, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Toscana, Trento, Umbria

Possedere una banca dati con informazioni individuali, come è facile intuire, costituisce un valore aggiunto ai fini delle analisi possibili poiché amplia considerevolmente il ventaglio delle elaborazioni di approfondimento su gruppi di soggetti caratterizzati da una o più specificità. Va peraltro segnalato che le 10 Regioni con dati aggregati hanno comunque a disposizione informazioni territoriali sufficientemente disaggregate per la programmazione e le politiche regionali sul tema: la Puglia e la Sicilia con un dettaglio comunale, le restanti Regioni con un dettaglio di ambito/distretto/zona.

Tra le realtà che vantano una raccolta dati periodica prevalgono quelle in cui la raccolta si realizza una volta all'anno. Il fenomeno dell'accoglienza ha dimostrato una sua dinamicità nel tempo, con variazioni anche significative, e dunque la misurazione annuale può essere considerata una strategia soddisfacente per leggere l'andamento del fenomeno e intervenire su di esso.

Periodicità della raccolta dati	Regioni e Province autonome
Continua	Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia,
Semestrale	Veneto
Annuale	Basilicata, Bolzano, Campania, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta

Non mancano, comunque, esperienze di monitoraggio con periodicità più stretta nel panorama italiano: semestrale nel caso del Veneto, e continua, potendo fidare di un sistema di raccolta dati a uso gestionale, che raccoglie “in tempo reale” le informazioni sulle accoglienze, nel caso del Friuli Venezia Giulia con la cartella sociale informatizzata, e nel caso dell’Emilia-Romagna con la cartella informatizzata dei minori in carico ai servizi sociali.

I soggetti territorialmente coinvolti nella raccolta dati, ovvero i soggetti attraverso i quali le Regioni e le Province autonome entrano in possesso dei dati elementari risultano per lo più i Comuni, ma centrale risulta anche il ruolo degli ambiti/distretti/zone, molto spesso come soggetti che si fanno carico di raccogliere e riorganizzare i dati dei Comuni che ricadono nel proprio territorio di competenza.

Anche laddove le informazioni elementari collezionate non confluiscono direttamente per via telematica in un database centralizzato presso la Regione/Provincia autonoma, la prassi è quella di riversare i flussi elementari in un unico database centralizzato residente presso la Regione/Provincia autonoma. Le sole eccezioni a questa modalità operativa sono rintracciabili nelle esperienze di monitoraggio della Liguria, della Basilicata e della Provincia autonoma di Bolzano le cui informazioni sono gestite e trattate su cartaceo. Tra gli usi prevalenti delle informazioni raccolte risulta comune a tutte le amministrazioni, come lecito attendersi, la “elaborazione di governo del sistema” ai fini cioè di conoscenza, programmazione e intervento degli uffici regionali. È ampiamente diffuso anche l’incontro di approfondimento con gli operatori del settore, strategia molto importante sotto diversi punti di vista, *in primis* perché la restituzione dei risultati verso coloro che tali risultati hanno contribuito a creare è la più forte assicurazione sul futuro e sulla qualità del flusso stesso, in secondo luogo perché in tali incontri è possibile attraverso la testimonianza di coloro che lavorano sul campo interpretare più correttamente e in maniera più ricca le elaborazioni prodotte a partire dai dati elementari. Gli scopi d’uso si completano con altre possibilità, ugualmente diffuse, quali le esperienze di “elaborazioni a uso esterno”, di reportistica e di pubblicazioni a stampa.

L’intervista realizzata ha poi teso chiarire se e come la raccolta dati avesse dei collegamenti con altre raccolte dati in essere e se la stessa raccolta dati garantisse la possibilità di seguire il percorso del bambino nel circuito dell’accoglienza.

La questione, come è facile intuire, è di grande interesse perché connota la raccolta dati all’interno di un più ampio sistema informativo “dialogante” e permette una valutazione “personalizzata” delle esperienze di accoglienza dei bambini e degli adolescenti.

Dalle evidenze dei sistemi di raccolta dati esaminati risulta che 4 regioni hanno a disposizione tali funzionalità su vari livelli: l’Emilia-Romagna attraverso la cartella informatizzata dei minori in carico ai servizi sociali che mette in relazione tutti i diversi tipi di interventi previsti nell’applicativo, compreso l’affidamento; il Friuli Venezia Giulia attraverso la cartella sociale informatica; le Marche attraverso un applicativo *on line* di monitoraggio del più ampio tema dei minori fuori famiglia; e il Veneto, infine, per il quale il collegamento tra la banca dati dell’affido e la banca dati dei minori nei presidi residenziali è assicurata dalla comune anagrafica.

Come anticipato, accanto alle esperienze di monitoraggio delle Regioni e delle Province autonome sono stati contattati e intervistati i soggetti pubblici e privati a vario titolo operanti nell’ambito dell’informazione sull’affidamento familiare.

Al riguardo un contributo significativo sul tema è assicurato dall’indagine annuale ISTAT sugli *Interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati* attivata dal 2003 e attualmente aggiornata all’anno 2006. Le informazioni di interesse riguardano le voci dell’area “famiglia e minori” riferite agli utenti presi in carico e ai relativi costi e rette. La raccolta dati è gestita dall’ISTAT in collaborazione con le Regioni, il Ministero dell’economia e delle finanze e il Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali, e in relazione diretta con i Comuni che sono i soggetti dai quali vengono assunti i dati elementari. Questi ultimi vengono collezionati su un supporto informatico e telematico in forma aggregata con un livello massimo di disaggregazione riferito come ovvio al singolo Comune. A seguito dei processi di controllo e validazione dei dati – in media risultano non rispondenti il 10% dei Comuni i cui dati vengono stimati sulla base dei rispondenti – i dati vengono archiviati su un supporto informatizzato dal quale, attraverso elaborazione, si ricava un report reso disponibile annualmente *on line*. La raccolta dati non risulta collegata ad altre raccolte dati e non permette di seguire il percorso del minore nel circuito dell’accoglienza.

Ancora in ambito pubblico si segnala l'esperienza di approfondimento del Coordinamento nazionale dei servizi affidato in collaborazione con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali relativa a un progetto nazionale di promozione dell'affidamento familiare che prevede tra le sue finalità la mappatura nazionale dei servizi operanti per l'affido, attraverso la collaborazione delle Regioni e delle Province autonome.

Sul fronte degli enti privati consultati non risultano attivi monitoraggi quantitativi sull'affidamento familiare.

3.2 I SISTEMI DI RACCOLTA DATI SUI SERVIZI RESIDENZIALI

Le esperienze di monitoraggio che Regioni e Province autonome hanno attivato sul fronte dell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi nei servizi residenziali sono in netta prevalenza a carattere periodico. Analogamente a quanto verificato per l'affidamento, le raccolte dati attivate sui servizi residenziali indicano dunque una specifica attenzione delle amministrazioni regionali nel garantire la stabilità informativa nel tempo.

Tipologia di raccolta dati	Regioni e Province autonome
Nessuna raccolta	Abruzzo, Calabria, Sardegna, Sicilia
Periodica	Basilicata, Bolzano, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto

Come evidenziato nella tabella soprastante non mancano realtà regionali in cui non risultano attive esperienze di monitoraggio (Abruzzo, Calabria), ed esperienze poco soddisfacenti in termini di elementi conoscitivi sul tema non avendo a disposizione veri e propri sistemi di raccolta dati: Sardegna – ha potuto fornire solo la cifra assoluta dei bambini nei servizi residenziali, peraltro riferita a una parzialità del territorio regionale; Sicilia – ha fornito unicamente il numero di strutture residenziali per minori presenti sul territorio mentre nulla è disponibile sui bambini accolti. Escludendo dunque le realtà sopraccitate proviamo a ragionare sulle restanti 17 Regioni e Province autonome in merito alle caratteristiche salienti dei sistemi di raccolta dati attivi.

Eccezioni fatta per la Toscana, in cui l'amministrazione regionale risulta affiancata da un soggetto terzo, tutte le Regioni e Province autonome gestiscono la raccolta dati in proprio. Più variegate risultano invece le modalità operative con le quali si realizzano le raccolte dati sui servizi residenziali. I dati elementari del monitoraggio risultano in 9 realtà su 17 caratterizzate da un supporto ibrido, cartaceo e telematico, mentre in tre realtà regionali (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna) il flusso avviene per intero su supporto informatico e telematico.

I dati a disposizione delle amministrazioni regionali risultano in 7 casi su 17 di natura "individuale", ovvero riferiti al singolo bambino collocato nel servizio.

Tipologia del dato	Regioni e Province autonome
Individuale	Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto
Aggregato	Basilicata, Bolzano, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Puglia, Toscana, Trento, Umbria

Le restanti 10 Regioni con dati aggregati dispongono comunque di informazioni sufficientemente disaggregate da un punto di vista territoriale per la programmazione e le politiche regionali: Basilicata e Toscana a livello di ambito/zona; Puglia e Campania a livello di Comune; Provincia di Bolzano, Lazio, Liguria, Molise, Provincia di Trento e Umbria a livello di singola struttura residenziale e dunque con la possibilità di riaggregare a piacimento i dati sui vari contesti territoriali infraregionali.

Analogamente a quanto rilevato sull'affidamento familiare, la gran parte delle Regioni e Province autonome che hanno una raccolta dati periodica la realizzano su base annuale.

Non mancano eccezioni alla regola, con periodicità più serrata per Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia e Lombardia – continua, per tutte e tre le realtà in quanto basate su sistemi informativi gestionali – e meno serrata per la Campania – una volta ogni due anni.

Periodicità della raccolta dati	Regioni e Province autonome
Continua	Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia
Semestrale	Veneto
Annuale	Basilicata, Bolzano, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta
Altro	Campania

I soggetti attraverso i quali le Regioni e le Province autonome raccolgono i dati elementari risultano prevalentemente gli stessi servizi residenziali. Centrale risulta anche il ruolo dei Comuni, citati in 7 esperienze di monitoraggio regionale, decisamente meno quello degli ambiti/distretti/zone.

In tutte le Regioni e Province autonome, con la sola eccezione della Basilicata, le informazioni elementari collezionate confluiscono in un unico database centralizzato residente presso la Regione/Provincia autonoma. Tra gli usi prevalenti delle informazioni raccolte, tutte le amministrazioni dichiarano la “elaborazione di governo del sistema” ai fini cioè della programmazione regionale. Ugualmente consistenti (13 Regioni su 17) risultano le esperienze di incontro di approfondimento con gli operatori del settore, di reportistica e di pubblicazioni a stampa, mentre relativamente meno gettonata risulta l’elaborazione per utenti esterni.

Anche sui servizi residenziali l’intervista ha mirato a chiarire se e come la raccolta dati avesse dei collegamenti con altre raccolte dati in essere, e se la stessa raccolta dati garantisse la possibilità di seguire il percorso del bambino nel circuito dell’accoglienza.

Il risultato evidenziato nelle interviste è quasi del tutto speculare a quanto evidenziato per l’affidamento familiare. 5 Regioni hanno a disposizione tali funzionalità su vari livelli: l’Emilia-Romagna attraverso la cartella informatizzata dei minori in carico ai servizi sociali che mette in relazione tutti i diversi tipi di interventi previsti nell’applicativo, compreso l’inserimento nei servizi residenziali; il Friuli Venezia Giulia attraverso la cartella sociale informatica; le Marche attraverso un applicativo *on line* di monitoraggio del più ampio tema dei minori fuori famiglia; il Veneto per il quale il collegamento tra la banca dati dei minori nei presidi residenziali e la banca dati dell’affido è assicurata dalla comune anagrafica; il Piemonte che, anch’esso attraverso l’anagrafica, raccorda la rilevazione regionale con quella ISTAT sui presidi residenziali.

Passando dalle esperienze di monitoraggio regionali alle altre esperienze pubbliche di monitoraggio del tema, un contributo significativo è assicurato dall’indagine annuale ISTAT sui *Presidi residenziali socio-assistenziali* attivata dal 1999 e attualmente aggiornata all’anno 2006. La rilevazione fornisce dimensione e caratteristiche dei bambini presenti in tutti i presidi residenziali, dunque non riferiti esclusivamente ai presidi residenziali per minori, come ad esempio i bambini ospitati nelle comunità socioriabilitative, nei centri di accoglienza per gli immigrati, e nelle residenze sanitarie assistenziali. Il tasso di risposta della rilevazione si è attestato attorno al 75% dei presidi residenziali, sui non rispondenti l’ISTAT opera con procedure di stima. In alcune realtà territoriali (Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Liguria, Piemonte, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Veneto) la raccolta dati è gestita dall’ISTAT in collaborazione con le amministrazioni regionali, mentre nelle restanti Regioni la gestione è demandata per intero all’Istituto nazionale di statistica. I dati elementari vengono assunti direttamente dai presidi residenziali mediante un modulo cartaceo, compilato dai responsabili delle stesse strutture, e in forma aggregata sull’intero presidio residenziale. La raccolta dati che dà luogo a un report annuale *on line* non risulta collegata ad altre raccolte dati e non permette dunque di seguire il percorso del minore nel circuito dell’accoglienza.

Sul fronte privato non risultano attivi monitoraggi o sistemi di raccolta periodica di dati sulle dimensioni e caratteristiche degli accolti nei servizi residenziali. A tal proposito si segnala che il Coordinamento nazionale delle comunità per minori (CNCM), il Coordinamento nazionale delle comunità d’accoglienza (CNCA) e l’associazione Comunità Papa Giovanni XXIII producono report, studi e analisi sulle dimensioni e tematiche più qualitative dell’accoglienza.

3.3 I SISTEMI DI RACCOLTA DATI SULL'ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE

Decisamente meno diffuse e meno approfondite di quanto sin qui verificato sull'affidamento familiare e sui servizi residenziali risultano le esperienze di monitoraggio di Regioni e Province autonome in merito all'adozione nazionale e internazionale.

Tipologia di raccolta dati	Regioni(a) e Province autonome
Nessuna raccolta	Abruzzo, Calabria, Marche, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Umbria
Indagine <i>ad hoc</i> , svolta <i>una tantum</i>	Piemonte, Campania
Periodica	Bolzano, Emilia-Romagna ^(b) , Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, Sicilia, Toscana, Trento, Valle D'Aosta, Veneto

(a) La Basilicata non ha fornito informazioni sulle raccolte dati dell'adozione nazionale e internazionale

(b) Le informazioni riportate in tabella e nel paragrafo sono riferite alla rilevazione che la Regione ha attivato con il TPM di Bologna. La Regione può contare, però, anche sulle informazioni derivanti dalla cartella informatizzata che nello specifico riguardano le competenze dei servizi, come ad esempio l'abbinamento coppia-minore.

Come si desume dalla tabella precedente – esclusa la Basilicata che non ha fornito informazioni al riguardo – in 8 Regioni non è stata attivata alcuna raccolta dati sul tema, mentre risulta presente almeno 1 rilevazione nelle restanti 12 Regioni e Province autonome – tutte caratterizzate da un'esperienza di monitoraggio a carattere periodico, con le sole eccezioni di Piemonte e Campania che hanno realizzato una specifica e unica attività di indagine *ad hoc*.

Restringendo il campo alle sole Regioni e Province autonome che hanno un'attività di raccolta dati e passando a osservare più da vicino l'oggetto di tali raccolte – che dovrebbero fare il punto sul percorso adottivo e sulle principali caratteristiche delle coppie richiedenti e dei bambini adottabili e adottati – emerge un certo grado di disomogeneità e differente livello di approfondimento tra le esperienze in atto. Ad esempio, i dati della Lombardia riguardano solo le indagini psicosociali delle coppie richiedenti, mentre d'altro canto i dati del Veneto sono riferiti alla coppia richiedente, al bambino e alla procedura adottiva, come anche la Toscana, per citare un altro esempio, attraverso uno specifico protocollo di intesa con il Tribunale per i minorenni di Firenze e attraverso le informazioni censite dai centri adozione dispone di informazioni particolarmente dettagliate sui diversi soggetti dell'adozione e sull'iter adottivo.

Venendo alle modalità operative delle raccolte si evidenzia il generalizzato protagonismo delle stesse amministrazioni regionali, per lo più in relazione con i tribunali per i minorenni e i servizi per l'adozione (équipe adozioni, centri adozioni) quali soggetti da cui vengono assunti i dati elementari. Tra i supporti sui quali vengono collezionati i dati elementari prevale il cartaceo (6 realtà regionali su 12 in modo esclusivo, 4 su 12 in modo ibrido cartaceo/l'informatizzato), segno evidente di quanto su questo fronte ci siano ampi margini di miglioramento dei flussi informativi anche in chiave informatica. Peraltro, pure sul fronte dei contenuti dei flussi sembrano esserci margini di miglioramento, al punto che solo 5 Regioni dispongono di flussi di dati individuali - il Piemonte come già segnalato in una esperienza di ricerca *una tantum* – ovvero dati maggiormente duttili ai fini rielaborativi e dunque più rispondenti alle necessità e i bisogni della programmazione degli interventi e delle politiche di settore.

Tipologia del dato	Regioni e Province autonome
Individuale	Molise, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto,
Aggregato	Bolzano, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia, Trento

Le raccolte dati periodiche, inoltre, si caratterizzano per una periodicità su base annua piuttosto che su un flusso continuo di dati, modalità quest'ultima garantita solo nel Veneto e in Toscana, in merito a tutti i soggetti dell'adozione.

Periodicità della raccolta dati	Regioni e Province autonome
Continua	Veneto, Toscana
Annuale	Bolzano, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, Piemonte, Sicilia, Trento, Valle d'Aosta

Non sorprende verificare, date le premesse, che nessuna delle raccolte attive prevede collegamenti di sorta con altre raccolte dati e tanto meno permette di seguire il percorso del minore nel circuito dell'accoglienza.

Un ulteriore contributo significativo nell'ambito dei sistemi di monitoraggio sul tema è assicurato, ancora una volta, dall'indagine annuale ISTAT sugli *Interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati*, già precedentemente citata. Nello specifico dell'adozione nazionale e internazionale è utile in questa sede precisare che le informazioni si riferiscono agli utenti dei servizi per l'adozione e i relativi costi sostenuti a livello comunale.

Un'attenzione specifica, infine, è necessario dedicarla alle attività di monitoraggio della Commissione per le adozioni internazionali. Sin dai primi anni di attività, la Commissione è in grado in tempo reale di fare il punto sui soggetti coinvolti nell'adozione internazionale: bambini adottati, coppie adottive, enti autorizzati. I dati e le informazioni sono diffusi semestralmente attraverso un report specifico, presente sul sito della Commissione, e annualmente in un volume che traccia le linee di tendenza dell'adozione internazionale in Italia.

Sul fronte degli enti privati consultati non risultano attivi monitoraggi quantitativi sul fenomeno.

3.4 UN APPROFONDIMENTO SULLE AREE TEMATICHE QUALITATIVE DEI SISTEMI DI RACCOLTA DATI

Le interviste sui sistemi di raccolta dati realizzate con i referenti regionali hanno portato alla luce, oltre alla dimensione quantitativa dei fenomeni, i principali temi di approfondimento qualitativo sui bambini e gli adolescenti fuori famiglia implementati nelle diverse Regioni e Province autonome.

Prima di addentrarci nei contenuti degli ambiti qualitativi indagati è utile precisare che la presenza nei sistemi di raccolta di sezioni dedicate all'approfondimento qualitativo non implica automaticamente la disponibilità del dato, ma in tutte le Regioni il livello di copertura delle informazioni a disposizione può dirsi comunque soddisfacente e capace di tracciare le linee di tendenza dei fenomeni in studio.

È inoltre doveroso precisare che il livello di dettaglio informativo degli approfondimenti qualitativi non è omogeneo nelle diverse Regioni, ci sono in altri termini regioni che dedicano ampie sezioni di monitoraggio a un tema qualitativo e Regioni che allo stesso tema dedicano un'unica domanda. In questa sede, senza voler attribuire un sistema di pesi alle esperienze regionali si documenta la presenza o meno di tali esperienze.

In generale la ricognizione sugli aspetti qualitativi dei minori fuori famiglia ha messo in evidenza alcune questioni di interesse. La prima riguarda il fatto che le Regioni in cui si hanno esperienze di monitoraggio quantitativo avanzate e consolidate risultano anche quelle in cui più frequentemente si rileva una specifica attenzione agli approfondimenti qualitativi. Una seconda considerazione strettamente connessa alla prima ci dice che è nel Nord del Paese che risultano più diffuse le esperienze di approfondimento qualitativo. La terza e conclusiva considerazione, prima di passare a descrivere nel merito le aree di approfondimento prese in considerazione, fa emergere il maggior grado di diffusione di approfondimento qualitativo sui servizi residenziali piuttosto che sull'affidamento familiare.

Aspetti di monitoraggio qualitativo trattati nei sistemi di raccolta dati sull'affidamento familiare. Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Motivi dell'allontanamento dalla famiglia di origine	Situazione familiare	Collocamento al momento dell'avvio del progetto di affido	Destinazione alla conclusione del progetto	Minori sottoposti a provvedimenti penali	Minori sottoposti a tutela	Contributo economico famiglie affidatarie
Piemonte	SÌ	SÌ	-	SÌ	-	-	SÌ
Valle d'Aosta	SÌ	SÌ	-	-	-	-	SÌ
Lombardia	-	SÌ	SÌ	SÌ	-	-	SÌ
Provincia Bolzano	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	-	-	-
Provincia Trento	-	-	-	SÌ	-	-	-
Veneto	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ
Friuli Venezia Giulia	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	-	-
Emilia-Romagna	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ
Campania	SÌ	SÌ	-	SÌ	SÌ	-	SÌ

Eccezione fatta per la Campania, le esperienze di approfondimento qualitativo sull'affidamento familiare sono riconducibili alle sole Regioni del Nord. Complessivamente considerate 9 Regioni e Province autonome su 21 dispongono di almeno un approfondimento qualitativo sul tema. In particolare 2 Regioni, Emilia-Romagna e Veneto, dispongono di informazioni su tutti i versanti qualitativi presi in esame.

I temi maggiormente indagati riguardano la situazione familiare del nucleo originario del bambino in affidamento (8 Regioni su 9), la destinazione alla conclusione del progetto di affidamento (8 Regioni su 9) e i motivi dell'allontanamento dalla famiglia di origine (7 Regioni su 9), un insieme di informazioni che tende dunque a chiarire le problematiche dell'allontanamento e l'esito dell'intervento. Meno frequenti risultano gli approfondimenti su temi, forse anche più specifici, quali: il collocamento del minore al momento dell'avvio del progetto di affido (5 Regioni su 9), la presenza di minori sottoposti a provvedimenti penali (4 Regioni su 9) e di minori sottoposti a tutela (2 Regioni su 9). Sul fronte più strettamente gestionale 6 Regioni e Province autonome su 9 dispongono di informazioni sul contributo economico previsto per le famiglie affidatarie.

Passando al dettaglio degli ambiti presi in esame relativamente ai servizi residenziali risulta che 14 Regioni e Province autonome su 21 dispongono di almeno un approfondimento di natura qualitativa.

Aspetti di monitoraggio qualitativo trattati nei sistemi di raccolta dati sui servizi residenziali. Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Motivi e dell'allontanamento dalla famiglia di origine	Situazione familiare	Collocamento al momento dell'avvio del progetto	Destinazione alla conclusione del progetto	Minori sottoposti a provvedimenti penali	Minori sottoposti a tutela	Retta applicata dalla struttura	Professionalità impegnate nella gestione del servizio	Accreditamento
Piemonte	-	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	-	-
Valle d'Aosta	-	Sì	-	-	-	-	Sì	-	-
Lombardia	Sì	Sì	Sì	Sì	-	Sì	Sì	-	-
Provincia Bolzano	Sì	Sì	Sì	Sì	-	-	-	-	-
Veneto	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Friuli Venezia Giulia	Sì	Sì	Sì	Sì	-	-	Sì	-	-
Liguria	-	-	-	-	-	-	Sì	-	Sì
Emilia-Romagna	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	-
Toscana	-	-	-	-	-	-	-	-	Sì
Umbria	-	-	-	-	-	-	Sì	Sì	-
Lazio	Sì	-	Sì	Sì	-	-	Sì	Sì	-
Molise	-	-	-	-	-	-	Sì	Sì	Sì
Campania	Sì	Sì	Sì	-	-	Sì	Sì	Sì	Sì
Puglia	Sì	Sì	-	-	-	-	Sì	Sì	-

Relativamente agli accolti gli approfondimenti più diffusi riguardano: la situazione familiare (9 Regioni su 14), i motivi di allontanamento dalla famiglia di origine (8 Regioni su 14), il collocamento al momento dell'avvio del progetto (8 Regioni su 14) e la destinazione alla conclusione del progetto (7 Regioni su 14). Più limitate risultano le esperienze di monitoraggio su altri temi che toccano gli accolti: minori sottoposti a tutela (5 Regioni su 14), minori sottoposti a provvedimenti penali (3 Regioni su 14).

Sul fronte delle notizie che attengono alle strutture e alle modalità gestionali delle stesse 12 Regioni su 14 dispongono di informazioni e dati in merito alle rette applicate, 7 Regioni su 14 rispetto alle professionalità coinvolte nella gestione del servizio, e 5 Regioni su 14 sulle procedure di accreditamento.

3.5 LA NECESSITÀ DI COSTRUIRE UN ADEGUATO SISTEMA INFORMATIVO SUI MINORI FUORI FAMIGLIA

Il complesso e variegato quadro informativo dei minori fuori famiglia si qui delineato presenta ancora alcune lacune e approssimazioni, e per questo può dirsi certamente perfettibile.

Pur nel riconoscimento dell'importante sforzo profuso in particolare dalle Regioni e dalle Province autonome, sia sul set minimo di dati dei fuori famiglia che sui sistemi di raccolta dati, permangono nei fatti zone d'ombra sulle quali è necessario operare.

Le zone d'ombra sono riconducibili *in primis* alla frammentarietà e disomogeneità delle informazioni a disposizione nelle diverse realtà regionali e dunque alla loro scarsa conseguente comparabilità, frutto anche dell'eterogeneità dei sistemi di raccolta, laddove questi siano sviluppati.

Come si è già commentato non mancano infatti realtà in cui non si ha a disposizione qualsivoglia sistema di raccolta dati sul tema dei fuori famiglia, come non mancano realtà nelle quali le rilevazioni non possono dirsi del tutto attendibili ed esaustive, o dove non si riscontri una forte parzialità dei dati quando si riflette sulle caratteristiche dell'accoglienza, cosa che avviene per un ampio numero di Regioni.

Dopo il lavoro svolto dalle Regioni per arrivare alla stesura del "Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali", tappa fondamentale per parlare una lingua comune sui servizi e gli

interventi, sembra dunque essere arrivato il momento di investire decisamente sullo sviluppo dei sistemi informativi regionali, garantendo un approfondimento soddisfacente in termini di elementi conoscitivi quantitativi e qualitativi e una forte comparabilità delle informazioni.

Su questa via è necessario riflettere tenendo ben presenti gli standard internazionalmente riconosciuti che informano le dimensioni di qualità dei dati e delle informazioni di un qualunque sistema di raccolta: la rilevanza, ovvero la capacità di risposta ai reali bisogni informativi dei diversi *stakeholders*; l'accuratezza, ovvero il grado di corretta descrizione del fenomeno che si intende misurare; la tempestività, ovvero il lasso di tempo intercorrente tra la data cui il dato si riferisce e la data in cui viene rilasciato e reso fruibile; l'accessibilità, ovvero la facilità con la quale i dati elementari possono essere raccolti; la coerenza, ovvero il grado di integrazione con altri dati e informazioni di diversa fonte all'interno di un più ampio sistema di raccolta che garantisca continuità informativa nel tempo.

Per molte regioni in realtà questo è un discorso già avviato da tempo, per non dire maturo, avendo già oggi a disposizione sistemi informativi che soddisfano ampiamente l'esigenza di raccolta di un flusso minimo e standardizzato di dati nel tempo. D'altro canto, molte altre realtà regionali necessitano di un supporto nella progettazione e nella messa a regime di sistemi informativi informatizzati a contenuto periodico, che sostituiscano le rilevazioni *una tantum* ancora presenti in alcune di esse o che vadano a colmare i vuoti dovuti alla mancanza di ogni sorta di rilevazione, e capaci di garantire a loro volta il set minimo di dati comparabili.

In merito, nei colloqui e nelle interviste realizzate nel corso del periodo febbraio-giugno 2009, alcune Regioni hanno esplicitamente avanzato sul tema dei minori fuori famiglia la necessità di un affiancamento in termini progettuali e hanno espresso la volontà di aderire rispetto ai flussi informativi dei minori fuori famiglia a un percorso comune tra Regioni e Centro nazionale.

Ai bisogni di potenziamento e rafforzamento del monitoraggio quantitativo, sarebbe utile affiancare, nel percorso di collaborazione da attivare, anche il tema dell'avvio di un confronto costruttivo sugli aspetti più qualitativi dell'accoglienza, ambito sul quale molte Regioni come evidenziato nel precedente paragrafo, pur nelle diversità di approccio, si sono già cimentate o si accingono a farlo. I temi da indagare e da approfondire spaziano in relazione ai motivi dell'allontanamento dalla famiglia di origine, alla situazione familiare, alla collocazione dei minori al momento dell'avvio del progetto di affido o di inserimento nel servizio residenziale, alla loro destinazione dopo la conclusione, ai minori sottoposti a provvedimenti penali, ai minori dichiarati adottabili, ai minori in tutela all'ente pubblico; tutte tessere essenziali per restituire una colorazione reale all'accoglienza dei bambini e degli adolescenti.

II

Le attività dell'Autorità giudiziaria per la garanzia dei diritti

Questo contributo affronta i temi di attuazione della legge 149/2001 di pertinenza del Ministero della giustizia. La prima parte del capitolo propone una breve analisi delle statistiche relative alle pratiche dell'adozione nazionale e internazionale nel nostro Paese. La parte centrale è dedicata all'illustrazione di una ricognizione che ha coinvolto i tribunali per i minorenni (TM) e le procure della Repubblica presso gli stessi tribunali, al fine di verificare l'applicazione e la funzionalità della legge 149. Questa ricognizione, che prende in esame il triennio 2004-2006, si configura come una nuova edizione del monitoraggio effettuato per il biennio 2002-2003 dallo stesso Dipartimento per la giustizia minorile – Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari (DGM - DGAPG). Nella parte conclusiva, una presentazione sintetica degli elementi di difficoltà che i tribunali e le procure individuano nell'attuazione del dettato normativo suggerisce quali possano essere le aree di miglioramento su cui concentrare energie e risorse.

1. Dimensione e caratteristiche dell'adozione nazionale e internazionale

1.1 L'ADOZIONE NAZIONALE

Tra il 2000 e il 2007 il numero di decreti di adozione nazionale legittimante (art. 22 della legge 184/1983) oscillano mediamente attorno ai 1.100 casi annui, con il valore massimo di 1.290 casi registrato nel 2001. Per avere un quadro esaustivo dell'entità delle adozioni nazionali, alle adozioni citate si devono aggiungere le adozioni in casi particolari secondo quanto stabilito dall'art. 44 della legge 184, che, sempre nel periodo considerato, sono mediamente 650 l'anno.

Tendono invece ad aumentare i minori in stato di adottabilità (artt. 11 e 12 della legge 184), con un aumento rimarchevole registrato a partire dal 2005, e soprattutto le domande di adozione nazionale²⁰, passate da 11.126 nel 2000 a 14.915 nel 2007, per un incremento percentuale nel periodo considerato del 34,1%.

Tavola 1 – Procedimenti e provvedimenti in materia di adozione nazionale. Indicatori – Anni 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Domande di adozione nazionale legittimante (art. 22 della legge n. 184/83)	11.126	12.901	13.265	12.549	13.702	14.792	16.234	14.815
Dichiarazioni di adottabilità (artt. 11 e 12 della legge n. 184/93)	1.172	1.096	929	1.080	1.064	1.168	1.254	1.344
Decreti di adozione nazionale legittimante (art. 22 della legge n. 184/93)	1.078	1.290	1.135	978	972	1.150	984	1.131
Decreti di adozione nazionale ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184/83 lett. a-d	638	655	651	597	673	638	587	684
Decreti di adozione nazionale legittimante per 100 domande di adozione nazionale legittimante	9,7	10,0	8,6	7,8	7,1	7,8	6,1	7,6
Domande di adozione nazionale legittimante per ogni minore dichiarato adottabile	9,5	11,8	14,3	11,6	12,9	12,7	12,9	11,0
Decreti di adozione nazionale legittimante ogni 100 dichiarazioni di adottabilità	92,0	117,7	122,2	90,6	91,4	98,5	78,5	84,2

Fonte: ISTAT, sistema territoriale della giustizia

²⁰ Se non specificato diversamente per "adozione nazionale" si intende di seguito l'adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge 184/1983.

Dall'analisi delle informazioni disponibili emerge in maniera rilevante il divario esistente tra le domande di disponibilità all'adozione nazionale e i minori dichiarati in stato di adottabilità, quantificabile, mediamente, in 12 domande di adozione per ogni minore dichiarato in stato di adottabilità. A tal proposito, è necessario precisare che per una corretta valutazione del rapporto tra i minori adottabili e l'effettiva richiesta di adozione occorrerebbe passare dal numero di domande di adozione al numero di coppie che le hanno presentate – dato ad oggi non disponibile –, dato che la stessa coppia può fare richiesta di adozione nazionale in uno o più tribunali per i minorenni italiani. Resta del tutto evidente come la richiesta di adozione nazionale – coppie o domande che siano – è decisamente superiore al numero di minori in stato di adottabilità.

Legato a questo un ulteriore elemento di criticità emerge considerando il rapporto tra i decreti di adozione e le domande di adozione (entrambi riferiti all'art. 22 della legge 184), che conta, mediamente nel periodo 2000-2007, appena 8 decreti di adozione ogni 100 domande di adozione nazionale.

Diversa è la lettura del fenomeno se si prende in considerazione l'incidenza annua dei decreti di adozione nazionale legittimante rispetto ai minori dichiarati in stato di adottabilità dai tribunali per i minorenni italiani. In particolare, si hanno mediamente ogni anno oltre 90 decreti di adozione nazionale ogni 100 minori dichiarati adottabili. I decreti di adozione nazionale emessi nell'anno non si riferiscono necessariamente ai bambini dichiarati adottabili nello stesso anno – nel 2002 per esempio si sono avuti 1.135 decreti di adozione e 929 minori adottabili – ma va sottolineato che la maggioranza dei minori dichiarati adottabili trova una famiglia adottiva. Resta comunque una percentuale di minori dichiarati in stato di adottabilità, niente affatto irrilevante e in crescita negli ultimi due anni disponibili (2006 e 2007), per i quali non si aprono le porte dell'adozione. È ipotizzabile che, per questi bambini, ragioni di ordine procedimentale e ancor più caratteristiche (età elevate, disabilità ecc.) che poco corrispondono ai desideri delle coppie richiedenti adozione rendano il percorso dell'adozione scivoloso e accidentato se non completamente chiuso.

1.2 L'ADOZIONE INTERNAZIONALE

L'aumento del numero di adozioni nell'ultimo decennio, in particolare per quanto riguarda le adozioni internazionali, può essere interpretato sia quale esito di una maggiore apertura e sensibilità delle famiglie verso i bambini abbandonati, sia quale possibile risposta, nel rispetto del diritto dei bambini, alle difficoltà di procreazione delle coppie.

Di fatto, sempre più coppie scoraggiate anche dall'intrinseca difficoltà di ottenere un'adozione nazionale si rivolgono all'adozione internazionale, cosicché oltre i due terzi delle coppie italiane richiedenti adozione presenta entrambe le domande, nazionale e internazionale, al fine di ottimizzare le *chance* adottive.

Tra il 2001 e il 2007, 52.784 coppie hanno presentato presso i tribunali per i minorenni domanda di disponibilità e idoneità all'adozione internazionale, con una quota crescente di coppie in cui almeno uno degli adottanti ha un'età superiore ai 45 anni (26% delle domande nel 2007). Nello stesso periodo, mediamente l'80% delle coppie richiedenti ha ottenuto il decreto di idoneità – circa 62 coppie ogni 100mila coppie coniugate. Tale incidenza sale ulteriormente in quanto molte coppie che non hanno ricevuto l'idoneità ricorrono in corte di appello.

Circa un terzo delle coppie in possesso di un decreto di idoneità riesce a portare a termine il percorso adottivo con la richiesta di autorizzazione all'ingresso in Italia di un bambino straniero a scopo adottivo. Il successo adottivo delle coppie in possesso del decreto di idoneità all'adozione è pertanto, nel periodo 2000-2007, mediamente intorno al 30-35%.

Come si evince dalla figura 1, la sistematica prevalenza del numero di decreti di idoneità rispetto al numero di coppie che ottengono annualmente l'adozione di un minore straniero indica, nel crescente effetto cumulo di coppie idonee che attendono di perfezionare il percorso adottivo, un elemento di criticità e di pressione sul sistema dell'adozione in Italia. Non si hanno però a disposizione dati che testimonino l'eventuale abbandono dal percorso adottivo.