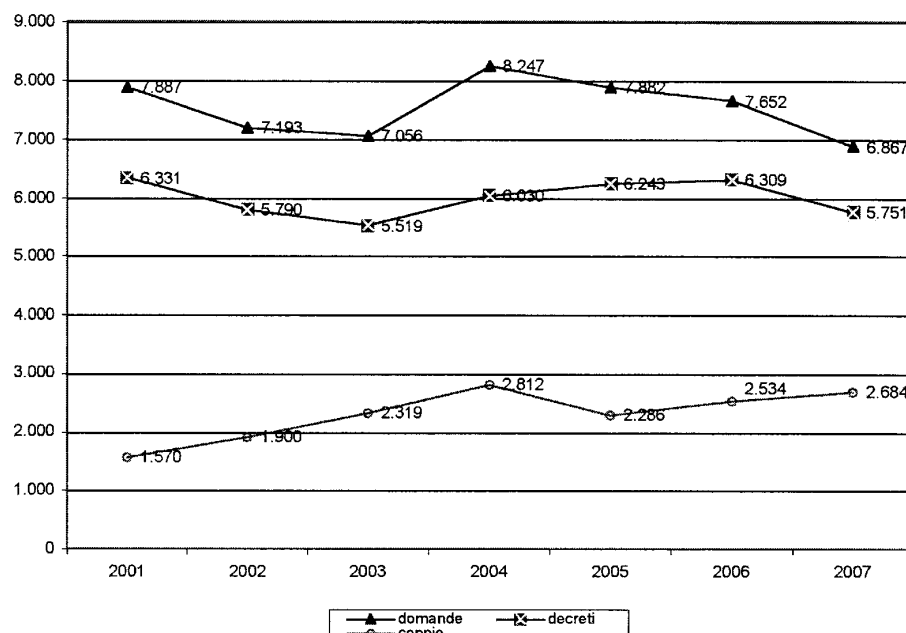


Figura 1 – Domande di disponibilità^(a) all'adozione internazionale, decreti di idoneità^(a), coppie che hanno portato a termine il percorso adottivo^(b). Italia – Anni 2001-2007



Fonti: (a) ISTAT, sistema territoriale della giustizia; (b) Commissione per le adozioni internazionali

Nello scenario sin qui descritto, sembra opportuno segnalare un fenomeno niente affatto marginale, ovvero le revoche degli incarichi agli enti autorizzati o gli eventuali cambi di ente delle coppie che non hanno ancora perfezionato il percorso adottivo. Nel corso del periodo 2000-2007, 3.171 coppie in possesso del decreto di idoneità che avevano conferito incarico a un ente autorizzato lo hanno revocato o eventualmente lo hanno conferito ad altro ente autorizzato. Le motivazioni delle revoche sono collegate a un ripensamento della coppia rispetto al progetto adottivo, all'adozione di un minore italiano, alla nascita di un figlio naturale, al perseguimento di un diverso progetto di vita.

Nell'intero periodo di monitoraggio della Commissione per le adozioni internazionali, che va dal 16/11/2000 al 30/06/2009, risultano essere giunti in Italia attraverso l'adozione internazionale 25.860 bambini, a fronte di oltre 21mila coppie adottanti, con una crescita del numero medio di bambini adottati per coppia.

Nel primo semestre 2009 i minori stranieri adottati sono stati 1.859, con un incremento del 12,6% rispetto al primo semestre 2008, a conferma del *trend* crescente degli ultimi anni, che colloca l'Italia in una posizione del tutto particolare nel quadro internazionale: come si rileva nell'ultimo Rapporto semestrale della Commissione per le adozioni internazionali (giugno 2009), infatti, a fronte della tendenza generalizzata alla diminuzione del numero di minori destinati all'adozione internazionale che si è registrata nell'ultimo quinquennio, l'Italia – unica eccezione a livello mondiale – nello stesso periodo ha visto crescere progressivamente il numero delle adozioni all'estero.

I bambini entrati a scopo adottivo in Italia nei primi sei mesi di quest'anno sono per il 56,8% maschi e per il 43,2% femmine. Non sono bambini piccolissimi, visto che la loro età media è di 5,7 anni. In particolare, la distribuzione percentuale dei minori adottati indica che il 42,7% ha un'età compresa fra 5 e 9 anni, il 36,8% fra 1 e 4 anni, il 12,8% pari o superiore a 10 anni e l'8,6% inferiore all'anno d'età.

La prima nazione per provenienza dei minori è la Federazione Russa (18,1%), seguita dall'Ucraina (15,3%). Distanziate dalle prime due, Colombia (9,5%), Brasile (7,9%), Polonia ed Etiopia (7,1%), Vietnam (6,7%), India (3,7%), Bulgaria (3,4%) e Cambogia (2,1%). Rispetto al 2008 cresce così il numero dei minori provenienti dai Paesi europei: nei primi sei mesi del 2008 erano stati il 36,3% del totale, nel 2009 hanno superato il 50%.

2. Le attività dei tribunali per i minorenni

Per questa ricognizione, il DGM – DGAPG ha prodotto un questionario di rilevazione contenente risposte chiuse e aperte, che è stato inviato a tutti i presidenti dei 29 TM presenti sul territorio italiano.

I presidenti dei tribunali hanno risposto a una serie di domande, costruite seguendo l'articolazione e l'impostazione della legge, sui temi seguenti:

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

Sono 22 i TM che hanno restituito il questionario compilato: la percentuale di risposta è quindi relativamente alta, pari al 76% del totale²¹, ma il materiale inviato risulta dissimile tra i vari tribunali. Inoltre, tale percentuale diminuisce ulteriormente, nell'ambito delle varie voci in cui è articolata l'intervista, non solo in relazione alle richieste di dati statistici, ma anche rispetto alla richiesta di commenti e contributi sulle varie disposizioni della legge.

Di seguito, verranno presentati i dati di cui il DGM – DGAPG è in possesso, rielaborati, quando possibile e/o necessario, in valori percentuali, allo scopo di restituire una descrizione quanto più precisa possibile, nonostante la parzialità delle risposte di cui si è detto.

2.1 L'AFFIDAMENTO DEL MINORE

Negli anni dal 2004 al 2006, il periodo che la presente ricognizione prende in esame, nei 15 TM che hanno fornito dati si registra un'attività pari a 2.079²² provvedimenti emessi di affidamento familiare ex art. 4, c. 2. Come stabilito dalla legge, tali provvedimenti sono ordinariamente disposti dal servizio sociale locale, con il consenso dei genitori o del tutore e sentito anche il minore. Il

²¹ Sono 7, pertanto, i TM che non hanno restituito l'intervista compilata. Questa informazione va tenuta presente per l'intera lettura della presente Relazione.

²² Corre l'obbligo di precisare che il numero indicato è stato desunto dai dati indicati da 15 TM. Dei rimanenti, 2 non indicano il dato poiché, sottolineano, tali provvedimenti sono stati adottati in base all'art. 330 e seguenti cc; 5 indicano che il dato non è rilevabile, spesso per mancanza di personale da destinare allo scopo.

numero sopra indicato si riferisce ai casi in cui, mancando «l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni».

La relazione semestrale

Un numero significativo di tribunali (68%) ritiene che le relazioni semestrali redatte dai servizi sociali locali, così come previsto dall'art. 4, c. 3, siano rispondenti agli obiettivi conoscitivi che il TM precedente deve conseguire, ovvero monitorare adeguatamente la situazione in relazione all'andamento del programma di assistenza, alla sua presumibile durata e all'evoluzione delle condizioni del nucleo familiare di provenienza del minore.

Sei TM al contrario, valutano che tali relazioni non siano sempre regolari e/o complete dal punto di vista delle informazioni necessarie all'Autorità giudiziaria.

Proroghe dell'affidamento

La ricognizione ha inteso aggiornare anche le informazioni su modalità e criteri per la determinazione delle proroghe al periodo di affidamento familiare previsto inizialmente dal progetto. La legge sancisce, infatti, che non si possa superare la durata di 24 mesi, ma che essa sia prorogabile dal TM, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore (art. 4, c. 4.).

I dati raccolti, seppure ristretti a solo 13 dei 22 TM che hanno restituito il questionario compilato, indicano una significativa adesione dei TM alle proposte di proroga formulate dal servizio sociale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza rivolto al minore e alla famiglia: si accoglie, infatti, l'81% delle richieste provenienti dai servizi.

Il motivo principale che determina la proroga oltre i 24 mesi è prevalentemente la persistenza del disagio nella famiglia di origine, cioè il mancato superamento delle difficoltà che hanno portato all'allontanamento del minore (15 TM). Tre TM indicano come motivo principale per prolungare la durata dell'affidamento la valutazione di un più globale "interesse del minore"; due TM segnalano invece come motivo determinate il buon andamento del progetto di affidamento, mentre un solo TM la scarsità di risorse degli uffici preposti che inficia il lavoro del programma di assistenza.

L'offerta di accoglienza nel distretto di competenza

In merito alla valutazione relativa all'adeguatezza del numero di famiglie disponibili all'affidamento nel distretto di competenza, solo il 15% dei TM segnala una situazione positiva. L'85% indica, invece, l'esistenza di una situazione incerta, caratterizzata in parte da un numero di risorse familiari solo parzialmente adeguato e in parte dalla completa mancanza di risorse.

Alla domanda "Vi sono stati nel periodo 2004-2006 minori in carico al tribunale per i minorenni collocati presso istituti, comunità o case-famiglia siti in altri distretti?", solo 2 TM rispondono negativamente. Coloro che hanno inviato anche dati numerici su questo fenomeno (il 50% di coloro che hanno restituito il questionario compilato) indicano che nel periodo in esame essi hanno provveduto a inserire in strutture fuori distretto un totale di 221 minori.

2.2 L'ADOZIONE DEL MINORE

Il numero delle domande di adozione (ex Capo I, Titolo III) pervenute ai 22 TM è pari a 38.918, mentre il numero di quelle accolte è 10.461, pari al 27% del totale.

Per quanto riguarda la differenza di età tra adottante e adottato, dai dati raccolti si ricava che, nel periodo, 19 tribunali che hanno potuto raccogliere il dato dichiarano di aver ricevuto un totale di 6.475 domande in cui hanno rilevato uno scarto rispetto alla differenza di età massima tra adottante e adottato stabilita dall'art. 6, c. 6.

Questi casi sono stati in genere rigettati; tuttavia 12 TM, in considerazione degli elementi emersi, riferiscono di avere accolto alcune domande, complessivamente 358²³ distribuite su 12 sedi giudiziarie minorili.

Tra le domande accolte nei 22 TM in cui si è rilevato uno scarto nella differenza d'età tra adottante e adottato rispetto a quanto stabilito dall'art. 6, c. 6, si rileva che la maggior parte dei bambini adottati ha un'età inferiore ai 10 anni e che la classe di età più numerosa è quella dai 6 ai 10 anni. In particolare, tra 0 e 5 cinque anni si colloca il 29% dei bambini, tra 6 e 10 anni il 57%, tra 11 e 14 anni l'11% e infine tra 15 e 17 anni il 3%.

I 13 TM che hanno risposto alla domanda "Quante richieste di adozione da parte di genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno in età minore sono state presentate ai sensi dell'art. 6, c. 6?" indicano un numero di richieste che ammonta complessivamente a 130, di cui solo 43 accolte.

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

Ai presidenti è stato chiesto di descrivere quali siano, nella loro esperienza, le maggiori criticità rispetto all'interpretazione e/o all'applicazione dell'art. 6.

Dalle risposte si ricava che alcuni TM rilevano che l'attuale dispositivo di legge contenuto nel c. 6 dell'art. 6 (superamento del limite massimo di età) crea negli aspiranti genitori adottivi false aspettative e impegna le risorse degli uffici giudiziari minorili, già notoriamente insufficienti. Contemporaneamente alcuni TM riscontrano criticità relativamente all'interpretazione e applicazione dell'art. 6, ad esempio sulla modalità di applicazione del criterio preferenziale dell'adozione di fratelli nell'ipotesi di dichiarazione di adottabilità intervenuta in tempi successivi, oppure nell'ipotesi che un coniuge sia infraquarantacinquenne e l'altro ultracinquantacinquenne. Infine alcuni TM indicano che rispetto al c. 6 dell'art. 6 sussiste contrasto interpretativo circa il carattere discrezionale o meno della dichiarazione di idoneità nel caso di superamento del limite di età da parte di uno solo dei due coniugi.

Metà dei TM che hanno risposto all'intervista²⁴ giudicano troppo ampia la differenza di età prevista dall'art. 6, c. 6. Essi, infatti, ritengono più rispondente agli interessi del minore una riduzione di tale differenza, se non un annullamento della possibilità di deroga ai limiti definiti.

Nell'analisi della materia si evidenziano anche altre proposte; in particolare si suggerisce di prevedere la non preclusione all'adozione soltanto nei casi che riguardano un fratello o una sorella del minore già adottato, precisando che è necessaria la sussistenza di un adeguato rapporto affettivo tra loro, e si propone di esplicitare con maggiore precisione le modalità di selezione delle coppie nei casi particolari previsti dall'articolo in oggetto.

2.3 L'AFFIDAMENTO PREADOTTIVO

Questo tema (ex Capo III, Titolo III) è stato indagato raccogliendo informazioni e dati quantitativi riguardanti le caratteristiche delle situazioni presentatesi agli Uffici giudiziari minorili.

Le risposte fornite dai TM alla domanda "Vi sono stati negli anni 2004-2006 casi di accertate difficoltà dell'affidamento preadottivo che hanno necessitato di una convocazione degli affidatari e del minore in affidamento preadottivo ai sensi dell'art. 19, c. 8?" si ripartiscono in modo equilibrato (41%) tra quelli che segnalano difficoltà e quelli che non ne segnalano (nel 18% dei casi il dato non è rilevabile).

I 9 TM che hanno segnalato difficoltà in fase di affidamento preadottivo indicano che tali situazioni sono riconducibili a criticità sia nella condizione dei genitori naturali sia nello stato del bambino. Una prima tipologia di criticità è relativa ai genitori naturali: soggetti con problemi di tossicodipendenza e/o psichiatrici; soggetti "senza fissa dimora"; soggetti con disturbi della condotta; coppie straniere e/o miste. Una seconda tipologia è invece relativa ai bambini: premettendo che in generale non appare

²³ Va precisato che questo dato è fornito da 12 TM. Non è pertanto possibile rapportare questo numero con quello precedentemente fornito (6.475, somma delle segnalazioni di 19 TM).

²⁴ Va segnalato che comunque 8 dei TM che hanno risposto all'intervista non ritengono che il vigente art. 6 debba essere modificato. Nel caso di 3 TM l'informazione risulta "non rilevabile".

emergere una fascia d'età specifica, si evincono le seguenti caratteristiche più ricorrenti: bambini disabilità e/o con problemi di salute non sempre noti fin dall'inizio ai genitori affidatari o di bambini con esperienze traumatiche e/o abusi; casi in cui si sono verificate adozioni di fratelli/sorelle; adolescenti con vissuti di disagio sociale e/o problematiche comportamentali.

I TM indicano che le difficoltà verificatesi nei casi di affidamento preadottivo sono state prevalentemente superate attraverso l'azione di sostegno degli operatori dei servizi sociali locali e consultoriali (nel 53% dei casi), mentre solo il 13% dei casi ha visto il coinvolgimento esclusivo della figura dello psicologo. Dei casi di difficoltà nell'affidamento preadottivo, il 20% è segnalato come, di fatto, non ancora risolto.

Il 37% dei TM effettua il monitoraggio del caso per un periodo non superiore a 1 anno; altrettanti sono tuttavia quelli che superano tale periodo. Per 6 sedi questa informazione non è rilevabile.

2.4 PERCORSI PROBLEMATICI DELL'ADOZIONE

Negli anni qui considerati, si sono individuati almeno 30 "restituzioni", verificatesi in corso di affidamento preadottivo (12 casi) oppure dopo la definizione dell'adozione (18 casi)²⁵. In riferimento a queste situazioni, sono 10 i TM sul cui territorio di competenza non si sono verificate restituzioni nella prima fase, e 11 le sedi che non registrano casi di fallimento dopo la definizione dell'adozione.

Nei casi di restituzione, alcuni TM indicano come causa prevalente la sussistenza di problematiche comportamentali del minore, altri fanno riferimento a forme di disagio psichico del minore o ad aspetti di inadeguatezza genitoriale degli adottanti.

Significativo appare, inoltre, il fatto che alcuni TM riferiscano che le restituzioni riguardano in prevalenza adozioni "internazionali", che hanno come conseguenza il rientro del bambino nel Paese di origine.

Le proposte dei TM in relazione a eventuali perfezionamenti della normativa per ridurre situazioni di crisi in fase pre o postadottiva sono sintetizzabili come segue:

- creazione di intese più efficaci tra TM e servizi sociali locali per una più incisiva presa in carico della situazione;
- un maggiore approfondimento conoscitivo degli adottanti prima delle determinazioni dell'Autorità giudiziaria procedente;
- garanzia di azioni a sostegno sia della famiglia sia del minore, dal punto di vista non solo psicologico, ma anche pedagogico;
- più decise attività di sensibilizzazione rivolte verso l'ambiente scolastico del minore;
- migliore e più chiara disciplina di ciò che accade nel periodo postadottivo;
- monitoraggio postadottivo obbligatorio, mirato alla comprensione e alla soluzione di problematiche emergenti.

2.5 I DECRETI DI IDONEITÀ NELL'ADOZIONE INTERNAZIONALE E LE INIZIATIVE A SOSTEGNO DELLE COPPIE

Alla domanda "Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal Tribunale vengono indicate le caratteristiche del minore da adottare (per esempio l'età, l'etnia, la salute o altro)?", solo 3 TM rispondono negativamente (il 14% delle risposte), mentre i restanti segnalano che è prassi dare indicazioni (per il 27% sempre; per il 59% talvolta). La quasi totalità dei TM precisa che nei decreti sono fornite indicazioni in merito a caratteristiche del bambino quali l'età, l'etnia e lo stato di salute, ivi compresa l'eventuale presenza di handicap.

In particolare, sembra che ciò avvenga con maggiore frequenza quando nel nucleo familiare adottante sia presente un altro minore, anche allo scopo di salvaguardare le relazioni di primogenitura.

Per quanto riguarda le iniziative a sostegno delle coppie nel periodo postadottivo, sono 16 i presidenti di TM che, in riferimento al proprio distretto di competenza, ne riferiscono l'esistenza (pari

²⁵ Per quanto riguarda i TM che indicano il dato come "non rilevabile", questi sono pari al 23% (5 TM) nel caso di affidamento preadottivo e al 27% (6 TM) nel caso di restituzioni dopo la definizione dell'adozione.

al 73% dei rispondenti). Le informazioni riguardano attività realizzate in collaborazione con i servizi sociali locali o con altri enti, sia pubblici sia privati.

L'attività che coinvolge il maggior numero di tribunali è di tipo orientativo, nella collaborazione con i servizi sociali nella redazione di linee guida, protocolli e/o di intese.

2.6 VALUTAZIONE DELLE CAPACITÀ DI DISCERNIMENTO DEL BAMBINO

L'indagine sulle modalità in base alle quali sono valutate le capacità di discernimento del minore di 12 anni di età, così come previsto da diversi articoli della legge, segnala come prevalente l'organizzazione di colloqui tra il bambino e un giudice togato (22% delle risposte) oppure un giudice onorario (20%). L'ascolto può assumere anche la forma di una valutazione più strutturata da parte di una di queste due figure (nel 14% dei casi da parte del giudice togato, nel 9% da parte di un giudice onorario). Il coinvolgimento degli attori degli uffici giudiziari è assai alto, poiché le quattro possibilità, insieme, raggiungono un valore percentuale pari al 65% delle risposte. Il parere di un'équipe o di un esperto è richiesto solo nel 4% dei casi.

In altre risposte non si specifica la modalità, ma il criterio che porta a decidere se effettuare la verifica: in ragione dell'età (11%) e delle caratteristiche del caso (ancora 11%). Nella voce "altro" (9%) sono indicate, in prevalenza, modalità decisionali/valutative miste, in genere di tipo collegiale, spesso in sede di camera di consiglio.

Oltre la metà dei TM precisa di utilizzare modalità di valutazione differenti in base all'età del minore.

2.7 TEMPI E QUALITÀ DELLE INDAGINI DEI SERVIZI

L'art. 19, c. 4, stabilisce un termine (120 giorni) per la conclusione delle indagini dei servizi socioassistenziali-sanitari degli enti locali nel quadro dell'istruttoria sulle adozioni. 17 TM (pari al 77% delle risposte al quesito) indicano che tale termine viene solitamente rispettato.

Un numero consistente di tribunali (16) ritiene però che le informazioni/valutazioni contenute nelle relazioni predisposte dai servizi dovrebbero essere più esaustive e più chiare rispetto ai diversi aspetti che rendono un progetto di adozione efficace e, in ultima analisi, rispondente agli interessi del minore.

2.8 LA COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE

La maggior parte dei TM partecipanti all'indagine (82%) reputa che nel proprio distretto di competenza la collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali, pubblici e privati, che si occupano di adozione e affidamento sia sufficiente, mentre nel 14% dei casi il giudizio è negativo (per il resto il dato non è rilevabile).

Sono invece 13 (42% delle risposte) i TM che rispondono positivamente sull'esistenza di protocolli d'intesa che favoriscono la cooperazione interistituzionale, a indicare che non sempre la collaborazione interistituzionale, ancorché giudicata sufficiente e/o efficace, raggiunge il livello di formalizzazione.

I servizi sociali e sanitari sono i principali interlocutori dell'Autorità giudiziaria minorile, insieme ai governi provinciali e regionali, che hanno specifiche competenze in materia di politiche per la protezione dell'infanzia, e agli enti del terzo settore, in particolare agli enti autorizzati per le adozioni internazionali.

Insieme al dato relativo alla frequenza dei rapporti con altri soggetti, i presidenti dei TM hanno però precisato anche le forme e le condizioni della collaborazione con i vari attori:

a) i 12 TM che danno riscontro alla voce "collaborazioni con regione/provincia autonoma" segnalano prevalentemente una situazione positiva, da cui si evince l'esistenza di: protocolli e/o linee guida che riguardano sia i servizi sociali socioassistenziali sia quelli sanitari; contatti regolari di confronto e collaborazione. 3 TM segnalano, di contro, scarsa collaborazione e/o che l'ente predisposto non ha realizzato "strutture specifiche";

b) i 13 TM che danno riscontro alla voce “collaborazioni con i servizi sociosanitari territoriali” segnalano una situazione caratterizzata da luci e ombre. Dall’analisi delle risposte date a questa voce, si evince che in alcuni casi (6 TM) la collaborazione appare non efficace e/o discontinua. Non mancano, tuttavia, segnalazioni di situazioni nettamente positive (4 TM). Tra questi 13, 2 TM comunicano l’esistenza o la prossima creazione di protocolli e/o linee guida specifiche per favorire il coordinamento e la cooperazione tra i soggetti impegnati in questo settore.

c) i 10 TM (41%) che danno riscontro alla voce “enti autorizzati” indicano, con netta prevalenza, una situazione più critica, caratterizzata da assenza di collaborazione, e segnalano la necessità di azioni formative e informative rivolte verso detti enti, di una maggiore omogeneità della modalità operative, di una più incisiva presa in carico dei casi da parte degli stessi.

In nessun caso sono descritti aspetti positivi nel quadro delle collaborazioni esistenti. Tuttavia, la valutazione sulla preparazione degli operatori che lavorano in questi enti apre a uno scenario di maggiore complessità nel rapporto tra questi e i TM. Alla domanda “Ritiene che gli operatori degli enti autorizzati per l’adozione internazionale siano sufficientemente preparati?”, infatti, 9 TM (pari al 41% dei rispondenti) danno risposta positiva, 6 negativa, mentre in 7 TM non è possibile rilevare l’informazione.

2.9 INFORMAZIONI SUI GENITORI BIOLOGICI

Ai presidenti è stato chiesto qual è la situazione in merito alle richieste di accesso alle informazioni che riguardano la propria origine e l’identità dei propri genitori biologici da parte degli adottati. Seguendo l’articolazione del c. 6, art. 24 della legge, la domanda distingue le richieste secondo due classi d’età dell’adottato: “18/25 anni” e “oltre 25 anni”²⁶.

Per quanto riguarda la prima classe d’età, 13 TM dichiarano di non avere ricevuto richieste; i 4 TM che rispondono affermativamente fanno registrare un numero assai limitato di richieste nel periodo in esame: esse risultano infatti in tutto 12, di cui un terzo accolte.

Per la seconda classe d’età (“oltre 25 anni”), solo 2 TM dichiarano di non avere ricevuto richieste; per i restanti 15 TM, il numero di richieste è invece decisamente più alto, in totale 295²⁷, di cui 85 (pari al 29%) accettate. Per quanto riguarda le richieste finalizzate a conoscere le generalità dei propri fratelli o sorelle naturali, dalle risposte fornite dai 17 TM si ottiene un numero abbastanza limitato di casi, complessivamente 26 domande tra il 2004 e il 2006.

2.10 ADOZIONI IN “CASI PARTICOLARI”

I provvedimenti riferiti alle adozioni in “casi particolari” assunti nel periodo 2004-2006 dai tribunali per i quali sono disponibili i dati riguardano l’ex art. 44, lettera c (minore portatore di handicap), e l’ex art. 44, lettera d (constatata impossibilità di affidamento preadottivo) della legge 184/1983²⁸.

È interessante sottolineare quanto sia importante il ruolo dei soggetti estranei all’ambiente familiare in entrambi i tipi di adozione: nel caso della lettera c) dell’articolo considerato, i richiedenti estranei sono ben 101 su 113 e nel caso della lettera d) sono ben 247 su 282.

I motivi prevalenti che portano i tribunali a giudicare circa l’impossibilità di ricorrere a un affidamento preadottivo sono essenzialmente due: da un lato, la sussistenza di legami consolidati con la famiglia che aveva in affidato il minore, e, dall’altro, la necessità di mantenere i rapporti con i genitori naturali, quand’anche questi non esercitino più la potestà genitoriale.

²⁶ 5 TM hanno indicato il dato come “non rilevabile”.

²⁷ Su 22 TM che hanno risposto all’intervista, 5 hanno indicato il dato come “non rilevabile”.

²⁸ È doveroso rilevare che, per quanto riguarda l’adozione ex lettera c, i TM che hanno indicato il dato come “non rilevabile” sono 2 in entrambi i casi (parenti ed estranei); per quanto riguarda l’adozione ex lettera d, i TM che hanno rilevato il dato come “non rilevabile” sono rispettivamente 8 (parenti) e 5 (estranei).

2.11 BANCA DATI

I TM manifestano un significativo gradimento verso l'istituenda banca dati prevista dall'art. 40 della legge 149, destinata a raccogliere in modo sistematico tutte le informazioni relative ai minori dichiarati adottabili e ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale utili a garantire il raggiungimento del miglior esito del procedimento. Sia per i TM che hanno dato una risposta nettamente positiva (10) sia per quelli che hanno manifestato un consenso parziale (8), tale banca dati può facilitare l'abbinamento adottanti/adottato, in special modo nei casi più complessi, come quelli caratterizzati da precarie situazioni di salute del minore. Una posizione di minor fiducia verso lo strumento è espressa solo da 2 TM che hanno risposto negativamente.

2.12 NORME PROCESSUALI

Una netta maggioranza di TM (18) rileva che l'entrata in vigore della legge 149 ha comportato difficoltà operative e organizzative, da cui sono scaturiti nuovi bisogni gestionali e criticità.

- Si segnalano difficoltà di ordine interpretativo circa la tutela del minore (anche per quanto riguarda il sistema di retribuzione di chi deve esercitare tale tutela). In particolare si osserva che, in mancanza di precise modalità di applicazione della normativa, l'assistenza legale del minore si riduce spesso a una difesa meramente formale, che comporta un allungamento dei tempi, non sempre nell'interesse del minore, e un conseguente appesantimento della procedura.
- Si rileva che la legge ha aumentato notevolmente i compiti della cancelleria civile addetta ai procedimenti e di conseguenza rallentato le capacità decisionali dell'Ufficio.
- Si lamenta un'assenza di norme di coordinamento per le procedure pendenti, che causa divergenze interpretative rilevanti.
- Le disposizioni processuali introdotte dalla 149 avrebbero richiesto un'adeguata formalizzazione del processo civile minorile. In sua assenza, molti tribunali hanno stipulato protocolli con i consigli dell'Ordine del distretto.
- Si ravvisa la necessità di disciplinare compiutamente ruolo e funzione del difensore d'ufficio.
- Si indica una serie di carenze, quali una scarsa chiarezza nel rito, mancanza di formazione dei giudici onorari, la mancanza di formazione adeguata per il personale delle cancellerie, scarsa collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli avvocati (non esiste un elenco di difensori minorili, né di curatori).
- Infine, si richiama la necessità di chiarire il ruolo del difensore d'ufficio dell'adulto, nel caso di mancanza di procura alle liti.

2.13 DICOTOMIA TRA LE DUE DISCIPLINE DELL'ADOZIONE

Un numero significativo di presidenti dei TM (12, pari al 55% dei rispondenti) si dichiara favorevole a mantenere l'attuale distinzione tra le due discipline, ma merita attenzione anche il numero di coloro che hanno una posizione diametralmente opposta (9, pari al 41%), dichiarandosi invece orientati a superare l'attuale dicotomia; il 4% non risponde. Diverse e articolate sono le motivazioni, di seguito riportate, verso il mantenimento o il superamento della dicotomia tra le due diverse discipline.

Le motivazioni di chi si manifesta favorevole a mantenere l'attuale distinzione sono le seguenti:

- non è auspicabile che l'adozione nazionale sia sottratta all'Autorità giudiziaria minorile (lasciando a questa solo gli aspetti meramente burocratici e formali) perché le procedure nazionali tutelano meglio l'interesse del minore (in merito, ad esempio, all'abbinamento coppia/bambino). Queste «non possono essere, in pratica, *esportate* nelle procedure internazionali; appare quindi opportuno che rimanga almeno una rigorosa tutela per i minori che si trovano sul territorio nazionale»;
- tale dicotomia «non può essere facilmente superata atteso che nell'adozione internazionale le valutazioni in ordine all'adottabilità e all'adozione sono demandate alle autorità straniere al fine

di uniformare i criteri e di estendere a quanti più Paesi possibile l'adesione alla Convenzione dell'Aja, a garanzia di una maggiore omogeneità»;

- non è possibile il superamento della dicotomia poiché l'adozione nazionale e quella internazionale operano in due diversi sistemi giuridici.

Un TM ritiene, tuttavia, che «nella parte iniziale della procedura le indagini sono praticamente identiche nel senso che esse sono indirizzate ad accertare l'idoneità della coppia verso l'adozione in genere. Ormai il bambino di diversa etnia e portatore di diversa cultura fa parte del panorama dell'adozione nazionale per cui le indagini praticamente sono uguali, anche per la coppia che abbia chiesto unicamente l'idoneità all'adozione internazionale. Poi, necessariamente, le due situazioni processuali divergono».

Chi ritiene che tale dicotomia vada superata argomenta che:

- l'abolizione dell'affido preadottivo (per le adozioni internazionali) ha comportato problemi spesso rilevanti;
- il superamento è utile, ma deve essere mantenuta la salvaguardia del principio fondamentale dell'interesse del minore garantito dalla tutela giurisdizionale, prevedendo anche l'obbligo di sostegno e monitoraggio da parte del TM;
- è necessaria l'estensione della procedura di accertamento dell'idoneità degli adottanti anche alle adozioni internazionali;
- è opportuno, ai fini di tutela del bambino, che il provvedimento di adozione pronunciato all'estero non abbia "valore" in modo automatico, ma richieda un periodo di prova per l'inserimento del minore nella nuova famiglia;
- il superamento potrà permettere di trovare una soluzione al problema dei costi dell'adozione internazionale, che a oggi si giudicano eccessivamente elevati.

3. Le attività delle procure della Repubblica presso i tribunale per i minorenni

Anche per questa parte dell'indagine il DGM - DGAPG ha predisposto un questionario con risposte chiuse e aperte, che è stato inviato a tutti i procuratori della Repubblica presso i 29 TM presenti sul territorio italiano. Sono state raccolte risposte da 27 procure, che rappresentano il 93%²⁹ dell'universo di riferimento.

I procuratori della Repubblica hanno risposto a una serie di domande che, seguendo l'articolazione e l'impostazione della legge 149, riguardano i seguenti temi: il processo di conversione in comunità di tipo familiare degli istituti (ex art. 2, c. 4); l'utilizzo e caratteristiche delle relazioni semestrali predisposte dalle strutture residenziali che accolgono i minori (ex art. 9, c. 2); la funzione ispettiva della procura (ex art. 9, c. 3).

3.1 CONVERSIONE IN COMUNITÀ DI TIPO FAMILIARE

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

Tutte le procure rispondono in modo affermativo al quesito rilevando che nel periodo riguardante la presente ricognizione (2004-2006) il percorso di conversione era già decisamente avviato su tutto il territorio nazionale. Va comunque evidenziato che, pur in una valutazione positiva di questo processo, il 30% delle procure affermano che la conversione è stata, per motivi diversi, effettuata solo in parte: il periodo di adeguamento ai parametri imposti dalla normativa nazionale recepita dalla legislazione regionale ha richiesto un periodo più lungo; alcuni istituti religiosi hanno avuto difficoltà a costruire un contesto a modello familiare; in alcune zone le regioni non hanno emanato regole attuative della legge.

²⁹ Sono 2, pertanto, le Procure che non hanno restituito l'intervista compilata. Questa informazione va tenuta presente per l'intera lettura della presente Relazione.

3.2 RELAZIONI SEMESTRALI

In merito alle relazioni che gli istituti di assistenza pubblici o privati (fino al 2006) e le comunità di tipo familiare (a tutt'oggi) devono trasmettere semestralmente (ex art. 9. c. 2), le procure sono in prevalenza (89%) concordi nell'affermare che esse contengono elementi utili per l'accertamento dello stato di abbandono e/o di inadeguatezza genitoriale.

Al di là di questa pressoché generale soddisfazione, alcune procure sottolineano comunque alcuni meccanismi o elementi da prendere in considerazione nella compilazione della relazione:

- informazioni più circostanziate circa la frequenza e la qualità dei rapporti del minore ospite con genitori e parenti, descrivendo intensità e modalità delle visite e dei rientri periodici dei minori in famiglia;
- maggiore attenzione a descrivere le caratteristiche e la qualità della relazione tra genitori e figlio/a;
- tempestiva segnalazione di eventuali miglioramenti della situazione che ha portato al ricovero del minore;
- regolari aggiornamenti di corredo ai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

Alcune procure, infine, riferiscono che agli operatori delle strutture sono state fornite indicazioni per riportare nelle relazioni altri elementi utili a soddisfare le esigenze conoscitive dell'Autorità giudiziaria. Dette indicazioni sono state date da 6 Procure "in collaborazione con la Regione/Provincia autonoma", più spesso (19 procure) è stata un'iniziativa autonoma.

3.3 LA FUNZIONE ISPETTIVA DELLA PROCURA

Per quanto riguarda le ispezioni (ex art. 9, c.3), poco più della metà della procure (56%) ha segnalato che sussistono difficoltà e ostacoli allo svolgimento della funzione di vigilanza, che sono riassumibili nei seguenti:

- l'ampiezza del territorio distrettuale;
- l'elevato numero di strutture nello stesso ambito distrettuale;
- la frequenza prevista per la compilazione della relazione (6 mesi);
- la carenza di personale a ogni livello (comprese le figure del magistrato a cui, in qualche caso, si supplisce con deleghe agli ufficiali di Polizia giudiziaria), di autovetture e di risorse in generale (viene rilevata l'assenza di un apposito capitolo di spesa);
- lo scarso coordinamento con gli enti locali, in particolare con gli assessorati regionali e comunali coinvolti;
- la frammentazione delle competenze circa i controlli sui presidi (procure minorili, Regioni, commissioni di vigilanza, enti locali);
- l'incertezza legislativa in materia, che non tratta la tipologia delle comunità familiari.

Per quanto riguarda le *ispezioni straordinarie*, la metà delle procure ha segnalato di non averne effettuate, mentre un po' più del 40% ha effettuato ispezioni straordinarie a seguito di:

a) condizioni di inadeguatezza e di rischio coinvolgenti i minori: situazioni di criticità, irregolarità, maltrattamenti, trascuratezza educativa nel percorso educativo/trattamentale dei minori; violenze sessuali su minori da parte di altri minori; carenza/inadeguatezza del personale che ha in carico i minori; mancato rispetto dei provvedimenti del TM;

b) irregolarità o esigenze gestionali: ingiustificato ritardo della trasmissioni delle relazioni semestrali; per verificare la piena attuazione dei progetti di riconversione degli istituti in comunità; nei casi di apertura di una nuova struttura e/o ogni volta che si viene a conoscenza dell'esistenza di una nuova struttura che non risulta tra quelle censite.

4. Le criticità da affrontare

Il presente lavoro offre uno spaccato dell'applicazione della legge 149/2001 in diverse sedi di tribunale per i minorenni e permette di cogliere alcuni elementi di difficoltà che i tribunali e le procure incontrano nell'attuazione del dettato normativo. Tali difficoltà sono di seguito sintetizzate.

- a) Sono da più parti rilevate criticità dal punto di vista organizzativo e delle risorse, in primo luogo umane, presenti nei vari uffici, unitamente all'insufficienza di strumenti di lavoro e di mezzi.
- b) Si segnala la poca chiarezza interpretativa e applicativa dell'art. 6 della legge. Tale articolo, infatti, introduce deroghe praticamente illimitate creando nelle coppie più anziane aspettative infondate, e questo rende ancor più difficilmente collocabili i minori di età elevate.
- c) Il limite di età di 10 anni ammesso in deroga appare eccessivo e andrebbe regolato con l'apposizione di un limite inferiore, con piccolo spazio di variabilità relativamente a casi specifici di tutela di un determinato minore.
- d) Vi è una mancanza di norme transitorie e attuative, ad esempio, in materia di disciplina della difesa d'ufficio civile e sui processi di conversione degli istituti dei minori in comunità.
- e) Si richiama da più parti la necessità che venga migliorato il coordinamento con gli enti locali, assessorati regionali e comunali competenti, riducendo la frammentazione delle competenze, ad esempio in merito ai controlli sui presidi.
- f) La maggioranza dei TM esprime difficoltà in ordine alle modalità attuative sia del diritto di difesa da parte del minore nei giudizi che lo vedono coinvolto, sia del suo diritto a essere informato e ascoltato dai magistrati come parte in causa. L'innovazione normativa non ha un riscontro oggettivo in quanto manca la disciplina per le modalità di applicazione e in diversi territori si tenta di colmare il vuoto stipulando protocolli di intesa con gli Ordini degli avvocati locali al fine di meglio tutelare l'interesse del minore.

Segnali positivi contraddistinguono finalmente il progetto per la realizzazione della banca dati dei minori adottabili (BDA), attualmente in stato avanzato di attuazione. È terminata la fase di codifica del programma e sono stati effettuati, con esito positivo, i test preliminari presso i Tribunali per i minorenni di Bari e Torino. A breve dovrebbero iniziare le operazioni per il collaudo formale del sottosistema. La BDA potrà apportare un notevole beneficio, agevolando il delicato e complesso lavoro degli abbinamenti, che potranno svolgersi su tutto il territorio nazionale anziché nel limite di un distretto, facilitando altresì la circolazione di utili informazioni tra tutti gli uffici giudiziari minorili, consentendo il miglior "abbinamento" tra il minore dichiarato adottabile e la coppia di aspiranti genitori (sia per l'adozione nazionale sia per quella internazionale).

PAGINA BIANCA

III

Le norme regionali sull'accoglienza dei bambini fuori famiglia. Aspetti comuni e differenziazioni

Questo capitolo mira a delineare una panoramica delle attività legislative e amministrative regionali in relazione agli interventi di accoglienza di bambini e ragazzi privi di un contesto familiare adeguato. Qualsiasi intervento a livello locale deve necessariamente inserirsi in un quadro più ampio, costituito dall'insieme di principi e regole generali che recentemente sono stati elaborati con sempre maggiore frequenza e ampiezza a livello nazionale e sovranazionale; principi e regole che rappresentano la bussola di qualsiasi tentativo di regolamentazione del settore e che, in base al nuovo precetto costituzionale, rappresentano oggi un vincolo sia per il legislatore statale che per quello regionale.

Il lavoro si articola in due ambiti: una prima parte affronta i temi relativi ai bambini fuori famiglia e all'attuazione del processo di deistituzionalizzazione, mentre la seconda si sofferma sulle adozioni nazionali e internazionali.

Ognuna delle due parti tematiche si apre con un'analisi dei principali orientamenti e strumenti internazionali in materia, nonché del recepimento di questi nel contesto legislativo italiano di riferimento, delineando i principali parametri di confronto utilizzati per l'analisi in chiave comparata della documentazione regionale. Si è esaminata la normativa regionale vigente al 31 dicembre 2008 e con la dicitura leggi e provvedimenti regionali ci si riferisce anche ai corrispondenti atti della Province autonome di Trento e Bolzano.

L'analisi della normativa regionale non può prescindere dalla considerazione del nuovo quadro costituzionale determinato dalla modifica del titolo V della parte II della Costituzione di cui alla legge costituzionale 3/2001. La riforma costituzionale ha infatti, come noto, profondamente inciso sul riparto delle competenze legislative e amministrative di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, realtà tutte "costituenti" la Repubblica italiana. Senza voler qui descrivere compiutamente gli aspetti giuridici della riforma, preme solo evidenziare le conseguenze che il nuovo quadro costituzionale determina nell'ambito dell'affidamento familiare e dell'accoglienza in comunità, nonché dell'adozione nazionale e internazionale, istituti disciplinati a livello statale, tra l'altro, dalla legge 149/2001 e compresi nella più ampia disciplina dei servizi e degli interventi sociali di cui alla legge 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, specie per quanto riguarda il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Nel nuovo art. 117 della Costituzione, infatti, la materia degli interventi e servizi sociali, non collocata nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato (secondo comma), né tra quelle di legislazione concorrente (terzo comma), è da ricomprendere tra le materie di competenza residuale esclusiva delle Regioni, come tale sottratta al limite dei principi fondamentali della legislazione statale, ma soggetta alla legislazione dello Stato, nelle materie in cui questo dispone di competenza esclusiva.

Tra queste sono da segnalare, perché qui di particolare interesse, materie quali immigrazione (art. 117 Cost., c. 2, lettera b), cittadinanza, stato civile e anagrafi (lettera i), previdenza sociale (lettera o), determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio regionale (lettera m). Si può ritenere applicativo di tale principio l'obbligo, sancito dall'art. 2, c. 4, della legge 184/1983 come modificata dalla legge 149/2001, di superare il ricovero di minori in istituto entro il 31 dicembre 2006. Dal nuovo quadro costituzionale si evince dunque che, nell'ambito della competenza esclusiva residuale, alle Regioni spetta la regolamentazione delle funzioni sociali, anche per quanto riguarda la programmazione e l'organizzazione dei servizi territoriali rivolti al sostegno e allo sviluppo dell'adozione internazionale, non più limitata alla definizione di protocolli operativi e convenzioni tra enti autorizzati e servizi, come previsto dall'art. 39-bis legge 184/1983 (modificata dalla legge 476/1998).

È in questo mutato contesto costituzionale che si situa la legge 328/2000 che, in quanto legge quadro, ha perso la primitiva funzione di fissare i principi fondamentali della materia, vincolanti per le Regioni, oggi dotate di competenza esclusiva residuale.

Occorre tuttavia osservare come generalmente le leggi regionali che regolamentano il sistema dei servizi e degli interventi sociali richiamino, esplicitamente (citandone le norme) o implicitamente (riproducendone i contenuti), la legge 328/2000 e, in qualche caso, si ispirino agli atti attuativi della stessa legge. Si registra quindi, nell'ambito delle norme in materia di interventi e servizi sociali, un convergere delle regole (statali e regionali) verso obiettivi comuni, pur nelle differenze connesse alle diverse realtà territoriali.

In materia di servizi e interventi per bambini e ragazzi fuori famiglia o in adozione, è evidente che, come in generale accade nelle materie inerenti i servizi alla persona, le regole che riguardano la concreta attuazione degli stessi hanno un'importanza fondamentale e inscindibilmente connessa a quella delle norme che affermano e riconoscono i diritti: è infatti nella loro fase attuativa che i diritti da "affermati" diventano "agiti".

1. Il processo di deistituzionalizzazione in Italia secondo le norme

Nel dibattito in merito alle problematiche che riguardano la predisposizione di cure alternative per bambini e adolescenti che per qualsiasi ragione si trovano a non poter vivere con i propri genitori, nell'individuazione d'interventi validi, appare una priorità garantire tre elementi essenziali, e cioè: la ricerca di soluzioni permanenti, di tipo familiare e nel contesto nazionale di appartenenza del bambino. Di conseguenza, durante gli ultimi 30 anni, il termine "deistituzionalizzazione" è diventato una priorità assoluta in un crescente numero di Paesi in cui si registra un concomitante incremento degli sforzi di promozione di servizi di tipo familiare, o basati su un approccio familiare, accompagnati dalla necessità di prevedere scenari che consentano il rientro nella propria famiglia d'origine o, se necessario, l'identificazione di soluzioni stabili e durature di tipo familiare nel più breve tempo possibile. La realizzazione di tale priorità si scontra con la situazione personale di ogni singolo minore, tanto complessa quanto le ragioni che l'hanno causata e a cui si accompagnano necessità e desideri diversi.

Lo spettro degli scenari possibili e da affrontare si presenta incredibilmente vasto; solo in base alla situazione personale, è possibile identificare la soluzione più opportuna, per poi adottarla e sostenerla. L'individuazione e la personalizzazione di tale soluzione rappresenta oggi la sfida principale di ogni sistema d'interventi e servizi di cura per i bambini fuori dalla famiglia¹.

1.1 L'APPROCCIO DELLA CRC DEL 1989

In tale contesto appare essenziale riprendere l'approccio proposto dalla Convenzione ONU di New York sui diritti del fanciullo del 1989 (di seguito CRC) e il supporto di questa nella delineazione di politiche efficaci. La CRC non solo introduce la questione della "cura di qualità", ma prescrive anche la scelta delle giuste decisioni o di quelle più efficaci per ogni singolo bambino in relazione alla sua situazione personale.

La prima fondamentale questione da porsi è proprio in relazione all'importanza che la CRC dà alla prevenzione delle crisi familiari. In tutto il documento si rinviene un consistente e totale riconoscimento del ruolo portante della famiglia. Nel preambolo si definisce la famiglia come una «unità fondamentale della società e ambiente naturale per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli»; in quanto tale, la famiglia «deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività». A tale

¹ Cantwell, N., *The challenges of out-of-home care*, in «Early childhood matters», n. 105, nov. 2005, p. 4-14.

proposito si individua nella parte cosiddetta sostanziale (artt. 1-41) una varietà di principi destinati a preservare il gruppo familiare².

Sempre nel Preambolo della CRC si rinviene l'approccio generale a tale problematica: «il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione». Tale principio non può essere considerato come la proclamazione del diritto del minore alla famiglia, in quanto esso è enunciato nella parte dichiaratoria della CRC e non nella parte sostanziale, e conseguentemente non fa sorgere alcun obbligo in testa ai singoli Stati ratificanti (caratteristica essenziale di un diritto). Di conseguenza, più che di un diritto si tratta di un auspicio, in quanto base interpretativa per l'implementazione dei diritti enunciati, che invita a favorire soluzioni familiari o di tipo familiare.

Sulla base di quanto detto sin qui, è chiaro che dal testo della CRC emerge con forza l'indicazione a dare la precedenza a soluzioni di tipo familiare, fornendo interventi di cura sostitutivi che non allontanino il bambino dal contesto sociale con il quale egli ha più familiarità tenendo conto «della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica» (art. 20).

La condizione del bambino fuori dell'ambiente familiare è particolarmente complessa e alle osservazioni sin qui presentate si aggiungono tre problemi sostanziali a cui le previsioni della CRC fanno riferimento: cosa si intende con il termine "istituto"; come si valuta l'"adeguatezza" e come si determina l'effettiva "necessità" dell'intervento.

In merito al primo problema – cosa s'intende con il termine "istituto" – la CRC non fornisce alcuna definizione specifica né tanto meno indicazioni in merito, ma dal contesto è agevole comprendere che il termine fa riferimento a ogni sistemazione non di tipo familiare e potenzialmente ricompresa tra i complessi residenziali di piccole dimensioni e quelli di vecchio stile per centinaia di bambini. Ciò spiega perché, nonostante la generale, negativa connotazione della parola, in certi contesti alcuni istituti potrebbero essere qualificati come "adeguati". Oggi, a 20 anni dall'adozione della CRC, va ricordato che il termine "istituto adeguato" è stato inserito nel testo sin dal primo disegno di questo documento nel 1982 ed è stato mantenuto nella versione definitiva adottata nel 1989, mentre l'idea della deistituzionalizzazione iniziava a diffondersi in Europa durante il 1980 (in Italia tale processo prendeva il via già a partire dagli anni Settanta) come un nuovo tipo d'approccio al fenomeno dei minori fuori dalla famiglia. Al momento dell'elaborazione della CRC la deistituzionalizzazione rappresentava un'idea molto distante dagli assetti operativi di molti Paesi del tempo, caratterizzati in prevalenza dalla presenza di istituti di grosse dimensioni (come i Paesi dell'ex Unione Sovietica ed ex socialisti, in cui tale sistema è stato messo in discussione solo durante il periodo di "transizione" nel 1990). La CRC risente, come tutti i documenti del suo genere, della relatività storica del periodo in cui fu elaborata, rispecchiandone la realtà e le esigenze, e fornisce un'enunciazione di diritti del fanciullo che non può definirsi esaustiva e chiusa.

Il secondo problema riguarda i criteri di determinazione e verifica dell'"adeguatezza". Si tratta di un processo particolarmente complicato, dato che la prima condizione è che il servizio offerto corrisponda a una serie di criteri base così come individuati dalla CRC: "istituti", servizi e strutture per la cura o la protezione di bambini e adolescenti devono conformarsi agli standard stabiliti dalle autorità competenti «in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo» (art. 3, c. 3)³. Pertanto, il servizio fornito deve positivamente provvedere ai bisogni del singolo bambino in

² Ne sono un esempio: il riconoscimento del diritto del fanciullo, per quanto è possibile, a conoscere ed essere cresciuto dai propri genitori (art. 7); il divieto di essere separato dai propri genitori contro la loro volontà, salvo nel caso in cui a seguito di un accertamento giudiziale tale separazione non sia da ritenersi essenziale (art. 9); l'obbligo fatto agli Stati di fornire l'appropriata assistenza ai genitori e ai rappresentanti legali nell'esercizio della responsabilità di allevare i propri figli (art. 18); l'obbligo degli Stati di attuare programmi di prevenzione e di protezione in merito all'abuso e al maltrattamento a danno di bambini e adolescenti, al fine di fornire un supporto appropriato al bambino e a coloro che sono responsabili della sua cura (art. 19); l'obbligo degli Stati di assistere i genitori affinché possano fornire al bambino uno stile di vita adeguato e, nei casi di necessità, fornire l'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio (art. 27).

³ Emerge che nella CRC non vi è alcun riferimento relativo, per esempio, a dimensioni, collocazione, organizzazione, regolamentazione e al fine ultimo di tali istituti, servizi e strutture. Tali standard possono rinvenirsi solo in altri documenti come la raccomandazione n. 5 del 2005 del Consiglio d'Europa, a dimostrazione della necessità di adottare delle linee guida internazionali che facilitino l'implementazione della CRC in questo ambito.

relazione alla situazione specifica in cui egli si trova, tenendo in considerazione le ripercussioni di tale intervento sulla sua vita futura. Tale aspetto dell'adeguatezza dell'intervento dipende, dunque, non solo dalla validità della decisione presa in merito al collocamento del bambino e dalla disponibilità di una pluralità di soluzioni pratiche, ma è anche inestricabilmente connessa alla realizzazione di un'attività periodica di monitoraggio sull'evoluzione dei collocamenti realizzati al fine di assicurare cura e protezione efficaci, così come disposto dall'art. 25. Questo tipo di approccio necessita della piena applicazione del principio del superiore interesse del bambino e del suo diritto a veder tenute in considerazione le sue opinioni in merito alle decisioni da prendere – rispettivamente art. 3 e art. 12 –, implicando una stretta cooperazione tra il servizio di cura alternativo fornito e il sistema nazionale di protezione del minore, al fine di assicurare il ritorno del minore nella famiglia d'origine o il collocamento stabile in contesti familiari o di tipo familiare il più presto possibile. Va ricordato che uno dei problemi principali associato all'inserimento in istituto è proprio quello connesso al fatto che nella pratica tali collocamenti si protraggono per periodi di tempo molto lunghi fino a divenire permanenti, spesso perché non sono individuati con precisione i soggetti preposti alla ricerca di alternative appropriate per ogni minore.

La terza problematica affrontata dalla CRC riguarda la valutazione della "necessità" dell'allontanamento del bambino dal contesto familiare. Nel testo le parole "se necessario" si trovano prima del riferimento agli istituti, rimandando indirettamente alla deistituzionalizzazione in considerazione del fatto che al tempo l'alternativa alla famiglia di origine era l'affidamento o il collocamento a lungo termine in strutture residenziali per centinaia di bambini. Ciò ha comportato una distorsione interpretativo-applicativa di tale concetto, dato che le politiche nazionali di cura e assistenza dei bambini e degli adolescenti nella gran parte dei Paesi non erano orientate verso politiche di intervento di breve periodo destinate a far sì che il minore potesse fare ritorno nel proprio contesto familiare il prima possibile. Quindi, il "se necessario" è stato interpretato (e in alcuni contesti lo è tuttora) dal punto di vista del sistema di cura come "niente altro è disponibile", invece che dal punto di vista del bambino come "in questo momento storico-evolutivo del singolo individuo questo tipo di intervento meglio incontra i bisogni del bambino stesso". Questo ovviamente non è l'approccio con cui individuare soluzioni di cura appropriate alla realizzazione dell'interesse del minore ed è tale da portare ad affermare che il collocamento in istituto è un'alternativa all'adozione internazionale, assunto pericoloso in termini di valutazione della risposta più appropriata alla necessità di cura e protezione del bambino coinvolto.

La questione centrale consiste nell'analizzare con più attenzione le ragioni fondamentali a causa delle quali in Europa i bambini si trovano nella necessità di usufruire di servizi di cura al di fuori del contesto familiare, il perché tanti di loro sono in servizi residenziali e, particolarmente, perché gli istituti pubblici e privati – così poco adeguati – continuano a esistere, mentre le politiche di supporto alle famiglie hanno serie difficoltà a diffondersi e sopravvivere⁴.

1.2 VERSO L'ADOZIONE DI STANDARD INTERNAZIONALI

Dall'analisi svolta emerge la necessità di elaborare standard comuni e condivisi. Un primo tentativo che merita di essere menzionato, in tale direzione, è la raccomandazione Rec (2005) del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini negli istituti residenziali⁵. Adottata il 16 marzo del 2005, essa elabora una lista di principi e di standard di qualità miranti a ottenere il pieno rispetto dei diritti dei bambini che per i motivi più vari sono privati del contesto familiare d'origine. La raccomandazione ribadisce che, nonostante le misure preventive di supporto alla famiglia, alcuni

⁴ Cantwell, N., op. cit. Sempre in relazione all'approccio della Convenzione ONU in merito alla condizione di bambini e adolescenti fuori dal contesto familiare, si veda anche International social service and International reference centre for the rights of children deprived of their family, *A global policy for children and the family, provisional protective measures: the principles to be observed during the institutionalization of a child*, in «Fact sheets», n. 14, 2006, ISS/IRC.

⁵ Raccomandazione Rec(2005)5 del Comitato dei ministri agli Stati membri, *The rights of children living in residential institutions*, adottata dal Consiglio d'Europa il 16 marzo 2005. Con riferimento al loro recepimento negli ordinamenti statali le raccomandazioni, contrariamente alle Convenzioni, appartengono agli atti non vincolanti e pertanto ricompresi nella categoria della c.d. *soft-law*: documenti d'indirizzo, ma che non implicano l'obbligo giuridico per gli Stati destinatari a darvi attuazione.