

Ad esempio, in Basilicata la definizione della tipologia appare tassativa, così come cogenti appaiono i requisiti dell'affidatario, che può essere iscritto nell'anagrafe regionale solo se la sua valutazione in esito al percorso di orientamento e individuazione risulta positivo.

La Calabria stabilisce il percorso per gli affidatari che dà luogo all'iscrizione nei corrispondenti albi (distrettuali, provinciali e regionale) solo per quelli risultati idonei. Il contributo economico di base è determinato con provvedimento regionale e l'eventuale integrazione deve essere esplicitamente inclusa nel progetto educativo individuale.

Il Piemonte con unico atto ha approvato le linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, con il fine di rafforzare ed estendere l'affidamento come modalità di risposta al disagio familiare, in alternativa al ricovero in presidi socioassistenziali per minori, nonché di dare un esplicito riconoscimento della natura di servizio all'opera svolta dagli affidatari. Si tratta di un provvedimento che mira a rafforzare l'organizzazione dei servizi, in quanto ritiene necessario che gli enti locali singoli e associati gestori delle funzioni socioassistenziali assumano entro 6 mesi dall'approvazione della deliberazione un proprio atto di recepimento delle linee d'indirizzo regionali, con particolare riferimento alla definizione del contributo base per l'affidamento familiare di minori, all'erogazione di tale contributo per gli affidamenti a rischio giuridico, all'erogazione del contributo per minori di età superiore a 12 anni o con handicap accertato, e ne trasmettano copia alla Direzione politiche sociali, e prevede anche un finanziamento *in tantum* agli enti stessi in relazione alla assunzione delle linee guida regionali.

Gli indirizzi della Toscana in materia di affidamento, emanati in attuazione della legge sul *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*, fanno seguito ad altri provvedimenti regionali a favore di minori e hanno la peculiarità di porsi alcuni obiettivi, come risultati degli interventi previsti: si tratta della riduzione dei casi di allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine; dell'incremento dell'affido di tipo consensuale; dell'abbreviazione del periodo di durata dell'affidamento e dell'incremento dei rientri in famiglia.

Per la Puglia si segnalano il regolamento 18 gennaio 2007, n. 4, attuativo della LR 19/2006, e un provvedimento in materia di linee guida sull'affidamento familiare. Il regolamento fissa le caratteristiche dell'affidamento mediante l'elencazione dei compiti dei servizi. Si prevede che il servizio di affidamento familiare sia disciplinato dall'ambito territoriale, con l'adozione di un regolamento unico di ambito che, recependo le linee guida regionali e le norme del regolamento, definisca impegni e compiti dei vari soggetti protagonisti dell'intervento. Le linee guida, che valorizzano l'affidamento familiare come segno concreto della possibilità di garantire i diritti fondamentali ai minori in difficoltà e di sperimentare una cultura solidale sul territorio, prevedono requisiti essenziali degli affidatari, disciplinano l'anagrafe unica regionale, nella quale sono iscritti gli idonei all'affidamento, promuovono percorsi di lavoro omogenei, disciplinano le verifiche sull'andamento del progetto e la valutazione finale. Il sostegno economico agli affidatari è quantificato nei limiti della disponibilità finanziaria dei bilanci comunali e piani sociali di zona.

La Liguria con le linee guida attribuisce ai consultori familiari l'erogazione di servizi di ascolto, di terapia, di sostegno e di consulenza nei confronti della famiglia anche affidatarie e dei bambini e al distretto sociale l'indagine psicosociale sul minore e sulla famiglia d'origine, la formulazione delle proposte e del progetto di affidamento, i rapporti con l'Autorità giudiziaria minorile, l'abbinamento tra minore e famiglia affidataria in collaborazione con il gruppo di zona (formato da assistente sociale e psicologo), la segnalazione al gruppo di zona delle situazioni dei minori da affidare, il sostegno alla famiglia d'origine, al minore e supporto alla famiglia affidataria nella gestione dell'affido in collaborazione con il gruppo di zona, la verifica periodica dell'andamento dell'affido.

Il Veneto ha utilizzato lo strumento delle linee guida a seguito di numerosi provvedimenti che si sono susseguiti nel tempo, tra le quali si segnala la DGR 8 agosto 2008, n. 2416 che, nel definire le *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*, fornisce indicazioni rispetto a quali dovranno essere i percorsi di recepimento sia a livello locale che regionale. Le linee guida sull'affido sono dunque un'ampia riflessione sulle problematiche che i vari soggetti in esso coinvolti, tra cui, *in primis*, operatori e privato sociale, hanno incontrato quotidianamente e vogliono essere un aiuto anche per le famiglie affidatarie.

2. La normativa regionale in materia di adozione nazionale e internazionale

Le adozioni, in particolare le adozioni internazionali, rappresentano una forma di evoluzione del sistema familiare in costante aumento nell'ultimo decennio, che può essere interpretato quale esito di una maggiore apertura e sensibilità delle famiglie verso i bambini abbandonati, nonché quale possibile risposta, nel rispetto del diritto dei bambini, alle difficoltà di procreazione delle coppie.

In Italia, con l'aumento del numero delle adozioni, in particolare di quelle internazionali, l'impegno dei soggetti pubblici e privati chiamati a intervenire in materia si è proporzionalmente, com'è ovvio, moltiplicato. Dai dati della Commissione per le adozioni internazionali, risulta che al 30 giugno 2009 gli enti autorizzati sono presenti sul territorio nazionale con 332 sedi operanti. Il maggior numero di sedi è concentrato nella regione Lazio (44 sedi). Seguono Lombardia (40), Emilia-Romagna (28), Toscana (27), Sicilia (26), Veneto (23), Piemonte e Campania (22).

Si sono quindi rese necessarie la destinazione e, in qualche caso, la stabilizzazione di risorse con finalizzazione specifica e l'attivazione di servizi e interventi dedicati. Tutto ciò ha comportato un evidente e imponente sforzo da parte dei soggetti – primi fra tutti Regioni e Province autonome – a cui è attribuita in base alla nostra carta costituzionale l'attività di programmazione degli interventi, in particolare per quanto riguarda l'area sociale, sia da un punto di vista finanziario che progettuale.

Di seguito si offriranno alcuni elementi generali di descrizione dell'attività legislativa e regolamentare realizzata dalle Regioni e Province autonome con riferimento al settore dell'adozione nazionale e internazionale attraverso l'analisi della molteplice produzione normativa in materia.

2.1 IL PANORAMA NORMATIVO INTERNAZIONALE ED EUROPEO

In un'ottica sovranazionale, va rilevato il crescente interesse dimostrato per il fenomeno dell'adozione sia a livello internazionale che a livello europeo negli ultimi 10 anni.

Con riferimento agli interventi attuati a livello internazionale, si ricorda anche in questo caso il fondamentale contributo offerto alla regolamentazione della materia dalla CRC del 1989, in particolare per quanto riguarda la definizione di principi generali, e la Convenzione de L'Aja del 1993 sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, il principale trattato internazionale che disciplina questo istituto, redatto con lo specifico obiettivo di definire principi e norme comuni in materia.

La CRC affronta in modo specifico con l'art. 21 l'istituto dell'adozione. In evidenza sono posti i diritti dei minori adottati, stabilendo nel contempo che l'interesse superiore del fanciullo è presupposto imprescindibile di tutte le decisioni in materia di adozione. Sono indicate inoltre le garanzie minime che devono essere assicurate nell'ambito delle procedure adottive. Si prevede infine che l'adozione internazionale debba essere presa in considerazione solo qualora il bambino non possa trovare un adeguato collocamento nel Paese di origine secondo il principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale, sancito dalla Convenzione dell'Aja del 1993. Infine, la CRC introduce il principio del cd. "equal treatment" (uguale trattamento) nelle procedure finalizzate alle adozioni nazionali e internazionali, perché entrambe possano prevedere le medesime garanzie di tutela dell'interesse del minore.

La Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 1993 è stata redatta allo scopo di istituire norme internazionali dettagliate e giuridicamente vincolanti che definissero un sistema di supervisione e canali di comunicazione, oltre a promuovere più efficaci rapporti tra le autorità del Paese di origine e quelle del Paese di accoglienza del minore adottato. Il primo obiettivo della Convenzione, come sancito dall'articolo 1, è «stabilire delle garanzie affinché le adozioni internazionali si facciano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei diritti fondamentali che gli sono riconosciuti nel diritto internazionale». Questo strumento normativo può rivelarsi particolarmente efficace in quanto condiviso sia dal Paese di origine del minore che da quello di destinazione, con tutti gli indiscutibili vantaggi derivanti dal riconoscimento di un insieme di principi condivisi e di procedure comuni e trasparenti.

La Convenzione de L'Aja è stata ratificata nel nostro Paese con la legge 476/1998 che, oltre a rendere applicabili i principi generali introdotti da questo fondamentale strumento normativo

internazionale, costituisce anche la nuova disciplina normativa italiana in materia di adozione internazionale, in modifica alla precedente legge 184/1983. Ciò presenta l'indubbio vantaggio di introdurre direttamente e automaticamente nella regolamentazione della materia nel nostro Paese procedure già condivise a livello internazionale e applicabili in tutti gli altri Paesi ratificanti, con notevole semplificazione dei rapporti di collaborazione in particolare con gli Stati di origine dei minori stranieri adottati e intervenendo positivamente sulla trasparenza dell'iter adozionale.

A livello europeo esistono numerose raccomandazioni e risoluzioni dell'Assemblea parlamentare che, pur non avendo forza vincolante, sono di grande importanza ai fini dell'introduzione di principi comuni, così come vanno segnalate in particolare due convenzioni in materia di adozione elaborate dal Consiglio d'Europa – delle quali l'ultima recentemente aperta alla firma dei Paesi membri – finalizzate a loro volta all'armonizzazione delle procedure adottionali nel contesto europeo.

Nel novembre 2006 a Bruxelles il Parlamento europeo ha organizzato una conferenza dedicata in modo specifico all'adozione internazionale, con l'obiettivo di inaugurare una politica europea in materia, in particolare ascoltando sul tema l'opinione pubblica dei Paesi interessati.

Gli interventi dell'assemblea parlamentare europea in materia sono in particolare finalizzati all'elaborazione di principi comuni e di procedure condivise che rispettino i diritti fondamentali del fanciullo. L'azione di impulso e di promozione che si è espressa nell'attività del Parlamento europeo si è spostata negli anni dalla segnalazione di principi di ordine generale alla più specifica definizione di prassi e modalità operative, testimoniando una crescente volontà di intervenire in maniera più incisiva nella regolamentazione della materia da parte degli Stati UE.

Con riferimento, poi, alla più recente Convenzione del Consiglio d'Europa in materia di adozione, essa è intervenuta al fine di integrare la precedente in modo da riflettere i cambiamenti e gli sviluppi acquisiti dal diritto di famiglia, riportando in particolare le modifiche introdotte nel corso degli anni dalla giurisprudenza della Corte europea. Ciò si è tradotto innanzitutto nel rendere vincolanti – per gli Stati che ratificano la Convenzione – alcune disposizioni che nel testo normativo precedente venivano considerate come sussidiarie, ad esempio quella relativa al diritto dell'adottato ad avere accesso alle informazioni sulle proprie origini, oggi considerato diritto inalienabile del soggetto, anche in virtù della CRC del 1989. Inoltre, nel rispetto delle recenti modifiche avvenute alla struttura sociale della famiglia, con riferimento in particolare ai requisiti per accedere a un'adozione di minore di età, la recente Convenzione di Strasburgo del 2008 riconosce – lasciando però ai singoli Paesi ratificanti la possibilità di inserire tale previsione normativa – l'adozione da parte dei single; inoltre, gli Stati potranno disporre ulteriori previsioni più favorevoli per i soggetti coinvolti rispetto a quelle contenute nel testo della Convenzione, in osservanza in ogni caso dell'interesse superiore del minore. È proprio in base a tale approccio che gli stessi Paesi potranno estendere tale apertura anche alle coppie dello stesso sesso⁸¹. Con riferimento agli aspetti procedurali, per quanto qui interessa in relazione alla disciplina della materia attribuita alla competenza legislativa a regolamentare delle Regioni, va in particolare rilevato che una specifica attenzione viene attribuita dalla Convenzione alle modalità di realizzazione delle indagini psicosociali effettuate per valutare l'idoneità all'adozione. Viene richiesta una specifica competenza e professionalità da parte degli operatori chiamati a effettuare questi interventi, la cui titolarità deve essere attribuita a strutture pubbliche o che abbiano ottenuto uno specifico riconoscimento. Le disposizioni concernenti la tutela dei dati personali delle persone coinvolte e il segreto d'ufficio devono essere osservate con particolare attenzione. La preparazione delle aspiranti famiglie adottive deve essere infine considerata come obbligatoria e curata in modo specifico.

Sempre a livello sovranazionale, una particolare considerazione deve essere infine attribuita alla giurisprudenza della Corte europea per i diritti umani che in materia ha progressivamente elaborato un insieme di principi e di garanzie che devono guidare l'interpretazione dei testi normativi di carattere sovranazionale. Con riferimento in particolare ai genitori biologici, è stato più volte riconosciuto il loro diritto a esprimere un consenso informato all'adozione così come in molteplici sentenze è stato riconosciuto il diritto all'ascolto e l'obbligo del consenso dell'adottando (laddove previsto in base

⁸¹ Allo stesso modo spetta a ogni singolo Stato decidere se queste coppie – per poter accedere all'adozione – devono essere sposate o civilmente registrate come conviventi o semplicemente conviventi.

all'età del minore)⁸². In relazione, infine, alla posizione dei genitori adottivi, viene ribadito come non esista un diritto all'adozione di minori di età⁸³.

2.2 IL QUADRO NORMATIVO NAZIONALE

Si fornisce in questa sede solo qualche breve spunto di riflessione sul quadro normativo nazionale di riferimento, finalizzato esclusivamente a introdurre l'analisi sulla normativa regionale.

Va innanzitutto messo in evidenza come il quadro normativo sia tuttora in evoluzione. Recentemente sono state introdotte significative riforme legislative e regolamentari: a partire dalla legge 476/1998 che ha toccato l'adozione internazionale e dalla legge 149/2001 – entrata in vigore solo nel luglio 2007 per quanto riguarda le sue disposizioni processuali – che ha riformulato i principi generali rivolgendosi specificamente all'adozione nazionale, fino alla modifica o revisione della composizione e delle modalità di lavoro della Commissione per le adozioni internazionali che ha portato a un potenziamento della sua gestione politica e all'allargamento della rappresentanza delle associazioni all'interno della Commissione stessa. Numerose sono state le modifiche sostanziali apportate alla disciplina legislativa in materia di adozione nazionale e internazionale: per rilevanza ci limitiamo qui a segnalare l'ampliamento, in via generale, nel corso delle procedure di adottabilità e di adozione, dell'area dell'ascolto del minore che abbia sufficiente capacità di discernimento, ponendo così l'adottando al centro della decisione che lo riguarda. Tale ampliamento è stato attuato in particolare attraverso le modifiche apportate alla legge 184/1983 dalla legge 149/2001 che riprendono i principi già sanciti in materia a livello internazionale dalla CRC e – a livello europeo – dalla Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, ratificata dal nostro Paese con legge 77/2003⁸⁴. Ciò in particolare è avvenuto: rendendo l'ascolto obbligatorio con conseguente dovere per gli operatori e per i giudici di imparare a incontrare in modo appropriato un minore; abbassando l'età a partire dalla quale un bambino deve essere ascoltato; allargando il campo delle attenzioni dell'ascolto dal solo disagio alle inclinazioni, alle scelte e alle opinioni del minore; disponendo la presa in considerazione di ciò che il minore ha detto ai fini della decisione.

A fronte delle numerose e apprezzabili novità introdotte nell'impianto normativo dell'adozione, rimangono tuttavia aperte alcune aree critiche che necessitano di un intervento, tra le quali, in particolare, lo sviluppo e il miglioramento della collaborazione interistituzionale e di quella tra soggetti pubblici e organismi del privato sociale, nonché, per quanto riguarda la sola adozione internazionale, la cooperazione tra Paesi di origine e Paesi di accoglienza dei minori adottati.

Inoltre, altre questioni meritano un approfondimento: è innanzitutto auspicabile una maggiore attenzione all'informazione e alla preparazione dei coniugi che si rivolgono all'adozione rispetto alla valutazione; sarebbe poi opportuna l'unificazione dell'iter dei percorsi finalizzati all'informazione e alla preparazione relativi all'adozione nazionale e internazionale nonché lo spostamento del baricentro dell'impegno dei servizi dal periodo preadottivo alle altre fasi del percorso. In quest'ambito specifico va rilevato infatti come le famiglie si trovano frequentemente a scontrarsi con gli esiti traumatici di esperienze pregresse del bambino adottato, qualche volta senza neppure conoscerle fino in fondo e senza essere dotate dei supporti necessari. Infine, con riferimento all'adozione internazionale, è necessaria una maggiore attenzione finalizzata a una verifica rigorosa dell'effettiva condizione di abbandono del bambino nei Paesi stranieri che non hanno sottoscritto la Convenzione de l'Aja del 29 maggio 1993.

Va però rilevato che la disciplina normativa italiana in materia di adozione, in particolare internazionale, ha il pregio di riportare quasi integralmente i principi e gli orientamenti condivisi a

⁸² Il diritto all'ascolto del minore in tutti i procedimenti che lo riguardano è stato sancito dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori del 25 gennaio 1996.

⁸³ Si veda sul punto Consiglio d'Europa. Corte europea dei diritti dell'uomo *E.B. v. Francia*, 22 gennaio 2008, § 41; *Wagner e J.M.W.L. v. Lussemburgo*, 28 giugno 2008, § 121; *Pini e altri v. Romania*, 22 giugno 2004, § 140 e 156; *Frettè v. Francia*, 26 febbraio 2002, § 42; *Di Lazzaro v. Italia*, 10 luglio 1997 p. 134.

⁸⁴ Gli artt. 3, 4 e 9 di tale Convenzione prevedono che i minori di età aventi la capacità di discernimento hanno diritto di ricevere informazioni pertinenti relative ai procedimenti che li riguardano, di essere consultati, di esprimere la loro opinione, di essere informati delle eventuali conseguenze che tali opinioni comporterebbero nella pratica e delle eventuali conseguenze di qualunque decisione.

livello sovranazionale: la legge 476 che regola l'istituto dell'adozione internazionale è infatti legge di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1993 di cui si è parlato in precedenza.

2.3 L'ATTIVITÀ NORMATIVA E REGOLAMENTARE DI REGIONI E PROVINCE AUTONOME

A fronte degli interventi attuati a livello nazionale, che prevedono un forte coinvolgimento di Regioni ed enti locali così come previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione, lo sforzo e l'impegno legislativo delle Regioni in materia è risultato – in particolare negli ultimi tempi – ingente: al 30 dicembre 2008 risultano emanati circa 113 atti in materia di adozione nazionale e internazionale, con ciò testimoniando l'evidente e particolare interesse attribuito a questo specifico settore in cui operano i servizi socio sanitari.

Ciascuna regione ha prodotto nel periodo anche più di un intervento legislativo e regolamentare in materia; in particolare si segnala il Veneto, che risulta essere a oggi la Regione più prolifica in materia con 16 provvedimenti regionali.

Sempre a livello di analisi generale, va rilevato che la tematica dell'adozione nazionale e internazionale non viene nella gran parte dei casi trattata in modo specifico ma all'interno di interventi di carattere più generale come piani regionali, leggi di bilancio e altro.

Con riferimento alla tipologia dell'atto, si rileva come le delibere della Giunta regionale risultano essere la modalità con cui si preferisce attualmente intervenire a livello regionale in materia⁸⁵: in particolare si segnala come una certa parte di queste delibere abbia a oggetto la diffusione di protocolli, che risultano oggi lo strumento di gran lunga più utilizzato da un punto di vista operativo.

D'altra parte, va posto in evidenza però che le leggi regionali, laddove emanate, risultano essere di particolare importanza ed efficacia, intervenendo in maniera ampia e sistematica sulla disciplina della materia⁸⁶. Va ricordato, infine, come la maggior parte della produzione legislativa e regolamentare sia diretta a disciplinare indistintamente adozione nazionale e internazionale: pochi sono in proporzione gli atti che si riferiscono in modo specifico all'uno o all'altro istituto.

Con riferimento agli ambiti di intervento prioritari in materia, questi sono individuabili innanzitutto nell'attività di orientamento e informazione delle aspiranti famiglie adottive nonché, più recentemente, nella fase del sostegno e dell'accompagnamento postadottivo, ma si evince anche un particolare interesse per lo sviluppo dei servizi durante il cosiddetto tempo dell'attesa, e per la promozione della conoscenza della cultura e delle tradizioni dei Paesi di origine dei minori adottati. Si segnala infine un aumento degli interventi tesi a regolamentare in modo più specifico e approfondito la fase formativa e valutativa dei potenziali genitori adottivi.

Più di recente si sono poi moltiplicati gli sforzi per l'elaborazione e la messa in atto di strumenti di monitoraggio su caratteristiche e bisogni di famiglie e minori adottati.

Ciò chiarito, la realtà italiana relativa ai servizi per l'adozione nazionale e internazionale appare molto diversificata. Anzitutto, va rilevato che la maggior parte delle Regioni e le due Province autonome hanno dettato normative specifiche per disciplinare questo settore di intervento, con la previsione di attività di coordinamento, di disciplina e di organizzazione. Ma anche all'interno delle Regioni o Province autonome che se ne sono occupate maggiormente, c'è una varietà di contenuti che dipende in parte dal diverso sviluppo dei servizi nei diversi contesti locali, in parte dalla portata del fenomeno e dalle richieste degli utenti e in parte dalla cultura e sensibilità degli amministratori o degli operatori presenti sul territorio.

Circa gli strumenti troviamo sia leggi regionali o provinciali, sia delibere delle Giunte regionali o dei Consigli regionali, che possono avere un contenuto normativo proprio ovvero approvare linee guida regionali, progetti regionali, progetti pilota, protocolli operativi, protocolli metodologici, protocolli di intesa con gli enti autorizzati o i servizi o i tribunali per i minorenni. Va rilevata la

⁸⁵ In particolare si rileva un 68% di delibere della Giunta regionale a fronte di un 15% di leggi regionali, 2% rispettivamente per regolamenti e leggi provinciali e, infine, del 14% di altri atti.

⁸⁶ A titolo esemplificativo ricordiamo Emilia-Romagna. LR 28 luglio 2008 n. 14, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*, nella quale, al cap. V "Diritto del bambino ad una famiglia e all'accoglienza" trova trattazione anche la materia dell'adozione; Molise. LR 26 aprile 2004 n. 9, *Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise* e LR 5 maggio 2005 n. 16, *Disposizioni modificative della L.R. 26 aprile 2004 n. 9*, Piemonte. LR 16 novembre 2001 n. 30; Provincia autonoma di Bolzano. LP 29 gennaio 2002 n. 2, *Provvedimenti per l'adozione di minori*.

particolare importanza dei protocolli di intesa, che costituiscono l'unica strada per assumere dentro il progetto regionale dell'adozione le attività di sostegno e di relazione degli enti autorizzati, coordinandole con le attività dei servizi.

2.4 L'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI NELLE REGIONI

Con riferimento in particolare alle forme di raccordo e di collaborazione all'interno delle Regioni fra soggetti pubblici e privati impegnati nell'iter procedurale che comporta un'adozione, sia essa nazionale o internazionale, va innanzitutto posto in evidenza come l'opera di coordinamento e di impulso svolta da molte Regioni sia di fondamentale importanza ai fini in particolare dell'omogeneizzazione degli interventi attuati sul territorio in materia. Ciò al fine di creare una sinergia operativa tra i soggetti istituzionali coinvolti e che favorisca una azione programmatica maggiormente mirata e rispondente alle effettive caratteristiche del fenomeno in ogni singola Regione.

Inoltre, sempre più spesso le forme di raccordo interistituzionale sono aperte anche a soggetti che, formalmente, non hanno un ruolo delineato a livello normativo nella procedura adottiva: ci si riferisce in particolare alle associazioni di famiglie adottive e, in qualche caso, ai referenti del sistema scolastico. Una programmazione ed erogazione di servizi alle famiglie aperta alla partecipazione del privato sociale e degli altri attori coinvolti a vario titolo nel procedimento adottivo è infatti senz'altro più funzionale a garantire una risposta maggiormente aderente alle reali esigenze delle famiglie.

Non tutte le realtà regionali hanno però provveduto ad attivare tavoli di coordinamento oppure occasioni di scambio-confronto con i soggetti che operano nell'ambito del procedimento adottivo; tuttavia, tra le realtà che hanno provveduto a farlo, è possibile segnalare la predisposizione di differenti modalità di raccordo che si estrinsecano attraverso svariate forme:

- tavoli di lavoro permanenti che assicurano, a livello provinciale/regionale, forme stabili e trasversali di coordinamento tra i protagonisti del percorso adottivo (Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Trento, Veneto, Lazio);
- gruppi di lavoro a tema che si riuniscono per approfondire e per garantire il coordinamento tra i diversi soggetti su particolari progetti o con uno specifico mandato (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto);
- coordinamento periodico a tema con singoli soggetti istituzionali finalizzati al confronto e all'approfondimento di specifici aspetti del percorso adottivo (Bolzano);
- gruppi di studio composti da diversi soggetti che operano all'interno del processo adottivo con funzione di studio e con ruolo consultivo per garantire supporto tecnico di iniziative in tema di adozione a livello regionale (Liguria).

In alcune Regioni coesistono differenti forme e livelli di raccordo⁸⁷.

Con riferimento poi all'organizzazione dei servizi per l'adozione, si rileva come quasi tutte le Regioni/Province autonome abbiano provveduto, anche se in maniera estremamente differenziata, a rendere operative le équipe integrate adozioni sul territorio e tutte le équipe abbiano funzioni di carattere informativo-orientativo, valutativo e di supporto postadottivo. In particolare, va rilevato come la funzionalità delle équipe dipende dall'integrazione delle competenze di materia di adozione tra aziende sanitarie ed enti locali. Nella gran parte delle Regioni e Province autonome è presente infatti una forte spinta verso l'integrazione dei servizi fra comparto sociale e sanitario. Generalmente ai Comuni – singoli o associati – è attribuita la generalità delle funzioni e dei compiti relativi all'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, mentre le prestazioni sociosanitarie e quelle a elevata integrazione sanitaria sono gestite dalle aziende sanitarie locali. Quel che accade in molte Regioni è che l'assistente sociale di riferimento dell'équipe afferisce al Comune o ad associazioni di Comuni e lo psicologo all'azienda sanitaria. Altre volte, invece, in particolare laddove sia stata operata una delega da parte dell'ente locale in merito alle funzioni socioassistenziali a favore dell'ASL, le figure dell'assistente sociale e dello psicologo (in certi casi anche neuropsichiatra) afferiscono all'azienda sanitaria (in taluni casi anche alle ASP – aziende di servizi alla persona).

⁸⁷ Per esempio nel Veneto è possibile rilevare la presenza di forme di raccordo interistituzionale diversificate e di livelli di raccordo diversi (anche qui regionale e provinciale). Si veda sul punto DGR 6 maggio 2008 n. 1132.

Alcune Regioni, pur con dimensioni territoriali notevoli, hanno scelto poi di attivare un limitato numero di équipe a livello centralizzato per garantire maggiore specializzazione e continuità nell'intervento a scapito, però, della diffusione territoriale⁸⁸.

Con riferimento alle diverse fasi del percorso adottivo va premesso che lo sforzo normativo e regolamentare delle Regioni e delle Province autonome è alquanto diversificato: si può osservare, infatti, che molte Regioni hanno una progettualità più focalizzata sul periodo preadottivo, in particolare sulle attività di informazione, orientamento, preparazione e valutazione dei coniugi idonei, mentre solo recentemente si può delineare una specifica considerazione per momenti altrettanto importanti e delicati per la buona riuscita dell'adozione, quali il periodo dell'attesa e il postadozione.

In relazione, in particolare, alle attività di orientamento e informazione alle aspiranti famiglie adottive, va innanzitutto rilevata una generale tendenza orientata allo sviluppo e al potenziamento degli interventi attuati sul territorio: tale obiettivo è stato raggiunto principalmente attraverso la diversificazione dei canali e degli strumenti informativi⁸⁹.

Tale recente moltiplicarsi degli strumenti informativi disponibili è da imputarsi alla crescente domanda delle aspiranti famiglie adottive, troppo spesso destinatarie di notizie e informazioni fuorvianti trasmesse dai media e in cerca di fonti attendibili, domanda che è stata correttamente accolta da Regioni e Province autonome. Negli atti normativi e regolamentari diretti in modo specifico all'organizzazione di servizi da svolgersi in questa fase dell'iter procedurale, è da segnalare la ormai generale consapevolezza della fondamentale funzione preventiva – e quindi da potenziare – che queste attività svolgono rispetto alla riuscita dell'esperienza adottiva.

La fase della preparazione, formazione e valutazione delle aspiranti famiglie adottive precedenti alla dichiarazione di idoneità rappresenta la tappa del procedimento adottivo su cui storicamente si sono maggiormente concentrati gli interventi dei servizi sociosanitari in materia di adozione. Anche oggi questa fase dell'iter adottivo rimane oggetto di particolare attenzione nel contesto della programmazione degli interventi. Si riscontra una generale tendenza – a livello regionale – alla omogeneizzazione e standardizzazione degli interventi⁹⁰.

Negli ultimi tempi si registra, poi, come sopra evidenziato, una specifica attenzione per la fase che generalmente intercorre tra l'avvenuta valutazione da parte del tribunale per i minorenni e il rilascio del decreto di idoneità e l'arrivo di una proposta di abbinamento con un bambino. Sia la legge nazionale che gli interventi normativi e regolamentari regionali hanno fino a oggi pressoché trascurato questa fase. Nella maggior parte delle Regioni in questo intervallo di tempo i servizi si occupano dei coniugi dichiarati idonei limitatamente alla segnalazione di eventuali cause sopravvenute in grado di incidere in modo rilevante sul giudizio di idoneità e di comportare la revoca del relativo decreto da parte dell'autorità giudiziaria, in base all'art. 30, c. 4, legge 184/1983. Altre Regioni, al contrario, si adoperano per promuovere e/o sviluppare iniziative di sostegno utili e specifiche per questo periodo⁹¹: in questi casi va rilevato come il potenziamento degli interventi non venga ancora in linea generale sviluppato da leggi o regolamenti, ma sia una risposta concreta – anche se non ancora pienamente strutturata – alle istanze che emergono dal lavoro quotidiano con le famiglie.

Negli ultimi tempi anche i servizi e gli interventi diretti alle famiglie adottive nel periodo successivo all'adozione si sono particolarmente sviluppati grazie anche a una loro rinnovata

⁸⁸ Vedi Piemonte. DGR 26 marzo 2001 n. 27-2549, Toscana. DCR 23 dicembre 2003 n. 238

⁸⁹ Per garantire un livello omogeneo delle informazioni erogate, si è altresì proceduto, in alcuni contesti territoriali, alla standardizzazione del colloquio di primo accesso e a corsi gratuiti (Emilia-Romagna). In alcune Regioni si è arrivati anche all'erogazione di un contributo economico destinato alle coppie utenti di percorsi informativi-formativi degli enti autorizzati che hanno sottoscritto un protocollo operativo a livello regionale (Veneto), nonché alla creazione ed attivazione di siti web dedicati alla informazione alle coppie in materia di adozione (Bolzano, Veneto) che costituiscono una fonte informativa sempre aggiornata e di facile consultazione.

⁹⁰ Ad esempio in Emilia-Romagna l'applicazione delle linee di indirizzo per le modalità di stesura delle indagini psicosociali da inoltrare al Tribunale per i minorenni, nonché da inviare alle Autorità centrali straniere al fine di integrare la documentazione necessaria per l'inserimento dell'aspirante coppia adottiva nelle liste di attesa per l'adozione. Tali linee di indirizzo sono finalizzate a superare eventuali criticità e a uniformare temi e obiettivi nella stesura delle relazioni psicosociali.

⁹¹ Va segnalata innanzitutto l'esperienza realizzata in materia in Veneto che, con il progetto *Nemmeno le balene...*, ha provveduto all'attivazione di un numero telefonico dedicato operativo 24 ore su 24 e diretto in modo specifico, anche se non unicamente, alle coppie in attesa in condizioni di grave dubbio o difficoltà, all'attivazione di un sito web con finalità informative fornita di e-mail attiva per rispondere a eventuali richieste di chiarimento.

considerazione all'interno degli atti normativi e regolamentari di settore⁹²: ciò è dovuto in parte alla raggiunta consapevolezza che l'esperienza dell'adozione non si conclude con l'arrivo del bambino, ma si concretizza proprio con il suo inserimento nel nuovo nucleo familiare, ed è quindi in questa fase che possono emergere difficoltà più o meno gravi.

Un ulteriore aspetto da evidenziare riguarda la recente predisposizione – in molte Regioni e attraverso atti normativi e regolamentari *ad hoc* – di sistemi di monitoraggio in grado di fornire un quadro dei servizi/progetti attivati sul territorio regionale in materia di adozione⁹³.

L'analisi dei servizi e degli interventi attuati sul territorio mette chiaramente in evidenza lo sviluppo e il potenziamento di raccordi interistituzionali e la costruzione di sinergie di rete. La ricerca di modalità di collaborazione e coordinamento fra i diversi soggetti coinvolti, finalizzato anche alla costituzione di sinergie di intervento che possano risultare concretamente più efficaci sembra essere un obiettivo primario dei livelli centrali di governo della materia sul territorio. Ma se da una parte è quindi meritevole di considerazione la prevalenza e il riconoscimento dell'obiettivo relativo alla messa in rete degli interventi, non può sfuggire il fatto che il processo che porta alla costruzione di tali sinergie – sul quale si è posta l'attenzione ormai da tempo – risulta ancora estremamente complesso, nonostante gli sforzi compiuti: è ancora difficile riconoscersi e soprattutto valorizzare il lavoro fatto da altri e costruire su di esso il proprio intervento.

Ciò nonostante, i numerosi tentativi effettuati con questo specifico obiettivo lasciano intravedere la ferma intenzione di costruire un percorso verso l'adozione di un bambino che riconosca sempre più, nello spirito delle leggi di settore ma prima ancora della legge 328/2000, l'apporto dei diversi soggetti chiamati a intervenire nell'iter procedurale, e, in particolare dei soggetti del terzo settore, quali enti autorizzati e associazioni di famiglie. Anzi, va in conclusione messo in luce come in materia di adozioni, nazionali o internazionali, si rileva nelle norme regionali una particolare considerazione e partecipazione nell'attività di regolamentazione della materia dei diretti protagonisti di questa esperienza, in particolare delle famiglie adottive, del tutto originali e peculiari.

⁹² Lo sviluppo di interventi in questa fase del procedimento riflette anche l'attenzione che è stata attribuita ai servizi per il postadozione non solo a livello nazionale ma anche sovranazionale, come testimoniato dalla recente pubblicazione delle linee guida europee. Cfr. ChildONEurope, *Guidelines for post-adoption services*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2007.

⁹³ A titolo esemplificativo, nella Regione Umbria è attualmente in via di predisposizione una banca dati per la sistematizzazione di informazioni sul fenomeno adottivo e sui progetti/servizi attivati; nella Regione Veneto, con l'attivazione del portale www.venetoadozione.it, vengono raccolte tutte le azioni attivate sul territorio in materia adottiva; infine, nella Regione Emilia Romagna, esiste un sistema informativo sui singoli casi in materia di infanzia e adolescenza coordinato dalla Regione e implementato dai singoli servizi; inoltre le Province effettuano periodiche relazioni di monitoraggio dei programmi provinciali infanzia, dedicati anche al settore adozione.

IV

Le politiche e le esperienze regionali

Il presente capitolo ha come oggetto specifico di attenzione le politiche regionali, realizzate fra il 2001 e il 2008, in attuazione della legge 149/2001. In particolare si sono svolte azioni di ricerca e di ricognizione per comprendere in che modo ciascuna amministrazione regionale ha operato per dare attuazione alla legge, le linee strategiche e operative seguite e i risultati ottenuti, le prospettive di lavoro a breve-medio periodo, e per delineare alcuni orientamenti in ordine alle funzioni proprie delle Regioni e delle Province autonome in materia di adozione e affidamento.

Il capitolo si compone di tre parti. La *prima* è dedicata all'analisi delle politiche regionali per la protezione e la cura dei bambini e dei ragazzi in attuazione della legge 149/2001. Il corpo centrale di questa parte è costituito da un'analisi complessiva di quanto raccolto nella rilevazione con l'utilizzo di alcuni indicatori e dalla presentazione delle politiche sviluppate dal 2001 in poi in ciascuna Regione/Provincia autonoma. La parte si conclude con un approfondimento dei punti di forza e di criticità emersi nel corso delle rilevazioni e delle prospettive future nell'impegno delle Regioni.

La *seconda e la terza parte* sono dedicate a quanto emerso dall'attività di rilevazione condotta a livello regionale, rispettivamente in ordine all'azione degli enti locali (Comuni, enti gestori dei servizi sociali, aziende sanitarie) e a quella del privato sociale (volontariato, cooperazione sociale, associazionismo) in relazione alle politiche regionali descritte nella parte precedente.

L'analisi proposta in questo capitolo è frutto di un'ampia campagna di interviste a operatori e responsabili delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza delle Regioni/Province autonome, ma anche degli enti locali e del privato sociale e di raccolta organica e completa della documentazione prodotta a livello regionale: piani, programmi operativi, progetti, attività formative, esperienze, linee-guida. A tale scopo, si è provveduto a contattare i singoli referenti regionali per verificare e aggiornare gli elenchi delle normative e dei provvedimenti regionali già raccolti, per chiedere di predisporre il materiale di cui sopra e verificare la disponibilità a collaborare rispetto alle interviste. L'intervista, che ha visto coinvolti il dirigente regionale competente in materia e, a sua valutazione, anche altri dirigenti e/o funzionari regionali con competenze su singoli aspetti trattati nel lavoro di rilevazione, ha avuto come finalità la raccolta di elementi a completamento di quanto già esposto nella documentazione ufficiale, anche con approfondimenti di tipo qualitativo, sulle dimensioni di problematicità nell'attuazione della legge e di sviluppo delle iniziative.

In particolare, i temi trattati nel colloquio hanno riguardato tre macro-aree tematiche: la situazione delle politiche di protezione e di tutela nei confronti dei bambini e delle famiglie in situazione di difficoltà prima della legge 149; le politiche regionali per la tutela dei minori dalla legge 149 ad oggi; le politiche regionali per la tutela dei minori: valutazioni e prospettive future.

Le interviste hanno riguardato inoltre altri tre temi che sono oggetto specifico di analisi dei capitoli V, VI e VII: le azioni e gli interventi di formazione e promozione, le azioni di vigilanza, gli interventi a favore dei minori stranieri.

La traccia dell'intervista è stata trasmessa preventivamente ai dirigenti e funzionari regionali. A questi ultimi è anche stato chiesto di collaborare per realizzare altre due interviste previste in ciascuna Regione, indicando alcuni enti pubblici e privati (ritenuti significativi ai fini della rilevazione) da contattare per svolgere un'intervista riferita al punto di vista delle istituzioni e al punto di vista delle formazioni sociali (associazioni, gruppi, cooperative sociali, organizzazioni). In questo caso si è trattato di due interviste di gruppo, non singole, con un numero massimo di cinque realtà territoriali per intervista. In alcune Regioni (laddove operanti) sono stati intervistati anche i garanti o pubblici tutori dei minori.

Le interviste si sono svolte presso le sedi delle Regioni/Province autonome nel periodo ottobre 2008-gennaio 2009. Complessivamente sono state intervistate 198 persone (allegato 3), di tutte le aree regionali italiane, ad eccezione della Sicilia. In occasione delle interviste è stato raccolto il materiale richiesto alle Regioni.

Tutte le interviste sono state trascritte e utilizzate ai fini della predisposizione di questo capitolo. Ai funzionari e dirigenti regionali, a conclusione del percorso, è stato chiesto di verificare l'esattezza e la completezza, proponendo eventuali integrazioni, dei testi che sinteticamente illustrano le politiche della propria Regione.

1. Le politiche per la protezione e la cura

Dal 2001 in poi, l'attuazione della legge 149/2001 si inserisce in un contesto normativo e in un quadro di politiche di protezione e tutela dei bambini già decisamente sviluppati a livello regionale. Dalle interviste rivolte ai dirigenti emerge un quadro precedente alla legge caratterizzato essenzialmente dalla presenza di quattro diverse dimensioni di azione già presenti se non in tutte le regioni in buona parte di esse: il *sostegno alle famiglie* (tutte o solo quelle in difficoltà) al fine di evitare allontanamenti dei figli; la *regolamentazione e standardizzare del collocamento dei bambini fuori dalla famiglia*; la contestualizzazione di questo settore di intervento nel più complessivo sistema di *welfare* regionale o nell'ambito di piani regionali per l'infanzia e/o per la famiglia; l'avvio del *processo di deistituzionalizzazione*.

Questa rilevante capacità delle Regioni di attuare già da tempo specifiche politiche di settore (testimoniate anche ai riferimenti inseriti nelle schede regionali più avanti riportate) si è però accompagnata ad una crescente differenziazione dei modelli regionali di welfare caratterizzati da diversi sistemi di accesso alle opportunità offerte ai bambini ed alle loro famiglie e da diversi livelli di attenzione e di investimento nella qualità dei servizi.

Disporre o non disporre, già negli anni '80 o '90, di leggi o delibere regionali di regolamentazione dell'affidamento e dell'adozione o delle strutture residenziali, di politiche di sostegno alla famiglia, di politiche e interventi di prevenzione del disagio familiare, di politiche sociali in senso lato ha reso diseguali le famiglie e i bambini in difficoltà. Contemporaneamente accanto a situazioni regionali in cui appaiono elevati i livelli di investimento in programmi e corsi di formazione corrispondono ve ne sono altre in cui questi investimenti sono stati assenti o residuali.

In tal senso va però ricordato l'effetto riequilibratore degli interventi sostenuti dalla legge 285/1997 prodotto almeno nei seguenti profili: nelle aree regionali o sub-regionali più carenti di interventi e servizi in questo campo ha messo a disposizione le risorse economiche per dare corpo a un primo sistema di interventi e servizi per la tutela dei minori; nelle aree con una maggiore presenza di interventi e servizi ha permesso di qualificare professionalmente gli operatori impegnati e rafforzare la prospettiva dell'*empowerment* di comunità; per tutte le aree del Paese ha garantito la possibilità di costruire un sapere professionale condiviso (e quindi di qualificare globalmente il sistema nazionale di interventi di tutela), grazie alle attività di formazione nazionale, di studio e ricerca, di analisi delle buone prassi, di costruzione di sistemi di documentazione ad accesso libero.

1.1 RUOLO E FUNZIONI DELLE REGIONI SECONDO LA LEGGE 149/2001

Prima di entrare nel merito di come le Regioni e le Province autonome hanno operato in attuazione della legge 149/2001, è necessario precisare che cosa la legge individua come loro funzioni e compiti.

Il comma 3 dell'art. 1 assegna allo Stato, alle Regioni e agli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, il compito di «sostenere, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. Ad essi sono assegnati altresì compiti di promozione di iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, di organizzazione di corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma».

Il comma 5 dell'art. 2 assegna alle Regioni, «nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il compito di definire gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificare periodicamente il rispetto dei medesimi».

Il comma 4 dell'art. 5 assegna a «Stato, regioni e enti locali, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, il compito di intervenire con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria».

Il comma 8 dell'art. 6 assegna a Stato, Regioni e enti locali, «nel caso di adozione dei minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, la possibilità di intervenire, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati».

Il comma 4 dell'art. 38 assegna alle Regioni «il compito di determinare le condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche».

A quanto proposto sinora si aggiunge, infine, la corresponsabilità per gli enti locali necessaria per raggiungere quanto stabilito dal comma 4 dell'art. 2, che indica l'intenzione del legislatore di superare il «ricovero in istituto [...] entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia».

In sintesi, la legge 149/2001 assegna a Regioni e enti locali funzioni e compiti di grande complessità inerenti:

- la prevenzione dell'abbandono familiare intervenendo sulle situazioni di rischio e pregiudizio con azioni opportune;
- la promozione dell'affidamento e dell'adozione, nonché delle comunità familiari;
- la formazione degli operatori sociali in merito all'adozione e all'affidamento;
- la definizione degli standard di riferimento per i servizi di accoglienza dei minori in situazione di disagio;
- il monitoraggio del rispetto delle normative da parte degli enti gestori dei servizi;
- l'assicurazione che le famiglie disponibili per l'affidamento e l'adozione posseggano i requisiti previsti dalla legge e un supporto per permettere loro di esprimere compiutamente la loro disponibilità e capacità.

1.2 INDICATORI PER L'ANALISI DELL'ATTUAZIONE DELLA LEGGE 149/2001

Prima di affrontare nello specifico i diversi aspetti dell'implementazione della legge nei diversi contesti regionali, appare qui utile cercare di definire un quadro complessivo delle diverse situazioni regionali ad oggi presenti. Per rendere più agevole la lettura del quadro d'insieme sono stati individuati alcuni indicatori, connessi alle funzioni e ai compiti delineati dalla legge, nonché da quelle precedenti in materia di adozione, affidamento e tutela dei minori.

Si tratta di indicatori che segnalano la presenza o assenza di specifici contenuti nelle trattazioni delle singole Regioni/Province autonome. Per compilare la tabella di sintesi, di seguito presentata, sono state utilizzate le informazioni raccolte nelle interviste e quelle contenute nella documentazione consegnata in sede di intervista o successivamente.

Gli indicatori individuati sono i seguenti.

1. La presenza di *politiche per la famiglia*. Più precisamente, si è ritenuto opportuno segnalare l'esistenza di specifiche normative e politiche per la famiglia, laddove queste contengano riferimenti alla prospettiva della prevenzione dell'allontanamento dei minori dalla famiglia, attraverso specifiche modalità di sostegno alle famiglie in difficoltà in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, c. 3 della legge 149.

2. La presenza di specifici atti relativi a quanto previsto dalla legge 149 all'art. 2, c. 5, che prevede che le «regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza

permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto dei medesimi». Nello specifico, quindi, si è ritenuto importante raccogliere informazioni sulla presenza di *direttive o standard per il funzionamento* delle strutture di accoglienza, ma anche documenti inerenti le procedure per il relativo accreditamento, laddove tale modalità ne regola l'apertura.

3. La presenza di specifici *protocolli di intesa* sottoscritti con istituzioni e altre realtà territoriali per l'attuazione dei piani e delle direttive sopra indicati o di altre iniziative sempre in attuazione della legge. Quanto proposto dalle Regioni nei piani sociali regionali o nelle direttive specifiche sull'affidamento e l'adozione o nelle linee-guida sull'uno, l'altro o entrambi i temi, ha richiesto — in diverse situazioni regionali — la predisposizione e sottoscrizione di specifici accordi di programma o protocolli di intesa tra enti e istituzioni diverse e anche con organismi del terzo settore. Questi documenti, a differenza delle linee-guida o delle direttive, specificano con precisione gli impegni che ciascuna istituzione o ente assume nella costruzione del sistema di interventi per la tutela dei minori.

4. La presenza di un *ufficio di garante o pubblico tutore dei minori*. Si è ritenuto opportuno segnalare tale presenza, in quanto essa può essere funzionale alla migliore costruzione e realizzazione di sistemi di tutela dei minori a livello regionale. In particolare, nelle parti descrittive delle Regioni/province autonome è indicato se tale ufficio è stato istituito (con i dati di riferimento dell'atto normativo relativo), mentre nella tabella di sintesi si è ritenuto opportuno segnalare se esso è effettivamente attivo e operante, dato che non tutti gli enti che hanno istituito tale funzione l'hanno resa operativa.

5. La presenza di un *osservatorio sull'infanzia*, o quanto meno dell'esercizio delle funzioni di osservatorio sull'infanzia, secondo quanto previsto dalla legge 451/1997, all'art. 4, c. 3, che delinea l'impegno di Regioni e Province autonome in merito alle idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale.

6. La presenza di azioni di *monitoraggio* sui minori fuori famiglia.

7. La presenza di *sperimentazioni* direttamente promosse e coordinate o sostenute dalle Regioni/Province autonome. In questo ambito è particolarmente importante la capacità dei servizi e dei soggetti delle comunità locali di cogliere segnali di forme nuove di disagio nelle famiglie e nei bambini o di cambiamenti rilevanti in relazione a forme note da tempo, ma anche di attivare adeguate azioni per affrontarle l'evoluzione delle problematiche sociali. La sperimentazione è una modalità particolarmente importante in quanto permette di attivare iniziative o progetti pilota per svolgere prime valutazioni sulla congruità tra nuovi bisogni e possibili risposte pensate dagli operatori.

8. La presenza di un lavoro di *riconoscimento e analisi di buone prassi* nel campo della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Si tratta di una modalità particolarmente importante per dare valore alle esperienze e alle pratiche sociali che, a livello europeo e italiano, è sempre più utilizzato nella prospettiva dell'apprendimento dalle esperienze.

La rilevazione mette in luce una situazione complessivamente molto positiva, che si basa su un forte investimento operato dalle Regioni in questo decennio.

Tabella 1. Alcuni indicatori di sintesi del processo di attuazione delle politiche per la protezione e la tutela dei bambini a livello regionale al 31 dicembre 2008.

	Politiche per la famiglia	Direttive su forme di residenzialità	Protocolli di intesa e accordi di programma	Garante dei minori	Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza	Monitoraggio	Sperimentazioni	Comunicazione Buone prassi
Abruzzo	•	•			•			
Basilicata	•	•				•	•	•
Calabria	•	•					•	
Campania	•	•		•	•	•	•	
Emilia-Romagna	•	•	•		•	•	•	•
Friuli Venezia Giulia	•	•	•	•	•	•		
Lazio	•	•	•	•	•	•		
Liguria		•	•			•	•	•
Lombardia	•	•			•	•	•	•
Marche	•	•		•	•	•	•	•
Molise	•	•	•	•	•	•		
Piemonte	•	•	•		•	•	•	
Puglia	•	•	•	•	•	•		
Sardegna	•	•				•	•	
Sicilia	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR
Toscana		•	•		•	•	•	
Umbria		•	•		•	•		•
Valle d'Aosta	•		•		•	•	•	
Veneto	•	•	•	•	•	•	•	•
Provincia Bolzano	•	•	•			•	•	
Provincia Trento	•	•	•				•	•

Prendendo in esame i singoli indicatori è possibile cogliere alcune tendenze particolarmente importanti:

- in 19 Regioni/Province autonome sono presenti direttive specifiche sulle forme di residenzialità;
- 17 realtà regionali hanno attivato forme di monitoraggio dei minori fuori dalla famiglia e/o dei servizi a loro rivolti;
- 14 hanno istituito e attivato operativamente un osservatorio sull'infanzia o hanno incluso tale funzione nell'ambito di osservatori regionali sociali;
- 13 hanno predisposto e sottoscritto protocolli con istituzioni e realtà territoriali per l'attuazione delle direttive (affidamento e/o adozione) e dei piani;
- 14 hanno sviluppato sperimentazioni di carattere regionale nel campo dell'affidamento e dell'adozione;
- 17 hanno una normativa e dei piani operativi per lo sviluppo di politiche a sostegno delle famiglie in chiave preventiva;
- 7 hanno istituito e reso operativa la figura del garante o del pubblico tutore dei minori (vi sono inoltre altre regioni che hanno da poco istituito tale figura che, però, non è attiva);
- 8 hanno attivato un lavoro di analisi delle buone prassi.

1.3 LE VALUTAZIONI E LE PROSPETTIVE DI SVILUPPO

La ricognizione, presentata nel dettaglio regionale nel successivo paragrafo, rende evidente il rilevante impegno delle Regioni e delle due Province autonome nel tradurre in atti concreti le indicazioni proposte dalla legge 149/2001, con attenzione sia alla storia precedente alla legge, sia ai molteplici vincoli con cui essa si è misurata.

Il percorso avviato con la legge 149 a livello regionale è un percorso complesso e, proprio per questo, difficilmente concretizzabile in pochi anni: esso richiede, infatti, non solo la capacità di usare bene le risorse (economiche, strutturali e professionali), ma anche quella di modificare gli approcci culturali nella società e nelle istituzioni intorno al significato di tutela e di protezione del minore in situazione di difficoltà. Ciò che le Regioni hanno saputo e potuto realizzare è, pertanto, da intendersi come un insieme di azioni che, progressivamente, disegnano una prospettiva complessiva, all'interno di ciascuna area regionale e nel Paese.

Nell'ultima parte di questo paragrafo dedicato alle politiche regionali è parso opportuno proporre anche quanto emerso nel corso delle interviste realizzate presso ogni amministrazione in ordine al futuro, cioè a quelle che ai dirigenti regionali appaiono le aree su cui sarebbe necessario intervenire nei prossimi anni per portare a compimento il disegno previsto dal legislatore, nazionale e regionale. Prima, però, sembra importante presentare in modo sintetico le considerazioni di tipo valutativo sull'esperienza sin qui realizzata in ciascuna realtà regionale, mettendone a fuoco i punti di forza, corrispondenti agli elementi di maggiore rilievo che ciascun dirigente ha saputo far emergere nell'esperienza della propria Regione, e i punti di criticità, cioè gli elementi che hanno determinato maggiori difficoltà per lo sviluppo di politiche regionali coerenti e congruenti con quanto stabilito dalla legge.

Punti di forza e di criticità sono ovviamente connessi, in ciascuna realtà, non solo a quanto realizzato dal 2001 in poi, ma anche in precedenza: la legge ha chiesto a ciascuna Regione di intervenire sul sistema delle tutele per dare corpo a una nuova prospettiva sociale e culturale, ma ciò che per una Regione è un punto di partenza per altre Regioni può essere considerato – più realisticamente – un punto di arrivo da raggiungere. Le schede proposte nelle pagine precedenti offrono la possibilità di cogliere le differenze nei percorsi, sia per quanto riguarda il punto da cui ciascuna Regione ha avviato il suo percorso evolutivo sia quello a cui ciascuna Regione è pervenuta, grazie a investimenti, impegno, pensiero, ecc.

In linea generale dalla ricognizione puntuale degli interventi attuati in ognuna delle regioni, riportata nel successivo paragrafo, emergono alcuni tratti comuni che qui si propongono in forma aggregata.

I punti di forza nelle esperienze regionali

Un primo insieme di aspetti rilevati nelle interviste concerne la dimensione culturale che costituisce lo sfondo entro cui si collocano le strategie operative e le varie azioni.

Da un lato, si sottolinea come nel corso di questi ultimi anni sia cambiato l'approccio conoscitivo verso i problemi dei minori, che non sono più considerati come soggetti separati dal contesto familiare e sociale. In questo senso, proprio la dimensione delle relazioni e/o dei legami che esistono, anche se critici e fonte di sofferenza, sono da considerare come parte integrante della vita del bambino. La conseguenza tecnico-professionale di questo cambiamento di prospettiva riguarda la necessità di dotarsi di strumenti adeguati per la conoscenza e l'analisi delle storie, elementi essenziali per costruire progettualità efficaci.

Dall'altro lato, si evidenzia come sia cambiata l'impostazione strategica dell'intervento sui minori in difficoltà: da una centratura sul bambino e sui suoi disagi/sintomi/problemi (più o meno manifesti) a una centratura sul nucleo familiare, sulle sue parti sane e sulle sue parti critiche; da intervento di tipo assistenziale a interventi finalizzati a produrre benessere sociale per tutti i componenti del nucleo familiare; da interventi che producono dipendenza dai servizi a interventi orientati a generare emancipazione delle famiglie e dei bambini; da azioni basate esclusivamente sul lavoro degli enti locali ad azioni costruite e realizzate con il concorso di più soggetti della comunità, in una logica di tipo sussidiario e con un forte impegno pubblico nell'esercizio dell'azione di coordinamento dei soggetti locali.

Un secondo insieme di elementi è riconducibile al patrimonio che ciascun ente regionale ha costruito negli anni, prima della legge 149/2001. In particolare è stato posto l'accento:

- sull'importanza del radicamento nel territorio, inteso sia come legami di riconoscimento e reciprocità tra l'ente Regione e gli enti locali e le realtà sociali del territorio regionale, sia come conoscenza approfondita "sostanziale" e non solo formale del territorio, dei suoi abitanti e contesti, dei loro bisogni;
- sul patrimonio di esperienze specifiche già realizzate in questo ambito di intervento negli anni, con le sperimentazioni già realizzate e le conclusioni a cui esse sono giunte;
- sulla rilevanza della rete di relazioni tra soggetti pubblici e privati, che è essenziale per dare valore al processo di costruzione condivisa di linee-guida e/o direttive in una prospettiva di *empowerment* locale;
- sull'importanza del confronto continuo tra operatori di diversi enti servizi territori professionalità in contesti di tipo formativo o in "tavoli di concertazione".

Un terzo insieme è rappresentato dalla dimensione della professionalità degli operatori. Sono in gioco, infatti, sia le competenze già costruite negli anni passati, sia le motivazioni, sia aspetti di coinvolgimento culturale e sociale che superano il confine della pura tecnica, configurando la competenza professionale come una dimensione necessariamente complessa per fronteggiare problematiche altrettanto complesse.

La presenza di questi punti di forza ha permesso lo sviluppo di nuove politiche o il potenziamento di politiche già in essere in direzioni differenti:

- la strategia dell'investimento sulla formazione, che riguarda le famiglie per sensibilizzarle verso l'ipotesi dell'affidamento familiare, e gli operatori per aumentare le loro competenze e capacità e costruire linguaggi comuni e condivisi;
- la strategia normativa, che ha portato le Regioni ad attivare – generalmente con modalità fortemente partecipative – processi di costruzione di linee-guida o protocolli operativi,
- la strategia delle sperimentazioni, che hanno permesso di predisporre specifici micro-contesti per affrontare problematiche nuove con modalità operative diverse da quelle precedenti;
- la strategia del monitoraggio, per accompagnare costantemente i processi decisionali con informazioni sullo stato della situazione a livello di problematiche per produrre sapere dalle esperienze (concependole, quindi, come occasione di apprendimento professionale);
- la strategia della documentazione, per costruire storia delle politiche e degli interventi ed evitare di dover cominciare da zero ad ogni cambio di struttura politica o tecnica o quanto meno ad ogni cambio di generazione di operatori coinvolti;
- la strategia dell'integrazione e del coordinamento, che ha permesso di rispondere alla complessità delle problematiche con una speculare complessità organizzativa e gestionale (che, peraltro, può rappresentare anche un costo aggiuntivo): in questa direzione si possono collocare riflessioni valutative che sottolineano l'importanza dell'elevato numero di soggetti presenti nel territorio che sono coinvolti, o che propongono la rilevanza dei tavoli di concertazione regionale tra tutti gli interessati, o che mettono l'accento sul costante lavoro di confronto e collaborazione tra pubblico e privato;
- la strategia culturale, che ha permesso di costruire progetti tra loro coordinati e coerenti.

I punti di criticità nelle esperienze regionali

La complessità delle problematiche e la complessità insita nel disegno strategico proposto dalla legge 149 hanno configurato situazioni ad alto rischio di criticità.

Una prima area di criticità concerne *le politiche*. In modo particolare si sottolinea come sia ancora carente una vera politica a favore delle famiglie che possa accompagnarle nelle problematiche che affrontano nel corso del loro ciclo di vita e possa agire in senso preventivo per evitare di dover giungere all'allontanamento. In secondo luogo è stata messa in luce la frammentarietà e fragilità delle politiche, che talvolta mutano troppo velocemente rispetto al tempo che sarebbe necessario per arrivare a risultati visibili. Una terza considerazione ha posto l'accento sull'esistenza di incoerenze tra le politiche regionali e le politiche locali, che e non sempre appaiono orientate nella stessa direzione. Infine, si sottolinea che questo periodo storico esprime una crescente attenzione verso altre problematiche sociali, come ad esempio la non autosufficienza, riducendo, per converso, quella sulle questioni relative a bambini e ragazzi.

Una seconda area considerata è *quella dell'integrazione*, che costituisce un presupposto importante delle politiche e degli interventi ma non sempre si presenta così: a volte costituisce uno degli obiettivi prioritari da raggiungere (in quanto obiettivo intermedio), altre volte presenta livelli di incoerenza che generano difficoltà da superare. L'integrazione è stata considerata a livelli diversi: tra processi di decisione politica e processi di presa in carico effettiva delle situazioni e tra decisioni tecniche e decisioni finanziarie.

Una terza area considerata è *quella di tipo organizzativo-gestionale*. In questo ambito sono state espresse molteplici criticità emerse nella costruzione e nella traduzione operativa delle politiche: la presenza di elevati carichi di lavoro sugli operatori dei servizi sociali di base, ulteriormente aggravati da nuove progettualità e sperimentazioni; la precarietà del personale dei servizi, che rende difficile dare continuità alle progettualità; la mancanza di risorse umane e professionali nei servizi, che rende impossibile costruire progettualità complesse come quelle delineate dalla legge e recepite a livello

regionale nelle linee-guida; l'inadeguatezza dei sistemi informativi, che rende difficile la comunicazione tra centro e periferie della Regione; la scarsità di risorse economiche, che determinano scelte dolorose su azioni da modificare o da ridurre; la separazione tra contesti di servizi sociali e contesti di servizi educativi e socio-educativi, che rendono difficili i percorsi di vita dei bambini e delle famiglie; la necessità di elevato investimento in ore lavoro per la cura delle reti (più facili da creare che da mantenere vive) e per la cura della funzione di coordinamento territoriale dei servizi.

Una quarta area di criticità concerne *gli interventi direttamente rivolti ai bambini e alle famiglie*. Anche in questo caso sono state espresse alcune criticità emerse dalle esperienze, come la frammentarietà degli interventi a livello locale, la scarsa conoscenza delle opportunità esistenti, la tendenza a intervenire ancora solamente sul minore in difficoltà, i tempi lunghi del collocamento fuori famiglia e dell'attesa della presa in carico da parte dei servizi, la mancanza di flessibilità per affrontare problematiche nuove, la mancanza di centri specialistici, la carenza di specializzazione negli operatori.

Le prospettive e le aree d'intervento

Le prospettive indicate dagli uffici regionali si muovono in tre direzioni: c'è chi esprime l'intenzione di proseguire genericamente nella direzione intrapresa per portare a compimento le politiche e le progettualità attivate; c'è chi ha riferito le prospettive in relazione ad aspetti non completati in questa prima fase; c'è, infine, chi ha utilizzato la dimensione delle prospettive come opportunità per intervenire sulle aree di criticità appena proposte.

In questa parte di testo ci si limita alle ipotesi di lavoro espresse nella direzione del completamento del lavoro avviato, laddove è specificato il contenuto del completamento, rinviando al paragrafo precedente per le connessioni tra criticità e prospettive.

L'aspetto maggiormente evidenziato dagli uffici regionali è quello di tipo normativo, che include la necessità di predisporre norme sulla tutela a livello regionale (Lombardia, Molise), piuttosto che linee-guida sull'affido (Lazio, Lombardia, Marche, Umbria) o sull'adozione (Lombardia, Umbria), o protocolli attuativi (Emilia-Romagna, Sardegna), o norme per il funzionamento e la gestione delle strutture residenziali (Campania).

Un altro obiettivo indicato è quello di una maggiore integrazione tra politiche per la tutela e politiche sociali e sanitarie di carattere generale (Basilicata, Campania).

Il tema della formazione degli operatori e delle famiglie è stato segnalato da diverse Regioni (Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia, Umbria, Veneto) come uno degli ambiti nel quale svilupperanno la loro azione nell'immediato futuro; altre segnalazioni riguardano la sperimentazione di interventi rispetto ai tempi dell'attesa e del postadozione, rispetto all'affidamento omoculturale o più complessivamente riguardo ai minori stranieri (Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Toscana); e ancora vi è chi (come la Lombardia e l'Umbria) indica come imminente l'istituzione della figura del Garante per l'infanzia¹, o la prospettiva dell'incentivazione ulteriore delle pratiche di sussidiarietà verticale e orizzontale (Calabria, Puglia).

Da segnalare, il riferimento operato da diverse Regioni alla necessità di aumentare gli interventi di carattere preventivo.

1.4 LA RICOGNIZIONE DELLE ATTIVITÀ A LIVELLO REGIONALE

Nelle schede che seguono sono proposte le informazioni raccolte per ciascuna Regione/Provincia autonoma. Le schede si compongono di due parti: la prima, discorsiva, fornisce le informazioni utili a comprendere il contesto evolutivo di ciascuna realtà ed elementi di dettaglio riferiti alle azioni intraprese (normative, programmi, ecc.); la seconda, in forma di tabella, oltre a un riepilogo sintetico produce le indicazioni relative a numero, data e titolo di norme, direttive, protocolli e programmi.

Le schede sono proposte in ordine alfabetico (le schede relative alle Regioni precedono quelle relative alle Province autonome).

¹ Nelle due Regioni indicate la legge di istituzione della figura del garante è stata approvata nel 2009.