

Ulteriori criticità registrate sono le difficoltà o in alcuni casi l'assenza di coordinamento tra interventi dei Comuni e quelli delle Regioni e la rara collaborazione — da quanto emerge dalle interviste — con il Comitato per i minori stranieri.

Anche la scuola, da quanto emerge dai riscontri degli operatori, non sembra ancora sufficientemente attrezzata per sostenere percorsi educativi personalizzati per questo tipo di ragazzi. Mancano i progetti e le competenze specifiche; in tal senso, grande evidenza viene data alla mediazione interculturale colta come una risorsa essenziale proprio in tali situazioni.

Inoltre, vale la pena sottolineare che per i MSNA che commettono reati la risposta è pressoché sempre quella detentiva visto che solo in alcuni casi si riesce a sviluppare un percorso di messa alla prova fuori da contesti repressivi.

3. Le prospettive di sviluppo

Alla luce di quanto è emerso, sebbene si registri un grande sforzo di creatività e di impegno per offrire una prospettiva che consenta di garantire realmente il diritto di ogni bambino a una famiglia, lo stato di attuazione della L. 149/01 per quanto attiene alla situazione di bambini e ragazzi stranieri presenti in Italia non sembra ancora soddisfare gli addetti ai lavori. Vi sono però alcune prospettive di sviluppo che, a conclusione di questo studio, meritano di essere commentate.

Se in via teorica, dal punto di vista della piena applicazione della legge, l'affido rappresenta la migliore opportunità che possa essere offerta ai bambini e ragazzi stranieri, in vista di una piena applicazione della legge, nella prassi concreta tra gli operatori questo istituto è oggetto di un ripensamento. L'esigenza che si riscontra è quella di rimodellare l'istituto dell'affido secondo una logica diversa, che tenga conto delle problematiche tipiche di questi soggetti. Non basta cercare una famiglia disponibile a ospitare i ragazzi; la priorità dovrebbe essere quella di rintracciare sul territorio famiglie appartenenti alla stessa cultura del minore già ben integrate per consentire un'accoglienza adeguata e rispettosa: l'obiettivo, peraltro già sotteso all'affido, potrebbe essere rafforzato prevedendo apposite disposizioni all'interno delle normative di settore da applicare ai minori stranieri. Queste ultime dovrebbero permettere permanenze in famiglia per periodi medi-lunghi, in particolare per coloro che sono in Italia soli o con un genitore che non può farsi carico del bambino, pur avendo altri ascendenti nel Paese di provenienza.

In tal senso, una compiuta promozione e regolamentazione dell'affido omoculturale, già di fatto sperimentato in alcune realtà italiane, potrebbe rappresentare da un lato un segnale forte di collaborazione tra gli immigrati già presenti in Italia e le istituzioni nazionali e, dall'altro, una risposta efficace all'esigenza di trovare una rete di famiglie a cui affidare i bambini.

L'affido in famiglie della stessa cultura, in questi casi, dovrebbe scongiurare il rischio che il minore fugga o perda i caratteri dell'identità culturale già acquisiti nei primi anni di vita, contenendo le probabilità di disagio sociale. Una progettualità di questo tipo dovrebbe prevedere il coinvolgimento mirato, la formazione e il sostegno delle famiglie immigrate che desiderano aprirsi a questa scelta solidaristica. Una simile opzione può produrre un ritorno positivo, a livello culturale, per cui il ruolo sociale degli immigrati non è più confinato nell'ambito del "lavoro" ma si apre ad assumere un compito attivo nelle politiche di integrazione.

Altro orizzonte di riflessione è senza dubbio quello delle gravissime problematiche dei bambini stranieri vittime di adozioni fallite. La questione sembra preoccupare non poco gli operatori del settore per le scelte da operare in questi casi e per le conseguenze sulla situazione esistenziale di tali bambini. Sul fenomeno non esistono dati aggiornati, ma la percezione della diffusione di queste situazioni è presente sul territorio e sollecita una serie di interrogativi sulla preparazione e sulla valutazione delle famiglie adottive. Andrebbe per questo sviluppato un insieme di interventi sociali dedicato alle problematiche del postadozione rivolto a sostenere le famiglie e i bambini in difficoltà. In tal senso, sarebbe utile anche prevedere la stipula di un "patto educativo" per chi intende adottare un minore straniero che impegni la famiglia a frequentare, tanto prima quanto nel delicato periodo postadozione, percorsi di sostegno alla genitorialità. Si è infatti verificato che, laddove tali iniziative vengono

effettivamente realizzate, i servizi sociosanitari preposti riescono a intervenire preventivamente evitando di fatto il rischio di abbandoni⁸.

Sempre in riferimento allo stato di attuazione della L. 149, grande risalto è stato dato alla situazione dei minori stranieri non accompagnati. L'immagine offerta dalla ricerca è quella di un fenomeno uscito da tempo dall'emergenza, all'interno del quale gli operatori avvertono tuttavia la necessità di impostare e realizzare traiettorie di integrazione partendo da una revisione dell'impianto educativo fondante e dei suoi contenuti. La necessità è quella di non dimenticare questi ragazzi, i cui diritti non sono rappresentati in modo adeguato; è anzi emersa l'esistenza di disparità nel loro trattamento, che andrebbero affrontate con decisione.

In particolare, si potrebbe valutare l'opportunità di realizzare apposite – e temporanee – strutture educative di prima accoglienza, con operatori di altissima qualità, onde da un lato impedire la rapida fuga di questi ragazzi (con tutti i problemi connessi) e dall'altro consentire la realizzazione di un progetto educativo personalizzato. Contestualmente si potrebbe prevedere la possibilità di rendere obbligatoria la nomina di un tutore volontario (diverso dal rappresentante dell'ente affidatario) che, entro un termine brevissimo e di concerto con il tribunale per i minorenni, si adoperi per reperire una collocazione alternativa per il bambino.

L'esperienza del tutore volontario – già avviata in alcune regioni – appare più che positiva e in linea con gli obiettivi fondanti della L. 149: questa figura debitamente formata riesce a dare voce alle esigenze dei ragazzi molto spesso ricoverati per anni in strutture residenziali senza alcuna prospettiva⁹. In ogni caso, va segnalata la richiesta pervenuta dagli operatori del settore di monitorare e approfondire la situazione dei minori non accompagnati dal momento che essi sono effettivamente i più esposti a fenomeni di abuso e sfruttamento.

Infine, secondo alcuni operatori regionali, andrebbe rivisto il ruolo del Giudice tutelare: l'ipotesi è di affidare la competenza sulle tutele dei MSNA alla giurisdizione del tribunale per i minorenni – che già se ne occupa ex art. 333 e segg. cc –, certamente più attrezzato per il controllo e il sostegno di simili situazioni.

Inoltre, da parte di molti referenti regionali si chiede di rivedere l'imputazione dei costi delle rette dei MSNA, che attualmente, ricadendo unicamente sui Comuni di approdo o per quelli che si impegnano maggiormente nel rintraccio dei ragazzi, genera un sovraccarico di bilancio. Sarebbe, quindi, opportuno istituire un unico fondo nazionale di solidarietà per la copertura di queste spese.

Appare ormai chiaro che tutti gli operatori del settore sono consapevoli di avere a che fare con una società multietnica che richiede l'assunzione piena di una responsabilità educativa anche per i ragazzi stranieri. Questa nuova sfida, sebbene risenta gravemente della carenza di risorse, sembra proiettarsi verso logiche di superamento dell'assistenza pura e semplice, per arricchirsi di nuovi contenuti e nuovi soggetti. In particolare, l'obiettivo del rispetto e del rafforzamento dell'identità dello straniero ex art. 1 L. 149 si nutre della certezza che identità solide, mature, ben integrate siano maggiormente capaci di intessere relazioni costruttive e aperte al dialogo. L'orizzonte che sembra dischiudersi è quello della umanizzazione delle politiche sociali che, dopo svariati tentativi, si allarga e, a livello locale, sembra resistere alle culture che tentano di indebolire il lavoro di costruzione di un'identità solidale dello straniero. Ciò sarà possibile favorendo continuamente un confronto operativo sul terreno comune dei diritti universali dei minori, che rappresentano per tutti gli addetti ai lavori l'*humus* vitale in cui affondare le radici.

D'altra parte, una delle traiettorie ispiratrici tracciate dalla L. 149 è proprio quella di salvaguardare la doppia appartenenza di quei soggetti che, loro malgrado, non hanno una famiglia e necessitano di una collocazione rispettosa della propria storia personale.

⁸ In diverse regioni, ad esempio in Emilia Romagna, in Piemonte, nelle Marche, nel Lazio e in Abruzzo sono registrate iniziative volte a realizzare ed elaborare progetti per il postadozione. Appare importante lavorare per l'integrazione delle prestazioni necessarie allo svolgimento dell'intero iter adottivo, con l'obiettivo di armonizzare le procedure rivolte tanto all'accertamento delle competenze genitoriali quanto all'accoglienza ed all'inserimento del minore nel nuovo nucleo familiare.

⁹ Il tutore volontario, considerata la delicatezza del compito e assumendo personalmente la responsabilità morale e giuridica del minore, potrebbe vedersi rimborsato un rimborso spese a carico dello Stato al pari di quanto avviene per il curatore fallimentare quando questi, pur avendo svolto la propria funzione, non può rivalersi sull'attivo del fallimento.

SCHEDE SINTETICHE SULLE DIVERSE SITUAZIONI REGIONALI EMERSE DALLE INTERVISTE¹⁰**Abruzzo**

Rispetto a minori stranieri non sono stati realizzati specifici progetti. Sono state avviate iniziative di sensibilizzazione e potenziamento dell'affido e dell'adozione. Esiste un tavolo a livello regionale di coordinamento delle equipe che si occupano di adozione internazionale. Infine, viene giudicata positivamente la collaborazione con gli enti non profit esistenti sul territorio.

Basilicata

La situazione dei minori stranieri in relazione all'applicazione della L. 149 non sembra preoccupare eccessivamente gli operatori. Esiste una sola struttura che si occupa di minori stranieri e delle loro madri. Uno solo il caso di MSNA segnalato. Il fenomeno viene riassorbito nel contesto degli altri interventi.

Calabria

Non sono rilevate situazioni di particolare difficoltà anche se emerge l'esigenza di approfondire il fenomeno. Esiste una struttura specificamente attrezzata per i minori stranieri. Vari i progetti comunali segnalati: (Reggio Calabria) per la lotta contro l'accattonaggio dei minori; (Catanzaro) per la formazione di operatori di strada e centri di aggregazione; (Isola Capo Rizzuto) per il supporto ai minori stranieri nelle scuole; (S. Eufemia d'Aspromonte) per l'avviamento di un Centro di aggregazione per l'integrazione minori stranieri; (Condofuri) per l'attivazione di laboratori per sostegno scolastico per minori stranieri; viene inoltre segnalato un protocollo di intesa in modo sperimentale con il Centro per la giustizia minorile. Per i MSNA non sono state attivate iniziative particolari. Per rom presenti in Regione non sono registrati particolari progetti se non l'attenzione generale a monitorare l'abbandono psicologico e sanitario. Un tavolo di lavoro con vari rappresentanti pubblici si è verificato poco efficace.

Campania

In Campania esiste un Servizio Affido e sono attivati vari protocolli operativi sui MSNA. Esiste altresì un coordinamento istituzionale, composto da enti locali e ASL. In particolare per i MSNA è stato citato il *Progetto ADIL* con l'obiettivo di offrire un pronta accoglienza in strutture residenziali.

Varie associazioni non profit hanno progettato interventi specifici per l'avviamento al lavoro di minori stranieri, ma denunciano che alcuni amministrazioni comunali "dimenticano" di occuparsi dei ragazzi non accompagnati anche dopo la loro presa in carico.

Il Comune di Napoli ha avviato una serie di progetti con cooperative locali per l'integrazione e l'assistenza a tutti i livelli dei minori stranieri (anche non accompagnati) e delle loro madri, ben distribuiti sul territorio comunale. Grande rilevanza è stata data all'affidamento familiare per una rapida uscita dalle comunità.

La Regione Campania, dal canto suo, segnala una particolare attenzione alla prevenzione e al recupero dei minori vittime dell'accattonaggio e in generale all'attivazione di percorsi scolastici per facilitare l'integrazione. Sono stati realizzati interventi a favore di minori rom, legati ad attività di scolarizzazione e percorsi di mediazione interculturale. È stata finanziata la produzione di testi scolastici in lingua straniera.

Sono stati promossi progetti di accoglienza nei confronti dei minori non accompagnati, sfruttati per scopi lavorativi e vittime di violenza sessuale. L'esigenza prioritaria resta comunque la scolarizzazione vista come prima possibilità di integrazione. È attivo un albo delle Associazioni degli immigrati.

Non esiste la figura del curatore/tutore dei minori ma sono presenti corsi di formazione finalizzati alla mediazione.

Complessivamente viene segnalata una certa disorganicità degli interventi.

Emilia-Romagna

Nella regione sono i Comuni a interessarsi degli interventi sui minori stranieri, in collaborazione con la Provincia che elabora un piano triennale per interventi educativi e di assistenza, in accordo con gli enti non profit. A livello locale sono attive convenzioni con i soggetti del privato sociale che gestiscono le comunità educative per l'accoglienza di minori (compresi i MSNA) e madri con bambini.

Esistono accordi informali con la Questura in particolare per i minori stranieri non accompagnati.

La situazione del Comune di Bologna appare critica: la riorganizzazione in atto ha di fatto soppresso il servizio di pronto intervento minori che si occupava anche della tutela dei MSNA.

Sono attive collaborazioni con l'Università di Bologna, in particolare sui temi inerenti la popolazione immigrata, soprattutto sui giovani stranieri e sulle caratteristiche dei percorsi di integrazione.

È stato sperimentato l'affido omoculturale ma si registra una scarsa risposta delle associazioni rappresentative delle varie etnie. Più critica risulta la situazione quando si parla di MSNA e tuttora non esistono albi regionali di

¹⁰ In questo elenco non compare la Sicilia perché si ricorda che, come riportato nella nota metodologia nel capitolo IV, non è stato possibile realizzare tutte le interviste programmate ai referenti istituzionali di questa regione.

tutori e curatori dei minori mentre è sentita la necessità di continuare a formare mediatori interculturali anche se la figura professionale è già presente sul territorio.

Friuli Venezia Giulia

A livello locale la situazione dei minori stranieri non è avvertita come grave perché, rispetto al passato, il flusso immigratorio si è ridimensionato. Sono state avviate tuttavia convenzioni per l'attivazione di un servizio di mediazione culturale che ha notevolmente agevolato la presa in carico dei casi di famiglie straniere. Attualmente, si punta sull'integrazione scolastica e sul post scuola e si è intenzionati ad attivare l'affido omoculturale.

Sono state realizzate anche delle ricerche per la Promozione dell'accesso dei cittadini migranti nei servizi socio-sanitari e per la prevenzione dei fenomeni di segregazione e marginalizzazione degli adolescenti immigrati.

A livello regionale si punta l'attenzione sui MSNA. Il Friuli è una delle Regioni in cui il fenomeno è più consistente, ma la casistica inerente questa area di intervento è diversificata sul territorio. L'afflusso è consistente ma stabile negli ultimi anni. Si prevede di emanare delle linee guida per uniformare gli interventi su tutto il territorio.

La regione si sta dotando anche di un piano generale che prevede progetti specifici per l'integrazione sociale e lavorativa dei minori stranieri anche coinvolti in fatti penali.

Lazio

Per quanto riguarda in particolare Roma, le iniziative per i minori stranieri inseriti in famiglia sono le stesse adottate per i minori italiani. Dal 2007 si realizza un monitoraggio per ciò che attiene le segnalazioni all'Autorità giudiziaria: dal confronto dei dati emerge che numericamente gli interventi dei municipi sui minori stranieri sono in misura inferiore rispetto quelle rivolte ai minori italiani, anche se l'inserimento nelle comunità residenziali di minori stranieri, le cui famiglie vivono situazioni di difficoltà, è consistente.

Per quanto riguarda i MSNA il Comune di Roma ne ha accolti 1152 nel 2007 e 1534 nel 2006. Il Comune provvede all'accoglienza (ex art. 403 cc), alle segnalazioni, alla protezione del minore con l'inserimento in strutture e all'avvio del progetto di accoglienza e di inserimento sociale. Provvede altresì alla regolarizzazione giuridica, sino alla maggiore età e anche oltre la maggiore età laddove è possibile.

Negli altri Comuni laziali non vi sono servizi particolari rivolti a minori stranieri e non sono segnalati ragazzi non accompagnati. Solo a Formia – utilizzando i finanziamenti della L. 285 – è stato realizzato un servizio di pronta accoglienza in utilizzato prevalentemente per i MSNA: si tratta di numeri modesti rispetto ai costi del servizio giudicati troppo onerosi.

Le problematiche incontrate con i minori stranieri sono sempre connesse alla difficoltà di comunicare rispetto alla lingua e alla frequenza scolastica.

È giudicata positivamente la collaborazione con il privato sociale qualificato. Si promuove la predisposizione di servizi di facilitatori linguistici e culturali (grazie alla collaborazione con fondazioni e Caritas).

Problema specifico dell'*hinterland* di Roma è quello della solitudine dei ragazzi stranieri lasciati a se stessi per la maggior parte della giornata in quanto i genitori lavorano prevalentemente a Roma. In tal senso sono previsti progetti di affido *part-time* a famiglie che si rendono disponibili a occuparsi di questi ragazzi per qualche ora al giorno.

Si registra una significativa collaborazione con l'Ufficio immigrazione del Comune di Roma attraverso i mediatori culturali.

La Regione ha istituito la figura del Garante per l'infanzia che da tempo ha avviato una stretta collaborazione con realtà come Save the children e con le istituzioni scolastiche specificatamente per la tutela dei minori stranieri.

Liguria

A livello locale si è lavorato sul potenziamento dell'affido omoculturale attraverso il coinvolgimento delle comunità etniche. Da segnalare un progetto sulla tratta ed un altro finalizzato ad incidere sul fenomeno delle bande di minori stranieri. Il problema, particolarmente sentito in alcuni quartieri di Genova, è causato alla solitudine di molti ragazzi i cui genitori lavorano come badanti lasciando di fatto abbandonati i figli per la gran parte della giornata. In questi casi la collaborazione con il privato sociale (associazioni, fondazioni e comunità straniere) è stata determinante per avviare percorsi di cittadinanza attiva per adolescenti e giovani dei quartieri.

Molto utile è stato il confronto con le rappresentanze degli stranieri per comprendere l'approccio educativo che le madri hanno nei confronti dei figli, a seconda delle singole culture di appartenenza onde inquadrare il corretto esercizio della genitorialità. Per quanto riguarda i MSNA in tutti i Comuni più popolosi esiste una comunità specializzata per l'accoglienza e un ufficio comunale che promuove la collaborazione tra le diverse agenzie educative. Il fenomeno rispetto al passato, quando si registravano cospicui arrivi, attualmente si attesta su numeri bassi. La collaborazione con il privato sociale è percepita come una ricchezza.

La Regione Liguria ha finanziato svariati progetti sulla mediazione culturale e sull'integrazione scolastica.

Lombardia

A livello locale si è lavorato in questa regione sulla mediazione culturale con la formazione di personale qualificato. Viene rappresentata l'esigenza di coinvolgere le comunità straniere per avviare progetti di affido e per reperire tutor omoculturali (da affiancare ai ragazzi stranieri adolescenti con problematiche educative). Il fenomeno della fuga dalle comunità desta una certa preoccupazione.

La collaborazione con le associazioni non profit è intensa sebbene queste ultime siano particolarmente critiche sulle risorse investite per i minori stranieri (burocrazia farraginosa per i rinnovi dei documenti dei bambini, mancanza di buoni scuola per le famiglie affidatarie di minori stranieri, mancanza di relazioni con le etnie di origine).

La Regione non avverte il problema dell'accoglienza dei minori stranieri, bensì quello dell'integrazione. L'ente ha avviato a Milano e Pavia dei progetti pilota per i bambini rom, oltre a progetti di mediazione interculturale nelle scuole. È in atto una formazione specifica degli operatori dei consultori.

Marche

La tematica dei minori stranieri è sviluppata con particolare attenzione da tutti i soggetti intervistati e trattato con cura. Sono state elencate svariate iniziative realizzate altrettanti comuni finalizzate: all'inserimento sociale dei minori stranieri; alla realizzazione di corsi per mediatori culturali; al potenziamento dell'affido omoculturale; all'inserimento lavorativo e scolastico; al sostegno delle famiglie.

I numeri dell'accoglienza sono segnalati come consistenti; in particolare, alcuni Comuni (Ancona, Macerata) sono definiti come porti di approdo per molti MSNA.

Il monitoraggio e l'analisi del fenomeno è garantito dal 2001 dalle Questure, che hanno realizzato un centro studi e una Banca dati regionale in collaborazione con la Caritas.

Intensa è l'attività delle associazioni non profit, soprattutto religiose ed in special modo per l'accoglienza dei MSNA. Si segnala anche la collaborazione con altre città italiane e associazioni come Save the children.

Sono attivi tavoli di lavoro per la ricerca e lo studio di prassi condivise per l'accoglienza dei MSNA a seconda della loro età; è stata individuata una struttura di accoglienza per MSNA in ogni Provincia; sono segnalate iniziative in favore dei minori rom.

La scelta della Regione è stata quella di non differenziare gli interventi per i minori stranieri rispetto ai minori italiani. I finanziamenti regionali offerti ai comuni per i MSNA sono giudicati consistenti ma la valutazione degli esiti appare negativa a causa delle continue fughe di questi ragazzi.

Si è cercato di potenziare l'affidamento in famiglia dei MSNA ma i numeri riportati sono molto bassi, cosicché la maggior parte di loro sono collocati in comunità di accoglienza anche fuori regione.

Nelle Marche dal 2002 è stato istituito il rappresentante Garante per l'infanzia che ha dato grande impulso alla formazione ed alla realizzazione di albi di curatori e tutori volontari di minori.

Molise

Il fenomeno dei minori stranieri non è avvertito come un problema. Viene segnalato un progetto denominato *Immigrazione e nuove identità urbane*: avviato da due anni ha tra i suoi obiettivi quello di fornire mediazione culturale in ambito scolastico per garantire un supporto ai minori stranieri presenti sul territorio ed abbattere pregiudizi e discriminazioni. I MSNA non sono segnalati all'infuori di 1-2 casi. Rare sono altresì le iniziative di formazione per la mediazione interculturale e l'accompagnamento dei minori stranieri. A tal proposito nel 2007 si è svolto un corso riconosciuto dalla Regione per operatori di comunità in collaborazione con il terzo settore. Da segnalare che la Regione, in collaborazione con l'UNICEF e con l'Università degli Studi del Molise, ha realizzato il progetto di accoglienza e integrazione denominato *Via al dialogo*, allo scopo di facilitare l'ingresso dei giovani stranieri nelle scuole molisane.

Piemonte

A livello locale si riscontra un aumento della richiesta di aiuto da parte di madri straniere extracomunitarie con bambini e invece una diminuzione – rispetto al biennio 2004 /2005 – di MSNA. Per questi ultimi sono stati provati affidi omoculturali e anche affidi in famiglie italiane. Sono in atto anche adozioni nazionali di minori stranieri. Vi sono comunque comunità di accoglienza ben distribuite sul territorio ed enti locali attrezzati con personale qualificato alla mediazione culturale. Torino, in particolare, ha un ufficio per i minori stranieri. Ben avviata è la collaborazione con gli organi della giustizia minorile. Nell'area di Torino il numero di minori stranieri presi in carico è in aumento con tutte le problematiche di integrazione delle città metropolitane. Molti minori sono figli di irregolari. Tra le criticità si segnalano attese molto lunghe per i richiedenti asilo anche con nuclei familiari con minori a carico, in alcuni casi vittime di reti illegali di sfruttamento.

Nella Regione emerge una particolare attenzione per il postadozione internazionale. Negli ultimi anni, infatti, si sono presentate situazioni di fallimento di adozioni internazionali con il problema della tutela di un minore – spesso di età avanzata – che si trova ad affrontare un doppio abbandono. In prospettiva vi è la necessità di diversificare le comunità per minori stranieri rendendole più flessibili in base alle specifiche esigenze sanitarie o di lavoro con la presenza di mediatori culturali e la possibilità di affidamenti semiresidenziali. Il rischio per le

agenzie educative – segnalato dai referenti del privato sociale – è quello di abdicare al compito educativo scegliendo obiettivi di bassa soglia.

Puglia

In Regione si è lavorato molto sul potenziamento dell'affido familiare come strumento per l'integrazione del minore straniero anche non accompagnato; è stata privilegiata la formazione delle famiglie affidatarie alla multiculturalità; sono stati avviati percorsi di affiancamento delle famiglie affidatarie con mediatori culturali appositamente formati; sono state realizzate apposite linee guida per i servizi proprio sull'affidamento. Sono da segnalare protocolli d'intesa con il Centro giustizia minorile di Bari per i ragazzi immigrati coinvolti in fatti illeciti e con il Dipartimento delle pari opportunità per la realizzazione del progetto *Città invisibili*, ove sono previsti interventi di tutela, di presa in carico e di accompagnamento di donne anche minorenni vittime della tratta e dei loro bambini. Per i MSNA non esistono azioni specifiche sebbene la Regione, all'interno del PON Sicurezza 2007-2013, abbia presentato un progetto di riqualificazione e ristrutturazione di una grande struttura nel foggiano dove realizzare un centro educativo di alta professionalità per ospitare MSNA ai quali proporre e garantire una serie di azioni mirate alla loro integrazione sul territorio.

Sardegna

Il problema dei minori stranieri è stato avvertito dai rappresentanti locali solo nell'ultimo periodo. I casi problematici di minori stranieri sono sporadici e la difficoltà è data dalla copertura dei costi di gestione connessi alla mancanza di progetti adeguati per il reinserimento. Esiste un solo un centro di prima accoglienza nel comune di Cagliari. Ad oggi si cerca di dare risposta a problemi contingenti come ad esempio l'uscita dal carcere di minori stranieri. Altro problema avvertito è la formazione e di operatori specializzati. Non sono stati attuati progetti regionali con obiettivi specifici rivolti ai minori stranieri, ma si prevede di realizzare una struttura con competenze specialistiche e un protocollo con le ASL e con i tribunali. Per i MSNA non è stato attivato alcun progetto regionale, ma si registra una collaborazione a livello locale con il tribunale, la procura, la provincia, il giudice tutelare, la questura, la scuola, i servizi sociali dei Comuni.

Toscana

In linea generale per gli stranieri si applicano le stesse tutele che esistono per gli italiani, ma si rileva una maggiore difficoltà di programmazione e realizzazione dell'intervento. Per gli altri stranieri con problemi di comportamento i comuni segnalano la difficoltà di eseguire i provvedimenti del tribunale per i minorenni anche perché non esiste un servizio di mediazione interculturale. Le ASL hanno attivato un programma di integrazione nelle scuole ove forte è la presenza di stranieri. Attualmente si segnala il problema opposto: classi in cui bambini e ragazzi italiani sono in minoranza.

I MSNA numericamente sono poco significativi e si privilegia lo strumento degli affidi familiari. In questi casi l'affido, più che assumersi l'obiettivo del rientro nella famiglia di origine del minore, opera per garantire al ragazzo un'autonomia lavorativa. Sono stati attivati affidi coinvolgendo le comunità straniere di appartenenza. Esistono delle case-famiglia specializzate anche per fasce di età distribuite su tutto il territorio e convenzionate con le ASL per il servizio di pronta accoglienza dei MSNA. Per questi ultimi, ricorrente è il problema della valutazione dell'efficacia degli interventi socio-assistenziali. In Regione, esistono protocolli con la questura e con il giudice tutelare. In alcune zone a forte presenza straniera (Prato) sono stati avviati progetti per madri e figli finalizzati alla tutela e all'uscita da circuiti di sfruttamento e di violenza. A livello regionale si avverte un aumento di richiesta di servizi per i minori stranieri e di conseguenza il problema delle risorse e dello studio del fenomeno. Buona è giudicata la collaborazione con i Comuni. Esistono corsi di formazione e albi di curatori o tutori dei minori. Queste figure sono valutate come molto efficaci. Negli ultimi due anni molto è stato fatto per favorire l'inserimento scolastico e più in generale quello sociale e culturale in senso lato dei minori e delle famiglie. Esistono o protocolli di intesa con gli uffici scolastici regionali. Vi è inoltre un piano di formazione degli operatori per i minori stranieri ed un potenziamento di progetti già esistenti. Non esistono invece protocolli regionali sui MSNA.

Umbria

A livello locale non si rileva una specifica problematica per i minori stranieri: essi vengono trattati come gli italiani. La Regione ha attivato una serie di politiche generali a tutela dei minori anche stranieri in particolare ha aderito ai Progetti nazionali sulla tratta di persone. In tal senso è stato istituito un tavolo di coordinamento ed un numero verde di pronto intervento. Si è realizzato un progetto di sensibilizzazione per la tutela e la segnalazione dei ragazzi vittime di accattonaggio e per l'integrazione dei minori stranieri nelle scuole. A Perugia è attivo anche un servizio di pronto intervento sociale. Si segnala la necessità di conoscere il fenomeno dei MSNA per armonizzare gli interventi a livello regionale e locale. Da tempo sono attivi Protocolli di intesa con la questura, uffici minori e servizi sociali locali sulla pronta accoglienza. Non esistono corsi di formazione specifici e albi di tutori e curatori.

Valle d'Aosta

I numeri dei ragazzi stranieri presi in carico dai servizi sono giudicati limitatissimi, la maggior parte degli interventi riguarda i MSNA. La scelta è quella di sostenere queste situazioni privilegiando l'affidamento a parenti o conoscenti e, se ciò non è possibile, l'inserimento in comunità. In linea generale si sfruttano le stesse tutele offerte ai minori residenti. Sono comunque stati avviati progetti per la formazione di mediatori culturali e di sensibilizzazione nelle scuole. Esistono in tal proposito protocolli d'intesa tra enti locali l'autorità giudiziaria e le ASL.

Veneto

La situazione rappresentata dai referenti degli enti locali è a macchia di leopardo. In alcune realtà (ad es. Belluno) il problema dei minori stranieri non è avvertito, mentre altri contesti (ad es. Verona, Venezia) il fenomeno è più consistente. In generale la valutazione delle politiche di integrazione è giudicata soddisfacente. Esistono comunità di pronta accoglienza gestite da enti non profit e una banca dati centralizzata a cui accedono tribunali, servizi sociali del territorio, questure e pubblico tutore e che permette di individuare la comunità in cui inserire i minori ed avere dati aggiornati sulla loro situazione. La scelta è stata quella di tutelare i minori stranieri con gli stessi strumenti di quelli italiani. In Veneto esiste il Pubblico tutore che, tra l'altro, si occupa di formare e tenere aggiornati gli albi dei curatori/tutori volontari giudicati molto utili soprattutto per una concreta tutela dei non accompagnati. Per questi ragazzi anche da un punto di vista finanziario è competente il comune di approdo con un problema di distribuzione delle risorse che invece, secondo il Pubblico tutore dovrebbe essere di competenza nazionale. Infine, si segnala la presenza di associazioni di volontariato ben coordinate tra loro ed estremamente attive sul territorio impegnate in progetti di integrazione.

Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano

Si è cercato di porre un freno agli arrivi di minori stranieri giudicato eccessivo per le risorse della regione, creando comunità ad hoc, che consentano ai ragazzi, con una prima accoglienza di bassa soglia, di scegliere se appoggiarsi presso qualche parente o restare in comunità residenziali. È già in fieri un progetto per l'affido omoculturale. Per i minori stranieri sottoposti a processo penale, al fine di individuare l'età sono effettuati esami clinici. A Bolzano, ad esempio, i predetti test venivano realizzati anche per i MSNA e ciò sembra aver determinato un numero bassissimo di approdi. Attualmente l'uso di tali accertamenti è stato limitato. Si è riscontrata, inoltre, una minore propensione delle comunità educative ad accogliere minori stranieri. Infine, non sembrano aver portato buoni risultati i progetti per i minori rom stranieri finalizzati a limitare la dispersione scolastica garantendo loro un sussidio per ogni giorno di frequenza. È giudicata positivamente la collaborazione con l'autorità giudiziaria.

PAGINA BIANCA

VIII

Il punto di vista delle organizzazioni nazionali del terzo settore

Nel percorso di riflessione sull'attuazione della legge 149/01 è stato dedicato uno specifico spazio di ascolto di alcune realtà che, a livello nazionale, operano da anni nel campo della tutela e protezione dei minori come singole associazioni o come coordinamenti di varie organizzazioni¹.

Sono state interpellate quattordici di organizzazioni con l'intenzione di raccogliere punti di vista diversi, afferenti alle famiglie impegnate nell'affido, nelle case famiglia e nelle adozioni e nella promozione delle famiglie come risorsa, agli operatori dei servizi sociali impegnati nell'affidamento, agli operatori impegnati nelle strutture educative residenziali, agli operatori impegnati per la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per la promozione di pratiche efficaci nel campo dell'ascolto, della tutela e della promozione dell'infanzia, ai magistrati minorili, agli avvocati impegnati a favore delle famiglie e dei minori.

Il percorso di raccolta delle informazioni è stato realizzato nel mese di settembre 2009: dal punto di vista metodologico si è svolto attraverso brevi interviste, realizzate alcune in modo diretto e, la maggior parte, con la produzione di un testo scritto articolato su quattro dimensioni: efficacia dell'attuazione della legge 149/01; contributo specifico dato dal Terzo settore in generale e dall'"associazione" di appartenenza; mutamenti nell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi in seguito al processo di chiusura degli istituti al 31 dicembre 2006; le sfide più rilevanti che le istituzioni ed il terzo settore hanno di fronte nella protezione e la tutela dei bambini e dei ragazzi.

1. L'attuazione della legge: una valutazione complessiva

Le opinioni raccolte attraverso le interviste evidenziano sia delle considerazioni positive che critiche sulla legge 149/01 e sul suo processo di attuazione. Tra queste sembrano però prevalere gli aspetti di criticità che di soddisfazione.

Tra le considerazioni positive vi è il fatto che la legge ha favorito e accelerato, indicando un termine preciso, il processo verso il superamento del ricovero negli istituti e ha permesso la valorizzazione dell'affidamento familiare, un maggiore riconoscimento del ruolo delle famiglie affidatarie nei rapporti quotidiani con la scuola, la sanità, i servizi sociali, nonché la possibilità di migliorare i percorsi di accompagnamento alle famiglie affidatarie, seppur con grandi differenze tra regioni.

È invece opinione diffusa tra gli intervistati che la legge non abbia mantenuto totalmente le promesse espresse né abbia generato un salto qualitativo elevato nelle pratiche di affidamento e adozione. In questo senso si coglie, nelle interviste, il rammarico per non essere riusciti a sviluppare i cambiamenti attesi e raggiungere efficacemente i risultati desiderati. Emergono a tal proposito delle indicazioni sulle possibilità di produrre nei prossimi anni il salto di qualità sperato.

Di seguito si riportano le principali dimensioni di criticità segnalate dagli intervistati.

¹ Marco Griffini, Aibi (Amici dei bambini), Laura Laera, Associazione italiana magistrati per i minorenni e la famiglia (Aimmf), Frida Tonizzo, Associazione nazionale famiglie affidatarie e adottive (Anfaa), Valter Martini, Comunità Papa Giovanni XXIII, Liviana Marelli, Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza (Cnca), Gianni Fulvi, Coordinamento nazionale delle comunità per minori (Cncm), Liana Burlando, Coordinamento nazionale dei servizi per l'affido (Cnsa), Francesco Belletti, Forum nazionale delle famiglie, Cristina Massara, Telefono azzurro, Laura Baldassarre, Unicef. Sono stati presi contatti anche con Aiaf (Associazione italiana avvocati della famiglia), Cismai (Coordinamento nazionale dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) che non hanno potuto predisporre un contributo in tempo utile, e con Ciai (Centro italiano aiuto all'infanzia) e Save the children che hanno ritenuto di rimandare a quanto contenuto nel Quarto Rapporto CRC sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia, supplementare al rapporto governativo pubblicato nel 2008, che contiene la posizione di oltre settanta organizzazioni, compresa la loro.

Un primo aspetto critico che rimanda però ad una questione ben più generale, riguarda la *non esigibilità del diritto del minore alla famiglia* in quanto la realizzazione degli interventi previsti (sostegni alle famiglie d'origine, agli affidamenti familiari, alle adozioni dei minori ultradodicesenni o con handicap accertato, ecc.) è condizionata alla disponibilità delle risorse dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali «*nei limiti delle risorse finanziarie disponibili*». L'attuazione di questa legge — secondo l'associazione — è ulteriormente complicata dall'articolazione delle competenze istituzionali nel settore socio-assistenziale a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. L'aspetto del mancato stanziamento di fondi specifici per promuovere e diffondere l'istituto dell'affidamento familiare, è stato segnalato da molti referenti come uno dei nodi più rilevanti nell'attuazione della legge.

In considerazione di questa carenza, i referenti delle organizzazioni segnalano che — la realtà dei minori fuori dalla famiglia appare ancora caratterizzata da interventi discrezionali, spesso legati alla “disponibilità economica residuale”, caratterizzati da emergenzialità e con scarsi investimenti sugli aspetti della promozione delle competenze della comunità locale, delle famiglie, dei singoli. Questi elementi rendono la legge non totalmente efficace: l'applicazione concreta in tutte le sue parti richiederebbe, infatti coerenti normative nazionali e regionali, oppure indicazioni ed orientamenti al fine di garantire l'esigibilità dei diritti giustamente sanciti dalla 149/01 e, in particolare, lo sviluppo e il sostegno dei servizi e centri per l'affido.

Un altro aspetto critico, strettamente collegato al primo, di riguarda la *manca di investimenti di prevenzione e di contrasto all'allontanamento del minore* (carenza di sostegni alla famiglia d'origine, ma anche la scarsa attenzione alla co-costruzione di luoghi/risorse “diurne” di tipo socio-pedagogico e/o sociosanitarie in gradi di rendersi complementari alla famiglia d'origine affinché possa essere accompagnata nella sua funzione genitoriale). A questo proposito si segnalano “*forti carenze nella definizione prioritaria delle misure di sostegno alla famiglia d'origine in difficoltà, così come appare ancora necessario implementare politiche attive di sostegno alle diverse forme di affido (a partire dal sostegno agli affidi “difficili”) sia in riferimento alla valorizzazione delle reti di famiglie (quale forma di genitorialità sociale non sostitutiva ma integrativa della responsabilità/titolarità pubblica) e alla garanzia di accesso ai servizi specialistici*”.

Un terzo aspetto di forte criticità è individuato nella mancata operatività della *Banca dati dei minori dichiarati adottabili e degli aspiranti genitori adottivi*, richiesta dall'art. 40, della legge n. 149/2001, prevista per il dicembre 2001. Secondo le organizzazioni intervistate l'entrata in funzione della banca dati avrebbe consentito di conoscere la reale situazione dei minori dichiarati adottabili e non adottati e di operare per assicurare al più presto il loro diritto a una famiglia. La Banca consentirebbe, anche, di verificare i motivi del crescente e preoccupante aumento delle adozioni “nei casi particolari”.

Un quarto aspetto critico è individuato nella *manca attuazione della specifica disciplina sulla difesa d'ufficio dei minori* nei procedimenti di adottabilità e in quelli concernenti la limitazione o decadenza della responsabilità parentale per la mancanza di risorse economiche. Ciò, secondo buona parte degli intervistati, ha determinato una preoccupante disomogeneità di orientamenti e prassi da parte delle Procure e dei Tribunali per i Minorenni, la confusione sulla figura dell'avvocato del minore e su come questa si relaziona con gli altri soggetti che ruotano intorno al minore e, nell'insieme, una “*venuta meno della portata innovativa della Legge che consentiva di sollevare il tribunale per i minorenni dal ruolo spesso contestato di protagonista unico della tutela dei diritti del minore, assegnandogli la funzione di giudice terzo garante del contraddittorio tra il pubblico ministero, i genitori e il minore stesso*”.

Un ulteriore aspetto di criticità è rilevato nel *mancato superamento della sfida del saper lavorare insieme* tra sistemi pubblici, privati e risorsa famiglia. Il processo di attuazione della legge ha evidenziato il permanere della distanza tra i linguaggi e le culture dei diversi soggetti in gioco.

In termini più generali, si evidenziano anche aspetti legati alla dimensione di cambiamento culturale che avrebbe dovuto accompagnare un'efficace applicazione della legge: un primo aspetto afferisce alla presenza di famiglie disponibili all'accoglienza ed al ruolo delle famiglie affidatarie e delle comunità. Secondo alcuni intervistati, occorre proporre la scelta dell'accoglienza come scelta possibile nella quotidianità e non come una scelta eroica: rispetto a questo, le associazioni di famiglie possono svolgere una funzione di sensibilizzazione e promozione nei confronti delle famiglie,

partendo dalla condivisione dell'esperienza diretta più che imponenti campagne d'informazione. Allo stesso tempo occorre riprendere la riflessione sull'esigenza di dare ancora una piena attuazione del principio dell'ascolto delle famiglie affidatarie e delle comunità familiari, soprattutto da parte dell'Autorità giudiziaria.

Altri aspetti critici sono invece segnalati solo da pochi referenti, in alcuni casi da un solo referente. Tra questi, in ordine sparso: la necessità di definire rigorosamente i criteri di valutazione e monitoraggio dei singoli casi per evitare il prolungamento degli affidamenti oltre il termine dei ventiquattro mesi previsto dalla legge; l'elevata differenza massima di età fra adottanti e adottando a 45 anni, differenza ulteriormente innalzabile in circostanze specifiche a discrezione del Tribunale per i minorenni, che ha fatto crescere il numero delle domande e quindi il numero delle coppie illuse ed escluse (aumentando peraltro inutilmente il carico di lavoro dei servizi e dei tribunali) e non ha facilitato l'adozione dei preadolescenti e degli adolescenti; la possibilità per i figli adottivi adulti di accedere all'identità dei genitori biologici, disciplinando le relative modalità di accesso, minando quindi alla base la legittimazione della famiglia adottiva.

2. Il contributo del Terzo settore

Gli interlocutori che sono stati intervistati testimoniano un forte coinvolgimento delle loro organizzazioni nel processo di attuazione della legge. Con ruoli e funzioni diverse, che hanno riguardato sia la dimensione strettamente operativa sia quella culturale e politica di promozione e controllo sull'attuazione.

Di seguito sono proposti sintetici rimandi all'impegno specifico o alle attenzioni particolari che ciascuna associazione/organizzazione ha espresso in questi anni. I filoni di intervento si possono ricondurre in senso ampio ad alcune aree di lavoro entro le quali sono proposti sintetici rimandi all'impegno specifico o alle attenzioni particolari che ciascuna associazione/organizzazione ha espresso in questi anni.

Sensibilizzazione, informazione, formazione e costruzione di buone prassi.

L'Associazione Italiana Magistrati per i Minori e la Famiglia (Aimmf) si è molto impegnata sui temi posti dalla legge 149. In particolare fin dal suo esordio, si è occupata di garantire un processo per le procedure di adottabilità in ossequio all'art. 111 della Costituzione, nonostante la parte procedurale della legge sia stata a lungo sospesa. L'azione dell'Aimmf si è concretizzata in numerosi incontri con avvocati per tracciare delle prassi condivise, che hanno incrementato uno spirito di collaborazione tra le varie professionalità. Si è giunti a tracciare delle proposte di prassi processuali che sono a disposizione per il confronto con altri soggetti. Al momento, in alcune sedi e a Milano in particolare, funzionano degli osservatori permanenti cui partecipano giudici, avvocati, PM che hanno elaborato diversi protocolli, tra cui uno relativo all'ascolto del minore.

E' opinione dell'Associazione che sia necessario un investimento culturale e di risorse nel settore sociale che pare sempre più impoverito. Per questo essa si è molto impegnata, anche culturalmente, in diversi altri ambiti, promuovendo, tra l'altro, il decollo dell'istituto del Pubblico tutore per i minori in alcune regioni.

Il Coordinamento Nazionale Servizi Affidato (Cnsa) ha contribuito allo sviluppo della legge: stimolando il confronto metodologico e tecnico fra gli operatori che si occupano di affidato e fra questi e i rappresentanti delle associazioni che, a livello nazionale o comunque più significativo, sono attive in questo campo; producendo documenti sui vari aspetti dell'affidato; partecipando a momenti nazionali sia di confronto.

Telefono Azzurro ha realizzato nel corso degli anni numerose iniziative, tra cui due percorsi formativi per gli operatori psico-socio-sanitari della Provincia di Roma. Entrambe le attività formative si sono inserite quale momento fondamentale nel processo di costituzione e formazione dei Poli Affidato avviato dalla Provincia di Roma.

Il *Coordinamento nazionale delle comunità per minori* (Cncm) ha realizzato momenti formativi sul territorio nazionale, utilizzando come docenti sia giudici minorili sia sostituti procuratori vista la loro funzione di vigilanza sulle comunità, introdotta dalla normativa. Il Coordinamento sta tentando di realizzare dei protocolli per definire delle buone prassi per la sua applicazione.

Si riconducono a questa prima area anche le azioni segnalate dall'Unicef-Italia che dal 2004, attraverso il Coordinamento di associazioni Pidida, svolge un'attività di monitoraggio dell'applicazione, anche a livello regionale, della Convenzione sui diritti dell'infanzia. Il Coordinamento pubblica annualmente un Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Crc in Italia, in cui è previsto un approfondimento sul tema "Minori privi di un ambiente familiare" e focus specifici su affidamento familiare, comunità di accoglienza per minori, adozione nazionale e internazionale.

Sollecitazioni alla promozione delle politiche e disponibilità alle collaborazioni con le istituzioni nazionali e locali

In questa dimensione si sono mosse diverse organizzazioni tra cui l'*Anfaa*, il *Cnca*, il *Cncm*, l'*AiBi*. In particolare si sono richiesti: la definizione dei Livelli essenziali previsti dalla legge n. 328/2000; l'esigibilità del diritto del minore a crescere in famiglia attraverso la previsione di adeguati sostegni economico-sociali ai nuclei familiari di origine e il supporto degli affidamenti familiari e delle adozioni, con particolare attenzione a quelle dei minori ultradodicesenni o con disabilità accertate o gravi patologie (*Anfaa*); l'approvazione di leggi, delibere regionali, provvedimenti in materia di affidamento e adozione e di protocolli con le aziende sanitarie locali necessarie a concretizzare il diritto dei minori alla famiglia.

Le proposte presentate, anche attraverso la partecipazione a specifici tavoli di lavoro, hanno portato anche alla sperimentazione di nuove tipologie, ad esempio affidi di neonati, di "pronto intervento", con sostegni professionali, per le situazioni di minori particolarmente complesse.

Promozione, valorizzazione e sostegno delle risorse accoglienti

Il *Forum nazionale delle famiglie* si è impegnato per il riconoscimento delle organizzazioni familiari come risorsa nelle politiche di promozione dell'affidamento e dell'accoglienza. Alla luce delle difficoltà che molte associazioni familiari vivono, il Forum delinea due possibili modelli. Un primo modello vede le associazioni familiari diventare imprese sociali, incorporando il know how mancante per fare operazioni professionali. Per il lavoro di auto aiuto e accompagnamento è sufficiente la competenza propria delle associazioni, mentre la supervisione e l'accompagnamento richiede competenze professionali che le associazioni normalmente non hanno. Un secondo modello vede lo sviluppo di un percorso virtuoso tra pubblico e privato: il settore pubblico dovrebbe mettere la competenza professionale e quello privato le competenze familiari.

Il *Cnca* ha espresso un forte impegno nel costruire cittadinanza attiva nelle comunità locali dove i diversi gruppi (cooperative sociali e/o associazioni) sono presenti al fine di praticare corresponsabilità tra i diversi soggetti della comunità locale a sostegno della cultura dell'accoglienza e della solidarietà (funzione politico-culturale). Quest'aspetto ha spesso visto gli altri soggetti del terzo settore attori competenti del processo di riqualificazione delle relazioni nei contesti locali (capitale sociale) e interlocutori significativi nei processi locali di programmazione delle politiche sociali (i Piani di zona). Nello specifico della 149/01 il Cnca ha scelto di: attivare, praticare e sostenere concretamente le diverse forme di affidamento e delle "reti di famiglie aperte"; curare, definire e praticare modalità di collaborazione con l'Ente pubblico (e i Servizi Affidi in particolare) al fine di costruire corresponsabilità tra le "reti di famiglie" e il Servizio sociale dell'ente pubblico evitando forme improprie di delega; definire le caratteristiche (gli standard di qualità) dell'accoglienza residenziale per i minori fuori dalla famiglia (comunità educative e comunità familiari) affinché la comunità residenziale possa essere davvero un luogo vivo e vitale, "di tipo familiare" come prescritto dalla 149/01 e non semplicemente un istituto riconvertito.

Il contributo dell'*Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII* è stato, prioritariamente, di rispondere - attraverso l'accoglienza in famiglie affidatarie e Case Famiglie - al bisogno di minori allontanati dalla loro famiglia con particolare attenzione ai minori con più difficoltà relazionali e con disabilità anche gravissime.

L'associazione ha garantito altresì il sostegno alle famiglie accoglienti, lo sviluppo di azioni di promozione e sensibilizzazione all'affido, sia con iniziative proprie, sia in collaborazione con altre associazioni o con gli enti locali dei vari territori dove l'associazione è presente. L'associazione collabora, a livello locale nei vari Piani di zona, a livello provinciale e/o regionale ai Tavoli di lavoro, per l'elaborazione di Linee guida sull'affidamento e sull'accoglienza in strutture residenziali.

Seppur di ordine più generale, si riconduce a quest'area anche le osservazioni sugli attori del welfare proposte dall'*AiBi*, secondo cui la legge 149 non ha risolto il nodo del ruolo del terzo settore, perché nell'insieme ne emerge un profilo solo integrativo all'ente pubblico. Secondo l'associazione, il terzo settore non può essere relegato in una posizione così subordinata all'ente pubblico e in una posizione di mera gestione degli interventi.

3. I bambini e i ragazzi fuori famiglia

Una terza area tematica proposta nel corso delle interviste, concerne la situazione dei minori fuori dalla famiglia; l'intento era di cogliere la valutazione degli intervistati circa i cambiamenti più significativi intervenuti in questi anni. I contributi raccolti sono, ovviamente diversi per approccio e focalizzazione dell'attenzione, conseguentemente alle diverse posizioni ed esperienze delle organizzazioni ascoltate.

Un primo tema focalizzato da diversi interlocutori è il superamento del ricovero in istituto. L'*Anfaa* sottolinea il fatto che la Legge 149 prevedeva che il ricovero in istituto fosse superato entro il 31 dicembre 2006 mediante l'affidamento a una famiglia e, ove ciò non fosse possibile, *mediante inserimento in una comunità di tipo familiare* rispondenti a specifici standard. Tuttavia, prosegue l'*Anfaa* che i criteri deliberati si sono limitati a prevedere solo due tipologie di comunità: quelle di tipo familiare e le strutture a carattere comunitario, senza dare indicazioni più dettagliate sulle diverse tipologie, sui requisiti strutturali e gestionali delle comunità. Come conseguenza, il superamento dell'istituzionalizzazione si è in buona parte limitato a una riorganizzazione interna degli stessi, mentre non sono stati sviluppati in modo adeguato gli altri interventi previsti dalla legge (sostegno alle famiglie d'origine, affidamento familiare, adozione e comunità di tipo familiare).

Analoga preoccupazione circa il rischio che le "comunità" siano, di fatto, degli "istituti riconvertiti semplicemente sotto il profilo strutturale e numerico" viene espressa anche dal *Cnca*, (soprattutto laddove la "misura" di valutazione è economica e la scelta della risorsa è basata sul risparmio economico), che evidenzia anche come una disomogenea definizione dei criteri/standard di qualità delle comunità a livello nazionale rischia di rendere impraticabile il diritto all'uguaglianza e alle pari opportunità per tutti i minori fuori dalla famiglia.

A giudizio del *Cncm*, in ogni caso, la chiusura o trasformazione degli istituti ha dato a molti minori la possibilità di poter essere inseriti in contesti di tipo familiare attraverso l'affido o con l'inserimento in piccole comunità. Ha permesso, anche, di riprogettare l'intervento all'interno di quelle strutture aprendole proprio all'affido familiare.

Secondo l'*Unicef* è necessario un serio e continuo monitoraggio relativo alla finalizzazione della chiusura degli istituti e delle nuove strutture/comunità di tipo familiare in cui i minori dati in affido devono essere accolti in mancanza di una famiglia affidataria; monitoraggio che deve badare sia all'aspetto quantitativo dei minori accolti, sia alle caratteristiche qualitative dell'affido, basato sull'individuazione d'indicatori dettagliati, di standard minimi (non solo strutturali) che le strutture residenziali dovrebbero garantire ai loro piccoli ospiti ovunque sul territorio nazionale.

Rispetto al panorama dei minori fuori famiglia, gli intervistati hanno focalizzato la tematica sotto differenti punti di vista.

L'*Anfaa* mette in luce la mancanza di dati aggiornati e continuativi nel tempo sui minori presenti nelle strutture residenziali; essa segnala inoltre il rischio reale che continuino a essere disattese da molte Procure le funzioni di vigilanza loro attribuite dalla L.184/83, dalla cui attuazione dipende il futuro delle migliaia di minori ricoverati, ai quali è negato il diritto a crescere in una famiglia.

Secondo il *Cnsa* il panorama dei minori fuori famiglia è in progressivo miglioramento: aumenta, anche se ancora lentamente, il numero degli affidi, anche grazie all'attuazione di modalità particolarmente innovative (es. affido di neonati e bimbi piccolissimi in attesa di adozione-rientro in

famiglia-affido a lungo termine, affido omoculturale di minori stranieri a famiglie della stessa cultura, accoglienze familiari per minori stranieri non accompagnati, ...).

Secondo la *Comunità Papa Giovanni XXIII* è aumentata la complessità familiare dei minori che sono allontanati dalle loro famiglie, indipendentemente dalla data del 31 dicembre 2006. I minori, anche piccoli, presentano quadri di disturbi del comportamento e relazioni molto accentuati che rendono, spesso, difficile individuare famiglie affidatarie disponibili. È cresciuto il bisogno di accoglienza che riguardano parte del nucleo familiare, mamme con figli anche non piccolissimi, o addirittura famiglie intere: accoglienze che richiedono tempi molto lunghi di permanenza. Inoltre, il termine dei 24 mesi di durata per un affido spesso non è sufficiente per risolvere le difficoltà nel nucleo familiare creando difficoltà a livello giudiziario e tempi non definiti.

Secondo l'*AiBi* permane la necessità di uno sforzo culturale per chiarire cosa se intenda con l'espressione "minori fuori famiglia". La percezione è che, molti soggetti, dopo la chiusura degli istituti per minori e l'inserimento degli stessi in comunità ritengano che il problema sia risolto. In realtà, tutto ciò non è ancora sufficiente, poiché mancano regole di funzionamento precise.

4. Le sfide più rilevanti

In questo ultimo spazio di approfondimento sono ripresi alcuni temi-snodi critici indicati nelle parti precedenti (quali ad esempio l'esigenza di costruire la banca dati, di pervenire ad un unico tribunale per la famiglia e i minori, ecc.), ai quali si aggiungono altri temi proposti dalle organizzazioni intervistate. La prospettiva, da loro espressa è che sia possibile operare per fare un ulteriore salto di qualità nelle pratiche di protezione dei minori e prevenzione dell'istituzionalizzazione.

Una prima area su cui investire è indicata da *Anfaa*, *Cnca* e *Unicef*. Queste tre organizzazioni individuano uno snodo essenziale nella necessità di *provvedere al completamento del quadro normativo* sia in riferimento alla definizione dei Livelli essenziali (per garantire equità di trattamento ai bambini di tutto il paese, definendo criteri omogenei a livello nazionale e standard di qualità dell'accoglienza residenziale) sia in riferimento all'approvazione di leggi regionali per rendere esigibili gli interventi atti ad assicurare il diritto di ogni minore a crescere in una famiglia.

Una seconda area su cui investire è individuata nel *rilancio dell'adozione nazionale* sollecitato dal *Forum nazionale delle famiglie* e dall'*Anfaa*. In particolare quest'ultima associazione chiede che siano salvaguardati i principi etico-giuridici alla base dell'adozione nella normativa italiana. È parere dell'*Anfaa*, più in dettaglio, che sia necessario contrastare la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione europea in materia di adozione che prevede l'apertura all'adozione di coppie conviventi, di single, di coppie omosessuali, sposate o conviventi, e definendo solo la differenza di età minima, e non quella massima, fra gli adottanti e l'adottato. Le preoccupazioni dell'*Anfaa* concernono anche aspetti quali la revocabilità dell'adozione stessa; la possibilità per gli Stati firmatari di introdurre forme di adozione con effetti "meno tutelanti" di quella legittimante; la possibilità di accesso all'identità dei genitori biologici da parte dell'adottato anche nei casi di non riconoscimento alla nascita; l'introduzione nell'ordinamento dell'adozione "mite".

Una terza area di investimento è riconosciuta nel *rilancio dell'affidamento familiare*. Su questo tema diverse organizzazioni si esprimono, avanzando ipotesi e questioni specifiche:

- la caratterizzazione delle pratiche di affido in termini di maggiore gradualità e flessibilità degli interventi, al fine di riconoscere le diverse qualità delle risorse familiari e le diverse qualità dei bisogni dei bambini e delle famiglie in una logica di differenziazione delle pratiche. Operando in questa direzione – secondo il Forum nazionale delle famiglie – è possibile sostenere la costruzione/sviluppo di un'identità più forte dell'affido e arrivare ad aumentare significativamente i numeri italiani;
- sulla stessa lunghezza d'onda è il pensiero del *Cnsa*, che mette l'accento sulla necessità di dare risposte maggiormente specifiche alle problematiche emergenti, anche rimodulando strumenti e risorse. Tra le problematiche emergenti segnala, ad es., la sempre maggiore presenza, a seguito di ricongiungimenti familiari, di adolescenti stranieri, l'aumento delle situazioni di forte fragilità psichica negli adolescenti, l'aumento di nuclei monogenitoriali, anche stranieri. Parallelamente - secondo il coordinamento - si rende necessario una

rivisitazione della Legge 149, affinché sia strumento maggiormente utile alla tutela del minore, attraverso il riconoscimento e la definizione delle diverse modalità di affidò, con indicazioni più precise e cogenti per la definizione dello stato di abbandono, e misure per rendere effettiva la tutela del minore nelle udienze in Tribunale e investimenti nel campo della promozione e formazione;

- prevedere l'affidamento tramite le associazioni Familiari: questa prospettiva è indicata sia dall'*AiBi*, sia dalla *Comunità Papa Giovanni XXIII*, sia dal *Forum nazionale delle famiglie*. L'idea di fondo è di arrivare alla possibilità per le associazioni familiari di gestire l'intero percorso, dalla promozione – selezione e formazione della famiglie disponibili per l'affidamento alla gestione diretta e all'accompagnamento nel percorso di affidò;
- il *Cnca* richiama la necessità per le organizzazioni del terzo settore, di sviluppare capacità e disponibilità di assunzione di un ruolo attivo della comunità locale e non semplicemente di “erogatore di prestazioni”, assumendo il rischio dell'autoimprenditorialità quale forma necessaria di protagonismo e d'interlocuzione nel sistema delle politiche sociali a sostegno dei diritti delle persone e operando per ricostruire un tessuto sociale capace di esprimere la scelta culturale e politica dell'accoglienza, della solidarietà e della convivenza pacifica quale espressione “normale” del vivere quotidiano;
- il nodo - come sostiene anche il *Forum nazionale delle famiglie* - è culturale: occorre superare l'idea che la “vera” risposta alle problematiche della tutela dei minori sia solo quella tecnico-professionale per concepire, invece, la necessità di un mix tecnico-professionale integrato dalla risorsa famiglia;
- più articolato il ragionamento proposto da *Telefono Azzurro* che sottolinea la necessità di promuovere l'affidamento come percorso complesso e interattivo, promosso in una cultura di rete solidale e di responsabilità della comunità. Complementare è la necessità di promuovere una metodologia d'intervento che ponga attenzione al sistema d'interazioni in tutti i suoi momenti: selezione delle famiglie affidatarie, formazione, sostegno e attenzione all'interazione tra famiglia affidataria e famiglia di origine verso una progettualità complessa e condivisa. Un aspetto importante è l'idea che sia possibile promuovere una cultura dell'affidò familiare a livello di comunità e di rete sociale ponendo l'accento sulla sensibilizzazione locale e territoriale (premessa necessaria per l'efficacia degli interventi) e attuare percorsi di formazione per i professionisti che a vari livelli partecipano alla costruzione degli interventi e dei progetti (formazione e supervisione come spazio di confronto attivo e garante di continuità ed efficacia) nonché attivare sistemi di valutazione della qualità di un percorso di affidamento attraverso la costruzione del progetto in tutte le sue fasi.

Fortemente connessa al rilancio dell'affidò è la *promozione delle “case famiglia”*. È parere della *Comunità Papa Giovanni XXIII* che la “casa famiglia”, come l'associazione definisce le proprie esperienze di accoglienza, non possa essere equiparata a una comunità, ma alla famiglia affidatarie. Se questo riconoscimento diventerà realtà è convinzione delle associazioni che potranno essere sviluppate sperimentazioni di nuovi modelli di accoglienza familiare anche per bambini in gravi situazioni.

Un maggiore investimento sulla piena applicazione del diritto del minore ad avere la sua famiglia – secondo il *Cncm* e la *Comunità Papa Giovanni XXIII* – dovrebbe portare a riconoscere quale compito prevalente degli enti locali quello di lavorare nell'ambito della *prevenzione primaria* (supportandole nel loro ruolo genitoriale), sviluppando più servizi a favore della famiglia, con maggiori investimenti sull'assistenza domiciliare, l'educativa di strada, centri diurni e servizi di sostegno alla genitorialità.

Anche l'ambito scolastico è individuata come una delle aree su cui investire per avere una *scuola accogliente e aperta a tutti i minori*, capace di favorire nei docenti lo sviluppo di competenze relative all'accoglienza e all'integrazione dei bambini, di offrire ai docenti strumenti di analisi delle nuove complesse tipologie familiari e in particolare delle famiglie adottive e affidatarie, di ampliare le conoscenze degli operatori della scuola sulla condizione familiare oggi, sul concetto di genitorialità e sul ruolo della scuola stessa.

Una questione specifica e di particolare rilevanza è quella sollevato dall'*Anfaa* in riferimento alla necessità di *tutelare i diritti delle gestanti e madri in gravi difficoltà e dei loro nati*. Le vigenti leggi attribuiscono alle donne tre importanti diritti: il diritto alla scelta se riconoscere, o meno, come figlio il

bambino procreato, il diritto alla segretezza del parto per chi non riconosce il proprio nato, il diritto all'informazione, compresa quella relativa alla possibilità di un periodo di riflessione (fino a due mesi) successivo al parto per decidere in merito al riconoscimento. Pur non essendoci dati statistici aggiornati, gli operatori socio sanitari confermano il crescente numero di neonati non riconosciuti nati da donne extracomunitarie prive di permesso di soggiorno. Con l'approvazione della legge 94/2009, che ha introdotto nell'ordinamento il reato di clandestinità, secondo diversi intervistati, rischia di diminuire il numero delle partorienti che si rivolgeranno all'ospedale per partorire, temendo di essere denunciate, sia che intendano riconoscere il figlio o meno, rischia di aumentare il numero dei parti non assistiti, con le prevedibili e negative conseguenze sulla salute del bambino e della partoriente e rischia di salire anche l'incidenza dell'abbandono di neonati, con un forte rischio per la loro stessa vita. L'*Anfaa*, a questo proposito rilancia la necessità di approfondire quanto proposto in una proposta di legge (n. 1266) alla Camera dei Deputati, presentata anche nell'attuale legislatura, finalizzata ad assicurare su tutto il territorio nazionale alle gestanti, madri in condizioni di disagio socio-economico i necessari sostegni sociali: il progetto prevede la realizzazione da parte delle Regioni di almeno uno o più servizi altamente specializzati, in grado di fornire alla gestanti, indipendentemente dalla loro residenza anagrafica e cittadinanza, le prestazioni necessarie e i supporti perché possano assumere consapevolmente e libere da condizionamenti sociali e/o familiari le decisioni circa il riconoscimento o il non riconoscimento dei loro nati.