

1218/2010⁹⁸ e dal **Friuli Venezia Giulia** con il DPGR 168/2009⁹⁹. Nelle stesse, infatti, si prevede il sostegno economico – attraverso contributi specifici – per le famiglie affidatarie (e per le famiglie adottive riguardo alle spese sostenute per il procedimento di adozione internazionale) con la chiara finalità di tutelare il diritto alla famiglia dei minori – italiani e stranieri – in situazioni di difficoltà cercando di prevenire l'allontanamento del minore dalla famiglia di origine e, conseguentemente, le altre problematiche collegate a questa estrema misura. Di natura simile sono poi anche la Delibera della Giunta regionale della **Valle d'Aosta dell'1-07-2011, n. 1551/2011**¹⁰⁰ e la DGR dell'**Emilia-Romagna 1036/2009**¹⁰¹. Con la prima, infatti, sono state approvate le disposizioni regionali inerenti alle condizioni e alle modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che ospitano minori in affidamento, ai sensi della legge 184/1983, oltre che gli interventi per i giovani tra i 18 e i 21 anni, in situazioni di disagio, per il raggiungimento dell'autonomia. Con la seconda – muovendo dalla considerazione che i bambini accolti a scopo adottivo o in condizioni di affido possono avere la necessità di una attenta e accurata presa in carico e cura della salute psico-fisica (non solo dal punto di vista diagnostico-assistenziale ma anche per quanto riguarda l'accompagnamento a una loro equilibrata crescita)¹⁰² – l'Emilia-Romagna ha stabilito che gli oneri derivanti dal ricorso alle prestazioni specialistiche ambulatoriali dei minori accolti a scopo adottivo e in affidamento familiare anche a parenti o accolti in comunità residenziali sono a carico esclusivo dei bilanci delle Aziende sanitarie regionali¹⁰³. Della stessa Regione devono essere ricordate anche le DGR 1069/2010¹⁰⁴ e 1904/2011¹⁰⁵, che sono, peraltro, atti di attuazione della ricordata LR 14/2008. Con la prima è stato previsto il sostegno alle Province per l'attuazione di specifici programmi provinciali fra i quali figura la promozione delle politiche di tutela e accoglienza dell'infanzia e dell'adolescenza. Con la seconda, invece, è stato ridefinito l'assetto di una parte importante del sistema dei servizi per bambini e ragazzi, aggiornando le norme in materia di tutela dei minorenni allontanati dalla famiglia o a rischio di allontanamento. Le novità riguardano soprattutto gli ambiti del percorso integrato sociale e sanitario, il riconoscimento dei casi complessi, l'aggiornamento delle tipologie di accoglienza e degli standard strutturali. Inoltre, sono ridefiniti anche il numero dei ragazzi che possono essere accolti, il rapporto operatori/ospiti, la composizione delle équipe professionali ed il percorso metodologico dei professionisti coinvolti. Una particolare attenzione, infine, viene rivolta all'accompagnamento e al sostegno alle famiglie in difficoltà, alla promozione delle reti di famiglie e agli interventi mirati all'autonomia dei neomaggiorenni.

⁹⁸ Basilicata, DGR 19 luglio 2010, n. 1218, *Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare: approvazione del progetto "Campagna di promozione e sensibilizzazione dell'affidamento familiare"*.

⁹⁹ In attuazione dell'art. 13 della LR 11/2006.

¹⁰⁰ Valle d'Aosta, DGR 1 luglio 2011, n. 1551, *Approvazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei contributi di cui al Capo II (Interventi a favore di minori, dei giovani adulti e delle loro famiglie) della LR n. 23/2010 e delle "Disposizioni applicative in materia di affidamento familiare di minori e di interventi in favore di giovani adulti per il raggiungimento dell'autonomia"*.

¹⁰¹ Emilia-Romagna, DGR 20 luglio 2009, n. 1036, *Interventi in materia di sostegno dei lavoratori colpiti dalla crisi e di altre fasce deboli, dei minori accolti a scopo adottivo e in affidamento familiare o accolti in comunità residenziali, per l'accesso alle prestazioni sanitarie*.

¹⁰² Preoccupazione vera, in particolare, per i bambini provenienti dall'estero per i quali una diagnosi tempestiva relativa a problematiche sanitarie non riconosciute nel paese di origine, consente di valutare precocemente lo stato di salute, anche con riferimento alla situazione psico-affettiva dei bambini, affinché le loro famiglie possano accompagnare in maniera adeguata la loro crescita.

¹⁰³ La Regione Emilia-Romagna spiega la ratio di questo atto normativo dichiarando di riconoscere il valore etico e sociale delle scelte adottive e affidatarie e – coerentemente con quanto previsto in particolare dalla legge 184/1983 e succ. modificazioni – di sostenere anche economicamente tali disponibilità espresse dai cittadini del proprio territorio.

¹⁰⁴ Emilia-Romagna, DGR 25 ottobre 2010, n. 1069, *Programma annuale 2010: obiettivi e criteri generali di ripartizione delle risorse ai sensi dell'articolo 47, comma 3, della L.R. n. 2/2003 in attuazione del Piano sociale e sanitario regionale*.

¹⁰⁵ Emilia-Romagna, DGR 19 dicembre 2011, n. 1904, *Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari*.

Norme che definiscono standard minimi dei servizi e dell'assistenza

Importante questione inerente al tema dell'affidamento è poi quella relativa alla **definizione degli standard minimi** (strutturali, funzionali, organizzativi e soggettivi) dei servizi e dell'assistenza erogati ai minori privi di un contesto familiare adeguato da comunità o da istituzioni alternative di tipo familiare. Su questo argomento deve, per prima cosa, essere ricordata l'approvazione, da parte della Regione **Calabria**, di quattro dettagliati regolamenti regionali, tutti del 23 marzo 2010, e segnatamente dei nn. 4, 5, 6, 7. Il regolamento n. 4 indica i requisiti minimi richiesti per l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO dei gruppi appartamento (pensati per minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria ex LR 21/1996); il n. 5 quelli per i requisiti minimi per le comunità educative per minori con disagio psichico e disturbi del comportamento sottoposti a provvedimenti penali e/o amministrativi; il n. 6 per i centri specialistici per la cura e la protezione di minorenni in situazioni di maltrattamento; infine, il n. 7 indica i requisiti minimi per le comunità educative per minori disadattati sociali sottoposti a provvedimenti penali e/o amministrativi. Dalla loro analisi emerge un quadro normativo espressamente ispirato alla CRC¹⁰⁶ e, quindi, al superiore interesse del minore, alla tutela del minore in caso di allontanamento, al diritto del minore di esprimersi sui procedimenti che lo coinvolgono, alla tutela della sua sfera privata e alla tutela dei diritti dei genitori, ad essere protetto da violenza e abusi, ad essere affidato o adottato, ad essere curato ed educato. E – cosa affatto trascurabile – sono previste anche delle sanzioni per quelle strutture che, pur accreditate regolarmente, lavorano in modo inappropriato non fornendo alla Regione tutta la documentazione prevista dalla Convenzione o ospitando un numero di utenti maggiore della capacità ricettiva loro riconosciuta¹⁰⁷.

Sempre a proposito dei bambini inseriti in comunità devono essere richiamate anche le norme adottate dalle altre Regioni per offrire a questi ultimi delle strutture e dei servizi sempre più elevati o, comunque, almeno adeguati alle loro necessità. Il processo di deistituzionalizzazione, infatti, ha avviato, a livello regionale, dei «processi di riqualificazione e diversificazione dell'offerta di accoglienza, nel quadro più generale di sviluppo dei servizi e delle prestazioni a sostegno dei bambini e delle famiglie»¹⁰⁸, anche se – come è stato posto in evidenza dall'Osservatorio nazionale – i servizi resi alla persona, e in particolare i residenziali, sono tra quelli che hanno subito con più forza i tagli alla spesa pubblica imposti dall'attuale crisi economica fino a mettere in difficoltà il concreto proseguimento di progetti individuali di accoglienza dei bambini per la mancanza dei fondi necessari al pagamento delle rette. L'obiettivo del continuo miglioramento della qualità dei servizi resi viene generalmente perseguito – come già osservato per la Toscana nella parte relativa all'analisi delle leggi – attraverso gli istituti dell'autorizzazione e dell'accREDITAMENTO delle strutture chiamate ad operare in questo settore. Solo passando attraverso questi istituti, infatti, le strutture e gli erogatori dei servizi diventano idonei a svolgere prestazioni sociali e socio-sanitarie, per conto degli enti pubblici competenti. Muovendosi in questa logica la Campania con la DPGR 23 novembre 2009, n. 16¹⁰⁹ e la Puglia con il Regolamento 10 febbraio 2010, n. 9¹¹⁰ hanno definito le procedure, i requisiti e i criteri di qualità per l'autorizzazione e l'accREDITAMENTO delle strutture e dei soggetti coinvolti nella gestione e nell'offerta del sistema integrato.

¹⁰⁶ Cfr. art. 11 della premessa ai regolamenti n. 5, 6 e 7.

¹⁰⁷ Cfr. regolamento n. 4, art. 6.

¹⁰⁸ Cfr. Relazione biennale 2008-2011

¹⁰⁹ Campania, DPGR 23 novembre 2009, n. 16, *Regolamento di attuazione della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 (legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328)*.

¹¹⁰ Puglia, Reg. reg. 10 febbraio 2010, n. 9, *Modifica ed integrazione del Reg. reg. 13 gennaio 2005, n. 3 "Requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi per autorizzazione ed accREDITAMENTO delle strutture residenziali e semiresidenziali terapeutiche per minori"*.

Preso in carico delle famiglie affidatarie da parte dei servizi

Invece, per quanto attiene all'obiettivo, più complesso, di una generale ed efficace "presa in carico" delle famiglie affidatarie da parte dei servizi, devono essere segnalate – oltre alle già ricordate direttive dell'Emilia-Romagna¹¹¹ – tre delibere di approvazione di altrettante linee guida o di indirizzo per i servizi sociali e sociosanitari che sono state adottate con l'obiettivo di disciplinare, offrire orientamenti, definire le responsabilità e promuovere le buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare. Si tratta, nello specifico, della delibera del 24 maggio 2011, n. 9/1772¹¹² della **Lombardia**, della delibera del 16 novembre 2009, n. 1092¹¹³ del **Molise**, e della delibera 28 ottobre 2011 n. 2278¹¹⁴ della **Provincia autonoma di Trento**. Con questi provvedimenti, infatti, sono stati dettagliatamente disciplinati l'iter di presa in carico dei minori in affidamento familiare attraverso la previsione di un'attenta attività di pianificazione da fare sulle famiglie naturali e quelle affidatarie. Le linee guida in discorso, inoltre, riprendono e sottolineano alcuni punti fondamentali della legge 149/2001, dalla necessità di attivare un percorso di formazione e preparazione per famiglie, coppie e singoli che si rendono disponibili ad accogliere un minore in affidamento, alle capacità affettive, sia come necessità per il minore, sia come elemento di valutazione della famiglia affidataria. Tali atti normativi, peraltro, oltre ad avere un importante valore concreto, hanno anche rappresentato uno degli elementi di riflessione dal quale è poi scaturita l'elaborazione delle linee di indirizzo nazionali per l'affidamento familiare qui ricordate nella parte relativa agli atti normativi nazionali. Un aspetto di queste delibere che ci pare opportuno approfondire è quello relativo al ruolo delle famiglie affidatarie (o degli affidatari). A questo proposito la Regione **Lombardia** sottolinea chiaramente nelle linee guida¹¹⁵ la necessità che la famiglia affidataria non si sostituisca, ma affianchi la famiglia naturale del minore; ciò per supplire alle sue funzioni il tempo necessario a superare le problematiche esistenti. Inoltre, pur non spingendosi a parlare di vera e propria "partnership", si evidenzia la richiesta alla famiglia affidataria di una partecipazione e collaborazione attiva alla costruzione del progetto educativo rivolto al bambino, esplicitando che gli affidatari sono referenti privilegiati nella lettura dei segnali di disagio, di evoluzione o cambiamento del bambino o ragazzo affidato. La Regione **Molise**¹¹⁶, pur individuando nelle famiglie disponibili all'affido il valore vero della rete di protezione e tutela del minore, pone principalmente l'attenzione sulla circostanza che le famiglie affidatarie sono destinatarie di interventi di orientamento, di sostegno e di supporto nel percorso di affidamento. Viene anche sottolineato che il progetto di intervento, elaborato dall'équipe territoriale competente sulla base delle indicazioni dell'AGM, deve essere definito nel confronto con la famiglia naturale, affidataria e col minore, nei limiti consentiti dall'età; inoltre, si insiste molto sul fatto che l'équipe deve operare nei confronti della famiglia affidataria non solo per orientarla e sostenerla, ma anche per farla sentire partecipe del progetto complessivo e non soltanto dei suoi compiti verso il minore. Le Linee-guida della Provincia di Trento, invece, puntano molto sulla costruzione di progetto di affidamento non come protocollo standardizzato, ma come strumento flessibile e necessario per un buon andamento dell'affidamento familiare definito sulla base dei bisogni del minore e della sua famiglia, considerando anche la complessità delle problematiche dei genitori naturali e della disponibilità della famiglia affidataria. Inoltre, riguardo agli aspetti legati al positivo inserimento nel contesto scolastico del minore affidato, la Provincia di

¹¹¹ Emilia-Romagna, DGR 19 dicembre 2011, n. 1904, *Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari*, richiamate nella nota 100.

¹¹² Lombardia, DGR 24 maggio 2011, n. 9/1772, *Linee guida per l'affidamento familiare (art. 2 L. 149/2001)*.

¹¹³ Molise, DGR 16 novembre 2009, n. 1092, *Direttiva sull'affidamento familiare dei minori - Approvazione*.

¹¹⁴ Trento, DGR 28 ottobre 2011, n. 2278, *Linee-guida per l'affidamento familiare in provincia di Trento*.

¹¹⁵ Lombardia, DGR 24 maggio 2011, n. 9/1772.

¹¹⁶ Molise, DGR 16 novembre 2009, n. 1092.

Trento ha approvato delle specifiche linee guida per la scuola e per i servizi sociali della PA¹¹⁷ che prevedono un coinvolgimento attivo e significativo degli affidatari. Infatti, indicano che la scuola, al fine di definire congiuntamente il percorso scolastico del minore, convochi sia i servizi sia la famiglia affidataria per concordare modalità collaborative tra soggetti coinvolti, per agevolare il processo di inserimento e per un efficace monitoraggio dell'andamento scolastico¹¹⁸.

Il documento della Lombardia, viceversa, offre una parziale attenzione al processo promozionale e di sensibilizzazione finalizzato al coinvolgimento delle risorse: quest'ultimo viene citato come compito dei servizi coinvolti nell'iter di affidamento, ma, nel merito, viene posto in evidenza nell'allegato B della delibera di approvazione delle Linee guida, laddove vengono esplicitate le buone pratiche di attuazione dei percorsi di affidamento familiare. Tra le esperienze segnalate, viene evidenziato un progetto finalizzato alla promozione e al sostegno delle reti per l'affidamento familiare che opera attraverso la valorizzazione delle competenze delle famiglie restituendo loro un ruolo attivo nell'esperienza dell'affido e offrendo l'occasione per stabilire sinergie con i servizi. L'esperienza progettuale viene segnalata come innovativa in quanto capace di far sì che il sistema locale dei servizi che si occupano di affido mettano al centro un investimento complessivo sulla risorsa famiglia, affiancandola e formandola perché possa essere sempre più una risorsa educativa all'interno della comunità. Nelle linee guida del Molise, poi, non viene data particolare attenzione alla fase promozionale e di informazione necessaria per coinvolgere nuove risorse familiari nel percorso dell'affidamento, in quanto ci si concentra maggiormente sulla fase immediatamente successiva: l'informazione-formazione dei candidati.

Di interesse risulta essere anche l'analisi delle forme di collaborazione tra il pubblico e il privato sociale ipotizzate nelle linee guida regionali all'interno del percorso di affidamento familiare. Le linee guida che offrono un approfondimento specifico sul tema sono quelle approvate in quei territori (Lombardia) dove il terzo settore ha assunto forme organizzative "forti", dimostrando negli anni, attraverso interventi qualificati e motivati, notevole capacità di applicare concretamente il principio di sussidiarietà, confrontandosi, al contempo, con amministrazioni capaci di riconoscere le responsabilità assunte dal privato sociale nel percorso dell'affidamento. Al di là della valorizzazione (presente in tutti i documenti esaminati) del compito dell'ente pubblico di promuovere e sostenere lo sviluppo di forme di associazionismo familiare, di reti di famiglie, di forme di aggregazione sociale attive nella promozione dell'affidamento familiare, la Regione citata ha riconosciuto la valenza dell'impegno pluriennale del privato sociale sul tema e ha concretamente individuato gli ambiti nei quali il terzo settore può entrare a pieno titolo a far parte del "sistema integrato dei servizi", assumendo su di sé logiche operative improntate alla co-costruzione, alla mediazione e al coordinamento. In particolare ci si riferisce alle fasi di sensibilizzazione e promozione dell'affidamento al fine di potenziare l'azione di coinvolgimento delle risorse per l'accoglienza, e alla fase di collaborazione nel sostegno alla motivazione all'affido per le famiglie e di realizzazione di un'azione di supporto per le famiglie affidatarie che si snoda lungo l'intera durata dell'affido, nonché, a maggior ragione, nei momenti di crisi o di difficoltà. La Lombardia sottolinea anche l'importanza del riconoscimento formale delle

¹¹⁷ Cfr. Trento, DGP 29 maggio 2009, n. 1302, *Affidamento familiare e adozione. L'inserimento scolastico. Linee guida per la scuola e i servizi sociali*.

¹¹⁸ Sempre riguardo alla Provincia di Trento deve essere ricordata anche l'approvazione della DGP 1687/2010, *Governo clinico dell'assistenza sanitaria - Definizione dei livelli essenziali di assistenza della Psicologia clinica, per funzione attribuita e tipologia di prestazione erogata*, che, seppur solo in parte, riguarda anche al tema dell'adozione e dell'affidamento dove si parla delle necessarie valutazioni preadottive e del sostegno nella fase post adottiva operate dalle strutture preposte dal servizio sanitario provinciale.

funzioni svolte dal privato sociale, evidenziando l'opportunità di attivare forme di collaborazione stabili e continuative tra pubblico e privato, sancite attraverso la sottoscrizione di convenzioni o, in subordine, di protocolli d'intesa. Ciò anche al fine di permettere alle associazioni di ricevere fondi per svolgere le attività concordate, rendendo il servizio maggiormente efficace e continuativo nel tempo. Una costante è, comunque, l'attenzione alla necessità che il percorso di collaborazione tra pubblico e privato sia improntato al rispetto e alla chiarezza reciproca dei ruoli e dei rispettivi compiti, alla tensione verso l'evoluzione ed innovazione dei servizi offerti, al riconoscimento reciproco.

Sul delicato problema della segnalazione all'Autorità giudiziaria dei bambini in presunto stato di abbandono sono intervenuti il Piemonte, con la Delibera 30-13077 del 19 gennaio 2010¹¹⁹, e la Toscana con la Delibera 683 del 19-7-2010¹²⁰. Il primo ha fornito precise indicazioni operative ai servizi sociali e sanitari per la segnalazione di minori in presunto stato di abbandono così da rendere più omogenee le prassi operative adottate sul proprio territorio orientandole verso criteri comuni di valutazione della condizione di rischio e/o pregiudizio in cui si trova il minore, della recuperabilità delle capacità genitoriali e, conseguentemente, delle modalità con cui è possibile intervenire per sostenere la famiglia. La seconda – pur muovendo da un'ottica che privilegia la crescita nel minore nell'ambito del proprio ambiente familiare¹²¹ – ha previsto la tempestiva segnalazione, da parte dei servizi di assistenza, all'autorità giudiziaria competente dei casi di abbandono di un minore al fine dell'adozione dei provvedimenti previsti dal titolo X del libro primo del codice civile e, successivamente, il compimento delle azioni conseguenti ai provvedimenti assunti dall'autorità giudiziaria unitamente agli interventi di collaborazione con l'autorità giudiziaria e con i servizi minorili del Ministero della Giustizia in attuazione del DPR 448/1998¹²².

Da ultimo, circa il monitoraggio della situazione (e della sua evoluzione) dei minori privi di un contesto familiare adeguato, deve essere segnalato che la Regione Marche ha approvato le linee guida per l'implementazione dei sistemi informativi gestionali per gli Ambiti territoriali sociali e per lo sviluppo del sistema informativo sociale regionale¹²³. Ciò con l'intento di seguire l'utenza in tutte le fasi del rapporto con il sistema dei servizi, dall'accesso alla fruizione dei servizi stessi e per fornire un sistema di monitoraggio a livello operativo, dirigenziale e politico per la valutazione dello stato e dell'evoluzione del sistema domanda-offerta (come richiesto dal Comitato Onu¹²⁴, laddove evidenzia la necessità di rafforzare i sistemi informativi per garantire un monitoraggio efficace sul rispetto dei diritti dei minori). Così, il Centro regionale di documentazione e analisi per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani diviene titolare e gestore di una banca dati sui minori

¹¹⁹ Piemonte, DGR 19 gennaio 2010, n. 30-13077, L.184/83, *Approvazione di indicazioni operative per i servizi sociali e sanitari in materia di segnalazione di minori in presunto stato di abbandono*.

¹²⁰ Toscana, DGR 19 luglio 2010, n. 683, *Procedimenti amministrativi, attività e servizi comunali oggetto delle gestioni associate di cui all'allegato A al D.P.G.R. 3 marzo 2010, n. 27/R recante regolamento di attuazione della legge regionale 16 agosto 2001, n. 40 (Disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni)*.

¹²¹ In questo senso, la delibera, si occupa della gestione: a) degli interventi di pronto intervento, di accoglienza, protezione, assistenza e supporto ai minori italiani e stranieri che si trovano in stato di abbandono o privi di assistenza familiare o che risultano non accompagnati ai sensi dell'articolo 33 del D.Lgs. 286/1998; b) dei servizi e degli interventi per l'affidamento temporaneo di minori; c) dei servizi e svolgimento delle attività correlati all'adozione nazionale ed internazionale; d) delle attività e delle prestazioni realizzate nei centri diurni e nelle strutture residenziali e semiresidenziali per minori; e) dei contributi economici per l'affidamento familiare di minori.

¹²² *Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni modificate, da ultimo, con il decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313*.

¹²³ Marche, DGR 13 luglio 2009, n. 1143, L. n. 328/2000 art. 21 - *Sistema informativo dei servizi sociali: approvazione delle linee guida per l'implementazione dei sistemi informativi gestionali di ambito e per lo sviluppo del sistema informativo sociale regionale*.

¹²⁴ Cfr. punto 40 e 42 CRC/C/ITA/CO/3-4 Osservazioni conclusive all'Italia del 31 ottobre 2011.

fuori della famiglia di origine. Questa banca dati è finalizzata a monitorare tutti i minori fuori della famiglia di origine presenti nella Regione Marche: minori in adozione (nazionale e internazionale), minori in affidamento familiare (parentale e non) e minori in affidamento in comunità. Il sistema di monitoraggio¹²⁵ – che pone la base della sua efficacia nella ricchezza e nella varietà delle fonti di informazione – è organizzato in modo da rilevare e gestire informazioni relative alle équipe integrate; agli enti autorizzati all'adozione internazionale e alle associazioni famiglie affidatarie; alle comunità residenziali per minori; alle coppie o persone singole che effettuano l'accoglienza (adozione o affidamento) o che sono disponibili all'affidamento; ai minori accolti; al tipo di accoglienza, con le principali tappe del processo di accoglienza e agli interventi post-accoglienza.

3.3.2 LE NORME SULL'ADOZIONE

Riguardo al tema relativo all'istituto giuridico dell'adozione (nazionale o internazionale) la Regione Puglia si è impegnata a dare attuazione concreta al piano regionale per il sostegno al percorso di adozione nazionale e internazionale¹²⁶ promuovendo, con una serie di procedure e strumenti tesi a qualificare e sostenere il percorso adottivo e postadottivo, una sempre più matura cultura dell'adozione in grado di contrastare il fenomeno delle adozioni che falliscono. Ciò, in un *continuum* di azioni che da un lato accompagnano i coniugi "aspiranti genitori adottivi" a diventare "genitori" e i bambini a sentirsi "figli", e dall'altro sostengono gli operatori dei servizi sociali e socio sanitari a dare risposte integrate ed adeguate alla complessità delle situazioni¹²⁷.

Allo stesso modo, deve essere posta in rilievo anche l'attività delle Regioni e delle Province autonome volta a promuovere la piena integrazione, o la messa a sistema, dei processi caratterizzanti l'operatività dei soggetti protagonisti dell'iter adottivo al fine di garantire una chiara ripartizione di competenze e responsabilità operative e di ridurre il rischio di frammentazione negli interventi attuati nelle diverse fasi del percorso dell'adozione nazionale e internazionale. In tale direzione, attraverso l'elaborazione (e la conseguente approvazione) di linee guida e protocolli operativi, si sono mosse l'Umbria, con la Delibera del 23 dicembre 2009 n. 1983¹²⁸, e il Veneto, con la Delibera del 29 dicembre 2011 n. 2497¹²⁹. Con tali disposizioni, infatti, le due regioni hanno favorito, nel triennio di riferimento, l'implementazione e il rafforzamento di percorsi di accompagnamento unitari e coerenti lungo tutte le fasi del procedimento adottivo e la ricerca di forme di integrazione fra enti autorizzati ed équipe territoriali, sia nelle fasi di programmazione e monitoraggio delle iniziative, sia in quelle di realizzazione delle stesse. Ciò anche per superare gli elementi di complessità dovuti all'aumento del fenomeno, per quanto riguarda le adozioni nazionali, dei cosiddetti "affidi a rischio giuridico"¹³⁰ che, spesso, finiscono per trasformarsi in adozioni¹³¹.

¹²⁵ La cui progettazione è stata effettuata coinvolgendo: il Tribunale per i Minori di Ancona, una rappresentanza degli operatori sociali e sanitari che operano nei servizi adozione e affidamento, gli Enti autorizzati per l'adozione internazionale, le Associazioni delle famiglie affidatarie, le comunità residenziali per minori. La banca dati viene alimentata in collegamento web dalle Équipe integrate adozione-affidamento degli Ambiti Sociali.

¹²⁶ Puglia, DGR n. 405/2009.

¹²⁷ Puglia, DGR 13 ottobre 2009, n. 1875, - *Piano regionale delle Politiche Sociali II triennio (2009-2011)* - *Approvazione del Piano e riparto delle risorse FNPS 2008-2009 Cap. 784025 del FGSA 2009 - Cap. 784010.*

¹²⁸ Umbria, DGR 23 dicembre 2009, n. 1983, *Linee guida in materia di adozione internazionale, nazionale di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modificazioni ed integrazioni e alla legge 31 dicembre 1998, n. 476.*

¹²⁹ Veneto, DGR 29 dicembre 2011, n. 2497, *Approvazione del nuovo Protocollo Operativo per le Adozioni Nazionali ed Internazionali (art. 39-bis, legge n. 184/1983) e delle Linee Guida 2011 sulle Adozioni Nazionali ed Internazionali.*

¹³⁰ Si ha rischio giuridico quando i minori il cui stato giuridico non è ancora definitivo perché: o è ancora in fase di definizione lo stato di adottabilità (non è stata quindi emanata la relativa sentenza); oppure perché, pur essendo stata

La Regione Lazio ha stipulato con le Asl, gli enti autorizzati e il Tribunale per i minorenni un Protocollo operativo per le adozioni nazionali e internazionali¹³² e un Protocollo di intesa con il Tribunale per i minorenni di Roma¹³³ per avviare un rapporto di cooperazione e collaborazione volto al miglioramento dell'efficacia dell'azione in materia di tutela dei minori in stato di pregiudizio o disagio e delle loro famiglie, nonché dei minori abbandonati e delle famiglie adottive e anche, in particolare, della tutela dei minori stranieri non accompagnati e dei minori devianti.

Il Protocollo operativo 106/2011 – che scaturisce dalla necessità di dare risposte innovative e qualitativamente omogenee sul versante organizzativo, per tutelare il bambino adottabile e garantire a tutte le coppie un valido percorso informativo, formativo e valutativo – mira a migliorare le possibilità di integrazione del nuovo nucleo adottivo al suo interno e nell'ambiente attraverso azioni di sostegno basate su rapporti di intervento definiti tra i diversi soggetti coinvolti nel processo adottivo. In particolare, oltre a garantire la formazione continua specialistica degli operatori delle équipes dei Gruppi integrati di lavoro che operano nell'ambito della famiglia per il sostegno alla genitorialità responsabile, la Regione provvede «all'informatizzazione dei GG.II.LL.AA. di tutta la Regione in modo da assicurare un idoneo collegamento con la Regione, con il Tribunale per i Minorenni, con la Commissione per le Adozioni internazionali e con gli Enti Autorizzati». Viene in tal modo prevista la costituzione di una Banca dati regionale per monitorare l'andamento dell'adozione nazionale e internazionale su tutto il territorio della Regione, anche al fine di garantire livelli adeguati di intervento, con particolare riferimento al sostegno delle coppie adottive e dei minori adottati. Tra le numerose finalità che hanno portato alla firma di questo Protocollo la principale è, senz'altro, l'attivazione «di piattaforme informatiche comuni, nell'ambito di una Banca Dati Regionale, per individuare tra le coppie disponibili all'adozione quelle dotate delle caratteristiche necessarie a rispondere alle esigenze psicofisiche del minore da adottare, per monitorare l'andamento dell'adozione nazionale e internazionale su tutto il territorio della Regione, anche al fine di garantire livelli adeguati di intervento, con particolare riferimento alla tutela dei minorenni e delle loro famiglie fragili e/o conflittuali, al fine di sostenerle nell'esercizio della funzione genitoriale, svilupparne le risorse ed attivarne le competenze»¹³⁴.

Sempre sul tema dell'adozione, deve essere analizzata anche l'opera della Regione Toscana che, con la delibera 1198/2011¹³⁵, ha provveduto all'approvazione di uno schema di Accordo di collaborazione tra la Regione Toscana, i Comuni capofila di Firenze, Prato,

emanata la sentenza di adottabilità, è ancora possibile per i genitori e per i parenti fino al 4° grado l'impugnazione della stessa presso la Corte d'appello o la Corte di cassazione.

¹³¹ Ambito questo molto importante se si considera che in un territorio come il Veneto sta diventando predominante rispetto alle adozioni nazionali.

¹³² Lazio, DGR 23 marzo 2011, n. 106 (Registro Cronologico 14353/2011), *Approvazione schema di Protocollo operativo per la collaborazione tra servizi territoriali, enti autorizzati e tribunale per i minorenni, in materia di adozione nazionale ed internazionale, con la partecipazione delle associazioni familiari.*

¹³³ Lazio, DGR 14 luglio 2011, n. 331 (Registro Cronologico 14906/2012), *Protocollo di intesa tra la Regione Lazio e il Tribunale per i minorenni di Roma per favorire la tutela dei soggetti minorenni.*

¹³⁴ Le altre sono: la promozione di «iniziative per contrastare il disagio minorile, anche quello derivante dalle difficoltà di incontro genitori-figli, conseguente alla separazione o all'interruzione di convivenza, organizzando spazi neutri adeguatamente attrezzati, accoglienti e favorenti la ripresa dei rapporti. Promozione di iniziative e predisposizione di interventi ad hoc per l'accoglienza, l'assistenza sanitaria, l'alfabetizzazione e misure di accompagnamento verso il lavoro, anche fino al compimento del ventunesimo anno di età in favore dei minori stranieri non accompagnati. Promozione della diffusione della cultura dell'adozione anche attraverso l'istituzione di un Servizio pubblico regionale per le adozioni internazionali da attivare direttamente o tramite convenzione con Servizi pubblici istituiti da altre Regioni».

¹³⁵ Toscana, DGR 27 dicembre 2011, n. 1198, *Accordo di programma per i servizi in materia di adozione, di cui al Decreto del Presidente della Giunta n. 128/2002. schema di Accordo di collaborazione tra la Regione Toscana, i comuni capofila per i servizi adozione di area vasta di Firenze, Prato, Pisa e Siena e gli Enti Autorizzati di cui all'art. 39 ter della Legge 184/1983 e successive modifiche, per la definizione delle attività e delle iniziative da realizzare congiuntamente in materia di adozione - Approvazione.*

Pisa e Siena a cui fanno riferimento i relativi centri per l'adozione e gli enti autorizzati di cui all'art. 39 ter della legge 149/2001, per la definizione delle attività e delle iniziative da realizzare congiuntamente in materia di adozione. Tra le finalità che l'Accordo (sottoscritto dai soggetti aderenti il 30 gennaio 2012) persegue si evidenziano le seguenti: 1) rafforzamento e qualificazione della rete integrata dei servizi per l'adozione che svolgono un'efficace azione di sostegno e di accompagnamento per le coppie; 2) valorizzazione del ruolo delle istituzioni scolastiche e delle agenzie formative in quanto soggetti privilegiati sia per l'intercettazione e la segnalazione di eventi sentinella e per l'orientamento delle famiglie che per lo sviluppo della cultura dell'accoglienza e di un corretto rapporto tra pari; 3) promozione di forme di collaborazione tra i diversi soggetti che intervengono nel percorso adottivo al fine di sviluppare la rete integrata di servizi dedicati all'adozione e favorire il raccordo tra questi e il Tribunale per i minorenni, anche attraverso la condivisione di protocolli metodologici.

Infine, non deve essere dimenticato che, sempre la **Toscana**, nella Proposta di DCR 19 dicembre 2011, n. 38 (Piano Sanitario e Sociale Integrato Regionale 2012-2015) indica nuovamente come obiettivo specifico l'esigenza di un rafforzamento della rete di rapporti e relazioni tra tutti i soggetti coinvolti nei procedimenti che riguardano la tutela e la promozione dei minori. In particolare la proposta mette in evidenza che, esaurita la spinta propulsiva della legge 149/2001 per la fase di prima organizzazione, si rende necessario una definizione di un percorso adottivo che sia capace di riconoscere l'apporto dei diversi soggetti chiamati a intervenire nell'iter procedurale, complesso proprio per la presenza di responsabilità e competenze diversificate, compresi i soggetti del terzo settore, quali enti autorizzati e associazioni di famiglie. Nella definizione del percorso adottivo integrato si dovranno individuare strategie di intervento in grado di assicurare: il rafforzamento della rete dei rapporti e delle relazioni tra servizi per l'adozione e servizi territoriali sociali e socio-sanitari, e tra questi e l'Autorità giudiziaria, il privato sociale, l'Azienda Ospedaliera Meyer e gli enti autorizzati; la copertura e il sostegno delle coppie anche nelle fasi che seguono l'ottenimento del decreto di idoneità (tempo dell'attesa) e del postadozione attraverso lo strumento privilegiato delle équipe multiprofessionali e attraverso le modalità da individuarsi in specifici atti di indirizzo per l'organizzazione dei relativi servizi; l'adeguato supporto e consulenza per le istanze degli adulti adottati nei percorsi di elaborazione dell'identità personale e nella ricerca delle proprie origini; il coinvolgimento del mondo della scuola nella condivisione di modalità adeguate di relazione nei confronti di bambini e ragazzi adottati e nell'individuazione di modalità per il sostegno scolastico del minore e della sua famiglia; l'approfondimento conoscitivo e statistico degli aspetti critici e fallimentari connessi al percorso adottivo.

Capitolo 4

Focus di approfondimento: politiche nazionali e regionali per i bambini in affidamento, comunità, adozione

Premessa

La portata innovativa della costruzione di un “welfare a misura di bambino” è stata adeguatamente e puntualmente argomentata nella relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001 realizzata nel 2009¹³⁶. Nel processo culturale innescato a partire dalla Convenzione Onu del 1989, l’approvazione della legge nazionale oggetto del presente monitoraggio ha rappresentato una tappa imprescindibile: si è posta infatti quale fondamento normativo da cui è scaturito lo sviluppo del sistema delle pratiche e dei servizi rivolti all’infanzia, motore a sua volta per l’affermazione di una stagione in cui i principi e gli obiettivi enunciati dalla legge hanno guidato il più ampio processo di riforma della materia sociale.

Nella fotografia che la relazione precedente ci restituiva, la legge 149 rappresentava l’approdo di una precisa eredità culturale che aveva “scoperto” e riconosciuto la centralità e la soggettività dei bambini e il loro prioritario bisogno di crescere in un ambiente a “dimensione di famiglia”; le conseguenti politiche di promozione, sostegno e tutela si sono basate sul riconoscimento della capacità dei minori di entrare in relazione con il mondo adulto e sullo sforzo per prefigurare una società che li accogliesse quali cittadini e protagonisti del proprio futuro.

L’ampio materiale raccolto in occasione di quel lavoro e gli approfondimenti di lettura dei dati statistici, evidenziano, tra l’altro, come gli operatori si siano nel tempo ancorati alla legge 149, alla ricerca di piste di lavoro certe e incontrovertibili. Questa coesione del mondo professionale e dei servizi attorno alla cornice normativa della 149 risaltava ancor più per la mancanza o la carenza di alcuni strumenti fondamentali: l’omessa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, la debolezza degli atti di programmazione nazionale, il proliferare di leggi e norme regionali disomogenee a fronte di un quadro nazionale incompiuto, rappresentano elementi che con preoccupante persistenza rischiano di indebolire il sistema di tutele con l’aggravante – questa sì esplosa in tutta la sua portata negli ultimi anni – della drastica riduzione delle risorse dedicate.

La stessa relazione richiamava l’attenzione su un punto nodale che ancora non può essere eluso nella visione complessiva del monitoraggio: il numero degli allontanamenti che, guardando al decennio 1999-2010, ha seguito un *trend* in crescita. A partire da questo dato, certo spiazzante se posto in relazione alla verifica dell’attuazione di una legge che persegue il contrasto dell’allontanamento dei bambini dai propri nuclei, la relazione del 2009 ha posto una serie di spunti di riflessione derivanti dall’idea che la maggiore attenzione alla qualità delle relazioni familiari, con il conseguente potenziamento dei servizi dedicati all’infanzia, abbiano consentito l’emersione di situazioni compromesse, fino a quel momento difficilmente intercettabili o comprensibili.

In questo quadro, nel quale l’approccio al fenomeno dal punto di vista quantitativo ci parla ancora di numeri consistenti – 29.309 bambini e ragazzi allontanati al 31 dicembre

¹³⁶ *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie. Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia. Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001*, a cura di Belotti, V., Firenze, Istituto degli Innocenti, 2009 (Questioni e documenti, n. 48).

2010 e 39.698 se contati nel flusso annuale –, è parso più che mai necessario tentare di approfondire alcune condizioni particolari. Si tratta di dimensioni dell'accoglienza fuori famiglia che già nella relazione precedente sono state individuate come criticità, benché inserite in un contesto più rassicurante, grazie al quasi completo superamento del ricorso agli istituti e alla netta affermazione dell'affidamento familiare. Ecco quindi che l'attenzione si è concentrata sulle caratteristiche delle forme dell'accoglienza – motivazioni e fasce di età –, sugli esiti del percorso assistenziale, sui bisogni speciali, sulla rete di opportunità e risorse, sul diritto alla personalizzazione del percorso e sull'universo delle famiglie d'origine. Sono tematiche rimbalzate costantemente nei vivaci laboratori che hanno accompagnato i lavori per la redazione del monitoraggio del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, e che adesso possono essere oggetto di uno sguardo più profondo grazie agli esiti della ricerca campionaria condotta, sui dati 2010, sulle bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine¹³⁷.

La scelta del “come” guardare a queste condizioni dell'infanzia, della prospettiva dalla quale lanciare l'analisi, è stata anch'essa fortemente influenzata dal percorso affrontato attraverso il monitoraggio del Piano nazionale, nel quale la disamina della legge 149, condotta nel gruppo cui è stato affidato il tema della rete integrata dei servizi e del contrasto all'esclusione sociale, è approdata alla necessaria riconsiderazione dei commi 1-3 dell'articolo 1 e dei commi 1 e 2 dell'articolo 2. In questo breve spazio normativo prende infatti forma e sostanza l'individuazione dei percorsi di aiuto alla famiglia, qualora non sia in grado di assicurare le cure necessarie al minore per una crescita adeguata, nonché la gamma di interventi da attivare per l'allontanamento. La sequenza, che parte dall'affermazione del diritto di ogni bambino a crescere ed essere educato nella propria famiglia e si chiude con la possibilità di inserimento in una comunità, detta innegabilmente una gerarchia degli interventi: a questo *vademecum* ispirato al supremo interesse del minore, i servizi degli enti locali hanno improntato la loro organizzazione e la loro attività, in uno sforzo continuo di rimanere aderenti allo spirito del dettato normativo; uno sforzo che negli ultimi anni sembra sempre più difficile per la conferma nel sistema di welfare italiano di alcuni elementi di debolezza: la forte diversificazione regionale, il depauperamento delle dotazioni organiche, la riduzione, fin quasi all'azzeramento, del fondo nazionale delle politiche sociali e la frammentazione di altre fonti di finanziamento nazionale.

La legge 149 del 2001 rappresenta il riferimento normativo anche per la disciplina dell'adozione, secondo il processo di modifica che ha rinnovato la precedente legge 184 del 1983.

I principi ispiratori che hanno introdotto la visione dell'adozione, sia nazionale sia internazionale, quale strumento di solidarietà sociale basato sulla disponibilità di una coppia ad accogliere un bambino, hanno consolidato il procedimento adottivo e i servizi dedicati. La conoscenza del fenomeno nella sua portata quantitativa nonché l'approfondimento degli aspetti connessi all'inserimento del bambino in un nuovo contesto sociale e familiare, al suo benessere e alla costruzione della sua relazione con la famiglia sono tematiche che tuttavia sfuggono a un'analisi diffusa e uniforme.

Anche questa dimensione dell'accoglienza è stata affrontata e trattata all'interno dei gruppi di monitoraggio del Piano nazionale d'azione sopra ricordati, con evidenze significative su alcune criticità persistenti. Una di queste riguarda senza dubbio la necessità di un sistema informativo omogeneo in tutto il territorio nazionale (che, come si dirà in altro

¹³⁷ *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2012 (Quaderni della ricerca sociale, n. 19).

capitolo, è stato di recente implementato da parte del Ministero della Giustizia), che garantisca la realizzazione di banche dati su bambini e ragazzi adottabili e sulle coppie disponibili all'adozione e che possa contribuire allo sviluppo della complessa rete di istituzioni e soggetti che intervengono nell'iter.

Come già illustrato in precedenza, il fenomeno delle adozioni in Italia sta registrando, per la prima volta dopo un decennio di crescita, una fase di calo.

Si intende quindi in questa sede approfondire alcuni aspetti che attengono più da vicino alla qualità dei percorsi adottivi, con l'obiettivo di focalizzare alcuni punti nevralgici per la riflessione delle istituzioni e di lanciare alcune piste di approfondimento da sviluppare attraverso studi longitudinali. In quest'ottica sono stati affrontati nodi di fondamentale importanza, come il procedimento che va dalla dichiarazione dello stato di abbandono all'inserimento in una famiglia adottiva, attraverso l'analisi e la comparazione dei dati disponibili sui minori iscritti nei registri dello stato di abbandono dei Tribunali di Firenze e Bari; l'attuazione dell'articolo 24 della legge 149, che introduce il tema, per certi versi dirompente, del diritto all'accesso alle informazioni sulle origini, fino all'esplorazione di un campo ancora troppo in ombra come quello degli esiti dei percorsi adottivi e dei possibili fattori di crisi.

La constatazione che questi approfondimenti su tematiche di importanza vitale per la piena comprensione e per il monitoraggio dell'adozione in Italia siano state possibili solo grazie a ricerche su campioni molto ristretti o a flussi informativi derivanti da realtà circoscritte è molto significativa rispetto al bisogno di intervenire per individuare standard condivisi sui canali di raccolta, circolazione e analisi delle informazioni, sulle metodologie di intervento dei servizi e sulla formazione sia degli operatori che delle famiglie.

In calce a ciascuna delle due sezioni del capitolo, la prima dedicata agli approfondimenti su affidamento e comunità, la seconda dedicata all'area dell'adozione, sono individuate alcune possibili piste di indagine e ragionamento rispetto al futuro, laddove in conclusione del capitolo si è tentato di focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti e temi ricorrenti nelle due aree di analisi, rispetto alle quali non sfuggiranno le profonde e articolate interconnessioni.

I. AFFIDAMENTO FAMILIARE E COMUNITÀ

1. Caratteristiche degli allontanamenti e delle forme di accoglienza

1.1 Le motivazioni

L. 184/1983

Art. 1. – 1. Il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia.

2. Le condizioni di indigenza dei genitori o del genitore esercente la potestà genitoriale non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia. A tal fine a favore della famiglia sono disposti interventi di sostegno e di aiuto.

3. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, 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 [...].

Tavola 1 - Motivo principale dell'allontanamento

Motivo	Incidenza percentuale
inadeguatezza genitoriale, problemi relazionali nella famiglia	45,5
altre problematiche dei genitori (problemi giudiziari, sanitari, dipendenza, decesso)	21,9
maltrattamento, abuso sessuale, violenza assistita	10,7
problemi economici, abitativi, lavorativi della famiglia	6,0
presunto abbandono del minore	3,6
problemi comportamentali del minore	2,7
comportamenti di grave devianza/misura alternativa alla detenzione	2,2
problemi sanitari del minore	0,7
problemi scolastici del minore	0,6
problemi di dipendenza del minore	0,2
ragazza madre se minorenni	0,5
altro	5,4
totale	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Sulla base dei dati rilevati nell'indagine campionaria nazionale *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine*, si è tentata una riaggregazione convenzionale di massima dei motivi principali dell'allontanamento per aree "omogenee", nel tentativo di dare maggiore visibilità ad alcune "macro-aree principali" che rivestono nella fase attuale caratteristiche di maggiore incidenza e gravità.

Rispetto a tale riaggregazione, l'area di problematicità prevalente afferisce all'inadeguatezza genitoriale e ai problemi relazionali nella famiglia (45,5%), seguita dalle altre problematiche dei genitori (giudiziari, sanitari, dipendenza... 21,9%) che, è ragionevole supporre, sono comunque tali da avere gravi riflessi su un esercizio delle funzioni genitoriali sufficientemente buono.

Seguono altre problematiche che, salvo rare eccezioni, si verificano nell'ambito della cerchia familiare (maltrattamento, violenza assistita) o in quella allargata (abuso sessuale) e che comunque presentano un'incidenza del 10,7%. Quest'ultima area pare incidere in maniera inferiore rispetto a quella evidenziata dall'indagine censuaria svolta nel 1998, nella quale per il 22% dei casi si individuavano quale motivo di inserimento in comunità le voci "maltrattamento e incuria del minore" o "violenza sessuale sul minore"¹³⁸.

Ciò conduce a due ordini di considerazioni:

- in linea con lo spirito della L. 149/2001, appaiono avere un'incidenza residuale tra i motivi principali di allontanamento quelli legati a una situazione di difficoltà economica della famiglia (nel 6% dei casi l'allontanamento ha avuto quale motivo principale i problemi economici o abitativi del nucleo o problemi lavorativi dei genitori): di norma, in questi casi, sono messi in atto interventi volti al sostegno del nucleo nel suo insieme, attraverso contributi economici di carattere continuativo, la fornitura di beni e prodotti per la prima infanzia, l'iscrizione prioritaria e agevolata ai servizi socio-educativi, l'esenzione dal pagamento delle tariffe, fino alla collocazione abitativa per le situazioni, purtroppo sempre più frequenti, di emergenza;
- appare sempre più evidente la correlazione tra i problemi relazionali e le difficoltà di carattere economico, lavorativo, abitativo o altre problematiche che attraversano il ciclo di vita dei nuclei. È necessaria, quindi, una lettura coordinata dei vari indicatori riferiti ai motivi dell'allontanamento, in quanto le situazioni sono caratterizzate da un livello di complessità tale che qualunque tentativo di definire il "motivo principale" dell'intervento di protezione appare inadeguato a rappresentarla.

Per quest'ultima considerazione vale la pena sottolineare come si tratti di un'evidenza supportata dall'esperienza diretta dei servizi che riferiscono di molti casi nei quali lunghe storie di presa in carico convivono con problemi di dipendenza o conflittualità tra la coppia genitoriale, talora resa più aspra dalle difficoltà economiche e dall'instabilità lavorativa. In queste situazioni, l'ultimo, grave episodio che determina la decisione dell'allontanamento non fa altro che cristallizzare condizioni di difficoltà persistenti nel tempo, caratterizzate da carenze e fallimenti purtroppo ricorrenti.

Sviluppi possibili

Proprio in considerazione dell'incidenza della motivazione catalogata come "inadeguatezza genitoriale", appare necessario e improcrastinabile addivenire a una definizione comune e condivisa di questo indicatore, al fine di raccogliere utili e più analitici elementi per delineare meglio quale accezione i servizi invianti attribuiscono a questa formulazione; ciò consentirebbe di tracciare un quadro sempre più preciso dei fattori

¹³⁸ Dati tratti da: *I bambini e gli adolescenti fuori dalla famiglia. Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia. 1998*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999, tavola 1.15 (Pianeta infanzia, n. 9).

di rischio e delle cause che conducono all'allontanamento di un minore, nella certezza di un linguaggio diffuso e omogeneo.

Fronteggiare la ricorrenza delle condizioni di inadeguatezza genitoriali chiama in campo la sfera della prevenzione: va ribadita con forza l'importanza degli interventi di sostegno precoci alla genitorialità e di supporto alle relazioni familiari, che siano mirati e intensi, che contemplino una presa in carico complessiva dell'intero nucleo e che agiscano e incidano sulla verifica e sull'attivazione delle eventuali capacità genitoriali residue.

In un momento di riduzione progressiva delle risorse, l'area della prevenzione rischia piuttosto di assumere uno spazio residuale rispetto agli interventi in emergenza, laddove il sostegno e la diagnosi precoce delle capacità genitoriali possono condurre al riconoscimento e alla valorizzazione delle risorse presenti in un nucleo familiare o nella famiglia allargata, oppure a una decisione di allontanamento in tempi adeguati rispetto all'interesse del bambino.

D'altro canto l'attivazione degli interventi di protezione richiede una progettualità individualizzata mirata e un'accurata diagnosi e prognosi sulle capacità genitoriali, quali elementi imprescindibili che devono caratterizzare gli interventi e devono supportare la segnalazione alle Autorità giudiziarie.

Vanno quindi riconfermati gli obiettivi di una serie di interventi, come i gruppi di sostegno alla genitorialità (gruppi di *enrichment*, gruppi per genitori separati, ecc.), l'educativa territoriale e domiciliare, la mediazione familiare, i gruppi di auto-aiuto, gli affidamenti diurni e da famiglia a famiglia, che per la loro varietà e possibilità di adeguarsi alle esigenze dei singoli nuclei assumono una rilevanza particolare per curare e sostenere le relazioni familiari, per accompagnare i genitori nella crescita insieme ai propri figli, evitando, laddove possibile, fratture e interventi più traumatici.

A fronte della delicatezza e dell'importanza che assume qualsiasi intervento su quest'area delle famiglie multiproblematiche, persistono per i servizi innegabili difficoltà che collocano l'azione degli operatori su piani apparentemente inconciliabili: da un lato i limiti oggettivi delle risorse economiche, strumentali e professionali a disposizione che restringe *inesorabilmente il campo d'azione*, dall'altro la *necessità di lavorare per costruire percorsi* mai scontati di collaborazione con la famiglia stessa e quindi di assicurare un impegno professionale dedicato e continuativo.

La lettura degli indicatori relativi ai motivi di allontanamento supporta la corretta applicazione dell'ordine degli interventi indicati dalla legge, considerato che si allontana prevalentemente per motivi che incidono nella relazione genitore/figlio, piuttosto che su elementi di contesto. Ciò non deve tuttavia far calare l'attenzione sulla necessità di mantenere un sistema di interventi e servizi a supporto della famiglia quanto più possibile articolato, se si vuole continuare a operare nello spirito delle priorità e delle indicazioni che la legge 149/2001 ha sancito.

1.2 Accoglienza in struttura per fasce di età

L. 184/1983

Art. 2. – 1. Il minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti ai sensi dell'articolo 1, è affidato a una famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno.

2. Ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico

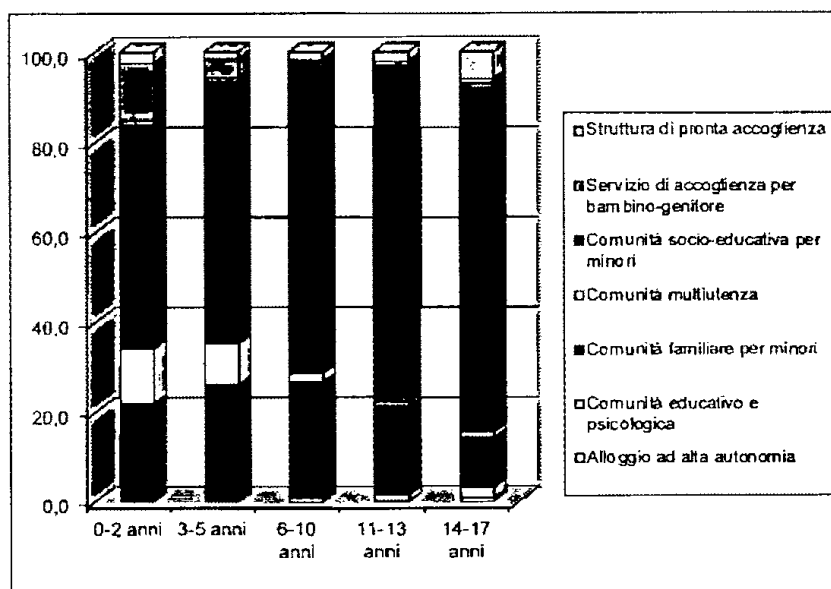
o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare.

Tavola 2 - Minori per fascia d'età e tipologia di struttura da Nomenclatore nazionale (valori percentuali)¹³⁹

	Classe d'età all'ingresso					Totale complessivo
	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-13 anni	14-17 anni	
Alloggio ad alta autonomia	0,0	0,0	0,0	0,1	0,8	0,3
Comunità educativo e psicologica	0,0	0,0	0,8	1,5	2,4	1,4
Comunità familiare per minori	22,1	26,2	25,9	20,0	11,1	18,7
Comunità multiutenza	12,1	9,0	2,0	0,8	1,4	2,8
Comunità socio-educativa per minori	50,9	59,2	69,2	74,7	77,4	71,4
Servizio di accoglienza per bambino-genitore	12,5	4,2	0,5	0,8	0,9	2,0
Struttura di pronta accoglienza	2,4	1,4	1,6	2,1	6,0	3,4
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

Figura 1 - Ricorso alle diverse tipologie di struttura per fascia di età



Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, 2012

¹³⁹ Definizioni tratte dal Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali.

Ferme restando le considerazioni di carattere generale sulla diversa prevalenza dell'affidamento familiare rispetto al collocamento in comunità, che vengono affrontate nel capitolo 2, i dati sopra riportati offrono alcuni spunti di riflessione in relazione alla distribuzione dei minori nelle diverse tipologie di strutture.

Per quanto riguarda i servizi di accoglienza genitore/bambino, occorre evidenziare che oggetto dell'indagine campionaria sono soltanto i casi di minori accolti con madre minorenni. Si tratta di un'impostazione della rilevazione che da un lato circoscrive correttamente l'attenzione all'ambito dei "fuori famiglia", dall'altro dà una rappresentazione fortemente sottostimata dell'accoglienza dei nuclei genitore/bambino che, stante l'esperienza delle rilevazioni di alcune regioni, risulta invece in crescita a fronte di una fragilità dei nuclei monoparentali sempre più emergente.

La tipologia di struttura alla quale si continua a ricorrere in via prevalente è quella della comunità educativa, caratterizzata, com'è noto, dalla presenza di operatori professionali. In questo tipo di struttura sono accolti minori per ogni fascia di età, con una percentuale tuttavia crescente, che passa dal 50,9% per la fascia 0/2anni (di cui si dirà al paragrafo 1.3), al 77,4% della fascia 14/17 anni.

Contestualmente si assiste alla progressiva riduzione del ricorso alla comunità familiare: dalla frequenza maggiore, del 26,2%, per la fascia 3/5 anni si scende all'11,1% della fascia 14/17 anni.

Queste informazioni sulla frequenza o meno dei ricorsi alle due tipologie di struttura organizzate sul modello di accoglienza simile alla famiglia sollevano due tipi di considerazioni:

- l'ampia diffusione delle comunità educative, con l'impiego di educatori professionali, può essere collegata alla maggiore capacità di accogliere e sostenere nel tempo situazioni particolarmente problematiche, collegate sia alla fascia di età che alle condizioni dei minori;
- nel complesso, pare che la tipologia della comunità familiare, incentrata sulla presenza di due adulti che assumono funzioni genitoriali, faticosi a decollare e a rappresentare nella realtà un'alternativa alla comunità educativa.

L'ultima considerazione tocca un aspetto nodale alla luce delle aspettative che l'individuazione e la regolamentazione di questa tipologia di accoglienza, certo più conformata al modello familiare, aveva suscitato, come risposta adeguata ai dettami della L. 184/1983. Si tratta di un dato di fatto che si presta anche a monitorare il ricorso poco frequente alla tipologia caratterizzata dalla multiutenza, ricorso che appare assolutamente residuale. Questo tipo di comunità si caratterizza per l'accoglienza di bisogni diversi, sia sotto il profilo delle problematiche che dell'età e per l'organizzazione fortemente ancorata al modello relazionale della famiglia. Tutti requisiti organizzativi che senza dubbio favoriscono l'inserimento di casi specifici di bambini e ragazzi con situazioni molto gravi, spesso disabili e con previsioni di permanenza prolungate. D'altro canto, la diffusione di queste tipologie è ancora scarsa e non equamente distribuita sul territorio nazionale; ne consegue che, al momento, questi percorsi di accoglienza, in mancanza di indicazioni di livello nazionale, trovano un riconoscimento adeguato e compiuto della loro specificità solo in alcune realtà regionali disposte a realizzare percorsi sperimentali o regolamentari.

Il ricorso alle soluzioni ad alta autonomia risulta del tutto marginale, anche con riferimento alla fascia 14/17 anni, sebbene la regolamentazione di alcune regioni (tra cui Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio) consenta l'inserimento in tali strutture dei