

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

consistente nelle regioni del Mezzogiorno, la prevalenza varia dal 54% della Campania al 100% della P.A. di Bolzano, della Valle d'Aosta e della Basilicata». E ancora: «I coefficienti di ponderazione sono stati stimati stratificando le strutture per regione e classi di posti letto». E infine: «Le classi di posti letto sono state ottenute utilizzando i quartili della distribuzione nazionale dei posti letto. Per le strutture non rispondenti in questa rilevazione, ma rispondenti in quella precedente, sono stati imputati i dati rilevati nella precedente edizione. Per quanto riguarda le mancate risposte parziali, laddove le informazioni mancanti erano desumibili attraverso dati rilevati in altre sezioni del questionario, è stato implementato un processo di imputazione di natura statistica. La procedura ha stimato i dati mancanti attraverso medie condizionate, invece le informazioni per le quali non è stato possibile adottare tale metodo sono state classificate nella modalità non indicato».

- Per quanto attiene all'indagine promossa dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza: *«Il lavoro di reperimento dati ha evidenziato una serie di criticità. Da una parte la difficoltà di procedere a questo esercizio da parte delle Procure per i minorenni dovuta alla scarsità di personale negli uffici (in qualche caso è stato il Procuratore Capo stesso a doversi dedicare alla raccolta dei dati), dall'altra la diffiormità nella raccolta delle informazioni tra i vari territori. Le informazioni inoltre arrivano in Procura spesso in forma di relazione e questo rende più complessa l'estrapolazione dei numeri; quando invece si utilizzano delle schede, la loro compilazione da parte delle comunità non è sempre completa e omogenea e, a volte, le strutture non sono puntuali nel rispetto della semestralità per l'adempimento». E ancora: «Altre criticità si sono riscontrate relativamente alla rilevazione delle comunità operative sul territorio. In alcune regioni, le autorità amministrative e sanitarie che autorizzano l'apertura o la chiusura delle comunità non danno comunicazioni alle Procure per i minorenni. Queste, pertanto, per assicurare un censimento preciso e una mappatura delle strutture esistenti, si sono attivate con modalità varie. Una Procura, per esempio, ha proceduto a contattare singolarmente i Comuni del territorio di competenza per avere informazioni dell'esistenza in loco di comunità». E infine: «Sebbene tutte le ventinove Procure abbiano mandato i dati complessivi al 31.12.2014, non tutte hanno riportato le informazioni di dettaglio complete. Pertanto, ai fini della elaborazione di questo Rapporto, le informazioni specifiche mancanti sono state stimate utilizzando, quando possibile, il criterio di prossimità rispetto a quanto fornito da altre Procure della stessa regione, altrimenti considerando proporzionalmente quanto rilevato sull'intero aggregato delle procure rispondenti».*
- Per quanto riguarda il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza la mancata risposta di alcune regioni relativamente all'annualità in esame ha fatto propendere per l'imputazione del dato di precedenti edizioni del monitoraggio – Abruzzo, Calabria, e Sardegna –, in altri casi i dati inviati riferiti a una parzialità del territorio regionale – Campania – sono stati inferiti all'intero territorio regionale sulla base dell'elenco dei Comuni effettivamente coperti e delle informazioni di corredo.

È dunque più che evidente che tutte e tre le rilevazioni/monitoraggi risentono come accade in qualsiasi raccolta dati della capacità di risposta dei territori e implicano operazioni di imputazione dei dati mancanti che conducono a valori di stima del fenomeno più o meno robuste.

Il senso ultimo di questo paragrafo, a seguito delle considerazioni esposte, è dunque l'invito ad usare cautela interpretativa e non perentorietà di giudizio sui dati dei bambini e degli adolescenti accolti nei servizi residenziali, avendo sempre ben presenti i limiti ma anche le potenzialità degli stessi, nell'attesa che il SINBA produca nel più breve tempo una informazione univoca, approfondita e aggiornata sull'accoglienza così come sul complesso degli interventi e servizi erogati a favore dei bambini e degli adolescenti sul territorio nazionale.

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

1.5 L'adozione nazionale: domande, adottabilità, decreti

La dimensione quantitativa del fenomeno adottivo nazionale passa attraverso la valutazione congiunta delle adozioni legittimanti ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/83 e di quelle in casi particolari secondo quanto stabilito dall'art. 44, della legge n. 184/83, che complessivamente considerate ci restituiscono un quadro di sostanziale stabilità del fenomeno nel corso degli anni.

Nel periodo specifico che va dal 2012 al 2015 il numero di sentenze di adozione nazionale legittimante oscillano mediamente attorno ai mille casi annui – con un valore massimo di 1.108 casi registrato nel 2014 e un minimo di poco inferiore nel 2012 di 1.006 casi – mentre le adozioni in casi particolari risultano nello stesso arco temporale mediamente all'anno pari a 650.

Seppur in misura comunque contenuta risultano maggiormente fluttuanti gli andamenti dei minorenni in stato di adottabilità (ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge 184/93) e ancor più delle domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge 184/93, che mostrano entrambi una tendenza alla riduzione dei casi annui nei più recenti anni di monitoraggio.

Nel dettaglio, i minorenni in stato di adottabilità passano dai 1.410 casi del 2012 ai 1.340 del 2015 per una riduzione percentuale nel periodo del 5%, mentre le domande di disponibilità all'adozione nazionale passano nello stesso periodo dai 10.244 casi agli 8.956 per una riduzione percentuale, più che doppia rispetto agli adottabili, e pari al 13%.

Tabella 4 – Procedimenti e provvedimenti in materia di adozione nazionale – Anni 2012-2015

Adozione nazionale	2012	2013	2014	2015
valori assoluti				
Domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/83	10.244	9.527	10.089	8.956
Dichiarazioni di adottabilità ai sensi degli artt. 11 e 12 della legge n. 184/93	1.410	1.429	1.516	1.340
Decreti di adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/93	1.006	1.013	1.108	1.056
Decreti di adozione nazionale ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184/83 lett. a-d	658	646	655	615
indicatori				
Decreti di adozione nazionale legittimante per 100 domande di adozione nazionale legittimante	9,8	10,6	11,0	11,8
Domande di adozione nazionale legittimante per ogni minore dichiarato adottabile	7,3	6,7	6,7	6,7
Decreti di adozione nazionale legittimante ogni 100 dichiarazioni di adottabilità	71,3	70,9	73,1	78,8

Fonte: Ministero di Giustizia

Attraverso questi pochi dati a disposizione, proposti nella tabella 4, emerge con chiarezza la distanza in termini numerici esistente tra le domande di disponibilità all'adozione nazionale legittimante (ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/93) e i minorenni dichiarati in stato di adottabilità (ai sensi dell'artt. 11 e 12 della legge 184/93). Un divario altresì che, per il proporzionale maggior declino delle domande di disponibilità all'adozione rispetto ai minorenni adottabili, si è ridotto nel tempo ed è attualmente quantificabile in poco meno di 7 domande di adozione ogni minorenne dichiarato in stato di adottabilità – era pari a 12 nel 2004. Peraltro, una corretta valutazione di tale rapporto implicherebbe di passare dal numero di domande di adozione alle coppie che le hanno presentate, informazione a oggi non disponibile, considerando che una stessa coppia può presentare domanda di adozione nazionale in uno o più Tribunali per i minorenni italiani. Ciò significa che lo sbilanciamento del rapporto di 7 a 1 sia da rivedere ulteriormente al ribasso, anche se resta evidente come la richiesta di adozione nazionale, coppie o domande che siano, è senza dubbio superiore alla numerosità dei soggetti adottabili.

Un ulteriore elemento di interesse, strettamente connesso a quanto sin qui detto, è relativo al rapporto tra le sentenze di adozione e le domande di disponibilità all'adozione (entrambi riferiti all'art. 22 della legge n. 184/93). Nell'arco temporale preso in considerazione è cresciuto da 10 sentenze di adozione ogni 100 domande di adozione nazionale nel 2012 a 12 del 2015 – erano mediamente 8 nel periodo 2004-2011.

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

Molto confortante, sotto una diversa prospettiva di sguardo, risulta la lettura del fenomeno se si considera l'incidenza annua di sentenze di adozione nazionale legittimante (ai sensi dell'art. 22 della legge n. 184/93) rispetto ai minorenni dichiarati in stato di adottabilità dai Tribunali per i minorenni italiani (ai sensi dell'artt. 11 e 12 della legge 184/93). Mediamente, infatti, ogni anno si contano tra le 70 e le 80 sentenze di adozione nazionale ogni 100 minori dichiarati adottabili. In linea di principio è evidente che le sentenze di adozione nazionale emesse nell'anno non si riferiscono necessariamente ai bambini dichiarati adottabili nello stesso anno, ma è da sottolineare quanto per la maggioranza dei minorenni dichiarati adottabili si trovi una famiglia adottiva in tempi contenuti. Ai margini dell'esperienza adottiva resta dunque un gruppo non irrilevante, in termini numerici, di minorenni in stato di adottabilità per i quali motivazioni di ordine procedimentale e caratteristiche (età elevate, disabilità, ecc.) poco rispondenti alle disponibilità delle coppie richiedenti rendono tale percorso difficile da avviare. Saranno proprio questi soggetti a giovare maggiormente dell'imminente piena operatività della banca dati dell'adozione nazionale con l'allargamento della platea di potenziali famiglie adottive dalle quali attingere per rispondere alle esigenze specifiche del minore in stato di adottabilità.

1.6 L'adozione internazionale: un calo che parte da lontano

L'adozione e in particolar modo l'adozione internazionale ha dato un significativo contributo nel corso degli ultimi anni alla trasformazione e alla diversificazione dei modi di far famiglia nel nostro Paese. Il ricorso all'adozione è frutto di una crescente sensibilità delle famiglie verso i bambini abbandonati, nonché di una risposta, nel rispetto del diritto dei bambini, alle crescenti difficoltà di procreazione delle coppie sia per via naturale che assistita.

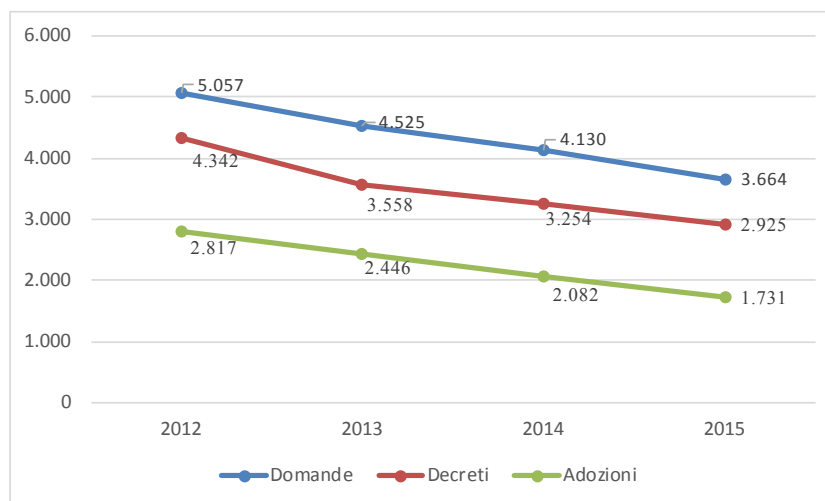
Oltre i due terzi delle coppie italiane richiedenti adozione, anche in virtù della notoria difficoltà di accedere alla adozione nazionale, presentano entrambe le domande nazionale e internazionale, al fine di ottimizzare le proprie chance adottive.

In tal senso ai Tribunali per i minorenni sono pervenute nel periodo 2012-2015 complessivamente 14.079 domande di disponibilità e idoneità all'adozione internazionale. Per la gran parte di tali domande, le coppie che le hanno presentate ottiene il decreto di idoneità (80%), incidenza che è successivamente destinata a crescere ulteriormente attraverso i decreti emessi in Corte di Appello.

Nel corso degli ultimi anni si riscontra una contemporanea drastica riduzione del numero di domande di disponibilità all'adozione, dei decreti di idoneità emessi e dei decreti che ordinano la trascrizione in Italia di sentenze di adozione emesse all'estero.

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

Figura 14 – Domande di disponibilità all'adozione internazionale, decreti di idoneità e adozioni di minorenni stranieri. Italia – Anni 2012-2015

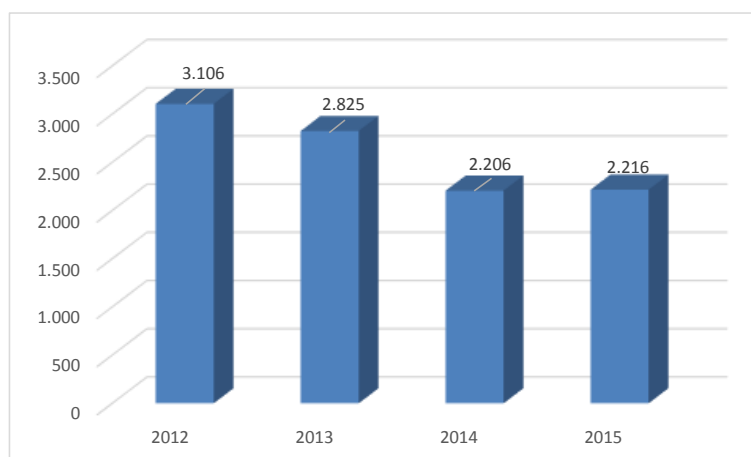


(a) Fonte: Ministero di Giustizia

Accanto ai dati del Ministero di Giustizia, per l'adozione internazionale sono storicamente disponibili anche i dati della Commissione per le Adozioni Internazionali, che ha offerto negli anni uno spaccato di grande approfondimento sul tema. A oggi i dati più recenti sono relativi all'anno 2015.

Nell'arco temporale 2012-2015, il monitoraggio della Commissione per le Adozioni Internazionali testimonia l'ingresso in Italia a scopo adottivo di 10.353 bambini. L'andamento degli ingressi ha fatto segnare una progressiva crescita negli anni fino al 2010, anno in cui si è toccata la quota massima di 4.130 bambini per poi avviare una costante diminuzione dei minori entrati in Italia a seguito di adozione internazionale, tanto che nel 2015 si constata il sostanziale dimezzamento del numero dei minori adottati all'estero, diminuiti fino a 2.216.

Figura 15 – Minori per i quali è stata rilasciata l'autorizzazione all'ingresso in Italia a scopo adottivo - Anni 2012-2015



Fonte: Commissione per le adozioni internazionali

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

In linea con i precedenti anni di monitoraggio, anche nel 2015 i bambini entrati a scopo adottivo in Italia presentano una prevalenza di genere a favore dei bambini (59%) sulle bambine (41%), e una età media pari a 5,9 anni. Nel dettaglio, la distribuzione percentuale dei minori adottati indica che il 46,9% ha un'età compresa fra 5 e 9 anni, il 40% fra 1 e 4 anni, il 10,7% pari o superiore a 10 anni e il 2,3% inferiore all'anno d'età.

Se nel corso degli anni si è assistito a una progressiva riduzione degli ingressi di bambini a scopo adottivo provenienti dai Paesi europei, nel corso del 2015 le principali nazioni di provenienza dei bambini adottati risultano la Federazione Russa (20,9%) e la Repubblica Popolare Cinese (8,4%), incidenze rilevanti si registrano anche per la Polonia (8,1%), la Repubblica Democratica del Congo (7%), la Colombia (6,3%) la Bulgaria (6%), il Vietnam (4,9%), il Brasile (4,8%) e l'Etiopia (4,3%).

In un confronto con i principali Paesi di arrivo dell'adozione internazionale emergono infine alcuni elementi degni di nota e da tenere in considerazione in questa sede. Il fenomeno adottivo ha subito un calo drastico nell'ultimo decennio per la gran parte dei principali Paesi di adozione. Tra il 2004 e il 2014 – ultimo anno quest'ultimo per il quale è possibile realizzare un confronto su un ampio numero di Paesi – non c'è Stato d'accoglienza che non abbia conosciuto una riduzione significativa del flusso di ingresso di minorenni a scopo adottivo, con valori particolarmente significativi in Spagna, Paesi Bassi, Francia e Stati Uniti. In questa graduatoria l'Italia si colloca in una posizione di vantaggio registrando la minore riduzione tra gli Stati d'accoglienza, sebbene risulti comunque rilevante con circa un terzo di adozioni in meno. In generale il trend di diminuzione non va letto in assoluto con una connotazione negativa, in quanto è il riflesso da una parte della maggiore attenzione rivolta alla "qualità" del percorso adottivo che mira alla tutela dei diritti dei soggetti di minore età e, dall'altra, soprattutto, del potenziamento delle politiche messe in campo dai Paesi di provenienza dei bambini nell'incentivare l'adozione nazionale e altre forme di accoglienza – come testimonia la crescita dell'affidamento familiare in alcune realtà nazionali – sul proprio territorio garantendo per questa via una accoglienza che non implichi uno sradicamento del minorenne, e lasciando all'adozione internazionale un compito maggiormente sussidiario se non del tutto residuale. Non a caso tra le adozioni internazionali realizzate negli ultimi anni in Italia, come in molti altri Paesi, è cresciuto il numero di bambini mediamente più grandi e con bisogni speciali. Ancora, rispetto alla performance temporale dell'andamento dei flussi di ingresso a scopo adottivo, è utile segnalare che l'Italia nel periodo preso in esame nella presente Relazione al Parlamento ha conosciuto una riduzione percentuale pari a poco meno della metà degli ingressi, analoga a quella sperimentata in Svezia e nei Paesi Bassi, maggiore di quella rilevata negli Stati Uniti e inferiore a quelle registrate in Francia e in Danimarca. Conforta verificare che la differenza percentuale riferita all'ultimo biennio di monitoraggio 2014/15 restituisce per l'Italia il senso della fine della caduta libera delle adozioni sin qui rilevata, mentre negli altri Paesi presi in considerazione la riduzione, sebbene abbia perso forza, non sembra ancora essersi del tutto arrestata.

1. ALLONTANAMENTO DAL NUCLEO FAMILIARE DI ORIGINE E ACCOGLIENZA IN AFFIDAMENTO FAMILIARE E NEI SERVIZI RESIDENZIALI PER MINORENNI, ADOZIONE NAZIONALE E INTERNAZIONALE: DIMENSIONE E CARATTERISTICHE DEI FENOMENI

Tabella 5 – Adozione internazionale in alcuni dei principali Paesi di adozione

Paese	Anni							Variazione percentuale		
	2004	...	2011	2012	2013	2014	2015 ^(a)	2015 su 2014	2015 su 2011	2014 su 2004
Stati Uniti	22.884	...	9.320	8.668	7.094	6.441	5.648	-12,3	-39,4	-71,9
Italia	3.402	...	4.022	3.106	2.825	2.206	2.211	0,2	-45,0	-35,2
Spagna	5.541	...	2.573	1.669	1.191	824	n.d.	-	-	-85,1
Francia	4.079	...	2.003	1.569	1.343	1.069	815	-23,8	-59,3	-73,8
Canada	1.949	...	1.516	1.162	1.243	905	n.d.	-	-	-53,6
Germania	749	...	624	452	289	227	n.d.	-	-	-69,7
Paesi Bassi	1.307	...	528	488	401	354	304	-14,1	-42,4	-72,9
Svezia	1.109	...	630	466	341	345	333	-3,5	-47,1	-68,9
Danimarca	528	...	338	219	176	124	97	-21,8	-71,3	-76,5
Svizzera	567	...	367	314	280	226	n.d.	-	-	-60,1

(a) Dati aggiornati al 19 luglio 2016

Fonte: Elaborazioni Istituto degli Innocenti su dati HCCH

Capitolo 2 - La rilevazione del Ministero della Giustizia attraverso i tribunali per i minorenni e le procure minorili a cura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - Biennio 2014-2015

Premessa

Come noto la legge 28 marzo 2001, n. 149 ha apportato numerose e significative modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, finanche a modificarne il titolo che, a seguito dell'intervento della legge n. 149/2001, è divenuto "Diritto del minore alla propria famiglia".

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile, svolge ogni tre anni un monitoraggio sull'applicazione della legge n. 184/1983, così come modificata in particolare dalla legge n. 149/2001, ma anche dalle altre leggi che vi hanno apportato significativi cambiamenti. Lo scopo, indicato dall'art. 39 della legge n.149/2001, è quello di verificare la funzionalità della normativa in relazione alle finalità perseguite e la rispondenza delle soluzioni adottate all'interesse del minore, evidenziando al Parlamento le questioni che necessitano di un intervento.

A tal fine a luglio 2016 si è costituita presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali una Commissione ristretta composta da rappresentanti del Ministero della giustizia, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome e dell'Associazione nazionale Comuni italiani.

Come nelle precedenti edizioni della Relazione al Parlamento, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha focalizzato il proprio contributo sulla verifica dell'applicazione della normativa in esame da parte dei tribunali per i minorenni (qui di seguito tribunali) e delle procure minorili (qui di seguito procure), mediante un questionario relativo alle attività del biennio 2014-2015.

Per questa rilevazione, il questionario è stato quasi completamente rinnovato rispetto alle edizioni precedenti; inoltre, i tribunali e le procure hanno potuto compilare il questionario anche online, grazie alla piattaforma appositamente predisposta dall'Istituto degli Innocenti di Firenze, come stabilito nell'ambito della Commissione ristretta. Tutti i 29 tribunali e le 29 procure hanno compilato e restituito i questionari evidenziando con ciò un accresciuto interesse rispetto alla precedente rilevazione, allorché avevano risposto 23 tribunali e 27 procure.

Dalle risposte fornite dai tribunali e dalle procure emerge un quadro aggiornato e interessante dell'attuale operatività della legge n. 184/1983, così come modificata dalla legge n. 149/2001: la migliore definizione dei quesiti ha consentito una visione d'insieme particolareggiata, da cui emergono punti di forza ma anche criticità persistenti rispetto al passato, in merito alle quali gli uffici giudiziari hanno offerto proposte significative e innovative che saranno attentamente considerate negli interventi volti a migliorare l'attuazione della legge.

Per una più agevole lettura del testo, qui di seguito si menzionerà la legge n. 184/1983 senza ulteriori specificazioni, facendo così riferimento al risultato complessivo degli interventi normativi successivi al 1983.

2. LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ATTRAVERSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

Parte prima. L'attività dei tribunali per i minorenni - Biennio 2014-2015

I quesiti proposti ai presidenti dei tribunali per i minorenni sono stati elaborati intorno ad alcuni temi specifici trattati dalla legge n. 184/1983, tenendo anche conto di importanti interventi normativi successivi (quali la legge 10 dicembre 2012, n. 219, Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali; il decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione; la legge 19 ottobre 2015, n. 173, Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare) e di sentenze della Corte Costituzionale che hanno impresso alla normativa in esame una significativa evoluzione. Questi i temi affrontati:

- **affidamento:** criteri per individuare il tipo di risorsa per il collocamento del minore, collocamento di minori fuori distretto, accordi interistituzionali per il collocamento di minori fuori distretto, adeguatezza delle relazioni dei servizi sociali territoriali sull'andamento dell'affidamento e del programma di assistenza, proroga dell'affidamento familiare oltre 24 mesi, affidamenti etero-familiari sine die;
- **abbinamento minore-famiglia:** modalità di scelta della famiglia da abbinare a un minore adottabile, presupposti dell'affidamento c.d. a rischio giuridico, strategie per individuare una famiglia fuori distretto, persone singole che presentano domanda di adozione, la continuità affettiva, famiglie affidatarie che presentano domanda di adozione;
- **difficoltà nell'affidamento preadottivo:** variabili che determinano difficoltà nell'affidamento, interventi di sostegno-aiuto, proroghe/interruzioni dell'affidamento preadottivo;
- **sentenze di adozione ex art. 25 legge n. 184/1983:** valutazione della durata del periodo preadottivo;
- **sostegno ai genitori adottivi:** programmi di sostegno/aiuto post-adozione;
- **adozioni interrotte:** allontanamenti post-adozione, continuità delle relazioni affettive dopo l'interruzione dell'adozione, riapertura delle procedure per l'adozione dopo una precedente interruzione, proposte per ridurre il rischio di interruzione dell'adozione;
- **adozioni in casi particolari:** domande di adozione presentate da persone singole o dal coniuge del genitore biologico del minore; domande di adozione presentate dal convivente del genitore biologico del minore;
- **adozioni internazionali:** contenuti dei decreti di idoneità all'adozione internazionale, motivi che determinano la revoca del decreto di idoneità;
- **ascolto:** tecniche di ascolto e diritto di informazione al minore;
- **informazioni sui genitori biologici:** soggetti ed età dei richiedenti l'accesso alle informazioni, procedure per accertare che l'informazione sulle origini non comporti turbamento del richiedente, accesso alle informazioni sulle origini nei casi in cui la madre biologica abbia espresso la volontà di non essere nominata, accesso alle informazioni sulle origini nell'adozione internazionale;
- **collaborazione interistituzionale:** contenuti degli accordi interistituzionali, potenziamento della collaborazione con gli enti autorizzati;
- **banca dati adozioni:** stato dell'arte della BDA, proposte per migliorare la funzionalità della BDA;
- **norme processuali e considerazioni generali:** proposte operative e organizzative per migliorare le norme processuali, proposte legislative per migliorare l'affidamento e l'adozione.

2. LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ATTRAVERSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

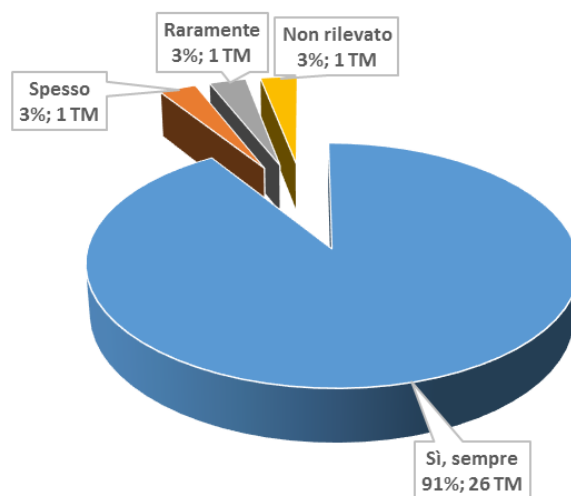
2.1 Affidamento

Questo paragrafo esamina alcuni aspetti operativi dell'istituto dell'affidamento familiare e, più in generale, del collocamento del minore fuori dalla famiglia d'origine. Particolare attenzione è stata dedicata alla vigilanza dei servizi sociali, che si estrinseca formalmente nelle relazioni semestrali, e al ricorso a risorse esterne al distretto di competenza dei tribunali.

Criteri per individuare il tipo di risorsa per il collocamento del minore

Il quesito vuole comprendere se, qualora si renda necessario allontanare un minore dalla famiglia di origine, i tribunali individuino direttamente e specificamente il tipo di collocamento. 26 tribunali decidono specificamente quale tipo di risorsa deve essere reperita dai servizi territoriali competenti, come si evince dalla figura che segue.

Figura 1. Allorché codesto TM decide l'allontanamento di un minore dalla famiglia, individua specificamente il tipo di collocamento atteso (affidamento nell'ambito della famiglia allargata, affidamento etero-familiare, inserimento in struttura)? (percentuali su 29 TM)

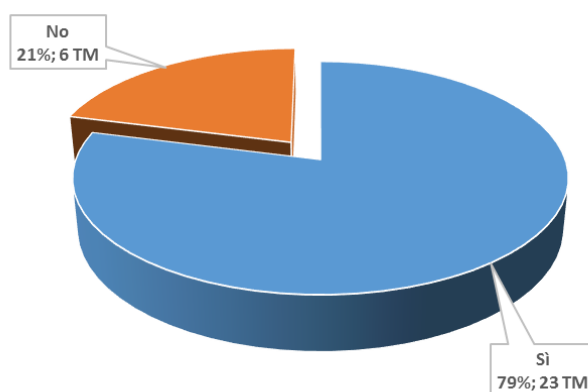


Collocamento di minori fuori distretto

Si vuole comprendere se e con quale frequenza i tribunali ricorrono al collocamento di minori fuori del proprio distretto, nonché le ragioni di tali decisioni. 23 tribunali su 29 emettono provvedimenti per il collocamento di minori fuori distretto, o in affidamento etero-familiare o in strutture di accoglienza.

2. LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ATTRAVERSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

Figura 2. Codesto TM ha emesso provvedimenti per il collocamento di minori in affidamento etero-familiare o in strutture di accoglienza fuori distretto? (percentuali su 29 TM)



Il numero di minori collocati fuori distretto risulta comunque esiguo. Tale soluzione è stata adottata prevalentemente per tutelare uno specifico interesse del minore, ma anche per l'assenza o l'inadeguatezza delle risorse esistenti nel distretto.

Tavola 1. Collocamento di minori in affidamento etero-familiare/strutture di accoglienza fuori distretto nel biennio 2014-2015

Frequenza Minori	Tribunali	
	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 5	Ancona, Caltanissetta e Campobasso, Firenze, l'Aquila, Lecce e Messina, Napoli, Perugia e Potenza, Salerno, Torino, Trieste.	Ancona Caltanissetta e Campobasso, Firenze, l'Aquila, Lecce e Messina, Napoli, Perugia e Potenza, Salerno, Torino, Trento e Trieste.
da 6 a 11	Bari, Catania, Genova, Palermo, Roma e Catanzaro.	Bari, Catania, Genova, Palermo, Roma e Catanzaro.
da 11 a 20	Milano.	Milano.
oltre 20	Reggio Calabria.	Reggio Calabria
dato non rilevato	Trento e Bolzano	Bolzano
Nessuno	Bologna, Brescia, Cagliari, Taranto e Venezia	Bologna, Brescia, Cagliari, Taranto e Venezia

I motivi che determinano il ricorso al collocamento fuori distretto sono i seguenti:

- specifico interesse del minore (16 tribunali: Ancona, Bolzano, Caltanissetta, Campobasso, Catanzaro, Catania, Firenze, Genova, l'Aquila, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Trento e Trieste);
- inadeguatezza delle famiglie/strutture disponibili nel territorio (11 tribunali: Ancona, Bari, Bolzano, Catanzaro, Lecce, Milano, Potenza, Reggio Calabria, Salerno, Torino e Trento;)

2. LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ATTRAVERSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

- assenza di famiglie/strutture disponibili nel territorio: (7 tribunali: Bolzano, Campobasso, Messina, Palermo, Perugia, Reggio Calabria e Roma);
- tutela del minore rispetto alla famiglia d'origine: (2 tribunali: Catania e Perugia);
- necessità di allontanare il minore dal contesto territoriale o da amicizie a rischio (2 tribunali: Bari e Bolzano).

Accordi interistituzionali per il collocamento di minori fuori distretto

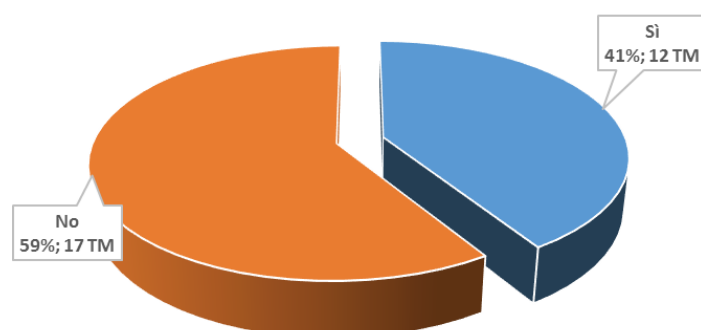
Si vogliono comprendere le modalità con le quali i tribunali fanno fronte all'esigenza di collocare un minore fuori del distretto di appartenenza. Dalle risposte fornite si evince che le strutture di accoglienza e le famiglie affidatarie per il collocamento di minori fuori distretto sono reperite attraverso:

- accordi con enti locali, quali Comuni e servizi socio-sanitari (13 tribunali);
- accordi interistituzionali a livello regionale e interregionale (4 tribunali);
- collaborazione non formalizzata con i servizi sociali territoriali (7 tribunali);
- collaborazione non formalizzata tra tribunali per i minorenni (2 tribunali).

Adeguatezza delle relazioni dei servizi sociali territoriali sull'andamento dell'affidamento e del programma di assistenza

Si vuole comprendere se le relazioni semestrali di verifica sui minori collocati fuori famiglia svolte dai servizi sociali degli enti locali ex art. 4, comma 3, della legge n. 184/1983, risultano soddisfacenti rispetto ai parametri fissati dalla norma citata. Per 12 tribunali i contenuti delle relazioni sono soddisfacenti. Per 17 tribunali, invece, le relazioni semestrali non rispettano i requisiti di contenuto fissati dalla norma: così per i tribunali di Bologna, Brescia, Cagliari, Catanzaro, Firenze, L'Aquila, Lecce, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Trento e Venezia.

Figura 3. Relativamente ai minori in affidamento etero-familiare ex art. 4 comma 2 della legge n. 184/1983, i servizi sociali territoriali rispettano quanto disposto dall'art. 4, comma 3, circa la trasmissione di relazioni semestrali approfondite sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza ? (percentuali su 29 TM)



2. LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ATTRAVERSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

Proroga dell'affidamento familiare oltre 24 mesi

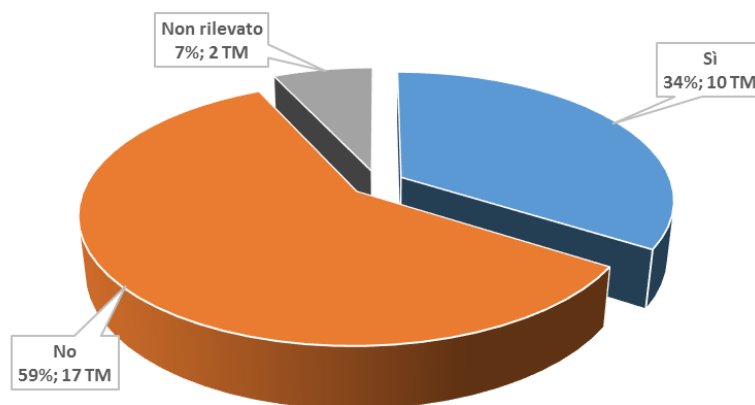
Si vuole conoscere la frequenza e le ragioni per le quali l'affidamento familiare, la cui durata non può superare i ventiquattro mesi come previsto dall'art. 4, comma 4, della legge n.184/1983 è prorogato oltre tale termine (*“qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore”*, come recita la norma citata). Nel biennio 2014-2015 la proroga dell'affidamento familiare oltre i 24 mesi è avvenuta *“spesso”* per 17 tribunali e *“raramente”* per 12 tribunali. Le ragioni della proroga sono state le seguenti:

- la persistenza del disagio familiare (22 tribunali);
- la necessità di completare i percorsi *in itinere* (15 tribunali);
- la richiesta del minore, capace di discernimento, di restare nella famiglia affidataria (13 tribunali);
- la richiesta della famiglia biologica (3 tribunali);
- le condizioni di salute del minore e la sua età (1 tribunale).

Affidamenti etero-familiari *sine die*

Con questi quesiti si è voluto verificare quanti tribunali dispongono affidamenti *sine die* e le relative motivazioni. Dieci tribunali assumono decisioni di affidamento etero-familiare *sine die*, mentre 17 tribunali non lo fanno.

Figura 4. Codesto T.M. dispone affidamenti etero-familiari *sine die*? (percentuali su 29 TM)



I dieci tribunali che hanno risposto affermativamente hanno così spiegato le ragioni di tali decisioni:

- impossibilità di sanare le difficoltà della famiglia biologica (10 tribunali);
- richiesta del minore, capace di discernimento, di restare presso la famiglia affidataria (7 tribunali);
- richiesta della famiglia biologica (2 tribunali);
- condizioni particolarmente gravi di salute fisica e/o psichica del minore (1 tribunale);
- allorché un'eventuale procedura di adottabilità sarebbe contraria all'interesse del minore (1 tribunale);
- età del minore (1 tribunale).

2. LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ATTRAVERSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

2.2 Abbinamento minore-famiglia

Questo paragrafo vuole approfondire i criteri utilizzati e le prassi applicate dai tribunali per individuare il miglior abbinamento per un minore dichiarato adottabile. Si sono esaminate anche le prassi relative al c.d. affidamento a rischio giuridico, nonché all'abbinamento di minori dichiarati adottabili e già in affidamento etero-familiare, applicate prima dell'entrata in vigore della legge n. 173/2015, che ha introdotto nella legge n. 184/1983 norme mirate a valorizzare le relazioni affettive nate nel corso di un affidamento etero-familiare.

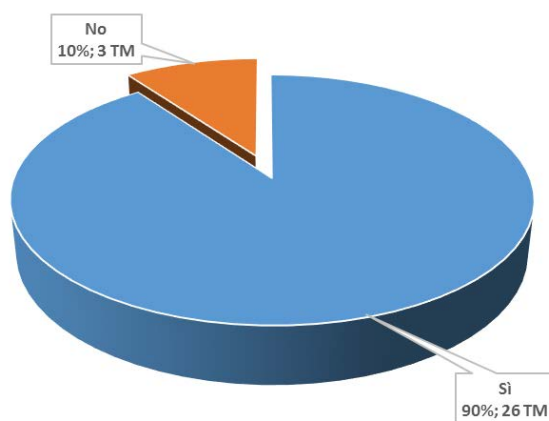
La legge n. 173/2015 ha infatti introdotto nella legge n. 184/1983 una norma ai sensi della quale se «durante un prolungato periodo di affidamento» il minore è dichiarato adottabile, e se la famiglia affidataria chiede di adottarlo avendo i requisiti richiesti dall'articolo 6 della legge n. 184/1983, il tribunale terrà conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia medesima. In ogni caso, dovrà essere tutelata la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate durante l'affidamento, anche quando il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia adottato da un'altra famiglia.

Infine, rispetto all'adozione nazionale, si vuole conoscere con maggiore precisione il fenomeno dell'adozione da parte di persone singole o da famiglie che risiedono in altri distretti e, in tali casi, quali strategie i tribunali individuano nell'interesse del minore.

Modalità di scelta della famiglia da abbinare a un minore adottabile

Si vogliono approfondire le prassi e i criteri utilizzati per definire il miglior abbinamento possibile. Su 29 tribunali, 26 hanno elaborato specifiche prassi per individuare la famiglia meglio rispondente alle caratteristiche e ai bisogni del minore adottabile.

Figura 5. Codesto TM ha elaborato prassi specifiche per individuare l'abbinamento più adeguato alle caratteristiche e ai bisogni dei minori adottabili? (percentuali su 29 TM)



Richiesti di chiarire tali prassi, molti tribunali hanno fatto riferimento all'uso di data base in cui sono registrate le caratteristiche oggettive delle coppie, le specifiche motivazioni, i bisogni e le condizioni dei minori adottabili. Il Tribunale di Trieste si avvale di un elaborato sistema di "rating" che dichiara essere più agevole nell'individuazione delle coppie con particolari disponibilità.

Quasi sempre le informazioni relative ai minori adottabili e alle coppie aspiranti all'adozione vengono esaminate da équipes specializzate composte da giudici onorari, che approfondiscono la conoscenza delle coppie anche attraverso audizioni *ad hoc*. In alcuni casi (Bolzano), è direttamente il giudice togato che esamina le dichiarazioni di disponibilità, individua le coppie più idonee e le

2. LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ATTRAVERSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

sottopone alla valutazione del collegio. Qualora non vengano individuate coppie idonee residenti nel distretto, viene consultata la banca dati adozione nazionale, pur segnalandone le criticità (cfr. infra). Quale ultima soluzione nei casi difficili, si ricorre alla collaborazione degli altri tribunali per i minorenni, verificando se negli altri distretti esistono coppie più adeguate per l'abbinamento.

Nel definire l'abbinamento, i tribunali tengono conto dei seguenti elementi oggettivi:

- l'ordine cronologico di presentazione della domanda;
- il rapporto di età tra il minore e la coppia;
- la distanza tra la residenza della coppia e la struttura ove è ospitato il minore;
- la distanza tra la residenza della coppia e la provincia di nascita del minore;
- la presenza di altri figli adottivi e/o naturali, nel nucleo familiare adottivo.

Presupposti dell'affidamento c.d. a rischio giuridico

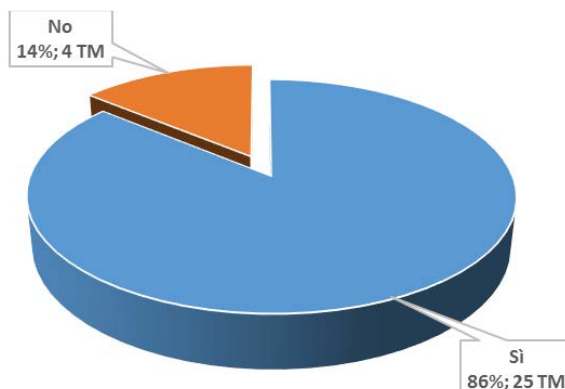
I quesiti mirano a chiarire le prassi esistenti a proposito del cosiddetto affidamento a rischio giuridico, termine usato per definire l'affidamento del minore dichiarato adottabile a una famiglia potenzialmente idonea alla sua adozione, prima che la sentenza di adottabilità sia divenuta definitiva, oppure nel corso della procedura di adottabilità prima ancora della pronuncia della sentenza.

Su 29 tribunali, 25 hanno dichiarato di ricorrere all'affidamento c.d. a rischio giuridico in presenza di uno o più elementi tra quelli di seguito indicati:

- sussistono gravi elementi prognostici sfavorevoli circa il recupero della capacità genitoriale della famiglia d'origine del minore, raccolti prima e nel corso del procedimento di adottabilità (8 tribunali);
- il minore ha subito una lunga istituzionalizzazione o è reduce da uno o più affidamenti non andati a buon fine (2 tribunali);
- il tribunale reputa altamente probabile una conferma della sentenza di adottabilità di primo grado (2 tribunali);
- la procedura di adottabilità riguarda minori in grave situazione di pregiudizio (2 tribunali);
- è stata effettuata una valutazione negativa dei genitori attraverso il C.T.U. (1 tribunale);
- il minore è in tenera età (2 tribunali);
- mancanza di risorse sostitutive nella famiglia allargata (1 tribunale).

2. LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ATTRAVERSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

Figura 6. Codesto TM ha elaborato criteri/prassi rispetto ai casi in cui disporre l'affidamento "a rischio giuridico"? (percentuali su 29 TM)



Le coppie cui affidare minori a rischio giuridico sono scelte in base all'accertata e specifica capacità di tenuta, sia sotto il profilo psicologico che organizzativo, verificata all'esito di colloqui basati su una corretta informazione in merito alle caratteristiche del minore e del procedimento di adottabilità ancora non definito, fornendo anche il supporto dei servizi socio-assistenziali territoriali.

Il Tribunale di Reggio Calabria ha creato un gruppo specializzato di giudici onorari, con specifica formazione, coordinati da un giudice togato, che valutano collegialmente le singole situazioni.

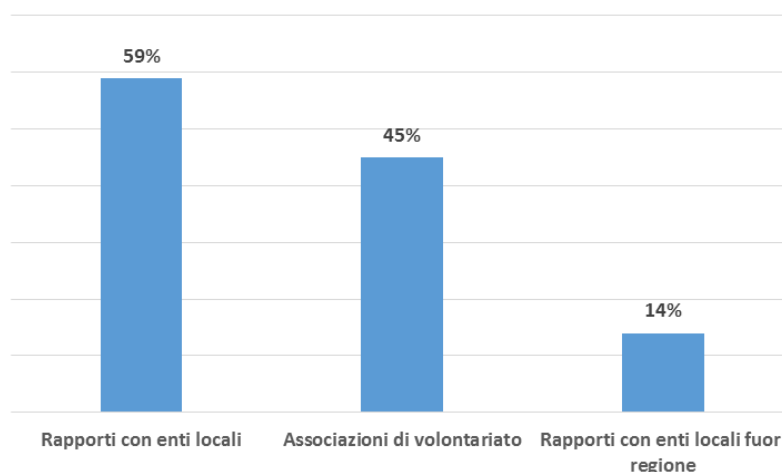
Le maggiori difficoltà che si incontrano nella ricerca di una famiglia per un minore in affidamento a rischio giuridico o preadottivo sono dovute prevalentemente a problemi di salute fisica del minore (22 tribunali), di salute psichica (21 tribunali) e comportamentali del minore (18 tribunali). Costituiscono elementi di criticità il numero di fratelli da abbinare (7 tribunali), l'età del minore, le pregresse esperienze di abuso sessuale subite e il mantenimento di rapporti con la famiglia di origine.

Strategie per individuare una famiglia fuori del proprio distretto

Si vogliono comprendere le modalità che i tribunali utilizzano qualora non riescano a individuare una famiglia aspirante all'adozione nazionale tra quelle residenti nel proprio distretto. Dal quadro fornito risulta che i tribunali utilizzano diversi canali, istituzionali e del privato sociale, tra cui prevalgono i rapporti con gli enti locali (17 tribunali) e le associazioni di volontariato (13 tribunali). 4 tribunali, inoltre, contattano gli enti locali di altre regioni.

2. LA RILEVAZIONE DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA ATTRAVERSO I TRIBUNALI PER I MINORENNI E LE PROCURE MINORILI

Figura 7. Qualora non riesca ad individuare una famiglia aspirante all'adozione nazionale tra quelle che hanno presentato la loro disponibilità a codesto T.M., come viene orientata la ricerca? (risposta multipla)



Persone singole che presentano domanda di adozione

L'adozione da parte di persone singole è possibile, nell'attuale assetto normativo, ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184/1983. Le statistiche a cura della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della Giustizia espongono i numeri di tali categorie di adozioni (c.d. in casi speciali) pronunciate nel biennio in esame, senza tuttavia distinguere se si sia trattato di adozioni pronunciate a favore di persone singole o di coppie. Con il quesito in esame si è voluto quantificare la frequenza delle richieste di adozione da parte di persone singole. Dalle risposte dei tribunali emerge che il numero di tali richieste è molto contenuto, come si evince dalla tavola che segue. Solo i Tribunali di Perugia e Reggio Calabria segnalano un numero di domande di persone singole superiore a 20.

Tavola 2. Numero di tribunali secondo la presentazione di disponibilità all'adozione nazionale da parte di persone singole (Biennio-2014-2015)

Presentazione di disponibilità all'adozione	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 5 casi	7	8
da 6 a 10	1	-
da 11 a 20	-	-
oltre 20 casi	2	2
nessuna	18	19

La continuità affettiva

I quesiti hanno inteso verificare le prassi dei tribunali precedenti all'entrata in vigore della legge 19 ottobre 2015, n.173 relativa alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare. Dalle risposte raccolte è emerso che anche prima dell'entrata in vigore della citata legge tutti i tribunali prendevano in considerazione le domande di disponibilità all'adozione presentate dagli affidatari.