

Quaderni
DELLA RICERCA SOCIALE **41**

**QUARTA RELAZIONE
SULLO STATO DI
ATTUAZIONE
DELLA LEGGE 149/2001**

DICEMBRE 2017

INDICE

Premessa	5
Capitolo 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	11
1.1 L'affidamento familiare: un istituto numericamente stabile	11
1.2 Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali per minorenni.....	17
1.3 Affidamento familiare e servizi residenziali per minorenni, una sola comunità accogliente	23
1.4 La complessità dell'informazione sui servizi residenziali: un confronto tra le fonti dei dati	29
1.5 L'adozione nazionale: domande, adottabilità, decreti.....	34
1.6 L'adozione internazionale: un calo che parte da lontano	35
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	39
Parte prima. L'attività dei tribunali per i minorenni - Biennio 2014-2015.....	40
2.1 Affidamento.....	41
2.2 Abbinamento minore-famiglia	45
2.3 Difficoltà nell'affidamento preadottivo.....	50
2.4. Sentenze di adozione ex art. 25 legge n. 184/1983	51
2.5 Sostegno ai genitori adottivi	52
2.6 Adozioni interrotte	54
2.7 Adozioni in casi particolari	56
2.8 Adozioni internazionali.....	57
2.9 Ascolto	58
2.10 Informazioni sui genitori biologici	59
2.11 Collaborazione interistituzionale	63
2.12 Banca dati adozione	65
2.13 Norme processuali e considerazioni generali	66
Parte seconda. Procure presso i tribunali per i minorenni - Biennio 2014-2015.....	70
2.14 Strutture che ospitano minori	70
2.15 Procedure e strumenti per il controllo delle strutture.....	73
Parte terza. Quadro riepilogativo - Biennio 2014-2015	82
2.16 Tribunali per i minorenni.....	82
2.17 Procure presso i tribunali per i minorenni	85
2.18 Proposte legislative	86
2.19 Proposte organizzative	86
Legge 7 aprile 2017, n.47 "Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati"	87
Allegati. I questionari	88
Capitolo 3 - Le norme sull'accoglienza dei bambini e degli adolescenti fuori famiglia.....	101
3.1 L'ambito internazionale.....	102
3.2 L'ambito nazionale	108
3.3 La normativa regionale.....	115
3.4 La normativa regionale sulle comunità che ospitano minori	117
Appendice.....	141

Normativa regionale sull'affidamento familiare	141
Le norme sull'adozione di ambito nazionale.....	145
Normativa regionale sul tema dell'adozione	148
Capitolo 4 - Temi emergenti.....	153
1. I percorsi di autonomia in uscita dall'accoglienza: problemi irrisolti, buone pratiche e sfide aperte	153
2. Una riflessione sulla legge 19 ottobre 2015 n. 173 su “ Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare”. La prospettiva del giudice del Tribunale per i minorenni	159
3. La legge 173/2015 – Modifica alla legge 4 maggio 1983 n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare – lo sguardo e le riflessioni da parte degli operatori del settore	162
4. L'accesso ai dati sulle origini: un inquadramento generale	166
5. L'esperienza sul campo di un giudice minorile e di un giudice onorario psicologa del Tribunale per i minorenni di Catanzaro	173
6. L'affidamento internazionale	176
Capitolo 5 - Le iniziative delle amministrazioni centrali.....	179
1. Gli indirizzi per le politiche a favore dei minorenni fuori dalla famiglia di origine e il Piano nazionale d'azione	179
2. P.I.P.P.I. - Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione	183
3. Progetto nazionale “Un percorso nell'affido” e Linee di indirizzo per l'affidamento familiare	188
4. Tavolo di confronto sulle comunità per minori e Linee di indirizzo comunità.....	195
Capitolo 6 - L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.....	199
1. I minori stranieri non accompagnati tra accoglienza e integrazione. L'esperienza degli enti locali	199
2. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Il monitoraggio del fenomeno a livello centrale. Un approfondimento a cura della DG Immigrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali	215
3. L'accoglienza nel circuito SPRAR .Un approfondimento a cura del Ministero dell'Interno	227
4. Il sostegno ai minori migranti sbarcati in Italia: l'esperienza diretta di Save the Children	231
Capitolo 7 - I diritti dei bambini e delle famiglie nel quadro delle risorse disponibili.....	235
7.1 Risorse per garantire la cura e la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza	235
7.2 Servizi e interventi nell'area minori e famiglie.....	235
7.3 Il trend del Fondo nazionale delle politiche sociali e i minorenni.....	237
7.4 Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza nella spesa sociale dei Comuni	241
7.5 Risorse in assenza dei livelli essenziali	247
7.6 Gli impegni delle regioni.....	248

Premessa

La Relazione sullo stato di attuazione della legge 28 marzo 2001, n. 149 è stata elaborata congiuntamente dal Ministero della Giustizia e dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, con la collaborazione dei rappresentanti della Conferenza unificata e degli esperti del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Il documento aggiorna lo stato delle conoscenze descritto nell'ultima edizione della Relazione e dedica un'attenzione particolare anche a fenomeni emergenti o ad aspetti nuovi di situazioni tipiche. Il periodo di riferimento è il biennio 2014-2015 ma per dare continuità all'esame della materia alcuni contributi tengono conto di un periodo più ampio, che arriva sino all'attualità.

In particolare, la presente edizione illustra i dati di tipo quantitativo e qualitativo sull'affidamento familiare, l'accoglienza nei servizi residenziali e l'adozione nazionale e internazionale; gli esiti della rilevazione sull'attuazione della legge attraverso i tribunali per i minorenni e le procure minorili, condotta dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia; le principali novità delle norme internazionali, europee, nazionali e regionali sull'accoglienza dei bambini e degli adolescenti fuori famiglia; il panorama degli interventi a sostegno dei minori non accompagnati; le iniziative delle amministrazioni centrali; una selezione di temi emergenti che interessano l'azione delle amministrazioni centrali, regionali e locali; e, infine, una ricognizione sulle risorse disponibili.

Il testo è il risultato di un lavoro corale che ha visto impegnati tutti i membri del Tavolo di lavoro ed è stato arricchito dal contributo di esperti provenienti dal mondo dell'associazionismo oppure da istituzioni e servizi direttamente impegnati sul campo.

Anche questa Relazione non ha solo una natura descrittiva dell'esistente, ma sollecita riflessioni di prospettiva e individua percorsi di intervento innovativi, nonché criticità che interrogano la capacità del mondo adulto e delle istituzioni di rispondere alle esigenze di bambini e adolescenti fuori famiglia o provenienti dai percorsi dell'adozione nazionale o internazionale. Al complesso quadro di norme nazionali e regionali corrisponde una ricchezza organizzativa e di esperienze che ogni volta la Relazione cerca di rappresentare in modo oggettivo, anche segnalando le difficoltà nelle quali si dibattono gli operatori, a partire dalla costante riduzione delle risorse investite in modo continuativo e organico in questo settore, come illustrato anche in questa edizione. Accanto alla contrazione delle risorse per l'infanzia e le famiglie, il settore soffre anche di una significativa frammentazione che in taluni casi non corrisponde necessariamente a necessità di specializzazione, con il rischio di indebolire quindi l'impatto delle politiche cui le risorse si ricollegano.

L'esame condotto permette di porre in evidenza alcuni aspetti di grande rilevanza ai fini di un ulteriore sviluppo delle politiche volte a rendere efficaci le misure di protezione attraverso l'allontanamento e anche a prevenire lo stesso. In questa premessa si prova a sintetizzare in modo conclusivo alcune delle principali aree di evidenza, intersecando l'analisi di condizioni di criticità con gli elementi positivi o di opportunità che emergono dallo scenario.

Gli elementi raccolti indicano una sostanziale stabilizzazione delle accoglienze fuori dalla famiglia di origine allorché si prendano in considerazione solo i dati riferiti a minori che non sono stranieri non accompagnati. Se questo elemento può essere considerato positivo laddove lo si legga come capacità di intervenire sempre più precocemente e quindi ridurre la necessità di ricorrere all'allontanamento, la scomposizione dell'universo dei bambini tra coloro che sono collocati in strutture residenziali e coloro che sono collocati in affidamento, sebbene abbia raggiunto una sostanziale parità, segnala però un rallentamento importante in particolare nella crescita del ricorso allo strumento dell'affidamento familiare. Questa relativa perdita di posizionamento dell'affido si può ricondurre a una molteplicità di fattori, non ultimo, forse, una minore disponibilità delle famiglie a seguito di crescenti difficoltà economiche che rendono le coppie meno disponibili a mettersi in gioco. Accoglienza in residenza o presso una famiglia sono risorse che è importante che coesistano lungo un continuum di interventi, tuttavia, in relazione alla durata della permanenza fuori dalla famiglia di

origine, che in media supera i due anni indicati dalla legge), e alla presenza non residuale di bambini nella fascia di età tra gli 0 e i 6 anni, una diminuita offerta di affidamento familiare può tradursi in minori opportunità. Le difficoltà esperite dai bambini nei percorsi di accoglienza e dagli operatori del territorio nella loro gestione sono spesso causate da sovrapposizioni, incoerenze degli interventi e non solo scarsità di risorse. Dare una risposta anche in termini di indirizzi di azione e di stimolo alla riflessione sulle metodologie di lavoro è stato uno degli obiettivi perseguiti in questi anni dall'amministrazione centrale. L'esperienza dell'ultimo quinquennio è caratterizzata, infatti, anche dal consolidarsi di alcune azioni di sistema che stanno modificando il riferimento culturale e le pratiche di lavoro dei servizi sociali, si pensi al programma nazionale di prevenzione dell'allontanamento, noto come Programma P.I.P.P.I. che ha ormai coinvolto migliaia di operatori e di famiglie in tutta Italia, oppure a strumenti di *soft law* che, in un quadro di governance articolato e non privo di contraddizioni, si propongono di offrire orientamenti coerenti e omogenei all'azione degli attori istituzionali e non chiamati a intervenire nelle situazioni di tutela e protezione. È questo il caso delle *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, che hanno rappresentato la sintesi di un lavoro pluriennale, partecipato, multidisciplinare e interistituzionale, avviato con il progetto nazionale *Un percorso nell'affido* dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in collaborazione con il Coordinamento nazionale servizi Affido; oppure delle *Linee di indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni* elaborate in seno al Tavolo permanente di confronto sulle comunità per minori che riunisce rappresentanti delle Amministrazioni statali, regionali e comunali, e coinvolge esperti del settore e rappresentanti dei principali coordinamenti di comunità per minori. Le Linee di indirizzo si propongono come un aggiornato strumento di orientamento politico e tecnico nel settore dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti, e hanno per oggetto le molteplici dimensioni dell'accoglienza residenziale nelle "comunità di tipo familiare" individuate dalla novellata L. 184/1983.

La ricognizione con i tribunali e le procure minorili, realizzata dal Ministero della Giustizia, ha permesso di ricostruire un quadro particolareggiato della operatività della legge n. 184/1983, così come modificata dalla legge n. 149/2001. La rilevazione restituisce una realtà certamente difficile e posta costantemente davanti alla complessità e drammaticità di tante situazioni, ma anche fatta di attori fortemente impegnati sui versanti più delicati di attuazione della legge, dall'abbinamento delle coppie e dei bambini, alla gestione delle richieste di accesso alle origini, dalla valutazione e gestione delle situazioni di affidamento a rischio giuridico, all'intervento nei casi di crisi o vero e proprio fallimento adottivo. Molte di queste procedure sono caratterizzate da un'estrema delicatezza perché coinvolgenti soggetti minorenni traumatizzati o quantomeno vulnerabili. La molteplicità, ma anche la varietà e variabilità delle esperienze, potrebbero suggerire la redazione di linee di indirizzo capaci di valorizzare le migliori prassi locali e ricondurre entro un ambito di maggiore uniformità l'azione sul campo. In alcuni casi, tuttavia, come suggerito dagli stessi intervistati, le misure più adeguate paiono di tipo legislativo come, ad esempio, quella di ridurre i tempi della procedura per l'accertamento dello stato di abbandono, con particolare riferimento alle fasi avanti la Corte d'appello e la Corte di cassazione, limitandone le ipotesi. È stata segnalata, inoltre, l'opportunità di formulare la revisione della legittimazione rispetto all'iniziativa per la procedura di adottabilità, ora riservata al pubblico ministero, in un regime di completa discrezionalità, nonché la revisione degli effetti giuridici dell'adozione c.d. in casi particolari (art. 44 e seguenti della legge n. 184/1983), al fine di completare l'unicità dello stato di figlio alla luce del principio cardine della riforma del diritto di famiglia ex legge n. 219/2012. Merita attenzione anche l'indicazione di riportare al tribunale per i minorenni la competenza volta ad autorizzare il minore infrasedicenne a riconoscere il proprio figlio (ex art. 250, quinto comma, cod. civ.) stante la necessità di procedere da parte della stessa autorità giudiziaria, nell'interesse di entrambi i minori (genitore e figlio).

Quale aspetto di coerenza particolarmente significativo, si riscontra l'aver assicurato la continuità affettiva dei bambini e delle bambine anche prima dell'entrata in vigore della legge n.173/2015.

Come meglio illustrato nella Relazione, ci sono alcuni aspetti di criticità che meritano un'attenta riflessione, tra questi i collocamenti di minori al di fuori del distretto di competenza, a causa della carenza o inadeguatezza delle risorse di accoglienza a livello locale. È stata manifestata una ulteriore criticità in merito all'esaustività delle relazioni semestrali sullo stato dei minori fuori famiglia, che i servizi territoriali sono tenuti a redigere periodicamente. In questo caso un atto di indirizzo nazionale potrebbe essere uno strumento in grado di favorire una maggiore uniformità e adeguatezza in considerazione dell'obiettivo di monitoraggio che la relazione semestrale deve soddisfare.

L'adozione, e in particolar modo l'adozione internazionale, hanno rappresentato un fattore sociodemografico di grande rilievo che ha contribuito al plasmarsi di nuovi modi di fare famiglia e di vivere le differenze culturali come opportunità e ricchezza in seno al nucleo più intimo di relazioni che hanno gli individui, ovverosia il legame filiale e parentale. L'Italia ha per anni occupato una posizione di assoluto rilievo, subito dietro gli Stati Uniti, tra le nazioni occidentali accoglienti bambini stranieri nei percorsi di adozione internazionale. Questo trend ha però subito, come nel resto del mondo, una battuta di arresto legata all'attuale situazione di crisi economico finanziaria che riduce la propensione degli individui a fare famiglia e la disponibilità di risorse per incanalare il proprio progetto entro le strade dell'adozione internazionale. La Relazione testimonia, infatti, la 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. Contestualmente l'offerta di coppie adottanti è cresciuta anche nei Paesi di provenienza dei bambini adottati, e questa ha favorito la priorità ai legami omoculturali per l'adozione, in particolare, dei bambini più piccoli. Gli adottati hanno quindi un'età media sempre più alta, quindi un bagaglio di storie personali sempre più connotate da ripetuti abbandoni e dalla cronicizzazione delle situazioni di rischio e maltrattamenti. Una condizione che rende più complesso il processo di strutturazione dei nuovi legami familiari e l'inserimento in un nuovo contesto di vita. La stessa rilevazione condotta dal Ministero di Giustizia ha evidenziato che l'allontanamento del minore dalla famiglia dopo l'adozione si verifica più spesso nell'adozione internazionale a causa di difficoltà della coppia adottiva a gestire la relazione con i figli diventati adolescenti, e non raramente sono gli stessi ragazzi a chiedere l'allontanamento. Lo sviluppo di servizi post adozione continua quindi a essere un'esigenza nella costruzione della relazione filiale-parentale. Sussiste, in particolare, una necessità di specializzazione che permetta di non annullare le particolarità della storia dei figli e di rimediare anche eventuali sottovalutazioni di aspetti di fragilità propri della coppia e non adeguatamente considerati nella fase autorizzatoria iniziale. Esistono esperienze interessanti e valide a livello nazionale che meritano un approfondimento cui la prossima Relazione potrebbe dedicare uno spazio ad hoc. Parimenti di grande attualità, come già accennato, è il tema dell'accesso alle origini. Gli Uffici giudiziari minorili già intervengono diffusamente, anche in questo caso, una conoscenza più ampia delle prassi, e anche delle motivazioni dei soggetti che chiedono di avere informazioni sulla propria madre biologica, o comunque più in generale sul proprio passato, potrebbe essere un'ulteriore pista da esplorare nella prossima edizione.

La Relazione testimonia poi l'impatto prodotto dai flussi costanti e drammaticamente crescenti di minorenni soli, prevalentemente maschi e con un'età sempre più bassa. Si tratta di processi complessi e mobili che risultano influenzati, da un lato, da fattori esogeni e di tipo espulsivo, quali guerre, carestie, povertà strutturali, ecc., e di tipo attrattivo in Italia, come presenza di connazionali, domanda di manodopera, opportunità di studio, ecc., e, dall'altro, da scelte individuali connesse alla famiglia e alla rete amicale. Il quadro nazionale dell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati è stato caratterizzato in anni recenti da forti cambiamenti che hanno condotto verso un percorso teso a strutturare una maggiore regia centralizzata delle politiche e delle azioni in questo settore. Un'opportunità è stata rappresentata dal *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati* approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 con il quale si è attribuito al Ministero dell'Interno la responsabilità dell'organizzazione della loro accoglienza, superando la distinzione tra minori non accompagnati richiedenti asilo e quelli non richiedenti asilo e impegnando il Ministero dell'Interno ad aumentare la capacità dei posti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e

rifugiati (SPRAR). Nel nuovo assetto, il Ministero dell'Interno ha assunto compiti strategici attinenti il coordinamento nella costituzione di strutture temporanee di accoglienza, individuate e autorizzate dalle Regioni, di concerto con le Prefetture e gli Enti locali e le misure da attuare per ampliare la capienza di posti nella rete SPRAR.

L'intervento a favore di questi ragazzi ha una complessità che investe tutti i livelli di governo, ma certamente impegna in modo diretto e continuativo i Comuni, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza e alla protezione dei soggetti minorenni. Le amministrazioni comunali sono state costrette a ripensare e riorganizzare i loro modelli di welfare e la struttura delle risposte a bisogni nuovi e crescenti. Il carico organizzativo si è tradotto anche in un forte impegno economico che in molti casi ha stimolato verso nuove progettazioni rivelatesi utili non solo per il target dei minori stranieri non accompagnati, bensì per tutti i minori che giungono all'adolescenza nel circuito della protezione fuori dalla famiglia di origine, si pensi ad esempio alle nuove progettualità degli appartamenti per l'autonomia e ai percorsi di accompagnamento verso la maggiore età. L'intervento sul campo è realizzato grazie al contributo del Terzo settore che da anni lavora a fianco delle istituzioni. In quest'area di lavoro, merita ricordare che la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha promosso la realizzazione a livello nazionale di interventi di inclusione socio-lavorativa che consentano l'accompagnamento all'autonomia con risorse in aggiunta a quelle locali.

In questo scenario, il nostro Paese sta affrontando sfide che, come prima accennato, riguardano anche il sistema di governance che si articola dal livello locale a quello regionale e poi centrale all'interno di procedure che stanno andando verso una standardizzazione, ma ancora da integrare e rendere adeguate alle situazioni reali. Nella struttura di governance mantiene un ruolo strategico la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, avente competenze molteplici in materia di *vigilanza*, *censimento*, adozione dei provvedimenti di *ritorno assistito volontario* del minore, emissione del *parere positivo ai sensi dell'articolo 32 del D.lgs. 286/1998* (Testo Unico dell'Immigrazione). La funzione di censimento è particolarmente importante poiché i dati su questo target di minorenni costituisce un argomento di forte attenzione mediatica e politico istituzionale. Sono molteplici le fonti di conoscenza e non è un'operazione scontata riuscire a creare coerenza tra le informazioni. Oggi coesistono sistemi differenti di raccolta dei dati, ognuno dei quali risponde a differenti esigenze di monitoraggio, controllo o rendicontazione delle risorse destinate. La molteplicità di punti di osservazione si coglie anche nella presente Relazione nella cui redazione si è scelto di mantenere le evidenze riferite a ogni specifico aspetto qui discusso, accettando difformità di tipo temporale o di contenuto, che però risultavano coerenti al contesto di riferimento. In questo quadro, assai diversificato e in continuo movimento, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha assunto recentemente una funzione chiave grazie alla progettazione e implementazione del Sistema Informativo Minori (SIM), che consente di monitorare la presenza dei minori non accompagnati, di tracciarne gli spostamenti sul territorio nazionale e di gestire i dati relativi all'anagrafica dei Mna e al loro collocamento. Il SIM costituisce una risorsa per la governance globale poiché il suo patrimonio informativo potrà essere utile anche ai fini della programmazione delle politiche nazionali e locali per l'accoglienza e l'integrazione.

Infine, tra i molti temi, merita qui fare riferimento all'approfondimento sull'esperienza dei ragazzi che devono orientarsi verso percorsi di autonomia. Come accennato, le progettualità in questo scampo, in alcuni casi, producono interventi che si rivolgono sia ai neo maggiorenni inseriti da bambini nei percorsi di accoglienza sia ai minori stranieri non accompagnati giunti in Italia già adolescenti. Coloro che hanno alle spalle una lunga carriera nel circuito della protezione, spesso non possono rientrare entro le famiglie di origine perché il mancato cambiamento delle condizioni da cui furono allontanati è sovente la causa del prolungamento sine die del loro progetto di crescita "altrove". Il passaggio all'autonomia non può essere repentino e non accompagnato, purtroppo però nella quotidianità accade questo e il risultato è il rischio di fallimento dell'investimento pubblico rispetto a quel ragazzo o ragazza cui vien fatto esperire un nuovo abbandono. Non esistono, a livello nazionale,

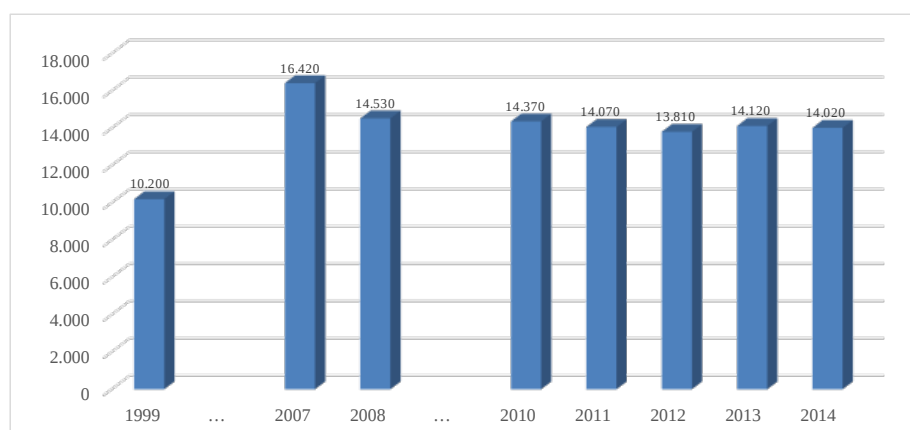
forme di tutela sociale per loro, se non il prosieguo per concessione del tribunale dei minori. Forme di autorganizzazione stanno diffondendosi nel nostro paese con la costituzione di associazioni di neo maggiorenni o già adulti che, in una prospettiva di auto e mutuo aiuto, offrono supporto a chi sta per compiere il passo verso l'uscita o ha già visto porre termine alla sua esperienza di accoglienza. Si tratta di realtà associative dinamiche e innovative, ma che devono essere sostenute da atti concreti, anche di tipo legislativo, che facilitino la strada dell'autonomia dei ragazzi e delle ragazze nel mondo del lavoro, nel proseguimento degli studi, nel formarsi una famiglia.

Capitolo 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

1.1 L'affidamento familiare: un istituto numericamente stabile

La rilevazione del Centro nazionale sui minorenni accolti in affidamento familiare rimane a oggi l'unico tentativo di rappresentare quantitativamente a livello nazionale il fenomeno. Le informazioni disponibili – derivanti dal monitoraggio che annualmente il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza realizza in collaborazione con le Regioni e le Province autonome – segnalano che l'affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti fa segnare, numericamente parlando, una prolungata fase di stallo. La vertiginosa crescita dei casi susseguente all'entrata in vigore della legge 149/01 che ne prevedeva la priorità quale strumento di accoglienza per i bambini e i ragazzi temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare si è esaurita da circa un decennio e il numero dei casi annui si è stabilizzato su valori complessivi di poco superiori ai 14mila casi.

Figura 1 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti (al netto dei msna). Italia (stime). Anni 1999, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014



Il dato di fine anno 2014 certifica questo andamento assestandosi su un valore di 14.020 unità pari all'1,4 per mille della popolazione minorile residente in Italia.

Per apprezzare al meglio il dato è necessario sottolineare che l'oggetto di rilevazione si focalizza sull'affidamento familiare residenziale per almeno cinque notti alla settimana, escluso i periodi di interruzione previsti nel progetto di affidamento, disposto dai servizi locali e reso esecutivo dal Tribunale per i minorenni o dal Giudice tutelare.

Il monitoraggio non raccoglie, inoltre, informazioni su quelle forme di affidamento più "leggere", che non implicano l'allontanamento del bambino dalla sua famiglia, come l'affidamento diurno o a tempo parziale, promossi dalle *Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare*¹ come strumenti volti a prevenire il rischio di accoglienza residenziale o per favorire il rientro in famiglia. Non vengono altresì raccolte informazioni su quelle forme innovative di affidamento familiare,

¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare*, 2012.

sempre promosse dalle stesse Linee di indirizzo ma ancora poco diffuse sul territorio nazionale, che prevedono l'affidamento del bambino assieme al suo genitore o all'intera famiglia.

Una ulteriore necessaria sottolineatura riguarda il fatto che il dato proposto non conteggia i minori stranieri non accompagnati (msna) collocati in affidamento familiare in quanto soggetti che vivono l'esperienza di fuori famiglia di origine per la loro specifica condizione di minorenni soli sul territorio e non in quanto allontanati dal nucleo familiare con una misura disposta dal Tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare, e pertanto non pienamente assimilabili per caratteristiche alla generalità dei minorenni che vivono l'esperienza dell'allontanamento dal nucleo familiare di origine quale misura di protezione. Si tratta di una scelta motivata soprattutto con riferimento ai servizi residenziali (cfr. oltre), nel qual caso si rischia di non rappresentare in maniera corretta entrambi i fenomeni – sia quello dei minorenni allontanati che dei minorenni non accompagnati. Nel caso dell'affidamento familiare è un rischio che non si corre, essendo di fronte a numeri trascurabili – 580 casi registrati al 31.12.2014 con riferimento ai minori stranieri non accompagnati – che non modificano l'analisi, ma si è preferito comunque procedere nel modo sopra descritto per coerenza di approccio rispetto ai servizi residenziali.

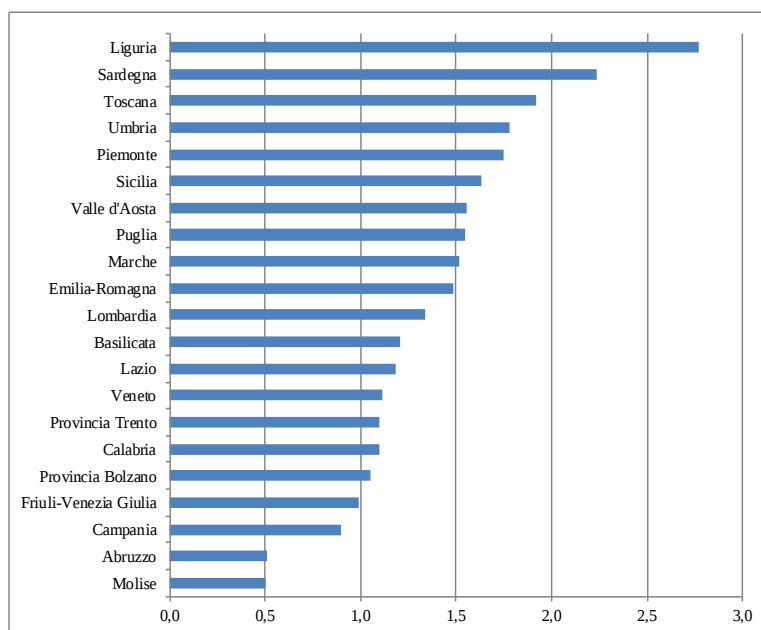
Per quanto attiene alla qualità delle informazioni è utile evidenziare che a eccezione di tre regioni che non hanno fornito il dato – Abruzzo e Calabria non hanno risposto alla rilevazione come negli anni precedenti e la Sardegna, pur avendo risposto, non ha fornito dati spendibili in questa sede essendo i casi riferiti a poco meno di un quarto del territorio regionale – tutte le Regioni e le Province autonome hanno dimostrato di possedere sistemi di raccolta sul tema sufficientemente aggiornati. Per tutte e tre le regioni che non hanno fornito dati è stato dunque utilizzato il valore dell'ultima indagine realizzata sul campo dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza².

La quantificazione del fenomeno a livello nazionale è pertanto sufficientemente robusta in ordine almeno a tre motivazioni: la stabilizzazione del fenomeno negli ultimi anni è trasversale alla gran parte delle regioni e per questo ipotizzabile anche per le regioni mancanti; per due regioni su tre tra quelle mancanti, Abruzzo e Calabria, l'affidamento familiare non rappresenta, sulla base dell'indagine del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza poc'anzi citata, lo strumento prevalente dell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare; le tre regioni assorbono complessivamente una quota marginale del fenomeno complessivo italiano, tra il 5% e il 7%.

In relazione alla popolazione minorile residente, le regioni in cui risulta più diffuso l'affidamento familiare con valori superiori ai 2 casi per mille sono la Liguria, la Sardegna, la Toscana e l'Umbria, sul fronte opposto con valori inferiori a un affidamento ogni mille residenti si collocano il Friuli-Venezia Giulia, la Campania, l'Abruzzo e il Molise.

² Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a cura di Belotti, V., *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine, Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2014.

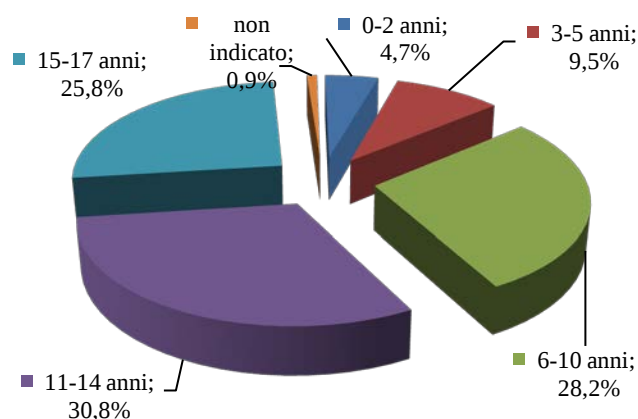
Figura 2 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti (al netto dei msna) per 1.000 residenti di 0-17 anni. Al 31/12/2014



Venendo alle caratteristiche degli accolti in affidamento familiare è necessario sottolineare che il format di rilevazione concordato tra il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e le Regioni e Province autonome non permette, raccogliendo dati aggregati, di scorporare per ciascuna caratteristica trattata la quota riferita ai msna. Pertanto, se i dati distributivi qui in avanti presentati contengono anche i msna accolti in affidamento familiare è importante sottolineare, d'altro canto e come già sopra accennato, che l'effetto distorsivo che ne consegue sulle valutazioni che si possono fare sull'insieme degli allontanati dal nucleo familiare di origine a seguito di un decreto e accolti in affidamento familiare è molto limitato in considerazione dell'esigua numerosità di msna collocati in affidamento familiare.

Ciò detto la distribuzione dell'età media a livello regionale conferma la sostanziale prevalenza di preadolescenti e adolescenti. La presenza importante di ragazzi nella fascia 15-17 anni pone in tutta evidenza il tema dell'adeguato accompagnamento verso percorsi di autonomia, da costruire tempestivamente prima del raggiungimento della maggiore età.

Figura 3 – Bambini e adolescenti in affidamento familiare per classe di età³. Al 31/12/2014 (valori percentuali)



Se si considera la diversa ampiezza delle classi di età utilizzate, quella prevalente risulta la 15-17 anni con il 9% del totale degli affidamenti per ciascun anno compreso tra il compimento del quindicesimo anno e la maggiore età, mentre molto più basse risultano le incidenze riscontrabili per ciascun anno tra i piccoli di 3-5 anni (3%) e i piccolissimi di 0-2 anni (2%). Ancora in merito a queste due ultime fasce d'età, a livello regionale i valori massimi si riscontrano rispettivamente in Liguria (9%) e in Veneto (6%) tra gli 0-2 anni, e nella Provincia di Trento (14%) e in Liguria (13%) tra i 3-5 anni.

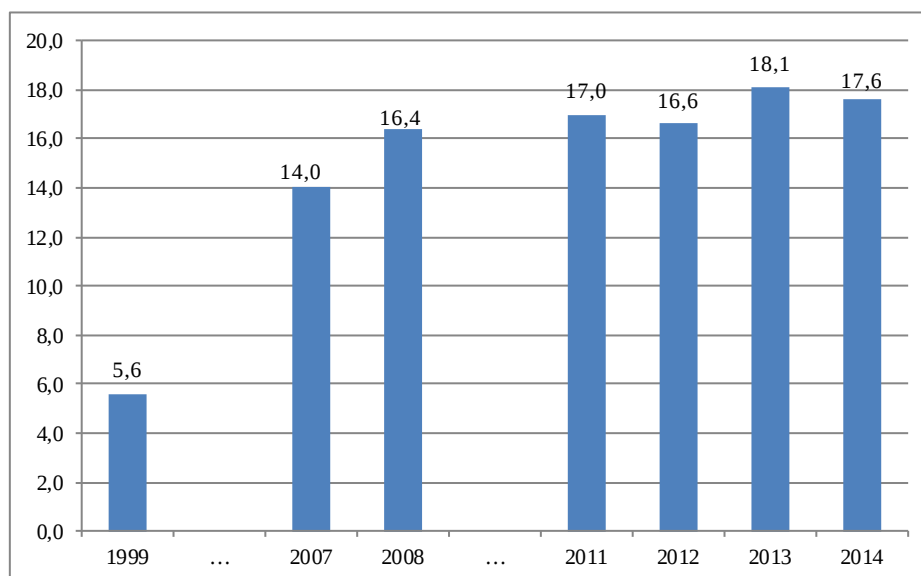
Analogamente alla stabilizzazione del dato complessivo, si arresta anche la crescita dell'incidenza di bambini stranieri sul totale degli affidati. I bambini stranieri cui facciamo riferimento in questa analisi distributiva sono, come sopra evidenziato, sia msna che bambini giunti in Italia o qui nati ma in possesso di una cittadinanza straniera. La loro presenza deve essere considerata ormai fisiologica in entrambi i casi, pur variando nel corso del tempo la composizione della loro cittadinanza, come dimostrato da altre rilevazioni specifiche⁴.

Poco meno di un bambino o adolescente su cinque di quanti sono in affidamento familiare è di cittadinanza straniera. Su questo terreno sono ravvisabili differenze regionali molto profonde, al punto che in alcune aree del Paese l'incidenza dei bambini stranieri in affidamento sul totale degli affidati non supera il 5% (Valle D'Aosta, Molise, Campania, Sicilia) mentre in altre rappresenta addirittura più di un affido su quattro (Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria).

³ La figura è basata sui dati delle diciotto regioni rispondenti.

⁴ Al riguardo si vedano i volumi: Miur, Fondazione Ismu (2016), *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale A.s. 2014/15*, a cura di Mariagrazia Santagati e Vinicio Ongini. "Quaderni Ismu", n. 1; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale dell'Immigrazione e delle Politiche di Integrazione, *I minori stranieri non accompagnati (Msna) in Italia, Report di monitoraggio, anni vari*, <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Pagine/Dati-minori-stranieri-non-accompagnati.aspx>

Figura 4 – Bambini e adolescenti stranieri in affidamento familiare⁵. Anni 1999, 2007, 2008, 2011, 2012, 2013, 2014 (valori percentuali)



Al di là della differente presenza straniera nella popolazione minorile regionale, le incidenze appena illustrate sono da mettere in relazione anche con la presenza di msna che incide in media per circa un quarto degli stranieri in affidamento familiare. Tra le regioni che hanno fornito il dato, l’apporto dei msna si presenta a macchia di leopardo, essendo decisivo ad esempio in Piemonte e Puglia in cui uno straniero su due collocato in affidamento familiare è non accompagnato, a fronte di realtà in cui la presenza dei msna in affidamento familiare è molto più contenuta – Valle D’Aosta, Friuli-Venezia Giulia.

In perfetto equilibrio numerico si presentano l’affidamento etero-familiare (52%) e intra-familiare (48%), dati che confermano l’andamento storico di equo ricorso alle due tipologie di affido che avevano toccato rispettivamente quota 47% e 53% nel 1999, 49% e 51% nel 2007 e nel 2008. Anche per il 2014 si ravvisa un proporzionale maggior ricorso alla via intra-familiare per le regioni del Sud – Molise (78%), Campania (77%), Puglia (74%), Basilicata (82%) – mentre nelle aree del Centro Nord l’equilibrio si rompe talvolta a favore del ricorso allo strumento etero-familiare (Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna) talvolta a quello intra-familiare (Valle D’Aosta, Marche, Lazio), sebbene prevalga una tendenza all’equa distribuzione dei casi.

Per quanto riguarda la natura dell’affidamento, come rilevato anche nelle passate edizioni del monitoraggio, prevale quello di tipo giudiziale, pari a quattro affidamenti su cinque. È questa una caratteristica trasversale a tutto il territorio nazionale con valori significativamente più contenuti solo in Piemonte e Campania, dove l’incidenza di affidamento giudiziale pur rimanendo maggioritaria interessa due casi su tre. Questa evidenza è da ricollegare da una parte alla tendenza a intervenire per via giudiziale sin dall’inizio nel caso di situazioni problematiche o caratterizzate da conflittualità o scarsa adesione della famiglia di origine al progetto di sostegno e, dall’altra, al protrarsi delle permanenze di accoglienza per le quali, passato il termine dei due anni, l’affidamento da consensuale si trasforma d’ufficio in giudiziale essendo soggetto al nulla osta dell’autorità competente, ovvero il Tribunale per i minorenni.

La durata dell’accoglienza è certamente uno degli aspetti che merita maggiore attenzione⁶. L’allontanamento dalla famiglia di origine produce sovente l’avvio di un percorso assistenziale che si

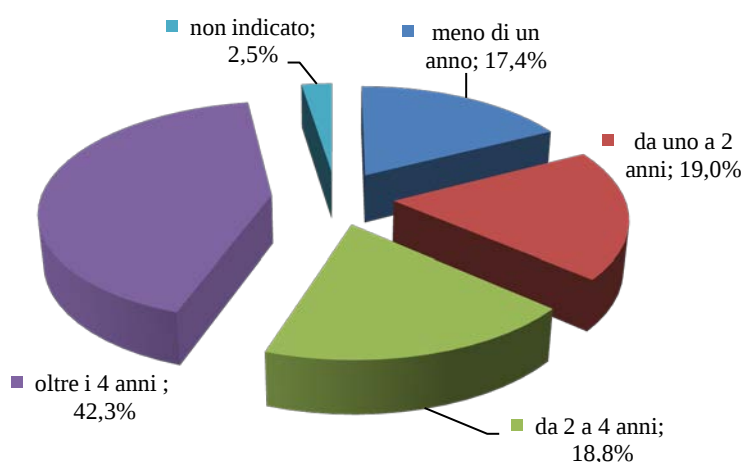
⁵ La figura è basata sui dati delle 18 regioni rispondenti.

⁶ La legge 149/01 individua il periodo massimo di affidamento in 24 mesi, prorogabile da parte del Tribunale per i minorenni laddove se ne riscontri l’esigenza.

protrae nel corso del tempo oltre il termine stabilito dalla legge 149/01. La gran parte dei bambini in affidamento familiare a fine anno 2014, due minorenni su tre, lo sono infatti da oltre due anni, un'incidenza in linea a quella riscontrata nelle precedenti tornate di rilevazioni – 62% nel 1999, il 57% nel 2007, il 56% nel 2008, il 60% nel 2011 e nel 2012, e il 62% nel 2013.

D'altronde la recente legge 173/15 sulla continuità degli affetti prendendo atto di questa caratteristica ormai strutturale, prevede la possibilità che un minore affidato, se dichiarato adottabile, possa, a tutela del suo prioritario interesse, essere adottato dagli affidatari, e inoltre sottolinea la necessità di assicurare «la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidate durante l'affidamento» con gli affidatari anche quando egli «fa ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento a un'altra famiglia o sia adottato da altra famiglia».

Figura 5 – Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo la durata della permanenza⁷. Al 31/12/2014 (valori percentuali)



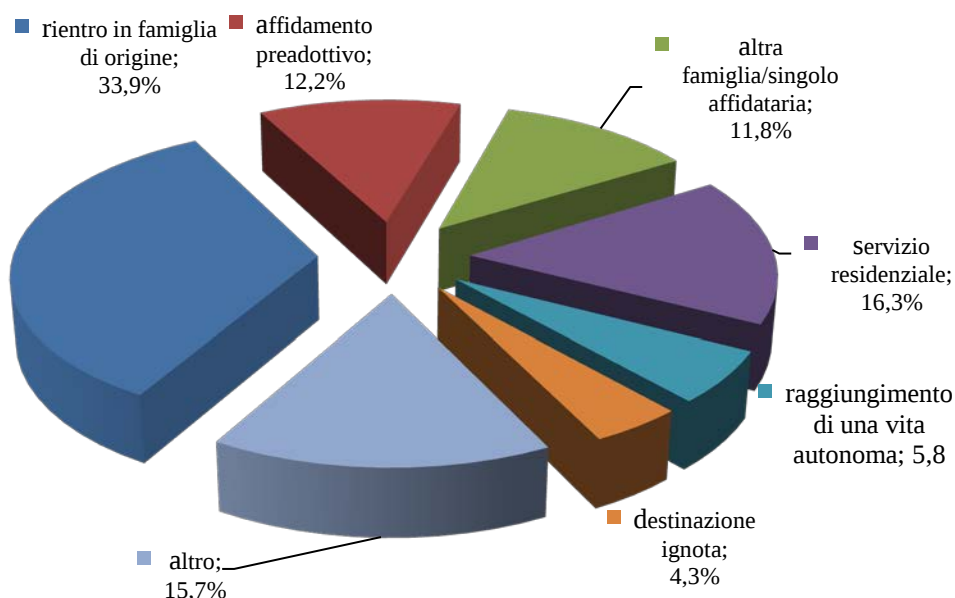
Tra quanti hanno fornito il dato sulla permanenza in affidamento familiare, non c'è regione o provincia autonoma – a eccezione del Friuli-Venezia Giulia – che non abbia indicato come periodo di permanenza prevalente dei bambini in affidamento familiare l'accoglienza oltre i quattro anni. La variabilità territoriale è comunque forte al punto che accoglienze così prolungate interessano poco più di un bambino su quattro in affidamento familiare nel Piemonte e la quasi totalità dei bambini in affidamento in Veneto (90%).

Cosa ci sia dopo queste lunghe accoglienze è in prevalenza il rientro nel nucleo familiare di origine.

Se si esclude la voce “altro” che pure presenta un'incidenza considerevole, il rientro in famiglia risulta la modalità a maggiore frequenza per 12 delle 14 regioni rispondenti, con valori che oscillano dal valore massimo del Veneto (57%) al valore minimo della Campania (19%). Sarebbe interessante poter verificare quanti di questi rientri in famiglia siano motivati dal superamento delle difficoltà familiari che avevano portato all'allontanamento e quale sia il peso dei ragazzi che terminano il proprio percorso di accoglienza al raggiungimento della maggiore età. Il caso della regione Veneto sollecita inoltre una riflessione sulla relazione tra durata dell'accoglienza e rientro in famiglia, anche in riferimento alla congruità dell'indicazione da parte della legge 149/01 di due anni come periodo sufficiente a risolvere le problematiche familiari e del bambino.

⁷ La figura è basata sui dati delle 18 regioni rispondenti.

Figura 6 – Bambini e adolescenti che hanno concluso l'affidamento familiare nel corso del 2014 secondo la sistemazione post accoglienza⁸ (valori percentuali)



Complessivamente considerato, il transito verso una nuova famiglia/singolo affidataria o verso un servizio residenziale, ovvero il transito verso una nuova tappa della carriera di accoglienza, interessa un ampio numero di bambini che hanno concluso l'esperienza dell'affidamento familiare nel 2014, pari a poco meno del 30% del totale. Si tratta di bambini e ragazzi con sequele di collocamenti che possono susseguirsi nel corso degli anni sia come scelte meditate di attuazione dei progetti educativi che i servizi costruiscono per loro sia come esiti di fallimenti che producono cesure nei loro percorsi di protezione e tutela. Incidenze significative riguardano anche l'avvio di un percorso adottivo (12%) e in misura minore ma comunque apprezzabile il raggiungimento di una vita autonoma (6%).

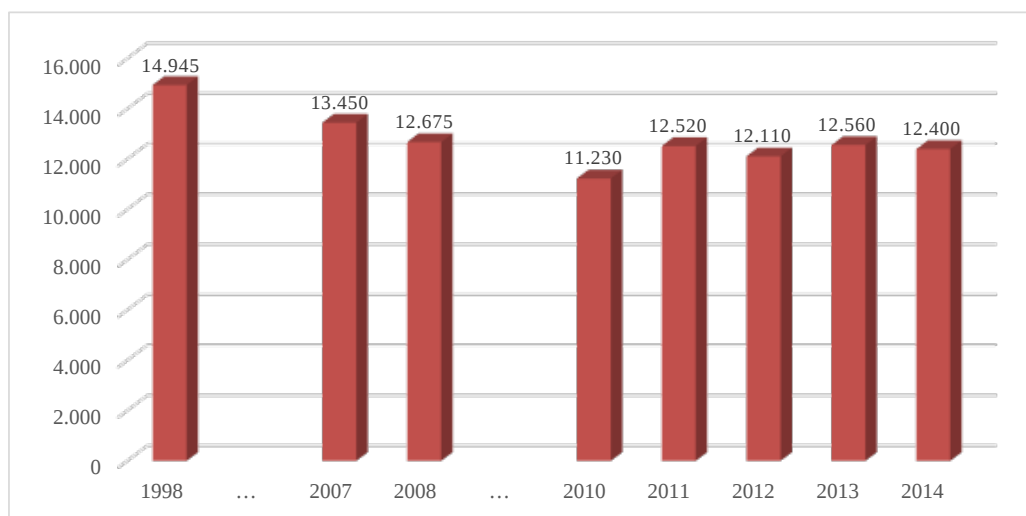
1.2 Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali per minorenni

Parallelamente al monitoraggio sull'affidamento familiare, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza assicura da anni in collaborazione con le Regioni e le Province autonome un analogo monitoraggio dell'accoglienza di bambini e adolescenti nei servizi residenziali per minorenni, con l'intento di ricostruire la dimensione complessiva del fenomeno dell'allontanamento dal nucleo familiare di origine.

In tal senso, come nel caso degli affidamenti familiari, il primo elemento da sottolineare in questa sede è la relativa stabilizzazione negli ultimi anni dell'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni: al 31/12/2014 i minorenni accolti in queste strutture risultano, al netto dei minori stranieri non accompagnati (msna), pari a 12.400. A tale data, in relazione alla popolazione residente della corrispondente età di riferimento, risultano coinvolti 1,2 minorenni ogni mille bambini e adolescenti residenti di 0-17 anni.

⁸ La figura è basata sui dati delle quattordici regioni rispondenti.

Figura 7 - Bambini e ragazzi di 0-17 anni nei servizi residenziali per minorenni (al netto dei msna). Italia (stime). Anni 1998, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014



In una visione più ampia che apre a un confronto temporale che corre a ritroso sino alla fine degli anni Novanta (senza dimenticare lo storico processo di deistituzionalizzazione precedente – negli anni Sessanta i minorenni in istituto erano oltre 200mila), si osserva un andamento speculare a quello degli affidamenti e quindi una ulteriore riduzione delle accoglienze di poco meno del 20% a partire dalla fine degli anni Novanta che lascia successivamente spazio nell’ultimo decennio, come detto in precedenza, a una stabilizzazione del fenomeno, arrivando a conteggiare annualmente poco più di 12mila presenze a fine anno.

Va però sottolineato che questo quadro assumerebbe connotati molto diversi se si fosse scelto di considerare nella rilevazione i msna, che, come noto, rappresentano la componente più dinamica del cambiamento in corso nei servizi residenziali italiani. La relativa maggior apertura dei servizi residenziali per minorenni a questa tipologia di accoglienza è un dato trasversale a tutte le realtà regionali, sebbene sia importante ricordare che i msna vivono l’esperienza di fuori famiglia di origine per la loro specifica condizione di minorenni soli sul territorio e non in quanto allontanati dal nucleo familiare con una misura disposta dal Tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare, e pertanto sono solo in parte assimilabili per caratteristiche alla generalità dei minorenni che vivono l’esperienza di accoglienza nei servizi residenziali per minorenni. Questi ultimi pertanto – al di là della stabilizzazione dei numeri dell’accoglienza più “tradizionale” sopra evidenziata – stanno attraversando profonde trasformazioni in risposta ai bisogni emergenti dei msna.

D’altro canto alla prova dei fatti emerge con forza che nel perimetro dei monitoraggi di molte Regioni e Province autonome, qui testimoniato, non rientra che una quota limitata del fenomeno dell’accoglienza dei msna, sfuggendo spesso consistenti parti dell’insieme delle strutture e dei servizi specifici ad essi dedicati⁹. La gran parte dei minorenni stranieri non accompagnati si colloca dunque fuori dal raggio d’azione del presente monitoraggio del Centro nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, in quanto l’accoglienza di minorenni di questo target che arriva da altri Paesi, anche se sempre più integrata nella rete dei servizi residenziali per minorenni, sembrerebbe ancora a oggi assicurata principalmente, laddove lo sia, per altre vie.

Al riguardo, per una puntuale quantificazione della presenza di msna sul territorio nazionale e per una più esaustiva descrizione dei luoghi in cui sono accolti si rinvia al monitoraggio della Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹⁰. Attingendo da questo specifico monitoraggio ministeriale, in questa sede basti

⁹ Al 31/12/2014 la stima complessiva dei msna presenti nei servizi residenziali per minorenni è di 3.030 casi.

¹⁰ I minori stranieri non accompagnati (Msna) in Italia. Report di monitoraggio – 31 dicembre 2014.

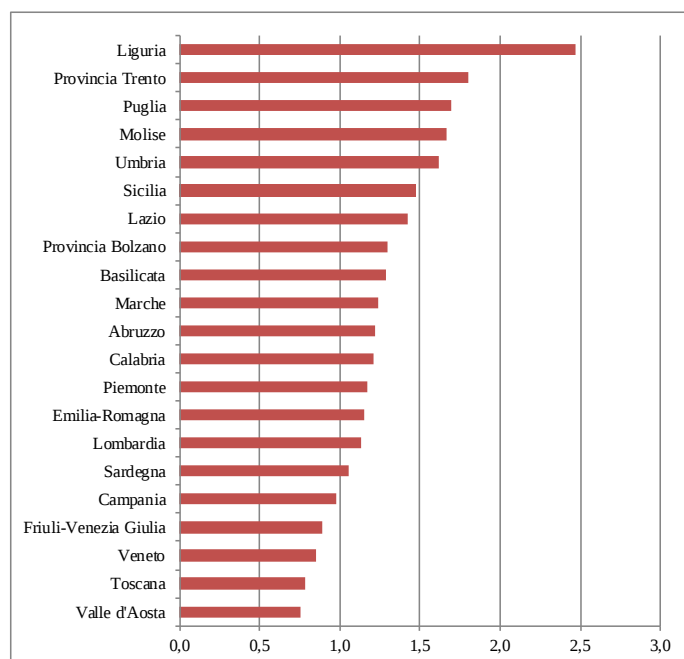
segnalare la straordinaria crescita del fenomeno complessivo dei msna che passa nel breve volgere di un quinquennio da 6.885 presenze conteggiate al 31/08/2012 alle 18.486 del 31/08/2017.

Tornando alla data di riferimento dei dati del presente monitoraggio – il 31/12/2014 quando i msna presenti nel Paese erano 10.536 – la stessa Direzione generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali chiarisce che:

«Nel corso del 2014 è sensibilmente peggiorata la qualità dell’accoglienza dei Msna sul territorio nazionale. Un peggioramento riscontrabile nell’andamento di tre indicatori: la distribuzione regionale e territoriale dell’accoglienza; il numero dei Msna inseriti in strutture di accoglienza non autorizzate sulla base della normativa vigente; il numero dei minori verso i quali non si registra la presa in carico da parte degli Enti locali». E ancora: «L’accoglienza dei Msna provenienti dagli sbarchi sulle coste italiane, nell’ambito delle operazioni Mare Nostrum e Triton, è stata principalmente allocata nel territorio della Regione Sicilia (72% degli sbarchi e 44% sul totale delle presenze) e, in misura minore, nelle regioni Calabria, Puglia, Campania. Nella maggior parte dei casi l’accoglienza è avvenuta in strutture di accoglienza non autorizzate». E infine: «Le restanti regioni italiane hanno visto diminuire in modo significativo la quota percentuale dell’accoglienza di Msna rispetto all’anno precedente (...) Nonostante vi sia stato un incremento delle strutture che accolgono Msna rispetto alla fase dell’emergenza Nord Africa, sono aumentati gli squilibri territoriali nella distribuzione delle presenze. A fronte di un forte aumento dell’accoglienza nelle strutture temporanee non autorizzate nelle regioni interessate dal fenomeno degli sbarchi, risulta ampiamente sotto utilizzata la potenzialità di accoglienza nelle strutture autorizzate nelle altre regioni. In parallelo è ulteriormente aumentato il numero dei Msna privi della presa in carico da parte degli Enti locali: al 31 dicembre 2014, quasi il 50% dei minori presenti non risulta preso in carico da un ente locale».

Esposte dunque le ragioni della scelta di scorporare il dato dei msna, la distribuzione territoriale dei tassi di accoglienza dei bambini e dei ragazzi allontanati dal nucleo familiare di origine e collocati nei servizi residenziali per minorenni evidenzia una certa eterogeneità regionale, peraltro riscontrabile anche all’interno delle medesime ripartizioni territoriali: ci si muove da valori prossimi al 2,5 per mille in Liguria a valori sensibilmente inferiori all’1 per mille in Toscana e Valle d’Aosta.

Figura 8 - Bambini e adolescenti nei servizi residenziali per minorenni (al netto dei msna) per 1.000 residenti di 0-17 anni. Al 31/12/2014

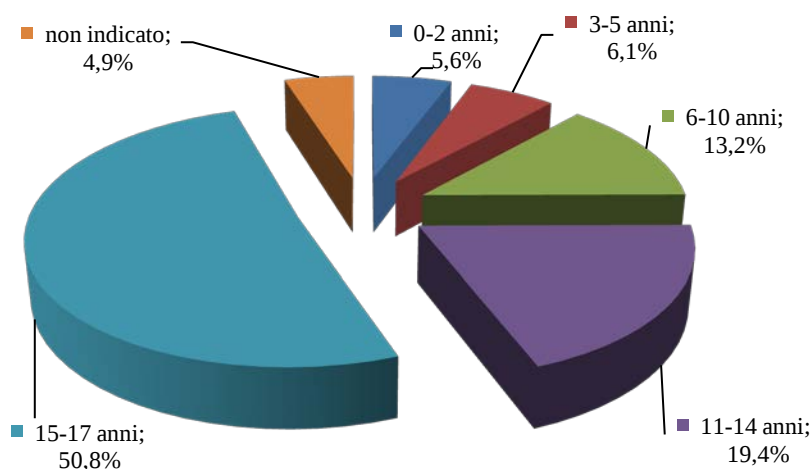


In merito alle caratteristiche degli accolti, analogamente a quanto detto per l'affidamento familiare, è necessario sottolineare che il format di rilevazione concordato tra il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e le Regioni e Province autonome non permette, raccogliendo dati aggregati, di scorporare per ciascuna caratteristica trattata la quota riferita ai msna. Pertanto i dati distributivi qui in avanti presentati contengono anche quelli riferiti ai msna accolti che hanno con tutta evidenza un effetto non secondario su di essi essendo i msna nei servizi residenziali per minorenni un insieme di soggetti numericamente rilevante – migliaia di casi l'anno – ed essendo particolarmente concentrati nella fascia d'età prossima al raggiungimento della maggiore età¹¹. Per tali motivi si invita a cautela interpretativa nella lettura dei dati qui di seguito presentati.

È la tarda adolescenza il periodo in cui si sperimenta con più alta frequenza il rischio di un'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni. La classe largamente prevalente è la 15-17 che cumula la metà dei presenti a fine anno (51%) – erano il 31% nel 1998, 42% nel 2007, il 40% nel 2008, il 44% nel 2011, il 48% nel 2012, e il 47% nel 2013. Fortemente distanziate seguono le classi 11-14 (19%) e 6-10 (13%), del tutto marginali risultano invece le incidenze che riguardano la classe di 0-2 anni (6%) e di 3-5 anni (6%) – classi di età queste ultime che complessivamente toccano i valori massimi in Valle d'Aosta, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia e Toscana.

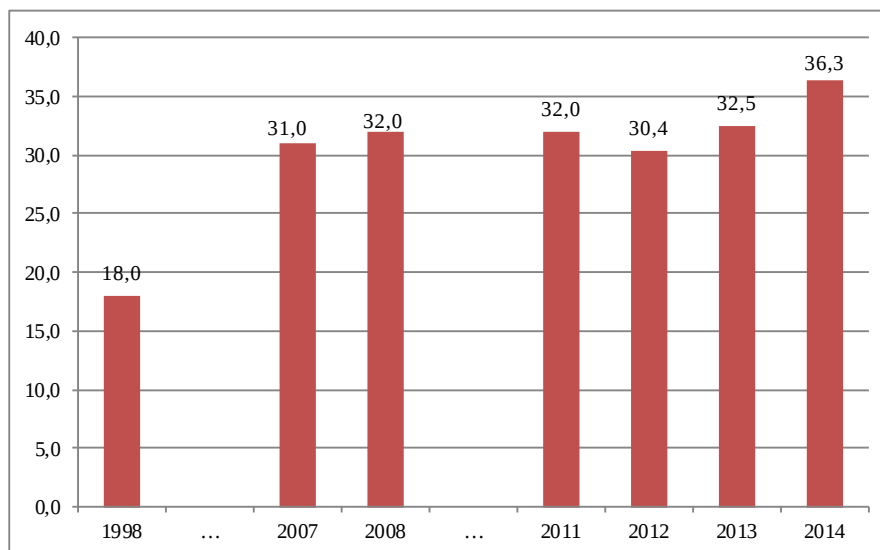
¹¹ I dati distributivi qui in avanti presentati sono calcolati sul totale dei 15.430 accolti al 31/12/2014 nei servizi residenziali per minorenni, comprensivi dei 3.030 msna che risultano per lo più maschi e prossimi alla maggiore età come si evince dal monitoraggio della Direzione generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *I minori stranieri non accompagnati (Msna) in Itali. Report di monitoraggio – 31 dicembre 2014*.

Figura 9 – Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali per minorenni per classe di età¹². Al 31/12/2014 (valori percentuali)



È questo dell'età un dato fortemente influenzato dalla crescente presenza straniera e della sua componente non accompagnata, che trova accoglienza quasi esclusivamente nei servizi residenziali. Più in generale l'altissima incidenza straniera incide e indirizza gran parte delle caratteristiche degli accolti, e osservando la sua evoluzione temporale è facilmente ipotizzabile che lo sarà ancor di più nel prossimo futuro.

Figura 10 – Bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali per minorenni¹³. Anni 1998, 2007, 2008, 2011, 2012, 2013, 2014 (valori percentuali)



Sul complesso dell'accoglienza poco più di un bambino su tre è di cittadinanza straniera, con un raddoppio dell'incidenza tra il 1998 (16%) e il 2014 (36%), e picchi superiori al 40% dell'accoglienza

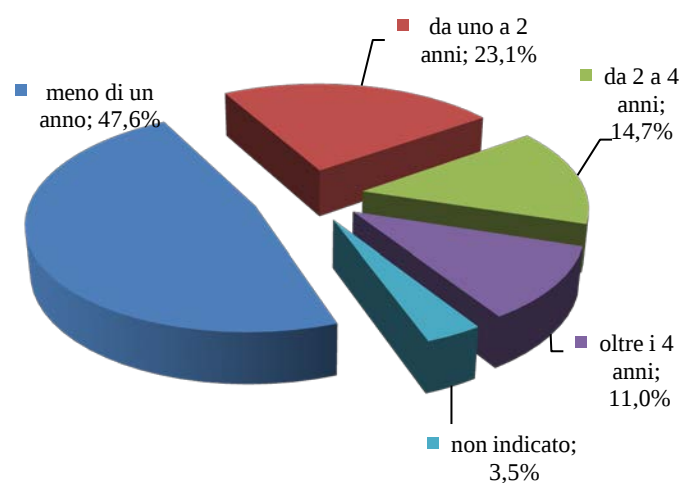
¹² La figura è basata sui dati delle 19 regioni rispondenti.

¹³ La figura è basata sui dati delle sole regioni rispondenti nei diversi anni di monitoraggio.

complessiva in Lombardia (42%), Friuli-Venezia Giulia (55%), Liguria (44%), Emilia-Romagna (49%), Marche (46%), Umbria (42%), Molise (65%), Puglia (41%) e Basilicata (53%).

La durata dell'accoglienza proprio in ragione della forte presenza straniera risulta decisamente più contenuta di quanto rilevato per l'affidamento familiare – a causa dell'età elevata con cui fanno ingresso i msna e del passaggio di questi ragazzi da strutture di pronta accoglienza prima di essere collocati in strutture residenziali per un periodo di accoglienza più prolungato. Poco meno della metà degli accolti lo è da meno di un anno, e durate di permanenza in accoglienza al di sotto della soglia dei due anni riguardano poco più di due bambini su tre (70%), con valori massimi in Basilicata (82%), Molise (85%), Marche (90%), Friuli-Venezia Giulia (85%) e Lombardia (84%).

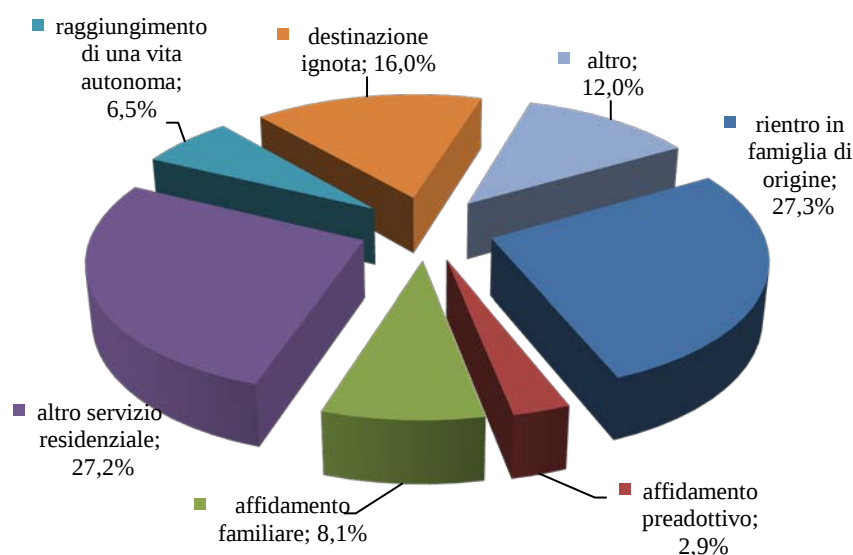
Figura 11 – Bambini e adolescenti nei servizi residenziali per minorenni secondo la durata della permanenza¹⁴. Al 31/12/2014 (valori percentuali)



Non sorprende verificare che a seguito delle brevi permanenze in accoglienza e della altissima presenza straniera spesso non accompagnata, l'esito di rientro in famiglia, per quanto prevalente, cala tra i bambini e gli adolescenti dimessi dai servizi residenziali (27%) rispetto a quanto rilevato nell'affidamento familiare (33%). Su valori del tutto analoghi all'esito più auspicabile del rientro nel nucleo familiare di origine risulta il transito verso una nuova esperienza di comunità (27%) mentre il transito verso un affidamento familiare risulta molto meno frequente (8%), evidenza che testimonia della scarsa permeabilità degli strumenti di accoglienza soprattutto nella direzione che dai servizi residenziali porta all'affidamento familiare. Ancora in ragione dell'elevata presenza straniera cresce fortemente la destinazione ignota, ovvero la fuga dall'accoglienza, quasi nulla nel caso dell'affidamento familiare (4%) e pari al 16% nei servizi residenziali.

¹⁴ La figura è basata sui dati delle 19 regioni rispondenti.

Figura 12 – Bambini e adolescenti dimessi dai servizi residenziali per minorenni nel corso del 2014 secondo la sistemazione post accoglienza¹⁵ (valori percentuali)



1.3 Affidamento familiare e servizi residenziali per minorenni, una sola comunità accogliente

Affidamento familiare e accoglienza nei servizi residenziali per minorenni sono strumenti diversi che concorrono a fornire il più ampio spettro possibile di scelta per rispondere positivamente al bisogno di accoglienza che nasce dall'allontanamento temporaneo di un bambino dal proprio nucleo familiare. Di volta in volta l'attivazione di un percorso anziché l'altro per ciascun caso che si presenta implica una valutazione e una scelta da parte dei servizi sociali e del Tribunale per i minorenni che deve avere come orizzonte l'interesse superiore del bambino.

In un'ottica di permeabilità, pari dignità e complementarietà dei due strumenti di tutela dei bambini e sostegno della famiglia, assume rilevanza dunque un'analisi congiunta che evidenzi la dimensione complessiva dell'accoglienza e la priorità accordata da servizi sociali e Tribunali per i minorenni a un percorso o all'altro a seconda delle caratteristiche degli accolti.

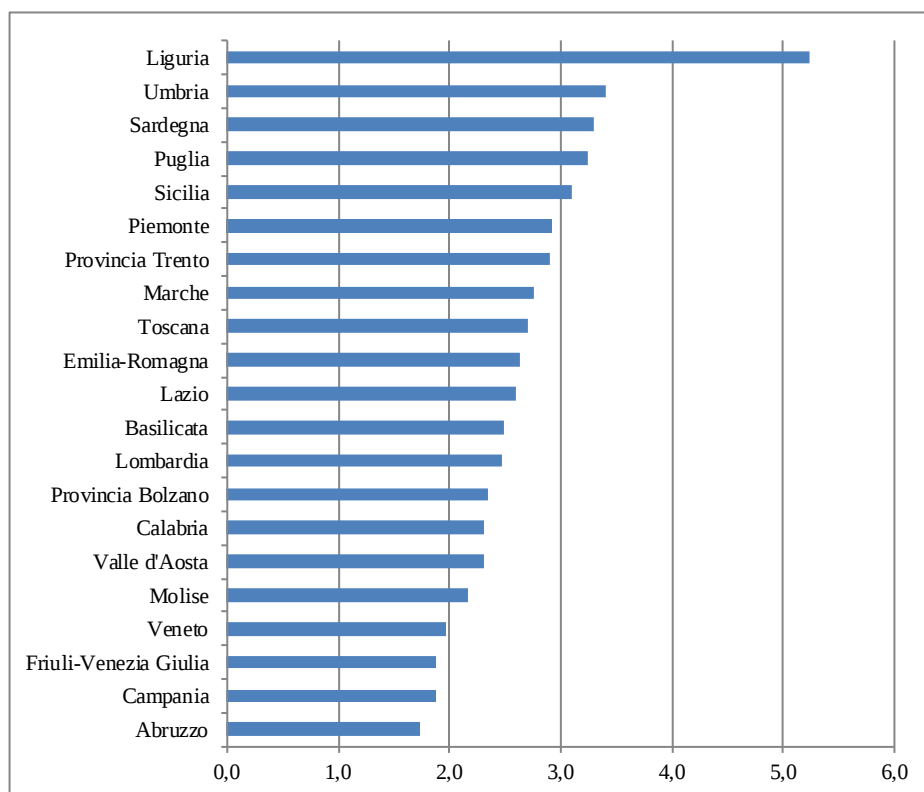
In quest'ottica sono 26.420 i bambini e gli adolescenti – al netto dei minori stranieri non accompagnati (msna) – che si rileva temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare e accolti a fine anno 2014 in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni in Italia, pari al 2,6 per mille della popolazione minorile residente.

L'espressione massima del fenomeno, in termini di tasso sulla popolazione minorile residente – tenendo nel debito conto le considerazioni svolte nei precedenti paragrafi sulla qualità dei dati a disposizione sulle varie realtà regionali e su entrambi gli strumenti di accoglienza – si ravvisa nelle regioni di Liguria, Umbria e Sardegna, mentre i valori minimi si registrano nelle regioni di Abruzzo, Campania e Friuli-Venezia Giulia.

¹⁵ La figura è basata sui dati delle 17 regioni rispondenti.

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 13 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti e collocati nei servizi residenziali per minorenni (al netto dei msna) per 1.000 residenti di 0-17 anni - Al 31/12/2014



Ci si potrebbe interrogare se questi valori siano bassi o alti, o meglio e più correttamente se nel nostro Paese si ravvisi una alta o viceversa una bassa propensione del sistema di protezione sociale a intervenire con lo strumento dell'allontanamento dei bambini e degli adolescenti dal proprio nucleo familiare di origine nelle situazioni di grave difficoltà. Per rispondere a questa domanda ci soccorrono i dati di alcuni altri Paesi europei paragonabili al nostro sia per dimensione demografica che per sviluppo e cultura dei sistemi di tutela e protezione dei bambini e degli adolescenti, sebbene l'assenza di una puntuale e metodica comparazione delle normative sugli ambienti di cura alternativi presenti nelle varie realtà deve necessariamente far propendere per una prudenza interpretativa dei dati proposti.

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 1 – Affidamento familiare e accoglienza nei servizi residenziali in Italia e in alcuni Paesi dell’Unione europea

Paese	Periodo di riferimento dei dati	Bambini e adolescenti in affidamento familiare	Bambini e adolescenti nei servizi residenziali	Bambini e adolescenti fuori famiglia di origine	Bambini e adolescenti fuori famiglia di origine per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini in affidamento ogni bambino nei servizi residenziali
Francia ^(a)	31/12/2013	81.579	56.690	138.269	9,5	1,4
Germania ^(b)	31/12/2014	64.680	61.161	125.841	9,6	1,1
Italia	31/12/2014	14.020	12.400	26.420	2,6	1,1
Inghilterra ^(c)	31/03/2015	52.050	17.490	69.540	6,1	3,0
Spagna ^(d)	31/12/2014	19.119	13.563	32.682	3,9	1,4

(a) Fonte: Oned, 2016

(b) Fonte: www.dstatist.de

(c) Fonte: UK Department of education, 2015

(d) Fonte: Observatorio de la infancia, 2016

In primis l’Italia risulta il Paese con il minor numero di collocamenti temporanei al di fuori dal proprio nucleo familiare e, in ragione della popolazione minorile residente il Paese, con il più basso tasso di allontanamenti. La sola Spagna mostra un valore analogo, sebbene superiore, quasi a configurare un modello mediterraneo in cui è ipotizzabile che l’esiguità dei figli e la loro privatizzazione nel contesto familiare vada di pari passo e alimenti una forte attenzione dei servizi a non interrompere i legami familiari se non quando le situazioni siano fortemente compromesse e per questo anche più difficilmente recuperabili. In tal senso la propensione all’allontanamento risulta su valori doppi in Inghilterra e più che tripli in Francia e Germania, valori così tanto più elevati rispetto alla situazione italiana che è plausibile ipotizzare siano dovuti, almeno per una quota, a una tendenza dei servizi ad anticipare l’allontanamento per lavorare con un approccio preventivo a situazioni non del tutto compromesse e con più alti margini di esito positivo, in termini riparativi, dell’intervento pubblico. Una valutazione più approfondita di queste dinamiche sarebbe possibile a partire da dati di flusso sul numero di nuovi allontanamenti effettuati ogni anno, dal momento che la presenza al 31/12 risente necessariamente della durata.

Il divario comunque si amplifica se si passa alla valutazione dell’allontanamento, in modo più pertinente, in relazione alla presa in carico. Sebbene la comparabilità del dato di presa in carico tra Paesi a diverso sistema di protezione e cura risulti certamente più complicata di quanto non lo sia su un mero dato di popolazione, il divario tra i tassi di allontanamento di Inghilterra e Italia passa da un valore, come poc’anzi detto, doppio rispetto alla popolazione minorile a un valore poco meno che triplo rispetto alla complessiva presa in carico dei minorenni¹⁶.

A questa prima evidenza se ne aggiunge una seconda che riguarda l’andamento diacronico degli allontanamenti. Ancora una volta è ravvisabile un modello mediterraneo in contrapposizione a un modello Centro e Nord europeo: nell’ultimo quinquennio cresce in maniera sensibile il tasso di allontanamento in Francia, Germania e Regno Unito, all’interno di una più ampia tendenza alla crescita della presa in carico tout court dei bambini e degli adolescenti, mentre lo stesso tasso di collocamento in affidamento familiare e nei servizi residenziali cala in Spagna e ristagna in Italia.

Rispetto alla dinamica nostrana i dati testimoniano quanto sostenuto dagli operatori del settore che a più riprese di recente hanno evidenziato le difficoltà di tenuta dell’accoglienza, soprattutto nelle

¹⁶ Il dato della presa in carico inglese, fornito dal Department of Education, è pari a 391mila casi, mentre il dato italiano stimato dall’Autorità garante per l’infanzia e l’adolescenza all’interno della pubblicazione *Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia - Risultati e prospettive*, è pari a 457.453 casi.

comunità, e il maggior ricorso da parte dei servizi sociali territoriali a strumenti di intervento per così dire più leggeri, che non contemplano necessariamente l'allontanamento del bambino dalla famiglia e l'ospitalità in residenzialità. In tal senso, se il relativo minor costo degli interventi messi in atto permette di dare risposta in prima istanza a una più ampia platea di soggetti, resta da interrogarsi sull'effettiva efficacia di risposta di queste misure ai bisogni emergenti dai territori. D'altro canto in Italia, si muove positivamente ormai da molti anni il programma nazionale PIPPI, che ha ricevuto ampia eco e applicazione tra gli operatori del settore, il cui obiettivo è la prevenzione dell'allontanamento di minorenni dal nucleo familiare promuovendo un approccio precoce e preventivo di mobilitazione delle risorse individuali, familiari e di sistema.

Terza e ultima evidenza che si ricava dalla comparazione con i dati degli altri sistemi evoluti di protezione e tutela dell'infanzia presi in considerazione mostra la diversa propensione all'attivazione di percorsi di affidamento familiare anziché di collocamento nei servizi residenziali, facilmente leggibile attraverso l'indicatore che rapporta i due strumenti di accoglienza. In questo caso non è ravvisabile alcun modello riconducibile a una appartenenza territoriale, si tratta piuttosto di esiti connessi alla cultura dell'accoglienza maturata nei decenni cosicché l'affidamento familiare prevale, numericamente parlando, sul collocamento nei servizi residenziali nel Regno Unito – 3 affidamenti ogni accolto in comunità – e in misura comunque consistente in Spagna (1,4) e Francia (1,4), mentre una sostanziale equa distribuzione si ravvisa in Germania (1,1) e nel nostro Paese (1,1) in cui l'equilibrio è stato raggiunto nel corso della seconda metà del primo decennio degli anni Duemila, uscendo da una lunga fase in cui la proposta di accoglienza era caratterizzata dalla prevalenza delle comunità residenziali.

Non a caso, allargando lo sguardo ad altri Paesi europei che si sono incamminati sulla strada delle garanzie dei diritti dell'infanzia e l'adolescenza in tempi più recenti, le comunità residenziali rappresentano a tutt'oggi una parte rilevante dell'accoglienza dei bambini allontanati dal proprio nucleo familiare. Si tratta, come noto, in molti casi di accoglienze in servizi che non sono immediatamente confrontabili con quelli dei Paesi presi in considerazione in precedenza, in cui ha ancora senso parlare di processi di de-istituzionalizzazione da luoghi di accoglienza che toccano alti numeri di presenza.

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 2 – Accoglienza in alcuni Paesi dell'area europea – Anno 2013^(a)

Paese	Bambini e adolescenti in affidamento familiare o affidati a un tutore ^(b)	Bambini e adolescenti nei servizi residenziali	Bambini e adolescenti in affidamento familiare o affidati a un tutore per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini e adolescenti nei servizi residenziali per 1.000 residenti di 0-17 anni
Bielorussia	16.093	11.583	9,2	6,7
Bosnia Erzegovina	3.092	2.808	4,0	3,6
Bulgaria	7.485	4.747	6,4	4,0
Estonia	1.570	1.096	6,4	4,5
Federazione russa	542.543	283.797	19,8	10,4
Lettonia	6.207	2.930	17,9	8,5
Lituania	5.898	6.198	11,1	11,6
Moldavia	9.404	5.190	13,4	7,4
Montenegro	326	441	2,3	3,1
Polonia	86.797	49.337	12,4	7,1
Romania	37.889	22.226	10,1	5,9
Repubblica ceca	10.994	22.602	5,9	12,2
Serbia	14.827	1.615	11,9	1,3
Slovacchia	9.548	6.411	9,5	6,4
Slovenia	1.332	1.137	3,7	3,2
Ucraina	71.266	71.000	8,9	8,9
Ungheria	24.120	6.407	13,9	3,7

(a) Fonte: Trasmonee, Monitoring situation of women and children in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States

(b) Tutore che presta cura in qualità di rappresentante legale del bambino. In molti casi il tutore è un adulto della cerchia familiare.

L'esistenza e i doveri connessi alla funzione di tutore variano da caso a caso e da paese a paese.

D'altro canto, gran parte dei Paesi, riportati in tabella, hanno dato prova di essere impegnati, sebbene a diverse velocità e intensità, nel processo di de-istituzionalizzazione, nell'adeguamento degli standard di accoglienza residenziale e nell'ampliamento dell'offerta di strumenti di accoglienza. Pur essendo ancora molto alti i tassi di allontanamento, tutti i Paesi elencati in tabella hanno fatto segnare una consistente diminuzione dell'accoglienza nei servizi residenziali nell'ultimo decennio, con un sostanziale dimezzamento dei tassi di accoglienza, e una importante crescita, soprattutto nei Paesi demograficamente più popolosi del ricorso all'affidamento familiare, al punto che moltissimi Paesi presentano nel 2013 un chiaro sbilanciamento verso questa forma di accoglienza.

Al riguardo è opportuno segnalare che i dati a disposizione sull'affidamento familiare contengono una quota aggiuntiva e non quantificabile di bambini per i quali è stato nominato un tutore. Sul fronte dei servizi residenziali resta tuttavia evidente quanto sia ancora molta la strada da fare e costellata di emergenze da affrontare tra cui la forte presenza di bambini particolarmente piccoli (Bulgaria, Lettonia e Moldavia) e l'alta incidenza di bambini con disabilità (Estonia e Romania).

Tornando al quesito che ci eravamo posti rispetto alla situazione italiana, e ricordando quanto esposto sulle caratteristiche dell'accoglienza nel nostro Paese, sembra di poter concludere con quanto scrive Belotti¹⁷: «... l'allontanamento si configura sempre più come un intervento che si mette in atto per le "missioni impossibili", quando le situazioni familiari sono diventate insostenibili e così di emergenza che ormai non se ne può più fare a meno. Ciò ha due importanti conseguenze: in Italia si allontana molto meno che in altri Paesi e si allontana in ritardo rispetto alle necessità delle situazioni. In questo modo i tempi di permanenza in comunità e in affido familiare residenziale si

¹⁷ Belotti, V., *I bambini allontanati dalla famiglia: la situazione in Italia*, in «Welfare oggi», 2/2015.

prospettano sempre molto lunghi, il sostegno alla genitorialità “orfana” sempre più difficile e le possibilità di riunificazione sempre più improbabili».

Un ultimo sguardo al complesso degli accolti fuori dalla propria famiglia di origine attraverso alcune delle informazioni comuni all'affidamento familiare e ai servizi residenziali quali, ad esempio, classe di età, genere, cittadinanza, fornisce una interessante chiave di lettura delle caratteristiche dell'accoglienza e permette di verificare quale strumento, di volta in volta, risulta preferenziale nella prassi operativa dei servizi sociali territoriali.

Le fasce estreme di 0-2 anni e di 15-17 anni mostrano una prevalenza di accoglienza nelle comunità residenziali – il 58% degli 0-2 anni e il 69% dei 15-17 anni –, con quest'ultima fascia d'età che va ulteriormente crescendo rispetto a quanto monitorato negli scorsi anni. Per i ragazzi prossimi alla maggiore età è un dato che si ricollega alla crescente presenza straniera, per lo più non accompagnata, mentre per i bambini più piccoli è una criticità, già segnalata nei precedenti monitoraggi, in riferimento a quanto disposto dalla legge 149/01, anche se in questa sede è utile segnalare che alcune regioni hanno riservato, già da alcuni anni, una attenzione mirata al tema che si è tradotta nella più alta incidenza all'affidamento familiare anche in questa fascia d'età. Il genere mostra un andamento a specchio: i maschi sono prevalentemente accolti nei servizi residenziali, le femmine, diversamente, in affidamento familiare, sebbene entrambe le distribuzioni mostrino un sostanziale equilibrio. Molto più polarizzate sono le diverse incidenze di collocamento in relazione alla cittadinanza dell'accolto. I bambini e gli adolescenti stranieri sono indirizzati maggiormente verso i servizi residenziali (60%), con la componente non accompagnata che tocca negli stessi servizi quota 86%, mentre i pari età italiani sono distribuiti in maniera equamente bilanciata tra le due misure di accoglienza.

Come già detto, sull'analisi delle caratteristiche dei bambini e adolescenti fuori dalla famiglia di origine è cresciuto nel tempo il peso dei minori stranieri e in particolare dei msna, in particolare per quanto riguarda le accoglienze in strutture residenziali, che influisce sulla lettura delle caratteristiche dei bambini allontanati dalla famiglia, ai quali questa categoria di ragazzi non sono completamente assimilabili. Tenendo conto del peso crescente che questa componente ha avuto negli ultimi anni e delle prospettive di ampliamento dell'accoglienza di questa tipologia di minorenni nel sistema di accoglienza che rientra nel presente monitoraggio¹⁸, sarebbe pertanto opportuno nel prossimo monitoraggio poter raccogliere le informazioni in merito a genere, età, collocazione, durata dell'accoglienza e provenienza regionale disaggregando le informazioni per msna e non.

¹⁸ Si fa qui riferimento allo sviluppo all'interno della rete SPRAR di strutture di seconda accoglienza rientranti nella tipologia “Alloggi per l'autonomia” accreditate dalle regioni come previsto dall'Intesa tra Governo, regioni ed Enti locali del 10 luglio 2014.

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 3 – Bambini e adolescenti fuori famiglia di origine: distribuzione secondo affidamento e servizi residenziali per minorenni delle classi di età, del genere, della cittadinanza - Al 31/12/2014^(a)

	Minori fuori famiglia		totale
	% in affidamento	% nei servizi residenziali	
Classe di età			
0-2 anni	42,1	57,9	100,0
3-5 anni	57,3	42,7	100,0
6-10 anni	64,9	35,1	100,0
11-14 anni	57,9	42,1	100,0
15-17 anni	30,5	69,5	100,0
Genere			
maschio	44,2	55,8	100,0
femmina	55,6	44,4	100,0
Cittadinanza			
italiani	51,9	48,1	100,0
stranieri	40,6	59,4	100,0
stranieri non accompagnati	14,4	85,6	100,0

(a) Il confronto è basato sulle sole regioni rispondenti che hanno fornito i dati di pertinenza sia sugli affidamenti familiari che sugli accolti nei servizi residenziali
Fonte: Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

In conclusione, i dati sin qui presentati, pur restituendo un quadro informativo ricco, evidenziano al contempo quanta strada ci sia ancora da fare per illuminare il fenomeno dei bambini e degli adolescenti fuori famiglia di origine. In tal senso la debolezza di alcuni monitoraggi regionali, soprattutto per quanto attiene i servizi residenziali, e la scarsa profondità informativa comune a entrambi i terreni dell'accoglienza, affidamento familiare e comunità, ha spinto il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, nelle more della piena attuazione del sistema informativo SINBA (sistema informativo sulla protezione e la cura dei bambini e delle loro famiglie), a promuovere una nuova indagine campionaria di approfondimento, attualmente nella sua fase di discesa sul campo, che a distanza di più di un quinquennio dalla precedente esperienza¹⁹ permetta di entrare nelle pieghe e nei vissuti di questi bambini offrendo un quadro informativo coerente a livello regionale.

1.4 La complessità dell'informazione sui servizi residenziali: un confronto tra le fonti dei dati

Negli ultimi anni è cresciuta la disponibilità di informazioni a livello nazionale relativa ai bambini e ai ragazzi accolti nei servizi residenziali. Tale disponibilità nasce dalla concomitante presenza di più fonti di produzione di dati: il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, l'Istat²⁰ e più recentemente l'Autorità garante per l'infanzia²¹.

Il futuro ci riserva poi un sistema informativo dedicato – SINBA (sistema informativo nazionale sulla cura e la protezione dei bambini e delle loro famiglie) – che è tra i principali componenti del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS) recentemente varato dal decreto legislativo attuativo della legge delega sulla povertà (legge 33/2017) e che riassorbe, tra l'altro, le funzioni del

¹⁹ Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, a cura di Belotti, V., *Bambine e bambini temporaneamente fuori dalla famiglia di origine. Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2010*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2014.

²⁰ I dati Istat sono consultabili sul sito www.istat.it.

²¹ Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, *La tutela dei minorenni in comunità, La prima raccolta dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni*, Roma, novembre 2015.

Casellario dell'assistenza presso l'INPS²². Il sistema informativo prevede la definizione di un fabbisogno informativo minimo comune fra le regioni, condiviso e standardizzato, che permetta l'individuazione di indicatori comuni e la raccolta di dati omogenei in tutte le realtà regionali sul fronte degli interventi sociali rivolti ai bambini e famiglie, e rappresenta senz'altro lo strumento principe per connettere le informazioni anche nell'ambito dell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare di origine e restituirne una fotografia costantemente aggiornata. La messa a regime di tale sistema è prossima: è infatti all'attenzione del Garante per la privacy lo schema di Accordo²³ in Conferenza Unificata che prevede, in riferimento a SINBA, che i flussi siano attivati su tutto il territorio nazionale, almeno con riferimento ai minorenni per cui si dispone l'affidamento o l'inserimento in comunità con provvedimento successivo alla data dello stesso Accordo. Nell'attesa che l'Accordo sia formalizzato e che i dati comincino ad affluire, qui si passano in rassegna le diverse rilevazioni esistenti, evidenziando oggetti di rilevazione, modalità di rilevazione e produzione del dato di ciascuna indagine.

I più recenti dati sul fenomeno dell'accoglienza nei servizi residenziali in Italia evidenziano che il valore Istat relativo a fine anno 2014 conteggia 19.955 minorenni presenti in presidi socio-assistenziali e socio-sanitari, quello dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza alla data del 31/12/2014 è pari a 19.245 casi, mentre la cifra del fenomeno alla stessa data di fine 2014 del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza risulta, come osservato nel paragrafo 1.2, pari a 12.400 casi – quest'ultimo conteggio però al netto dei minori stranieri non accompagnati (msna). Pochi dati che fanno emergere una serie di riflessioni:

- il dato rilevato dall'Autorità garante è solo di poco inferiore a quello rilevato da Istat. Per quanto dunque coerente, a livello generale ci si sarebbe aspettati una differenza più ampia in considerazione dei rispettivi oggetti di rilevazione che più avanti nel testo saranno esplicitati. L'assenza di una distribuzione territoriale della stima dell'Autorità Garante non permette poi di approfondire il ragionamento comparativo con la rilevazione Istat che diversamente produce una stima regionale. È questo certamente un grosso limite che non permette di verificare eventuali disallineamenti dei dati a livello territoriale;
- un confronto basato sui dati della stessa annualità 2014 tra l'Istat e il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza evidenzia la forte assonanza nelle regioni del Centro e del Nord Italia, in cui sistematicamente il valore rilevato dall'Istat è decisamente maggiore di quello del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, mentre nelle regioni del Sud questa corrispondenza connessa alla naturale ampiezza dei due universi indagati non è sempre pienamente rispettata, evidenziando la debolezza delle raccolte dati in tali contesti;
- in generale i processi di stima messi in campo dai tre produttori dei dati hanno un effetto non secondario rispetto agli esiti delle rilevazioni;
- d'altro canto, se dalla quantificazione del fenomeno si passa ad analizzare le caratteristiche degli accolti l'assonanza tra le rilevazioni risulta senz'altro maggiore. Le incidenze percentuali delle caratteristiche comuni alle tre rilevazioni (cittadinanza, genere, classi di età, ecc.) differiscono spesso, anche in considerazione dell'elevato numero di casi per i quali sono disponibili le informazioni, in ragione di punti decimali.

²² Decreto 16 dicembre 2014, n. 206, *Regolamento recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza, a norma dell'articolo 13 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.*

²³ Schema di Accordo tra il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali per l'avvio della sperimentazione in materia di banca dati delle valutazioni multidimensionali, di cui all'articolo 5, del decreto 16 dicembre 2014, n. 206, *Regolamento recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza.*

Queste evidenze devono far riflettere soprattutto in relazione alle politiche che su questi dati è possibile fare, pur essendo chiaro come già detto in apertura di paragrafo che una informazione puntuale e costantemente aggiornata potrà derivare per gli accolti nei servizi residenziali, così come per tutto il più ampio spettro di interventi e servizi a favore di bambini e adolescenti, solo dall'implementazione di un adeguato sistema informativo nazionale.

Ciascuna delle rilevazioni prima ricordate offre una prospettiva di sguardo diversa e almeno parzialmente complementare. Se la ricchezza informativa che ne deriva è un valore aggiunto per le riflessioni sul tema dell'accoglienza nei servizi residenziali, essa può d'altro canto indurre a una certa confusione se non risulta chiaro in cosa queste rilevazioni differiscono, ovvero in che relazione siano l'una con l'altra, cosa che ha ingenerato, come puntualmente sottolineato dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, «... *confusione nell'opinione pubblica sull'attendibilità dei numeri, quindi disinformazione e, in alcuni casi, un approccio sensazionalistico di una parte della stampa che diffonde dati spesso abnormi sul fenomeno*».

In tal senso il discorso deve soppesare almeno tre questioni cruciali: oggetto della rilevazione, modalità di rilevazione, produzione del dato.

Rispetto alla prima questione, l'oggetto di rilevazione, è utile ricapitolare gli aspetti salienti di ciascuna rilevazione per comprenderne le specificità e i punti di contatto:

- L'Istat prende in considerazione i minorenni collocati in tutti i presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, ivi compresi quelli a prevalente funzione sanitaria. Rientrano pertanto nella rilevazione anche i minorenni collocati nei presidi rivolti principalmente all'accoglienza di adulti, e sono inclusi nel conteggio i bambini accolti con uno o entrambi i genitori maggiorenni.
- Come riportato nel report dell'Autorità garante «*I Procuratori hanno dichiarato che le loro rilevazioni comprendono ogni tipologia di comunità per minorenni nel loro Distretto di competenza, comprese quindi, per esempio, le comunità familiari, le terapeutiche, quelle che consentono l'accoglienza genitore-bambino*». Anche in questo caso sono conteggiati i minorenni collocati con genitori maggiorenni e una quota di minorenni che interessati da un provvedimento della Procura trovano accoglienza in un servizio residenziale a prevalente accoglienza adulta o a prevalente funzione sanitaria.
- Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza guarda a una specifica popolazione di bambini e adolescenti quelli che sono accolti dalla rete dei servizi residenziali per minorenni che fanno perno sulla classificazione individuata nel Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali (comunità familiari per minori, comunità socio educative per minori, alloggio ad alta autonomia, servizi di accoglienza per bambino-genitore, strutture di pronta accoglienza, comunità multiutenza, comunità educativo e psicologico). In questo caso nel conteggio dei minorenni restano esclusi i bambini accolti assieme a genitori maggiorenni, in quanto fuori casa ma non fuori famiglia, i minorenni accolti nei servizi a prevalente funzione sanitaria, i minorenni accolti nei servizi a prevalente accoglienza adulta. Nella produzione della stima complessiva, inoltre, focalizzando l'attenzione sui soli allontanati dal nucleo familiare di origine con decreto dell'organo competente, restano esclusi i msna.

In sostanza la prospettiva di sguardo della rilevazione dell'Istat parte dal complesso dei luoghi dell'accoglienza, a prescindere dal tipo di popolazione accolta (minorenni o adulti) e dai motivi della presenza, per verificare la presenza di minorenni accolti; l'Autorità garante parte dal bambino su cui è attivo un provvedimento della Procura e ne verifica l'accoglienza e il luogo della stessa; il monitoraggio del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza parte dai luoghi dell'accoglienza istituzionalmente rivolti all'infanzia e l'adolescenza, ovvero dall'offerta qualificata dei servizi nati per rispondere prioritariamente se non esclusivamente all'accoglienza

socio-educativa dei minorenni allontanati dal proprio nucleo familiare di origine, e ne verifica l'accoglienza.

In merito alla modalità di rilevazione, le maggiori assonanze si riscontrano tra la rilevazione Istat e quella del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, in entrambe le rilevazioni si coglie, sebbene con diverso grado e intensità, il protagonismo delle Regioni, mentre diversa risulta la strada imboccata dall'Autorità garante:

- La rilevazione dell'Istat prevede tre possibili modalità che ciascuna Regione può scegliere: a) «La Regione raccoglie le informazioni richieste per tutti i Presidi di loro pertinenza tramite gli Uffici di statistica, garantendo la completezza e la qualità dei dati raccolti. Successivamente, tali regioni provvedono a depositare i file dati in un'area web protetta...». Appartengono a questo gruppo per l'anno 2014 le regioni di Piemonte, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Basilicata e Provincia di Bolzano; b) «La Regione coordina, attraverso gli Uffici di statistica, la rilevazione per i Presidi di loro competenza, garantendo la completezza e la qualità dei dati raccolti. La Regione dovrà invitare i singoli presidi a compilare il questionario elettronico ... e inoltre supportare i presidi nella compilazione del questionario via web». Appartengono a questo gruppo le regioni di Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Umbria, Abruzzo e Provincia di Trento; c) «La Regione delega all'Istat tutte le attività legate alla rilevazione. L'Istat procede alla rilevazione diretta sui Presidi, invitandoli a compilare il questionario elettronico ...» Appartengono a questo gruppo le restanti nove regioni non menzionate.
- L'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza ha valorizzato come accennato un'altra via: *«Le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni raccolgono dati dalle comunità del territorio di competenza che, per legge, ogni sei mesi devono inviare ai Procuratori diverse informazioni tra cui il numero dei minorenni presenti nelle strutture» (...)* *«... hanno spinto l'Autorità ad attivare un processo di raccolta dati presso le Procure per i minorenni nel convincimento che, da questa fonte, si potesse arrivare a un dato nazionale sul numero effettivo dei minorenni collocati in comunità».*
- Il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza realizza un monitoraggio definito sulla base di un format di dati aggregati condiviso con le Regioni e le Province autonome che colleziona dati e informazioni in possesso di tali enti e derivanti dai monitoraggi e rilevazioni che le stesse hanno posto in essere. È del tutto evidente che alcune Regioni – appartenenti principalmente al primo gruppo individuato in riferimento alle modalità di rilevazione Istat – hanno in casa sistemi di raccolta dati che permettono di rispondere sia al bisogno informativo posto da Istat che al bisogno informativo posto dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Le prospettive di sguardo delle tre rilevazioni/monitoraggi sono dunque diverse, una prima attingendo da Regioni e comunità (Istat), una seconda avendo a riferimento le sole Regioni (Centro nazionale), una terza valorizzando i dati provenienti dalle Procure (Autorità garante).

A seguito di quanto esposto sin qui sulle modalità di rilevazione non resta che affrontare la terza questione: la produzione del dato. Rispetto a questo tema è utile in questa sede ricapitolare le criticità che gli stessi enti produttori mettono in evidenza in riferimento alla qualità dei dati e al rilascio degli stessi.

- Per quanto riguarda la rilevazione Istat si legge: *«Gli indicatori calcolati sono stati ponderati per tenere conto del numero delle mancate risposte totali, cioè del numero di strutture che non hanno risposto alla rilevazione. Il tasso di risposta registrato per l'indagine, cioè il rapporto tra il numero delle strutture rispondenti e il numero totale delle strutture, si è attestato al 78%. Il problema delle mancate risposte totali non ha interessato in eguale misura le regioni italiane, si osserva infatti che la sua entità è più*

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 difformità 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.

1.5 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 minorene 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.

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

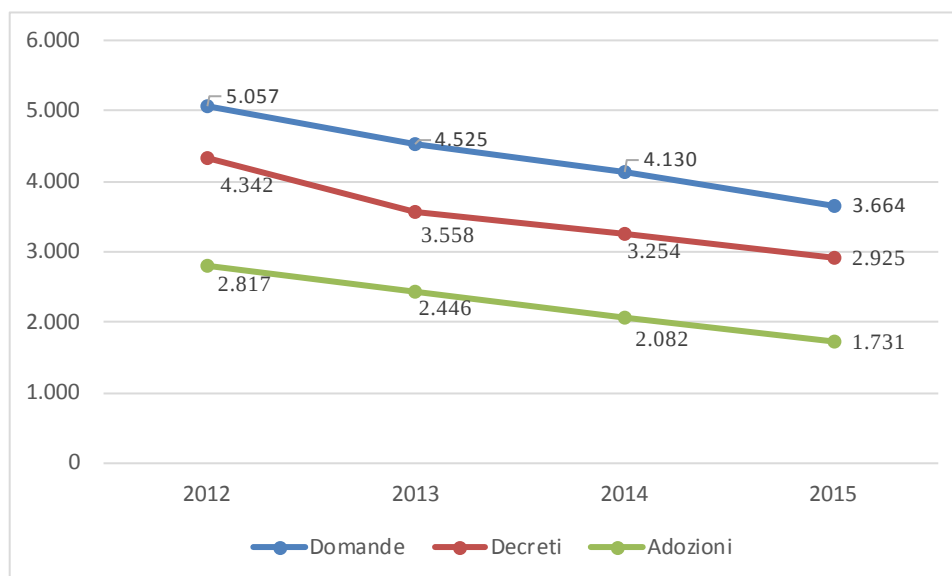
L'adozione e in particolar modo l'adozione internazionale ha dato un significativo contributo nel corso degli ultimi anni alla trasformazione e alla diversificazione dei modi di far famiglia nel nostro Paese. Il ricorso all'adozione è frutto di una crescente sensibilità delle famiglie verso i bambini 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.

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

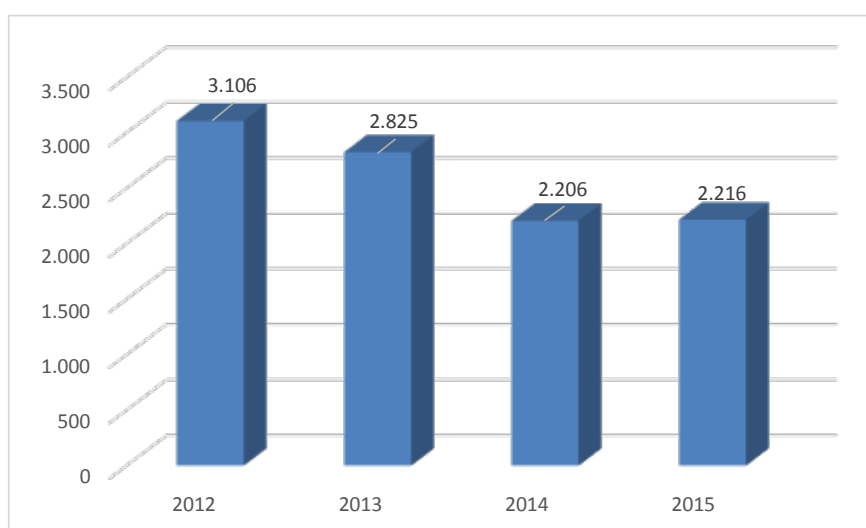


(a) Fonte: Ministero di Giustizia

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

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.

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 affidamento 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.

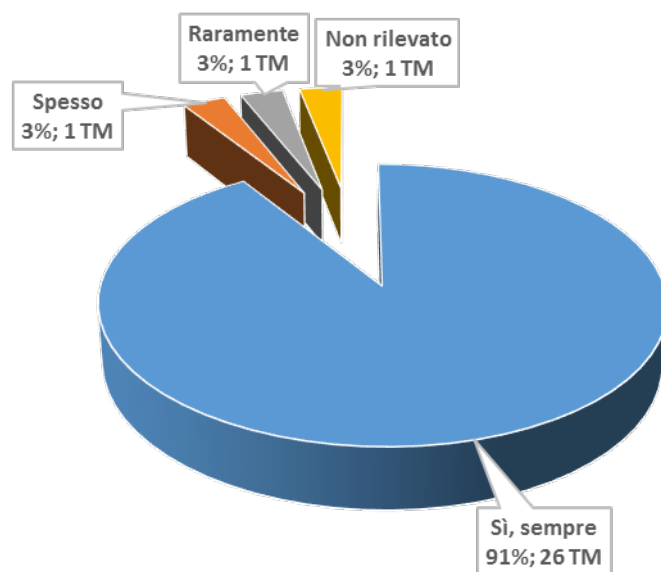
2.1 Affidamento

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.

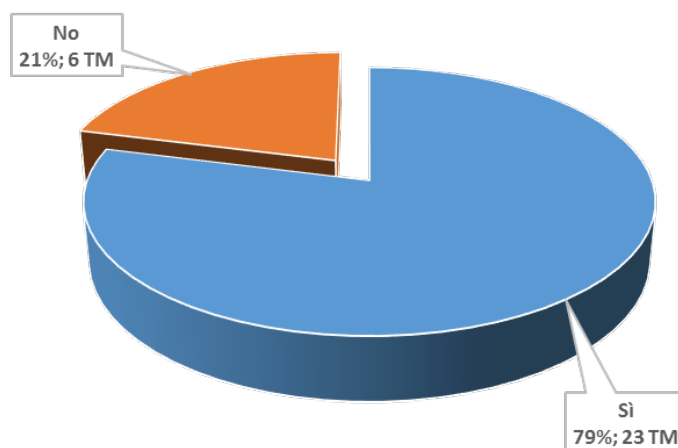
Figura 1. Allorché codesto TM decide l'allontanamento di un minore dalla famiglia, individua specificamente il tipo di collocamento atteso (affidamento nell'ambito della famiglia allargata, affidamento etero-familiare, inserimento in struttura)? (percentuali su 29 TM)



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.

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	Tribunali	
Minori	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;)

- 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

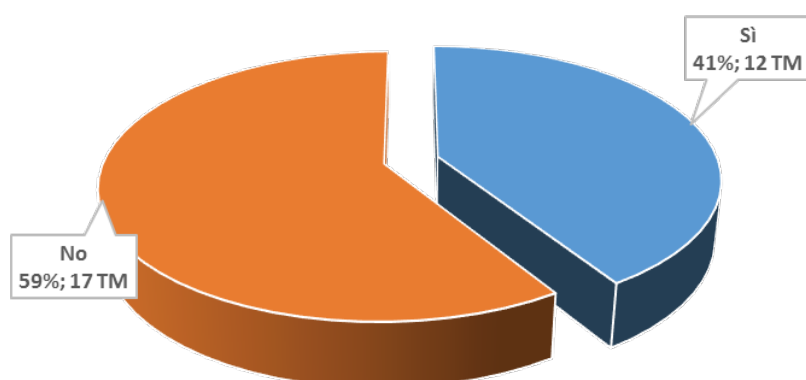
Si vogliono comprendere le modalità con le quali i tribunali fanno fronte all'esigenza di collocare un minore fuori del distretto di appartenenza. Dalle risposte fornite si evince che le strutture di accoglienza e le famiglie affidatarie per il collocamento di minori fuori distretto sono reperite attraverso:

- 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)



Proroga dell'affidamento familiare oltre 24 mesi

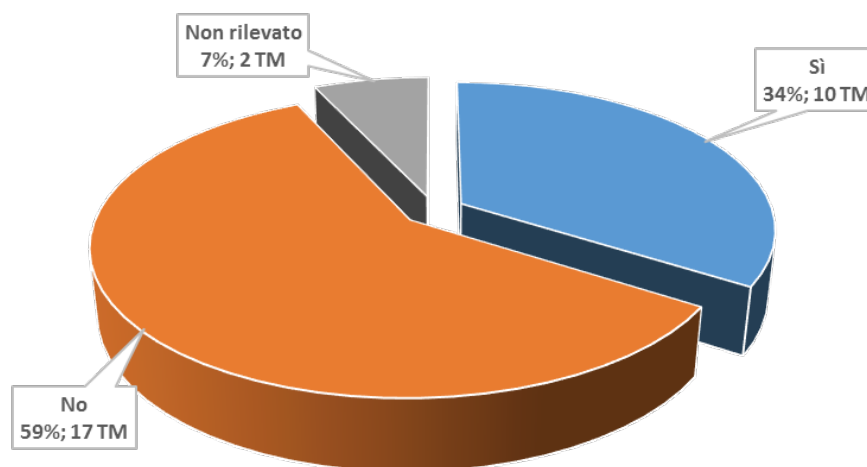
Si vuole conoscere la frequenza e le ragioni per le quali l'affidamento familiare, la cui durata non può superare i ventiquattro mesi come previsto dall'art. 4, comma 4, della legge n.184/1983 è prorogato oltre tale termine (*“qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore”*, come 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).

2.2 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.

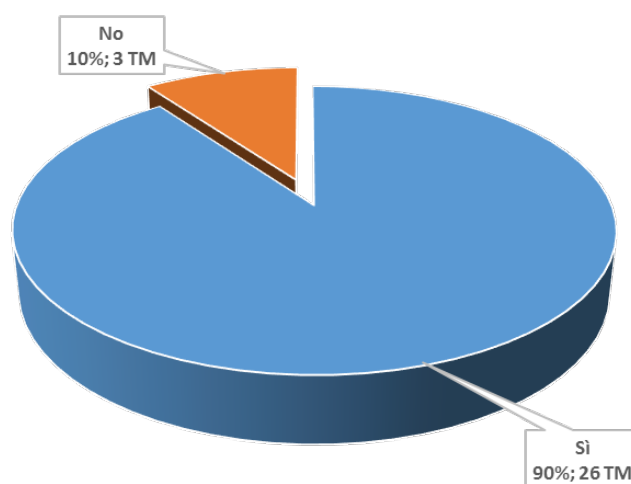
La legge n. 173/2015 ha infatti introdotto nella legge n. 184/1983 una norma ai sensi della quale se «durante un prolungato periodo di affidamento» il minore è dichiarato adottabile, e se la famiglia affidataria chiede di adottarlo avendo i requisiti richiesti dall'articolo 6 della legge n. 184/1983, 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

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.

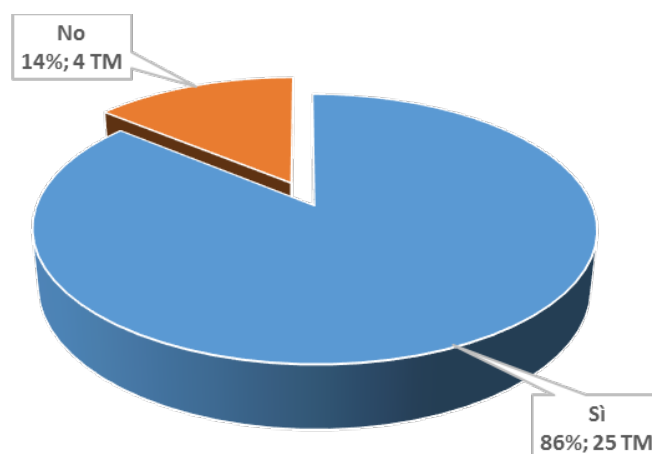
Presupposti dell’affidamento c.d. a rischio giuridico

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).

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.

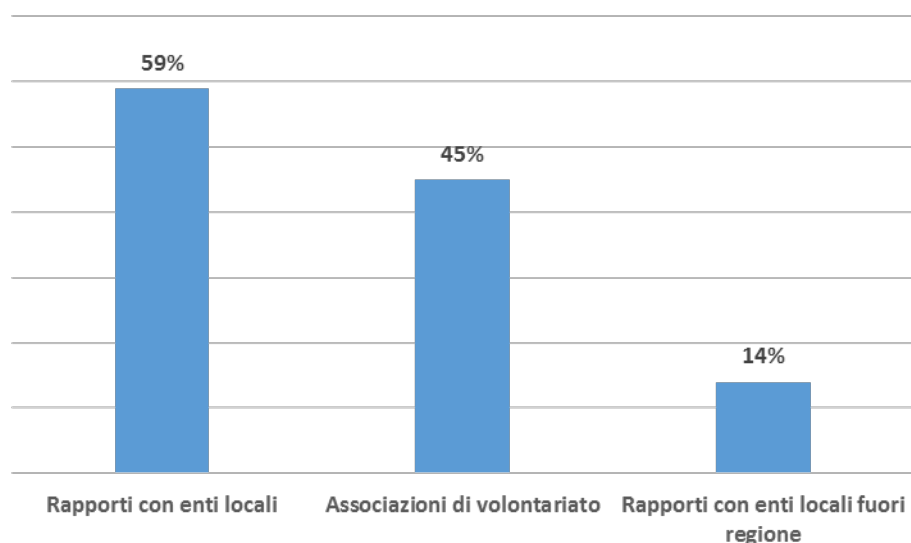
Il Tribunale di Reggio Calabria ha creato un gruppo specializzato di giudici onorari, con specifica formazione, coordinati da un giudice togato, che valutano collegialmente le singole situazioni.

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.

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.

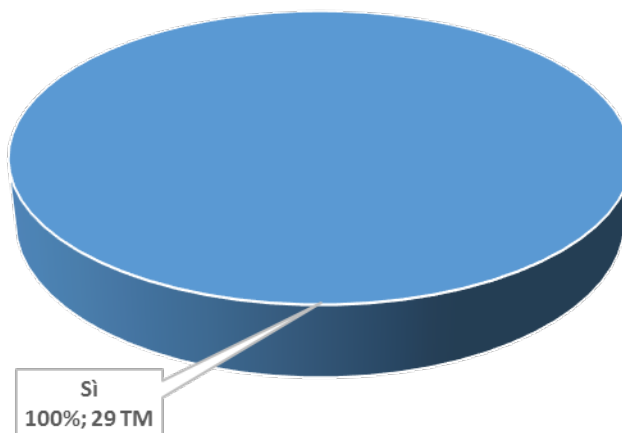
Tavola 2. Numero di tribunali secondo la presentazione di disponibilità all'adozione nazionale da parte di persone singole (Biennio-2014-2015)

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

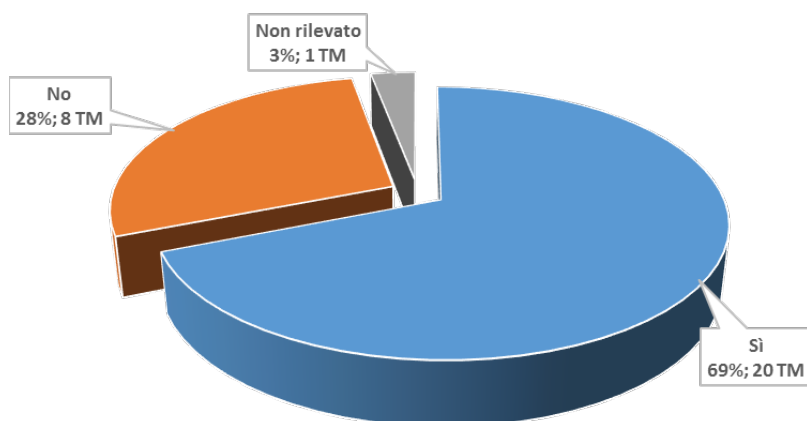
I quesiti hanno inteso verificare le prassi dei tribunali precedenti all'entrata in vigore della legge 19 ottobre 2015, n.173 relativa alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare. Dalle risposte raccolte è emerso che anche prima dell'entrata in vigore della citata legge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

Figura 8. Nel caso di declaratoria di adottabilità di un minore già in affidamento etero-familiare, codesto T.M. era solito prendere in considerazione la domanda di disponibilità all'adozione degli affidatari anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 173/2015? (percentuali su 29 TM)



Nell'ipotesi in cui l'affidamento etero-familiare sia revocato a seguito dell'adozione del minore da parte di un'altra famiglia, 20 tribunali confermano che anche nella prassi precedente l'entrata in vigore della legge n. 173/2015 venivano mantenute e tutelate le relazioni socio-affettive tra il minore e la famiglia ex affidataria.

Figura 9. Nelle ipotesi in cui l'affidamento etero-familiare sia venuto meno a seguito dell'adozione del minore da parte di un'altra famiglia, è stato tutelato il mantenimento delle positive relazioni socio-affettive con la famiglia ex affidataria? (percentuali su 29 TM)



Otto tribunali indicano le seguenti circostanze che possono rendere inopportuno il mantenimento di rapporti tra la famiglia affidataria e il minore adottato da un'altra famiglia:

- contrarietà al benessere del minore;
- richiesta del minore capace di discernimento;

- richiesta della famiglia ex affidataria;
- richiesta della famiglia adottante, specie se in mantenimento dei rapporti potrebbe consentire ai genitori biologici di rintracciare il bambino.

Famiglie affidatarie che presentano domanda di adozione

Il quesito mira a verificare il numero di casi in cui le famiglie affidatarie si sono effettivamente candidate per l'adozione dei minori loro affidati. La tavola che segue illustra il fenomeno nel biennio in considerazione.

Tavola 3. Numero di tribunali secondo le domande di adozione presentate dagli affidatari e accolte (Biennio 2014-2015)

Domande di adozione	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 5 casi	7	12
da 6 a 10 casi	3	3
da 11 a 20 casi	1	2
nessuna	14	10

2.3 Difficoltà nell'affidamento preadottivo

Questo paragrafo intende approfondire le ragioni che turbano la delicata fase dell'affidamento preadottivo; quali interventi di sostegno sono offerti al minore e alle coppie; in quanti casi e perché l'affidamento preadottivo è prorogato o interrotto.

Variabili che determinano difficoltà nell'affidamento

Su 29 tribunali, 19 dichiarano di aver dovuto convocare i genitori affidatari e il minore durante la fase di affidamento preadottivo, come previsto dall'art. 22, comma 8, della legge n. 184/1983, per i seguenti motivi:

- difficoltà dei genitori affidatari a integrare il minore in famiglia (16 tribunali);
- specifica richiesta del minore, capace di discernimento (7 tribunali);
- modifica dell'ambiente familiare degli affidatari (2 tribunali);
- gravi problemi di salute che richiedono interventi straordinari (2 tribunali);
- insufficiente sostegno dei servizi sociali (1 tribunale).

Nel periodo considerato, nessun tribunale ha dovuto convocare i genitori affidatari e il minore durante la fase di affidamento preadottivo a causa di una modifica delle condizioni personali, economiche o dell'ambiente familiare degli affidatari.

Interventi di sostegno/aiuto

In merito a questo punto, 16 tribunali segnalano che, dopo la convocazione dei genitori affidatari e del minore ai sensi dell'art. 22, comma 8, della legge n. 184/1983, è stato necessario attivare interventi di particolare sostegno alla famiglia e di richiedere l'ausilio dei servizi di seguito indicati:

- servizi sociali territoriali e consultorio familiare (14 tribunali);

- supporto psicologico (10 tribunali) e servizio di neuropsichiatria infantile (1 tribunale);
- mediazione culturale e istituzioni scolastiche (2 tribunali).

Il tribunale di Milano segnala che durante la fase di affidamento preadottivo viene mantenuto uno stretto monitoraggio con i servizi sociali territoriali, coinvolgendo anche le associazioni che seguono le famiglie adottive.

Nel periodo considerato, a nessun tribunale consta della messa in atto di interventi e previdenze a carattere economico o misure relative alla formazione e all'inserimento sociale nei confronti dei minori di età superiore a dodici anni o con *handicap* accertato, ex art. 6, comma 8, della legge n. 184/1983.

Proroghe/interruzioni dell'affidamento preadottivo

Nel biennio 2014-2015 i tribunali hanno disposto proroghe o interruzioni dell'affidamento preadottivo in un numero di casi molto contenuto: da 1 a 5 casi all'anno per 8/10 tribunali, mai per 15/19 tribunali. Solo il Tribunale di Roma ha segnalato un maggior numero di proroghe (da 6 a 10 sia nel 2014, sia nel 2015).

Minori	Tavola 4. Numero di tribunali nei quali è stata disposta una proroga dell'affidamento preadottivo (Biennio 2014-2015)		Tavola 5. Numero di tribunali nei quali è stato necessario interrompere l'affidamento (Biennio 2014-2015)	
	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 5 casi	8	10	8	9
da 6 a 10 casi	1	1	-	-
da 11 a 20 casi	-	-	-	-
nessuno	15	16	19	19

I tribunali che hanno segnalato proroghe o interruzioni di affidamenti preadottivi hanno riferito tali decisioni alle seguenti specifiche ragioni:

- difficoltà dei genitori affidatari a integrare il minore in famiglia (9 tribunali);
- su richiesta del minore, capace di discernimento (3 tribunali);
- modifica delle condizioni di salute dei coniugi affidatari (2 tribunali)
- particolare difficoltà determinata dall'età adolescenziale del minore (1 tribunale).

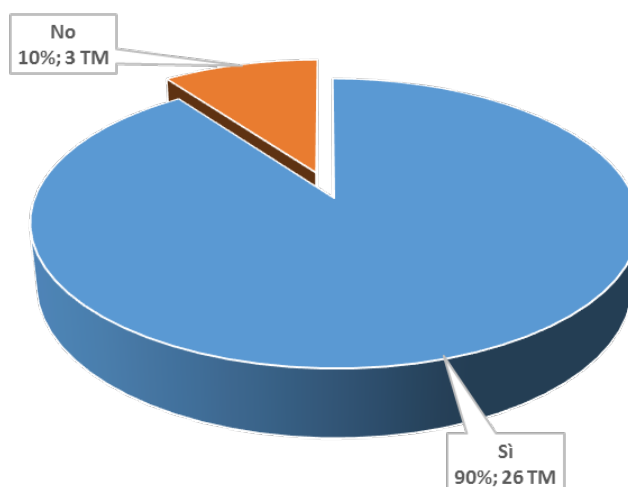
2.4. Sentenze di adozione ex art. 25 legge n. 184/1983

Ai sensi dell'art. 25 della legge n. 184/1983, alla fine dell'anno di affidamento preadottivo il tribunale pronuncia la sentenza di adozione, dopo aver accertato con una specifica istruttoria che detta adozione sia conforme all'interesse del minore e che tutti i soggetti legittimati vi consentano.

Valutazione del periodo preadottivo

Nel determinare la durata dell'anno di affidamento preadottivo, allo scadere del quale è pronunciata la sentenza di adozione, 26 tribunali dichiarano di tener conto anche dell'eventuale periodo di affidamento a rischio giuridico. Non seguono tale prassi i tribunali di Ancona, Messina e Torino.

Figura 10. Nel calcolare il decorso di un anno di affidamento, allo scadere del quale pronunciare la sentenza di adozione, codesto TM tiene conto anche dell'eventuale periodo di affidamento a rischio giuridico? (percentuali su 29 TM)



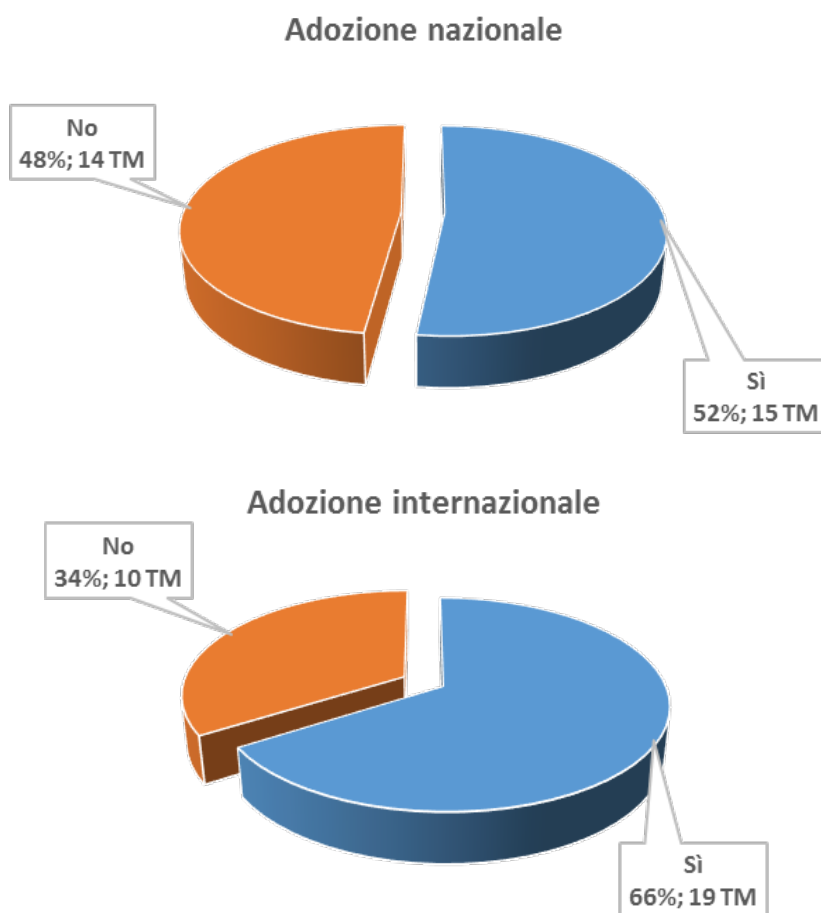
2.5 Sostegno ai genitori adottivi

È un dato acclarato che un appropriato sostegno alle famiglie contribuisce al successo dell'adozione. Con i quesiti che seguono si vogliono comprendere se e quali misure sono messe in campo nei vari distretti per una buona riuscita dell'adozione.

Programmi di sostegno/aiuto post-adozione

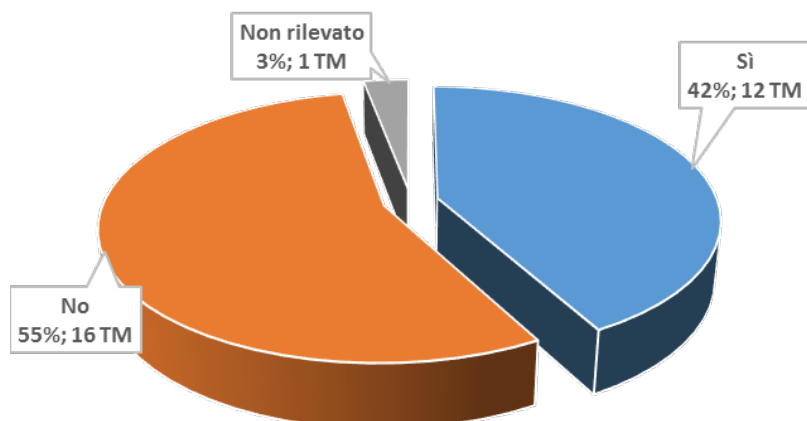
I tribunali segnalano che nei rispettivi distretti sono attivi programmi di sostegno post-adozione, sia per i casi di adozione nazionale (15 tribunali), sia per i casi di adozione internazionale (19 tribunali), con la collaborazione dei servizi sociali e socio-sanitari e dei consultori familiari. Nell'adozione internazionale sono coinvolti anche gli enti autorizzati all'intermediazione nelle procedure adottive all'estero, anche perché tenuti a trasmettere alle autorità degli Stati d'origine periodiche relazioni d'aggiornamento sull'andamento delle adozioni. Alcuni tribunali (Bari, Bologna, Reggio Calabria) hanno stipulato protocolli operativi di collaborazione con i servizi socio-sanitari. Bolzano segnala esserne in corso la negoziazione.

Figura 11. Nel distretto di competenza esistono programmi volti al sostegno delle coppie dopo l'adozione nazionale ed internazionale? (percentuali su 29 TM)



Secondo 12 tribunali, le famiglie adottive ricevono misure di sostegno nel caso di adozione di minori di età superiore a 12 anni o con handicap accertato, ex art. 6, comma 8, legge n. 184/1983.

Figura 12. Nel distretto di competenza, è stata data applicazione all'art. 6, comma 8, della legge n. 184/1983 a proposito delle misure di carattere economico delle adozioni di minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104? (percentuali su 29 TM)



Alla domanda di chiarire il tipo di misure di sostegno, viene risposto trattarsi di:

- misure di carattere economico e/o di inserimento lavorativo (7 tribunali);
- misure di sostegno all'organizzazione familiare (4 tribunali);
- partecipazione a gruppi di auto-mutuo-aiuto (2 tribunali).

Viene segnalato, inoltre, che per le misure a carattere economico si tratta prevalentemente di quelle previste ex legge n. 104/1992 nelle situazioni di handicap accertato e che, per usufruire dei benefici previsti dalla predetta normativa, le famiglie vengono indirizzate alle associazioni del privato sociale che operano a sostegno dei disabili.

2.6 Adozioni interrotte

Con i quesiti che seguono si è voluto comprendere quali siano le ragioni degli allontanamenti dei minori dopo il perfezionamento dell'adozione, nazionale e internazionale; se in simili casi vengono mantenute le relazioni affettive tra il minore e la famiglia; se, per i minori allontanati, sono avviati nuovi percorsi adottivi; quali misure possono essere considerate per evitare gli allontanamenti.

Allontanamenti post-adozione

I tribunali segnalano che le decisioni di allontanamento del minore dalla famiglia dopo il perfezionamento **dell'adozione nazionale** sono un fenomeno molto circoscritto. Per il biennio 2014-2015, rispettivamente 11 e 9 tribunali segnalano da 1 a 5 casi l'anno. Solo il Tribunale di Roma segnala un numero più elevato di casi (da 11 a 20 l'anno). Ben 17/19 tribunali segnalano di non aver deciso alcun allontanamento di tal genere nel biennio in questione.

Più alto è il numero di tribunali che segnalano allontanamenti successivi al perfezionamento **dell'adozione internazionale**: qui sono 16/14 tribunali a segnalare allontanamenti nella fascia tra 1 e 5 casi l'anno. I Tribunali di Catanzaro e Roma segnalano un numero di casi che va da 11 a 20. I Tribunali di Genova e Bologna segnalano un numero di casi che va da 6 a 10 (anni 2014-2015); un analogo numero di casi viene segnalato dai Tribunali di Milano e Napoli solo per l'anno 2015.

L'allontanamento del minore dalla famiglia dopo il perfezionamento dell'adozione si verifica più spesso nell'adozione internazionale rispetto all'adozione nazionale. Tra le ragioni che determinano l'allontanamento è prevalente la difficoltà della coppia adottiva a comprendere e gestire i ragazzi in età adolescenziale. Di conseguenza, talvolta sono proprio i ragazzi, capaci di discernimento, a chiedere l'allontanamento.

Tavola 6. Numero di tribunali secondo i minori allontanati dalla famiglia dopo il perfezionamento dell'adozione (Biennio 2014-2015)

Minori	Adozione nazionale		Adozione internazionale	
	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 5 casi	11	9	16	14
da 6 a 10 casi	-	-	2	4
da 11 a 20 casi	1	1	2	2
mai	17	19	9	9

Continuità delle relazioni affettive dopo l'interruzione dell'adozione

Si vuole conoscere in quale misura all'allontanamento del minore adottato dalla famiglia adottiva, corrisponde anche l'interruzione dei rapporti. Dalle risposte ai quesiti emerge che, dopo l'allontanamento del minore dalla famiglia adottiva, i contatti tra minore e la famiglia sono mantenuti abbastanza spesso (così si esprimono 10 tribunali per i casi di adozione internazionale e 5 tribunali nei casi di adozione nazionale).

Riapertura delle procedure per l'adozione dopo una precedente interruzione

La tavola che segue illustra la frequenza con la quale i tribunali hanno aperto nel biennio nuove procedure di adottabilità a favore di minori reduci da adozioni interrotte. Rapportando i dati raccolti con quelli illustrati nella tavola precedente, si osserva che in un numero significativo di casi all'interruzione dell'adozione non segue una nuova procedura di adottabilità.

Tavola 7. Numero di tribunali secondo i minori reduci da adozioni interrotte per i quali sono state aperte nuove procedure di adottabilità (Biennio 2014-2015)

Minori	Adozione nazionale		Adozione internazionale	
	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 5 casi	6	6	10	10
da 6 a 10 casi	-	-	1	1
da 11 a 20 casi	-	-	-	-
nessuno	7	6	11	10

Proposte per ridurre il rischio di interruzione dell'adozione

Secondo 21 tribunali, l'introduzione di modifiche normative potrebbero ridurre il rischio di interruzione dell'adozione. Vengono segnalate alcune specifiche azioni di sostegno:

- misure di supporto all'organizzazione familiare (14 tribunali);
- promozione dei gruppi di auto-mutuo-aiuto (14 tribunali);
- interventi di formazione (12 tribunali);
- misure a carattere economico e/o di inserimento lavorativo (3 tribunali).

Ulteriori misure di sostegno proposte sono:

- l'implementazione dell'organico degli uffici giudiziari e dei servizi sociali territoriali (Bologna, Catanzaro);
- l'abbassamento della differenza di età adottanti/adottato a 40 anni (Genova);
- terapie post-traumatiche per minori (Bolzano);
- un costante sostegno post-adottivo, soprattutto per i minori adottati nell'età adolescenziale (Bolzano);
- maggior rigore nel dichiarare l'idoneità all'adozione internazionale (Trento);
- perfezionamento dei metodi di abbinamento nell'adozione nazionale (Trento);
- sensibilizzazione delle famiglie rispetto a una maggiore consapevolezza della responsabilità genitoriale (Perugia);
- attivazione di ricerche longitudinali, già attive all'estero (Milano).

2.7 Adozioni in casi particolari

Questo paragrafo approfondisce l'aspetto delle domande di adozione presentate ex art. 44 della legge n. 184/1983 dal convivente del genitore biologico del minore.

Domande di adozione presentate dal convivente del genitore biologico del minore

Si è chiesto di segnalare se viene accolta la domanda di adozione ex art. 44 della legge n.184/1983 presentata da parte del convivente del genitore biologico del minore. Prima di riferire le risposte ottenute, si sottolinea che la rilevazione riguarda le prassi giudiziarie nel biennio 2014-2015: il 2016 ha visto – come si sa – pronunce innovative, la cui portata sarà misurata nelle prossime edizioni della Relazione al Parlamento.

Dunque, nel biennio 2014-2015 solo sette tribunali (Bari, Bolzano, Firenze, Reggio Calabria, Sassari, Taranto e Trento) hanno segnalato di aver accolto domande di adozione ex art. 44 presentate dal convivente del genitore biologico del minore nell'ambito delle unioni etero-sessuali. Dei sette tribunali, cinque hanno riferito di avere accolto le domande di adozione da parte del convivente del genitore biologico applicando l'art. 44, comma 1 lettera d). Per gli altri due tribunali l'adozione è stata pronunciata ex art. 44, comma 1 lettera b).

Nell'ambito dell'applicazione dell'art. 44 della legge n. 184/1983 (c.d. adozioni in casi particolari) è possibile l'adozione da parte delle persone singole, nelle ipotesi specificate dalla norma citata, che in particolare valorizza i rapporti affettivi pregressi esistenti tra il minore e l'aspirante all'adozione. Il numero di domande di adozione presentate da persone singole risulta tuttavia esiguo: in termini percentuali va dall'1% al 20% dei casi in entrambe le annualità. Solo il Tribunale di Milano segnala una percentuale di adottanti single più elevata, dal 41% al 60% nell'anno 2015.

Quanto alle situazioni di unioni omosessuali, solo i Tribunali di Roma e di Sassari hanno segnalato pronunce di adozione a favore del convivente dello stesso sesso del genitore biologico, applicando la lettera d) dell'art. 44, comma 1.

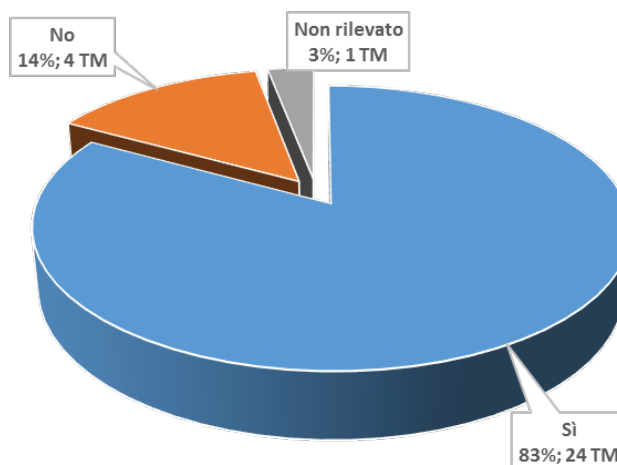
2.8 Adozioni internazionali

I seguenti quesiti mirano ad avere uno sguardo d'insieme sui contenuti dei decreti d'idoneità all'adozione internazionale, e più precisamente se i tribunali inseriscano nei decreti di idoneità specifiche indicazioni, sulla base delle richieste degli adottanti e conseguenti valutazioni dei servizi territoriali, e se, successivamente, i tribunali siano più o meno flessibili nel modificare tali indicazioni. Si vogliono approfondire, altresì, le ragioni che determinano la revoca dei decreti di idoneità all'adozione internazionale per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità.

Contenuti dei decreti di idoneità

Nella prassi di 24 tribunali, i decreti di idoneità contengono specifiche indicazioni: la fascia d'età del minore adottando, l'età massima del minore adottando in relazione a quella dei minori già presenti in famiglia (c.d. rispetto della primogenitura), le caratteristiche di salute del minore adottando, il numero di minori che la coppia intende ed è ritenuta in grado di accogliere.

Figura 13. Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale, codesto TM indica le caratteristiche del minore che la famiglia è in grado di adottare (per esempio l'età, le caratteristiche di salute, il numero di minori, altro)? (percentuali su 29 TM)



Nel caso in cui la coppia chieda la rimozione dal decreto di idoneità di una o più indicazioni (per successiva maturazione di una diversa disponibilità, ma anche per facilitare l'iter adottivo all'estero), 11 tribunali chiedono un approfondimento da parte dei servizi sociali territoriali. In 5 tribunali il supplemento istruttorio è condotto dai giudici onorari. I Tribunali di Bari e di Brescia respingono simili domande, mantenendo i criteri fissati nel decreto. Infine, il Tribunale di Napoli segnala di accogliere tali richieste senza effettuare ulteriori accertamenti.

Motivi che determinano la revoca del decreto di adozione

L'art. 30, comma 4, legge 184/1983 prevede che il tribunale proceda alla revoca del decreto dichiarativo di idoneità all'adozione internazionale per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità. La tavola che segue illustra la ricorrenza di tale fenomeno.

Tavola 8. Numero di tribunali secondo le revoche del decreto dichiarativo di idoneità all'adozione internazionale (Biennio 2014-2015)

Revoche	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 5 casi	10	9
da 6 a 10 casi	-	-
da 11 a 20 casi	-	-
oltre 20	1	1
nessuno	17	18

Le circostanze che nel biennio hanno determinato la revoca del decreto dichiarativo dell'idoneità all'adozione internazionale, in quanto ritenute apportatrici di modifiche radicali dell'assetto familiare, sono state le seguenti:

- separazione della coppia (17 tribunali);
- nascita di un figlio biologico (9 tribunali);
- sopravvenuta adozione nazionale (8 tribunali);
- rifiuto/fallimento di una proposta di abbinamento nazionale (4 tribunali);
- per sopravvenuti gravi motivi di salute (2 tribunali);
- morte di uno dei coniugi (1 tribunale).

2.9 Ascolto

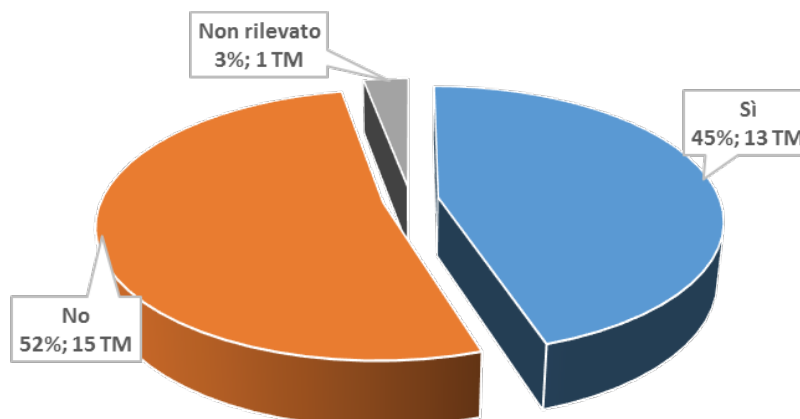
La riforma del diritto di famiglia di cui al Dlgs n. 154/2013 ha introdotto nel codice civile una norma generale – l'art. 336-bis – che dichiara il diritto del minore a essere ascoltato nei procedimenti in cui devono essere adottati provvedimenti che lo riguardano e disciplina le modalità con le quali l'ascolto deve avvenire.

I quesiti proposti ai tribunali mirano a verificare l'incidenza della nuova norma nelle procedure di cui alla legge n. 184/1983.

Tecniche di ascolto e diritto di informazione al minore

In merito a questo punto, 13 tribunali segnalano di aver effettivamente modificato, dopo l'entrata in vigore della nuova normativa, le proprie prassi relative all'ascolto del minore, procedendo a preparare e informare il minore. Due tribunali segnalano di utilizzare anche l'audio-video registrazione; 4 tribunali si avvalersi dell'ausilio di giudici onorari con formazione psicologica. 15 tribunali hanno segnalato che la novella non ha determinato modifiche alle prassi già in atto.

Figura 14. Con l'entrata in vigore dell'art. 336-bis del codice civile in tema di ascolto del minore, codesto Tribunale ha modificato le sue prassi relative all'ascolto del minore previsto dalle disposizioni della legge n. 184/1983. (percentuali su 29 TM)



2.10 Informazioni sui genitori biologici

Questo paragrafo affronta un argomento rispetto al quale la legge n. 149/2001 ha profondamente modificato la legge n. 184/1983. Si tratta del diritto dell'adottato ad accedere alle informazioni sulle proprie origini, sancito dall'art 28 della citata legge che disciplina anche la procedura per azionare tale diritto.

I quesiti trattati in questo paragrafo sono mirati a verificare la frequenza delle istanze ai sensi dell'art. 28 comma 4 (istanza da parte dei genitori adottivi) e ai sensi del comma 5 nelle sue due ipotesi (istanza da parte del soggetto adottato maggiorenne prima o dopo il compimento del 25° anno di età), le modalità con le quali i tribunali svolgono la procedura e come rendono note le informazioni.

È stato approfondito, inoltre, l'argomento relativo all'accesso alle informazioni sulle origini nell'ipotesi in cui la madre biologica abbia espresso la volontà di non essere nominata: rispetto a tale argomento la recente sentenza n. 1946 del 2017 delle Sezioni Unite della Cassazione costituisce un punto d'arrivo.

Soggetti ed età dei richiedenti l'accesso alle informazioni sui genitori biologici

Come sopra ricordato, la legge n. 149/2001 ha apportato modifiche particolarmente significative all'art. 28 della legge n. 184/1983, consentendo alla coppia adottiva e all'adottato di accedere, a determinate condizioni, alle informazioni sui genitori biologici.

La Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della Giustizia fornisce informazioni circa il numero e l'esito delle procedure attivate annualmente presso ciascun tribunale ai sensi dell'art. 28 della legge n. 184/1983, ma non viene rilevato in quella sede, la provenienza della richiesta. I quesiti posti hanno inteso verificare quali soggetti tra quelli legittimati - genitori adottivi, persone adottate aventi età superiore ai 25 anni e persone adottate aventi età tra i 18 e i 25 anni – effettivamente presentano domanda di accesso alle informazioni sui genitori biologici rispetto ai dati complessivi forniti dal Ministero.

La risposta fornita da tutti i tribunali evidenzia che le istanze di accesso per conoscere l'identità dei genitori biologici sono presentate prevalentemente dalle persone adottate una volta compiuti i 25 anni d'età. La tavola che segue illustra il numero complessivo di procedimenti pervenuti ai tribunali per i minorenni e conclusi nel periodo considerato.

Tavola 9. Procedimenti di autorizzazione al rilascio di atti di stato civile (art.28 della legge n. 184/1983)

Anno 2014		Anno 2015	
attivati	conclusi	attivati	conclusi
327	268	395	327

Dati statistici elaborati a cura della Sezione Statistica del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità

Procedure per accertare che l'informazione sulle origini non comporti turbamento del richiedente

L'art. 28, comma 6, della legge n. 184/1983 prevede che l'istruttoria delle istanze di accesso alle informazioni sui genitori biologici sia volta ad accertare che l'accesso alle notizie richieste "*non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente*".

Il quesito proposto ai tribunali mira a ricostruire le modalità di tale accertamento.

Dalle risposte emerge che i tribunali seguono le procedure di sotto indicate:

- approfondimento del fascicolo personale del minore adottato;
- convocazione del richiedente e/o dei genitori biologici;
- acquisizione della valutazione del giudice onorario e/o di uno psicologo.

Una volta definita l'istruttoria, il tribunale per i minorenni autorizza con decreto l'accesso alle notizie richieste. Se autorizzato, l'accesso alle informazioni sui genitori biologici avviene con modalità diverse nei vari tribunali:

- il richiedente visiona il fascicolo relativo alla procedura di adottabilità insieme a un giudice onorario (15 tribunali);
- il tribunale fornisce solo le generalità complete dei genitori biologici (8 tribunali);
- al richiedente è consentita la visione libera del fascicolo relativo alla procedura di adottabilità (5 tribunali);
- il richiedente e i genitori biologici vengono sentiti separatamente. Successivamente, la camera di consiglio, se nulla osta da parte dei genitori biologici, decide se consentire l'accesso alla documentazione richiesta o a parte di essa.

Accesso alle informazioni sulle origini nei casi in cui la madre biologica ha espresso la volontà di non essere nominata

Il quesito in esame approfondisce in quale percentuale le richieste di informazioni sui genitori biologici hanno riguardato casi in cui la madre biologica aveva espresso la volontà di non essere nominata.

La tavola che segue illustra le percentuali di richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici presentate da persone non riconosciute alla nascita. Nella maggior parte dei tribunali tali richieste sono espresse in una percentuale esigua. Spiccano al contrario cinque tribunali (Catanzaro, Firenze, Messina, Roma e Trento) secondo i quali la percentuale di domande presentate da persone poi risultate non riconosciute alla nascita oscilla dall'81 al 100%.

Tavola 10. Numero di tribunali che hanno ricevuto richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici presentate da persone non riconosciute alla nascita (Biennio 2014-2015)

Richieste	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 20 %	10	10
da 21 a 40%	4	4
da 41 a 60%	2	2
da 61 a 80%	4	4
da 81 a 100%	5	5
nessuna	4	4

Il comma 7, dell'art. 28 della legge n. 184/1983 (così come sostituito nel 2003 dall'art. 177, comma 2, del Codice in materia di protezione dei dati personali), disponeva che l'accesso alle informazioni sui genitori biologici non fosse consentito nei confronti della madre che avesse dichiarato, alla nascita del figlio, di non volere essere nominata. Di tale norma la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale con sentenza n. 278 del 2013.

Il quesito in esame mira a verificare come i tribunali abbiano dato concretamente seguito alla citata pronuncia di incostituzionalità. Il nodo cruciale è rappresentato dalla "riserva di legge" contenuta nella sentenza della Consulta, che afferma: "Sarà compito del legislatore introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta della madre naturale di non voler essere nominata e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato, secondo scelte procedurali che circoscrivano adeguatamente le modalità di accesso, anche da parte degli uffici competenti, ai dati di tipo identificativo, agli effetti della verifica di cui innanzi si è detto".

Alla luce di ciò, al momento della rilevazione un buon numero di tribunali (13 tribunali) respingeva l'istanza di accesso alle origini quando la madre biologica si era avvalsa della facoltà di non essere nominata, in attesa dell'intervento del legislatore.

Altri tribunali ritenevano invece che, in assenza e in attesa dell'intervento del legislatore, il giudice fosse tenuto a rendere attuale e operativa la decisione della Corte Costituzionale, a pena di perpetuare il "vulnus" rappresentato dalla irreversibilità del segreto.

Come sopra anticipato, la sentenza della Corte di Cassazione S.U. n. 1946 del 25 gennaio 2017, pronunciando ai sensi dell'art. 363, primo comma, del codice di procedura civile, ha posto fine al conflitto interpretativo, sancendo il principio in forza del quale, su richiesta del figlio che abbia presentato un'istanza ai sensi dell'art 28, il giudice può interpellare la madre biologica ai fini di un'eventuale revoca dell'originaria dichiarazione della volontà di non essere nominata, in ciò utilizzando modalità procedurali atte ad assicurare la massima riservatezza e il massimo rispetto della sua dignità, fermo restando il diritto della donna a confermare la volontà di restare sconosciuta, ciò costituendo un limite insuperabile per l'adottato nella ricerca delle sue origini.

Alla luce di questa recente pronuncia, vanno sicuramente valorizzate le esperienze operative descritte dai tribunali che già prima della sentenza delle Sezioni Unite seguivano questo orientamento.

Ecco dunque che in alcune sedi (Bari, Caltanissetta, Milano, Salerno) viene acquisita la documentazione anagrafica e ospedaliera del minore per rilevare eventuali importanti dati sanitari. Successivamente, il giudice convoca il richiedente e, avvalendosi di una figura specialistica per il necessario sostegno psicologico, fornisce le informazioni così raccolte. Per gran parte degli interessati, ciò risulta sufficiente e soddisfacente, senza necessità di procedere nell'interpello della madre biologica.

Altri tribunali acquisiscono la predetta documentazione ospedaliera, rintracciano la madre biologica attraverso i servizi sociali territoriali, le comunicano attraverso un colloquio tenuto dal giudice onorario la richiesta del ricorrente e, verificata l'adeguatezza delle sue condizioni cognitive,

chiedono il suo assenso a fornire le generalità (Ancona, Catanzaro, Perugia, Roma, Torino, Trento, Trieste, Venezia). Se la madre biologica non dà il suo assenso, la richiesta viene respinta.

Il Tribunale di Roma fornisce le generalità della madre all'adottato nel caso in cui ne sia stato verificato il decesso.

Accesso alle informazioni sulle origini nell'adozione internazionale

I quesiti in esame sono ancora in tema di accesso alle origini, ma spostano l'attenzione dalle adozioni nazionali a quelle internazionali.

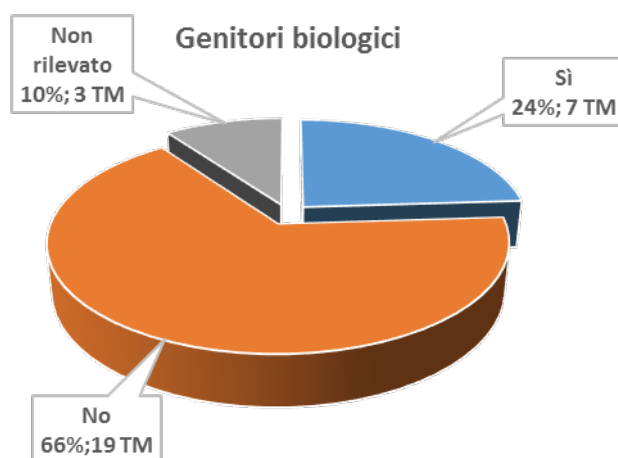
Il riferimento normativo è costituito dall'art. 37 della legge n. 184/1983, secondo il quale, successivamente all'adozione, la Commissione per le adozioni internazionali può comunicare ai genitori adottivi, eventualmente tramite il tribunale per i minorenni, solo le informazioni rilevanti per lo stato di salute dell'adottato. Il tribunale per i minorenni e la Commissione conservano le informazioni acquisite sull'origine del minore, sull'identità dei suoi genitori biologici e sull'anamnesi sanitaria del minore e della sua famiglia di origine. Il citato articolo 37 conclude statuendo che, per quanto concerne l'accesso alle altre informazioni, valgono le disposizioni vigenti in tema di adozione di minori italiani.

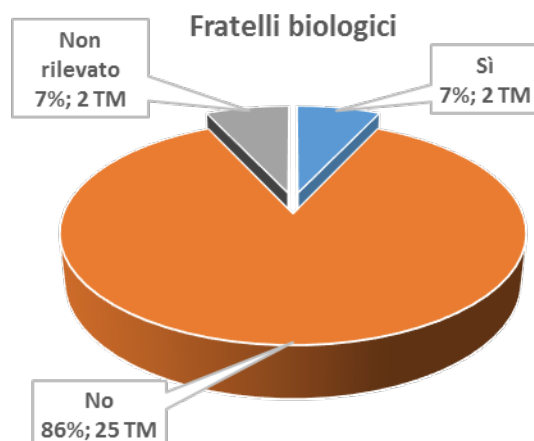
Si tratta in realtà di previsioni contraddittorie rispetto a quanto previsto all'art. 31, comma 3, lettere c) e d), sempre della legge n. 184/1983, a proposito dei compiti che indefettibilmente devono essere svolti dall'ente autorizzato incaricato dalla coppia aspirante all'adozione intenzionale, e cioè: c) raccogliere dall'autorità straniera la proposta di abbinamento, curando che sia accompagnata da tutte le informazioni di carattere sanitario riguardanti il minore, dalle notizie riguardanti la sua famiglia di origine e le sue esperienze di vita; d) trasferire tutte le informazioni e tutte le notizie riguardanti il minore agli aspiranti genitori adottivi.

Dunque, né la coppia adottiva né il figlio adottivo (se i genitori sono stati attenti a conservare le informazioni fornite dall'ente autorizzato) hanno bisogno di rivolgersi al tribunale italiano per ricercare informazioni sulla famiglia d'origine, sulle esperienze di vita del minore e quelle di carattere sanitario.

Ciò premesso, si comprende perché solo sette tribunali segnalino di avere ricevuto richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici da parte di persone adottate con adozione internazionale.

Figura 15. Nel periodo considerato (2014-2015) vi sono state richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici o sui fratelli biologici in relazione ad adozioni internazionali? (percentuali su 29 TM)





Quanto alle informazioni sui fratelli biologici, solo Bolzano e Firenze segnalano di avere ricevuto richieste al riguardo. Questo numero limitato di richieste si spiega considerando che il vero motore di tali ricerche è la Commissione per le adozioni internazionali, in grado – grazie al *data base* a disposizione, nutrito con i dati relativi a tutte le adozioni internazionali realizzate in Italia dal 2000 a oggi – di rintracciare fratelli adottati da coppie anche residenti in regioni diverse. Se poi si tratta di adozioni internazionali di fratelli collocati presso famiglie residenti in Stati diversi, a maggior ragione l'unico soggetto nelle condizioni di tentare di rintracciare i fratelli è la Commissione per le adozioni internazionali, attivando la collaborazione con le autorità centrali degli altri Stati.

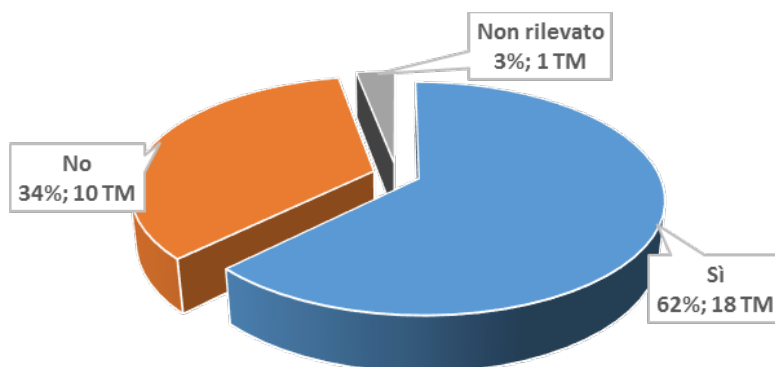
2.11 Collaborazione interistituzionale

Vista la complessità dell'inserimento di un minore in una famiglia nel rispetto delle procedure ex legge n. 149/2001, si vuole comprendere se, con chi e su quali aspetti, i tribunali hanno stipulato protocolli operativi nell'ambito dell'adozione nazionale e se è opportuno implementare le collaborazioni con gli enti autorizzati nell'ambito dell'adozione internazionale.

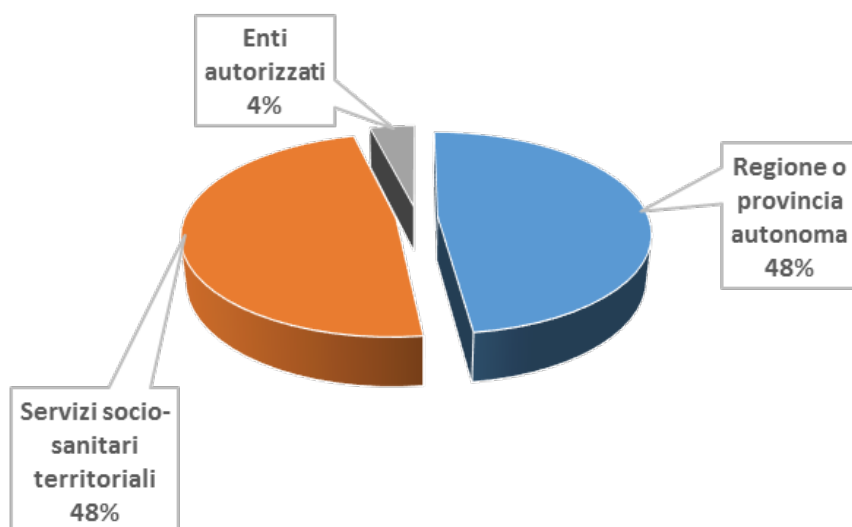
Contenuti degli accordi interistituzionali

Ben 18 tribunali hanno stipulato protocolli d'intesa con soggetti istituzionali del territorio competenti in materia di adozione e affidamento e specificatamente con le regioni e i servizi socio-sanitari territoriali, come si evince nella figura che segue.

Figura 16. Esistono protocolli d'intesa fra i vari soggetti istituzionali operanti nel distretto, competenti in materia di adozione e affidamento? (percentuali su 29 TM)



Se Sì, con quali di questi soggetti? (risposta multipla)



I protocolli d'intesa in materia di adozione e affidamento di cui al precedente quesito disciplinano:

- la valutazione delle coppie aspiranti all'affidamento o all'adozione;
- lo svolgimento delle indagini psico-sociali previste dagli artt. 22, commi 3 e 4, e 29-bis, comma 4, della legge n. 184/1983;
- la miglior definizione delle comunicazioni tra tribunali e servizi;
- i percorsi di formazione delle coppie aspiranti l'adozione e degli operatori;
- i percorsi di sostegno post-adoitivo al nucleo familiare;
- le modalità per informare le puerpere sulla possibilità di dichiarare - contestualmente alla volontà di non essere nominate – anche la disponibilità a essere interpellate dopo il 25° anno di età del minore per eventualmente consentire di far conoscere la propria identità;
- il coordinamento degli interventi nei casi di minori abusati e/o maltrattati.

Potenziamento della collaborazione con gli enti autorizzati

In materia di adozione internazionale, 15 tribunali ritengono che sarebbe opportuno rafforzare la collaborazione con gli enti autorizzati a proposito di:

- procedure per l’abbinamento (9 tribunali);
- casi di interruzione dell’adozione (6 tribunali);
- sostegno alle coppie durante il percorso post-adottivo (5 tribunali),
- scambio di informazioni sull’andamento del percorso adottivo (2 tribunali).

Su questo punto, 12 tribunali, invece, non ritengono che la collaborazione con gli enti autorizzati debba essere incrementata.

2.12 Banca dati adozione

Si vuole comprendere se e come la Banca dati adozioni, di cui all’art. 40 della legge n. 149/2001, debba essere riorganizzata per renderla uno strumento efficace alle sue finalità, tenuto anche conto di quanto segnalato dai tribunali nelle precedenti relazioni al Parlamento.

“Stato dell’arte” della BDA

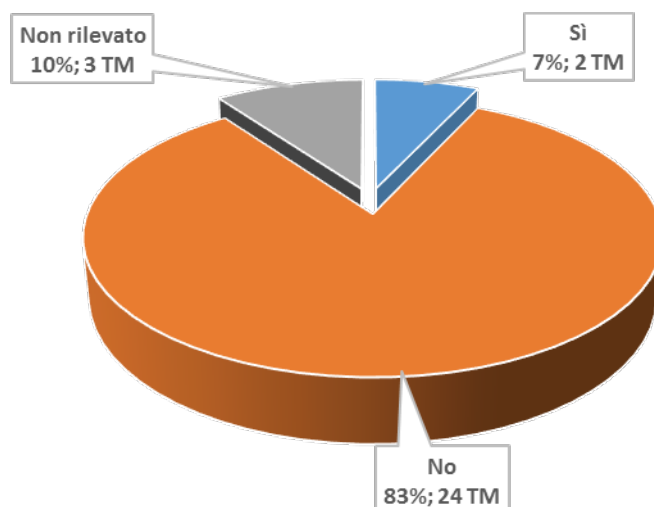
L’art. 40 della legge n. 149/2001 prevede l’istituzione, presso il Ministero della Giustizia, di una banca dati (BDA) relativa ai minori dichiarati adottabili e ai coniugi aspiranti all’adozione nazionale e internazionale, disponibile attraverso una rete di collegamento a tutti i tribunali per i minorenni e tale da contenere e ottimizzare ogni informazione utile a garantire il miglior esito del procedimento adottivo.

Prima di dar conto degli esiti della rilevazione su questo punto, va evidenziato che il pieno funzionamento della BDA è stato condizionato dalla completa informatizzazione dei tribunali per i minorenni, che consente il caricamento automatico dei dati e quindi la loro elaborazione ai fini previsti dalla legge n. 149/2001. La Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzata ha completato nell’ottobre 2016 la diffusione del sistema SIGMA presso tutte le sedi dei tribunali dei minorenni. Si tratta di un significativo traguardo raggiunto dunque, alla data odierna, da tutti i tribunali per i minorenni, dopo il passaggio a un sistema informatico aggiornato e più efficiente, che facilita l’estrazione automatica dei dati inseriti per alimentare la Banca Dati Adozione. Restano tuttavia alcuni aspetti operativi tecnicamente ancora da risolvere nel flusso dei dati dai registri informatici dei tribunali alla BDA, che richiedono un aggiornamento specifico, ora in corso.

Dalle risposte pervenute risulta che a oggi solo due tribunali (Catania e Messina, quest’ultimo con sistema attivo solo dal 2016) utilizzano la BDA per la ricerca di famiglie idonee all’adozione nazionale da abbinare ai minori dichiarati adottabili.

Alle condizioni attuali, 24 tribunali ritengono che la BDA non sia ancora uno strumento utile nella ricerca del miglior abbinamento adottanti/adottando.

Figura 17. Il tribunale utilizza la banca dati adozioni prevista dall'art. 40 della legge 149/2001 per la ricerca di famiglie idonee all'adozione nazionale abbinabili ai minori in stato di adottabilità? (percentuali su 29 TM)



Proposte per migliorare la funzionalità della BDA

Ciò detto, i tribunali forniscono alcuni suggerimenti per migliorare la funzionalità della BDA:

- installazione del software necessario per completare l'accesso a tutte le sedi dei tribunali (aspetto superato da quanto sopra segnalato a proposito del completamento dell'informatizzazione in tutte le sedi);
- maggiore formazione del personale per l'utilizzo del software;
- condivisione e uniformità di linguaggio nella "catalogazione" delle caratteristiche dei minori e delle coppie, in modo tale da rendere più fruibili e meglio interpretabili le informazioni raccolte nella BDA;
- previsione di flussi di aggiornamento costanti e automatici, anziché periodici;
- ampliamento e approfondimento delle informazioni inseribili nella BDA sulle caratteristiche dei minori e delle coppie;
- messa in rete dei referenti della BDA di ciascuna sede per la miglior comunicazione degli uffici.

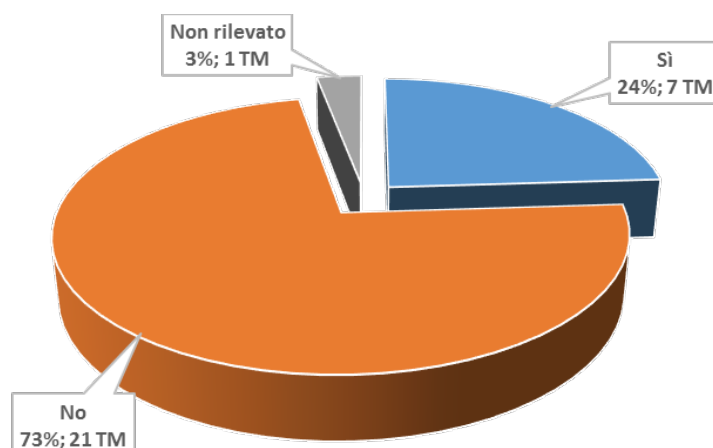
2.13 Norme processuali e considerazioni generali

In questo paragrafo sono esaminate le proposte dei tribunali per migliorare il funzionamento e l'applicazione della legge.

Proposte operative e organizzative per migliorare le norme processuali

Solo 7 tribunali segnalano la permanenza di difficoltà operative e organizzative nell'applicazione delle norme processuali introdotte dalla legge n. 149/2001 nella legge n. 184/1983.

Figura 18. Permangono difficoltà operative e/o organizzative rispetto all'applicazione delle norme processuali introdotte dalla legge n. 149/2001? (percentuali su 29 TM)



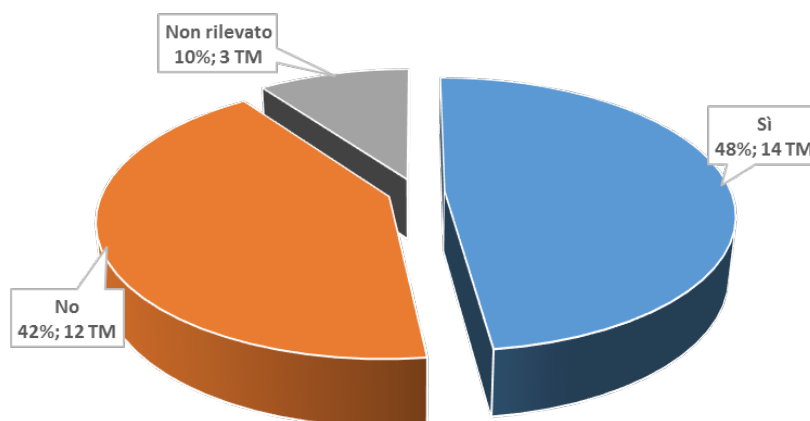
A giudizio di questi tribunali, le difficoltà riscontrate potrebbero essere superate attraverso:

- precise previsioni normative per l'individuazione dei difensori d'ufficio del minore e dei genitori e per la liquidazione dei compensi (Catanzaro, Messina e Brescia);
- norme che definiscano il regime delle spese processuali (Milano e Brescia);
- disciplina della partecipazione dei difensori d'ufficio agli accertamenti svolti dai servizi socio-sanitari (Milano);
- previsione di una disciplina che tuteli i dati anagrafici del minore in affidamento a rischio giuridico e durante l'affidamento preadottivo (Milano);
- possibilità per il tutore di chiedere una rettifica provvisoria dei dati anagrafici attribuendo la competenza al tribunale per i minorenni (art. 84-89 T.U. Stato civile) e non al prefetto, prevedendo la gratuità di tali procedimenti (ivi comprese le spese per la consulenza tecnica) (Milano);
- incentivazione e riconoscimento dell'istituto giuridico dell'affidamento familiare anche attraverso l'istituzione di centri diurni e di educativa domiciliare (Catanzaro);
- previsione di percorsi di formazione per i magistrati, avvocati e operatori sociali (Catanzaro).

Proposte legislative per migliorare l'affidamento e l'adozione

Ben 14 tribunali forniscono indicazioni circa le modifiche da introdurre alla legge n. 184/1983 che consentirebbero una migliore realizzazione delle sue finalità.

Figura 19. Ritiene che sarebbe opportuno introdurre modifiche alla legge n. 184/1983? (percentuali su 29 TM)



Le proposte dei 14 tribunali possono così riassumersi:

- riduzione dei tempi della procedura adottiva (Messina);
- previsione di un rito semplificato e accelerato per la pronuncia della corte d'appello e della corte di cassazione sui ricorsi, limitandone le ipotesi (Perugia);
- miglioramento delle garanzie dei genitori dei minori nelle procedure per la dichiarazione dello stato di adottabilità (Messina);
- introduzione di correttivi per consentire l'adozione di minori non più in età infantile, difficilmente collocabili, poiché l'età del minore costituisce un limite spesso invalicabile nella disponibilità espressa dalle coppie che aspirano all'adozione (Taranto);
- previsione di una specifica disciplina a proposito dei rapporti tra fratelli in caso di adozione da parte di famiglie diverse (Caltanissetta);
- superamento della contrapposizione fra affidamento e adozione, interpretando i due istituti quali interventi paralleli, come già emerge da prassi consolidate su affidamenti *sine die* e adozioni "miti", allo scopo di assicurare la continuità affettiva (Bari);
- attribuzione ai tribunali per i minorenni della competenza circa gli abbinamenti anche per quanto riguarda l'affidamento (Trento);
- revisione dell'adozione in casi particolari, con particolare riferimento ai suoi effetti giuridici, specie alla luce della riforma del diritto di famiglia ex legge n. 219/2012;
- ampia previsione di forme di adozione legittimante ma "aperta" (Palermo), ad esempio con la possibilità di mantenere un rapporto con i familiari biologici (Reggio Calabria);
- revisione della legittimazione rispetto all'iniziativa per le procedure di adottabilità, ora riservata al pubblico ministero, in un regime di discrezionalità senza controllo né correttivi (Salerno);
- obbligatorietà dei percorsi di sostegno post-adottivo, ora rimessi alla richiesta dei genitori adottivi (Napoli e Bolzano);
- revisione dell'art. 250 quinto comma del codice civile, nella parte in cui prevede che il minore di età fra i 14 e i 16 anni possa essere autorizzato dal tribunale ordinario al riconoscimento del proprio figlio, per ottenere un migliore coordinamento con l'art. 11 della legge n. 184/1983, che prevede l'apertura di una procedura di adottabilità avanti il tribunale per i minorenni, alla scadenza 10 giorni dalla nascita del figlio senza che sia intervenuto il riconoscimento. Il TM di Milano propone, per ragioni di economia processuale, l'attribuzione al tribunale per i minorenni della competenza ad autorizzare

il riconoscimento da parte del genitore infrasedicenne, stante l'evidente connessione tra le valutazioni relative alla concessione dell'autorizzazione, quelle relative alla sospensione della procedura di adottabilità e, più in generale, agli interventi a tutela del minorenni genitore e del minorenni figlio.

Parte seconda. Procure presso i tribunali per i minorenni - Biennio 2014-2015

I quesiti proposti ai procuratori presso i tribunali per i minorenni sono stati elaborati intorno ad alcuni temi specifici seguendo l'articolazione della legge, ovvero:

- **Strutture che ospitano minori:** collocamento di minori in istituto; mappatura delle comunità per minori del territorio, tipologia delle comunità per minori del territorio.
- **Procedure e strumenti per il controllo delle strutture:** predisposizione di modelli standardizzati per le relazioni semestrali, adeguatezza delle relazioni semestrali, soggetto che effettua le ispezioni nelle comunità, programmazione delle ispezioni e ispezioni straordinarie, difficoltà riscontrate nelle ispezioni, proposte per migliorare le ispezioni, iniziative assunte a seguito delle ispezioni, coordinamento con le Commissioni di vigilanza delle Asl, attività istruttoria delle procure svolta a seguito delle segnalazioni di abbandono o di disagio di minori.

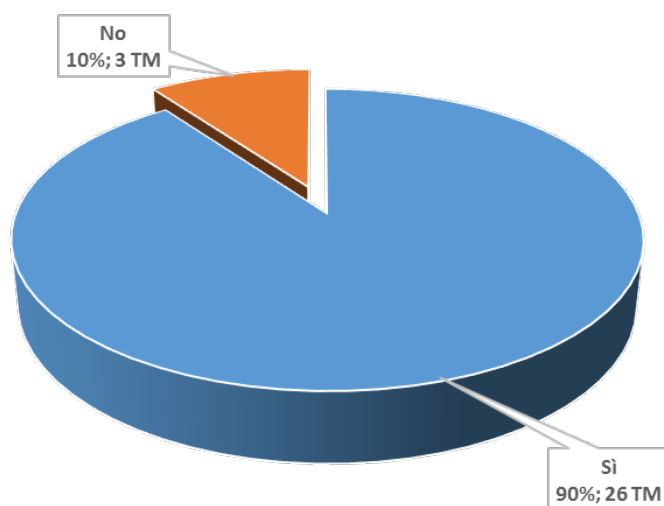
2.14 Strutture che ospitano minori

L'art. 2, comma 4 della legge n. 184/1983, come riformato dalla legge n. 149/2001, stabilisce che il collocamento di minori in istituto debba essere superato entro il 31 dicembre 2006. Il quesito mira a verificare lo stato di attuazione della norma.

Collocamento di minori in istituto

Le procure segnalano che il collocamento di minori in istituto è stato superato nella maggior parte dei territori (26 su 29).

Figura 20. Nel Suo territorio è stato completamente applicato quanto previsto dall'art. 2, comma 4, relativo al superamento del ricovero in istituto entro il 31 dicembre 2006 con il collocamento in comunità di tipo familiare? (percentuali su 29 TM)



Le situazioni anomale e le relative motivazioni sono le seguenti:

- Bari evidenzia che le condizioni sociali del territorio e le risorse dei comuni non sempre consentono di prendere in carico efficacemente le situazioni di disagio socio-economiche dei nuclei familiari;

- Bolzano evidenzia che è ancora operante l'Istituto Provinciale per l'assistenza all'infanzia (IPAI), che accoglie minori da 0 a 3 anni anche senza genitori, poiché nel territorio non vi sono comunità di tipo familiare per una utenza con tale fascia di età che necessita di assistenza continua;
- Trieste segnala che nel distretto esiste un numero significativo di comunità che non rispettano i requisiti minimi strutturali e organizzativi (con particolare riguardo al numero di ospiti) stabiliti dal decreto ministeriale n. 308/2001. La normativa regionale non è infatti ancora allineata con il citato decreto ministeriale e pertanto sono ancora attive strutture di tipo familiare con più di sei o addirittura più di 12 ospiti.

Mappatura delle comunità per minori del territorio

Le procure hanno il compito di vigilare sulle strutture che accolgono minori attraverso ispezioni ordinarie e straordinarie, ex art. 9, comma 3 della legge n. 184/1983. Per assolvere tale mandato istituzionale, occorre che le procure siano in grado di sapere quali sono le strutture del territorio che ospitano minori. Quasi tutte le procure (27 su 29) affermano di conoscere il numero di comunità presenti nel territorio di propria competenza, ma solo 5 procure ne ricevono periodicamente gli elenchi a cura delle rispettive regioni (Bologna Brescia, Milano, Reggio Calabria e Torino).

Figura 21. La procura conosce quanti istituti e comunità per minori esistono nel distretto? (percentuali su 29 TM)

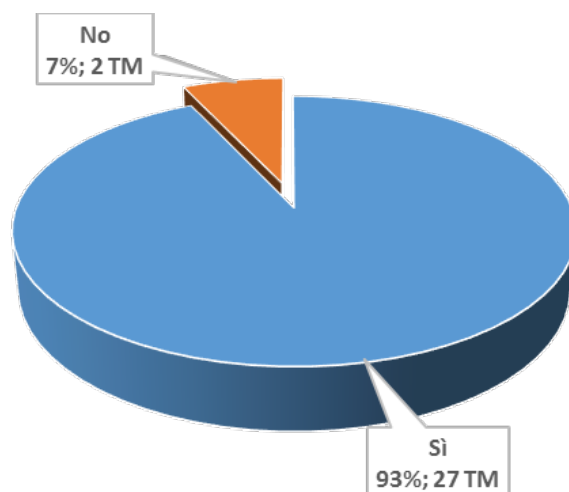
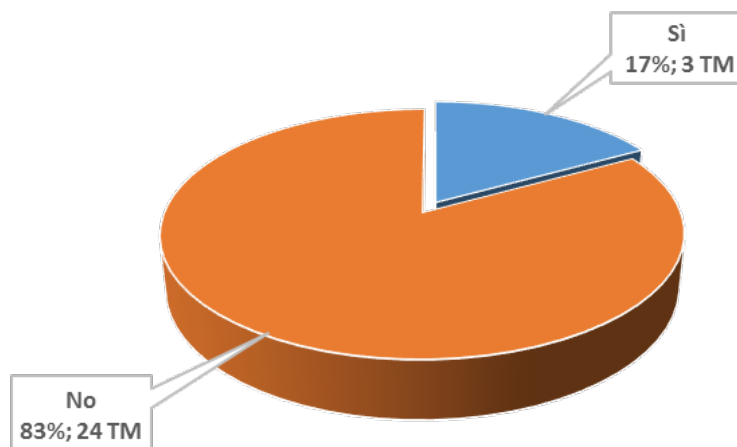


Figura 22. La regione comunica periodicamente l'elenco delle comunità di tipo familiare (possibilmente distinguendo quelle idonee ad accogliere anche un genitore) e delle comunità terapeutiche per minori esistenti nel distretto? (percentuali su 29 TM)



Le procure di Catanzaro e Roma hanno segnalato di avere una conoscenza solo parziale delle strutture esistenti sul territorio di competenza.

In assenza di specifiche informazioni a cura delle regioni, le altre procure realizzano autonomamente un elenco delle strutture con le seguenti modalità:

- effettuando una mappatura delle comunità del territorio in base al censimento costante delle strutture sulla base dei provvedimenti emessi dall'autorità giudiziaria e da quella amministrativa (Ancona, Catania, Roma, Venezia);
- attraverso la partecipazione della procura alla rete dei servizi sociali, delle prefetture (Catanzaro, Sassari), delle questure;
- a seguito delle verifiche sul campo effettuate dalla polizia giudiziaria (Bari, Caltanissetta, Catanzaro, Potenza);
- attraverso i comuni e/o i vigili urbani ai quali è stato richiesto un aggiornamento periodico delle comunità per minori autorizzate nel proprio territorio (Cagliari, L'Aquila, Lecce);
- attraverso la consultazione dei siti internet delle regioni (Catania, Catanzaro, Messina, Venezia) e/o delle associazioni maggiormente rappresentative a livello regionale che pubblicano gli albi regionali (Palermo);
- attraverso contatti diretti con l'associazione che riunisce le comunità a livello territoriale (Bolzano);
- attraverso quanto comunicato dalle comunità stesse (Salerno).

La Procura di Salerno suggerisce che siano i comuni a fornire l'aggiornamento concernente l'apertura o la chiusura di strutture di accoglienza per minori nel proprio territorio, nell'ambito degli incontri previsti dai piani di zona, considerando che, ex art. 19 della legge n. 328/2000, è prevista la partecipazione dei servizi della giustizia, oltre che quelli penitenziari, ai piani di zona.

Tipologia delle comunità per minori del territorio

Soltanto 6 procure sono in grado di specificare il numero e la tipologia di comunità presenti nel territorio. Di queste 6 procure, 5 sono quelle che ricevono i dati direttamente dalle regioni, secondo l'ultimo aggiornamento di cui alla tavola che segue.

Tavola 11. Tipologia comunità territoriali e numero

Procura c/o tribunale minorenni	Comunità alloggio	Idonee ad accogliere anche un genitore	Terapeutiche per minori	Strutture in autonomia/sperimentali	Ultimo aggiornamento
Bologna	33	43	8	104	2016
Brescia	94	19	3		-
Milano	279	48	12		2015
Reggio Calabria	19	2	1		2013
Torino	50	56	9 com. terap. minori e 17 com. psichiatriche	33	2016
Salerno	21	7	1	27	-

2.15 Procedure e strumenti per il controllo delle strutture

I quesiti cui si riferisce questo paragrafo mirano a esaminare gli strumenti e i metodi di lavoro delle procure per verificare le condizioni dei minori presenti nelle strutture, attraverso le relazioni semestrali e le ispezioni, e a conoscere le conseguenze delle inadempienze riscontrate nelle ispezioni.

Predisposizione di modelli standardizzati per le relazioni semestrali

La prevalenza delle procure (24 su 29) ha predisposto modelli standardizzati per la redazione delle relazioni semestrali delle comunità ex art. 9, comma 2 della legge n. 184/1983. Le altre cinque procure (Bari, Catanzaro, Messina, Perugia e Trento) hanno comunque fornito indicazioni alle comunità sui criteri da seguire nella redazione delle relazioni semestrali.

Tra le 24 procure che hanno predisposto modelli standardizzati per la redazione delle relazioni semestrali, tre (Brescia, Firenze e Torino) hanno concordato tali modelli con le rispettive regioni.

Figura 23. Esistono modelli standardizzati per la redazione delle relazioni semestrali? (percentuali su 29 TM)

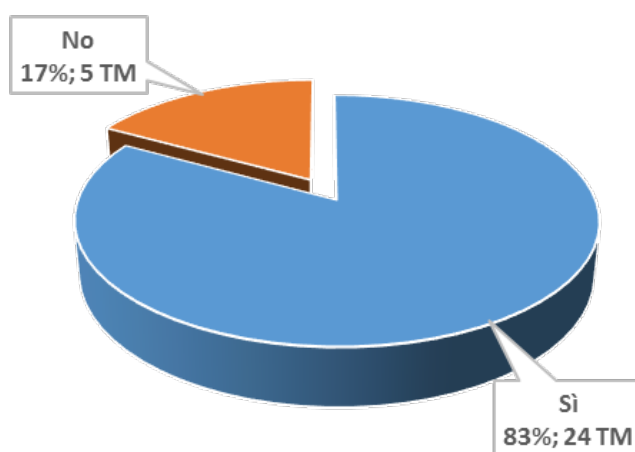
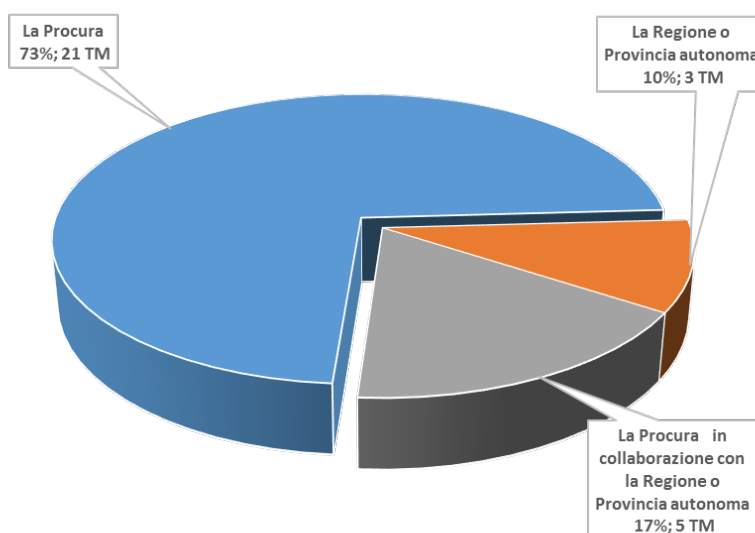


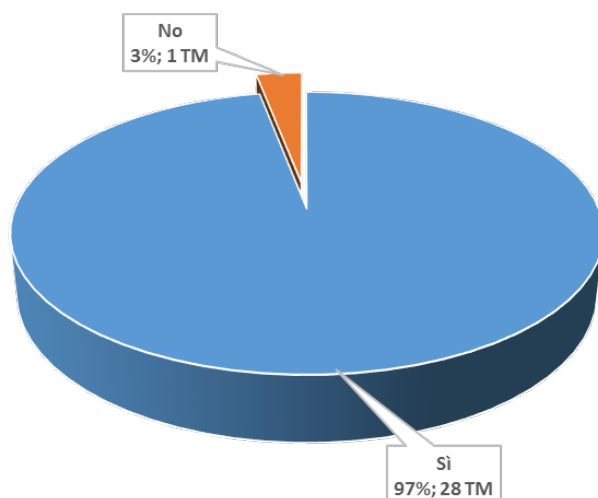
Figura 24. Chi ha predisposto tali modelli? (percentuali su 29 TM)



Adeguatezza delle relazioni semestrali

Per la quasi totalità delle procure le relazioni semestrali sono soddisfacenti. Ciò significa che le relazioni contengono gli elementi utili a valutare la partecipazione dei minori alle attività scolastiche, formative ed extra-scolastiche, ai rapporti con il gruppo dei pari e con le figure adulte. Soltanto la Procura di Cagliari segnala l'insufficienza delle informazioni contenute nelle relazioni semestrali.

Figura 25. Le relazioni semestrali contengono gli elementi utili per l'accertamento dello stato di abbandono?
(percentuali su 29 TM)

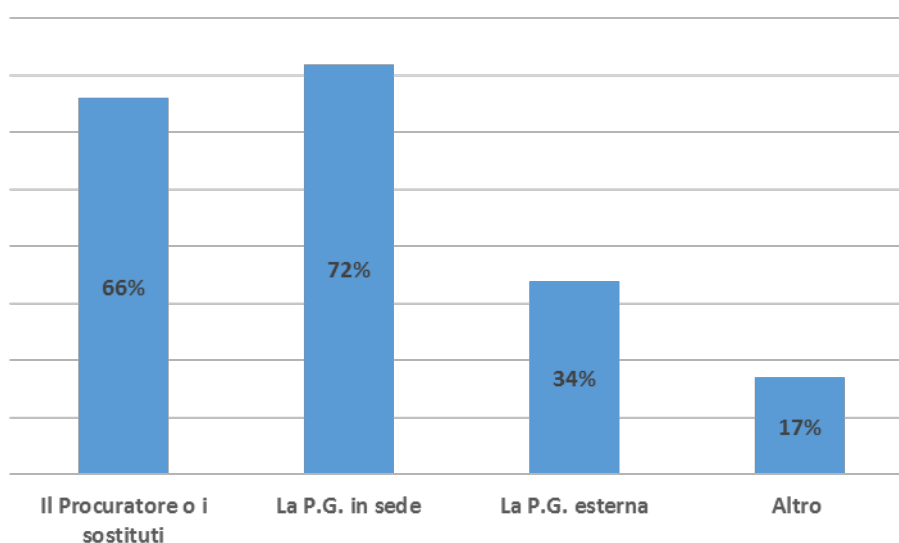


Soggetto che effettua le ispezioni nelle comunità

Nel descrivere le modalità con le quali le ispezioni sono effettuate, le procure hanno dato indicazioni a proposito dei soggetti che le effettuano, spesso alternativamente tra loro.

Premesso che si tratta spesso di modalità alternativamente utilizzate nella medesima procura, si rileva che in 19 procure le ispezioni vengono effettuate (anche) direttamente dai procuratori o da loro sostituti. In 21 procure viene delegata la polizia giudiziaria in sede e in 10 procure viene delegata la polizia giudiziaria esterna, come risulta dalla figura che segue.

Figura 26. Per quanto riguarda le ispezioni ai sensi dell'art. 9, comma 3, legge n. 184/1983, chi le effettua?
(risposta multipla):



Meritano attenzione i meccanismi alternativi adottati da alcune procure (di cui alla voce “altro”):

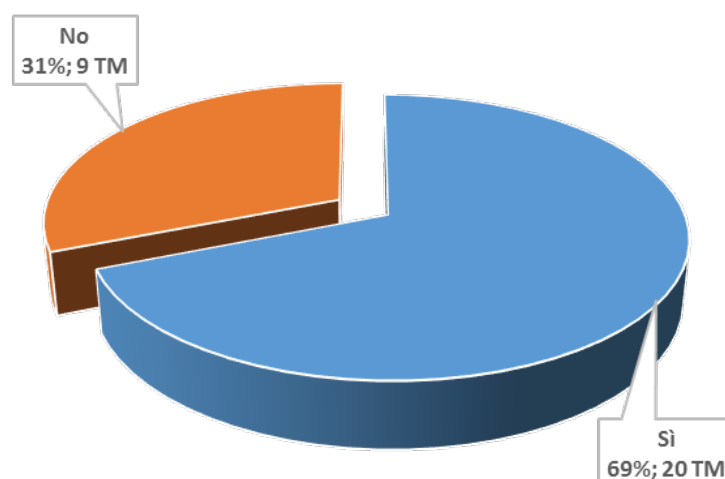
- la Procura di Bologna delega sempre a effettuare le ispezioni la polizia municipale;
- il Procuratore di Napoli partecipa alle ispezioni solo quando reputa necessaria la sua presenza ma, in via ordinaria, delega questo tipo di incombenze al nucleo di polizia locale distaccato presso la Procura;
- la Procura di Perugia delega la polizia giudiziaria e i servizi sociali territoriali;
- il Procuratore di Torino partecipa personalmente alle ispezioni con la polizia giudiziaria e i servizi sociali.

Programmazione delle ispezioni e ispezioni straordinarie

Su 29 procure, 20 definiscono un programma delle ispezioni, che si svolgono di norma ogni sei mesi, in base alle criticità rilevate dall’analisi delle schede di monitoraggio semestrale; nella programmazione si tiene conto dei limiti di risorse umane e strumentali a disposizione.

Altri criteri nella programmazione delle ispezioni riguardano: l’età dei minori, l’affollamento delle strutture, i tempi di permanenza dei minori e/o la presenza di minori stranieri nelle strutture.

Figura 27. Esiste una programmazione delle ispezioni? (percentuali su 29 TM)



Nel complesso risulta che tutte le procure hanno effettuato ispezioni nelle comunità come previsto dall’art. 9, comma 3, della legge n. 184/1983. Il numero delle ispezioni realizzate è proporzionale alla vastità del territorio di competenza; solo la Procura di Firenze comunica di non aver potuto effettuare ispezioni nel biennio considerato a causa delle gravi carenze di personale e di aver potuto riprendere la regolare attività ispettiva nel 2016. Nella tavola che segue sono indicate per fasce il numero delle ispezioni realizzate nel biennio considerato. 16 procure hanno effettuato oltre 20 ispezioni per ciascuna delle annualità in esame (Ancona, Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Catanzaro, L’Aquila, Lecce, Messina, Napoli, Palermo, Roma, Salerno, Sassari, Taranto e Torino).

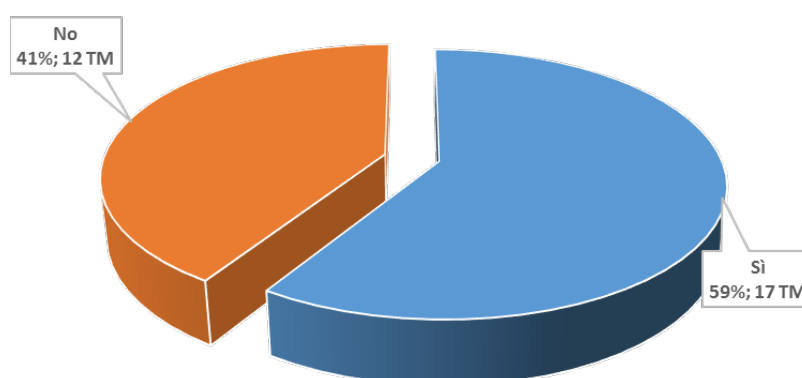
Tavola 12. Numero di ispezioni per procura (Biennio 2014-2015)

Ispezioni	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 5	Potenza, Reggio Calabria e Trento	Potenza, Reggio Calabria e Venezia
da 6 a 10	Bolzano, Brescia, Catanzaro, Milano e Trieste	Bolzano, Genova, Milano
da 11 a 20	Caltanissetta, Campobasso, Genova e Perugia	Brescia, Caltanissetta, Campobasso, Perugia e Trieste
oltre 20	Ancona, Bari, Bologna, Cagliari, Catania, L'Aquila, Lecce, Messina, Napoli, Palermo, Roma, Salerno, Sassari, Taranto, Torino	Ancona, Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Catanzaro, L'Aquila, Lecce, Messina, Napoli, Palermo, Roma, Salerno, Sassari, Taranto, Torino
nessuna	Firenze e Venezia	Firenze

Difficoltà riscontrate nelle ispezioni

A tale proposito, 17 procure segnalano di aver incontrato difficoltà nell'espletamento delle ispezioni.

Figura 28. Vi sono difficoltà o ostacoli da segnalare a proposito delle realizzazione delle ispezioni?
(percentuali su 29 TM)



Tra le procure che hanno segnalato difficoltà, 11 specificano le seguenti criticità:

- l'elevato numero di strutture (Napoli e Genova) e la vastità del territorio (Genova) rispetto alle risorse umane e strumentali disponibili;
- la grave carenza dell'organico dei magistrati, dal 30% al 50% in meno nell'ultimo triennio e l'assenza del Procuratore per un anno; le scarse risorse finanziarie destinate all'utilizzo delle autovetture di servizio (benzina e telepass) (Firenze);
- la particolare complessità delle verifiche nelle case-famiglia professionali e nelle comunità terapeutiche (Genova);
- la mancanza di specializzazione da parte della polizia giudiziaria (Milano);

- difficoltà di tipo amministrativo quale l'impossibilità di imputare al capitolo di spesa della giustizia l'indennità di missione relativa a questo tipo di attività alla sezione specializzata di polizia giudiziaria (ai sensi della circolare 1/2/2012 del Dipartimento Affari di Giustizia).

In questo panorama spicca il lavoro svolto dalla Procura di Catania, che ha effettuato 139 ispezioni nel 2014, 48 ispezioni nel 2015 e 73 ispezioni nel 2016. Le difficoltà segnalate dalla predetta procura scaturiscono dal gran numero di comunità presenti nel territorio (in ragione della quantità di minori stranieri non accompagnati che arrivano via mare), dal bisogno di non gravare eccessivamente la P.G. in sede, unica realmente specializzata nel settore, e dalla impossibilità di far ricorso alla P.G. territoriale, quotidianamente impegnata nel presidio di un territorio turbolento.

Proposte per migliorare le ispezioni

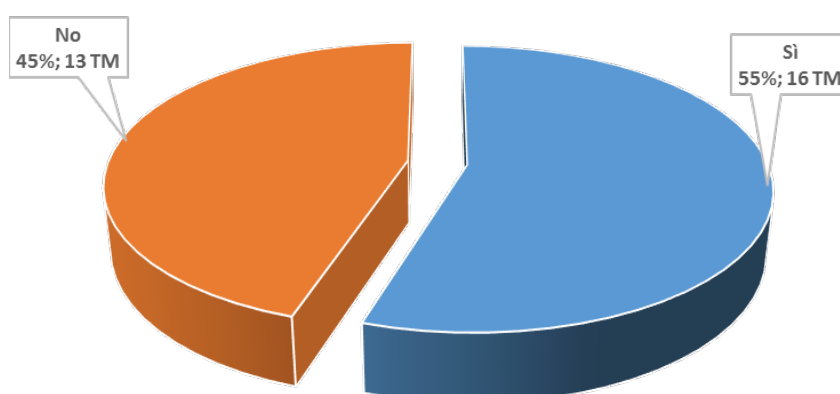
Le proposte formulate dalle procure per superare le difficoltà incontrate nella realizzazione delle ispezioni attengono principalmente all'organizzazione interna, al coordinamento con gli enti del territorio, alla formazione specifica. Più precisamente, le proposte delle procure sono:

- l'informatizzazione dei procedimenti civili, dei controlli sulle comunità e l'incrocio dei dati provenienti dai fascicoli civili con quelli risultanti dall'attività di controllo (Cagliari);
- il coordinamento tra le procure, i comuni e la regione in ordine alle rispettive competenze (Cagliari);
- la disponibilità di personale specializzato di supporto, quali assistenti sociali e educatori, nello svolgimento delle ispezioni (Milano).

Ispezioni straordinarie

Ben 16 procure segnalano di aver effettuato ispezioni straordinarie rispetto all'ordinaria programmazione:

Figura 29. Nel biennio 2014-2015, sono state effettuate ispezioni straordinarie rispetto alla programmazione?
(percentuali su 29 TM)



Verificandosi una delle seguenti ipotesi:

- esposti/informative di reato/segnalazioni di situazioni pregiudizievoli riguardanti i minori ospiti delle comunità (Salerno), quali maltrattamenti, abusi, violenze, cibo avariato, rinvenimento di sostanze stupefacenti (Lecce). Tali segnalazioni provenivano dagli organi preposti alla vigilanza, dagli ospiti stessi (Catania) o erano anonime (Potenza);
- segnalazioni relative a malfunzionamenti e a carenze di tipo educativo;
- omesso invio nei termini previsti delle relazioni semestrali ex art. 9 legge n. 184/1983 (Salerno);
- segnalazione di nuove strutture;
- necessità di verificare il superamento di criticità rilevate in precedenti ispezioni (Sassari);
- strutture per adulti che ospitano minori stranieri non accompagnati (in assenza di strutture specifiche per minori) a seguito di segnalazione di reati commessi nei loro confronti (Cagliari);
- strutture per minori stranieri non accompagnati ancora non autorizzate ma attivate in situazioni di grave emergenza.

Durante le ispezioni straordinarie portate a termine dalle 16 procure, sono state riscontrate le seguenti situazioni:

- inadeguatezza a livello strutturale e mancanza o insufficienza dei requisiti igienico-sanitari e/o amministrativi (L'Aquila, Napoli, Reggio Calabria, Taranto);
- carenza e/o inadeguatezza di personale educativo, del personale di sorveglianza o del responsabile della comunità (Bari, Milano, Potenza, Taranto);
- sospetti maltrattamenti e segnalazioni di reato (Bologna);
- irregolarità e inadempienze in merito agli standard minimi di accoglienza, ad esempio il superamento della capienza massima prevista (Catania, Napoli, Taranto).

Iniziative assunte a seguito delle ispezioni

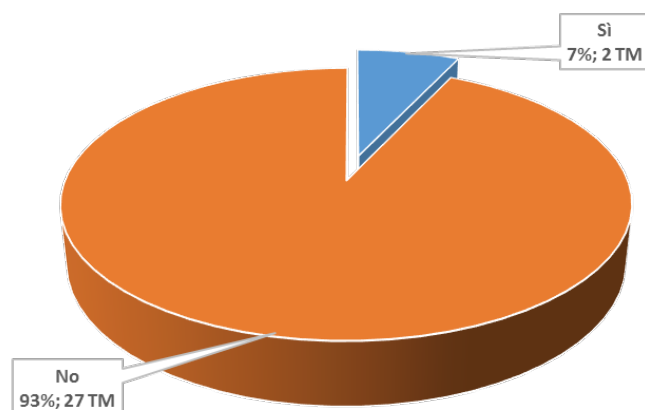
Accertate con le ispezioni gravi criticità, le procure hanno intrapreso le seguenti iniziative:

- trasferimento di minori in altre strutture (Napoli, Torino, Cagliari, Perugia e Taranto);
- avvio di procedimenti amministrativi per la chiusura delle strutture di accoglienza (Bari, Bologna, Caltanissetta, Lecce, Napoli e Reggio Calabria, Salerno e Torino);
- avvio di procedimenti penali nei confronti dei responsabili e/o degli operatori delle strutture di accoglienza (Genova, Napoli, Taranto e Torino).

Coordinamento con le commissioni di vigilanza delle Asl

Sono state evidenziate solo due esperienze di coordinamento con le commissioni di vigilanza delle Asl per la realizzazione dei controlli sulle comunità: la Procura di Torino ha stipulato nel febbraio 2016 una convenzione con la Regione Piemonte che prevede l'istituzione di un tavolo permanente con tutte le commissioni di vigilanza, e la Procura di Caltanissetta ha emanato apposite linee guida. Nelle altre realtà territoriali non esistono ancora strumenti di raccordo tra procure e commissioni di vigilanza, come si evince dalla figura che segue.

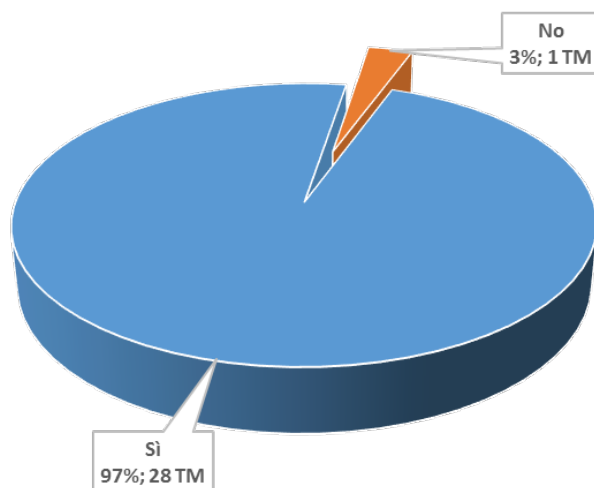
Figura 30. Esiste un coordinamento tra la procura e le commissioni di vigilanza delle ASL a proposito dei controlli sulle Comunità? (percentuali su 29 TM)



Attività istruttoria delle procure svolta a seguito delle segnalazioni di abbandono o di disagio di minori

Su 29 procure, 28 dichiarano di svolgere attività istruttorie prodromiche alla presentazione del ricorso ex art. 10 comma 2 della legge n. 184/1983. L'attività istruttoria prodromica all'iniziativa viene svolta anche in caso di segnalazioni di mero disagio, e non solo nei casi di segnalazione di abbandono.

Figura 31. La procura svolge attività istruttorie prodromiche alla presentazione del ricorso anche rispetto a segnalazioni non di abbandono, bensì di mero disagio? (percentuali su 29 TM)



Le procure svolgono le seguenti attività istruttorie prima della presentazione del ricorso al tribunale:

- nel caso in cui la segnalazione contenga ipotesi di reato, la procura per i minorenni si coordina con la procura ordinaria che indaga sul reato e con il tribunale per i minorenni;
- avvio delle inchieste socio-familiari da parte dei servizi sociali territoriali (Venezia, Torino, Trento, Sassari, Roma, Potenza, Bari, Bologna, Taranto, Trento, Catania,

- Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catanzaro, Firenze, l'Aquila, Lecce, Milano, Napoli);
- assunzione di informazioni da parte della polizia giudiziaria, delle forze dell'ordine, dei servizi specializzati, ecc. (Cagliari, Bari, Bologna, Catania, Catanzaro, Firenze, Milano);
 - verifica dei rapporti con i genitori e della risposta ai programmi di sostegno, nonché verifica della disponibilità di altri familiari (Perugia, Palermo);
 - studio e analisi, in lettura congiunta, dei verbali delle ispezioni e delle relazioni semestrali inviate dalle comunità, nonché del programma elaborato in collaborazione con il servizio sociale competente, dei rapporti con la famiglia di origine, dei tempi di permanenza nelle comunità, della frequenza delle visite che i minori ricevono dai parenti (se esistenti), dei periodi trascorsi dal minore fuori della struttura (Ancona, Salerno);
 - la Procura di Salerno segnala di utilizzare modelli in formato *excel* che raccolgono le informazioni relative agli anni di permanenza in struttura, le visite ricevute, i periodi trascorsi dal minore fuori della struttura e il programma elaborato in collaborazione con il servizio sociale competente. Inoltre, ove si tratti di minori provenienti da comuni facenti parte di un altro distretto, la procura invia la scheda alla procura competente per gli approfondimenti del caso;
 - la Procura di Genova segnala che non vengono chiuse procedure se il minore resta collocato in comunità senza un progetto avente carattere di stabilità.

Istruttorie archiviate

È stato richiesto alle procure di indicare in quale percentuale, rispetto al totale delle segnalazioni ricevute nel biennio 2014-2015, hanno proceduto all'archiviazione all'esito delle attività istruttorie. Tali percentuali sono rappresentate nella tavola che segue.

Tavola 13. Istruttorie archiviate

Fasce percentuali di archiviazione	Anno 2014	Anno 2015
da 1 a 20%	Bolzano, Caltanissetta, Campobasso, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Sassari.	Bolzano, Caltanissetta, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Sassari.
da 21 a 40%	Ancona, Bari, Cagliari, Firenze, Lecce, Taranto e Trieste.	Ancona, Bari, Bologna, Brescia, Cagliari, Campobasso, Firenze, Lecce, Taranto, Trieste.
da 41 a 60 %	Bologna, Brescia, Genova, L'Aquila, Milano e Napoli.	Genova, L'Aquila, Milano, Trento.
da 61 a 80 %	Torino, Trento, Catania, Venezia.	Catania, Napoli, Torino, Venezia.
da 80 a 100 %	Salerno.	Salerno.

Parte terza. Quadro riepilogativo - Biennio 2014-2015

Le risposte fornite dai tribunali per i minorenni e dalle procure minorili ai questionari predisposti da questo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità offrono un quadro esauriente dell'applicazione della legge n. 184/1983. Qui di seguito si espongono alcune considerazioni riassuntive.

2.16 Tribunali per i minorenni

Affidamento

Le risposte pervenute riferite al biennio 2014-2015 offrono un quadro chiaro e soddisfacente delle procedure applicate da tutti i 29 tribunali nel caso in cui si renda necessario allontanare un minore dalla propria famiglia. In tali circostanze, oltre a essere privilegiata la scelta del collocamento del minore nella famiglia allargata o comunque in un contesto familiare e, solo quale ultima *ratio*, in una casa famiglia, la scelta del tipo di collocamento viene effettuata direttamente dal tribunale. Gli affidamenti familiari oltre i 24 mesi e gli affidamenti etero-familiari *sine die* sono rari e residuali e, comunque, le ragioni sono sempre riconducibili all'interesse del minore. Più frequenti i collocamenti al di fuori del distretto di competenza, a causa della carenza o inadeguatezza delle risorse presenti nel territorio: si tratta di una criticità diffusa su tutto il territorio nazionale, che dovrebbe essere oggetto di seria riflessione.

Le relazioni semestrali redatte dai servizi territoriali nelle situazioni di allontanamento dalla famiglia sono un elemento imprescindibile di valutazione da parte del giudice per decidere i successivi interventi a tutela del minore. Purtroppo, per 17 tribunali su 29, le relazioni sono insoddisfacenti, non contenendo le informazioni necessarie. Ciò rappresenta indubbiamente una criticità. A tal proposito sarebbe necessario elaborare delle linee guida, modelli e strumenti omogenei che possano orientare tutti i territori nella formulazione delle relazioni semestrali recependo, valorizzando e diffondendo le buone prassi già esistenti.

Abbinamento minore-famiglia

Nell'adozione nazionale, l'abbinamento minore-famiglia è deciso dai tribunali utilizzando elementi oggettivi, quali l'ordine cronologico di presentazione della domanda di adozione, la differenza di età tra il minore e la coppia, la distanza tra la residenza della coppia e la struttura dove è ospitato il minore o il suo luogo di nascita, ecc., ed elementi qualitativi che vengono valutati collegialmente. Nell'abbinamento c.d. a rischio giuridico, cui ricorre la quasi totalità dei tribunali nelle situazioni in cui è urgente assicurare al minore un collocamento in famiglia anche se lo stato di abbandono non è ancora diventato definitivo, la scelta della famiglia generalmente avviene dopo aver accertato la capacità di tenuta della coppia, sia sotto il profilo psicologico che organizzativo. L'affidamento a rischio giuridico infatti richiede non solo la capacità di sostenere l'ansia di un'incertezza sull'esito del procedimento, che potrebbe protrarsi anche a lungo ma richiede, altresì, la capacità di aiutare il minore a riavvicinarsi alla sua famiglia di origine, ove la procedura di adottabilità si concludesse con una decisione in tal senso.

Tutti i tribunali confermano di aver sempre preso in considerazione le domande di adozione presentate dagli affidatari del minore, anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 173/2015. Il principio della "continuità affettiva" non è dunque una novità, sebbene, dai dati pervenuti, risulti piuttosto esiguo il numero delle famiglie affidatarie che si candidano per l'adozione del minore loro affidato (esclusi ovviamente i casi di affidamento a rischio giuridico, in cui la famiglia viene individuata tra quelle che hanno già presentato la disponibilità all'adozione nazionale). I tribunali hanno dato atto di casi in cui la famiglia affidataria non ha espresso l'intenzione di adottare il minore affidato che, pertanto, è stato dato in adozione ad altre coppie (14 tribunali nell'anno 2014 e 10 tribunali nell'anno 2015). Nel caso in cui un minore sia stato adottato da una famiglia diversa da

quella affidataria, anche prima dell'entrata in vigore della legge n. 173/2015 è stato assicurato il mantenimento delle relazioni affettive, se ritenuto nell'interesse del minore.

Difficoltà nell'affidamento pre-adoattivo

Nel complesso, numerosi tribunali segnalano di aver dovuto effettuare interventi nel corso dell'anno di affidamento preadoattivo, soprattutto a causa di difficoltà dei genitori adottivi a integrare il minore adottando. Un'articolata rete di supporto viene indicata come strumento indispensabile per far fronte a tali criticità. Molto rari sono stati i casi di proroga o di interruzione dell'affidamento preadoattivo nel biennio in esame.

Sentenza di adozione ex art. 25 della legge n.184/1983

Nel calcolare la durata dell'anno di affidamento preadoattivo, la maggior parte dei tribunali considera anche il periodo di affidamento a rischio giuridico.

Sostegno ai genitori adottivi

In molti distretti sono attivi programmi di sostegno post-adoattivo, sia per l'adozione internazionale (19 tribunali), sia per quella nazionale (15 tribunali). I programmi di sostegno vengono realizzati dai consultori familiari e dai servizi socio-sanitari del territorio. I tribunali non hanno segnalato di aver contezza dell'erogazione dei benefici previsti dall'art. 6, comma 8, legge n.184/1983, a favore dei minori adottati di età superiore ai 12 anni o con *handicap* accertato; risulta invece l'usufruzione dei benefici previsti dalla legge n.104/1992.

Adozioni interrotte

L'allontanamento del minore dalla famiglia dopo il perfezionamento dell'adozione è un fenomeno generalmente molto circoscritto. I tribunali tuttavia segnalano un numero maggiore di interruzioni nell'adozione intenzionale, rispetto a quella nazionale. Tra le ragioni che più frequentemente determinano l'allontanamento è segnalata la difficoltà della coppia adottiva di comprendere e gestire i ragazzi in età adolescenziale.

Dopo l'interruzione dell'adozione, è possibile l'apertura di una nuova procedura di adottabilità ma, alla luce delle risposte dei tribunali, non sembrerebbe che questa soluzione sia adottata in tutti i casi: se infatti la ragione del fallimento è la difficoltà di gestione del minore in età adolescenziale, questa situazione può rendere particolarmente difficile e improduttivo ripercorrere la strada dell'adottabilità. Peraltro, con una significativa frequenza vengono mantenuti rapporti tra il minore e la famiglia adottiva, anche dopo l'allontanamento.

Le principali misure che i tribunali individuano per prevenire i fallimenti adottivi sono: fornire un supporto all'organizzazione familiare, favorire la partecipazione delle coppie a gruppi di auto-mutuo-aiuto, implementare la formazione degli operatori, fornire uno specifico sostegno post-adoattivo ai minori adottati in età adolescenziale.

Adozioni in casi particolari

Nell'ambito dell'applicazione dell'art. 44 della legge n. 184/1983 (c.d. adozioni in casi particolari) è possibile l'adozione da parte delle persone singole, nelle ipotesi specificate dalla norma citata, che in particolare valorizza i rapporti affettivi pregressi esistenti tra il minore e l'aspirante all'adozione. Il numero di domande di adozione presentate da persone singole risulta tuttavia esiguo: in termini percentuali va dall'1% al 20% dei casi in entrambe le annualità. Solo il Tribunale di Milano segnala una percentuale di adottanti single più elevata, dal 41% al 60% nell'anno 2015.

È stato poi indagato se l'adozione in casi particolari viene concessa non solo al coniuge del genitore biologico del minore, ma altresì al convivente: è risultato che 7 tribunali accolgono simili domande di adozione ex art. 44 della legge 184/1983 nell'ambito delle unioni etero-sessuali. Quanto

alle unioni omosessuali, è stata segnalata l'adozione a favore del convivente dello stesso sesso del genitore biologico ex art. 44, comma 1, lettera d) da parte dei Tribunali di Roma e Sassari.

Ascolto del minore

Dopo l'entrata in vigore del Dlgs. n. 154/2013 e in particolare dell'introduzione nel codice civile dell'art. 336-bis, tredici tribunali segnalano di aver modificato le modalità operative relative all'ascolto del minore; viene dato rilievo sia alla preparazione del minore, sia alla corretta informazione di tutte le figure coinvolte nel procedimento. Due tribunali utilizzano per l'ascolto del minore l'audio-video registrazione e quattro tribunali si avvalgono dell'ausilio di giudici onorari con formazione psicologica per impostare, valutare e realizzare l'ascolto del minore.

Informazioni sui genitori biologici

Particolare attenzione è stata data, nella rilevazione, alla materia relativa al c.d. accesso alle origini, rispetto alla quale la legge n. 149/2001 ha profondamente modificato la legge n. 184/1983.

Gli adottati che chiedono di conoscere l'identità dei genitori biologici sono prevalentemente persone che hanno compiuto i 25 anni d'età. Tutti i tribunali si sono dotati di specifiche prassi affinché, come vuole la norma, l'accesso alle informazioni non rechi turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente.

È stato oggetto di indagine anche l'accesso alle origini da parte delle persone adottate nate da madre che non abbia voluto essere nominata. Sono emersi due fronti interpretativi opposti della norma all'esito dell'intervento della Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 278/2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 7, dell'art. 28 della legge n. 184/1983 (così come sostituito nel 2003 dall'art. 177, comma 2, del Codice in materia di protezione dei dati personali), nella parte in cui non prevede la possibilità per il giudice di interpellare la madre che abbia dichiarato di non voler essere nominata, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione. In tali circostanze, alcuni tribunali respingono le richieste di accesso alle informazioni sulle origini nei casi in cui la madre biologica aveva espresso la volontà di non essere nominata ai sensi dell'art. 28 della legge n. 184/1983. Altri tribunali concedono l'accesso alle origini, valutando di caso in caso se convocare la madre e chiederle di confermare o ritirare la propria volontà di non essere nominata. La recente sentenza delle Sezioni Unite n. 1946 del 25 gennaio 2017 della Corte di Cassazione ha posto fine al dilemma, indicando come corretta la seconda interpretazione.

Collaborazione interistituzionale

In molti distretti (18 su 29) i tribunali hanno stipulato protocolli d'intesa con enti pubblici territoriali in materia di adozione e affidamento. Tali protocolli mirano a migliorare la collaborazione e spaziano dalla valutazione delle coppie aspiranti all'affidamento o all'adozione, alla definizione delle comunicazioni tra tribunali e servizi e ai percorsi di sostegno post-adoztivo al nucleo familiare.

Un numero consistente di tribunali (15) ritiene vada anche potenziata la collaborazione con gli enti autorizzati per l'adozione internazionale.

Banca dati adozione

Allo stato, molti tribunali ritengono che il funzionamento della Banca dati adozioni, prevista dall'art. 40 della legge n. 149/2001, debba essere migliorato, in modo tale da realizzare lo scopo di facilitare la ricerca del miglior abbinamento possibile a favore del minore in stato di abbandono. Per molti tribunali, va ricordato, la completa informatizzazione – necessaria per rendere operativa la BDA nelle sedi giudiziarie – è avvenuta solo nella seconda metà del 2016.

Proposte operative

I tribunali hanno svolto alcune interessanti proposte mirate al miglior funzionamento degli istituti dell'affidamento e dell'adozione. Tra le proposte si segnalano le seguenti:

- l’istituzione di centri diurni e di educativa domiciliare per incentivare l’affido familiare;
- la previsione di soluzioni operative che tutelino i dati anagrafici del minore in affidamento a rischio giuridico e durante l’affidamento preadottivo;
- la possibilità che il tutore chieda la rettifica provvisoria dei dati anagrafici al tribunale per i minorenni;
- la previsione di soluzioni operative per l’individuazione dei difensori d’ufficio del minore e dei genitori e per la loro partecipazione agli accertamenti socio-sanitari;
- percorsi di aggiornamento professionale per magistrati, avvocati e operatori sociali.

2.17 Procure presso i tribunali per i minorenni

Mappatura delle comunità per minori del territorio e collocamento in istituto

Ai sensi dell’art. 9, comma 2, della legge n. 184/1983, gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare sono tenuti a trasmettere semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede, l’elenco di tutti i minori collocati presso di loro con l’indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Questa previsione dovrebbe dunque consentire alle procure di avere un quadro completo e aggiornato circa il fenomeno del collocamento di minori in strutture.

La quasi totalità delle procure segnala tuttavia di non ricevere da fonti ufficiali l’elenco delle strutture. Solo cinque procure ricevono gli elenchi dalle rispettive regioni. Le altre procure reperiscono i dati autonomamente, ad esempio tramite comunicazioni da parte dei comuni, oppure attraverso la partecipazione alla rete dei servizi sociali, o anche consultando siti internet. In assenza di strumenti informativi ufficiali e dovendo ricorrere a questi metodi empirici, resta difficile per le procure individuare le tipologie di comunità e assicurare la completezza delle verifiche.

A distanza di circa dieci anni dal termine previsto dall’art. 2, comma 4, della legge n. 184/1983 (introdotto dalla legge 149/2001), il collocamento di minori in istituto è stato superato in quasi tutto il territorio italiano. È stato peraltro segnalato che in alcune aree esistono numeri significativi di comunità che non rispettano i requisiti minimi strutturali e organizzativi (con particolare riguardo al numero di ospiti) stabiliti dal decreto ministeriale n. 308/2001 o che si è costretti a ricorrere a collocamenti fuori distretto per mancanza di strutture nel territorio di competenza.

Adeguatezza delle relazioni semestrali

Nella maggior parte delle realtà territoriali, le relazioni semestrali sono redatte secondo modelli standardizzati predisposti dalle stesse procure o concordati con le regioni.

La maggior parte delle procure si ritiene soddisfatta della qualità delle relazioni semestrali.

Procedure e strumenti per il controllo delle strutture

Le ispezioni nelle strutture sono effettuate periodicamente dai procuratori o da loro sostituti, dalla polizia giudiziaria in sede o esterna oppure dalla polizia locale. Molte procure lamentano la scarsità di risorse (strumentali e di personale) per poter svolgere le ispezioni nelle strutture d’accoglienza, così come previsto dal comma 3 dell’art. 9 della legge n. 184/1983. Soprattutto significativa è l’assenza di risorse umane, anche in rapporto al gran numero di comunità esistenti sul territorio o alla vastità del territorio di competenza.

È altresì infrequente il coordinamento dell’attività ispettiva delle procure con quello delle commissioni di vigilanza delle Asl. Sono state evidenziate due esperienze di coordinamento delle procure con le commissioni di vigilanza delle Asl per la realizzazione dei controlli sulle comunità, in

un caso attraverso l'istituzione di un tavolo permanente, nell'altro attraverso l'emanazione di apposite di linee guida.

Ispezioni ordinarie e straordinarie

Tutte le procure effettuano una programmazione ordinaria delle ispezioni nelle strutture esistenti sul territorio, ma svolgono anche ispezioni straordinarie in caso di segnalazioni di malfunzionamenti e di notizie di reato, oppure in caso di inadempienza da parte delle comunità circa l'invio delle relazioni semestrali, o ancora per verificare la soluzione adottata per superare le criticità riscontrate nelle ispezioni ordinarie.

Eventualmente accertate criticità di rilievo, le procure hanno proceduto a disporre il trasferimento dei minori in altre strutture, ad avviare procedimenti amministrativi mirati alla chiusura delle strutture o procedimenti penali nei confronti dei responsabili e degli operatori delle comunità.

Attività istruttoria svolta a seguito di segnalazione di abbandono o di disagio

La quasi totalità delle procure svolge attività istruttorie sulle segnalazioni relative all'eventuale stato di abbandono di minori o anche a situazioni di disagio, prima di assumere l'iniziativa per l'apertura dei relativi procedimenti avanti i tribunali per i minorenni. Questa attività preliminare comporta un abbattimento - in molte situazioni anche molto consistente - del numero delle procedure attivate rispetto alle segnalazioni ricevute.

2.18 Proposte legislative

Numerosi uffici giudiziari hanno formulato proposte per superare alcune criticità e consentire di garantire la migliore tutela del minore. Tra queste si segnalano:

- la riduzione dei tempi della procedura per l'accertamento dello stato di abbandono, con particolare riferimento alle fasi avanti la corte d'appello e la corte di cassazione, limitandone le ipotesi;
- la revisione della legittimazione rispetto all'iniziativa per la procedura di adottabilità, ora riservata al pubblico ministero, in un regime di discrezionalità senza controllo né correttivi;
- la revisione degli effetti giuridici dell'adozione c.d. in casi particolari (art. 44 e seguenti della legge n. 184/1983), al fine di completare l'unicità dello stato di figlio alla luce del principio cardine della riforma del diritto di famiglia ex legge n. 219/2012;
- riportare al tribunale per i minorenni la competenza ex art. 250, quinto comma, cod. civ. ad autorizzare il minore infrasedicenne a riconoscere il proprio figlio, stante la necessità di coordinamento con le procedure fondate sulla valutazione e tutela dell'interesse di entrambi i minori (genitore e figlio) ai sensi della legge n. 184/1983;
- l'obbligatorietà dei percorsi di sostegno post-adottivo, attualmente condizionati dal consenso dei genitori adottivi.

2.19 Proposte organizzative

Dal quadro riepilogativo di cui sopra emerge chiaramente l'esigenza di una governance tra Stato, regioni ed enti locali in ordine alle rispettive competenze che è possibile attuare migliorando:

- il **coordinamento nazionale** attraverso:
 1. la valorizzazione, la diffusione e l'analisi delle buone prassi relative all'attività dei tribunali per i minorenni e delle procure minorili;
 2. l'elaborazione di linee guida, modelli e strumenti omogenei a cura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità;

- il **coordinamento locale** attraverso:
 1. la partecipazione dell'autorità giudiziaria minorile ai “piani di zona”, come recita l'art.19, c.1, punto e), della legge n.328/00;
 2. la stipula di protocolli d'intesa tra soggetti istituzionali locali per mettere a sistema le risorse e pianificare gli interventi da porre in essere.

Legge 7 aprile 2017, n.47 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”

L'approvazione della legge 7 aprile 2017, n. 47 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati” è un importante passo avanti in una materia delicata come la tutela dei minori stranieri non accompagnati. Nel testo, approvato il 29 marzo 2017, sono state apportate modifiche alla legge n. 184/1983 che riguardano: l'affidamento familiare, il diritto all'informazione nell'ambito dell'assistenza legale, il divieto di espulsione. L'attuale quadro normativo apre nuovi scenari di tutela in favore dei minori stranieri non accompagnati, che saranno attentamente monitorati e di cui si riferirà nella prossima relazione.

Allegati. I questionari

QUESTIONARIO TRIBUNALE PER I MINORENNI

INTERVISTA AL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI			
.....			
EX LEGE 149/2001- Biennio 2014/2015			
A AFFIDAMENTO FAMILIARE EX ART. 4 LEGGE 184/83 COME MODIFICATA DALLA LEGGE 149/01			
1	Allorché codesto TM decide l'allontanamento di un minore dalla famiglia, individua specificamente il tipo di collocazione attesa (affidamento nell'ambito della famiglia allargata, affidamento etero-familiare, inserimento in struttura)?	☐ sì, sempre ☐ spesso ☐ raramente ☐ mai, il tipo di collocazione viene individuata dai Servizi Territoriali	
2	Codesto TM ha emesso provvedimenti per il collocamento di minori in affidamento etero-familiare o in strutture di accoglienza fuori distretto ?	☐ SI	☐ NO
3	Se sì, per quanti casi codesto TM ha fatto ricorso a strutture/famiglie site in altri distretti ?	anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 5	☐ da 1 a 5
		☐ da 6 a 10	☐ da 6 a 11
		☐ da 11 a 20	☐ da 11 a 20
		☐ oltre 20	☐ oltre 20
		indicare il numero	
4	Se possibile, indichi i motivi che hanno determinato tali collocamenti in altri distretti	☐ assenza famiglie / strutture disponibili ☐ inadeguatezza famiglie / strutture ☐ interesse del minore ☐ Altro (precisare)	
5	Se possibile, indichi le modalità di reperimento di tali risorse	☐ Accordi inter-istituzionali a livello regionale e inter-regionale ☐ accordi con l'Ente locale ☐ banca dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ☐ Altro (precisare)	
6	Relativamente ai minori in affidamento etero-familiare ex art. 4 comma 2 della legge 184/83 come modificata dalla legge 149/01, 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 ?	☐ SI	☐ NO
7	Con quale frequenza è stata disposta nel biennio 2014-2015 la proroga dell'affidamento oltre i ventiquattro mesi, ai sensi dell'art. 4, comma 4 della legge 184/83 come modificata dalla legge 149/01 ?	☐ spesso ☐ raramente ☐ mai	

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

8	Quali motivi determinano solitamente la proroga dell'affidamento?	☐	necessità di completare i percorsi in itinere disposti dal T.M.
		☐	persistenza del disagio familiare
		☐	richiesta del minore, capace di discernimento, di restare presso la famiglia affidataria
		☐	richiesta della famiglia biologica
		☐	Altro (precisare)
9	Codesto T.M. dispone affidamenti etero-familiari sine die?	☐	SI ☐ NO
10	Se sì, in quali casi?	☐	Impossibilità di sanare le difficoltà della famiglia biologica
		☐	richiesta del minore, capace di discernimento, di restare presso la famiglia affidataria
		☐	richiesta della famiglia biologica
		☐	Altro (precisare)
B	ABBINAMENTO		
11	Codesto TM ha elaborato prassi specifiche per individuare l'abbinamento più adeguato alle caratteristiche e ai bisogni dei minori adottabili?	☐	SI ☐ NO
12	Breve descrizione.		TESTO LIBERO
13	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 ?	☐	Rapporti con Enti locali
		☐	Rapporti inter-istituzionali (enti locali)
		☐	Rapporti inter-istituzionali (enti locali fuori regione)
		☐	Associazioni di volontariato
		☐	Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali
14	Quante dichiarazioni di disponibilità all'adozione nazionale da parte di persone singole sono state presentate a codesto TM nel biennio in considerazione ?	anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 5	☐ da 1 a 5
		☐ da 6 a 10	☐ da 6 a 10
		☐ da 11 a 20	☐ da 11 a 20
		☐ oltre 20	☐ oltre 20
		indicare il numero	indicare il numero
15	Codesto TM ha elaborato criteri/prassi rispetto ai casi in cui disporre l'affidamento "a rischio giuridico" ?	☐	SI ☐ NO
16	Breve descrizione.		TESTO LIBERO
17	Nella ricerca della famiglia per un affidamento a rischio giuridico o preadottivo, in quali situazioni si incontrano maggiori difficoltà:	☐	problemi relativi alla salute fisica
		☐	problemi relativi alla salute psichica
		☐	disturbi comportamentali
		☐	numero di fratelli
		☐	altro (precisare)
18	Nel caso di declaratoria di adottabilità di un minore già in affidamento etero-familiare, codesto T.M. era solito prendere in considerazione la domanda di disponibilità all'adozione degli affidatari anche prima dell'entrata in vigore della legge n.173/15 ?	☐	SI ☐ NO

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

19	Nelle ipotesi in cui l'affidamento etero-familiare sia venuto meno a seguito dell'adozione del minore da parte di un'altra famiglia, è stato tutelato il mantenimento delle positive relazioni socio-affettive con la famiglia ex affidataria ?	☐	SI	☐	NO
20	In caso negativo, per quali motivazioni ?	☐	richiesta del minore, capace di discernimento		
		☐	richiesta della famiglia biologica		
		☐	richiesta della famiglia affidataria		
		☐	richiesta della famiglia adottante		
		☐	altro (precisare)		
21	Dopo l'entrata in vigore della legge n.173/15, quante domande di adozione sono state presentate dagli affidatari ai sensi della citata legge e quante sono state accolte ?		anno 2015 - Domande presentate		anno 2015 Domande accolte
		☐	da 1 a 5	☐	da 1 a 5
		☐	da 6 a 10	☐	da 6 a 10
		☐	da 11 a 20	☐	da 11 a 20
		☐	oltre 20	☐	oltre 20
			indicare il numero		indicare il numero
C	DIFFICOLTA' NELL'AFFIDAMENTO PREADOTTIVO				
22	Nel periodo in considerazione (2014-2015) codesto T.M. ha affrontato casi di accertate difficoltà nell'affidamento preadottivo, tali da richiedere la convocazione degli affidatari e del minore ai sensi dell'art.22 della legge 184/84 come modificata dalla legge 149/01 ?	☐	SI	☐	NO
23	Fornire una breve descrizione dei motivi per i quali è stata necessaria la convocazione.	☐	difficoltà degli affidatari ad integrare il minore nella famiglia		
		☐	modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari		
		☐	modifica delle condizioni di salute degli affidatari		
		☐	modifica dell'ambiente familiare degli affidatari		
		☐	richiesta del minore, capace di discernimento		
		☐	altro (precisare)		
24	Dopo la convocazione, è stato necessario predisporre interventi di particolare sostegno alla famiglia ?	☐	psicologo		
		☐	Serv. locali / consultorio		
		☐	mediazione familiare / culturale		
		☐	previdenze ex art. 6 comma 8 legge 184/83 come modificata dalla legge 149/01		
		☐	altro (precisare)		
		☐	no (breve motivazione)		
25	In quanti casi è stata disposta una proroga dell'affidamento preadottivo ?		anno 2014		anno 2015
		☐	da 1 a 5	☐	da 1 a 5
		☐	da 6 a 10	☐	da 6 a 10
		☐	da 11 a 30	☐	da 11 a 30
		☐	oltre 20	☐	oltre 20
			indicare il numero		indicare il numero

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

26	In quanti casi è stato necessario interrompere l'affidamento preadottivo in corso ?	anno 2014	anno 2015
	☐ da 1 a 5	☐ da 1 a 5	
	☐ da 6 a 10	☐ da 6 a 10	
	☐ da 11 a 30	☐ da 11 a 30	
	☐ oltre 20	☐ oltre 20	
		indicare il numero	indicare il numero
27	Quali ne sono state le ragioni specifiche ?	☐ difficoltà degli affidatari ad integrare il minore nella famiglia ☐ modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari ☐ modifica delle condizioni di salute degli affidatari ☐ modifica dell'ambiente familiare degli affidatari ☐ richiesta del minore, capace di discernimento ☐ altro (precisare)	
D	<u>SENTENZA DI ADOZIONE ex art. 25 legge 184/83 come modificata dalla legge 149/01</u>		
28	Nel calcolare il decorso di un anno di affidamento, allo scadere del quale pronunciare la sentenza di adozione, codesto TM tiene conto anche dell'eventuale periodo di affidamento a rischio giuridico ?	☐ SI	☐ NO
E	<u>SOSTEGNO AI GENITORI ADOTTIVI</u>		
29	Nel distretto di competenza esistono programmi volti al sostegno delle coppie dopo l'adozione nazionale ?	☐ SI	☐ NO
30	Nel distretto di competenza esistono programmi volti al sostegno delle coppie dopo l'adozione internazionale ?	☐ SI	☐ NO
31	Se SI, farne una breve descrizione	TESTO LIBERO	
32	Nel distretto di competenza, è stata data applicazione all'art. 6 comma 8, della legge 184/1983 così come modificata dalla legge 149/01 a proposito delle misure di carattere economico delle adozioni di minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104 ?	☐ SI	☐ NO
33	Se SI, come ?	☐ misure a carattere economico/inserimento lavorativo ☐ misure di sostegno all'organizzazione familiare ☐ partecipazione gruppi di mutuo-auto aiuto ☐ interventi di formazione ☐ altro (precisare)	
F	<u>ADOZIONI INTERROTTE</u>		
34	In quanti casi è stato necessario allontanare il minore dopo il perfezionamento dell'adozione ?	Minori adottati con adozione nazionale	
	anno 2014	anno 2015	
	☐ da 1 a 5	☐ da 1 a 5	
	☐ da 6 a 10	☐ da 6 a 10	
	☐ da 11 a 30	☐ da 11 a 30	
	☐ oltre 20	☐ oltre 20	
		indicare il numero	indicare il numero

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

35	Quali ne sono state le ragioni ?	☐	impossibilità di integrazione del minore nel nucleo familiare
		☐	modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari
		☐	modifica delle condizioni di salute degli affidatari
		☐	modifica dell'ambiente familiare degli affidatari
		☐	richiesta del minore, capace di discernimento
		☐	altro (precisare)
36	In quanti casi è stato necessario allontanare il minore dopo il perfezionamento dell'adozione ?	Minori adottati con adozione internazionale	
		anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 5	☐ da 1 a 5
		☐ da 6 a 10	☐ da 6 a 10
		☐ da 11 a 30	☐ da 11 a 30
		☐ oltre 20	☐ oltre 20
		indicare il numero	
37	Quali ne sono state le ragioni ?	☐	impossibilità di integrazione del minore nel nucleo familiare
		☐	modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari
		☐	modifica delle condizioni di salute degli affidatari
		☐	modifica dell'ambiente familiare degli affidatari
		☐	richiesta del minore, capace di discernimento
		☐	altro (precisare)
38	Dopo l'allontanamento dalla famiglia adottiva, il minore ha mantenuto rapporti con i genitori o altri famigliari?	Adozione nazionale	
		☐ Sempre	
		☐ spesso	
		☐ raramente	
		☐ mai	
39		Adozione internazionale	
		☐ Sempre	
		☐ spesso	
		☐ raramente	
		☐ mai	
40	Per quanti di questi minori reduci da adozioni interrotte sono state aperte nuove procedura di adottabilità?	Minori adottati con adozione nazionale	
		anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 5	☐ da 1 a 5
		☐ da 6 a 10	☐ da 6 a 10
		☐ da 11 a 20	☐ da 11 a 20
		☐ oltre 20	☐ oltre 20
		indicare il numero	
41		Minori adottati con adozione internazionale	
		anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 5	☐ da 1 a 5
		☐ da 6 a 10	☐ da 6 a 10
		☐ da 11 a 20	☐ da 11 a 20
		☐ oltre 20	☐ oltre 20

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

			indicare il numero	indicare il numero
42	Per quali motivi non sono state aperte procedure di adottabilità negli altri casi?	☐	TESTO LIBERO	
43	Secondo la sua esperienza, opportune modifiche normative potrebbero ridurre il rischio di interruzione dell'adozione ?	☐	SI	☐ NO
44	Se SI, proporre una breve descrizione.	☐	misure a carattere economico/inserimento lavorativo	
		☐	misure di sostegno all'organizzazione familiare	
		☐	partecipazione gruppi di mutuo-auto aiuto	
		☐	interventi di formazione	
		☐	altro (precisare)	
G	<u>ADOZIONE IN CASI PARTICOLARI</u>			
45	I provvedimenti di adozione ex art. 44 lettera d) pronunciati da codesto TM risultano dalle allegate statistiche (fonte DGStat). Può specificare in quale percentuale gli adottanti sono persone singole ? (circa)		Persone singole adottanti	
			anno 2014	anno 2015
		☐	da 1 a 20%	☐ da 1 a 20%
		☐	da 21 a 40%	☐ da 21 a 40%
		☐	da 41 a 60 %	☐ da 41 a 60 %
		☐	da 61 a 80 %	☐ da 61 a 80 %
		☐	da 80 a 100 %	☐ da 80 a 100 %
46	Il vostro Tribunale pronuncia sentenze di adozione in casi particolari a favore del convivente del genitore biologico del minore, in caso di unioni eterosessuali ?	☐	SI	☐ NO
47	In caso positivo, quale disposizione viene applicata ?			
		☐	art. 44 lett. b	
		☐	art. 44 lett d	
		☐	altro (precisare)	
48	Il vostro tribunale pronuncia sentenze di adozione in casi particolari a favore del convivente del genitore biologico del minore, in caso di unioni omosessuali ?	☐	SI	☐ NO
49	In caso positivo, quale disposizione viene applicata ?	☐	art. 44 lett. b	
		☐	art. 44 lett d	
		☐	altro (precisare)	
H	<u>ADOZIONI INTERNAZIONALI</u>			
50	Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale, codesto TM indica le caratteristiche del minore che la famiglia è in grado di adottare (per esempio l'età, le caratteristiche di salute, il numero di minori, altro) ?	☐	SI	☐ NO
51	In caso di risposta positiva, specificare quali indicazioni sono date ?	☐	Età	
		☐	caratteristiche di salute	
		☐	numero di minori	
		☐	uno o più fratelli o comunque minori	
		☐	altro (precisare)	

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

52	In caso di risposta positiva alla domanda precedente, che prassi segue codesto TM se, dopo l'emissione del decreto, la coppia chiede la rimozione di tali indicazioni (c.d. estensione) per facilitare l'iter adottivo all'estero?	☐	La richiesta è respinta e deve essere presentata una nuova domanda
		☐	Viene disposto un approfondimento a cura del G.O.
		☐	Viene disposto un approfondimento a cura dei servizi territoriali
		☐	La domanda viene accolta senza effettuare altri accertamenti
		☐	Altro (specificare)
53	In quanti casi codesto T.M. ha proceduto, nel periodo in considerazione (2014-2015), alla revoca dei decreti dichiarativi dell'idoneità all'adozione internazionale per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità (art. 30, comma 4, legge 184/83) ?	anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 5	☐ da 1 a 5
		☐ da 6 a 10	☐ da 6 a 10
		☐ da 11 a 20	☐ da 11 a 20
		☐ oltre 20	☐ oltre 20
		indicare il numero	
54	Quali circostanze sopravvenute codesto T.M. ritiene ostative al mantenimento in vigore del decreto di adottabilità?	☐	Separazione della coppia
		☐	Nascita di figlio biologico
		☐	Sopravvenuta adozione nazionale
		☐	Altro (precisare)
55	Si indichino le ragioni dell'orientamento di cui sopra.	☐	TESTO LIBERO
I	ASCOLTO DEL MINORE		
56	Con l'entrata in vigore dell'art. 336-bis del codice civile in tema di ascolto del minore, codesto Tribunale ha modificato le sue prassi relative all'ascolto del minore previsto dalle disposizioni della legge 184/83 così come modificata dalla legge 149/01 ?	☐	SI
		☐	NO
57	Se sì, descriva in qual modo.	☐	attraverso una diversa informazione/preparazione del minore
		☐	attraverso l'audio video registrazione dell'informazione al minore
		☐	attraverso l'utilizzo di esperti o altri ausiliari
		☐	attraverso l'informativa ai genitori / difensori, curatore, P.M.
		☐	altro (precisare)
L	INFORMAZIONI SUI GENITORI BIOLOGICI		
58	Nel periodo considerato (2014-2015) a codesto TM sono state presentate le richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici che risultano dalle allegate statistiche (fonte DGStat).	☐	SI
		☐	NO
59	Può precisare quante di queste domande sono state presentate :	1) dai genitori adottivi _____	
	(se non è possibile precisare i numeri si utilizzino percentuali indicative)	anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 20%	☐ da 1 a 20%
		☐ da 21 a 40%	☐ da 21 a 40%
		☐ da 41 a 60 %	☐ da 41 a 60 %
		☐ da 61 a 80 %	☐ da 61 a 80 %
		☐ da 80 a 100 %	☐ da 80 a 100 %

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

		2) dalle persone adottate aventi un'età tra i 18 e i 25 anni _____	
	(se non è possibile precisare i numeri si utilizzino percentuali indicative)	anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 20%	☐ da 1 a 20%
		☐ da 21 a 40%	☐ da 21 a 40%
		☐ da 41 a 60 %	☐ da 41 a 60 %
		☐ da 61 a 80 %	☐ da 61 a 80 %
		☐ da 80 a 100 %	☐ da 80 a 100 %
		3) dalle persone adottate aventi un'età superiore ai 25 anni _____	
	(se non è possibile precisare i numeri si utilizzino percentuali indicative)	anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 20%	☐ da 1 a 20%
		☐ da 21 a 40%	☐ da 21 a 40%
		☐ da 41 a 60 %	☐ da 41 a 60 %
		☐ da 61 a 80 %	☐ da 61 a 80 %
		☐ da 80 a 100 %	☐ da 80 a 100 %
60	Descriva la procedura che codesto T.M. segue per accertare che l'accesso alle notizie richieste non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente.	☐	TESTO LIBERO
61	Se il TM, definita l'istruttoria, autorizza l'accesso alle notizie richieste, come avviene in concreto tale accesso?	☐	Vengono fornite le generalità complete dei genitori biologici
		☐	Viene consentita la visione libera del fascicolo relativo alla persona richiedente
		☐	Il fascicolo viene visionato dal richiedente insieme ad un G.O.
		☐	Altro (specificare)
62	Indichi, possibilmente, la percentuale di richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici presentate da persone non riconosciute alla nascita.	anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 20%	☐ da 1 a 20%
		☐ da 21 a 40%	☐ da 21 a 40%
		☐ da 41 a 60 %	☐ da 41 a 60 %
		☐ da 61 a 80 %	☐ da 61 a 80 %
		☐ da 80 a 100 %	☐ da 80 a 100 %
63	Rispetto alle richieste di informazioni presentate da persone non riconosciute dai genitori biologici, quale orientamento è stato assunto da codesto TM dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 278/2013?	TESTO LIBERO	
64	Nel periodo considerato (2014-2015) vi sono state richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici in relazione ad adozioni internazionali?	☐ SI	☐ NO
65	Se SI, indicarne possibilmente il numero o la percentuale:	anno 2014	anno 2015
		☐ da 1 a 5	☐ da 1 a 5
		☐ da 6 a 10	☐ da 6 a 10
		☐ da 11 a 20	☐ da 11 a 20
		☐ oltre 20	☐ oltre 20
		indicare il numero	indicare il numero
66	Se SI, illustrare l'orientamento del tribunale al riguardo di tali domande	☐	TESTO LIBERO

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

67	Nel periodo considerato (2014-2015) vi sono state richieste di informazioni circa i fratelli biologici in relazione ad adozioni internazionali?	☐	SI	☐	NO
68	Se SI, illustri l'orientamento di codesto TM al riguardo di tali domande	☐	TESTO LIBERO		
M	<u>COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE</u>				
69	Esistono protocolli d'intesa fra i vari soggetti istituzionali operanti nel distretto, competenti in materia di adozione e affidamento?	☐	SI	☐	NO
70	Se SI, con quali di questi soggetti?	☐	con la Regione/Provincia Autonoma		
		☐	con i servizi socio-sanitari territoriali		
		☐	con gli Enti Autorizzati		
		☐	Altro (specificare)		
71	Se SI, indicare gli argomenti specifici sui quali tali protocolli intervengono.	☐	TESTO LIBERO		
72	Se SI, possibilmente fornire osservazioni sulla concreta attuazione e utilità dei protocolli.	☐	TESTO LIBERO		
73	Se NO, fornire osservazioni sulla collaborazione nel distretto tra il Tribunale per i Minorenni e i diversi soggetti coinvolti nell'adozione e nell'affidamento, anche al di fuori di protocolli.	☐	TESTO LIBERO		
74	Al riguardo delle adozioni internazionali, ritiene che dovrebbe essere istituita o rafforzata la collaborazione con gli enti autorizzati?	☐	SI	☐	NO
75	Se SI, in quali ambiti (ad esempio a proposito dell'abbinamento, in caso di interruzione dell'adozione internazionale, eccetera) e come?	☐	abbinamento		
		☐	nei casi di interruzione		
		☐	Altro (specificare)		
N	<u>BANCA DATI ADOZIONI</u>				
76	Il tribunale utilizza la banca dati adozioni prevista dall'art. 40 della legge 149/01 per la ricerca di famiglie idonee all'adozione nazionale abbinabili ai minori in stato di adottabilità?	☐	SI	☐	NO
77	Come potrebbe essere migliorato il funzionamento e l'utilità della banca dati adozioni?		TESTO LIBERO		
O	<u>NORME PROCESSUALI</u>				
78	Permangono difficoltà operative e/o organizzative rispetto all'applicazione delle norme processuali introdotte dalla legge 149/01?	☐	SI	☐	NO
79	Se SI fornire una sintetica descrizione.		TESTO LIBERO		
80	Quali proposte di integrazione o modifica legislativa si potrebbero apportare per superare tali difficoltà?		TESTO LIBERO		
P	<u>CONSIDERAZIONI GENERALI</u>				
81	Ritiene che sarebbe opportuno introdurre modifiche alla legge 184/83?	☐	SI	☐	NO
82	Descrivere tali modifiche e le finalità perseguite.		TESTO LIBERO		
Si ringrazia il Presidente ed i suoi collaboratori per la cortese disponibilità					

QUESTIONARIO PROCURE

INTERVISTA AL PROCURATORE PRESSO IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI EX LEGE 149/2001- Biennio 2014/2015				
1	Nel Suo territorio è stato completamente applicato quanto previsto dall'art.2, comma 4, relativo al superamento del ricovero in istituto entro il 31 dicembre 2006 con il collocamento in comunità di tipo familiare ?	☐	SI	☐ NO
2	Se NO, o non completamente, indicare il motivo.	☐	Testo libero	
3	La Procura conosce quanti istituti e comunità per minori esistono nel distretto?	☐	SI	☐ NO
4	Se la Procura non dispone di tale informazione, indicarne il motivo:	☐	Testo libero	
5	La Regione comunica periodicamente l'elenco delle comunità di tipo familiare (possibilmente distinguendo quelle idonee ad accogliere anche un genitore) e delle comunità terapeutiche per minori esistenti nel distretto?	☐	SI	☐ NO
6	Se SI, quante sono secondo l'ultimo elenco (indicare la data:)	☐	comunità di tipo familiare n.....	
		☐	comunità idonee ad accogliere anche un genitore n.....	
		☐	comunità terapeutiche per minori n.....	
		☐	altro (specificare) n.....	
7	Se la regione/provincia autonoma non fornisce tali elenchi, come svolge la Procura la vigilanza sulle strutture esistenti nel distretto?	☐	Testo libero	
8	Esistono modelli standardizzati per la redazione delle relazioni semestrali?	☐	SI	☐ NO
9	Chi ha predisposto tali modelli?	☐	La Procura	
		☐	La Regione o Provincia autonoma	
		☐	La Procura in collaborazione con la Regione o Provincia autonoma	
		☐	Ogni ASL per le strutture esistenti nel territorio di riferimento	
10	Le relazioni semestrali contengono gli elementi utili per l'accertamento dello stato di abbandono?	☐	SI	☐ NO
11	Se NO, o non completamente, indicare le informazioni che vengono solitamente omesse e quali informazioni (oltre a quelle previste dall'art. 9, comma 2, legge 184/1983 così come modificata dalla legge 149/01: <i>località di residenza dei genitori, rapporti con la famiglia e condizioni psicofisiche del minore stesso</i>) dovrebbero essere riferite.	☐	informazioni omesse	☐ informazioni che dovrebbero essere presenti

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

		☐	partecipazione ad attività scolastiche e formative	☐	
		☐	partecipazione ad attività extra-scolastiche	☐	
		☐	rapporti con il gruppo dei pari	☐	
		☐	rapporti con le figure adulte	☐	
		☐	Altro (specificare).....	☐	
12	Se non sono stati predisposti modelli standardizzati delle relazioni semestrali, sono state date comunque indicazioni alle strutture residenziali in merito alla stesura delle relazioni?	☐	SI	☐	NO
13	Se sì, chi ha predisposto tali modelli ?	☐	La Procura		
		☐	La Regione o Provincia autonoma		
		☐	La Procura in collaborazione con la Regione o Provincia autonoma		
		☐	Ogni ASL per le strutture esistenti nel territorio di riferimento		
14	Se NO indicare il motivo.	☐	Testo libero		
15	Per quanto riguarda le ispezioni ai sensi dell'art.9, comma 3, legge 184/1983 così come modificata dalla legge 149/01, chi le effettua:	☐	Il Procuratore o i sostituti		
		☐	La P.G. in sede		
		☐	La P.G. esterna		
		☐	Altro (specificare)		
16	Esiste una programmazione delle ispezioni?	☐	SI	☐	NO
17	Se SI, sulla base di quali criteri viene predisposta questa programmazione?	☐	MENU		
18	Quante ispezioni vengono realizzate ogni anno?	☐	anno 2014	☐	anno 2015
		☐	da 1 a 5	☐	da 1 a 5
		☐	da 6 a 10	☐	da 6 a 10
		☐	da 11 a 20	☐	da 11 a 20
		☐	oltre 20	☐	oltre 20
		☐	indicare il numero	☐	indicare il numero
19	Vi sono difficoltà o ostacoli da segnalare a proposito delle realizzazione delle ispezioni?	☐	SI	☐	NO
20	Se SI, descrivere tali difficoltà e indicarne le possibili soluzioni anche tra quelle del menu.	☐	Testo libero		

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

		☐	proporzionare le risorse umane al carico di lavoro		
		☐	incremento risorse economiche		
		☐	evitare le sovrapposizioni di controlli		
		☐	migliorare il coordinamento tra enti		
		☐	Altro (specificare)		
21	Nel biennio 2014-2015, sono state effettuate ispezioni straordinarie rispetto alla programmazione?	☐	SI	☐	NO
22	Se SI, descrivere brevemente i motivi e le situazioni riscontrate.	☐	Testo libero		
23	Esiste un coordinamento tra la Procura e le Commissioni di vigilanza delle ASL a proposito dei controlli sulle Comunità?	☐	SI	☐	NO
24	Se SI, descrivere come è realizzato questo coordinamento.	☐	Testo libero		
25	A seguito delle ispezioni nelle strutture effettuate nel biennio 2014-2015, è successo che:	☐	☐	☐	☐
25a	a) i minori siano stati trasferiti in altre strutture?	☐	anno 2014		
		☐	SI	quanti ?.....	☐ NO
		☐	anno 2015		
		☐	SI	quanti ?.....	☐ NO
25b	b) siano stati avviati procedimenti amministrativi per la chiusura delle strutture?	☐	anno 2014		
		☐	SI	quanti ?.....	☐ NO
		☐	anno 2015		
		☐	SI	quanti ?.....	☐ NO
25c	c) siano stati avviati procedimenti penali nei confronti dei responsabili e/o operatori delle strutture?	☐	anno 2014		
		☐	SI	quanti ?.....	☐ NO
		☐	anno 2015		
		☐	SI	quanti ?.....	☐ NO

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

26	L'art. 10 comma 2 della legge 184/1983 così come modificata dalla legge 149/01, prevede che il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chieda al tribunale, con ricorso, di dichiarare l'adottabilità di quelli tra i minori segnalati o collocati presso le comunità di tipo familiare o gli istituti di assistenza pubblici o privati o presso una famiglia affidataria, che risultano in situazioni di abbandono, specificandone i motivi. Che attività istruttorie svolge questa Procura prima della presentazione del ricorso al tribunale?	Testo libero			
27	La Procura svolge attività istruttorie prodromiche alla presentazione del ricorso anche rispetto a segnalazioni non di abbandono, bensì di mero disagio?	☐	SI	☐	NO
28	Può indicare la percentuale delle segnalazioni ricevute nel biennio 2014-2015 alle quali non è seguito un ricorso al tribunale, all'esito delle attività istruttorie della Procura?		anno 2014		anno 2015
		☐	da 1 a 20%	☐	da 1 a 20%
		☐	da 21 a 40%	☐	da 21 a 40%
		☐	da 41 a 60 %	☐	da 41 a 60 %
		☐	da 61 a 80 %	☐	da 61 a 80 %
		☐	da 80 a 100 %	☐	da 80 a 100 %
Si ringrazia il Procuratore ed i suoi collaboratori per la cortese disponibilità					

Capitolo 3 - Le norme sull'accoglienza dei bambini e degli adolescenti fuori famiglia

Premessa

In ideale continuità con la *Terza relazione sullo stato di attuazione della legge 149 del 2001* pubblicata a cura del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero della Giustizia nel giugno 2013, il presente elaborato ha l'obiettivo di illustrare lo stato dell'arte circa l'attuazione della legge 149 del 2001¹ (finalizzata a offrire accoglienza e protezione in via temporanea - mediante l'affidamento familiare - o definitiva - mediante l'adozione - ai bambini e agli adolescenti privi di un contesto familiare adeguato) indicando le novità che hanno interessato a livello normativo l'istituto giuridico dell'adozione e l'istituto giuridico dell'affidamento familiare negli anni che vanno dal 2012 al 2015. Come nella precedente relazione questo capitolo si aprirà, quindi, con uno sguardo alle novità registrate negli anni ai quali si riferisce il presente lavoro sul tema dell'adozione e dell'affidamento familiare a livello internazionale per poi proseguire con un'articolata disamina sulla situazione italiana che si svilupperà su due livelli: il primo relativo alle novità intervenute a livello statale e il secondo concernente quelle – che possiamo anticipare già da adesso ben più corpose - registrate a livello regionale. È infatti soprattutto l'ambito regionale quello nel quale – complice la riforma del Titolo V della Costituzione varata nel 2001 valorizzatrice della competenza delle regioni nel campo dell'assistenza alle persone e ai minori bisognosi di trovare protezione mediante l'istituto giuridico dell'affidamento familiare – le disposizioni contenute nella legge per la protezione dell'infanzia sono destinate a trovare effettiva applicazione trasformando i diritti affermati in astratto in diritti goduti in concreto. Del resto, non è certamente un caso che già nel 2011 il Comitato ONU sui diritti del fanciullo avesse raccomandato all'Italia di garantire² un'applicazione omogenea in tutte le regioni della Legge 149/2001 attraverso l'adozione di standard minimi concordati a livello nazionale relativi a tutte le istituzioni di assistenza alternativa per i bambini privati di un ambiente familiare, incluse le comunità di tipo familiare. In quest'ottica è stato quindi deciso - in discontinuità con quanto fatto nella precedente relazione - di proporre nel presente lavoro un focus specifico sulla realtà delle comunità di tipo familiare presenti nel nostro Paese le quali costituiscono un aspetto tanto importante quanto, forse, finora poco approfondito. Del resto, organizzare un discorso organico su un tema come quello delle comunità di tipo familiare per le quali ogni singola regione, nell'ambito della propria autonomia, è libera di prevedere una disciplina diversa dalle altre non è certamente una cosa semplice perché postula due passaggi fondamentali: uno studio approfondito delle varie realtà regionali e l'individuazione dei punti cardine della disciplina dettata dalle singole regioni che siano comuni a tutte o, almeno, ad alcune di esse. Attraverso l'individuazione di tali punti e la relativa messa a sistema degli stessi sarà possibile offrire un quadro articolato ma, al contempo, sintetico e quindi funzionale della realtà nella quale si trovano a livello normativo le comunità di affidamento familiare sparse nelle varie regioni d'Italia. Solo ragionando per gruppi di omogeneità sarà infatti possibile analizzare gli aspetti più rilevanti delle differenze esistenti a livello normativo tra una regione e l'altra e riflettere circa le eventuali conseguenze che tali differenze sono suscettibili di significare a livello delle qualità dell'assistenza (e quindi di qualità della vita) che ricevono i bambini e le bambine che in esse vi trascorrono una parte più o meno lunga della loro vita. Inoltre, ad accrescere l'interesse per quest'indagine sono anche le rilevazioni statistiche che mostrano come il soggiorno di bambini e adolescenti in queste strutture si protragga, spesso, ben più di quanto fosse stato preventivato quando tali comunità sono state disciplinate dal legislatore e – almeno in alcuni casi - anche ben più di quanto sia auspicabile.

¹ Come noto ha novellato la legge 184 del 1983 la quale rimane, pertanto, il testo di riferimento in materia di adozione e affidamento.

² Cfr. CRC/C/ITA/CO/3-4, punto 40.

3.1 L'ambito internazionale

Iniziare una relazione che ha come obiettivo quello di illustrare lo stato di attuazione avvenuta nel nostro Paese negli anni che vanno dal 2012 al 2015 di una legge italiana (qual è, nella fattispecie, la legge 149 del 2001) con un'apertura sul diritto internazionale potrebbe – *prima facie* – apparire una scelta poco comprensibile e destinata a offrire esclusivamente un inquadramento teorico-critico dei temi che affrontiamo. Tuttavia, a un esame appena più attento appare chiaro che non è così perché inquadrare i temi dell'adozione e dell'affidamento nell'ambito del diritto internazionale non costituisce un semplice omaggio a una visione internazionalistica ma, al contrario, un passaggio necessario a restituire un quadro corretto e completo della realtà italiana. Infatti, facendo mente locale al fatto che quando si affrontano temi come quelli in parola per i quali il legislatore – sia esso nazionale che regionale – è tenuto non solo a osservare il dettato Costituzionale ma anche numerose disposizioni di diritto sovranazionale (più o meno vincolanti) e le pronunce delle Corti internazionali, appare evidente che un'apertura internazionale per questi temi è più una necessità che una scelta: è spesso proprio dall'ambito internazionale che vengono veicolate nel nostro ordinamento giuridico nuove norme, nuovi indirizzi a livello normativo e giurisprudenziale unitamente a buone pratiche.

Per quanto concerne le **Nazioni Unite** non si può certo dire che negli anni ai quali facciamo riferimento sia stata abbassata la guardia sui temi relativi all'adozione e all'affidamento e infatti l'Assemblea generale il 4 aprile 2012 con la **Risoluzione A/RES/66/141**³ ha invitato tutti gli Stati parte a intensificare gli sforzi per ottemperare agli obblighi derivanti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo proteggendo i bambini, soprattutto riguardo alle relazioni familiari, all'adozione e alle altre forme di assistenza alternativa. In particolare l'Assemblea ricorda agli Stati di tenere in grande considerazione le Linee guida contenute nella risoluzione 64/142 del 2009 che contengono orientamenti utili a indirizzare le politiche e l'attuazione delle medesime in modo che sia effettivamente perseguito il benessere economico e sociale dei bambini che passa dall'eliminazione della povertà, dal diritto all'istruzione, dal godimento del miglior stato di benessere fisico e dalla salute mentale dei bambini.

L'anno successivo le Nazioni Unite hanno emanato il **Commento Generale n. 14**⁴ che sebbene non pertinente in senso stretto ai temi dell'affidamento e dell'adozione esso riguarda il principio del superiore interesse del minore che è - insieme al principio di non discriminazione (art. 2), al diritto alla vita, sopravvivenza e sviluppo (art. 6) e al principio che impone l'ascolto delle opinioni dei bambini (art. 12) – uno dei c.d. quattro “grandi principi” della CRC e ha, pertanto, l'attitudine a contribuire in modo decisivo sulla concreta applicazione degli istituti dell'adozione e dell'affidamento. In questo, facendo riferimento a dei casi pratici, vengono illustrate le ipotesi nelle quali tra gli interessi in gioco deve darsi prevalenza al “best interest” del minore. Così, appare chiaro che – secondo il Comitato – tale principio è chiamato a svolgere anche per gli istituti dell'adozione e dell'affidamento il ruolo di fondamentale criterio ermeneutico e di diritto *self-executing* in grado di essere applicato direttamente all'interno del diritto dei singoli Stati senza essere stato precedentemente recepito con una disciplina specifica. Si tratta concretamente di una clausola di salvaguardia in grado di impedire l'applicazione di una norma che, nel caso in specie, porterebbe a un provvedimento non in linea con il migliore interesse del minore⁵.

Il 7 aprile 2015 l'Assemblea generale⁶ è tornata sul fondamentale tema del diritto dei minori a crescere nelle proprie famiglie invitando gli Stati, alla luce del riaccutizzarsi del tema della povertà anche in quelli tradizionalmente considerati ricchi, a intervenire prima che si ponga il problema di separare i bambini dai genitori (o dal genitore dato che questo problema è particolarmente diffuso nelle famiglie con un solo genitore) con misure volte ad aiutare le famiglie che vivono in situazioni

³ Resolution adopted by the General Assembly [on the report of the Third Committee (A/66/458)] 66/141. Rights of the child.

⁴ Nazioni Unite. Committee on the Rights of the Child, Com CRC/C/GC/14 (2013): General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

⁵ Cfr. contributo Onida in Cic unico 2013.

⁶ Nazioni Unite, Assemblea generale, 7 aprile 2015, Res A/HRC/RES/28/19: Rights of the child: towards better investment in the rights of the child.

più vulnerabili e svantaggiate e coloro che vivono in condizioni di povertà estrema oppure con bambini con disabilità. In questo senso la raccomandazione è di far proprie le linee guida Onu del 2009 per la cura alternativa dei bambini nelle normative nazionali, di adottare e far rispettare le leggi e per migliorare l'attuazione delle politiche e dei programmi, stanziamenti di bilancio e risorse umane per sostenere i bambini che vivono in famiglie svantaggiate ed emarginate, per garantire che essi siano curati in modo efficace dalle loro famiglie e nelle comunità e per proteggere i bambini che crescono senza genitori o tutori; dove sono necessarie cure alternative, la decisione dovrebbe essere presa nel migliore interesse del minore, in stretta consultazione con il bambino, appropriata a seconda dell'età, e con tutori legali del bambino⁷.

Anche il **Consiglio d'Europa** si è occupato di adozione e affidamento negli anni dei quali ci occupiamo. In particolare con la **Risoluzione 1908 del 30 novembre 2012**⁸ la Commissione giuridica per i diritti umani ha preso in esame il funzionamento dei tribunali di famiglia in Europa manifestando la propria preoccupazione per i casi di bambini portati via dai loro genitori biologici contro la volontà, in particolare in Croazia, Repubblica Ceca, Germania, Portogallo e Regno Unito. Il Consiglio d'Europa raccomanda che i bambini siano separati dalla propria famiglia esclusivamente come ultima risorsa considerato che solo un ambiente familiare offre le migliori condizioni per il corretto sviluppo dei bambini. Inoltre, nei casi in cui ciò sia inevitabile è necessario che avvenga in conformità con i principi stabiliti nella Convenzione del 1989 delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo; le Corti dovrebbero, quindi, decidere sempre perseguendo concretamente il migliore interesse del bambino⁹.

Lo stesso Consiglio d'Europa nel 2012 per garantire un approccio olistico alla protezione dei diritti dei bambini, in particolare di quelli che si trovano in condizioni vulnerabili chiede agli Stati, nella **Strategia sui diritti dei bambini**¹⁰ di promuovere e fornire competenze in attuazione delle linee guida delle Nazioni Unite per l'assistenza alternativa dei bambini e di attuare le importanti raccomandazioni scritte sui diritti dei bambini (cfr. la Raccomandazione 5/2005 *on the rights of children living in residential institutions*, e la raccomandazione CM/Rec(2011)12 *on children's rights and social services friendly to children and families*) che vivono in istituti, di migliorare la struttura e le competenze dei servizi sociali che devono essere strettamente “a misura” cioè adatti a essere compresi anche dai bambini e le loro famiglie. Il Consiglio d'Europa si concentrerà sull'argomento della deistituzionalizzazione e il monitoraggio relativo all'adesione ai diritti dei bambini che vivono in

⁷ Cfr. a questo proposito anche il Commento Generale del Comitato Onu, **CRC/C/GC/19 del 2016 On Public Spending and the Rights of the Child** (articolo 4), **adottata l'11 giugno 2015**. In questo documento, infatti, il Comitato esamina il rapporto tra la spesa pubblica nazionale dei singoli Stati aderenti alla Convenzione stessa e i diritti dei bambini allo scopo di fornire agli Stati contraenti una sorta di linee guida/principi generali per promuovere al loro interno un forte cambiamento nella gestione della spesa pubblica e dotarli di un più efficace quadro per il rispetto e la protezione dei minori. A questo proposito il Comitato spiega che se l'obiettivo generale del Commento è migliorare la comprensione degli obblighi derivanti dalla Convenzione in relazione alla spesa pubblica per i diritti dei bambini, l'obiettivo specifico è quello di promuovere un reale e profondo cambiamento nel modo di impiegare le risorse pubbliche da parte degli Stati. Gli Stati, del resto, non hanno alcun margine di discrezionalità perché su di loro grava un obbligo intrinseco richiamabile davanti a un tribunale a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale) e a tutte le sfere (ministeri, dipartimenti, agenzie), secondo il quale hanno la responsabilità di garantire i diritti dei bambini (soprattutto quelli in situazioni di vulnerabilità) proclamati dalla Convenzione (con conseguente obbligo di capacità di risorse “sufficienti”) anche in tempi di crisi economica. Gli Stati sono infatti obbligati ad integrare e applicare questo principio in tutti i procedimenti legislativi, amministrativi e giudiziari che hanno un impatto diretto o indiretto sui bambini in modo da far diventare il superiore interesse del minore un criterio fondamentale anche in tutto il processo di bilancio.

⁸ Consiglio d'Europa, Assemblea parlamentare, 30 novembre 2012, Res 1908 (2012), Resolution 1908 (2012) [on] Human rights and family courts.

⁹ In questa sede vengono inoltre invitati gli Stati membri non solo a firmare e/o ratificare tutte le pertinenti convenzioni del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini e ad attuare le linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa 2010 sulla giustizia a misura di bambino, ma anche a prevedere aiuti concreti alle famiglie in difficoltà in modo da ridurre, per quanto possibile, il numero di casi in cui i bambini vengono separati dai loro genitori.

¹⁰ Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri, 15 febbraio 2012, CM(2011)171 final (2012), Council of Europe Strategy for the rights of the child (2012-2015).

comunità residenziali soprattutto valutando la misura in cui viene realizzato il loro diritto a vivere in un ambiente il più possibile familiare.

Due anni dopo il Consiglio d'Europa torna a insistere con **la Strategia del 2014**¹¹ sul tema dei minori accolti fuori dalla famiglia d'origine e sui problemi che nascono da un eventuale loro allontanamento dalla stessa osservando - alla lettera e) punto 17 - che molti minori che si trovano in condizione vulnerabile sono migranti, accolti in istituti o in stato di detenzione. Anche per questo è necessario aumentare gli sforzi per consentir loro di rimanere nella propria famiglia (e comunque la possibilità di una cura familiare o di tipo familiare dovrebbe essere esaminata come prima considerazione). In questo senso la nuova Guida "*Protezione dei diritti*", sviluppata per i professionisti che lavorano per l'assistenza alternativa dei bambini fuori famiglia promossa insieme a SOS Children Villages, è un buono strumento da promuovere e diffondere per garantire che le soluzioni di affidamento alternativo dei bambini siano il più possibile di tipo familiare. Vengono pertanto incoraggiati i modelli basati sulle proprie esperienze facendo in modo che i bambini siano informati e consultati durante i processi decisionali che li riguardano e vengano rafforzati gli sforzi per raggiungere i bambini in situazioni vulnerabili (i più poveri e i più emarginati)¹².

Nel 2015 è proseguita l'azione del Consiglio d'Europa volta a raccomandare agli Stati di non recidere – se non quale ultima *ratio* – i legami familiari tra i minori e le proprie famiglie e di muoversi su temi delicati come questi solo con personale preparato e risorse adeguate. In particolare la **Raccomandazione 2068/2015**¹³ e la Risoluzione **2049/2015**¹⁴ costituiscono punti importanti per riaffermare il diritto dei bambini ad avere difeso il proprio interesse a non essere separati dai genitori contro la loro volontà tranne naturalmente che le autorità competenti non stabiliscano che tale separazione sia necessaria nel superiore interesse dei bambini. L'Assemblea chiede che i diritti dei bambini siano protetti in modo più efficace in tali ipotesi da parte dei servizi sociali (che per primi intervengono sulla base di una decisione iniziale dei tribunali di togliere un bambino dalla propria famiglia) tramite l'uso corretto di una legislazione appropriata e includendo la questione del rispetto dei diritti dei bambini nelle decisioni volte al loro allontanamento dall'ambito familiare e parentale. Si ribadisce quindi che in ogni caso la povertà materiale non dovrebbe mai essere l'unica giustificazione per la rimozione di un bambino dalle cure parentali ma, al contrario, dovrebbe essere valutata come un urgente segnale per fornire a quelle famiglie un adeguato supporto. Gli Stati membri devono pertanto mettere in atto leggi, regolamenti e procedure che siano veramente nell'ottica di favorire il miglior interesse del bambino prima di prendere in considerazione eventuali decisioni per un allontanamento, un nuovo collocamento, o un ricongiungimento. Inoltre, dovrebbero anche essere sviluppati orientamenti politici per gli Stati membri su come evitare in questo contesto le pratiche in cui si va a recidere completamente (salvo casi eccezionali) i legami familiari. Si ribadisce al punto 8.8. l'importanza della formazione del personale coinvolto nelle decisioni di rimozione dalle famiglie e di collocamento in altre famiglie o strutture che devono essere guidati da criteri e gli standard appropriati (se possibile in modo multidisciplinare), adeguatamente qualificati e regolarmente allenati a lavorare su questi temi, con risorse sufficienti.

Su questi temi l'Unione Europea si è attivata nel 2013 con la Raccomandazione **112/2013**¹⁵ significativamente intitolata: "*Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio*"

¹¹ Consiglio d'Europa. Comitato dei ministri, 27 maggio 2014, CM(2014)75 : Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2012-2015).

¹² Vengono inoltre incoraggiate le prassi su come prendersi cura dei bambini controllando che i loro diritti vengano attuati nel rispetto delle leggi vigenti sul contrasto alla povertà e al cibo, il diritto all'istruzione, al godimento del miglior stato di benessere fisico e mentale.

¹³ Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, 22 aprile 2015, Rec 2068 (2015), Resolution 2068 (2015) [on] Social services in Europe: legislation and practice of the removal of children from their families in Council of Europe member States (e la relativa Risposta n. CM/AS(2015)Rec2068 final, Social services in Europe: legislation and practice of the removal of children from their families in Council of Europe member States).

¹⁴ Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare, 22 aprile 2015, Res 2049 (2015), Resolution 2049 (2015) [on] Social services in Europe: legislation and practice of the removal of children from their families in Council of Europe member States.

¹⁵ Unione Europea. Commissione europea, Rac 2013/112/UE, Raccomandazione della Commissione del 20 febbraio 2013, Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale.

sociale". In essa - premesso che l'Unione ha il dovere di proteggere i diritti dell'infanzia, lottare contro l'esclusione sociale e la discriminazione e promuovere la giustizia e la protezione sociale – si afferma la necessità che l'Europa investa sul futuro dei bambini (che è anche il futuro dell'Europa) attivandosi per interrompere la trasmissione delle disuguaglianze da una generazione all'altra e contribuendo, in questo modo, alla realizzazione della strategia Europa 2020 che mira a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva idonea a generare vantaggi di lungo periodo per i minori, per l'economia e per la società nel suo insieme. Anche l'UE si raccomanda poi di far prevalere in ogni occasione il superiore interesse del minore e di riconoscere ai bambini e agli adolescenti la qualità di pieni titolari di diritti individuali. Inoltre, viene allo stesso tempo ricordata l'importanza del sostegno alle famiglie quali prime responsabili del benessere dei minori e l'importanza di dedicare particolare attenzione ai minori più minacciati dalla miseria a causa di molteplici svantaggi come i minori rom, i minori di famiglie migranti o appartenenti a minoranze etniche, i minori che soffrono per una disabilità o che si trovano in comunità. Infatti è fondamentale anche per l'UE che sia limitato al massimo il numero di minori che viene allontanato dalla propria famiglia¹⁶ e che, quando questo è inevitabile, sia offerto ai ragazzi un ambiente corrispondente alle loro esigenze e che siano previsti dei riesami della situazione a scadenze regolari. Inoltre è necessario che gli Stati vigilino affinché i minori privi di assistenza parentale abbiano accesso a servizi (generali e specifici) di qualità in materia di salute, di istruzione, di occupazione, di assistenza sociale, di sicurezza e di alloggio, in particolare durante il passaggio all'età adulta.

Un'ipotesi particolare di collocamento è poi quello di cui si occupa la Commissione Europea nella **Relazione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo concernente l'applicazione del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio**¹⁷. Questo regolamento prevede una disciplina specifica riguardo diverse disposizioni della Convenzione dell'Aja del 19 ottobre 1996 sulla competenza giurisdizionale, sulla legge applicabile, sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni, nonché la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale. In essa infatti vengono previste all'art. 56 delle specifiche disposizioni riguardanti il collocamento di un minore presso un istituto o una famiglia affidataria in un altro Stato membro stabilendo che, qualora l'autorità giurisdizionale di uno Stato membro intenda collocare il minore in un altro Stato membro e in quest'ultimo sia previsto l'intervento di un'autorità pubblica nei casi nazionali di collocamento di minori, è necessario che l'autorità giurisdizionale consulti l'autorità centrale o un'altra autorità competente nello Stato ospitante e ottenga il suo consenso prima di adottare la decisione di collocamento¹⁸. La Corte di giustizia ha poi confermato che una decisione di collocamento, prima di poter essere eseguita nello Stato membro ospitante, deve essere dichiarata esecutiva in quest'ultimo e che una delle eccezioni che possono essere sollevate contro una dichiarazione di esecutività di una decisione di collocamento di un minore in un altro Stato membro è proprio il mancato rispetto della procedura prevista dall'articolo 56 del regolamento.

Infine per quanto concerne gli atti dell'UE ricordiamo il **parere esplorativo reso dal Comitato economico e sociale europeo**¹⁹ nel 2015 mosso dalla considerazione che per buona parte del secolo scorso il processo di deistituzionalizzazione e il rispetto dei diritti umani in Europa si sono sviluppati in modi talmente differenti tanto da risultare difficile ottenere dati comparabili da Paesi diversi. Il Comitato:

¹⁶ In particolare l'UE suggerisce di limitare l'espansione delle istituzioni di collocamento per i minori sottratti alla cura parentale a vantaggio di altre soluzioni di presa a carico di qualità, in strutture di prossimità o in famiglie di accoglienza, prendendo nella dovuta considerazione il parere dei minori.

¹⁷ Cfr. Unione Europea, **Commissione europea, 15 aprile 2014, COM(2014) 225 final**, Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo concernente l'applicazione del regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000.

¹⁸ Attualmente, le procedure di consultazione e consenso sono disciplinate dal diritto nazionale dello Stato membro ospitante e pertanto si applicano procedure nazionali divergenti.

¹⁹ Parere del Comitato economico e sociale europeo (2015/C 332/01), 27-28 maggio 2015, sul tema «Assistenza sociale a lungo termine e deistituzionalizzazione» (parere esplorativo).

- ritiene che le misure di austerità abbiano ridotto i bilanci degli enti locali e regionali, con conseguenze dirette sulla disponibilità dei servizi sociali. In alcuni Stati membri, tale situazione ha determinato una tendenza al ricorso alle strutture istituzionali;
- esorta gli Stati membri a utilizzare i fondi strutturali e di investimento europei per favorire il passaggio dall'assistenza in strutture istituzionali a quella di prossimità, per sviluppare i servizi sociosanitari e per formare gli operatori dei servizi di sostegno;
- sottolinea che la «deistituzionalizzazione» è un processo che richiede una strategia politica a lungo termine e che l'assegnazione di risorse finanziarie adeguate per sviluppare servizi di sostegno alternativi a livello di comunità;
- esorta a formare professionisti in grado di operare nei servizi di prossimità, garantendo che essi siano informati in merito al processo di deistituzionalizzazione;
- pone l'accento sull'importanza dell'accesso all'impiego affinché coloro che lasciano le strutture istituzionali possano partecipare pienamente alla vita sociale. I servizi specializzati per l'impiego e l'istruzione e la formazione professionali dovrebbero essere accessibili a coloro che ne hanno bisogno, senza alcuna discriminazione;
- sollecita la Commissione ad adottare un quadro di qualità europeo per i servizi di prossimità, e ribadisce l'urgente necessità di standard vincolanti atti a garantire i massimi livelli qualitativi;
- esorta gli Stati membri a istituire servizi indipendenti ed efficienti di ispezione e monitoraggio, al fine di garantire il rispetto degli standard normativi e qualitativi dei servizi di assistenza;
- raccomanda di combattere gli stereotipi negativi e di svolgere attività di sensibilizzazione nelle scuole e nella società, attraverso l'istruzione inclusiva e campagne mediatiche.

Giurisprudenza comunitaria

Alla necessità di fare tutto il possibile affinché i bambini possano crescere nella propria famiglia che, come abbiamo visto, viene costantemente affermata negli atti di carattere normativo-generale da parte dell'UE si sono aggiunte anche numerose pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo (d'ora in avanti CEDU) con le quali il massimo organo di giustizia comunitario ha delineato il modo in cui si atteggia e la portata del diritto al rispetto della vita familiare proclamato dall'articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Peraltro, questa operazione che ha preso spunto dai ricorsi con i quali i cittadini europei hanno portato davanti alla Corte di Strasburgo alcune decisioni che erano state assunte dai tribunali dei propri Stati, ha anche consentito alla CEDU di allargare, con il tempo, l'iniziale ambito di applicazione di tale diritto che, originariamente, era circoscritto al "diritto di un genitore e un figlio di stare insieme"²⁰ e che, successivamente, è stato esteso anche alle relazioni tra i nonni e il minore e tra quest'ultimo e i genitori affidatari. Così, esiste tutta una giurisprudenza della Corte di Strasburgo con la quale il massimo organo giurisdizionale europeo ha valutato se - nelle specifiche ipotesi sottoposte al suo esame - le misure adottate dagli Stati che hanno inciso sul diritto al rispetto della vita familiare sono state proporzionate all'obiettivo legittimo perseguito, vale a dire se, in quello specifico caso sottoposto al suo giudizio, si è rispettato il giusto equilibrio fra l'interesse del minore e quelli del genitore o della persona con la quale il minore ha una relazione familiare. Naturalmente non è questa la sede per fare il quadro sugli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia tuttavia, ci pare opportuno ricordare almeno **due sentenze pronunciate dalla CEDU sui temi dell'adozione e dell'affidamento** che hanno riguardato direttamente l'Italia negli anni ai quali si

²⁰ Cfr. *Note in materia di collocamento di minori in famiglie o strutture di accoglienza nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo* di Irene Gentile-Brown, in «Minori giustizia», n. 3 2015.

riferisce il presente lavoro: la sentenza **Paradiso e Campanelli** contro Italia²¹ e, soprattutto, la sentenza **Zhou** contro Italia²².

La prima delle due sentenze ha avuto il pregio di delimitare ancora meglio di quanto fosse stato fatto in precedenza l'ambito del diritto al rispetto della vita familiare: infatti la Corte ha criticato il fatto che i ricorrenti siano stati dichiarati inidonei ad adottare e accogliere un bambino sulla sola considerazione che avevano violato le norme sull'adozione, senza fare nemmeno una perizia per verificare se l'affermata inidoneità fosse reale. Così il bambino - nato in Russia e portato in Italia come figlio avuto con una fecondazione in vitro e una maternità surrogata - era stato collocato presso i servizi sociali in seguito alla scoperta che non c'era nessun legame di sangue tra il bambino e il presunto padre senza valutare correttamente l'interesse del minore. Il diritto proclamato dall'art. 8 della Convenzione impone invece agli Stati di intervenire - laddove necessario - adottando misure idonee a riunire il minore con la propria famiglia tranne che in situazioni particolari nei quali ciò potrebbe essere dannoso per il minore stesso²³. **Nel caso Zhou** contro Italia la Corte ha invece stabilito, all'unanimità, che c'è stata una violazione dell'art. 8 della Convenzione dando in adozione *tout court* un bambino nonostante la madre naturale avesse chiesto **una forma di adozione mite** che le avrebbe permesso di mantenere i contatti con il figlio. Infatti, anche se la madre non era in grado di svolgere il proprio ruolo genitoriale nei confronti del bambino non aveva un comportamento negativo per il minore e, quindi, l'Italia avrebbe dovuto adottare delle misure per aiutare la ricorrente a conservare un legame con il figlio invece di affidare il minore ai servizi sociali, poi provvisoriamente a una famiglia e, infine, aprire la procedura di adozione²⁴. Data l'assenza di condotte negative per il figlio da parte della madre quello che in questo caso è stato alla base della decisione della giustizia italiana di recidere il legame del bambino con la madre e di darlo in adozione sono infatti solo le manchevolezze e i limiti (culturali, economici, nonché intellettivi) della madre che avrebbe dovuto essere posta in condizioni di superare (o almeno di limitare) con l'aiuto dei servizi sociali²⁵. Tale pronuncia inoltre è di particolare importanza perché, come è stato autorevolmente osservato in dottrina²⁶, chiama i Tribunali per i minorenni a ricorrere - ove questo corrisponda all'interesse del minore²⁷ - alla c.d. adozione mite, un autentico dilemma per dottrina e giurisprudenza. Infatti già alcuni Tribunali per i minorenni la disponevano, pur in assenza di una chiara previsione legislativa facendo leva sull'art. 44 lettera d) della legge 183 del 1984 e altri Tribunali per i minorenni che - attenendosi al dato letterale della legge - la riteneva una via impraticabile perché non adeguatamente sorretta dal dato normativo. Quindi, concretamente, succedeva che alcuni giurisdizionali per i minori di fronte a casi particolari ritenessero quella dell'adozione mite una via percorribile superando il vuoto normativo relativo a questa ipotesi attraverso il ricorso all'istituto dell'adozione legittimante che postula una "constatata impossibilità di affidamento preadottivo"²⁸; e Tribunali che escludevano la

²¹ Cfr. *Paradiso e Campanelli* contro Italia n. 25358/12, 27 gennaio 2015.

²² Cfr. *Zhou* contro Italia n. 33773/11 21 gennaio 2014.

²³ Si tratta di un punto sul quale la Corte Europea si era già espressa chiaramente in un'altra sentenza pochi anni prima: *Scozzari e Giunta* contro Italia nn. 39221/98 e 41963/98 216, Cedh 2000-VIII. In questa pronuncia infatti la Corte aveva censurato l'Italia perché la decisione di collocare i minori in al di fuori della loro famiglia non aveva un limite temporale: ogni misura di collocamento di un minore fuori dalla propria famiglia dovrebbe (ove materialmente possibile) avere sempre avere come obiettivo la riunione del minore con i suoi genitori e, pertanto, essere limitata nel tempo. In questo caso invece i servizi sociali avevano impedito alla madre di avere contatti con i figli - in ragione della tenera età dei bambini - rendendo di fatto la separazione irreversibile.

²⁴ In questa sentenza la Corte chiarisce anche che la valutazione sulla eventuale violazione del diritto al rispetto della vita familiare si estende alla correttezza del procedimento amministrativo e giudiziario seguito per giungere alla decisione di incidere sul diritto in oggetto.

²⁵ Cfr. Emma Rizzato in Osservatorio internazionale/Europa, "Corte Edu: adozione e diritto al rispetto della vita familiare".

²⁶ cfr. F. Occhiogrosso in *Minori giustizia* 2-2014

²⁷ Citare contributi sul superiore interesse del minore.

²⁸ Cfr. 44. 1. I minori possono essere adottati anche quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 7: a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, quando il minore sia orfano di padre e di madre;

b) dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge;

possibilità di ricorrere all'istituto giuridico in parola ritenendo questo passaggio interpretativo troppo audace. Nel dibattito dottrinale sull'adozione mite, questa sentenza si pone quale chiara indicazione della Corte di Strasburgo a chiamare tutti i Tribunali per i minorenni italiani ad andare oltre il puro dato positivo contenuto nella legge e a perseguire l'interesse del minore con questa tipologia di adozione anche se non (ancora) dotata di un supporto normativo univoco. La sentenza Zhou ha infatti rappresentato un passaggio fondamentale nell'affermazione dell'adozione mite in Italia – intesa come una forma di adozione semplice che consente il perpetuarsi dei rapporti sia giuridici sia di fatto con la famiglia di origine ai quali si aggiunge il rapporto adottivo. E, a guardar bene, non si tratta certo di una novità di poca importanza perché leggendo la sentenza sembra proprio che la Corte di Giustizia chieda all'Italia di capovolgere il rapporto che finora è esistito nel nostro ordinamento tra l'adozione semplice e l'adozione piena: infatti finora l'adozione semplice in Italia è stata relegata alle ipotesi particolari, mentre all'adozione piena è stata riconosciuta valenza generale. Adesso invece sembra che questo principio debba essere capovolto nel senso che all'adozione mite deve essere riconosciuto carattere generale e prioritario rispetto all'adozione piena che, invece, deve trovare applicazione solo nei casi nei quali i genitori si sono dimostrati particolarmente indegni o quando le misure applicate siano giustificate da un'esigenza fondamentale che tocca l'interesse superiore del minore.

3.2 L'ambito nazionale

Nel passare all'analisi della normativa nazionale è appena il caso di ricordare – a livello strutturale/organizzativo - che, in ossequio al principio di gerarchia delle fonti che permea il nostro ordinamento giuridico, ha trovato conferma la scelta già fatta nella precedente relazione di distinguere - sia a livello di normativa statale che regionale - tra normativa di primo livello ricomprendendo in questa categoria le leggi e gli atti aventi forza di legge, e normativa di secondo livello quali i regolamenti e gli altri atti normativi di livello inferiore (insieme ad alcuni atti amministrativi che da un punto di vista puramente tecnico sono privi di valore normativo ma che, in concreto, sono rilevanti ai fini del presente lavoro).

Normativa di primo livello

Già nella precedente relazione avevamo inserito un approfondimento sulla legge n. 219 del 2012 che ha dettato le nuove disposizioni sul riconoscimento dei figli naturali che si basano sul principio della prevalenza dell'interesse del figlio (in special modo se di minore età) e che ha, finalmente, portato a “un'effettiva uguaglianza giuridica tra i figli legittimi, naturali e adottivi, ora tutti semplicemente figli”. Pertanto, adesso non ci soffermeremo nuovamente su tale legge, tuttavia, già nella relazione precedente si era ricordata la necessità che il Governo non tardasse “nell'adottare i decreti e le altre disposizioni attuative della suddetta legge 219/2012” cosa che è poi effettivamente avvenuta con celerità. Così, adesso evidenzieremo come il decreto legislativo n. 154 del 2013 abbia portato a compimento la più grande modifica del diritto di famiglia successiva alla legge 19 maggio 1975, n. 151. Infatti, in attuazione della delega contenuta all'articolo 2 della legge n. 219 del 2012, è stato dato corso alle modifiche, ai principi e ai criteri direttivi dettati dalla legge in parola alle lettere a-p volti a uniformare la disciplina codicistica e quella speciale alla unicità di stato di figlio nonché a

c) quando il minore si trovi nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e sia orfano di padre e di madre;

d) quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo.

2. L'adozione, nei casi indicati nel comma 1, è consentita anche in presenza di figli legittimi.

3. Nei casi di cui alle lettere a), c), e d) del comma 1 l'adozione è consentita, oltre che ai coniugi, anche a chi non è coniugato. Se l'adottante è persona coniugata e non separata, l'adozione può essere tuttavia disposta solo a seguito di richiesta da parte di entrambi i coniugi.

4. Nei casi di cui alle lettere a) e d) del comma 1 l'età dell'adottante deve superare di almeno diciotto anni quella di coloro che egli intende adottare (51), articolo così sostituito dall'art. 25, L. 28 marzo 2001, n. 149. In precedenza, la Corte costituzionale, con sentenza 31 gennaio-2 febbraio 1990, n. 44 (Gazz. Uff. 7 febbraio 1990, n. 6 - Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 44, quinto comma, nella parte in cui, limitatamente al disposto della lettera b) del primo comma, non consentiva al giudice competente di ridurre, in presenza di validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare, l'intervallo di età a diciotto anni.

introdurre disposizioni in merito all'ascolto del minore, alla disciplina del rapporto del minore con gli ascendenti e alla previsione della segnalazione alle competenti autorità amministrative delle situazioni di disagio. Con i nuovi articoli introdotti col decreto legislativo, da 337-bis a 337-octies del codice civile, il nostro ordinamento si dota di un corpo giuridico unico comune per i rapporti fra genitori e i figli in modo da diventare il solo riferimento per le controversie genitoriali, di separazione, divorzio o interruzione di convivenza tra persone anche non sposate²⁹. Oltre ai cambiamenti di tipo terminologico, il decreto prevede, nell'ambito della legge 184, una modifica molto importante ai fini dei temi di cui ci occupiamo: la **nuova nozione di abbandono** del minore, disegnata dall'articolo 315-bis del Codice civile introdotto dalla legge 219, prevede, infatti, un rafforzamento del diritto del bambino a essere "istruito e assistito moralmente dai genitori" pretendendo quell'assistenza morale (già presente all'articolo 155 del Codice civile per i figli di genitori separati) come un termine di valutazione (per la famiglia di origine) ancora più determinante per dichiarare adottabile un minore. All'articolo 15 la legge 184/83 nel disciplinare l'abbandono morale e materiale di cui all'articolo 8 della legge stabilisce, alla lettera c), che lo stato di adottabilità del minore debba essere dichiarato dal Tribunale per i minorenni quando "le prescrizioni per l'assistenza del minore sono rimaste inadempite per responsabilità dei genitori ovvero è provata l'irrecuperabilità delle capacità genitoriali dei genitori in un tempo ragionevole". Inoltre il decreto prevede che il giudice segnali ai Comuni "le situazioni di indigenza di nuclei familiari che richiedono interventi di sostegno per consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia" (nuovo art. 79-bis), segnalazione utile proprio a far venir fuori le situazioni di povertà che potrebbero palesarsi nell'ambito di procedimenti giudiziari, molto spesso non ancora conosciute dalle Autorità territoriali, e che a tal fine si attivano per dare sostegno al nucleo familiare in difficoltà, arginando possibili fenomeni di abbandono o di degrado sociale³⁰.

Fra le novità apprezzabili contenute nel decreto ci sono poi anche la scelta del legislatore di far scegliere di "comune accordo" la residenza abituale del fanciullo (artt. 316 cc e 337-ter comma 3) e quella di prevedere una nuova legittimazione attiva dei "nonni" (art. 317-bis c.c) che, finalmente, potranno far valere una loro azione davanti al Tribunale per i minorenni, quando sia loro impedito il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minori di età. Inoltre, in un'ottica di miglioramento del nostro sistema giuridico a favore dei bambini e degli adolescenti sono, senza dubbio, uno dei passaggi più belli e di maggior pregio dell'opera del legislatore i diversi interventi di modifica sul diritto all'ascolto che danno attuazione a tale principio contenuto nella lettera i) del primo comma dell'articolo 2 della legge delega sopra citata. Così, il nuovo articolo 336 bis - già forte dell'orientamento giurisprudenziale della Corte di Cassazione - per cui il mancato ascolto del minore (dodicenne o anche più piccolo) capace di discernimento costituisce una violazione del principio del contraddittorio e del principio del giusto processo - ribadisce che il giudice quando considera il minore capace di capire la situazione e le conseguenze delle sue opinioni non deve fare a meno di ascoltarlo. A testimoniare il rafforzamento dell'ascolto del minore sono poi le previsioni che l'hanno esteso fino a comprendere non solo l'ambito dei procedimenti che riguardano il minore - a parte il caso in cui il giudice lo ritenga in contrasto con l'interesse del fanciullo oppure risulti manifestamente superfluo - ma anche altre situazioni come per i procedimenti in cui si omologa o si prende atto di un accordo dei genitori, relativo alle condizioni di affidamento dei figli (art. 337-octies comma 1); quando il giudice

²⁹ A tal fine, la prima conseguenza di questo cambiamento è stata la ridefinizione, nei codici e nelle leggi speciali, di alcuni termini: così il termine "potestà" genitoriale cambia con "responsabilità" genitoriale in modo da accogliere la definizione europea che inquadrava (e inquadra tutt'ora) il concetto di "responsabilità genitoriale" come "i diritti e i doveri di cui è investita una persona fisica o giuridica in virtù di una decisione giudiziaria, della legge o di un accordo in vigore riguardanti la persona o i beni di un minore. Medesimo cambiamento ha coinvolto anche la legge 184/1983 laddove l'espressione "potestà dei genitori", è stata sostituita con "responsabilità genitoriale".

³⁰ È qui appena il caso di notare che - come è facile immaginare - il rafforzamento del diritto del minore ad essere cresciuto, assistito ed educato nella propria famiglia che il legislatore italiano ha rafforzato in sintonia con le indicazioni provenienti a livello sovranazionale spalanca il tema delle ridotte risorse che spesso hanno a disposizione gli Enti che hanno tra i loro compiti quello di provvedere all'assistenza delle persone in difficoltà. Infatti questo tema - anche se non compare tra quelli di cui ci siamo occupati finora perché più economico che normativo - rappresenta un'autentica sfida nella sfida: è difficile infatti immaginare che con l'organico e le risorse attualmente destinate all'assistenza alle persone si possa avere un concreto cambio di passo nella tutela del diritto del minore a crescere nella propria famiglia.

deve designare al minore un tutore (art. 348 comma 3) e quando si debbano assumere dei provvedimenti circa l'educazione e l'amministrazione per la cura del minore (art. 371); durante il procedimento di divorzio (art. 4 comma 8, L. 898/1970). Il decreto, infine, introduce nella disciplina sui rapporti genitoriali (art. 337-ter comma 2) e quindi in caso di separazione, scioglimento, cessazione degli effetti civili, annullamento, nullità del matrimonio), la possibilità che il giudice ordinario, adotti l'istituto dell'affidamento familiare ("ogni altro provvedimento relativo alla prole, ivi compreso, in caso di temporanea impossibilità di affidare il minore a uno dei genitori, l'affidamento familiare") al quale provvede il giudice di merito, anche d'ufficio.

L'altra importante novità legislativa intervenuta negli anni ai quali fa riferimento questo lavoro e che riguarda i temi dell'adozione e dell'affidamento familiare è **la legge n. 173 del 2015 che ha modificato la legge n. 184 del 1983** relativamente al diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare. Tale legge contiene infatti quattro articoli che ridefiniscono il rapporto tra il procedimento adottivo e l'istituto dell'affidamento familiare. Quest'ultimo ha come fine quello di far trovare accoglienza a un bambino "temporaneamente" privo di un ambiente familiare idoneo in un'altra famiglia o in una comunità di tipo familiare dove possa ricevere cura e affetto nell'attesa di poter rientrare nella famiglia d'origine che, nel frattempo, con i necessari supporti economici e non economici, dovrebbe aver superato le proprie difficoltà. Tuttavia, sebbene il nostro ordinamento rimarcasse la necessità di non confondere i due istituti, le difficoltà del rientro dei bambini nelle famiglie di origine entro i tempi previsti dalla legge per l'affidamento erano evidenti e finivano per non essere rispettati. Capitava così che gli affidamenti avessero una durata eccessiva per la loro natura giuridica che, nei fatti, finiva per farli avvicinare a dei procedimenti adottivi. Sintomatico in tal senso è stato il caso della **sentenza del 27 aprile 2010 della Corte europea per i diritti dell'uomo** (Moretti e Benedetti c. Italia – causa n. 16318/07) che ha condannato il nostro Stato a risarcire una coppia di coniugi che, dopo essersi presi cura per mesi di un minore attraverso l'istituto dell'affidamento, si era vista passare avanti un'altra famiglia in sede di adozione subendo un "mancato rispetto del diritto dei genitori a creare una famiglia, in base all'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo". In particolare, sono adesso i commi 5-bis, 5-ter e 5-quater dell'art. 1 della nuova legge a creare una sorta di "corsia preferenziale" a favore della famiglia affidataria nel caso in cui sia dichiarato adottabile un bambino dato in affidamento nell'ipotesi in cui risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine, venga dichiarato lo stato di abbandono e la famiglia affidataria chieda di poterlo adottare. In questo caso il Tribunale per i minorenni nel decidere sull'adozione, dovrà appurare **se i legami tra il bambino dichiarato adottabile e la famiglia affidataria siano "legami affettivi significativi" e se ci sia "un rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria"** che soddisfi tutti i requisiti previsti per l'adozione legittimante (art. 6 della legge del 1983) e se l'affidamento, contrariamente alla natura dell'istituto che dovrebbe terminare dopo due anni, si sia sostanziato di fatto in un rapporto prolungato sul piano anche affettivo tra la famiglia o la persona affidataria e il minore. Il legame richiesto deve quindi essere profondo e da accertarsi caso per caso. Il comma 5-ter tutela poi in ogni caso il diritto del minore a mantenere quella "continuità affettiva" tanto importante per il suo sviluppo stabilendo che "qualora, a seguito di un periodo di affidamento, il minore faccia ritorno nella famiglia di origine o sia dato in affidamento ad altra famiglia o sia adottato da altra famiglia" se rispondente all'interesse del minore, "è comunque tutelata la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidatesi durante l'affidamento". Va poi a specificare un punto importante anche il comma 5-quater il quale prevede che il minore debba essere ascoltato purché abbia compiuto dodici anni o anche più piccolo purché capace di discernimento ai fini di una decisione per i casi descritti ai commi 5-bis e 5-ter (tenendo anche conto delle valutazioni documentate dei servizi sociali). L'art. 2 della legge impone quindi l'obbligo, a pena di nullità, di convocare l'affidatario in tutti i procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato e riconosce a quest'ultimo la facoltà di presentare memorie nell'interesse del minore. L'art. 3 inserisce quindi un ulteriore comma, il comma 1-bis, nell'articolo 25 della legge 184 del 1983 il quale stabilisce che: "il tribunale per i minorenni che ha dichiarato lo stato di adottabilità, decorso un anno dall'affidamento, sentiti i coniugi adottanti, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, il pubblico ministero, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno, verifica che ricorrano tutte le condizioni previste dal presente capo e, senza altra formalità di procedura, provvede sull'adozione con sentenza in camera di consiglio, decidendo di

fare luogo o di non fare luogo all'adozione. Il minore che abbia compiuto gli anni quattordici deve manifestare espresso consenso all'adozione nei confronti della coppia prescelta". Il comma 1-bis stabilisce che le disposizioni di cui al comma 1 si applicano anche nell'ipotesi di prolungato periodo di affidamento ai sensi dell'articolo 4, comma 5-bis (...). Infine l'art. 4 riguarda una delle ipotesi di adozione in casi particolari che sussiste anche quando manca lo stato di abbandono del minore stabilendo che: "all'articolo 44, comma 1, lettera a), della legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modificazioni, dopo le parole: «stabile e duraturo» sono inserite le seguenti: «anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento»". Dunque la legge 173/2015 **modifica i casi in cui il minore può essere adottato pur in assenza di uno stato di abbandono stabilendo che ciò può avvenire:**

- a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento, quando il minore sia orfano di padre e di madre;
- b) dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge;
- c) quando il minore si trovi nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e sia orfano di padre e di madre;
- d) quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo.

Se l'adottante è coniugato/a e non separato/a, l'adozione può essere disposta solo a seguito di richiesta da parte di entrambi i coniugi.

Un discorso particolare conviene farlo per la legge n. **101 del 2015** che in pratica verte sul regolamento 2201 del 2003 dell'UE. Tale legge, infatti, **si limita a prevedere la ratifica della Convenzione stipulata all'Aja il 19 ottobre 1996** senza dettare norme di adeguamento interno mentre il disegno di legge originario del testo approvato in prima lettura dalla Camera prevedeva anche l'adeguamento dell'ordinamento italiano interno ai principi della Convenzione, in particolare per dare una veste giuridica alla kafala, istituto analogo all'affidamento familiare, previsto come unica misura di protezione del minore in stato di abbandono negli ordinamenti islamici. Tuttavia le disposizioni di adeguamento interno sono state stralciate nel corso dell'esame del disegno di legge al Senato per la necessità di un approfondimento della disciplina attuativa relativa all'istituto della kafala in quanto confliggeva con quella di una rapida approvazione del provvedimento. Con la legge di ratifica 101/2015 lo Stato italiano si è limitato a dare completa esecuzione alla Convenzione fatta all'Aja il 19 ottobre 1996 in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori onorando gli obblighi gravanti sul nostro Paese (vedi la decisione 2008/431/CE del Consiglio dell'Unione europea avente proprio l'obiettivo di autorizzare gli Stati membri ad aderire o ratificare la Convenzione anche allo scopo di rafforzare il processo di armonizzazione delle discipline nazionali fatto in queste materie dall'Unione Europea), posto che per quanto riguarda la competenza viene stabilito che, in generale, è lo Stato contraente di residenza abituale del minore a essere competente ad adottare le misure per la protezione della sua persona o dei suoi beni (art. 5). Per i minori rifugiati o trasferiti a livello internazionale (art. 6), o per i minori la cui residenza abituale non può essere accertata, la competenza è invece esercitata dallo Stato sul cui territorio tali minori si vengono a trovare. In via eccezionale, laddove si ritenga che un altro Stato sia più adatto a valutare l'interesse superiore del minore, tale Stato può assumere la competenza (art. 9) anche se, nei casi di urgenza, è lo Stato sul cui territorio si trovano il minore o i suoi beni a essere competente ad adottare le misure di protezione necessarie (art. 11). Tra i contenuti più importanti della Convenzione e della legge di ratifica spicca, senz'altro, il riferimento alla residenza abituale espresso all'art. 5 quale criterio attributivo della competenza perché, sebbene sia stato osservato che in teoria questa non sarebbe una scelta innovativa rispetto alla Convenzione dell'Aja del 1961, è tuttavia possibile dire che la Convenzione del 1996 segni il declino del criterio della cittadinanza in favore del criterio della residenza abituale nell'attribuzione della competenza agli Stati aderenti. Per questo ogni Stato contraente è chiamato a designare una o più autorità centrali incaricate di far fronte agli obblighi che gli sono imposti dalla Convenzione. Le autorità centrali dovranno successivamente cooperare fra loro e scambiarsi informazioni, nonché promuovere la cooperazione tra le proprie autorità nazionali. Alcune parti sono innovative rispetto al testo del 1961 come la severa definizione dell'ambito di applicazione della Convenzione contenuta agli artt. 3 e 4. Tra le materie incluse l'art. 3 indica infatti

nella materia della protezione del minore: l'attribuzione, l'esercizio e la revoca della responsabilità genitoriale; il diritto di affidamento nonché di visita; la tutela, la curatela o altri istituti analoghi; il collocamento del minore in una famiglia di accoglienza o in un istituto o la sua assistenza legale tramite kafala o un altro istituto analogo (in particolare è l' art. 33 a prevedere il caso in cui l'Autorità Centrale di uno Stato contraente richieda il collocamento del minore in una famiglia di accoglienza o in un istituto, o la sua assistenza legale tramite kafala o altro istituto analogo e se questo debba avvenire in un altro Stato contraente). Altrettanto efficace nel definire l'ambito di applicazione della Convenzione è l'esclusione espressa all'art. 4 di alcune materie tra cui meritano di essere ricordate: la materia dell'accertamento e della contestazione della filiazione e la decisione sull'adozione e le misure che la preparano che mira, evidentemente, a escludere non solo una pronuncia adottiva vera e propria ma anche quelle decisioni preparatorie che nel nostro ordinamento sono costituite dai collocamenti provvisori o dagli affidamenti preadottivi. Sul tema dell'adozione, peraltro, l'8° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia aveva sollecitato il Parlamento all'emanazione di una legge che disciplinasse il recepimento della kafala prestando particolare attenzione a che non venissero introdotti istituti che potessero in qualsiasi modo aggirare la disciplina interna e internazionale dell'adozione.

Tra le altre disposizioni di particolare rilievo si annoverano l'affermazione del riconoscimento delle decisioni prese in uno degli Stati contraenti da parte degli altri Stati (art.23) con le precisazioni che: lo Stato cui è richiesto il riconoscimento è vincolato dagli accertamenti realizzati dallo Stato che ha già emesso la decisione (art.25), e che è possibile attivare la procedura esecutiva nello Stato richiesto secondo le disposizioni dello Stato stesso (art. 26). Tra le ragioni che possono essere addotte a diniego del riconoscimento, l'art. 23 indica infine la violazione di alcune particolari garanzie processuali, l'omissione dell'ascolto del minore, la manifesta contrarietà all'ordine pubblico della decisione di cui si chiede il riconoscimento³¹.

Infine di recentissima approvazione è la **Legge del 7 aprile 2017, n. 47 “Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”** che contiene una serie di modifiche alla normativa vigente rafforzando gli strumenti di tutela e di protezione garantiti dall'ordinamento in favore dei minori stranieri. Infatti sul tema dell'accoglienza la legge stabilisce il principio di specificità delle strutture di accoglienza riservate ai minori, rende più veloce l'attivazione delle indagini familiari e introduce - **tramite l'art. 7 che aggiunge i commi 1- bis e 1-ter all'art. 2 della legge 184/1983** - un criterio di preferenza dell'affidamento ai familiari rispetto al collocamento in comunità di accoglienza (“Gli enti locali possono promuovere la sensibilizzazione e la formazione di affidatari per favorire l'affidamento familiare dei minori stranieri non accompagnati, in via prioritaria rispetto al ricovero in una struttura di accoglienza. All'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis la legge specifica che “non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che gli enti locali provvedono nei limiti delle risorse disponibili nei propri bilanci”).

Normativa di secondo livello

Con il **DM dell' 8 marzo 2013** sono stati indicati i **requisiti delle case famiglia protette**. Infatti, posto che le strutture residenziali case famiglia protette previste dalla Legge n. 62 del 21aprile 2011³² devono rispettare i criteri organizzativi e strutturali previsti dall'articolo 11 della Legge

³¹ Hanno invece il fine di migliorare la conciliazione tra vita lavorativa e impegni familiari le modifiche introdotte dal D.lgs. 15 giugno 2015, n. 80. (Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183). Viene infatti previsto in materia di congedo parentale nei casi di adozione e affidamento che, al comma 2, le parole: «entro otto anni dall'ingresso del minore in famiglia» sono sostituite dalle seguenti: «entro dodici anni dall'ingresso del minore in famiglia; e che il comma 3 sia sostituito stabilendo che l'indennità prevista di cui all'articolo 34, comma 1, sia dovuta, per il periodo massimo complessivo ivi previsto, entro i sei anni dall'ingresso del minore in famiglia.».

³² Delle quali potranno fruire solo soggetti per i quali non vengano ravvisate esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, o soggetti nei confronti dei quali, nel caso di concessione di misure alternative previste, non sussista grave e specifico pericolo di fuga o di commissione di ulteriori gravi reati, e risulti constatata l'impossibilità di esecuzione della misura presso l'abitazione privata o altro luogo di dimora.

328/2000³³, dal DPCM n.308³⁴, nonché dalle relative normative regionali in materia, con il DM in discorso vengono ottemperate anche le seguenti caratteristiche tipologiche:

- 1. le case famiglia protette sono collocate in località dove sia possibile l'accesso ai servizi territoriali, socio-sanitari e ospedalieri, e che possano fruire di una rete integrata a sostegno sia del minore sia dei genitori;
- 2. le strutture hanno caratteristiche tali da consentire agli ospiti una vita quotidiana ispirata a modelli familiari, tenuto conto del prevalente interesse del minore;
- 3. ospitano non oltre sei nuclei di genitori con relativa prole;
- 4. i profili degli operatori professionali impiegati e gli spazi interni sono tali da facilitare il conseguimento delle finalità di legge;
- 5. le stanze per il pernottamento e i servizi igienici dei genitori e dei bambini dovranno tenere conto delle esigenze di riservatezza e differenziazione venutesi a determinare per l'estensione del dettato della legge 62/2011 anche a soggetti di sesso maschile;
- 6. sono previsti spazi, di dimensioni sufficientemente ampie, per consentire gli incontri personali, quali: i colloqui con gli operatori, i rappresentanti del territorio e del privato sociale, nonché gli incontri e i contatti con i figli e i familiari al fine di favorire il ripristino dei legami affettivi.

Nel **DM 206 del 16 dicembre 2014**³⁵ sono state finalmente definite le caratteristiche del casellario dell'assistenza (di cui all'articolo 13 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78) che è un fondamentale strumento di raccolta delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni sociali erogate al fine di migliorare il **monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali**. Le informazioni assunte contribuiranno, infatti, ad assicurare una migliore conoscenza dei bisogni sociali e del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e costituiranno, secondo le modalità indicate all'articolo 6, parte della base conoscitiva del sistema informativo dei servizi sociali, ai sensi dell'articolo 21, comma 1, della legge 8 novembre 2000, n. 328. In particolare il Casellario, istituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), costituisce l'anagrafe generale delle posizioni assistenziali e – come tale - ha i compiti di raccolta, conservazione e gestione dei dati relativi alle caratteristiche delle prestazioni sociali erogate, nonché, secondo le modalità di cui all'articolo 5, delle informazioni utili alla presa in carico dei soggetti aventi titolo alle medesime prestazioni, incluse le informazioni sulle caratteristiche personali e familiari e sulla valutazione del bisogno. Il casellario si compone di: a) una banca dati delle prestazioni sociali agevolate, di cui all'articolo 3, nonché al citato decreto interministeriale 8 marzo 2013; b) una banca dati delle prestazioni sociali, di cui all'articolo 4; c) una banca dati delle valutazioni multidimensionali, di cui all'articolo 5, nel caso in cui alle prestazioni sociali sia associata una presa in carico da parte del servizio sociale professionale. Nel caso in cui all'erogazione di una prestazione sociale sia associata una presa in carico da parte del servizio sociale professionale, gli enti erogatori mettono a disposizione del Casellario le informazioni sulla valutazione multidimensionale, incluse le caratteristiche socio-demografiche del beneficiario e/o del suo nucleo familiare.

Tra le novità, seppure non siano atti normativi propriamente vincolanti ma aventi una grande importanza sia a livello teorico che pratica spiccano senz'altro le "**Linee di indirizzo per l'affidamento familiare**"³⁶, la cui approvazione può essere considerata un buon punto di partenza per riuscire a perseguire il mandato legislativo della legge 149/2001, quello, cioè, di garantire il diritto fondamentale dei minori a crescere nell'ambito del proprio nucleo familiare. Negli anni, infatti, i pochi dati disponibili che hanno permesso di comparare, nelle diverse aree del Paese, la situazione dei bambini fuori famiglia hanno evidenziato una diffusione estremamente diversificata dell'affidamento familiare sul territorio nazionale, nonostante lo sviluppo di numerose buone pratiche di affidamento nelle varie regioni; inoltre, non si è riusciti a ovviare al problema del mancato accompagnamento alla legge di

³³ Cfr. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

³⁴ Cfr. DPCM n.308 del 21 maggio 2001.

³⁵ Cfr. DM 206 del 16 dicembre 2014, pubblicato in G.U. n. 57 del 10 marzo 2015.

³⁶ Cfr. 25 ottobre 2012, n. 123, Accordo tra il Governo, le regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano e le Autonomie locali sul documento recante "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare".

azioni programmatiche e normative “capillari”. Si è sentita perciò l’urgenza di creare uno strumento d’indirizzo che fosse omogeneo sull’intero territorio nazionale per tutelare, proteggere e intervenire in favore dei minori chiarendo, allo stesso tempo, che «le linee di indirizzo non si sostituiscono alle legislazioni regionali che hanno regolamentato l’applicazione dell’affidamento familiare sui territori», ma, al contrario, «offrono un quadro di riferimento complessivo rispetto ai principi, contenuti e metodologie di attuazione organizzato all’interno del documento nella forma delle “raccomandazioni” che andranno a costituire un riferimento unitario per gli amministratori regionali e locali, per gli operatori e per i cittadini interessati a migliorare e qualificare l’affidamento familiare». Le linee d’indirizzo hanno una struttura particolare: a ogni argomento corrisponde un obiettivo, e per ciascun approfondimento sono state individuate una o più raccomandazioni esplicitate in una o più indicazioni operative che in maniera dettagliata presentano la metodologia o gli strumenti da utilizzare per il raggiungimento degli obiettivi. Dei tre capitoli presi in esame, e dei relativi obiettivi, il secondo capitolo descrive le caratteristiche dell’istituto dell’affidamento familiare che – per rispondere alle diverse condizioni dei minori (e delle loro famiglie) quando versano in gravi difficoltà – prevede una pluralità di forme al fine di rispondere in modo il più possibile mirato ai diversi bisogni e a quelli in evoluzione. L’obiettivo in evidenza in questo capitolo è quello di fornire agli operatori (in un contesto normativo in cui le forme di accoglienza non vengono descritte nel dettaglio) dei criteri che «permettano di distinguere tra quelle che possono ricondursi all’istituto dell’affidamento familiare e le forme spurie che solo nominalmente possono essere ricondotte all’affido, in quanto si sostanziano in un intervento di accoglienza diverso». Tra le tipologie di affidamento familiare il paragrafo 220 comprende una forma particolare di affidamento «in situazioni di emergenza» (paragrafo 224.b) per bambini di età compresa tra gli 0 e i 10 anni coinvolti in situazioni improvvise e gravi da richiedere un intervento immediato: nella corrispondente raccomandazione (224.b.1) si specifica che spetta alle amministrazioni competenti, attraverso i propri servizi sociali e sanitari, con la collaborazione delle associazioni e delle reti familiari, realizzare «attività specifiche per promuovere, formare e sostenere un gruppo di persone disponibili a interventi di accoglienza temporanea e immediata». Un’altra forma di affidamento familiare che prevede un progetto ben definito è quella per adolescenti che abbiano superato i 18 anni (paragrafo 224.c): nella specifica raccomandazione (224.c.2), è indicato che al termine del progetto il ragazzo abbia più possibilità: permanere nella famiglia affidataria, rientrare nella famiglia d’origine o avviare un percorso di vita autonoma. Per quanto concerne l’indicazione operativa, invece, è scritto che le amministrazioni sostengono, in varie forme, le famiglie affidatarie che continuano ad accogliere l’adolescente che ha raggiunto la maggiore età riconoscendo, nel caso in cui il progetto sia finalizzato all’autonomia, un contributo per le spese connesse al progetto come, per esempio, una cauzione per l’alloggio e le spese per l’affitto per alcuni mesi ecc³⁷.

Infine, anche se pertinente al 2016, riteniamo non possa essere trascurato il **D.P.R. del 31 agosto 2016** con cui è stato approvato - ai sensi dell’articolo 1, comma 5, del DPR 14 maggio 2007, n. 103 - **il IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016/2017**; infatti, la maggior parte del lavoro inerente il Piano è stata svolta proprio nel 2015 anche se l’approvazione formale è avvenuta solo l’anno successivo. Uno degli obiettivi generali del Piano è proprio “sostenere la genitorialità attraverso azioni atte a rinforzare il sistema di promozione, prevenzione e protezione dei bambini in situazione di vulnerabilità attraverso l’azione di promozione della genitorialità nei diversi contesti di vita e diffondere e mettere a sistema pratiche innovative di intervento basate sulla valutazione multidimensionale delle relazioni familiari e sulla valutazione di processo ed esito dei percorsi di accompagnamento e di presa in carico delle famiglie vulnerabili”. Da questo obiettivo generale discendono poi alcuni obiettivi specifici i quali prevedono di: valorizzare i principi di qualità e appropriatezza degli interventi per i minorenni allontanati dalla propria famiglia; creare un sistema stabile di monitoraggio dei minorenni collocati in comunità di accoglienza; riordinare le tipologie delle comunità di accoglienza che accolgono minorenni e

³⁷ Specificatamente si prevede: al punto 221 Affidamento Familiare Consensuale/Giudiziale; 222 Affidamento Intrafamiliare / Eterofamiliare; 223 Affidamento Familiare Diurno, a Tempo Parziale, Residenziale; 224 Affidamento familiare di bambini in situazioni particolari; 224.a Affidamento familiare di bambini piccoli (0-24 mesi); 224.b Affidamento familiare in situazioni di emergenza; 224.c Affidamento familiare di adolescenti, prosecuzione oltre i 18 anni; 224.d Affidamento familiare in situazioni di particolare complessità; 224.e Affidamento familiare di minori stranieri non accompagnati.

individuare requisiti di livello nazionale. Tale integrazione potrà evidentemente permettere di agire più efficacemente sul recupero della famiglia limitando la necessità di interventi sostitutivi (adozioni) o di sostegno/affiancamento a lungo termine (affidamenti familiari). Gli interventi sostitutivi dovranno pertanto essere una risorsa da utilizzare solo nei casi in cui la relazione con i genitori risulti irrecuperabile³⁸. Relativamente alle realtà residenziali il Piano indica la necessità di superare la generica definizione di comunità di tipo familiare facendo una più attenta distinzione “delle tre macro-tipologie afferenti alla casa famiglia o comunità familiare (con presenza stabile di adulti o famiglie), alla comunità educativa o socio-educativa (con presenza di operatori professionali) e alla comunità socio-sanitaria (con funzioni socio-educative e terapeutiche assicurate da operatori professionali)”. Il Piano auspica poi che siano individuate e diffuse le prassi comuni per l'accoglienza di minorenni in comunità, “avendo cura di garantire, prioritariamente a partire dai bambini 0/6 anni, l'attivazione di progetti di affido familiare e, ove questo non sia possibile, di accoglienza in comunità familiare, garantendo, ove necessario, la segnalazione alla Procura della Repubblica c/o il T.M. per l'accertamento dell'eventuale stato di adottabilità, ai sensi dell'art. 9 della legge 184/83”. Il Piano chiede altresì che nelle comunità per minorenni le cui tipologie e caratteristiche prevedano l'azione educativa professionale, “sia assicurato l'impiego di educatori professionali, figure in possesso di una formazione di base unica e specifica a livello universitario, strettamente collegata alle competenze degli stessi professionisti”. Prevede inoltre l'attivazione di una Banca dati comune sui minorenni collocati in comunità di accoglienza - nel percorso di attuazione del DM del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n. 206 del 16 dicembre 2014 (Casellario dell'assistenza) - di segmenti specifici e specialistici dedicati ai minorenni accolti in strutture residenziali a carattere sociale e socio-educativo. Infine nel Piano si fa riferimento alla necessità di riordinare le tipologie delle comunità di accoglienza che accolgono minorenni individuandone i requisiti di livello nazionale. Si chiede, infatti, di definire - in esito al Tavolo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, anche alla luce del documento predisposto dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e delle Linee nazionali di indirizzo sulle Comunità che accolgono minorenni - di riordinare le tipologie delle comunità di accoglienza che accolgono minorenni individuandone i requisiti di livello nazionale aggiornandone le tipologie e riproponendo in ognuna un modello organizzativo, strutturale, gestionale e relazionale ispirato alle dinamiche di tipo familiare. A questo fine sarà necessario anche: individuare le caratteristiche identitarie e le specificità delle tipologie di strutture nelle quali sono presenti operatori e quelle nelle quali sono presenti famiglie o adulti di riferimento residenti; fissare requisiti essenziali strutturali e gestionali da recepire su tutto il territorio nazionale; valorizzare forme di accoglienza familiare leggere, quali le forme di aiuto tra le famiglie o le famiglie di sostegno³⁹.

Per quanto concerne la vigilanza sulle comunità il Piano ha suggerito di “garantire lo svolgimento dei compiti di vigilanza e controllo previsti dalla normativa vigente, su tutte le realtà di accoglienza, ricercando soluzioni e pratiche integrate, inter-istituzionale e multidisciplinari, attente, oltre che ai requisiti strutturali, a quelli organizzativi e professionali, alla dimensione pedagogica e relazionale e alla qualità dei percorsi educativi e di crescita”.

3.3 La normativa regionale

Come anticipato nella Premessa le novità che a livello normativo-regionale hanno interessato gli istituti giuridici dell'affidamento familiare e dell'adozione negli anni dal 2012 al 2015 sono numerose anche se non tutte rilevanti allo stesso modo. Infatti, a fronte di pochi provvedimenti di carattere sistematico-generale vi sono stati prevalentemente interventi di carattere specifico, spesso finalizzati a mettere in campo delle risorse per offrire misure di sostegno (economico e non) ai soggetti che si sono

³⁸ “Secondo” – precisa il piano – “una valutazione multidimensionale e multi professionale e nei tempi necessari al bambino. Infatti il punto di sintesi può essere ravvisato nel criterio secondo cui i sistemi di protezione e tutela devono poter esprimere una serie di possibilità di accoglienza, sia familiare che di altro tipo, in modo da rendere l'opzione di scelta concreta e reale nonché ancorata ad una chiara e sistematica procedura per la determinazione di ciò che è più appropriato”.

³⁹ Si suggerisce anche di strutturare i sistemi zonal e/o territoriali caratterizzati dalla presenza di una filiera graduale di accoglienza residenziale, che vada dalla risposta emergenziale alle soluzioni verso l'autonomia.

trovati in situazioni critiche. Relativamente a tali interventi è stato deciso – dopo averli organizzati per tema - di limitarci a ricordarli senza accompagnarli con commenti specifici dando prevalenza all'annunciato focus sulle comunità, considerando questa la scelta migliore per offrire al lettore un quadro il più possibile veritiero della situazione che vivono quotidianamente i minorenni che si trovano nelle comunità facendo emergere una realtà finora mai veramente approfondita. A oggi, infatti, l'unico documento che ha cercato di proporre un quadro della realtà delle comunità di accoglienza per minori è stato “La tutela dei minorenni in comunità (prima raccolta di dati sperimentale elaborata con le Procure della Repubblica presso i Tribunali per i Minorenni)”⁴⁰ realizzata dal Garante nel 2015. Tale lavoro, tuttavia, se da un lato ha avuto il merito di far emergere le dimensioni di un fenomeno affatto marginale (al 31 dicembre 2014 le strutture che ospitavano minori erano 3192 mentre gli ospiti erano 21317⁴¹ e, quindi, circa il 0,2% dell'intera popolazione infra diciottenne presente in Italia con una media di 6,7 ospiti per struttura⁴²), si è dall'altro arrestato di fronte alla possibilità di tentare una comparazione fra comunità di regioni diverse limitandosi a segnalare che il lavoro di ricognizione “ha portato inevitabilmente in rilievo il problema delle denominazioni diverse che le regioni utilizzano per tipologie identiche di strutture: una condizione che complica ulteriormente qualsivoglia comparazione a livello nazionale”⁴³. Prescindendo, quindi, dalle specifiche caratteristiche che, anche a livello puramente terminologico, differenziano una Regione dall'altra si è cercato di raggiungere l'obiettivo di offrire una prima panoramica (seppur limitata agli elementi fondamentali) delle disposizioni normative che hanno inciso sulla regolamentazione della “vita delle Comunità per minori” negli anni dal 2012 al 2015. Infatti, il carattere intrinsecamente cronologico di questo lavoro impedisce di offrire un quadro generale della normativa sulle comunità poiché la maggior parte della normativa regionale è stata adottata precedentemente al 2012. Tuttavia, almeno per il periodo che abbiamo preso come riferimento, è stata posta l'attenzione su quegli elementi normativo-regolamentari che incidono in modo determinante sulla qualità dell'assistenza e quindi sulla crescita dei minorenni ospiti nelle comunità, soffermandoci sui seguenti parametri:

- le principali tipologie di Comunità residenziali per minori e i loro requisiti caratterizzanti;
- le procedure necessarie a livello normativo per diventare Comunità idonee a ospitare minori;
- l'accreditamento delle Comunità presso le Pubbliche Amministrazioni, lo stanziamento delle risorse e la determinazione delle tariffe per i minori in esse ospitati;
- i controlli e le modalità di valutazione che gli enti pubblici competenti esercitano sulle Comunità per minori.

In particolare la questione dei controlli rappresenta un aspetto a volte un po' sfumato a livello normativo, ma sicuramente strategico nella gestione delle Comunità per minori. Non è possibile infatti pensare che il superamento di un modello di accoglienza centrato su strutture direttamente gestite dalle amministrazioni competenti a favore di un modello basato su strutture di dimensioni più modeste (e spesso di natura privatistica) abbia sollevato il soggetto pubblico dai suoi obblighi istituzionali nei confronti dei minori che vi sono ospitati. Anzi, considerato che il passaggio da strutture di accoglienza più grandi a strutture di accoglienza di dimensioni più ridotte è stato realizzato proprio per offrire ai minori sprovvisti di un' adeguata situazione familiare un ambiente il più idoneo possibile a offrire loro

⁴⁰ “La tutela dei minorenni in comunità. “La prima raccolta dati sperimentale elaborata con le procure della repubblica presso i tribunali per i minorenni” edito dall'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

⁴¹ Di questi 21317 erano 19245 gli ospiti effettivamente minorenni (gli altri erano maggiorenni con proroga di collocamento autorizzata dagli organi competenti).

⁴² Dei minori ospitati il 57% erano italiani mentre il restante 43% erano stranieri; mentre, per quanto concerne l'età media il 57% dei minori presenti in comunità aveva più di 14 anni e, di questi, il 26,5% si trovava in comunità da più di 24 mesi.

⁴³ Poco dopo si precisa anche che le comunità per minorenni indicate nell'indagine non sono “differenziabili tra le diverse tipologie previste, anche in ragione delle differenti e non sempre assimilabili denominazioni stabilite dai nomenclatori regionali che ne contrassegnano la fattispecie”. Cfr. La tutela dei minorenni in comunità cit..

le condizioni per una crescita serena ed equilibrata, possiamo concludere che un tangibile miglioramento a livello qualitativo rispetto alle precedenti tipologie di strutture di accoglienza costituisce un punto irrinunciabile. È lampante infatti che se è la famiglia di origine il luogo privilegiato dove far crescere un bambino, è assolutamente doveroso mettere a disposizione, per i bambini e i ragazzi che non hanno questa fortuna, strutture in grado di rispondere alle loro necessità. Ed è proprio con questo fine che ci siamo posti l'obiettivo di far uscire dalla "invisibilità o dalla nebulosità"⁴⁴ che ha finora contraddistinto le Comunità destinate ad accogliere i minori e gettare le basi per definire e applicare degli standard di qualità validi su tutto il territorio nazionale.

3.4 La normativa regionale sulle comunità che ospitano minori

Le principali tipologie di comunità residenziali per minori e i loro requisiti caratterizzanti

Nell'indicare un denominatore comune tra le disposizioni adottate dalle regioni relativamente alle tipologie di Comunità negli anni dal 2012 al 2015 questo è sicuramente ravvisabile nella diffusione di un modello di accoglienza per minori dai sedici anni in su (o maggiorenni che da poco hanno superato i diciotto anni di età e che – in forza di tale circostanza – sarebbero costretti ad abbandonare le strutture di accoglienza senza avere più alcuna rete sociale in grado di sostenerli e aiutarli nel percorso di crescita e autonomia). Con queste tipologie di Comunità per minori si mira a mettere in campo una serie di azioni che, da un lato, garantiscano l'assistenza materiale dei giovani (vitto, alloggio, igiene, cura della persona, cure mediche, tempo libero, sport) e, dall'altro, pianifichino una serie di interventi volti a valorizzare la piena autonomia dei soggetti attraverso una vera integrazione e un pieno sviluppo di capacità e competenze per l'inserimento personale e professionale nella società.

Tra le regioni intervenute a disciplinare queste comunità residenziali per minori ricordiamo le seguenti.

Abruzzo, LR 28 dicembre 2015, n. 42, *Interventi a sostegno di giovani già ospiti di strutture di accoglienza e ulteriori disposizioni finanziarie.* Ai fini di essa si intendono per giovani ospiti coloro per i quali si sia reso necessario l'allontanamento dalla famiglia di origine o che siano stati costretti per altre ragioni a vivere temporaneamente al di fuori del nucleo familiare di appartenenza e che abbiano compiuto la maggiore età. Fasi di attuazione: l'art. 3 prevede due fasi, la prima (denominata Accoglienza assistita) nella quale le strutture garantiscono al giovane la piena assistenza rispetto a tutti i bisogni dello stesso (cura della persona, visite mediche, igiene personale, pasti, alloggio, consulenza psicologica, tempo libero e svago, sostegno scolastico); e la seconda fase (denominata Attivazione del servizio sportello) nella quale le strutture attivano presso la propria sede un servizio sportello settimanale per far conoscere alla popolazione giovanile tutte le opportunità a loro rivolte: garanzia giovani, servizio civile, tirocini formativi, interventi di formazione, apprendistato. Il servizio è composto da due aree di intervento principali: una prima area in modalità *front office* deputata a offrire informazioni e consulenza sulle opportunità di carattere formativo e occupazionale; una seconda area rappresentata dall'organizzazione di laboratori e colloqui finalizzata a conoscere e scoprire il potenziale di ciascun giovane coinvolto nel progetto.

Lazio, DGR 8 aprile 2014, n. 173, Istituzione della tipologia di struttura socioassistenziale a ciclo residenziale denominata "Comunità familiare ad accoglienza mista". Con questo provvedimento vengono istituite delle strutture socioassistenziali ad accoglienza mista di tipo familiare, gestite da soggetti del terzo settore, che, attraverso la presenza stabile di due persone adulte di riferimento, garantiscono ai minori in stato di difficoltà, di abbandono e di svantaggio un contesto di vita familiare in grado di sostenere il processo di evoluzione positiva e di maturazione, con modalità di condivisione adeguate alle esigenze dell'età e del livello di maturazione di ciascun soggetto. Tali Comunità sono soggette al regime autorizzatorio di cui alla LR n. 41/2003 e hanno la funzione di garantire un contesto di vita familiare in grado di sostenere il processo di evoluzione positiva e di maturazione mediante un'organizzazione caratterizzata da relazioni stabili, affettivamente significative e personalizzate,

⁴⁴ La tutela dei minorenni in comunità, cit..

inserite in una rete comunitaria, con modalità di condivisione adeguate alle esigenze dell'età e del livello di maturazione di ciascun soggetto. La comunità familiare è gestita da uno degli organismi del terzo settore di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 8 novembre 2000 n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) il quale, attraverso una famiglia o almeno due figure adulte, garantisce una risposta di accoglienza di tipo familiare unitamente alla qualità dell'accoglienza, a un contesto ambientale adeguato agli utenti e al rispetto delle dimensioni gestionali e strutturali oltre che progettuali, anche attraverso la formazione continua dei propri operatori. La comunità familiare accoglie: a) minori, per i quali si ritengono appropriate dinamiche relazionali, affettive e educative proprie della famiglia; b) adulti in difficoltà, compresi quelli già ospitati in età minorile, a esclusione di quelli in fase di dipendenza attiva o, più in generale, portatori di problematiche particolari non compatibili con la compresenza di minori.

Liguria, Del. Ass. Leg. 6 agosto 2013, n. 18, Piano Sociale Integrato Regionale 2013-2015, ai sensi degli articoli 25 e 62 della legge regionale 24 maggio 2006, n. 12 (Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari). Si propone fra altre cose - e ponendosi il seguente obiettivo: 1 Comunità ogni 10.000 residenti < 18 anni; tendere a n. 50 posti ogni 10.000 residenti < 18 anni - di accompagnare i giovani che escono da un percorso di vita comunitario nel superamento delle difficoltà di inclusione sociale, di inserimento lavorativo e di collocazione abitativa. Un altro obiettivo è quello di costituire un gruppo di lavoro sull'affidamento familiare, composto da referenti regionali, territoriali e del terzo Settore, finalizzato a rivedere le linee guida regionali del 1997, alla luce delle esperienze maturate sul territorio e in coerenza con la normativa in vigore e le linee guida nazionali. La revisione delle Linee guida sugli standard strutturali e organizzativi deve avvenire in coerenza con il processo di regolamentazione avviato dall'ARS (Azienda Sanitaria Regionale) in materia di autorizzazione e accreditamento dei presidi sanitari, sociosanitari e sociali, pubblici e privati. Infine si dovranno inserire nelle nuove Linee Guida indicazioni specifiche rispetto alla programmazione e preparazione delle dimissioni nell'ottica dell'acquisizione dell'autonomia, a partire dalle azioni innovative realizzate sul territorio ligure sia dal Terzo Settore sia da Comuni, con i finanziamenti PSIR dedicati.

Liguria, DGR 27 marzo 2015, n. 535, *Delibera Quadro - Sistema socioeducativo di promozione, prevenzione e tutela per bambini e adolescenti*. Anche la Liguria ha previsto gli **Alloggi per l'autonomia**, strutture di accoglienza residenziale per giovani neo-maggiorenni, di norma 18-21enni, o genitori con figli che contestualmente presentino problematiche di tipo personale, familiare, sociale; abbiano limitata autonomia sul piano alloggiativo, lavorativo ed economico e che siano in carico ai Servizi Sociali Territoriali. Gli Alloggi si articolano in relazione al supporto educativo offerto per il raggiungimento della futura autonomia relazionale, abitativa, lavorativa, economica⁴⁵. La Liguria ha poi disciplinato anche le seguenti strutture residenziali: la **Comunità educativa di accoglienza** - CEA - che è una Comunità residenziale di accoglienza di minorenni fra i 6 e i 18 anni in situazione di rischio o pregiudizio, con problemi di disagio personale, in carico ai Servizi Sociali, per i quali sia stata valutata e prevista la necessità, anche rispetto al rischio di ulteriore danno, di un allontanamento temporaneo dal nucleo familiare non in grado di assicurare al minorenne adeguata

⁴⁵ I Requisiti organizzativi specifici: per ciascun giovane/nucleo è predisposto e monitorato un progetto personalizzato sviluppato attraverso un lavoro concertato tra il servizio territoriale, il giovane e l'ente che gestisce la struttura/servizio di provenienza del minorenne e/o l'intervento educativo, che preveda le azioni educative e le risorse attraverso cui avviare il ragazzo/nucleo alla vita autonoma, con particolare riferimento ad agenzie del lavoro, alle agenzie del tempo libero, alle reti di famiglie. Per quanto concerne il Personale: a ciascuna figura educativa possono essere affidati non più di sei giovani o tre nuclei familiari. La presenza di figure educative negli appartamenti non è prevista continuativamente nelle 24 ore, ma solo in alcuni momenti della giornata o della settimana per incontrare i giovani/nuclei e curare l'andamento dei loro singoli progetti. Il pranzo e la cena possono essere gestiti in autonomia dai ragazzi/nuclei. I progetti sono articolati e modulati per intensità di intervento in relazione all'autonomia dei fruitori e alla necessità di sostegno educativo al progetto stesso. Tra i Requisiti strutturali specifici: gli alloggi per l'autonomia sono appartamenti in grado di accogliere, per un periodo di tempo limitato, fino ad un massimo di 6 giovani o 3 nuclei familiari. Possono inoltre essere sviluppati anche interventi della figura educativa presso la residenza/domicilio del giovane/nucleo. In entrambi i casi i requisiti strutturali sono quelli della civile abitazione secondo i vigenti regolamenti edilizi (si tratta di una struttura sottoposta ad autorizzazione e accreditamento).

cura ed educazione per un'ideale crescita fisica, affettiva e cognitiva. La **Comunità Educativa di accoglienza con interventi a integrazione sociosanitaria** – CEAS - è una Comunità residenziale ad alta intensità, caratterizzata dalla capacità di organizzare interventi anche a integrazione sociosanitaria, che vedono il potenziamento dell'equipe con professionalità sanitarie, con quote a carico della sanità, definite in base al progetto individualizzato. Accoglie minorenni fra i 6 e i 18 anni in carico ai Servizi Sociali, in situazione di grave rischio o pregiudizio, con problematiche socio-educative, relazionali e comportamentali complesse. Le **Comunità educative territoriali** - CET - è una Comunità caratterizzata dalla capacità di accoglienza residenziale e diurna di minorenni fra i 6 e i 18 anni in carico ai Servizi Sociali, di norma residenti nell'Ambito Territoriale Sociale in cui la stessa è ubicata, con situazioni familiari compromesse sul piano socio educativo, ma con risorse personali ri-attivabili in un efficace rapporto di collaborazione con i Servizi territoriali competenti. Le **Comunità educative di accoglienza per bambini da 0 a 6 anni** sono comunità educative residenziali per bambini da 0 a 6 anni in carico ai Servizi Sociali, offrono interventi di accoglienza, tutela, cura, supporto emotivo ed educativo, nel periodo propedeutico al rientro del minorenne, il più sollecito possibile, presso il proprio nucleo familiare o verso altre accoglienze, rispondono a necessità anche urgenti di accoglienza, collaborando attivamente con i servizi invianti. La permanenza del minorenne non può superare i tre mesi prorogabili per ulteriori tre mesi. Le Strutture residenziali di pronta accoglienza sono strutture residenziali destinate all'accoglienza di minorenni fra i 6 e i 18 anni per i quali si rende necessario provvedere con immediatezza a una collocazione perché privi di tutela. Devono garantire l'osservazione e la prima valutazione della situazione che supporti i servizi territoriali sociali e sanitari per l'impostazione del progetto quadro e individuale. La permanenza del minorenne non può superare i tre mesi prorogabili per ulteriori tre mesi, tempo strettamente necessario a individuare e mettere in atto l'azione di tutela. La **Casa Famiglia per minorenni** è un luogo di accoglienza organizzato intorno a una famiglia, che svolge il servizio con professionalità e che è stata valutata idonea all'affido da parte dell'equipe affido competente. La professionalità è rappresentata dallo stile di lavoro in equipe e con i Servizi, dalla supervisione e formazione dal punto di vista psicologico ed educativo, dall'utilizzo di strumenti di osservazione e di aggiornamento scritto, dalla collaborazione con l'educatore che opera stabilmente nella stessa. All'avvio della Casa Famiglia, la coppia deve avere almeno due anni di esperienza come famiglia affidataria, valutata positivamente dall'equipe affido competente, e deve aver svolto un periodo di affiancamento con una Casa Famiglia già funzionante per almeno 30 ore complessive. La Casa Famiglia per minorenni deve aderire a un ente legalmente riconosciuto con caratteristiche di ONLUS che percepisce una quota giornaliera per ciascun minorenne accolto. La Comunità genitore-bambino è una struttura di accoglienza residenziale che, in relazione all'intensità (alta intensità o media intensità), è rivolta a gestanti, anche minorenni (solo alta intensità), e/o nuclei familiari monoparentali; risponde al bisogno di protezione e tutela del minorenne e del genitore, alle necessità di osservazione e sostegno delle capacità genitoriali, al supporto ai percorsi di autonomia.

Marche, Del. GR 11 giugno 2012, n. 865, *Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla propria famiglia.* Con questo documento la Regione Marche ha deliberato i criteri di definizione delle tariffe delle strutture residenziali di accoglienza per i minorenni e i criteri e le modalità per il riparto dei fondi regionali ai Comuni per minori in situazione familiare multiproblematica e minorenni stranieri non accompagnati.

Marche, LR 1 dicembre 2014, n. 32, *Sistema regionale integrato dei servizi sociali a tutela della persona e della famiglia.* (Omissis) I servizi sociali diretti a rispondere alle esigenze dei destinatari di cui all'articolo 3 annoverano in particolare le seguenti tipologie: a) servizi sociali professionali e segretariato sociale per l'accesso ai servizi e per la presa in carico dell'assistito; b) servizi di pronto intervento sociale per situazioni di emergenza personali e familiari; c) servizi e misure atte a favorire la permanenza a domicilio; d) servizi territoriali a carattere residenziale e semiresidenziale; e) misure di inclusione sociale e di sostegno al reddito. La Giunta regionale stabilisce, per ogni tipologia di servizio indicato al comma 2, gli standard organizzativi, le figure professionali e i livelli minimi da garantire in ogni ambito territoriale sociale (ATS) nel rispetto delle disponibilità di bilancio. Art. 3. Sono destinatari dei servizi del sistema integrato regionale i cittadini italiani e di altri Stati membri dell'Unione europea, gli stranieri di cui agli articoli 18 e 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Sono, altresì, destinatari dei servizi, limitatamente a quelli necessari

e urgenti, le persone occasionalmente presenti o temporaneamente dimoranti nel territorio regionale. L'assistenza ai soggetti di cui ai commi 1 e 2 è garantita dal Comune di residenza o, in mancanza, dal Comune nel cui territorio si è manifestata la necessità di intervento.

Molise, DGR 10 febbraio 2015, n. 59, “Regolamento di attuazione della **legge regionale 6 maggio 2014, n. 13**, Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali. Approvazione”, all'art. 30 prevede la **Comunità alloggio per minori**⁴⁶, una struttura educativa residenziale in grado di accogliere adolescenti con problematiche omogenee, in particolare, minori tra i 5 e i 18 anni fino a un massimo di 21 anni con nuclei omogenei per età. Possono ospitare da 5 a 10 minori. L'adolescente deve poter acquisire capacità decisionali e di responsabilità per accrescere la sua autonomia e le possibilità progettuali. Più specificatamente il **Regolamento regionale 27 febbraio 2015, n. 1**, Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali all'articolo 30 ha stabilito che la Comunità alloggio per minori è una struttura socio-educativa e assistenziale con il compito di accogliere temporaneamente il minore qualora il nucleo familiare sia impossibilitato o incapace di assolvere al proprio compito e in grado di accogliere adolescenti con problematiche omogenee. Oltre a favorire uno sviluppo armonico della personalità dell'adolescente, nella struttura il ragazzo/a deve poter acquisire le capacità decisionali e di responsabilità, per accrescere la propria autonomia e le possibilità progettuali. Infatti, questa struttura accoglie adolescenti privi di punti di riferimento in quanto provenienti da nuclei familiari disgregati o poco attenti ai bisogni di crescita e di identificazione o, ancora, perché non in grado di stabilire contatti significativi con altri referenti o il gruppo dei pari. Tali difficoltà li inducono, spesso, ad avere atteggiamenti di rifiuto delle regole e a collocarli in una posizione di svantaggio rispetto agli altri. Le finalità, la tipologia e i destinatari: si perseguono finalità educative e assistenziali volte alla supplenza temporanea del nucleo familiare, hanno carattere residenziale e sono rivolte a minori di età compresa tra i 5 e i 18 anni fino a massimo 21 anni su disposizione del Tribunale per i Minorenni. I minori, maschi e/o femmine, accolti su disposizione del Tribunale per i Minorenni, dietro segnalazione del Servizio Sociale comunale, compresi i minori stranieri non accompagnati, devono essere ospitati in nuclei omogenei per età. Nella Comunità alloggio possono trovare ospitalità continuata, nell'arco delle 24 ore, un numero di minori di ambo i sessi da 5 a 10. È consentito l'accesso a ulteriori 2 minori come accoglienza d'emergenza che non può protrarsi oltre 6 mesi. La struttura deve corrispondere agli standard di civile abitazione, nel perimetro del centro abitato.

Piemonte, Del. GR 18 dicembre 2012, n. 25-5079, Approvazione della tipologia e dei requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori. Revoca della DGR n. 41-12003 del 15.3.2004. La regione Piemonte con questo provvedimento – accertato che, dall'analisi della situazione attuale e dei dati sui minori inseriti nelle strutture residenziali, emerge l'esigenza di avviare un processo di riqualificazione della rete delle strutture residenziali, al fine di garantire requisiti di qualità nei percorsi di accoglienza residenziale dei minori con bisogni particolari e specifici, dei nuclei genitore bambino, dei minori stranieri non accompagnati, nei percorsi di autonomia e nell'accoglienza in emergenza – riordina la materia delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori muovendo dall'assunto che le stesse devono, in relazione alla specifica tipologia e ai bisogni del minore, rispondere alle seguenti aree: - **Assistenza-educazione-tutela**: accoglie minori che devono essere allontanati dalla propria famiglia per trascuratezza grave, maltrattamento, abbandono o assenza dei genitori e parenti in grado di ospitarli. Tali bisogni attengono a una funzione sociale. - **Cura-riabilitazione-tutela**: accoglie minori che presentano difficoltà intrinseche e che necessitano di interventi al di fuori dell'ambito familiare, per carenze/inadeguatezza dello stesso. In particolare come struttura per accompagnare i giovani (non necessariamente

⁴⁶ Le norme citate della Regione Molise prevedono anche i seguenti tipi di comunità: Comunità di tipo familiare per minori: eroga un servizio educativo e assistenziale con presenza effettiva e permanente di una famiglia o almeno di due adulti permanenti in struttura che svolgono funzione genitoriale, preferibilmente di ambo i sessi. Età da 0 a 18 anni. Si colloca come struttura residenziale alternativa e di contrasto al processo di istituzionalizzazione e ha finalità educative e assistenziali. Comunità educativa mamma bambino e il Centro diurno per minori che è una struttura semiresidenziale socio educativa per bambini.

minorenni) all'autonomia la Regione Piemonte prevede (unitamente ad altre tipologie di Comunità⁴⁷) i Gruppi appartamento.

Puglia, Reg. Reg 7 aprile 2015, n. 11, Modifiche urgenti al Reg. reg. 18 gennaio 2007, n. 4 e s.m.i.. Il Gruppo appartamento è un servizio residenziale a bassa intensità assistenziale rivolto a minori, di età compresa tra i 16 e i 18 anni che devono ancora completare il percorso educativo per il raggiungimento della loro autonomia. La permanenza degli ospiti può essere estesa fino al compimento del venticinquesimo anno di età limitatamente ai casi per i quali si rende necessario il completamento del percorso educativo e di recupero. È possibile inserire minori di età inferiore ai 16 anni ove richiesto da particolari situazioni contingenti e a seguito dell'autorizzazione dell'autorità che ne ha disposto l'inserimento. Qualora all'interno del gruppo appartamento siano presenti contestualmente sia minorenni che maggiorenni, sarà cura del soggetto gestore diversificare i moduli abitativi e l'organizzazione delle attività sociali e psico-pedagogiche al fine di garantire prestazioni consone alle differenti tipologie di accolti per garantire prestazioni consone alle differenti tipologie di ospiti. Sulla stessa lunghezza d'onda si è posta la **DGR 11 marzo 2015, n. 422, Regolamento regionale 18 gennaio 2007 n. 4**, attuativo della LR 10 luglio 2006, n. 19 "*Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia*" nel quale viene anche specificato che possono essere ospitati per modulo abitativo massimo 6 minori,

⁴⁷ Fra queste ricordiamo: **Le Comunità educative residenziali** che accolgono minori nella fascia di età 6-10, 11-17 nelle quali può essere previsto l'inserimento di bambini al di sotto dei 6 anni, esclusivamente in pronta accoglienza e per il tempo necessario per individuare la risposta più adeguata, in ottemperanza a quanto stabilito all'art. 2, commi 1 e 2 della L.184/83 e s.m.i. Le comunità educative accolgono fino a 10 minori, con un minimo di 7 minori accolti. Nelle comunità educative residenziali possono essere previsti, oltre i 10 autorizzati, due ulteriori posti di pronto intervento, destinati all'accoglienza di minori in situazione di emergenza, anche accompagnati dalla forza pubblica, (inclusa l'applicazione della misura cautelare ex art.22 D.P.R.488/88 alla quale va data immediata esecuzione) con bisogni urgenti di tutela e protezione, in attesa di altra collocazione o del rientro in famiglia. La **Casa Famiglia per Minori** è una modalità di accoglienza dei minori in difficoltà caratterizzata da un progetto gestionale da parte di una famiglia o di una coppia di adulti, generalmente un uomo e una donna, che assumono funzioni genitoriali, valutati idonei all'affidamento familiare dai servizi, sulla base di un'esperienza pregressa, oppure di un percorso di conoscenza da parte dei servizi, secondo quanto previsto in materia di affidamento familiare con D.G.R. 17 novembre 2003, n.79-11035. Almeno uno dei due adulti deve anche essere in possesso del titolo di Educatore Professionale. Essa si caratterizza per queste dimensioni generali: la famiglia o gli adulti vivono principalmente del frutto del lavoro relativo all'accoglienza dei minori; la famiglia o gli adulti gestiscono insieme al personale specializzato la dimensione educativa dell'accoglienza, qualora nessuno degli adulti abbia il titolo di educatore professionale; la casa famiglia per minori è gestita da un ente legalmente costituito (associazione, cooperativa, ...) che garantisce la formazione continua dei propri associati, la qualità dell'accoglienza e il rispetto dello specifico progetto di gestione, nonché la definizione dei PEI. La caratterizzazione di familiarità è, in questo caso, maggiormente accentuata rispetto alla comunità educativa per il ridotto numero di minori accolti e si concretizza nella centralità relazionale affettiva della coppia di adulti. Le **Comunità genitore-bambino** sono inoltre descritte le **Strutture della Tutela della Salute Mentale di Minori** rivolte a minori con gravi patologie psichiatriche, quadri psicopatologici anche in comorbilità con patologie riferite al livello intellettuale o disturbo post-traumatico da stress, che a seconda dell'espressività del quadro clinico presentato, necessitano di specifiche risposte residenziali (**comunità terapeutica, comunità riabilitativa psico-sociale**) anche in rapporto alle condizioni del nucleo familiare e del contesto sociale di vita. Relativamente alla Regione Piemonte si ricorda anche che con la **Del. GR 29 aprile 2013, n. 10-5724, Individuazione dei criteri e delle modalità per l'adeguamento ai sensi della DGR n. 25-5079 del 18.12.2012 delle strutture residenziali sperimentali per minori** con la quale - dato atto che, nel corso degli anni, l'Amministrazione Regionale ha disposto l'assenso alla sperimentazione di alcune strutture residenziali per minori e che, al momento attuale, risultano autorizzate e operanti, a seguito di specifico assenso alla sperimentazione ai sensi della DGR n.41-12003 del 2004, 4 strutture e verificato altresì che un'ulteriore struttura, anch'essa in possesso di assenso alla sperimentazione fino al 25.6.2015, non risulta al momento autorizzata e attivata - delibera di approvare i criteri e le modalità da applicarsi per l'individuazione delle tipologie di struttura più congruenti, tra quelle individuate nell'Allegato 1 alla **DGR n. 25-5079 del 18.12.2012**, cui ricondurre le strutture residenziali sperimentali per minori attivate o in possesso dell'assenso alla sperimentazione ai sensi della DGR n. 41-12003 del 2004.

omogenei per sesso e che nel Gruppo appartamento deve esser garantita, nelle ore più significative della giornata e nelle ore notturne, la presenza di almeno 1 educatore⁴⁸.

Sardegna, Del. 7 agosto 2014, n. 32/25, LR 11 maggio 2006, n. 4, art. 17, comma 2. Programma di inclusione sociale. Assegnazione risorse finanziarie per le annualità 2013 e 2014. Ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge regionale n. 4 dell'11 maggio 2006, è stato dato avvio al programma sperimentale d'inclusione sociale rivolto a giovani che, al compimento del diciottesimo anno di età, vengano dimessi da strutture residenziali per minorenni, da comunità ministeriali o da istituti penali, ovvero a giovani che abbiano completato o abbiano ancora in corso un programma terapeutico riabilitativo da dipendenze patologiche. Con la successiva deliberazione della Giunta regionale n. 42/10 del 4 ottobre 2006 venivano approvate le Linee di indirizzo per l'avvio del programma. Situazioni analoghe si presentano per i minorenni seguiti dal Centro per la Giustizia Minorile, inseriti in comunità ministeriali, comunità alloggio o negli istituti penali per i minorenni. Soprattutto in quest'ultimo caso si evidenzia l'esigenza di un affiancamento qualificato al fine di promuovere percorsi di re-inclusione sociale. Il programma è esteso anche a giovani che abbiano completato con successo un programma terapeutico-riabilitativo in comunità o che lo stiano conducendo presso i servizi per le dipendenze delle Aziende sanitarie locali e che debbano altresì concludere un adeguato percorso formativo, scolastico o professionale e che, grazie all'accompagnamento personalizzato, possano porre più solide basi per il proprio reinserimento sociale e lavorativo. Elemento centrale del programma è la presenza del Tutor di intermediazione sociale, figura dotata di qualità personali (maturità affettiva e capacità di prendersi carico dell'altro) e di solida preparazione teorica e tecnica, che accompagna il giovane nel proprio percorso di autonomia con l'obiettivo di rafforzarne la capacità di costruirsi una vita indipendente. Il progetto personalizzato è finanziato con una somma commisurata agli obiettivi da raggiungere (portafoglio di inclusione sociale) per una durata minima di un anno⁴⁹.

La **Regione Toscana**, con la **Del. 21 luglio 2014, n. 594**, Avviso pubblico a presentare manifestazioni di interesse per l'attivazione di progetti sperimentali innovativi in materia di percorsi assistenziali per anziani, disabili e minori si approva una progettazione rivolta a ragazzi diciassettenni o prossimi alla maggiore età che, come anche per quelli neo-maggiorenni, devono necessariamente tener conto del livello di autonomia espresso o auspicato. Per i ragazzi di questa età, in particolare per quelli nella condizione di minori stranieri non accompagnati, è importante che il sistema territoriale di interventi e servizi possa contare su strutture di accoglienza diversificate, affinché, dopo il primo collocamento in presidi ad alta protezione a carattere emergenziale, possano essere indirizzati verso comunità più "leggere" e maggiormente rispondenti alle loro esigenze. Nella mappa delle varie tipologie di comunità dedicate ai minori che compongono il sistema toscano, risulta infatti mancante un tassello significativo rappresentato da una struttura residenziale nella quale sia possibile coniugare le istanze di protezione e tutela con un percorso verso l'autonomia.

Tipologie sperimentali: **Appartamenti per l'autonomia**: si tratta di strutture con funzione di accoglienza di ragazzi vicino alla maggiore età o neo-maggiorenni, impossibilitati a vivere nel proprio nucleo familiare o privi di riferimenti familiari o parentali sul territorio italiano, per i quali si è concluso il percorso di prima accoglienza e di più forte tutela e protezione; i progetti di intervento attivati dai servizi pubblici che hanno in carico questi ragazzi sono di conseguenza caratterizzati da forme di supporto educativo orientate a realizzare le condizioni per l'acquisizione di parziale o totale autonomia nella gestione degli spazi di vita e nella costruzione della rete relazionale. I destinatari sono i minori, in carico al servizio sociale del competente comune, in età compresa tra i 16 e i 18 anni;

⁴⁸ Si precisa inoltre che il gruppo appartamento per giovani adulti è una struttura residenziale a bassa intensità assistenziale, a carattere familiare, autogestita da giovani adulti dai 18 ai 21 anni, che necessitano di sostegno nel percorso di autonomia e di inserimento o reinserimento sociale. A titolo esemplificativo sono destinatari prioritari: ex tossicodipendenti, ex minori stranieri non accompagnati, ex minori fuori famiglia, giovani già sottoposti a provvedimenti privativi della libertà personale.

⁴⁹ Relativamente a questa Regione si ricorda anche **Sardegna, DGR 8 aprile 2015, n. 14/9**, Progetto per la creazione di una rete e di un archivio telematico protetto dei minori ospiti in comunità d'accoglienza e case famiglia ai fini del potenziamento delle attività di indirizzo e controllo della Procura e del Tribunale dei Minorenni. P.O. FESR Sardegna 2007/2013, Asse II, Obiettivo operativo 2.1.1.

ragazzi per i quali il progetto di accoglienza prevede il prolungamento fino al compimento dei 21 anni; minori stranieri non accompagnati; minori o maggiorenni entro il 21 anno di età, sia italiani che stranieri, in difficoltà e/o in condizione di disagio, per i quali il servizio pubblico valuta attuabile un progetto di sostegno incentrato sull'autonomia dalla famiglia e sul graduale superamento della dipendenza assistenziale.

Inoltre, sempre la **Regione Toscana**, approva la **DGR 15 aprile 2013, n. 256**, Riattivazione del progetto sperimentale denominato "Casa famiglia multiutenza complementare" presentato dalla Comunità Papa Giovanni XXIII già approvato con deliberazione di Giunta regionale n. 355 del 4/5/2009 e prorogato con DGR n. 871 del 17/10/2011 con cui si decide di riattivare fino alla data del 31 dicembre 2014 il progetto sperimentale "Casa famiglia multiutenza complementare", presentato dalla Comunità Papa Giovanni XXIII; di attivare una collaborazione, a titolo non oneroso, con l'Agenzia Regionale di Sanità della Toscana (ARS) e l'Istituto degli Innocenti di Firenze per effettuare uno studio sulle problematiche inerenti l'utenza accolta nella "Casa famiglia multiutenza complementare", al fine di individuare gli accorgimenti necessari per garantire un ambiente familiare idoneo all'accoglienza di persone con diverse fragilità con particolare riferimento all'istituto dell'affidamento familiare di minori.

La **Regione Toscana** con la **DCR 5 novembre 2014, n. 91**, *Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012 – 2015* stabilisce che nel Piano - relativamente alla tutela e promozione dei diritti dei minori - sono molteplici gli obiettivi contemplati, dall'affidamento, all'adozione, dall'accoglienza in comunità socio - educative alla cura e protezione in caso di maltrattamento o abuso e derivano tutti dall'obiettivo di mettere al centro la persona nella sua complessità, ovvero vedere la persona nella sua dimensione e relazione familiare, nella particolare fase della sua storia di vita.

Con l'approvazione della **LR 24 marzo 2015, n. 33**, *Nuove disposizioni relative alle strutture per minori. Modifiche alla LR 41/2005* si prevede che in caso di flussi straordinari e di eccezionale intensità che riguardino minori stranieri non accompagnati si possa disporre, sulla base di intese tra i livelli di governo nazionale, regionale e locale ovvero di atti di protezione civile, in via temporanea, ed esclusivamente per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, l'aumento, fino al 25 per cento, della capacità ricettiva massima delle strutture per minori, previste dall'articolo 2, comma 1, lettere da e) a d h), della LR 41/2005, nonché delle strutture oggetto della risoluzione del Consiglio regionale 20 marzo 1990, n. 89 (in merito ai requisiti di idoneità delle comunità per minori di cui all'art. 1 della LR 28 /1980)⁵⁰.

La **DGR 16 febbraio 2016, n. 84**,⁵¹ *Delibere di Giunta regionale n. 594/2014 e n. 400/2015* ha previsto l'estensione della sperimentazione sull'area minori. In particolare si prevede l'approvazione dell'Avviso a presentare manifestazioni di interesse per l'attivazione e/o il proseguimento di progetti sperimentali dedicati ad appartamenti per l'accoglienza in autonomia di minori e/o di neo maggiorenni. La DGR 84/2016 ha previsto, nello specifico: di confermare la tipologia di struttura denominata "Appartamento per l'autonomia" e il relativo target di accoglienza, fissato nei minori e neo maggiorenni – 16-21 anni – in situazioni di disagio e/o nella condizione di minore straniero non accompagnato, in carico ai servizi pubblici degli enti territoriali e interessati da un progetto di intervento in grado di coniugare le necessarie azioni di tutela con il sostegno per l'acquisizione di

⁵⁰ A questo proposito Cfr. **Toscana, DGR 26 gennaio 2015, n. 54**, Disposizioni temporanee per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, in coerenza con l'Intesa tra Governo, regioni ed Enti locali sul Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati e **Toscana, DGR 29 aprile 2013, n. 316**, Prosecuzione delle condizioni di esenzione dalla compartecipazione alla spesa sanitaria di cui alle Deliberazioni GR n. 1164/2011 e n.1253/2012. Ulteriori determinazioni in materia di compartecipazione alla spesa sanitaria in favore dei minori accolti nelle comunità e dei minori stranieri non accompagnati.

⁵¹ Cfr. **Delibere di Giunta regionale n. 594/2014 e n. 400/2015** anche [Allegato A](#), estensione della sperimentazione sull'area minori. Approvazione dell'Avviso a presentare manifestazioni di interesse per l'attivazione e/o il proseguimento di progetti sperimentali dedicati ad appartamenti per l'accoglienza in autonomia di minori e/o di neo maggiorenni.

autonomia sociale e relazionale; la possibilità sia di un proseguimento dei progetti sperimentali in essere, sia la possibilità di presentare nuovi progetti; l'approvazione dell' "Avviso a presentare manifestazioni di interesse per l'attivazione e/o il proseguimento di progetti sperimentali dedicati agli appartamenti per l'autonomia per l'accoglienza residenziale di minori e di neo-maggiorenni"; di fissare, quale termine massimo per la durata dei progetti di sperimentazione, il 31 marzo 2017. Anche la **DGR 1 agosto 2016, n. 795, *Progetti per la sperimentazione di appartamenti per l'autonomia rivolti all'accoglienza di minori*** (anche minori stranieri non accompagnati) e neo maggiorenni, ai sensi della DGR n. 84 del 16 febbraio 2016) dato atto che l'adozione del provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio della Regione Toscana, delibera di prendere atto degli esiti della valutazione relativa ai progetti sperimentali degli appartamenti per l'autonomia rivolti all'accoglienza di minori e neo maggiorenni; di approvare l'elenco dei progetti presentati e gli esiti della loro valutazione da parte della Commissione, quale parte integrante e sostanziale del presente atto - competente in materia di tutela e assistenza di minori – a mettere in campo tutti gli atti finalizzati all'attuazione e al monitoraggio dei progetti sperimentali approvati, comprese le necessarie comunicazioni ai Comuni e alle Commissioni previste dall'art. 20, comma 3, della LR 41/2005, inerenti l'attivazione delle funzioni di vigilanza esercitate - ai sensi dell'art. 23 della medesima LR - nonché, per le rispettive competenze, alle Procure della repubblica presso i Tribunali per i Minorenni di Firenze e Genova; di confermare, in coerenza con quanto previsto dalla DGR n. 84/2016, la data del 31 marzo 2017, quale termine ultimo per la conclusione dei progetti sperimentali di cui si tratta; le modalità di monitoraggio dei progetti in questione, secondo l'articolazione di un livello di sistema e di un livello quali-quantitativo.

Valle d'Aosta, DGR 8 agosto 2014, n. 1131, *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"*. L'Amministrazione regionale eroga interventi di varia natura, in favore di minori in condizioni di disagio, fino al compimento del diciottesimo anno di età. Tuttavia, poiché l'autonomia non coincide abitualmente con il raggiungimento della maggiore età, la sospensione degli interventi rischierebbe di non portare a totale compimento il progetto formulato dai servizi con il giovane. Pertanto l'Amministrazione regionale ritiene, vista la complessità di talune situazioni in carico ai servizi, laddove permangano importanti espressioni di disagio del giovane adulto, di rendere possibile la prosecuzione degli interventi in atto o l'attivazione di interventi tra il diciottesimo e il ventunesimo anno di età ed eccezionalmente fino al venticinquesimo anno di età, per progetti legati al raggiungimento dell'autonomia, qualora le risorse familiari risultino carenti o assenti e comunque in relazione alla situazione reddituale del giovane. Nello specifico, sono destinatari di tali interventi: i giovani che fino al compimento della maggiore età sono stati affidati a nuclei familiari o collocati presso comunità con necessità di mantenere ancora in loro favore percorsi di accompagnamento all'autonomia (permanenza presso la famiglia precedentemente affidataria o progetti di convivenza guidata in comunità o gruppo appartamento); i giovani in favore dei quali l'amministrazione regionale ha esercitato la tutela fino al compimento della maggiore età; i giovani in carico ai servizi socio-sanitari territoriali con particolari problematiche di inserimento sociale. Nel caso in cui il giovane continui a permanere presso il nucleo familiare cui fino al compimento della maggiore età è stato affidato, il progetto deve contenere, oltre al consenso dell'interessato, la disponibilità della famiglia a proseguire l'ospitalità e la chiara definizione degli obiettivi di autonomizzazione attesi.

La **Regione Veneto** ha approvato la **DGR 22 febbraio 2012, n. 242, *Approvazione dei requisiti e degli standard, degli indicatori di attività e di risultato, degli oneri per l'accreditamento e della tempistica di applicazione, per le unità di offerta rivolte a minori/adolescenti in situazione di disagio psicopatologico*** con la quale vengono disciplinate quelle particolari strutture chiamate a intervenire nelle ipotesi di ricovero per urgenze psichiatriche in età evolutiva (minori/adolescenti). In particolare vengono disciplinate le Unità operative per il ricovero delle urgenze psichiatriche in età evolutiva⁵² e le Comunità Educative-riabilitative per minori e adolescenti⁵³.

⁵² È una comunità residenziale per minori/adolescenti affetti da psicopatologia rilevante, con risorse personali attivabili attraverso adeguati interventi terapeutici riabilitativi intensi e continuativi, e per soggetti in situazione di grave disagio psico-relazionale, con eventuali gravi disturbi del comportamento e con eventuali

La stessa Regione ha poi approvato la **DGR 9 dicembre 2015, n. 1839**, *Sperimentazione di nuovi sistemi di accoglienza in strutture residenziali in semi autonomia per i minori stranieri non accompagnati appartenenti alla fascia di età dai 16 ai 17 anni*. Secondo quanto previsto dai requisiti strutturali e organizzativi fissati dalla DGR n. 84 del 16 gennaio 2007 per l'autorizzazione all'esercizio e per l'accreditamento dei servizi e delle strutture a ciclo diurno e residenziale, sociali e socio-sanitari della Regione del Veneto, in attuazione della Legge regionale n. 22 del 2002, vengono definite le direttive per la sperimentazione di modelli di accoglienza in semiautonomia, denominati "Gruppo Appartamento", volti a sviluppare e valorizzare le capacità di autogestione dei minori stranieri non accompagnati appartenenti alla fascia di età compresa tra i 16 anni compiuti ai 18 anni non compiuti. Infatti la Giunta ha disposto l'avvio di una sperimentazione di una diversa forma di accoglienza in condizioni di semiautonomia, presso strutture residenziali denominate "Gruppi Appartamento", per i minori stranieri non accompagnati di età compresa fra i 16 e i 17 anni di età. La finalità è chiaramente quella di avviare il minore straniero non accompagnato a un percorso che lo porti a conseguire autonomia personale, relazionale, economica nella gestione della propria vita quotidiana se nella prima fase di pronta accoglienza ha evidenziato competenze e capacità autogestionali compatibili con forme di accoglienza di tipo residenziale in condizioni di semiautonomia, e nei confronti dei quali la preliminare fase di osservazione abbia escluso la presenza di forme di vulnerabilità che richiedono interventi specializzati o forme di affidamento più tradizionali. Le strutture potranno ospitare, compatibilmente con le rispettive capacità alloggiative, fino a un numero massimo di 6 Msna⁵⁴.

condizioni di precarietà familiare. Ha finalità terapeutiche - riabilitative intensive ed estensive. Accoglie minori in dimissione da strutture ospedaliere o comunque in condizioni psicopatologiche che richiedono interventi importanti di protezione e cura. Gli interventi devono essere personalizzati, continuativi, prolungati e definiti all'interno di un progetto terapeutico specifico, individuale, monitorabile e verificabile. La fascia d'età è compresa tra gli 11 anni e il compimento della maggiore età, con possibilità di prolungare l'accoglienza qualora l'ingresso sia avvenuto prima dei 18 anni.

⁵³ È finalizzata a pazienti affetti da psicopatologia importante, in situazione di disagio psico-relazionale, con presenza o meno di disturbi del comportamento, non più in situazione di gravità, che hanno attivato, o iniziato ad attivare, risorse personali sufficienti per la ripresa delle attività e degli interessi propri dell'età adolescenziale, e che, in presenza di condizioni familiari precarie, hanno ancora bisogno di un contesto terapeutico strutturato. Ha finalità educative terapeutico e riabilitative volte al recupero psico-sociale del minore/adolescente accolto. Gli interventi devono essere personalizzati, continuativi, prolungati e definiti all'interno di un progetto educativo riabilitativo specifico, individuale e monitorabile e verificabile da un'equipe multi professionale. La fascia d'età è compresa tra gli 11 e sino al compimento della maggiore età. Dai 18 ai 21 anni l'accoglienza è possibile solo per gli ospiti già precedentemente accolti. Utenza: l'ampiezza della fascia d'età richiede una attenta articolazione e diversificazione degli spazi e delle attività che devono rispondere alle specifiche esigenze della pre-adolescenza e dell'adolescenza nonché della condizione della minori d'età rispetto all'età adulta. Inoltre è specifica competenza degli uffici regionali l'autorizzazione e l'accreditamento delle Cer, è compito quindi della Regione prevedere nella attività di programmazione la diversificazione e la quantificazione delle Unità di Offerta. Capacità ricettiva: fino ad un massimo di 12 (dodici) ragazzi/e.

⁵⁴ In particolare prevede che l'accoglienza si realizzi: con una fase di prima accoglienza (di due mesi) destinata alla conoscenza e attenta osservazione del minore al fine di valutare l'assenza di problematiche e, quindi, la possibilità di partecipare alla tipologia di accoglienza in semi-autonomia; il minore dovrà essere accolto in una comunità educativa per minori per cui dovranno essere garantiti i servizi che caratterizzano tale tipologia di struttura. Inoltre: il minore dovrà essere ospitato in un ambiente protetto, confortevole e adatto alle sue esigenze; dovrà essere garantito un primo screening medico-sanitario; dovrà essere presente nella struttura una équipe multidisciplinare, composta, oltre che dagli educatori, e dal coordinatore, da uno psicologo, da un mediatore linguistico - culturale nonché dall'assistente sociale del comune competente. L'Equipe riporterà i dati in una apposita relazione ed elaborerà un programma educativo e valuterà l'idoneità del minore ad accedere al regime di semiautonomia (le prime informazioni in ordine allo stato giuridico del Msna, della possibilità di richiedere la protezione internazionale in presenza di particolari presupposti, la possibilità, e le relative modalità, di richiedere il rientro nel Paese d'origine). Supporto educativo e relazionale nell'inserimento del minore nel gruppo di riferimento nella gestione della quotidianità, delle attività interne alla struttura, delle prime azioni di conoscenza del territorio: è prevista la presenza quotidiana, obbligatoriamente residenziale dalle ore 20 alle ore 8, sette giorni su sette; di un operatore, adeguatamente formato e aggiornato, con funzioni di vigilanza, gestione dei locali e del gruppo di ospiti conviventi servizio di reperibilità telefonica per l'accesso alle strutture adibite all'accoglienza, attivo 24 ore su 24, festivi compresi, segnalazione alle competenti Autorità di PS e avviata la

Si segnala la provincia di Trento per l'approvazione di 2 progetti sperimentali: **Trento, DGP 27 dicembre 2012, n. 2976**, Autorizzazione al prosieguo fino al 30 giugno 2013 del progetto sperimentale di accoglienza familiare denominato "IL FILO E IL NODO" gestito dalla Comunità Murialdo di Trento con cui si ipotizza un nuovo modello di accoglienza familiare, incaricando il Comune di Trento, quale Ente gestore delle funzioni socio assistenziali delegate ai sensi dell'art. 10 della Legge provinciale 12 luglio 1991, n. 14, alla sperimentazione e al finanziamento dello stesso. Lo scopo del progetto è quello di consentire alla famiglia, nel percorso di affido, di passare da una scelta personale e di coppia a una scelta condivisa con altri soggetti che hanno intrapreso il medesimo percorso. **Trento, DGP 26 luglio 2013, n. 1568**, Approvazione del progetto sperimentale di accoglienza familiare e di supporto/accompagnamento educativo alle competenze genitoriali proposto dalla Casa Generalizia della Pia Società Torinese di San Giuseppe del Trentino Alto Adige - Comunità Murialdo di Trento. Con deliberazione n. 2278 di data 28 ottobre 2011 la Giunta provinciale ha approvato "Le Linee Guida per l'affidamento familiare in provincia di Trento" contenente indicazioni e indirizzi atti a sollecitare gli enti istituzionali titolari dell'affidamento familiare a dirigersi verso modelli organizzativi produttori di buone prassi, riconoscendo il ruolo sussidiario svolto dal terzo settore nel processo di affidamento familiare. L'azione svolta dal terzo settore e in particolare dalle realtà come Comunità Murialdo in grado di coinvolgere e supportare le reti familiari (art.5 della Legge 149/2001), contribuisce a porre le basi per la costruzione di un welfare solidale. In particolare si ritiene che l'elemento di grande innovazione del progetto sia la proposta di un lavoro sistematico con le famiglie naturali dei minori in accoglienza e affidamento o in struttura residenziale che potranno crescere nelle proprie competenze genitoriali, non solo attraverso un percorso formativo, ma anche grazie a un accompagnamento psicologico ed educativo che li aiuti a saper riconoscere e sviluppare una relazione corretta con il minore, fino a un eventuale riconoscimento delle loro problematiche. La nuova organizzazione andrebbe a valorizzare, mediante una equipe co-partecipata e multidisciplinare composta dai professionisti dell'E.M.A.F nell'assetto attuale e da quelli della Comunità Murialdo e che assume la denominazione di Equipe multidisciplinare affido minori e famiglie (E.M.am.e.F), l'esperienza di alcune prassi condivise e la fiducia maturata in un'efficace intervento di partnership tra pubblico e privato.

Le procedure necessarie a livello normativo per diventare comunità idonee a ospitare minori

Relativamente a questo argomento le regioni che sono intervenute a livello normativo sono:

Campania, Reg. Reg. 7 aprile 2014, n. 4, 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) che disciplina, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera d), della legge regionale, le procedure, le condizioni, i requisiti comuni e i criteri di qualità per l'esercizio dei servizi del sistema integrato nonché l'esercizio delle funzioni di controllo e di vigilanza riservate ai Comuni associati negli ambiti territoriali ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale. I requisiti specifici dei servizi sono definiti nel catalogo redatto sulla base del Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali approvato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome il 29 ottobre 2009, al fine di raccordare le definizioni dei servizi in un unico e condiviso schema classificatorio. Il catalogo è approvato con deliberazione della Giunta regionale nel rispetto dei seguenti principi: - garantire l'omogeneità dei servizi residenziali e semiresidenziali, territoriali e domiciliari; - garantire il raggiungimento degli standard di efficienza e qualità dell'offerta dei servizi; - uniformare i requisiti organizzativi, strutturali, funzionali per l'esercizio dei servizi⁵⁵. Obblighi connessi alla gestione art. 11

procedura per regolarizzare il soggiorno secondo quanto previsto dalla vigente normativa. La seconda fase è volta a fare acquisire al minore una sufficiente autonomia per la gestione della propria vita quotidiana.

⁵⁵ Viene qui previsto che all'interno dello stesso edificio possono trovare collocazione più servizi residenziali e semiresidenziali se: a) i servizi sono ubicati in unità abitative separate, salvo diversa disposizione specifica del catalogo; b) la ricettività dell'insieme dei servizi, cumulata anche con altri servizi socio-sanitari e sanitari presenti nello stesso edificio, non supera il numero complessivo di centoquattordici utenti, di cui massimo sessantaquattro utenti per i servizi residenziali e cinquanta utenti per quelli semiresidenziali; c) la

- Obblighi generali - I prestatori: - definiscono progetti personalizzati di assistenza e, per i minori, progetti educativi individualizzati che indicano gli obiettivi da raggiungere, i contenuti e le modalità dell'intervento e il piano per le verifiche. Nei progetti è prevista l'integrazione con altri servizi, interventi, prestazioni, di cui l'utente può utilmente fruire da parte di altri soggetti della rete territoriale. I progetti sono elaborati in raccordo con i servizi sociali competenti; - predispongono, nel caso di servizi residenziali e semiresidenziali per minori, la relazione semestrale di verifica del progetto educativo individualizzato, la relazione finale in sede di dimissione e ogni altra relazione richiesta dall'ambito territoriale competente.

Liguria, DGR 27 marzo 2015, n. 535, Delibera Quadro - Sistema socioeducativo di promozione, prevenzione e tutela per bambini e adolescenti. La Regione Liguria (valutato opportuno racchiudere in un unico provvedimento-quadro la disciplina regionale inerente le seguenti tematiche, tra loro strettamente interconnesse: - standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi e delle strutture per minorenni e nuclei genitore-bambino; - affidamento familiare; - adozione nazionale e internazionale; - interventi di prevenzione nell'ambito della tutela dei minori ed *empowerment* familiare; - partecipazione e ascolto dei minorenni; - maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale a danno dei minori così come di seguito specificato) approva i 3 allegati regionali relativi alle “**Linee guida sugli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi e delle strutture per minorenni e nuclei genitore-bambino**”, in attuazione dell'articolo 30, comma 1, lettere a), b), c) ed e) della LR 9.04.2009, n. 6”; alle “Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare”; alle “Linee di indirizzo regionali in materia di adozione nazionale e internazionale”. Pertanto, posto che le strutture già funzionanti alla data di entrata in vigore delle Linee guida devono adeguarsi ai requisiti previsti dalle stesse entro 180 giorni dall'entrata in vigore dandone comunicazione al Comune competente, disciplina le strutture e i servizi residenziali e semiresidenziali di accoglienza per minorenni, nonché i centri di aggregazione previsti dalla legge regionale n. 6 del 2009. Infatti con questo documento la Liguria recepisce e integra, in relazione alle specifiche esigenze territoriali liguri, i requisiti minimi fissati dal Decreto 21 maggio 2001, n. 308 a norma di quanto previsto all'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328.

La filiera delle strutture per minorenni si articola come da tabella che qui riportiamo in nota⁵⁶.

Molise, LR 6 maggio 2014, n. 13, Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali. L'art 20 dispone che sono soggette all'autorizzazione al funzionamento tutte le strutture e i servizi socioassistenziali già operanti e quelli di nuova istituzione che, indipendentemente dalla denominazione dichiarata, sono rivolti a: - minori, per interventi socioassistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia; - adulti e nuclei familiari che si trovino in specifiche situazioni di difficoltà economica, connesse a forme estreme di povertà, anche temporanee, a difficoltà abitative,

ricettività complessiva dei servizi residenziali rivolti ai minori all'interno dello stesso edificio non è superiore a sedici utenti e gli spazi destinati complessivamente ai servizi residenziali non superano il trenta per cento della superficie abitabile dell'edificio.

⁵⁶ Comunità Educative di Accoglienza Art. 2 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 art.24 comma 2 lett. a) LR 6/09 Presidio familiare con funzione socio-educativa, Comunità Educative di Accoglienza con interventi ad integrazione Sociosanitaria Art. 2 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 art.24 comma 2 lett. a) LR 6/09 Presidio familiare ad integrazione socio – sanitaria; Comunità Educative Territoriali Art. 2 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 art.24 comma 2 lett. a) LR 6/09 Presidio familiare con funzione socio-educativa e flessibilità diurna-notturna; Comunità Educative di Accoglienza per minorenni da 0 a 6 anni Art. 2 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 art.24 comma 2 lett. a) LR 6/09 Presidio familiare con funzione socio-educativa per la prima infanzia; Struttura residenziali di pronta accoglienza Art. 2 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 art.24 comma 2 lett. a) LR 6/09 Presidio familiare con funzione di accoglienza di emergenza; Comunità per minorenni stranieri non accompagnati Art. 2 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 art.24 comma 2 lett. a) LR 6/09 Presidio familiare con funzione di accoglienza di emergenza; Hub per minorenni stranieri non accompagnati Presidio familiare con funzione di accoglienza di emergenza; Case Famiglia per minorenni Art. 3 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 art.24 comma 2 lett. b) LR 6/09 Presidio familiare a prevalente funzione tutelare; Comunità Genitore-Bambino art. 44 LR 12/06 art.24 comma 2 lett. c) LR 6/09 funzione socio – educativa Alloggi per l'Autonomia Art. 3 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 Art. 26 LR 6/09 Presidio familiare per l'autonomia. Strutture semiresidenziali: Centri Socio Educativi diurni Art. 2 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 art.24 comma 3 lett. a) LR 6/09; Centri diurni di protezione sociale; Centri Diurni con interventi ad Integrazione Sociosanitaria Art. 2 DM 308/01 art. 44 LR 12/06 art.24 comma 3 lett. a) LR 6/09 Centri diurni di protezione sociale sociosanitari.

ovvero a provvedimenti di restrizione delle libertà personali mediante regimi detentivi; - persone immigrate e loro nuclei familiari. Si precisa inoltre che per le strutture di cui alle lettere a), b), c) e d) del comma 1 che chiedano di erogare anche prestazioni sociosanitarie, fatto salvo il rispetto dei requisiti richiesti per le prestazioni sanitarie, l'autorizzazione alla realizzazione e al funzionamento di cui al comma 1 è rilasciata in conformità delle disposizioni di cui all'articolo 8-ter del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), con specifico riferimento all'autorizzazione rilasciata dal Comune e subordinata alla verifica di compatibilità prevista dalle norme statali e regionali⁵⁷.

Piemonte, DGR 18 dicembre 2012, n. 25-5079, Approvazione della tipologia e dei requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori. Revoca della DGR n. 41-12003 del 15.3.2004. Le strutture si configurano come residenzialità a carattere familiare secondo la legge 328/2000 art. 22 comma 3 e secondo la legge 184/83, così come modificata dalla legge 149/2001 art. 2 e in particolare si caratterizzano per: 1. la dimensione familiare delle relazioni educative, dell'ambiente che accoglie, della gestione del quotidiano; 2. la ricettività contenuta; 3. il collegamento con un'adeguata rete di servizi territoriali di riferimento e di supporto; 4. la presenza di

⁵⁷ In attuazione della legge in oggetto il Molise ha poi adottato la **DGR 10 febbraio 2015, n. 59**, *Regolamento di attuazione della legge regionale 6 maggio 2014, n. 13 "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali"* nella quale si specifica che in attuazione della legge regionale l'autorizzazione al funzionamento è rilasciata: a) per le strutture dal Comune sul cui territorio è ubicata la struttura; b) per i servizi dal Comune sul cui territorio il soggetto gestore ha sede operativa. Invece, laddove la gestione associata delle funzioni socio-assistenziali comprenda esplicitamente anche l'esercizio della funzione autorizzatoria, l'Ambito Sociale provvede al rilascio del provvedimento di autorizzazione in quanto soggetto titolare della procedura. Viene poi precisato che tra le strutture soggette all'obbligo di autorizzazione al funzionamento ci sono le comunità che ospitano minori, per interventi socio-assistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia. Relativamente ai requisiti delle strutture si prevede poi che, fermo restando il possesso dei requisiti prescritti dalle norme di carattere generale tutte le strutture individuate nel presente regolamento devono possedere i seguenti requisiti minimi: a) strutturali: 1) ubicazione in luoghi abitati facilmente raggiungibili con l'uso di mezzi pubblici e, comunque, tale da permettere la partecipazione degli utenti alla vita sociale del territorio e facilitare le visite agli ospiti delle strutture, ovvero anche in zone rurali limitatamente a strutture semiresidenziali e residenziali che integrano il percorso socio-assistenziale e l'accoglienza alberghiera, con terapie occupazionali e riabilitative connesse all'uso delle risorse rurali e agricole, nonché con percorsi di inserimento socio lavorativo tali da richiedere la disponibilità di adeguate superfici ad uso non residenziale per la realizzazione di percorsi dedicati ovvero di laboratori e di attività produttive a scopo didattico-educativo. In tal caso il complesso delle prestazioni erogate dalla struttura deve considerare quale componente integrante il servizio di trasporto sociale per gli ospiti e per i loro familiari, tale da assicurare la piena accessibilità della struttura. 2) dotazione di spazi destinati ad attività collettive e di socializzazione distinti dagli spazi destinati alle camere da letto, organizzati in modo da garantire l'autonomia individuale, la fruibilità e la privacy; b) organizzativi: 1) presenza di figure professionali sociali e sanitarie qualificate, in relazione alle caratteristiche e ai bisogni dell'utenza ospitata, e in possesso di idoneo titolo legalmente riconosciuto. Nelle more dell'emanazione di apposito atto normativo di individuazione dei profili professionali sociali e sociosanitari al personale attualmente in servizio e privo del possesso delle qualifiche richieste è fatto obbligo di partecipare a percorsi formativi e di riqualificazione professionale; 2) presenza di un coordinatore responsabile della struttura; 3) adozione del registro degli ospiti; 4) organizzazione delle attività nel rispetto dei normali ritmi di vita degli ospiti; 5) adozione, da parte del soggetto gestore, di una Carta dei servizi; c) procedurali: 1) predisposizione per gli utenti di un piano individualizzato di assistenza e, per i minori, di un progetto educativo individuale. Il piano individualizzato e il progetto educativo individuale devono indicare in particolare: gli obiettivi da raggiungere, i contenuti e le modalità dell'intervento, il piano delle verifiche con cadenza almeno annuale. Inoltre si precisa che fermo restando l'applicazione dei contratti di lavoro e dei relativi accordi integrativi il soggetto erogatore dei servizi e degli interventi di cui al presente regolamento deve garantire il rispetto delle seguenti condizioni organizzative: a) presenza di figure professionali sociali e sociosanitarie qualificate, in relazione alla tipologia di servizio erogato e in possesso di titoli e/o esperienza professionale idonei, come di seguito indicato per ogni tipologia di struttura o servizio; b) presenza di un coordinatore responsabile del servizio in possesso di laurea, ovvero di specifico titolo con esperienza professionale specifica in riferimento alla tipologia di servizio; c) adozione, da parte del soggetto erogatore, di una Carta dei servizi sociali; d) adozione di un registro degli utenti del servizio con l'indicazione dei piani di assistenza individuali e, per i minori, di un progetto educativo individuale.

personale adeguatamente qualificato, secondo quanto specificato per le diverse tipologie; 5. la presenza di requisiti progettuali a vari livelli; 6. l'elaborazione e la realizzazione di un progetto individualizzato a favore del minore con l'obiettivo del rientro nel proprio contesto familiare, o l'inserimento in altra famiglia o il raggiungimento di un adeguato grado di autonomia; 7. la presenza di requisiti strutturali adeguati anche in relazione a eventuali condotte pericolose; 8. la possibilità di adattarsi e rispondere anche alla presenza di fratelli, compatibilmente con la fascia di accoglienza; 9. l'ospitalità, di norma, di minori di entrambi i sessi; 10. la possibilità di proporsi anche per l'accoglienza di nuclei padre/bambino. Devono garantire, pur con diversi livelli di intensità, qualitativa: il recupero e/o potenziamento delle risorse individuali del minore allo scopo di favorire il processo di crescita; la costruzione di relazioni positive con adulti e coetanei, l'inserimento degli ospiti in contesti socializzanti, formativi, lavorativi; la (ri)costruzione di rapporti con familiari; la responsabilizzazione e autonomizzazione degli ospiti⁵⁸. La Regione **Piemonte** ha poi adottato la **DGR 2 agosto 2013, n. 86-6288**, Casa famiglia ad accoglienza mista. Modifica alla DGR n.10-11729 del 13.7.2009 recante i requisiti strutturali e gestionali che modifica l'Allegato A al Paragrafo "Personale" alla DGR n. 10-11729 del 13.7.2009, prevedendo che, in assenza del titolo di educatore professionale o titoli equipollenti, uno dei due adulti accoglienti deve essere in possesso dell'attestato di frequenza e profitto in esito al Corso di aggiornamento per Coordinatore di Equipe socio-sanitaria ed educativa, approvato dalla Direzione Istruzione, formazione e lavoro a seguito di istruttoria della competente Commissione tecnica regionale "Servizi alla persona-Servizi socio sanitari ed educazione", di cui alla D.G.R. n. 19 -3099 del 12 dicembre 2011, in luogo della specializzazione di Coordinatore di Nucleo in comunità socio-sanitarie^{59 60}.

⁵⁸ Si prevede poi che la permanenza in struttura residenziale, salvo casi particolari e/o diverse disposizioni delle Autorità Giudiziarie, dovrà essere al massimo: 6 mesi per minori nella fascia 0-5, esclusivamente quale inserimento in pronta accoglienza e per il tempo necessario per individuare la risposta più adeguata, in ottemperanza a quanto stabilito all'art. 2, commi 1 e 2 della L.184/83 e s.m.i.; un anno nella fascia 6-14 anni; due anni da 14 a 18 anni. Nel caso di inserimento in pronta accoglienza, la permanenza non può superare i 90 giorni, rinnovabili per altri 90 giorni, fino ad un massimo di 180 giorni, sulla base del progetto educativo individualizzato. Per i minori di età 0/5 anni, ferma restando la necessità di assicurare agli stessi la collocazione presso una comunità di tipo familiare, come previsto dalla normativa vigente, la collocazione in pronta accoglienza può avvenire solo nelle strutture che prevedano una fascia progettuale per i minori di età compresa tra i 6 e i 10 anni. In ogni caso l'inserimento deve essere preceduto da una valutazione rispetto alla compatibilità con l'età e le caratteristiche degli altri ospiti, a cura dei servizi titolari del progetto. Si richiama poi la necessità di prestare una particolare attenzione a mantenere unite le fratrie, qualora ciò risulti compatibile con il progetto formulato dal servizio e nell'interesse dei minori stessi. La permanenza in comunità oltre i 18 anni, da considerarsi eccezionale, acquisito il consenso dell'interessato, è legata al raggiungimento di specifici obiettivi, definiti nel tempo, e può essere prevista solo a fronte di un progetto per le dimissioni e comunque non oltre il compimento del 21° anno. Nel documento vengono anche definite le residenzialità a carattere sanitario e socio sanitario che accolgono, cioè, minori i cui bisogni afferiscono anche all'area sanitaria.

⁵⁹ Di questa Regione si ricorda anche: **Piemonte, DGR 15 aprile 2014, n. 55-7469**, *Definizione delle tariffe delle strutture residenziali sanitarie e socio-sanitarie per minori anni 2014-2015. Integrazione e parziale modifica della DGR n.25-5079 del 18.12.2012*. Con **DGR n. 25-5079 del 18.12.2012**, sono stati approvati i requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semi-residenziali per minori, a fronte dell'esigenza di avviare un processo di riqualificazione della rete delle strutture residenziali, per garantire requisiti di qualità nei percorsi di accoglienza residenziale dei minori con bisogni particolari e specifici, dei nuclei genitore bambino, dei minori stranieri non accompagnati, nei percorsi di autonomia e nell'accoglienza in emergenza, attraverso progettualità diversificate, mirate ad evitare il collocamento fuori dalla famiglia per un tempo non determinato e volte a garantire, nel più breve tempo possibile, il reperimento di un'accoglienza familiare; accertato che la revisione complessiva dei requisiti strutturali e gestionali oggetto del provvedimento sopra richiamato appare, inoltre, improntata ad una prospettiva di maggiore flessibilità e di sostenibilità nel tempo della gestione delle strutture; dato inoltre atto che parte integrante del percorso è stata la revisione dei requisiti delle strutture sanitarie e socio-sanitarie per la tutela della salute mentale dei minori, denominate Comunità Terapeutiche per minori (di seguito CTM) e Comunità Riabilitative Psico-sociali per minori (di seguito CRP) e l'introduzione della tipologia sperimentale del Centro Diurno Socio-Riabilitativo.

⁶⁰ Cfr. anche: **Piemonte, DGR 24 novembre 2014, n. 41-642**, *Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari (Intesa CU n. 77 del 10.7.2014)*. Approvazione deroga temporanea al numero massimo di minori accolti presso le strutture residenziali per minori, individuate con **DGR n. 25-5079 del 18.12.2012**. La Regione Piemonte delibera di approvare, la deroga temporanea al

Puglia, Reg. Reg 7 aprile 2015, n. 11, Modifiche urgenti al Reg. reg. 18 gennaio 2007, n. 4 e s.m.i. si segnala l'art. 9 (che modifica l'art. 28 sull'accreditamento delle strutture e dei soggetti erogatori di servizi scioassistenziali) che stabilisce che al fine di promuovere la qualità del sistema integrato di interventi e garantire l'appropriatezza delle prestazioni e favorire la pluralità dell'offerta dei servizi assicurati mediante titoli di acquisto sociali, gli ambiti territoriali possono rilasciare agli utenti titoli per l'acquisto di servizi, a condizione che i soggetti erogatori risultano accreditati, con le modalità previste dalla legge regionale e dal presente regolamento. Oggetto del provvedimento di accreditamento sono le strutture, i servizi e/o i soggetti che erogano interventi e servizi sociali nelle forme e con le modalità definite dalla legge regionale e dal presente regolamento. In particolare possono essere accreditati: a) strutture e servizi pubblici; b) enti e organismi a carattere non lucrativo; c) strutture private e professionisti che ne facciano richiesta. Il rilascio del provvedimento è subordinato alla sussistenza delle condizioni di cui al successivo articolo 29 e ai requisiti strutturali, organizzativi, funzionali e di qualità previsti nel presente regolamento. L'accreditamento è condizione essenziale perché i soggetti di cui al comma 2 del presente articolo possano: - erogare prestazioni sociali e sociosanitarie a fronte di titoli di acquisto rilasciati dai Comuni agli aventi diritto; - entrare nell'elenco regionale dei soggetti accreditati di cui all'art. 31 del presente regolamento. L'accreditamento può costituire elemento di valutazione ovvero criterio di priorità nelle procedure pubbliche di affidamento dei servizi a soggetto terzo, anche se l'accreditamento non costituisce in capo ai Comuni, agli Ambiti territoriali e alle ASL, alcun obbligo a instaurare con i soggetti accreditati rapporti contrattuali per l'erogazione di interventi e servizi sociali e per la fornitura di prestazioni, il cui costo si ponga a carico del servizio pubblico. L'accreditamento, ai sensi dell'articolo 54 della legge regionale, è rilasciato ai soggetti previsti all'art. 28, comma 2 del presente regolamento, dai competenti uffici regionali subordinatamente alla sussistenza delle seguenti condizioni: a) possesso dell'autorizzazione al funzionamento e iscrizione nel relativo registro regionale, previsto dall'articolo 53 della legge regionale; b) esperienza almeno annuale del soggetto gestore, maturata nell'ultimo quinquennio precedente alla data di richiesta dell'accreditamento, nel settore socioassistenziale cui afferiscono le strutture e i servizi per i quali si richiede l'accreditamento; c) coerenza rispetto alle scelte e agli indirizzi di programmazione sociale regionale e attuativa locale; d) rispondenza a requisiti ulteriori di qualificazione da determinarsi in conformità a quanto previsto dal successivo comma 4 del presente articolo; e) verifica positiva dell'attività svolta e dei risultati ottenuti, tenendo conto dei flussi di accesso ai servizi⁶¹.

numero massimo di minori accoglibili presso le strutture residenziali socio-assistenziali per minori, consentendo alle stesse di accogliere un numero di ospiti fino al 25% superiore rispetto alla capienza autorizzata ai sensi della DGR n. 25-5079 del 2012.

⁶¹ La norma precisa poi che i requisiti tecnici aggiuntivi di qualificazione, rispetto a quelli previsti per l'autorizzazione al funzionamento, attengono a condizioni organizzative, procedure, processi e risorse tali da garantire il miglioramento continuo della qualità del servizio e sono, in ogni caso, vincolati ai seguenti requisiti soggettivi e organizzativi: a) programmazione delle attività che preveda la realizzazione di periodiche iniziative di aggiornamento e formazione per gli operatori; b) adozione della carta dei servizi, con l'indicazione delle procedure che rendano effettiva l'esigibilità delle prestazioni offerte; c) presenza operativa all'interno dell'impresa delle figure professionali minime richieste per la organizzazione dei servizi, in possesso dei titoli di studio, delle idoneità e delle esperienze professionali minime previste dalle normative nazionali e regionali vigenti; d) posizione regolare con gli obblighi relativi ai pagamenti dei contributi previdenziali e assistenziali a favore dei propri lavoratori, siano essi soci, dipendenti e collaboratori, e rispetto dei contratti collettivi; e) posizione regolare con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei diversamente abili ovvero non assoggettamento a tale obbligo; f) turnover ridotto dei dipendenti: il turnover dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato (sia in qualità di soci che in qualità di dipendenti) non deve superare il 20%, per ciascun anno dell'ultimo triennio da attestare; g) definizione precisa nei tempi, nelle modalità e nelle attività di funzioni organizzative e procedure finalizzate al miglioramento continuo della qualità del servizio, comprese le procedure di supervisione; h) definizione della modalità di accoglienza della domanda e di valutazione della stessa, con la capacità di interfacciare la rete pubblica dei punti di accesso al sistema integrato dei servizi, anche mediante l'adozione della cartella-utente. Possono considerarsi, inoltre, tra i requisiti tecnici aggiuntivi di qualificazione della struttura o del servizio richiedente l'accreditamento anche la certificazione di qualità, rilasciata secondo le norme UNI ISO, relativa all'attività oggetto del provvedimento di accreditamento, ed eventuali requisiti ulteriori rispetto a quanto previsto al precedente comma.

Sicilia, D.P.Reg. 31 marzo 2015, Approvazione degli standards strutturali e organizzativi delle tipologie di servizio: Centro antiviolenza, Casa di accoglienza a indirizzo segreto e strutture di ospitalità in emergenza, Casa di accoglienza per gestanti e madri con figli. Gli standard approvati devono essere intesi come standard minimi da applicarsi sia per l'iscrizione all'albo regionale (art. 26, legge regionale n. 22/86), sia per l'iscrizione all'albo comunale (art. 27, legge regionale n. 22/86). Per gli enti già iscritti all'albo ex art. 26, legge regionale n. 22/86, è previsto un periodo massimo di tre anni per l'adeguamento agli standard regionali approvati con il decreto. In particolare poi si specifica che le Case di accoglienza per gestanti e donne con figli sono strutture a carattere residenziale, a connotazione di tipo familiare, destinate all'accoglienza di gestanti e donne con figli, che versano in situazione di disagio familiare o sociale e necessitano di un ambiente idoneo, in grado di aiutarle, attraverso relazioni affettive personalizzate, serene, rassicuranti e tutelanti, a superare la situazione di disagio e riorganizzare la propria vita in modo autonomo e responsabile). Lo scopo della casa di accoglienza è quello di assicurare la tutela dei bambini che stanno per nascere o dei minori, investendo soprattutto sul sostegno e sullo sviluppo delle capacità genitoriali. Stessa priorità è riconosciuta alle gestanti e alle madri di età minore. La casa dovrà dunque garantire per un periodo di tempo stabilito specifici interventi finalizzati a un percorso di crescita e cambiamento, consentendo alle ospiti di raggiungere un livello di autonomia in grado di assicurare la gestione indipendente e consapevole della propria vita e del proprio nucleo familiare⁶².

Toscana, DGR 21 luglio 2014, n. 594, *Approvazione proposte progettuali relative all'Area Minori - tipologia sperimentale "Appartamenti per l'autonomia"*. Per quanto riguarda gli appartamenti per l'autonomia, i requisiti sono: assicurare il rispetto dei requisiti previsti dalle norme vigenti in materia di urbanistica, edilizia e prevenzione incendi, igiene e sicurezza e l'applicazione dei contratti di lavoro e dei relativi accordi integrativi; garantire la presenza di camere da letto, singole o doppie,

⁶² Capacità ricettiva: la struttura non può accogliere complessivamente più di 20 ospiti, compresi i figli accolti con la madre. Requisiti strutturali: la struttura deve essere collocata in appartamenti di civile abitazione, opportunamente dimensionati per l'ospitalità potenziale di 20 ospiti. La struttura deve disporre di adeguati spazi interni destinati all'accoglienza residenziale, ed essere ubicata in centri abitati serviti da mezzi pubblici e da servizi scolastici tali da permettere l'integrazione delle ospiti nel territorio, consentendo alle stesse di raggiungere eventuali luoghi formativi/lavorativi o sedi di socializzazione e da facilitare l'integrazione dei minori presenti coi servizi educativi locali. In caso contrario sarà compito dell'ente quello di sopperire a tale carenza al fine di rispondere alle esigenze degli ospiti. Le strutture debbono essere in possesso dei requisiti previsti dalle norme vigenti in materia urbanistica, edilizia, abbattimento barriere, prevenzione, igiene e sicurezza. Requisiti organizzativi e di funzionamento: l'accoglienza delle gestanti e donne con figli deve essere definita nell'ambito di un progetto educativo, personalizzato concordato nelle sue linee generali prima dell'ingresso, con i servizi territoriali coinvolti e, se possibile, con le stesse ospiti. Il progetto personalizzato dovrà successivamente essere definito dalla comunità entro 30 gg. dall'ingresso e in relazione agli esiti dell'osservazione delle competenze genitoriali e dei bisogni dei minori, nonché degli effetti prodotti dalla nuova situazione. Il progetto dovrà specificare le azioni di supporto alla funzione genitoriale o di diretto sostegno alla gestante o al bambino da realizzare anche attraverso la rete di servizi territoriali, avendo cura di: • assicurare il soddisfacimento delle necessità di ascolto, cura e gestione delle ospiti, soprattutto se minorenni; • sviluppare le capacità genitoriali; • supportare il superamento i eventuali situazioni di disagio sociale e psicologico; • supportare percorsi di crescita e apprendimento; • favorire la maturazione delle autonomie personali; • sviluppo di competenze e abilità connesse alla gestione del quotidiano. L'Ente gestore dovrà inoltre dotarsi di uno strumento di valutazione per garantire la verifica degli obiettivi raggiunti. Per lo svolgimento delle attività assegnate alla casa di accoglienza, l'ente si impegna a fornire un'equipe stabile composta da: • una unità responsabile della direzione e del coordinamento munita di diploma di laurea nella "Classe delle lauree in scienze dell'educazione e della formazione" o di laurea triennale in servizio sociale, pedagogia, psicologia o discipline umanistiche ad indirizzo socio-psico-pedagogico. Per gli enti già iscritti all'albo regionale ex art. 26, legge regionale n. 22/86, per la tipologia "Casa di accoglienza per gestanti e ragazze madri", detta qualifica può essere ricoperta anche da personale in possesso del diploma di scuola superiore, purché integrato da almeno 5 anni di esperienza in attività di coordinamento di servizi educativi rivolti a minori/donne; • n. 1 educatore professionale ogni 6 ospiti, anche se appartenenti al medesimo nucleo familiare; l'educatore dovrà essere in possesso del diploma di laurea nella "Classe delle lauree in scienze dell'educazione e della formazione", così come previsto dal decreto ministeriale dell'Università della ricerca scientifica e tecnologica del 2000. Sono altresì validi i corsi di laurea di secondo livello o di specializzazione in pedagogia, psicologia o discipline umanistiche ad indirizzo socio-psico-pedagogico.

fino a un massimo di 6 posti letto; adottare il regolamento interno contenente l'indicazione dei servizi e delle prestazioni erogate, la dotazione del personale e i relativi compiti e turni di presenza, la modalità di composizione e corresponsione della retta, i criteri e le modalità di ammissione e dimissione degli ospiti, le norme relative alla vita comunitaria e le modalità di tenuta e conservazione della documentazione; garantire la presa in carico da parte dei servizi competenti; adottare tutte le soluzioni possibili affinché i minori e i ragazzi accolti possano integrarsi con il tessuto sociale di riferimento, attraverso esperienze pratiche e relazionali che possano rafforzare il loro percorso verso la responsabilizzazione e l'autonomia; prevedere la funzione di coordinamento in capo a uno degli educatori impiegati o ad altra figura professionale adeguata e appositamente individuata; prevedere, quali figure professionali, educatore professionale e se necessario mediatore linguistico- culturale.⁶³

Valle d'Aosta, DGR 9 maggio 2014, n. 641, Approvazione degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori e giovani adulti (ai sensi della Legge Regionale 25 ottobre 2010 n.34) e determinazione delle tariffe ai sensi della Deliberazione della Giunta Regionale n. 2541 in data 28 dicembre 2012. La Regione Valle d'Aosta approva, ai sensi della LR 34/2010, gli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori e giovani adulti, di cui all'allegato A). Approva inoltre le tariffe da applicare alle strutture a carattere familiare per minori e giovani adulti e alle strutture a carattere comunitario per minori, accreditate ai sensi della deliberazione della Giunta regionale 2541/2012, corrispondenti alle rette globali giornaliere procapite⁶⁴. Le strutture e i servizi per i minori sono: A) Strutture a carattere familiare per minori e giovani adulti (es. gruppo appartamento, casa famiglia ecc.) sono strutture residenziali e/o semiresidenziali con funzioni prevalentemente socio-assistenziali ed educative, integrative o sostitutive della famiglia, a bassa e media intensità. La struttura può costituire anche un punto di appoggio per incontri protetti. Finalità della struttura è il sostegno al processo evolutivo dei minori e dei giovani adulti accolti mediante un'organizzazione di vita che permetta loro relazioni stabili e significative e che li stimoli a compiere esperienze di vita e relazioni nell'ambiente circostante e con gli adulti di riferimento. Destinatari e capacità ricettiva: massimo n. 6 minori in età compresa tra 0 e il compimento dei 18 anni, o di numero inferiore qualora venga accolto un genitore con i propri figli (in tal caso non deve essere superato il numero massimo complessivo di n. 6 ospiti) o massimo n. 6 giovani adulti tra 18 e 21 anni per i quali la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o permanentemente impossibile o contrastante con il progetto di vita, in attesa di un sollecito rientro nella famiglia di origine o di altra collocazione stabile. Le strutture a carattere familiare per minori e/o giovani adulti sono inserite nel contesto del Servizio Socio-Sanitario Regionale⁶⁵. B) Strutture a carattere comunitario per minori sono a carattere residenziale e/o semiresidenziale con funzioni prevalentemente socio-assistenziali e educative, integrative o sostitutive della famiglia, a bassa e media intensità. In presenza di spazi idonei, la comunità può costituire punto di appoggio per incontri protetti. Finalità della struttura è il sostegno al processo evolutivo dei minori accolti mediante un'organizzazione di vita che permetta relazioni stabili e significative tra minori e adulti e stimoli i

⁶³ Cfr. **DGR 16 febbraio 2016, n. 84** della Toscana, **DGR n. 594/2014** e **n.400/2015**; (estensione della sperimentazione sull'area minori. Approvazione dell'Avviso a presentare manifestazioni di interesse per l'attivazione e/o il proseguimento di progetti sperimentali dedicati ad appartamenti per l'accoglienza in autonomia di minori e/o di neo maggiorenne) che ha essenzialmente confermato i requisiti qui indicati.

⁶⁴ Per struttura a carattere familiare per minori: euro 86,00 - struttura a carattere familiare per giovani adulti: euro 54,00 - struttura a carattere comunitario: euro 109,00. Per "giovani adulti" si intendono ragazzi in età compresa tra i 18 e i 21 anni, in via eccezionale l'età può essere estesa ai 25 anni.

⁶⁵ Le strutture di tipo familiare per minori o giovani adulti devono garantire le seguenti aree di attività: a) attività di tipo socio-assistenziale: - soddisfazione per il minore delle esigenze individuali primarie (preparazione e somministrazione pasti, igiene e accudimento personale); - soddisfazione per il giovane adulto delle esigenze primarie atte a sviluppare l'autonomia individuale (utilizzo della struttura in forma autonomizzante per tutte le necessità della vita quotidiana); - prestazioni sanitarie in relazione a specifiche esigenze dell'utenza ospitata, assimilabili alle forme di assistenza rese a domicilio; - accompagnamento nelle relazioni esterne (strutture scolastiche e/o formative, strutture sanitarie, luoghi di ritrovo e di svago); b) attività di tipo educativo: - sostegno educativo al fine di assicurare al minore o al giovane adulto le condizioni per un ottimale ed equilibrato processo di crescita e/o di autonomia personale; - sostegno e stimolo psicologico al fine di permettere al minore e/o al giovane adulto l'elaborazione e il recupero del vissuto personale in un'ottica di superamento delle difficoltà e concretizzazione di relazioni interpersonali stabili.

minori a compiere esperienze di vita e relazione nell'ambiente circostante. La ricettività è compresa da un minimo di 6 minori a un massimo di 10 minori in età compresa tra 0 e 18 anni, per i quali la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o permanentemente impossibile o contrastante con il progetto di vita individuale, in attesa di un rientro nella famiglia di origine o di altra collocazione stabile. La struttura a carattere comunitario per minori è inserita nel contesto del Servizio Socio-Sanitario Regionale⁶⁶. Sono poi previsti i Centri di vacanza residenziali e semiresidenziali temporanei per minori, il Servizio di assistenza domiciliare educativa per minori e giovani adulti e il Servizio per gli incontri protetti in favore di minori e delle loro famiglie.

L'accreditamento delle Comunità presso le Pubbliche Amministrazioni, lo stanziamento delle risorse e la determinazione delle tariffe per i minori in esse ospitati

Abruzzo, LR 28 dicembre 2015, n. 42, *Interventi a sostegno di giovani già ospiti di strutture di accoglienza e ulteriori disposizioni finanziarie.* Le Strutture ospitanti ai sensi della legge sono per i giovani già ospitati in strutture esistenti nel territorio e prossimi alla maggiore età, privi di alternative percorribili. Esse devono in possesso di autorizzazione al funzionamento rilasciata dal Comune di appartenenza, di riconoscimento da parte della Regione Abruzzo, devono essere iscritte presso l'albo degli enti di servizio civile della Regione Abruzzo e rispondere ai bisogni dei bambini e degli adolescenti per i quali si sia reso necessario l'allontanamento dal contesto familiare di appartenenza.

Calabria, DGR 27 agosto 2015, n. 310, *Procedure di accreditamento/autorizzazione provvisoria al 31/12/2015 delle strutture di accoglienza dei Minori stranieri non accompagnati.* Atto di indirizzo. È necessario procedere a un regime transitorio e provvisorio fino al 31/12/2015 da parte della Regione Calabria direttamente per consentire l'accreditamento/autorizzazione provvisoria delle strutture di accoglienza per Minori stranieri non accompagnati, in modo da consentire la liquidazione da parte del Ministero dell'Interno delle rette, in accoglimento delle sollecitazioni pervenute dalle Prefetture e dall'ANCI Calabria. Si ricorda di questa Regione anche la **DGR 26 marzo 2015, n. 405, *Spese per garantire l'erogazione dei servizi socio assistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'A.G. (Legge regionale n. 21/96 – art. 36 Legge Regionale n. 23/2003 – Cap. U6201020301 – assunzione impegno di spesa anno 2015).***

Campania, DGR 27 maggio 2013, n. 134, *Piano sociale regionale 2013-2015, approvazione ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11.* Nella Regione per la seconda annualità di attuazione del I Piano sociale Regionale, sono state programmate risorse pari a € 27.065.309,82 per i servizi residenziali per minori su complessivi € 62.734.351,81 programmati nell'intera area "Infanzia e adolescenza".

Lazio⁶⁷, DGR 24 marzo 2015, n. 124, *Requisiti per l'accreditamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali nella Regione Lazio.* Con la legge regionale n. 41/2003 "Norme in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali" e il successivo provvedimento attuativo DGR 1305/2004 sono stati definiti i requisiti necessari per ottenere il rilascio delle autorizzazioni all'apertura e al funzionamento delle strutture socio - assistenziali residenziali e semiresidenziali nel

⁶⁶ La struttura a carattere comunitario per minori garantisce il funzionamento 24 ore su 24 per tutto l'anno. Per ogni minore accolto, in regime residenziale o semiresidenziale, deve essere predisposto un progetto educativo individualizzato. Tale progetto deve essere redatto dai servizi socio sanitari competenti per territorio e dalla struttura di riferimento che mantengono durante tutto il periodo di presa in carico. Le strutture a carattere comunitario per minori devono garantire le seguenti aree di attività: a) attività di tipo socio-assistenziale; b) attività di tipo educativo: in ogni struttura a carattere comunitario per minori, indipendentemente dal tipo di gestione pubblica o privata, devono essere impiegate le seguenti risorse: - coordinatore del servizio; - personale educativo non inferiore a 7 educatori la cui presenza in struttura è collegata ai progetti individuali dei minori inseriti; - personale addetto all'assistenza.

⁶⁷ Cfr. per la Regione **Lazio** anche la **Del. 24 marzo 2015, n. 125, *Modifiche alla DGR 1304/2004: "Requisiti per il rilascio dell'autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture che prestano i servizi di Mensa sociale e accoglienza notturna, i Servizi per la vacanza, i Servizi di emergenza e di pronto intervento assistenziale e dei Centri diurni, di cui all'articolo 2, lettera a), punto 2 della LR n. 41/03.***

Lazio. L'autorizzazione, rilasciata dal Comune competente per territorio, costituisce condizione indispensabile per poter attivare una struttura socio-assistenziale nel territorio regionale. Tale impianto normativo ha costituito il primo importante passo di un percorso di qualificazione del sistema di offerta socio-assistenziale residenziale e semiresidenziale della regione, che con questo atto viene portato a compimento. Le regole autorizzative, rispondono a una esigenza specifica: quella di stabilire requisiti strutturali e organizzativi quali condizioni di idoneità delle strutture all'erogazione dei relativi servizi. E gli stessi controlli periodici previsti sono volti a verificare esclusivamente il perdurare dell'idoneità accertata in sede di autorizzazione. Perché il sistema di offerta eroghi effettivamente servizi di qualità, che vadano cioè incontro nel modo migliore possibile ai reali bisogni delle persone fragili e bisognose occorre non solo integrare i requisiti già contemplati dalla normativa vigente con ulteriori requisiti che implementino l'idoneità, ma stabilirne altri che afferiscano specificamente all'organizzazione e alla gestione del servizio e alle prestazioni erogate e, soprattutto, introdurre procedure di valutazione della qualità che ne accertino (di fatto e a posteriori) l'effettiva sussistenza. Indispensabile è il coinvolgimento degli ospiti (e per quanto possibile delle loro famiglie) sia nella fase di organizzazione/gestione del servizio, sia in quella di valutazione: l'iscrizione ai Registri delle strutture accreditate è consentita a tutte le strutture private che siano in possesso, oltre che dei requisiti autorizzativi, anche degli ulteriori requisiti di qualità previsti dalla presente disciplina e che si sottopongano alle relative procedure di valutazione. Le caratteristiche del sistema di accreditamento proposto rispondono altresì ai seguenti criteri: a) individuazione solo di quei requisiti ritenuti veramente essenziali per la qualificazione del sistema; b) individuazione di modalità di valutazione non legate solo a indicatori numerici ai contenuti specifici del provvedimento, i requisiti di qualità aggiuntivi rispetto a quelli contemplati dal regime autorizzatorio afferiscono, da una parte, alla figura del responsabile e degli operatori e, dall'altra, gli aspetti organizzativo-gestionali del servizio.

Lazio, DGR 24 marzo 2015, n. 126, Modifiche alla DGR 1305/2004: "Autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della LR n. 41/2003". Revoca delle DGR 498/2006, DGR 11/2010, DGR 39/2012. Revoca parziale della DGR 17/2011. Alla Sezione I del documento allegato alla DGR 1305/2004 (Strutture residenziali per minori) sono apportate le seguenti modifiche: "È altresì consentita l'accoglienza di minori con patologie psichiatriche stabilizzate e di minori disabili gravi e/o con patologie complesse che non necessitano di assistenza sanitaria e presenza infermieristica per l'intero arco della giornata⁶⁸.

⁶⁸ Sono state inoltre apportate anche altre modifiche: al paragrafo I. A.3.5 (Figure Professionali): 1) nella parte riguardante il Responsabile gli ultimi due periodi sono sostituiti dai seguenti: "Il ruolo del responsabile è ricoperto da: a) laureati di secondo livello in ambiti disciplinari afferenti alle aree sociali, pedagogico-educative, psicologiche o sanitarie; b) laureati di primo livello in ambiti disciplinari afferenti alle aree sociali, pedagogico-educative, psicologiche o sanitarie, con esperienza biennale nel settore documentata; c) diplomati di scuola secondaria superiore, con documentata esperienza nel ruolo di responsabile di struttura o servizio socioassistenziale o socioeducativi per minori di almeno cinque anni. Il paragrafo I.B.1.3 (Personale) è sostituito dal seguente: "È prevista la figura di un responsabile della struttura. Gli educatori esercitano la funzione educativa e vivono la quotidianità con i minori, articolando il loro servizio in relazione alla presenza e alle necessità degli ospiti. Nelle ore diurne, quando sono presenti gli ospiti, è garantito il servizio di almeno un educatore che, in caso di presenza di oltre quattro minori, viene affiancato da altro operatore con funzioni di supporto. Nelle ore notturne è garantita la presenza di almeno un educatore. Qualora siano accolti minori disabili gravi e/o con patologie complesse, il rapporto operatore/utente è diversamente modulato, sia di giorno sia di notte, in relazione alle necessità assistenziali degli ospiti, come definite nei piani personalizzati G) il paragrafo I.B.2.3 (Personale) è sostituito dal seguente: "È prevista la figura di un responsabile della struttura. Nelle ore diurne, quando sono presenti gli ospiti, è garantito il servizio di almeno un educatore che, in caso di presenza di oltre cinque minori, viene affiancato da altro operatore con funzioni di supporto. Nelle ore notturne è garantita la presenza di almeno un educatore. Qualora siano accolti minori disabili gravi e/o con patologie complesse, il rapporto operatore/utente è diversamente modulato, sia di giorno sia di notte, in relazione alle necessità assistenziali degli ospiti, come definite nei piani personalizzati." Il paragrafo I.B.3.4 (Personale) è sostituito dal seguente: "È prevista la figura di un responsabile della struttura e la presenza di un educatore professionale ogni sei minori. Nelle ore notturne è garantita la presenza di almeno un educatore. Qualora siano accolti minori

Liguria, DGR 24 agosto 2015, n. 940, Contributi ai Distretti Sociosanitari per spese a favore di minori affidati dall'Autorità Giudiziaria e inseriti in strutture socioeducative. Viene autorizzata la spesa di € 400.000,00 come contributo per gli inserimenti in strutture socio-educative di minori affidati dal Tribunale ai Comuni con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, ripartendo l'importo in base alle spese sostenute dagli stessi per tali interventi nel 2014 e assegnandoli ai Distretti Sociosanitari, affinché gli stessi provvedano, in base alle indicazioni del Comitato dei Sindaci, ad attribuire le quote spettanti agli Ambiti Territoriali Sociali /Comuni.

Molise, LR 6 maggio 2014, n. 13, *Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali*. Art. 23 (Accreditamento). Gli enti pubblici possono instaurare rapporti con i soggetti erogatori dei servizi socioassistenziali a condizione che le strutture risultino accreditate. Il regolamento regionale di cui all'articolo 25 determina i requisiti e le modalità per l'accreditamento delle strutture e dei soggetti erogatori dei servizi disciplinati dalla presente legge, le procedure per la costituzione dell'elenco nonché i criteri per la definizione delle tariffe da corrispondere ai soggetti accreditati da parte dei Comuni. L'accreditamento ha validità su tutto il territorio regionale e riguarda i servizi gestiti da enti pubblici e da soggetti privati. In seguito la Regione Molise ha adottato la **DGR 10 febbraio 2015, n. 59**, *Regolamento di attuazione della legge regionale 6 maggio 2014, n. 13 "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali"* nella quale si prevede che: gli enti pubblici: a) affidano i servizi previsti dalla legge con procedure e modalità tali da permettere il confronto tra più soggetti e più offerte; b) valorizzano prioritariamente l'apporto progettuale e la conoscenza del territorio in cui tali soggetti operano; c) fissano un prezzo base compatibile con l'applicazione dei contratti collettivi al fine di determinare la remunerazione delle risorse umane impiegate. Con il regolamento regionale di cui all'articolo 25 sono fissati: a) i requisiti generali per la partecipazione; b) i criteri per la valutazione della qualità dell'offerta secondo il metodo della proposta economicamente più vantaggiosa sulla base della qualità e del prezzo, attribuendo al fattore prezzo un punteggio non superiore al 40 per cento del punteggio complessivo; c) l'obbligo del rispetto dei trattamenti economici previsti dalla contrattazione collettiva di comparto e dagli accordi firmati dalle principali organizzazioni sindacali e di categoria, giuridicamente riconosciute e dalle norme di previdenza e assistenza; d) le forme e le modalità per la verifica periodica degli adempimenti contrattuali e per i provvedimenti da adottare in caso di inadempimento da parte dei gestori, ovvero dei soggetti committenti. L'art 23 (Accreditamento) prevede che gli enti pubblici possono instaurare rapporti con i soggetti erogatori dei servizi socioassistenziali a condizione che le strutture risultino accreditate. Il regolamento regionale di cui all'articolo 25 determina infine i requisiti e le modalità per l'accreditamento delle strutture e dei soggetti erogatori dei servizi disciplinati dalla presente legge, le procedure per la costituzione dell'elenco nonché i criteri per la definizione delle tariffe da corrispondere ai soggetti accreditati da parte dei Comuni. L'accreditamento ha validità su tutto il territorio regionale e riguarda i servizi gestiti da enti pubblici e da soggetti privati.

Molise, DGR 6 ottobre 2015, n. 528, Piano Sociale Regionale 2009-2011 – Contributo ai Comuni sulle spese sostenute per il pagamento delle rette di minori collocati in istituto, a seguito di provvedimento della magistratura minorile – anni 2013-2014. La Regione delibera di concedere ai Comuni le somme per un importo complessivo di € 500.000,00 quale contributo sulle spese sostenute per il pagamento delle rette dei minori collocati in strutture residenziali, a seguito di provvedimento della Magistratura Minorile, per gli anni 2013-2014. Con la **DCR 1 dicembre 2015, n. 313**, Piano sociale regionale 2015 – 2018 (Periodo di programmazione finanziata 2016 - 2018) la stessa Regione ha osservato che – nel "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali" – il costo medio annuo sostenuto dai Comuni molisani per il ricovero dei minori in istituti è di circa 900,00 euro, con una retta giornaliera media per minore pari a euro 85,00. Il servizio di accoglienza in strutture residenziali per minori, come definite dagli art. 30, 31 e 32 del Regolamento 1/2015 costituisce, evidentemente, "Livello essenziale delle prestazioni" e ogni comune appartenente a ciascun ATS, in un'ottica di prevenzione del rischio di istituzionalizzazione e su disposizione della Magistratura minorile, garantisce il ricovero del minore a rischio in strutture residenziali dedicate. Il Comune che si trovi nella condizione di dover ricoverare un minore in struttura, può fare richiesta di

disabili gravi e/o con patologie complesse, il rapporto operatore/utente è diversamente modulato, sia di giorno sia di notte, in relazione alle necessità assistenziali degli ospiti, come definite nei piani personalizzati".

accesso al Fondo regionale di sostegno per le spese derivanti dall'attività in parola, a patto che in Comune stesso si trovi nelle seguenti condizioni: 1. abbia sottoscritto gli atti di associazione con l'ATS ("Equipe multidisciplinare di presa in carico e prevenzione minori (e percorsi alternativi alla comunità-affido) competente per territorio (accordo di programma e/o convenzione) e non ne sia retrocesso neanche temporaneamente; 2. sia in regola con i versamenti della propria quota finanziaria del fondo del PdZ; 3. abbia attivato il Servizio Sociale Professionale dell'ATS per la gestione del/i minore/i ricoverati; 4. abbia chiesto l'attivazione dell'Equipe multidisciplinare di presa in carico e prevenzione dell'ATS per la gestione caso. La Regione Molise stanziava annualmente 500.000,00 euro a parziale ristoro delle spese sostenute dai Comuni singoli per il ricovero di minori in strutture autorizzate e accreditate. Si ribadisce che l'aiuto finanziario è concedibile soltanto alle condizioni sopra esposte e che non sono, in alcun modo, derogabili.

Puglia con la DGR 11 marzo 2015, n. 422, Regolamento regionale 18 gennaio 2007 n. 4, attuativo della Legge Regionale 10 luglio 2006, n. 19 "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia". Approvazione di modifiche urgenti. L'innovazione sostanziale, dalla quale deriva l'urgenza della modifica, attiene alla riconducibilità dell'accreditamento a strumento che attribuisce ai soggetti pubblici e privati l'idoneità a erogare prestazioni sociali e sociosanitarie a fronte di titoli di acquisto rilasciati dai Comuni agli aventi diritto, quali, solo a titolo esemplificativo, i buoni servizio di conciliazione per la compartecipazione delle rette per i centri diurni e per i servizi per la prima infanzia. Gli artt. 23 e 24 introducono adeguamenti agli artt. 48 e 51 funzionali a rendere più sostenibile la gestione delle strutture di accoglienza anche in relazione all'esigenza di accogliere Minori Stranieri Non Accompagnati senza riduzione degli standard. La soluzione individuata per l'art. 51 (che introduce una distinzione per moduli di accoglienza) trova una mediazione tra la posizione dei soggetti gestori e quella degli enti locali che diversamente si vedrebbero pregiudicata la possibilità di partecipare ai bandi nazionali per il finanziamento degli interventi destinati all'accoglienza di minori stranieri.

Toscana, DGR 7 aprile 2015, n. 511, *Fondo regionale di Solidarietà Interistituzionale annualità 2014 - Approvazione criteri di riparto e prenotazione risorse* nel quale viene stabilito: 1) di destinare le risorse del Fondo regionale di Solidarietà Interistituzionale annualità 2014 ai seguenti interventi: - 50% per l'accoglienza di Minori stranieri non accompagnati o bambini stranieri fuori famiglia, il riparto avverrà sulla base dei dati forniti dall'Istituto degli Innocenti di Firenze relativi ai bambini e ragazzi di 0-17 anni fuori famiglia (in affidamento familiare e accolti in struttura) per zona socio-sanitaria/SdS al 31/12/2014; 2) di attribuire complessivamente la somma di Euro 3.025.000,00 al Fondo regionale di Solidarietà Interistituzionale annualità 2014 così ripartite: euro 1.512.500,00 per interventi per i minori stranieri non accompagnati o bambini stranieri fuori famiglia.

Trento, DGP 27 dicembre 2012, n. 2976, Autorizzazione al prosieguo fino al 30 giugno 2013 del progetto sperimentale di accoglienza familiare denominato "IL FILO E IL NODO" gestito dalla Comunità Murialdo di Trento (impegno di euro 77.275,89).

Trento, DGP 26 luglio 2013, n. 1568, Approvazione del progetto sperimentale di accoglienza familiare e di supporto/accompagnamento educativo alle competenze genitoriali proposto dalla Casa Generalizia della Pia Società Torinese di San Giuseppe del Trentino Alto Adige - Comunità Murialdo di Trento (impegno di euro 372.064,74) CIG 52376884DE

Valle d'Aosta, Del. 8 agosto 2014, n. 1131, 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". Con questo provvedimento la Regione approva i criteri e le modalità per l'erogazione dei contributi riguardanti: - art. 8 Assegni di cura per affidamenti; - art. 12 Contributi a favore di giovani adulti per il raggiungimento dell'autonomia. In particolare all'art. 8 viene stabilito che "la Struttura famiglia e politiche giovanili, nell'ambito delle funzioni di tutela dei minori che competono all'amministrazione regionale, eroghi assegni di cura per: l'affidamento familiare a parenti o a terzi; la collocazione presso Comunità di tipo familiare (possono essere erogati anche a favore di gestanti, collocate in comunità, o genitori con figli minori, affidati a famiglie o collocati in comunità, nell'ambito di percorsi valutativi o riparativi della genitorialità, percorsi di affidamento familiare o di collocazione in comunità di tipo

familiare). Tali interventi possono essere garantiti anche a favore di giovani adulti in carico ai servizi socio-sanitari territoriali, di età compresa tra i 18 e i 21 anni, in situazione di disagio e a rischio di devianza o marginalità, in assenza o carenza di risorse personali e/o familiari, per progetti orientati al raggiungimento dell'autonomia. Gli interventi a favore di giovani adulti possono essere concessi, per casi eccezionali, fino al compimento del venticinquesimo anno di età. La comunità per minori è una struttura a carattere residenziale e/o semiresidenziale con funzioni prevalentemente socio-educative, integrative o sostitutive della famiglia, ma che, opportunamente organizzata, può rispondere anche a bisogni psicosociali-riabilitativi e terapeutici, in risposta a profili clinici severi dei minori inseriti. Finalità della struttura è il sostegno al processo evolutivo dei minori accolti mediante un'organizzazione di vita che permetta relazioni stabili e significative tra minori e adulti e stimoli i minori a compiere esperienze di vita e di relazione nell'ambiente circostante. Le comunità a carattere psicosociale-riabilitativo e terapeutico perseguono finalità specifiche di cura del minore con interventi diversificati sulla base della severità del profilo clinico. Inoltre la comunità assicura il mantenimento e la promozione dei rapporti con la famiglia e con gli eventuali altri soggetti coinvolti nel progetto sul minore. La comunità individuata è tenuta a: a) garantire la stesura di un progetto educativo individualizzato per ogni minore inserito, in collaborazione con i servizi titolari della situazione; b) fornire dettagliati aggiornamenti relativi alla situazione agli Organi Giudiziari competenti e/o ai servizi competenti, in ottemperanza alla normativa vigente; c) garantire collaborazione con gli operatori titolari della situazione e continuità negli interventi educativi concordati nel progetto. Le comunità per minori in Valle d'Aosta sono gestite dall'amministrazione regionale in forma indiretta e devono rispondere ai requisiti previsti dalla **DGR n. 641/2014** "Approvazione degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori e giovani adulti e determinazione delle tariffe, ai sensi della DGR n. 2541/2012".

I controlli e le modalità di valutazione che gli enti pubblici competenti esercitano sulle Comunità per minori

Abruzzo, LR 28 dicembre 2015, n. 42, *Interventi a sostegno di giovani già ospiti di strutture di accoglienza e ulteriori disposizioni finanziarie.* Relativamente al monitoraggio e alla valutazione degli interventi la Regione prevede che lo stato di attuazione della presente legge sia costantemente verificato e monitorato dalle strutture ospitanti, attraverso tecniche di indagine conoscitive finalizzate alla creazione di indicatori di qualità relativamente agli aspetti sociali, qualitativi e quantitativi. Le verifiche di monitoraggio (intermedie e finali) sono condotte sia nei confronti dei destinatari del progetto, sia nei confronti degli enti coinvolti: cooperative sociali, sportelli informa-giovani, sportello lavoro.

Emilia Romagna, Del. 14 luglio 2014, n. 1106, Modifiche e integrazioni alla D.G.R. 19 dicembre 2011 "Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari". Fra altre modifiche segnaliamo il Paragrafo 11.6 sulla durata e il rinnovo dell'autorizzazione al funzionamento. Verifiche e controlli. La delibera stabilisce che dopo la frase "Ai sensi dell'art. 6 della LR 14/08, la Regione può disporre controlli e verifiche sulle strutture autorizzate", le parole successive fino alla fine del paragrafo siano sostituite dalle seguenti: ". È istituito presso il Servizio competente un nucleo regionale di controllo e verifica, con la funzione di individuare le problematiche connesse alla situazione di disagio all'interno della comunità e di indicare possibili interventi non sanzionatori conseguenti. Il Direttore generale alla Sanità e Politiche sociali, sentita la Cabina di Regia regionale per le politiche sociali e sanitarie, con proprio atto nomina il nucleo, presieduto dal Responsabile del Servizio competente in materia di tutela dei minorenni e composto da componenti regionali anche segnalati dal Servizio salute mentale della Regione, nonché da un componente degli enti locali (e suo supplente) designato dalla Cabina di Regia. Nello stesso atto saranno indicate le procedure dell'attività della Regione.".

Liguria, Del. Ass. Leg. 6 agosto 2013, n. 18, *Piano Sociale Integrato Regionale 2013-2015, ai sensi degli articoli 25 e 62 della legge regionale 24 maggio 2006, n. 12* (Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari). (omissis) Ricerca-azione per la valutazione degli esiti degli inserimenti in comunità: impostazione del sistema regionale di rilevazione e monitoraggio degli

inserimenti nelle comunità educativo assistenziali, predisponendo indicatori significativi e attendibili utili alla valutazione degli esiti. Sperimentazione di un percorso di accreditamento delle strutture socio-educative residenziali per minori, nella logica della semplificazione amministrativa e verso uno snellimento delle procedure. Valorizzare i percorsi di autonomia per i minori in uscita dalle strutture, attraverso la raccolta e messa in rete delle esperienze attivate per favorire la diffusione di buone prassi. Revisione normativa, Provvedimenti amministrativi - Schema-tipo - documenti di indirizzo, Revisione linee guida regionali sull'affidamento familiare, Revisione linee guida sugli standard strutturali e organizzativi delle strutture residenziali di accoglienza dei minori Piani Locali, Settoriali, Tematici Formazione Percorso di formazione regionale degli operatori per la conoscenza della metodologia e degli strumenti di valutazione degli esiti Indagini-Ricerche Ricerca-azione sulla valutazione degli esiti per minori inseriti in comunità, Sperimentazione di nuovi servizi Modelli di accoglienza appropriati e flessibili, Distretti Riorganizzazione dei servizi territoriali Comunicazione Informazione Banca dati online delle case famiglia e delle comunità per minori oggi presenti sul territorio regionale.

Liguria, DGR 27 marzo 2015, n. 535, *Delibera Quadro - Sistema socioeducativo di promozione, prevenzione e tutela per bambini e adolescenti.* La Regione Liguria (omissis) stabilisce di dare mandato al Servizio Famiglia, Minori e Pari Opportunità per la redazione, entro 180 giorni dall'entrata in vigore delle Linee guida sugli standard strutturali, organizzativi e qualitativi dei servizi e delle strutture per minorenni e nuclei genitore-bambino, di uno strumento sperimentale di valutazione da applicare in modo uniforme a livello regionale, fatte salve esperienze già consolidate di Comuni che abbiano già definito e sperimentato un proprio modello di accreditamento.

Molise, LR 6 maggio 2014, n. 13, *Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali.* Il Comune competente per territorio esercita l'attività di vigilanza sulle strutture e sui servizi socioassistenziali disciplinati dalla presente legge avvalendosi, per gli aspetti di natura sanitaria, dei servizi dell'Azienda sanitaria regionale in conformità alle modalità stabilite dal regolamento regionale di cui all'articolo 25. Inoltre l'art. 22 prevede che il regolamento di cui all'articolo 25 disciplina l'attività di verifica regionale per il controllo dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi sul territorio definendo termini e modalità di sospensione o revoca dell'autorizzazione all'esercizio dei servizi nei casi d'inosservanza degli indici oggettivi di qualità e dei requisiti strutturali e assistenziali, nonché di violazione delle leggi e dei regolamenti, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) di comparto e della regolarità contributiva e previdenziale. Il regolamento, nell'ambito dell'attività di verifica regionale, stabilisce i criteri per l'individuazione degli organismi di controllo di cui la Regione può avvalersi. Il regolamento disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo della Regione nei casi d'inosservanza delle disposizioni della presente legge da parte dei Comuni prevedendo il preavviso e la fissazione del termine, non inferiore a quindici giorni, entro cui le amministrazioni comunali devono provvedere. Successivamente e in attuazione della legge in discorso la Regione Molise ha adottato la **DGR 10 febbraio 2015, n. 59, *Regolamento di attuazione della legge regionale 6 maggio 2014, n. 13 "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali"*** nel quale si specifica che il regolamento di cui all'articolo 25 disciplina l'attività di verifica regionale per il controllo dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi sul territorio definendo termini e modalità di sospensione o revoca dell'autorizzazione all'esercizio dei servizi nei casi d'inosservanza degli indici oggettivi di qualità e dei requisiti strutturali e assistenziali, nonché di violazione delle leggi e dei regolamenti, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) di comparto e della regolarità contributiva e previdenziale. Il regolamento, nell'ambito dell'attività di verifica regionale, stabilisce i criteri per l'individuazione degli organismi di controllo di cui la Regione può avvalersi.

Piemonte DGR 18 dicembre 2012, n. 25-5079, *Approvazione della tipologia e dei requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori. Revoca della DGR n. 41-12003 del 15.3.2004.* Tutte le strutture del presente provvedimento sono soggette ad autorizzazione al funzionamento e vigilanza da parte dei competenti organismi, secondo le modalità di cui alla LR 1/04, salvo quanto diversamente previsto per le singole tipologie. Ai sensi dell'art. 54 della LR 1/04, le funzioni amministrative di vigilanza sono svolte dalle AASSLL e dal Comune di Torino per le strutture socio-assistenziali per minori operanti sul proprio territorio. Le AASSLL e il Comune di Torino, ciascuno per quanto di competenza, provvederanno ad autorizzare le strutture di nuova realizzazione, previa verifica dell'idoneità dei requisiti. Le strutture che accolgono minori e i servizi

inviati devono saper intessere una rete progettuale complessa che si caratterizza per l'unitarietà dell'intervento e il suo senso nella vita del minore. Ciò significa che tale progettualità è mirata a evitare il collocamento fuori dalla famiglia per un tempo non determinato e comporta la definizione di obiettivi comunemente stabiliti, volti a garantire nel più breve tempo, il reperimento di un'accoglienza familiare, laddove possibile. Nelle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio assistenziali per minori, deve essere garantita la progettazione integrata, intendendo con tale terminologia la progettazione di interventi sanitari ed educativi/assistenziali. Progetto educativo individualizzato (PEI): l'inserimento in struttura è parte di un progetto complessivo sviluppato dai servizi territoriali, come complesso delle azioni volte ad affrontare la complessità della situazione del minore e/o della sua famiglia. Il progetto educativo individualizzato specifica quindi quali sono gli interventi previsti per sostenere il minore e la famiglia, alla luce delle sue possibilità di recupero, al fine di creare le condizioni per un percorso individuale e familiare che favorisca il processo di crescita del bambino e riduca i rischi di ulteriore disagio e pregiudizio. Le strutture residenziali sono gestite da un'équipe multiprofessionale, composta da educatori professionali e da altre figure professionali sociali e sanitarie, secondo quanto successivamente specificato per le singole tipologie di strutture.

Toscana, DGR 21 luglio 2014, n. 594, *Appartamenti per l'autonomia. Valutazione.* La valutazione finale del percorso di sperimentazione è incentrata sull'esito dell'impatto sociale del modello di accoglienza testato e deve, pertanto, fornire elementi utili a comprendere cosa effettivamente è cambiato nella vita dei minori e dei ragazzi accolti, e quali valori personali e sociali abbia generato. Le dimensioni oggetto della valutazione dovranno riguardare: l'accessibilità, ovvero le modalità e la facilità con cui si entra in contatto con la struttura; la capacità di risposta, cioè la disponibilità a fornire in tempi brevi quanto richiesto; la flessibilità nel modello organizzativo, tale da garantire risposte calibrate su esigenze particolari; la comunicazione, ovvero la possibilità di ricevere in modo chiaro e corretto le informazioni; l'affidabilità e l'umanizzazione, cioè la capacità di fornire quanto previsto in modo accurato e preciso e la personalizzazione affinché ogni ospite sia messo in condizione di sentirsi compreso nelle proprie esigenze particolari. La durata della sperimentazione non dovrà essere superiore a un anno a partire dalla data di pubblicazione della delibera di Giunta che approva la sperimentazione stessa.

Toscana, DCR 5 novembre 2014, n. 91, *Piano sanitario e sociale integrato regionale 2012 – 2015.* Si stabilisce in via generale la necessità di completare i processi di innovazione organizzativa in formativa e tecnologica dei percorsi di valutazione, presa in carico e monitoraggio dei minori e dei nuclei, sia di livello locale che regionale introducendo meccanismi e metodologie che consentano di effettuare la valutazione di esito e di efficacia degli interventi, nonché il controllo della spesa sociale.

Toscana, DGR 7 aprile 2015, n. 400, *Delibera di Giunta regionale 594 del 21/7/2014. Approvazione proposte progettuali relative all'Area Minori - tipologia sperimentale "Appartamenti per l'autonomia".* La delibera 400 individua, nell'allegato C, così come riportato dal punto 5 dell'Allegato 1 della delibera GR 594/2014, un set minimo di indicatori di monitoraggio, comune e omogeneo per tutte le sperimentazioni che saranno avviate, ferma restando la facoltà per i soggetti proponenti di aggiungere ulteriori indicatori ritenuti funzionali alla verifica dell'appropriatezza della sperimentazione; rinvia a un successivo decreto dirigenziale del settore regionale competente per materia, l'indicazione delle modalità tecniche e di dettaglio per la raccolta e la valutazione dei dati derivanti dall'applicazione degli indicatori. La delibera stabilisce di prendere atto della valutazione, da parte della Commissione regionale sopra citata, delle proposte progettuali di sperimentazione pervenute e relative all' "Area Minori – tipologia sperimentale Appartamenti per l'autonomia" i cui esiti sono contenuti negli allegati A (Proposte progettuali approvate) e B (proposte progettuali non approvate)⁶⁹.

⁶⁹ Cfr. in particolare l'Allegato C con l'elenco di indicatori per il monitoraggio delle sperimentazioni di cui alla **DGR 594/2014** – Area minori - Appartamenti per l'autonomia viene previsto: Performance della singola struttura/servizio -Dati di flusso-Accessibilità (Aggiornamento tempestivo delle informazioni sugli utenti accolti e le attività svolte attraverso il sistema informativo regionale) - Capacità di risposta/Flessibilità-Affidabilità/umanizzazione Utenza (caratteristica e qualità degli interventi attivati con gli utenti) - Implementazione PEI-Sviluppo delle competenze trasversali-Sviluppo di competenze specifiche-Sostegno all'autonomia -Sostegno alla socializzazione -Partecipazione e gradimento Sistema: -Impatto sul sistema

Toscana, Decr. dirigit. 27 luglio 2015, n. 3466, Individuazione delle modalità tecniche di raccolta dei dati necessari per il calcolo degli indicatori contenuti nell'Allegato C della delibera GR 400/2015 per i progetti sperimentali relativi all'Area Minori - tipologia sperimentale "Appartamenti per l'autonomia". Si approvano le modalità tecniche di raccolta dei dati necessari per il calcolo degli indicatori individuati dall'Allegato C della DGR 400/2015 per i progetti sperimentali relativi al Area Minori - tipologia sperimentale "Appartamenti per l'autonomia"; nonché di individuare quale soggetto referente per le modalità di raccolta, elaborazione e restituzione dati relativi al monitoraggio delle sperimentazioni l'Istituto degli Innocenti, in quanto gestore, in base alla LR 31/2000, del Centro regionale di Infanzia e Adolescenza. L'Allegato A: lo svolgimento del monitoraggio dei progetti sperimentali prevede modalità di raccolta dati e elaborazione/restituzione degli stessi da parte della Regione Toscana – Settore "Tutela dei minori, consumatori e utenti, politiche di genere", attraverso le attività svolte dal Centro regionale di Infanzia e Adolescenza gestito, in base alla LR 31/2000, dall'Istituto degli Innocenti di Firenze. Al fine di agevolare e uniformare l'azione di monitoraggio prevista dalla delibera GR 594/2014 sulle strutture in sperimentazione, anche per il tramite dei soggetti proponenti, si individuano le seguenti azioni:

- 1. livello di sistema: ricognizione, raccolta e trasmissione degli elementi identificativi delle nuove strutture interessate dalla sperimentazione, ai fini del censimento anagrafico nel sistema informativo regionale ASSO (Anagrafe Strutture Sociali) e del successivo popolamento, per ogni soggetto accolto, della sezione ASMI (Attività Sui Minori in struttura) del medesimo sistema informativo;
- 2. livello quali-quantitativo: monitoraggio del set di indicatori individuati nell'allegato "C" della delibera GR 400/2015, finalizzato a verificare e valutare le dimensioni generali dell'impatto sociale del nuovo modello di accoglienza. Tale azione si realizza attraverso un applicativo Web alimentato direttamente dai responsabili/referenti delle strutture sperimentali e visionato, per le opportune verifiche e valutazioni, dagli enti proponenti e dalla Regione.

Infine, di questa Regione, ricordiamo anche la **Del. 16 febbraio 2016, n. 84, della Toscana;** (estensione della sperimentazione sull'area minori. Approvazione dell'Avviso a presentare manifestazioni di interesse per l'attivazione e/o il proseguimento di progetti sperimentali dedicati ad appartamenti per l'accoglienza in autonomia di minori e/o di neo maggiorenni) che ha essenzialmente confermato gli strumenti di verifica sopra indicati.

complessivo dell'accoglienza residenziale toscano (Disponibilità di posti. Incremento del sistema dell'offerta con riferimento alle diverse categorie di utenza interessata Flussi generali utenza per tipologie di struttura e utenti n. Ragazzi in carico ai servizi territoriali toscani che non trovano collocamento nelle strutture toscane n. Msna in carico ai servizi territoriali toscani che non trovano collocamento nelle strutture toscane).

Appendice

Normativa regionale sull'affidamento familiare

Linee guida e d'indirizzo, protocolli, intese

Abruzzo, Del. 23 dicembre 2013, n. 971, Approvazione "Linee guida per gli interventi in materia di affidamento familiare.

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

Emilia Romagna, Del. GR 18 novembre 2013, n. 1677, Linee di indirizzo regionali per l'accoglienza di donne vittime di violenza di genere e linee di indirizzo regionali per l'accoglienza e la cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento/abuso e allegati

Emilia Romagna, Del. GR 14 luglio 2014, n. 1102, Linee d'indirizzo per la realizzazione degli interventi integrati nell'area delle prestazioni socio-sanitarie rivolte ai minorenni allontanati o a rischio di allontanamento.

Emilia Romagna, Del. 14 luglio 2014, n. 1106, Modifiche ed integrazioni alla D.G.R. 19 dicembre 2011 "Direttiva in materia di affidamento familiare, accoglienza in comunità e sostegno alle responsabilità familiari".

Emilia Romagna, Del. GR 23 luglio 2014, n. 1349, Linee guida per lo sviluppo del Sistema Informativo Socio-Sanitario integrato regionale (SISS).

Friuli-Venezia Giulia, Del. 12 giugno 2015, n. 1115, Linee guida per l'affido familiare in Friuli Venezia Giulia. Approvazione definitiva.

Lazio, Del. 14 luglio 2011, n. 331, Protocollo di intesa tra la Regione Lazio e il Tribunale per i Minorenni di Roma per favorire la tutela dei soggetti minorenni.

Lazio, Del. 13 aprile 2012, n. 155, Legge regionale n. 38/1996, art. 51, Delib.G.R. n. 88/2012 e Delib.G.R. n. 120/2012. Programmazione 2012-2014 delle risorse per i Piani di Zona dei Distretti socio-sanitari. Approvazione documento concernente "Linee Guida per la programmazione degli interventi di politica sociale e familiare degli ambiti territoriali individuati ai sensi dell'articolo 47, comma 1, lettera c) della legge regionale n. 38/1996 periodo 2012-2014".

Liguria, Del. 18 ottobre 2013, n. 1273, Recepimento accordo del 25/10/2012 tra il Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano: "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare".

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

Umbria, Del. 28 maggio 2013, n. 479, Linee di indirizzo sull'affidamento familiare di cui alla legge 184/83 "Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori" e successive modificazioni ed integrazioni. Adozione.

Sicilia, Del. GR 30 ottobre 2013, n. 329, Linee Guida per l'attuazione delle politiche sociali e socio-sanitarie di cui alla legge 328/2000 – Triennio 2013-2015. Apprezzamento

Sicilia, D.P.Reg. 11 novembre 2013, Linee guida per l'attuazione delle politiche sociali e sociosanitarie 2013-2015

Bolzano, Del. 29 luglio 2013, n. 1134, Linee guida Assistenza sociopedagogica di base per minori

Trento, Del. 28 ottobre 2011, n. 2278, Approvazione delle linee-guida per l'affidamento familiare in provincia di Trento.

Trento, Del. 15 dicembre 2014, n. 2228, Approvazione delle linee guida per l'accoglienza familiare per bambini e ragazzi - buone prassi. Documento di integrazione alle linee guida per l'affidamento familiare in provincia di Trento, relativo agli interventi di accoglienza familiare.

Sostegno e risorse economiche per affidamenti

Basilicata, LR 20 marzo 2015, n. 13, Istituzione del servizio regionale per garantire il sostegno alle adozioni e agli affidamenti familiari (SAAF).

Emilia Romagna, Del. 13 luglio 2015, n. 921, Programma annuale 2015: ripartizione delle risorse del fondo sociale regionale ai sensi dell'art. 47 comma 3 della LR 2/2003 e individuazione degli obiettivi di cui alla deliberazione dell'assemblea legislativa n. 117 del 18 giugno 2013.

Friuli-Venezia Giulia, Del. 25 luglio 2012, n.1310, Regolamento per la determinazione dei criteri di riparto, della misura, delle modalità e dei criteri per la concessione dei benefici da destinare al sostegno delle famiglie per adozioni e affidamento familiare di cui all'art 13, comma 3, lett b) e comma 4, lett b) e c) della LR 11/2006 (interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità). approvazione definitiva.

Friuli-Venezia Giulia, D.P.Reg. 7 settembre 2012, n. 181/Pres, Regolamento per la determinazione dei criteri di riparto, della misura, delle modalità e dei criteri per la concessione dei benefici da destinare al sostegno delle famiglie per adozioni e affidamento familiare di cui all'articolo 13, comma 3, lettera b) e comma 4, lettere b) e c) della legge regionale 7 luglio 2006, n. 11 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità).

Marche, Del. 11 giugno 2012, n. 865, Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla propria famiglia.

Marche, Del. 1 agosto 2012, n. 1161, Richiesta di parere al Consiglio delle Autonomie Locali sullo schema di deliberazione concernente "Modifiche alla D.G.R. n. 865 dell'11/06/2012 Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla propria famiglia".

Marche, Del. 8 ottobre 2012, n. 1413, Modifiche alla Delib.G.R. 11 giugno 2012, n. 865 Interventi in favore dei minorenni allontanati temporaneamente dalla propria famiglia.

Piemonte, Del. 31 marzo 2014, n. 23-7327, Rinnovo convenzione con il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta ed i Soggetti Gestori delle funzioni socio-assistenziali per le attività di raccordo e collegamento con i servizi territoriali nell'area delle adozioni e degli affidamenti familiari.

Puglia, Det. dirig. 4 luglio 2013, n. 650, Delib.G.R. 17 aprile 2007, n. 494 e Delib.G.R. 24 maggio 2011, n. 1176 - Azione 5.2.b). Approvazione Avviso Pubblico "Per la presentazione di progetti per la promozione e il potenziamento dei percorsi di affidamento familiare".

Puglia, Det. dirig. 3 marzo 2014, n. 211, D.G.R. n. 494 del 17 aprile 2007 e Del. G.R. n. 1176 del 24 maggio 2011 - Azione 5.2.b). Approvazione disciplinare riguardante i progetti per la promozione e il potenziamento dei percorsi di affidamento familiare di cui all'Avviso Pubblico adottato con Determinazione Dirigenziale n. 650 del 4.7.2013.

Sicilia, Decr. 15 ottobre 2014, n. 2175, Istituzione Commissione per l'adozione e l'affidamento familiare.

Sicilia, Del. 28 maggio 2015, n. 127, Approvazione della scheda progetto-intervento concernente 'Sostegno alle famiglie affidatarie in attuazione dell'Intesa sancita in sede di Conferenza Unificata, rep. 103/CU del 5 agosto 2014, tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Autonomie locali, riguardante l'utilizzo delle risorse stanziato sul Fondo per le politiche della famiglia, per l'anno 2014.

Toscana, Del. 26 novembre 2012, n. 1014, Co-promozione evento sull'affidamento familiare organizzato dal Comune di Prato ed avvio percorso regionale di promozione e sostegno dell'affido; prenotazione risorse.

Toscana, Del. 27 ottobre 2014, n. 904, Intesa Fondi Famiglia 2014. Progetto regionale Affidato per l'utilizzo delle risorse destinate alle Regioni e Province Autonome. Approvazione.

Toscana, Decr. dir. 9 dicembre 2014, n. 6434, Deliberazione di Giunta regionale 904/2014. Intesa della Conferenza Unificata del 5 agosto 2014 per l'utilizzo dei Fondi Famiglia 2014. Progetto regionale Affidato. Impegno di spesa.

Toscana, Decr. dir. 17 dicembre 2013, n. 5901, Delibera GRT 1082/2012 - Accordo collaborazione tra Regione Toscana e Forum Toscano per i diritti della famiglia - approvazione piano attuativo per la prima annualità - assegnazione risorse.

Valle d'Aosta, Del. 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".

Valle d'Aosta, Del. 14 marzo 2013, n. 428, Determinazione, per l'anno 2013, dell'ammontare dei contributi mensili per i minori in affidamento familiare e per i giovani tra 18 e 21 anni che proseguono la loro permanenza presso il nucleo familiare a cui sono stati affidati fino alla maggiore età, ai sensi della LR 23/2010 e della dgr 1551/2011.

Valle d'Aosta, Del. 20 giugno 2014, n. 865, Determinazione, per l'anno 2014, dell'ammontare dei contributi mensili per i minori in affidamento familiare e per i giovani tra 18 e 21 anni che proseguono la loro permanenza presso il nucleo familiare a cui sono stati affidati fino alla maggiore età, ai sensi della LR 23/2010 e della dgr 1551/2011.

Valle d'Aosta, Del. 8 agosto 2014, n. 1131, 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". Revoca della DGR 1551/2011.

Veneto, Del. 28 dicembre 2012, n. 2957, Riparto del Fondo regionale per le politiche sociali (ex LR 13 aprile 2001, n° 11) Sostegno di iniziative a tutela dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie affidatarie.

Veneto, Del. 30 dicembre 2013, n. 2908, Riparto del Fondo regionale per le politiche sociali (ex LR 13 aprile 2001, n. 11) -Sostegno di iniziative a tutela dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie affidatarie.

Veneto, Del. 23 dicembre 2015, n. 2013, Riparto dei finanziamenti a sostegno degli interventi a tutela dei minori in situazione di disagio con progetti di affido familiare.

Programmi, piani sociali regionali e sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali

Abruzzo, Del. 1 ottobre 2013, n. 161/11, Piano sociale regionale 2011-2013 (verbale Consiglio regionale n. 75/1 del 25.3.2011) - Proroga delle norme in materia di programmazione locale.

Abruzzo, Del. 25 marzo 2011, n. 75/1, Legge 8 novembre 2000, n. 328 : Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Approvazione del Piano sociale regionale 2011-2013.

Campania, Del. 27 maggio 2013, n. 134, Piano sociale regionale 2013-2015, approvazione ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11.

Lazio, Del. 1 agosto 2013, n. 238, Programma di utilizzazione degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali per gli anni 2013 e 2014 per la spesa corrente e per il triennio 2013-2015 per spese di investimento.

Liguria, Del. 27 marzo 2015, n. 535, Delibera Quadro - Sistema socioeducativo di promozione, prevenzione e tutela per bambini e adolescenti.

Lombardia, Del. 25 luglio 2012, n. 9/3850, Determinazioni in merito allo sviluppo del sistema sociale regionale.

Lombardia, Decr. dir. 20 dicembre 2012, n. 12415, Integrazione al D. Dirett. reg. 3 agosto 2012, n. 7088 in attuazione della Delib.G.R. 25 luglio 2012, n. 9/3850 in ordine agli interventi sociosanitari a favore di minori in affidamento familiare.

Lombardia, Decr. dir. 3 agosto 2012, n. 7088, Attuazione d.g.r. 25 luglio 2012, n. 3850 "Determinazioni in merito allo sviluppo del sistema sociale regionale". Assegnazione di euro 40.000.000,00 agli ambiti territoriali e relativa erogazione alle A.S.L. - Approvazione del piano operativo per l'attuazione degli interventi sociali a favore delle persone con disabilità e degli interventi sociosanitari a favore di minori.

Molise, Del. 1 dicembre 2015, n. 313, Piano sociale regionale 2015 – 2018 (Periodo di programmazione finanziata 2016 - 2018). "Riordino del sistema regionale integrato degli interventi e servizi sociali". Approvazione.

Sardegna, LR 7 febbraio 2011, n. 7, Sistema integrato di interventi a favore dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e istituzione del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Umbria, LR 9 aprile 2015, n. 11, Testo unico in materia di Sanità e Servizi sociali.

Veneto, LR 29 giugno 2012, n. 23, Norme in materia di programmazione socio sanitaria e approvazione del Piano socio-sanitario regionale 2012-2016.

Disposizioni per l'accoglienza di minori stranieri non accompagnati

Basilicata, Del. GR 17 marzo 2015, n. 308, Disposizioni temporanee per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. - Intesa tra Governo, Regioni ed Enti Locali sul Piano Nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari (C.U. n.77 del 10/01/2014)

Emilia- Romagna, Del. GR 11 settembre 2014, n. 1490, Deroghe temporanee, in relazione al flusso straordinario di minori stranieri non accompagnati.

Piemonte, Del. GR 24 novembre 2014, n. 41-642, Piano operativo nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari (Intesa CU n. 77 del 10.7.2014). Approvazione deroga temporanea al numero massimo di minori accolti presso le strutture residenziali per minori, individuate con DGR n. 25-5079 del 18.12.2012.

Sicilia, D.P.Reg. 13 agosto 2014, Approvazione degli standard strutturali ed organizzativi per l'accoglienza in Sicilia dei minori stranieri non accompagnati.

Le norme sull'adozione di ambito nazionale

In **ambito nazionale** l'approvazione delle due importanti leggi – la legge 219/2012 e la legge 173/2015 - hanno portato notevoli cambiamenti anche nell'ambito dell'istituto dell'adozione.

In particolare la legge 219 nel rompere con l'impostazione vigente sino a tutto il 2012, ha innanzitutto parificato lo stato giuridico della condizione di figlio, eliminando ogni distinzione anche lessicale, tra figli naturali, legittimi e anche adottivi; poi con la modifica dell'art. 74 c.c. rubricato "Parentela" ha previsto che *«la parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite, sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso, sia nel caso in cui il figlio è adottivo»* chiarendo e rafforzando il concetto di mantenimento di significativi rapporti del bambino adottato con i parenti. Inoltre specificando, altresì, che *«il vincolo di parentela non sorge nei casi di adozione di persone maggiori di età, di cui agli articoli 291 e seguenti»*, appare pacifico che la sola fattispecie per cui resta preclusa l'instaurazione del rapporto di parentela è, appunto, quella dell'adozione di maggiorenni.

La modifica dell'**art. 27 della legge 184/1983** nella parte in cui prevedeva che "per effetto dell'adozione l'adottato acquista lo stato di figlio legittimo" adesso prevede che *"per effetto dell'adozione l'adottato acquista lo stato di figlio (nato nel matrimonio) degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome"* accentuando così l'importanza dei rapporti affettivi offerti dal nucleo familiare aventi origine da un rapporto adottivo dando anche maggiore importanza al ruolo della famiglia e dei parenti anche "acquisiti" per realizzare il supremo interesse del minore. Qui la famiglia, intesa nella sua concezione pienamente sociale quale ambiente ideale ove il minore deve crescere e sviluppare la propria personalità, evidenzia il concetto che impone che la genitorialità non si estrinseca nella trasmissione del proprio patrimonio genetico, ma in un complesso di atteggiamenti e comportamenti affettivi che devono mirare alla crescita del minore. In questo senso l'art. 315 c.c. espressamente dichiara che *"il figlio ha diritto di crescere in famiglia e di mantenere rapporti significativi con i parenti"*.

L'altro significativo cambiamento normativo in materia di adozione è avvenuto con la **Legge 173/2015**, che introducendo all'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, il comma 5-bis ha stabilito "il diritto alla continuità affettiva del bambino" quale criterio che il giudice dovrà tenere in considerazione nel consentire al minore, in affidamento prolungato e diventato adottabile, di essere adottato con adozione piena dagli stessi affidatari, se hanno i requisiti ai sensi dell'art. 6, ovvero, con adozione in casi particolari, in tal modo, riservando il diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare sancendo una via preferenziale in caso di procedimento adottivo, in favore delle famiglie che hanno instaurato con il bambino un legame significativo affettivo. Gli affidatari, dunque, per poter adottare devono avere i requisiti previsti dall'art. 6, L.n. 184/1983 e successive modifiche e cioè essere sposati da almeno tre anni (o dimostrare di aver convissuto stabilmente per tre anni prima del matrimonio), essere ritenuti affettivamente idonei e capaci di educare, avere una differenza di età con il minore non superiore a quarantacinque anni e non inferiore ai diciotto; unica deroga possibile si può ottenere "qualora il Tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore" e nel caso in cui "siano genitori di figli anche adottivi dei quali almeno uno di età minore, ovvero quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già da essi adottati".

Per quanto riguarda la normativa secondaria ricordiamo il Protocollo del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca (Nota del 18 dicembre 2014, n. 7443) con cui sono state approvate le *Linee di indirizzo per favorire il diritto allo studio degli alunni adottati*. Alla luce dell'importanza che ricopre l'istituto dell'adozione nel nostro Stato quale strumento per contribuire alla crescita culturale e sociale del Paese (dati alla mano, negli anni 2010-2013 risultano presenti nella scuola circa 14.000 bambini in adozione internazionale e oltre 4000 in adozione nazionale) mettono in rilievo che la presenza nelle scuole italiane di bambini e bambine adottati è diventata una realtà non più sottovalutabile e che, pertanto, occorre prestare più attenzione al loro inserimento nella scuola in vista della loro integrazione (molti arrivano in Italia intorno ai sei anni). Se da un lato è evidente che i bambini adottati incontrano spesso maggiori difficoltà a scuola rispetto ai loro compagni non adottati, occorre d'altro canto considerare che alla condizione adottiva “non corrisponde un'uniformità di situazioni e quindi di bisogni” e che tali bambini possono passare da una situazione personale di alta problematicità a un'altra di buon adattamento. Posto, infatti, che l'adozione non deve mai essere considerata una criticità in sé è comunque importante non perdere di vista la realtà e, anzi, avere ben presenti i fattori di rischio legati all'adozione perché solo così il nostro Stato potrà essere davvero pronto ad accogliere nel miglior modo possibile (almeno come aspettativa) questi alunni fin dalle prime fasi di ingresso in classe.

Evidente è l'attenzione rivolta ai delicati e molteplici aspetti che riguardano i bambini adottati all'estero dove si spiega la generale difficoltà dei bambini a inserirsi nel nuovo contesto familiare e sociale dovuta all'interruzione della vita nei loro Paesi per venire trasferiti in altri diversissimi dai loro (basti pensare alla lingua, al clima, all'alimentazione) e dove spesso sono, tra l'altro, pochissime le informazioni sulla loro vita e sulla loro salute (come scarse e frammentate sono quelle che riguardano la separazione dai genitori e dai fratelli, la provenienza da istituti, i maltrattamenti subiti, i fallimenti con le famiglie che li hanno accolti, senza contare poi che spesso “nelle cartelle cliniche appaiono i sintomi piuttosto che le diagnosi” e che “i diversi Paesi hanno standard valutativi differenti”).

Tra le valutazioni riguardanti le più comuni “aree critiche” il documento elenca e approfondisce i diversi ambiti che emergono come maggiormente problematici (pur avvertendo che se in linea generale sono state indicate certe aree come critiche non per forza le stesse devono essere problematiche per tutti i bambini)⁷⁰. Il documento è ricco di informazioni che chiariscono – fornendo anche le fonti normative e amministrative – le difficoltà in cui si trovano le persone che adottano sia nazionalmente che internazionalmente i bambini e i ragazzi e anche gli altri due capitoli riportano questioni di grande interesse e utilità. Tra i vari aspetti e argomenti toccati occorre ricordare la formazione degli insegnanti degli operatori e in generale di tutto il personale scolastico sulle tematiche adottive quale aspetto imprescindibile per garantire il successo formativo dei bambini; infatti l'inserimento nella scuola dell'alunno adottato necessita di un'attenzione particolare ed esperta nei loro confronti e in quelli delle loro famiglie.

Nell'ambito del **IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva – 2016-2017 approvato con DPR del 31 agosto 2016 le principali azioni previste sono:** l'azione 7.1. “Rafforzamento dell'accessibilità della formazione (e del sostegno da parte dei servizi socio assistenziali e sanitari previsti dalla normativa vigente) per le coppie/famiglie adottive prima durante e dopo l'adozione, con particolare attenzione all'adozione di

⁷⁰ Altri punti su cui il documento chiede di prestare particolare attenzione sono il periodo della “preadolescenza” dei minorenni adottati e quello della “lingua italiana come L2”. In quest'ultimo emerge che la difficoltà maggiore dei ragazzi adottati sta non tanto nell'imparare a “leggere”, quanto nel comprendere il testo letto o nell'espone i contenuti appresi tanto che, anche proseguendo il corso di studi, essi possono incontrare maggiori problemi nel comprendere e usare i linguaggi specifici delle discipline e nel capire concetti che diventano ancora più astratti. Tra l'altro le linee guida ricordano che le strutture linguistiche dei Paesi di provenienza sono spesso talmente diverse da presentare fonemi addirittura inesistenti nella lingua italiana e viceversa. Un punto particolarmente interessante riguarda la “modalità” di apprendimento della lingua italiana per i bambini e i ragazzi adottati per la differenza che c'è con i bambini immigrati: per questi ultimi infatti imparare l'italiano significa aggiungere una lingua alla propria mentre per i bambini adottati la nuova lingua sostituisce del tutto la precedente il che può portare a maggiori difficoltà e alla sensazione di sentirsi “privi di vocaboli per esprimersi”.

minorenni con disabilità o ultradodocenni, e all'accompagnamento durante la fase adolescenziale, prevedendone l'inclusione come uno dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (o sociosanitarie integrate); l'azione 7.2. "Promozione delle esperienze di auto mutuo aiuto tra famiglie adottive (es. gruppi e percorsi di accompagnamento) che favoriscano la creazione di una rete di confronto tra pari, valorizzando l'associazionismo di tipo familiare come generatore di innovazione e buone prassi di reciprocità tra pari"; l'azione 4.7.3. "Sostegno all'applicazione delle linee guida MIUR per Favorire il diritto allo studio degli alunni adottati" e valorizzazione dei Protocolli di intesa adottati a livello locale tra servizi pubblici, scuola e terzo settore per l'iscrizione, l'inserimento e l'inclusione dei bambini adottati".

Infine si ricordano tre decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri adottati nel periodo di riferimento: il **D.P.C.M. 4 agosto 2011** concernente la *Concessione del rimborso delle spese sostenute per l'adozione ai genitori adottivi, residenti nel territorio nazionale e con reddito complessivo fino a 70.000,00 euro*; il **D.P.C.M. 3 febbraio 2012**, sulla *Proroga del termine di presentazione delle domande di rimborso delle spese sostenute per l'adozione internazionale previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 agosto 2011* e il **D.P.C.M. 13 marzo 2015**, *Criteri per la designazione dei rappresentanti delle Associazioni familiari a carattere nazionale, nominati componenti della Commissione per le adozioni internazionali*.

Anche la **giurisprudenza** si è espressa negli anni di riferimento stabilendo nuovi orientamenti sul tema della conoscenza delle proprie origini da parte del figlio adottivo.⁷¹

Per effetto della sentenza della **Corte costituzionale n. 278 del 22 novembre 2013** con cui ha dichiarato illegittimo l'art 28 comma 7 della legge 184/1983 nella parte in cui tale articolo non prevede, attraverso un procedimento stabilito per legge che assicuri la massima riservatezza, la possibilità per il giudice di interpellare la madre, che abbia dichiarato di non voler essere nominata quando il figlio adottato chiede di avere informazioni sulle proprie origini - il diritto del figlio alla conoscenza delle origini è prevalso sul diritto della madre all'anonimato secondo quanto precedentemente stabilito dalla Corte Europea per i diritti dell'uomo. Il giudice potrà chiedere alla madre se intende revocare il consenso alla luce della richiesta del figlio di conoscere le sue origini e ad accedere alla propria storia personale.

Sulla scorta della sentenza 278 le **Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione**, con la **sentenza del 25 gennaio 2017 n. 1946** ne hanno confermato l'orientamento stabilendo - ancorché il legislatore non abbia ancora introdotto la disciplina procedimentale attuativa - che sussiste la possibilità per il giudice su richiesta del figlio che voglia conoscere le proprie origini e la propria storia parentale, di interpellare la madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione, in modo da assicurare la massima riservatezza e il massimo rispetto della dignità della donna, fermo restando che il diritto del figlio trova un limite insuperabile allorché la dichiarazione iniziale per l'anonimato non sia rimossa in seguito all'interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità.

⁷¹ Sul punto cfr. la Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1909 (2012) dove tra le principali questioni affrontate emerge la richiesta agli Stati di migliorare la possibilità che le origini e l'identità personale dei bambini siano pienamente documentati in tutto il processo di adozione e anche oltre, e che i bambini abbiano la possibilità di accedere a tutte le informazioni che li riguardano non più tardi del diciottesimo anno di età.

Normativa regionale sul tema dell'adozione

Regione Basilicata

LR 20 marzo 2015, n. 13, Istituzione del servizio regionale per garantire il sostegno alle adozioni e agli affidamenti familiari (SAAF).

Regione Campania

LR 10 maggio 2012, n. 9, Modifiche all'articolo 31 della legge regionale 30 gennaio 2008, n. 1, recante obiettivi del Centro regionale per le adozioni internazionali.

D.G.R 21 ottobre 2014, n. 475, Centro Regionale per le Adozioni Internazionali. Adempimenti.

D.G.R 28 febbraio 2014, n. 58, Centro regionale per le adozioni internazionali. Provvedimenti.

D.G.R 27 maggio 2013, n. 134, Piano sociale regionale 2013-2015, approvazione ai sensi dell'articolo 20 della legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11.

Regione Friuli Venezia Giulia

Del. 2 agosto 2012, n. 1400, Regolamento di modifica al regolamento per la concessione degli assegni una tantum correlati alle nascite e alle adozioni di minori avvenute a partire dall' 1.1.2007 di cui al comma 3 dell'art 8 bis della Lr 11/2006 (interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità), emanato con dpreg 149/2009. approvazione definitiva.

D.P.Reg. 10 agosto 2012, n. 0162/Pres, Regolamento di modifica al regolamento per la concessione degli assegni una tantum correlati alle nascite e alle adozioni di minori avvenute a partire dal 1° gennaio 2007 di cui al comma 3 dell'articolo 8-bis della legge regionale 7 luglio 2006, n. 11 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità), emanato con D.P.Reg. 4 giugno 2009, n. 0149/Pres.

Del. 25 luglio 2012, n.1310, Regolamento per la determinazione dei criteri di riparto, della misura, delle modalità e dei criteri per la concessione dei benefici da destinare al sostegno delle famiglie per adozioni e affidamento familiare di cui all'art 13, comma 3, lett b) e comma 4, lett b) e c) della LR 11/2006 (interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità). approvazione definitiva.

D.P.Reg. 7 settembre 2012, n. 181/Pres, Regolamento per la determinazione dei criteri di riparto, della misura, delle modalità e dei criteri per la concessione dei benefici da destinare al sostegno delle famiglie per adozioni e affidamento familiare di cui all'articolo 13, comma 3, lettera b) e comma 4, lettere b) e c) della legge regionale 7 luglio 2006, n. 11 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità).

Del. 30 gennaio 2013, n. 107, Lr 11/2006, art 8 bis, Determinazione degli importi degli assegni una tantum correlati alle nascite e alle adozioni per il periodo dal 1.1.2013 fino al 31.12.2013 ai sensi dell'art 6 del regolamento emanato con dpreg 149/2009 e successive modifiche ed integrazioni.

Regione Lazio

D.G.R. 6 luglio 2012, n. 336, L. 184/1983 e ss.mm.ii., Approvazione schema di convenzione con il servizio pubblico ARAI-Regione Piemonte per lo svolgimento delle attività per la tutela dei minori e le adozioni internazionali.

Regione Liguria

D.G.R. 28 settembre 2012, n. 1148, Approvazione schema di convenzione tra la Regione Liguria e l'Agenzia per le Adozioni Internazionali (ARAI) della Regione Piemonte - Impegno di euro 100.000

D.G.R. 21 febbraio 2014, n. 197, Rinnovo convenzione con l'Agenzia Regionale per le Adozioni Internazionali della Regione Piemonte (ARAI) per il supporto alle coppie liguri nel periodo adottivo.

D.G.R. 27 marzo 2015, n. 520, Rinnovo convenzione con l'Agenzia Regionale per le Adozioni Internazionali della Regione Piemonte (ARAI) per il supporto alle coppie liguri nel periodo adottivo- Impegno di euro 50.000,000.

D.G.R. 27 marzo 2015, n. 535, Delibera Quadro - Sistema socioeducativo di promozione, prevenzione e tutela per bambini e adolescenti.

Regione Piemonte

Decr. dir. 4 ottobre 2012, n. 87, Approvazione schema di convenzione tra la Regione Liguria - Dipartimento Salute e Servizi Sociali - Servizio Famiglia, Minori, Giovani, Pari opportunità e Servizio Civile e l'ARAI - Regione Piemonte per lo svolgimento delle attività per la tutela dei minori e le adozioni internazionali.

D.G.R. 16 aprile 2012, n. 22-3694, Approvazione schema di convenzione tra la Regione Piemonte, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, il Tribunale per i Minorenni per il Piemonte e la Valle d'Aosta e i Consorzi dei Servizi socio-assistenziali per le attività di raccordo e collegamento nei settori delle adozioni, degli affidamenti familiari e degli inserimenti di minori in comunità. Spesa di euro 80.000,00.

D.G.R. 28 novembre 2012, n. 27-4956, L.4 maggio 1983 n.184 e LR 1/2004, Indicazioni operative per i servizi sociali e sanitari sulla fase di passaggio del minore dalla famiglia affidataria alla famiglia adottiva.

Det. dir. 8 marzo 2013, n. 33, LR 30/2001, Trasferimento risorse all'Agenzia Regionale per le Adozioni Internazionali. Impegno di spesa di euro 200.000,00 (cap. 169039/2013).

D.G.R. 6 maggio 2013, n. 11-5748, Rinnovo convenzione con la Procura presso il Tribunale per i Minorenni, il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta, il Consorzio Intercomunale per la gestione dei servizi sociali di Pinerolo per la realizzazione di attività di raccordo nel settore adozioni, affidamenti ed inserimenti in comunità.

D.G.R. 24 febbraio 2014, n. 27-7141, LR n. 30/2001. Approvazione del Piano di Attività e di Spesa - Anno 2014 dell'Agenzia Regionale per le Adozioni Internazionali-Regione Piemonte. Spesa di euro 800.000,00 (cap. 169039/2014).

D.G.R. 31 marzo 2014, n. 23-7327, Rinnovo convenzione con il Tribunale per i Minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta ed i Soggetti Gestori delle funzioni socio-assistenziali per le attività di raccordo e collegamento con i servizi territoriali nell'area delle adozioni e degli affidamenti familiari.

Regione Puglia

D.G.R. 11 aprile 2013, n. 722, Approvazione Linee Guida Regionali sulle Adozioni Nazionali ed Internazionali.

Regione Sardegna

Del. 31 luglio 2012, n. 33/36, Finanziamento Progetti integrati Comuni – Aziende Sanitarie Locali per il sostegno alle responsabilità di cura e di carattere educativo delle persone e alle famiglie. Euro 1.500.000 UPB S 05.03.009, Cap. SC05.0743 del Bilancio regionale 2012.

Regione Sicilia

Decr. 15 ottobre 2014, n. 2175, Istituzione Commissione per l'adozione e l'affidamento familiare.

Regione Toscana

D.G.R. 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

Decr. dir. 26 marzo 2012, n. 1165, Delibera Giunta Regionale 1198/2011: accordo di collaborazione in materia di adozione; prima attuazione, approvazione documento *"Attività per la preparazione delle coppie aspiranti all'adozione e collaborazione tra Centri adozione ed Enti Autorizzati all'adozione internazionale"*.

D.G.R. 26 novembre 2012, n. 1016, Deliberazioni di Giunta regionale 128/2002, 1169/2010, 1198/2011: sostegno all'attività dei Centri di Area Vasta per l'adozione nazionale ed internazionale. Annualità 2012.

Decr. dir. 28 dicembre 2012, n. 6494, Deliberazioni di Giunta regionale 30/2009 e 393/2012: concessione di contributi regionali per progetti annualità 2012. Ambito sociale. Impegni di spesa.

Decr. dir. 10 maggio 2012, n. 2113, Legge Regionale n. 70/2009 "Interventi di sostegno alle coppie impegnate in adozioni internazionali". Bando per l'assegnazione dei contributi regionali; prima Edizione - annualità 2012. Approvazione.

Del. 17 settembre 2012, n. 815, Protocollo d'intesa tra Regione Toscana e il Tribunale per i minorenni di Firenze per la collaborazione ai fini della tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti e per lo sviluppo del sistema informativo regionale sui minori.

Del. 28 dicembre 2012, n. 1257, Legge regionale 70/2009, "Interventi di sostegno alle coppie impegnate in adozioni internazionali". Risorse destinate all'attuazione della terza annualità. Prenotazione a favore dei Comuni capofila di area vasta in materia di adozione.

Acc. 20 novembre 2012, Accordo di collaborazione tra la Regione Toscana ed il Tribunale per i minorenni di Firenze per la collaborazione ai fini della tutela dei diritti dei bambini e degli adolescenti e per lo sviluppo del sistema informativo regionale sui minori.

Dec. 25 novembre 2013, n. 10, Relazione al Consiglio regionale ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 70 del 19/11/2009 (Interventi di sostegno alle coppie impegnate in adozioni internazionali).

D.G.R. 25 novembre 2013, n. 1004, PISR 2007-2010 - Seconda attuazione per l'anno 2013 del PISR 2007-2010 - Prenotazione risorse.

LR 2 agosto 2013, n. 45, Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale.

D.G.R. 26 agosto 2013, n. 702, Indicazioni metodologiche per lo studio di coppia finalizzato alla valutazione ed all'accompagnamento per l'idoneità nell'ambito del procedimento di adozione nazionale ed internazionale. Approvazione.

Decr. dir. 14 dicembre 2013, n. 6094, Deliberazioni di Giunta regionale 30/2009 e 393/2012 concessione di contributi regionali per progetti annualità 2012 di cui all'allegato B del decreto 6494/2012 e correzione errori materiali.

Decr. dir. 20 settembre 2013, n. 3875, LR 45/2013. Approvazione modulistica per l'inoltro delle istanze.

Decr. dir. 30 gennaio 2014, n. 263, Legge regionale 45/2013. Approvazione modulistica per l'inoltro delle istanze.

Decr. dir. 23 ottobre 2013, n. 4379, LR 45/2013. Approvazione modulistica in sostituzione della modulistica approvata con Decreto dirigenziale n. 3875/2013.

Decr. dir. 12 aprile 2013, n. 1525, Legge Regionale n. 70/2009 "Interventi di sostegno alle coppie impegnate in adozioni internazionali". Bando per l'assegnazione dei contributi regionali; prima Edizione: approvazione delle graduatorie e liquidazione delle risorse ai Comuni di Firenze, Prato, Pisa e Siena, quali Comuni capofila dei centri di adozione di area vasta, ai sensi dell'accordo di programma per l'applicazione delle leggi in materia di adozione (delibera GR 1218/2001).

Decr. dir. 25 luglio 2014, n. 3275, Deliberazione di Giunta regionale n. 1004 del 25 novembre 2013: programmazione attività dei Centri Adozione di Area Vasta presso i Comuni di Firenze, Siena, Pisa e Prato. Impegno di spesa.

Del. 10 novembre 2014, n. 996, Sviluppo del percorso di accoglienza e di inserimento scolastico dedicato ai bambini ed ai ragazzi adottati. Schema di Protocollo d'Intesa tra la Regione Toscana e l'Ufficio scolastico regionale per la Toscana di Firenze. Approvazione

Del. GR 3 novembre 2014, n. 960, PISR 2007-2010 - Attuazione per il 2014 - Prenotazione e assegnazione risorse alle Zone Distretto

Decr. dir. 6 maggio 2015, n. 2342, D.G.R. n. 960 del 3 novembre 2014 "PISR 2007-2010 – Attuazione per l'anno 2014 – prenotazione e assegnazione risorse alle zone distretto" Il Impegno alle zone distretto.

Provincia autonoma di Trento

D.G.P. 20 gennaio 2012, n. 62, Approvazione dello schema di disciplinare tra Provincia e Comunità per l'affidamento di compiti e funzioni in materia di adozione.

Regione Valle d'Aosta

D.G.R. 20 luglio 2012, n. 1494, Reiezione del progetto di auto-organizzazione familiare presentato dalla Associazione Genitori Adottivi Per Esempio (AGAPE), ai sensi della deliberazione della giunta regionale n°1878 del 13 luglio 2007.

Regione Veneto

D.G.R. 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.

D.G.R. 3 luglio 2012, n. 1302, Interventi regionali in materia di adozione nazionale ed internazionale - sistema "Veneto Adozioni" (L. 476/98).

D.G.R. 28 giugno 2013, n. 1098, Progetti Territoriali Veneto Adozioni (P.T.V.A). Interventi regionali in materia di adozione nazionale ed internazionale. Sistema Veneto Adozioni (L. 476/98).

D.G.R. 29 dicembre 2014, n. 2676, Progetti Territoriali Veneto Adozioni (P.T.V.A). Prosecuzione progettualità di cui alla D.G.R. 1098/2013. Interventi regionali in materia di adozione nazionale ed internazionale. Sistema Veneto Adozioni (L. 476/98).

D.G.R. 23 dicembre 2015, n. 2014, Sistema Veneto Adozioni. Interventi regionali in materia di adozione nazionale ed internazionale. (L. 476/98).

Capitolo 4 - Temi emergenti

1. I percorsi di autonomia in uscita dall'accoglienza: problemi irrisolti, buone pratiche e sfide aperte

Tanti ragazzi – in affidamento familiare o in comunità – escono dopo moltissimi anni trascorsi nell'accoglienza. Alcuni (pochi) rientrano, a volte bruscamente, nel contesto familiare di origine, altri devono costruirsi un futuro in autonomia in un tempo limitato e ancora molto giovani.

Alcuni di loro ce la fanno. Altri arrancano e faticano a trovare serenità e benessere. Altri ancora sono troppo fragili e faticano a trovare un equilibrio e un senso alla propria storia, al proprio presente e soprattutto al proprio futuro. Uscire dal circuito assistenziale dovrebbe essere un processo simile a quello di un giovane qualunque che diventa un adulto. Il compimento del 18° anno è il momento in cui decade l'obbligo da parte dei Servizi Sociali di sostenere i percorsi di protezione nei loro confronti, col conseguente rischio di esclusione sociale, povertà, devianza. L'aspetto più drammatico deriva dall'assenza di soluzioni abitative sostitutive della comunità e della casa famiglia e dalla crescente carenza di risorse per l'avvio al lavoro di questi giovani. I dati della disoccupazione giovanile, se per i giovani con una famiglia alle spalle e un "tetto", destano enormi preoccupazioni, per coloro che sono senza famiglia causano gravi ripercussioni per il loro presente e per il loro futuro, già in parte compromesso dai vissuti traumatici e turbolenti della minore età. È inoltre assente la certezza di una formazione opportuna e finalizzabile, in particolare per quanto riguarda gli studi universitari.

I giovani che sperimentano un tale percorso sostenuti e accompagnati adeguatamente, sono quelli che con maggiore probabilità si realizzano nella loro vita professionale e personale e che superano alcuni degli esiti negativi derivanti dalle difficoltà, dagli abusi o dalle trascuratezze vissuti in famiglia (Stein, 2012). Uno dei problemi più grandi nel mondo dell'accoglienza nel nostro Paese è proprio questo: l'improvvisa conclusione senza aver offerto ai ragazzi ciò di cui hanno bisogno per potercela fare da soli. Sono troppo giovani, ancora troppo vulnerabili. Non si può pensare che il rientro in famiglia sia un esito desiderato e allo stesso tempo adeguato alla loro situazione. Spesso in famiglia le cose non sono migliorate, anzi frequentemente sono addirittura peggiorate, con una cronicizzazione delle problematiche. Allo stesso modo non possiamo pensare che l'alternativa sia un'autonomia repentina e forzata. Occorre del tempo. Occorrono passaggi gradualisti. Nemmeno la continuità del percorso in comunità o casa famiglia, a volte, va bene. Perché serve qualcosa che gradualmente offra piccoli spazi di sperimentazione di autonomia, con affianco qualcuno che osserva, sostiene, incoraggia e ascolta. Aiutare questi neomaggiorenni a trovare e mantenere un alloggio e un lavoro può essere essenziale per la loro salute e benessere psicologici e per il raggiungimento della loro autonomia. Anche le reti di famiglie, così come i parenti e gli amici, possono dare un contributo, laddove tali relazioni possono poggiare su esperienze positive precedenti. Nel complesso, e nel corso del tempo, una combinazione virtuosa di reti di aiuto formali e informali può aiutarli ad andare avanti con successo.

Non esistono nel nostro Paese, a livello nazionale, forme di tutela sociale per loro, se non il prosieguo amministrativo (decreto risalente al 1934)¹ che, per concessione del tribunale dei minori, consente un prolungamento di qualche anno del periodo di permanenza nella comunità o in affido per chi non abbia ancora raggiunto un sufficiente grado di autonomia, ma i magistrati adottano sempre meno questo tipo di provvedimento.

La Corte di cassazione nel 2012 ha emesso tre sentenze², pronunciandosi in merito all'obbligo di un genitore di mantenere, istruire, educare e assistere moralmente i figli, confermando che tale

¹ Art. 25 del RD n. 1404/1934, "Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni".

² Corte di cassazione, sentenze n. 1773 dell'8 febbraio 2012, n. 2171 del 15 febbraio 2012 e n. 5174 del 30 marzo 2012, in riferimento all'art. 147 del c. c.

obbligo sussiste anche se il figlio ha superato la maggiore età ma non ha raggiunto una situazione di indipendenza economica per motivi a lui non imputabili. Nel momento in cui lo Stato (o chi per esso) decide di allontanare un minorenni dalla propria famiglia e accompagnarlo fino alla maggiore età (o poco dopo) e poi, in seguito, non occuparsi di verificarne nel tempo la raggiunta totale autonomia (economica e abitativa), pone una questione che non può essere lasciata irrisolta.

Se lo Stato ha preso in carico un ragazzo allontanandolo dal contesto familiare dovrebbe preoccuparsi di sostenerlo fino alla raggiunta autonomia personale nel momento in cui si evidenzia l'impossibilità o inopportunità di un rientro nella famiglia.

Tante e troppo taciute sono le storie personali tragiche, complicate, difficili dei ragazzi affidati ai servizi, che crescono in comunità o in affido, creano i loro legami affettivi – con adulti e con coetanei - e che vivono l'attesa della maggiore età, non come l'inizio di qualcosa di nuovo e bello, come accade per la maggior parte dei loro coetanei che vivono in famiglia, ma come una fine. La fine del periodo di accoglienza. Tranne qualche eccezionale e breve prolungamento, infatti questi ragazzi, compiuti i 18 anni o poco dopo, rimangono sprovvisti del sostegno necessario. Catapultati all'improvviso nell'Italia peggiore, quella della disoccupazione e degli affitti proibitivi, con il rischio reale di delinquere per sopravvivere. Nell'ultimo rapporto del Ministero³ sugli affidamenti familiari e i collocamenti in comunità di minorenni, i dati indicavano, al 31 dicembre 2012, in 28449 i minorenni fuori dalla famiglia di origine. Di questi 14255 accolti in comunità residenziale e 14194 in affido familiare. La rilevazione evidenziava la presenza in comunità soprattutto di adolescenti della fascia di età 15/17 anni, pari al 44% (6272 ragazzi). La stessa fascia d'età ha una percentuale di presenza pari al 24% nelle accoglienze familiari (3406 unità). Pertanto i giovani in uscita dall'accoglienza intorno alla maggiore età possono essere quantificati in circa 1/3 del totale dei 15/17enni, ovvero circa 3200 giovani l'anno. Un numero considerevole se pensiamo che la somma dei ragazzi usciti negli ultimi 10 anni potrebbe aggirarsi intorno ai trentamila, molti dei quali hanno sperimentato un periodo di post-accoglienza faticoso e senza un sostegno sufficiente. Una situazione inaccettabile, che alimenta il circolo vizioso della marginalizzazione e vanifica gli effetti dell'investimento che lo Stato sostiene per promuovere la crescita individuale di ciascun bambino e adolescente senza o fuori famiglia.

Da alcune ricerche in ambito internazionale (Pandolfi 2016) emerge che l'Italia rientra tra quei Paesi in cui, a livello nazionale, sono assenti misure legislative *ad hoc* e dove spesso, sono carenti anche gli interventi di supporto messi in campo dagli enti locali, discrezionali a seconda della realtà locale.

Cosa occorre fare

È importante e cruciale garantire una “genitorialità sociale” a questi ragazzi, anche per un periodo successivo al compimento della maggiore età, sufficiente per offrire loro tutto il supporto necessario per divenire realmente autonomi e capaci di svolgere una cittadinanza responsabile e attiva. Tale deve essere pertanto il riferimento al quale il sistema dei servizi deve orientarsi fin dalla minore età, fin dal momento dell'allontanamento. Un dopo che non inizia a 18 anni ma che si situa lungo un *continuum*, delineato all'interno del *progetto quadro*.

Per i ragazzi e le ragazze prossimi alla conclusione del loro percorso è fondamentale offrire l'idea che un futuro dignitoso è possibile e che il nuovo cammino, se pur ricco di insidie, può essere colto nel suo essere un passaggio verso una trasformazione in chiave positiva della propria condizione di svantaggio. Per farlo è necessario creare le condizioni a diversi livelli, in cui ogni componente della rete e ogni aspetto influente sui processi in campo, possano essere facilitati in funzione dell'obiettivo.

Le reti di prossimità e sostegno

Aiutare i neomaggiorenni a trovare e mantenere un alloggio e un lavoro può essere essenziale per la loro salute e benessere psicologici e per il raggiungimento della loro autonomia. Anche le reti di famiglie, così come i parenti e gli amici, possono dare un contributo, laddove tali relazioni possono

³ *Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31.12.2012. Rapporto finale* in “Quaderni della ricerca sociale”, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, n. 31/2015.

poggiare su esperienze positive precedenti. Nel complesso, e nel corso del tempo, una combinazione virtuosa di reti di aiuto formali e informali può aiutarli concretamente. Il ruolo dei servizi, delle reti formali e informali, degli amici, delle associazioni dedicate è molto importante. I giovani che sperimentano un tale percorso sostenuti e accompagnati adeguatamente, sono quelli che con maggiore probabilità si realizzano nella loro vita professionale e personale. Ricevendo un intervento di buona qualità, una buona preparazione e un sostegno nel loro percorso verso l'adulthood, sono in grado di acquisire maggiore indipendenza. Questo, non attraverso l'isolamento o il distacco emotivo difensivo, ma «voltando pagina» con successo e raggiungendo un'identità compiuta ed equilibrata, in cui la rete svolge quel necessario ruolo di "genitorialità sociale", che va poi progressivamente e necessariamente dissolvendosi con l'accrescere dell'indipendenza e dell'emancipazione personali del giovane.

Gli appartamenti di semi-autonomia

La necessità di creare spazi e progettualità per favorire dei percorsi di semi-autonomia per i ragazzi e le ragazze in uscita dai percorsi di tutela è frutto di riflessioni e consapevolezze acquisite da un paio di decenni e ciò ha permesso in questi anni di realizzare servizi di accoglienza a "bassa soglia" in contesti residenziali quali gruppi appartamento, residenze per l'autonomia, appartamenti di sgancio, ecc. A volte, in particolare nei casi in cui si opta per un prosieguo amministrativo, la scelta rimane quella di una permanenza nella comunità, nel contesto protetto.

Riassistenti nelle famiglie d'origine nella fase di transizione all'età adulta

Capita molto spesso che gli interventi siano mirati al minorenni senza pensare adeguatamente alla famiglia di origine. In alcuni casi è necessario che l'allontanamento sia senza possibilità di ritorno ma il più delle volte dovrebbe trattarsi di brevi, medi o lunghi periodi necessari a ristabilire condizioni positive per il rientro in famiglia. In questo periodo talvolta l'unico percorso è invece solo col minorenni che poi, a causa di un mancato lavoro di recupero genitoriale, dovrà rientrare in famiglie rimaste identiche, se non peggiorate. In questo modo si allungano i tempi e si vanificano i risultati.

In una prospettiva promettente di futuro e in funzione di una transizione all'età adulta supportata dalle necessarie attenzioni, l'intervento di tutela fuori dalla famiglia d'origine dovrebbe essere affiancato da un percorso di sostegno alla famiglia d'origine (qualora possibile) affinché il progetto di rientro del giovane possa avvenire all'interno di un contesto reso migliore e soprattutto "preparato" a riaccogliere il figlio. Un rientro che possa rappresentare per il giovane non l'unica soluzione possibile, ma una scelta fatta alla luce dei cambiamenti e delle evoluzioni positive, proprie e della famiglia. Tutto ciò significa "preparare" al futuro, sostenere adeguati processi di rielaborazione e di consapevolezza di sé, facilitare l'evolversi della persona verso un'identità integrata e con un appropriato orientamento all'emancipazione personale e alla cura di sé. Significa lavorare con le famiglie, significa coinvolgerle nel percorso del figlio e coinvolgere lui nel percorso dei genitori. Significa integrare le istanze e appianare le difficoltà. Vuol dire, nella sostanza, garantire adeguati interventi di transizione: all'età adulta e al rientro in famiglia, ricercando e facilitando quel giusto equilibrio tra bisogno di autonomia e necessità di riprendere un cammino nelle proprie origini, a partire da dove lo si era lasciato.

Occorre, più in generale – e in estrema sintesi – facilitare alcuni accorgimenti fondamentali:

- l'accompagnamento all'autonomia inizia fin dalla prima fase di accoglienza e pertanto occorre formare gli operatori a tal riguardo;
- la promozione, lo sviluppo e il consolidamento di reti sociali positive attente ai bisogni di giovani adulti che non vivono in famiglia può avere un ruolo strategico in funzione dell'accompagnamento all'autonomia di questi ragazzi/e;
- accanto al lavoro fatto con il minorenni durante il periodo di accoglienza è fondamentale (laddove possibile) sostenere le famiglie e facilitare la costruzione di percorsi gradualmente di riavvicinamento costruttivo.

A tal fine, è necessario pertanto, disporre interventi legislativi a livello centrale e locale in grado di far fronte alle carenze del sistema di accoglienza nella fase di transizione all'età adulta.

Cosa è stato fatto: buone pratiche e processi in divenire

Nel nostro Paese, l'attenzione culturale e socialmente orientata a favore di questo target specifico rappresenta una "conquista" ottenuta solo in questi ultimi anni, grazie innanzitutto a un movimento dal basso, alla mobilitazione delle associazioni e organizzazioni accoglienti, del mondo accademico e dei ragazzi stessi, ex ospiti di tali percorsi. In *primis* abbiamo potuto osservare l'emergere progressivo di pubblicazioni e iniziative pubbliche sul tema, a partire dal volume di Silvio Premoli del 2009⁴, per passare al volume di Bastianoni e Zullo del 2012⁵, fino ad arrivare all'ultima pubblicazione di Pandolfi⁶. Importante anche l'iniziativa dell'Università di Ferrara che ha promosso e diretto nel 2011 il primo convegno nazionale sul tema⁷. Nello stesso periodo (2010), alcuni professionisti del settore con esperienza diretta di vita in accoglienza durante la minore età, hanno ideato e fondato l'Associazione Agevolando, prima nel suo genere in Italia, e dedicata a valorizzare e sostenere giovani ospiti ed ex-ospiti di comunità per minori e/o di famiglie affidatarie nel loro percorso verso l'autonomia, anche attraverso la promozione della loro partecipazione individuale e sociale⁸.

Nel frattempo, in ambito internazionale, le Linee Guida Onu sull'accoglienza eterofamiliare del 2009⁹ affrontavano anche il tema della preparazione e del sostegno per il "dopo" affermando che *"gli Stati parte nell'attuazione della Convenzione si devono impegnare nel favorire una rilevanza politica chiara e condivisa sulle procedure relative alla conclusione del percorso di accoglienza al fine di creare le condizioni affinché il minore venga preparato sistematicamente alla vita futura e alla partecipazione nella comunità locale"*.

La Convenzione raccomanda inoltre di:

- incoraggiare i ragazzi a essere protagonisti attivi della pianificazione della loro vita;
- programmare il periodo post-accoglienza il prima possibile, e in ogni caso, molto tempo prima che il minore lasci la struttura;
- garantire un adeguato sostegno finanziario legato al lavoro, allo studio, all'accesso ai servizi, alle cure mediche per tutti quei giovani che lasciano l'accoglienza.

Si tratta pertanto di Linee Guida che interrogano le politiche nazionali e lo fanno con domande chiare: "le politiche prevedono il bisogno di una programmazione pianificata del momento dell'uscita sviluppata sulla base della consultazione del giovane stesso? Obbligano le organizzazioni e i servizi che si occupano di accoglienza a garantire ai ragazzi in uscita la possibilità di usufruire di orientamento professionale e di altre opportunità in linea con le loro ispirazioni per un futuro indipendente? Garantiscono la presenza di risorse specifiche? Sostengono il bisogno di ambienti di accoglienza che utilizzino una politica a "porte aperte", che permetta ad esempio a chi è andato via di ritornare per mantenere il contatto con chi ha fornito loro accoglienza come forma di sostegno ulteriore?"

Il nostro Paese come sta rispondendo a queste domande?

⁴ Premoli S. (a cura di) (2009), *Verso l'autonomia. Percorsi di sostegno all'integrazione sociale di giovani*, Milano, Franco Angeli.

⁵ Bastianoni P., Zullo F. (a cura di) (2012), *Neomaggiorenni e autonomia personale. Resilienza ed emancipazione*, Roma, Carocci.

⁶ Pandolfi L. (2015), *Costruire resilienza. Analisi e indicazioni per l'accompagnamento educativo in uscita dalle comunità per minori*, Guerini Scientifica, Milano.

⁷ *Neomaggiorenni e autonomia personale: fattori di resilienza e percorsi di emancipazione*, Convegno Internazionale, Ferrara, 1 Aprile 2011.

⁸ Si veda il sito www.agevolando.org

⁹ Nel 2009 il Comitato sui diritti dell'infanzia, ha elaborato, su mandato dell'ONU, le *Linee Guida sull'Accoglienza Eterofamiliare*, un documento pensato per orientare e incoraggiare i governi ad ottimizzare l'attuazione della Convenzione del 1989. Cfr. *Linee Guida sull'Accoglienza Eterofamiliare. Un progetto delle Nazioni Unite*, 2009, reperibili nel sito: http://www.minori.it/files/ONU_Linee_guida_accoglienza_minori_2009.pdf.

Tranne qualche provvedimento di livello locale – prima fra tutte la Legge Regionale sarda dei Progetti di Inclusione sociale¹⁰ – non esiste nessuna attenzione legislativa in grado di garantire la certezza di un supporto nei diversi aspetti quali le forme di sostegno economico per le spese scolastiche, universitarie e mediche, facilitazioni dedicate per la casa o percorsi facilitanti per il lavoro. Ma il fermento culturale e le attenzioni sociali di questi ultimi anni hanno quantomeno permesso di sedimentare l'intenzione della politica nazionale di proporre soluzioni normative possibili: è del Marzo 2013 il primo Disegno di Legge che rechi disposizioni a favore dei giovani in uscita da comunità per minorenni e affidamento familiare¹¹. Negli articoli 6, 7 e 8 dispone misure per garantire progetti di accompagnamento all'autonomia per tutti i giovani con età compresa tra i 16 e i 25 anni ospiti o ex-ospiti di comunità, case famiglia e famiglie affidatarie, stabilendo un fondo dedicato all'inserimento nel mondo del lavoro e incentivi per le aziende che assumano ragazzi con tali caratteristiche. Un mese dopo, è stata depositata alla Camera una Proposta di Legge recante le stesse disposizioni¹².

È invece datata 30 Giugno 2014 la Proposta di Legge n. 2500 “*Misure per il sostegno dei giovani provenienti da famiglie affidatarie e da comunità di tipo familiare*”¹³, in cui il legislatore si occupa di definire interventi risolutivi in tutti gli ambiti di interesse per un neomaggiorenne in uscita: salute, scuola, lavoro, abitazione.

A oggi, purtroppo, nessuna di queste proposte ha avuto un seguito. L'unica ulteriore azione politica nazionale degna di nota (e forse la più tangibile) sono le raccomandazioni al Governo da parte delle Commissioni Lavoro di Camera e di Senato di inserimento nelle Linee Guida dei Decreti Attuativi del Jobs Act di “*misure specifiche volte a favorire l'inserimento lavorativo e l'accompagnamento verso l'autonomia dei giovani provenienti da comunità di tipo familiare o famiglie affidatarie, esposti al rischio di esclusione sociale e indigenza*” poi recepite dal governo stesso che ha accolto un Ordine del giorno dedicato¹⁴. Pur non essendo ancora tangibili ed esigibili, i diritti dei ragazzi che escono dalle comunità e dall'affido sembrano però avere una potenziale possibilità di poter trovare, prima o poi, uno spazio all'interno di disposizioni normative di carattere nazionale.

Con l'obiettivo di sostenere, sollecitare e facilitare tali processi è nato nel Febbraio del 2017 il “Comitato nazionale per la piena integrazione sociale e lavorativa di ragazze e ragazzi fuori dalla famiglia di origine e di giovani mamme accolte in comunità con bambino”¹⁵, che ha lo scopo di ottenere misure a tutela e sostegno dei progetti di vita che hanno come protagonisti giovani provenienti da famiglie affidatarie, da comunità di accoglienza, da case famiglia, nonché giovani madri con bambino che hanno vissuto in protezione e assistenza un periodo della propria vita fuori dal contesto abituale di vita.

¹⁰ La Sardegna è l'unica regione in Italia ad aver introdotto una legge regionale specifica per i neomaggiorenni dimessi da comunità residenziali, L.R. 11 maggio 2006, n. 4, Art. 17, *Programma Sperimentale di Inclusione Sociale*. Da segnalare anche una Delibera Regionale del Piemonte (DGR n. 79-11035 del 17 Novembre 2003), in cui, a partire dal riferimento all'art. 147 del c.c., si garantisce la prosecuzione del sostegno economico alle famiglie affidatarie, laddove il minorenne accolto sia divenuto maggiorenne, e fino al ventesimosesto anno di età.

¹¹ Ddl n. 64 del 15/03/2013 <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/39364.pdf>

¹² Ddl n. 846 del 26/04/2013 <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0012480.pdf>

¹³ Pdl n. 2500 del 30/06/2014 <http://www.camera.it/dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0037940.pdf>

¹⁴ L'Ordine del giorno G/2111/1/11 muove dalla considerazione che nei pareri espressi dalle Commissioni lavoro di Camera e Senato sullo schema di decreto attuativo del Jobs Act n. 150 era stata esplicitata la raccomandazione a prevedere misure specifiche volte a favorire l'inserimento lavorativo e l'accompagnamento verso l'autonomia di giovani provenienti da comunità di tipo familiare o famiglie affidatarie, esposte al rischio di esclusione sociale e indigenza. L'ordine del giorno, poi accolto, impegna il Governo a dar seguito a tale raccomandazione. Cfr. <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Emendc&leg=17&id=942167&idoggetto=960292>.

¹⁵ Il Comitato si è costituito a Roma nel Febbraio 2017 su iniziativa di Agevolando, Terra dei Piccoli Onlus, Cismai, CNCA, Progetto Famiglia Onlus e Federazione Isperantzia e in seguito ad un confronto sul tema con la Presidenza della Repubblica.

La speranza è che tale aumento di attenzione possa essere d'auspicio per rendere le proposte delle reali opportunità. Qualcosa è stato fatto, molto c'è ancora da fare.

Riferimenti bibliografici

- Barbarotto, M., Zanuso, R. (a cura di) (2010), *2010 Report on abandonment and care-leavers of Amici dei Bambini*, Ancora Editrice, Milano.
- Bastianoni, P. (2001), *Interazioni in comunità*, Carocci, Roma.
- Bastianoni, P., Zullo, F. (a cura di) (2012), *Neomaggiorenni e autonomia personale. Resilienza ed emancipazione*, Roma, Carocci.
- Belotti, V. (a cura di), *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, Quaderni del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Istituto degli Innocenti, Firenze, 2010.
- Belotti, V., Milani, P., Ius, M., Satta, C., Serbati, S. (a cura di) (2010), *Crescere fuori famiglia. Lo sguardo degli accolti e le implicazioni per il lavoro sociale*, Venezia, Regione del Veneto.
- Berry, M. (2010), *Inside the intervention: evidence-based building blocks of effective services*, in Knorth E.J., Kalverboer M.E., Knot-Dickscheit J. (eds), *InsideOut. How interventions in child and family care work. An international source book*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant, p. 44-47.
- Calheiros, M., Garrido, M., Rodrigues, L. (2009), *Percorsi di autonomia: una ricerca-intervento portoghese*, in S. Premoli, *op.cit.*, p. 96-126.
- Dixon, J. (2008), *Young people leaving care: health, well-being and outcomes*, in "Child and Family Social Work", 13, p. 207-217.
- Ius, M., Milani, P. (2012), *La resilienza come processo: magia o responsabilità di tutti?*, in Bastianoni P., Zullo F. (a cura di), *Neomaggiorenni e autonomia personale. Resilienza ed emancipazione*, Roma, Carocci.
- Maurizio, R. (2001), *Bambini e adolescenti: quale partecipazione?*, in «Cittadini in crescita», 2, 1, p. 7-32.
- Pandolfi, L. (2015), *Costruire resilienza. Analisi e indicazioni per l'accompagnamento educativo in uscita dalle comunità per minori*, Guerini Scientifica, Milano.
- Premoli, S., (a cura di) (2009), *Verso l'autonomia. Percorsi di sostegno all'integrazione sociale di giovani*, Franco Angeli, Milano.
- Stein, M. (2012), *La transizione all'autonomia dei giovani adulti in uscita dalla tutela*, in Bastianoni P., Zullo F. (a cura di), *Neomaggiorenni e autonomia personale. Resilienza ed emancipazione*, Carocci, Roma.
- Stein, M., Munro, E. (a cura di) (2008), *Young People's Transitions from Care to Adulthood: International Research and Practice*, Jessica Kingston Publishers, London.
- Zullo, F. (2015), *Verso un welfare generativo con giovani in uscita da percorsi di tutela*, in «Studi Zancan», n. 3, p. 65-72.
- Zullo, F. (2016), *Le relazioni che fortificano: la rete affettiva dei ragazzi e delle ragazze fuori della famiglia di origine*, in «Cittadini in crescita», Centro Nazionale di Documentazione e Analisi Infanzia e Adolescenza, Firenze, n. 1/2015.

2. Una riflessione sulla legge 19 ottobre 2015 n. 173 su “ Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare”. La prospettiva del giudice del Tribunale per i minorenni

In data 13-11-2015 è entrata in vigore la legge approvata il 18 ottobre 2015 n. 173 “*sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare*”.

Questa legge apporta delle modifiche sostanziali e processuali sia alla normativa dell'affidamento familiare, come disciplinato dagli articoli 4 e 5 della legge n. 184 del 1983, che alla normativa dell'adozione nelle ipotesi disciplinate dagli articoli 25 e 44 lettera a) della medesima legge.

L'impianto della legge n. 184 del 1983, come già modificata dalla legge del 28 marzo 2001 n. 149, è rimasto, tuttavia, invariato mantenendo il fondamento del “ diritto dal minore a una famiglia” attraverso la previsione degli istituti giuridici di tutela, salvaguardia e assistenza articolati sulla base del modello familiare, quali quello dell'affidamento a scopo solidaristico nei casi di temporanea mancanza di ambiente familiare idoneo, quello dell'accoglienza in “comunità di tipo familiare” e quello dell'adozione, nel caso di adottabilità del minore (art. 7 e art. 8 e seguenti), da parte di coniugi “idonei e capaci di educare, istruire e mantenere i minori che intendono adottare” (art. 6).

Il percorso processuale previsto dalla legge n. 184 del 1983, anche per le modifiche apportate dalla successiva legge n. 149 del 2001, è invero un percorso rigoroso e puntuale, rispettoso dei principi del “giusto processo” di cui all'art. 111 Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, e quindi improntato sulla garanzia del contraddittorio delle parti, della terzietà del giudice e della ragionevole durata.

L'iter previsto presenta carattere di specialità rispetto a quello contenzioso ordinario (che riguarda una controversia tra adulti per l'applicazione di un prospettato diritto), proprio per la peculiarità della materia, in quanto è un percorso giurisdizionale che sul parametro del *best interest of the child* è volto al riconoscimento dei diritti della persona di minore età, titolare di una posizione soggettiva sostanziale nonché di una ben determinata posizione processuale, quale parte del processo (vedi sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2000). Tale posizione deve essere garantita mediante una assistenza legale attribuita a persone diverse dai genitori (vedi attuazione della Convenzione di Strasburgo del 1996 con la legge n. 149 del 2001) “*finalizzata all'esplicazione di una effettiva difesa nel processo*” anche mediante la presenza di un difensore, la cui nomina spetta al rappresentante legale e, cioè al tutore, nominato nel corso del giudizio “*che non abbia la qualità per stare in giudizio personalmente*” (vedi da ultimo la sentenza della Corte di Cassazione della VI sezione civile dell'8-6-2016 n. 11782).

L'evoluzione normativa e giurisprudenziale in questa materia ha avuto il grande merito di attuare e disciplinare l'aspirazione alle pari opportunità del minore nel processo per affidamento e adozione già coltivata dal legislatore del 1983, peraltro in un'epoca ampiamente antecedente alla firma aperta nel 1989 a New York della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, ma, a quel tempo, non ancora garantita dal legislatore nazionale per la mancanza di specifiche norme sostanziali e processuali.

La qualità della relazione familiare funzionale al diritto dei figli di crescere e di sviluppare armonicamente la propria personalità (art. 2 Cost.), da diritto vivente elaborato dalla giurisprudenza in materia di adottabilità, è divenuto diritto positivo con la recentissima disciplina sulla filiazione che, riassumendo il concetto previsto nella legislazione precedente in materia di famiglia, ne individua i caratteri fondamentali nel mantenimento di “*un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale*” (v. art. 337 ter c.c. introdotto dal dlgs n. 154 del 2013). Se questa, dunque, è la qualità della relazione familiare rispondente al diritto dei figli anche lo svolgimento del giusto processo per affidamento e adozione del minore privato, temporaneamente o irreversibilmente, di un valido rapporto parentale, è un esercizio complesso per l'accertamento dei fatti e l'acquisizione di comprovate ragioni al fine del giudizio che non può prescindere dal necessario bilanciamento di tutte le posizioni soggettive interessate in funzione, tuttavia, del preminente benessere psico-fisico del minore.

Questo percorso della giustizia coinvolge tutti gli operatori esterni e interni al processo medesimo e, quindi, sia gli operatori giuridici (magistrati e avvocati) che quelli socio-sanitari (servizi territoriali e delle aziende sanitarie) e, coloro che per fini solidaristici, offrendo disponibilità all'accoglienza, entrano in contatto con il soggetto della tutela e della cura.

Nella materia minorile, invero, l'accertamento della condizione personale e relazionale della persona di minore età, e l'individuazione della disciplina giuridica applicabile non può prescindere da una contaminazione tra i saperi e da un approccio multidisciplinare alla conoscenza atteso che la regola giusta per disciplinare i fatti della vita, e in particolare, le relazioni familiari, non può fondarsi su una previsione formulata *ex ante* in astratto e in via generale essendo indispensabile una osservazione in concreto e anche "a misura" dei sentimenti della persona che si intende tutelare, e quindi, dei suoi bisogni più profondi e delle aspettative rispondenti al suo sviluppo psico-fisico anche riguardo ai legami e agli affetti coltivati.

D'altra parte il processo per affidamento e adozione, più di ogni altro processo minorile, è anche un'occasione, come più volte ribadito dalla Suprema Corte, di potenziale cambiamento e di trasformazione al fine di sperimentare tutti gli interventi necessari, prima di ogni decisione volta all'allontanamento definitivo del minore dal nucleo d'origine, per il recupero di un rapporto qualitativamente accettabile, così come sopra descritto, in ottemperanza alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo per il rispetto alla vita familiare di cui all'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

In questo contesto normativo, pertanto, l'accoglienza, a titolo di affidamento, quale possibilità di ripristino della relazione familiare in crisi, deve fondarsi esclusivamente su un intento di aiuto e di sostegno alla famiglia d'origine. In alcune circostanze più gravi (ad esempio nelle ipotesi di maltrattamento o abusi intrafamiliari) lo scopo potrà essere anche quello di protezione del minore, ma, anche in questo caso con intenzione di assistenza e di cura per il tempo occorrente al fine di consentire, nel corso di un processo giusto e con un approccio multidisciplinare, di comprendere e approfondire se, i genitori o i parenti che abbiamo mantenuto rapporti significativi, con gli opportuni aiuti del caso, possano migliorare la propria condizione e dare corso a un cambiamento della propria vita.

L'univocità del linguaggio e la chiarezza della comunicazione tra gli operatori giuridici e socio-sanitari che interagiscono nel corso del giusto processo e la chiara progettualità dell'accoglienza del bambino o della bambina in difficoltà consentirà di ridurre e concentrare i tempi della conoscenza e della sperimentazione degli interventi necessari per il recupero delle relazioni familiari e di garantire quella ragionevole durata del processo medesimo che i principi costituzionali prescrivono. Al contrario l'ambivalenza delle scelte, l'incertezza degli interventi e un uso non funzionale delle risorse attuabili determina inevitabilmente una dannosa dispersione del tempo di azione e una impossibilità di incidere efficacemente e secondo il parametro del migliore interesse del minore.

La legge n. 173 del 2015 ha considerato il valore del tempo per una funzionale e fruttuosa conoscenza e individuazione della regola più appropriata al benessere psico-fisico del bambino e della bambina in affidamento e proprio sulla base di tale valore ha previsto gli effetti più rispondenti al loro interesse all'esito del percorso della giustizia.

E invero, all'art. 1, la legge n. 173 del 2015, introducendo il comma 5 bis nella legge n. 184, prevede che "qualora, durante un prolungato periodo di affidamento il minore sia dichiarato adottabile ... sussistendo i requisiti previsti dall'art. 6 e, qualora la famiglia affidataria chieda di poterlo adottare" e, quindi, fermo restando quant'altro stabilito nella legge n. 184 del 1983, "il tribunale per i minorenni, nel decidere sull'adozione, tiene conto dei legami affettivi significativi e del rapporto stabile e duraturo consolidatosi tra il minore e la famiglia affidataria" e quindi valuta in comparazione con altre disponibilità all'adozione la qualità della relazione familiare già instaurata dal bambino e dalla bambina con la famiglia affidataria. D'altra parte, "qualora, a seguito di un periodo di affidamento, il minore faccia ritorno nella famiglia d'origine o sia dato in affidamento ad altra famiglia o sia adottato da altra famiglia è comunque tutelata" la qualità della relazione mantenuta con la famiglia affidataria (vedi comma 5-ter).

In entrambi i casi è prescritto un approccio multidisciplinare alla conoscenza (valutazione documentata dei servizi sociali) e alla comprensione, mediante l'ascolto diretto del minore (per il

quale ascolto è fondamentale che la struttura giudiziaria minorile mantenga la composizione mista e integrata di giudici togati e giudici onorari), e l'audizione, a pena di nullità, della famiglia affidataria o collocataria, che ha anche facoltà di presentare memorie.

La previsione della nullità del procedimento in caso di mancata audizione della famiglia affidataria o collocataria, non configurata comunque come nullità insanabile, ha lo scopo di sottolineare il carattere dell'obbligatorietà della previsione già contenuta nella legge n. 184, all'art. 15, 2 comma, ove era prescritto al tribunale per i minorenni di "sentire" prima della pronuncia dell'adottabilità "la persona a cui " il minore" è affidato" al fine di acquisire quella conoscenza diretta e intima della sua condizione esistenziale e sentimentale. Invero anche nel vigore della precedente disciplina il percorso giudiziario era teso al riconoscimento del diritto del minore alla continuità della relazione familiare e degli affetti e alla valorizzazione dei rapporti stabili e duraturi. La novità della legge n. 173 è quella di aver introdotto, nel caso di riconoscimento di tale diritto, la possibilità di adozione con effetti legittimanti (da parte di coniugi aventi i requisiti di cui all'art. 6 della legge medesima) piuttosto che la limitata applicazione di una adozione in casi particolari, ai sensi dell'art. 44 lettera d) "per impossibilità di un affidamento preadottivo" con il conseguente mantenimento di posizioni ambivalenti e non risolutive con la famiglia d'origine. Oltre a ciò l'art. 4 la legge n. 173 a proposito della disciplina di cui all'art. 44 lettera a) della legge n. 184 relativo alla adozione di minori orfani di entrambi i genitori, prevede che il rapporto stabile e duraturo possa essere "*anche maturato nell'ambito di un prolungato periodo di affidamento*".

La legge n. 173, dunque, ha il merito di aver valorizzato l'apporto solidaristico dell'affidamento familiare codificando il mantenimento, nel tempo, di una relazione non soltanto tra il minore e la famiglia affidataria o collocataria nel caso di ritorno del minore stesso nella famiglia d'origine ma anche di una continuità relazionale tra le due famiglie, con ciò rimarcando un aspetto di rilevante portata culturale al fine della convivenza sociale e del rispetto dei rapporti umani che, con l'introduzione di un dovere specifico sul punto, potrà ora essere più efficacemente garantito nell'ottica della "non appartenenza" privatistica dei figli.

Occorre infine considerare, ma non da ultimo, che l'applicazione di una legge così importante sotto il profilo del riconoscimento dei diritti delle persone e delle relazioni tra le persone presuppone spazi e tempi di esercizio della funzione giurisdizionale dinanzi a un organo unico, specializzato, a composizione mista e autonomo nella gestione dell'attività e delle risorse assegnate secondo le prerogative dettate dal Consiglio d'Europa nelle Linee Guida "a misura" di minore. Si spera, pertanto, che il nostro legislatore nell'approvazione del disegno di legge n. 2284, oggi all'esame parlamentare, pur con gli opportuni miglioramenti del sistema giudiziario per la famiglia e per i minori, si ispiri, coerentemente, al principio della "*continuità*" dell'esperienza della funzione minorile.

3. La legge 173/2015 – Modifica alla legge 4 maggio 1983 n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare – lo sguardo e le riflessioni da parte degli operatori del settore

La legge 173/15 – modifica alla legge 4 maggio 1983 n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare” – rappresenta per i minorenni, per gli operatori del settore, per le famiglie affidatarie e per la società civile un importante passo avanti perché restituisce dignità alle storie e ai legami tra le persone riconoscendo l'appartenenza quale opportunità e condizione fondamentale per crescere. Questa legge conferisce “dignità giuridica” a saperi e sapori già presenti nelle storie affidatarie (ma che nelle storie di accoglienza in comunità): sono sapori e saperi noti, sperimentati ma a volte occultati, gestiti timidamente, quasi “rubati”.

Il pregio di questa legge è dunque quello di riconoscere i “fatti relazionali” come esperienze che formano e informano le vite restituendo senso alla centralità dei legami. La legge consegna responsabilità sostanziale a tutti i soggetti in gioco, sottolinea la necessità di assicurare – qualora nel superiore interesse del minorenne - “la continuità delle positive relazioni socio-affettive consolidatesi durante l'affidamento con gli affidatari anche quando il minorenne fa ritorno nella sua famiglia d'origine o sia dato in affidamento a un'altra famiglia o sia adottato da un'altra famiglia”. Si tratta quindi di una norma complessa, centrata sul superiore interesse del minorenne a mantenere relazioni positive con adulti significativi che hanno accompagnato la sua crescita. Occorre quindi evitare una lettura e un'interpretazione centrata sull'adulto (sul diritto dell'adulto a mantenere relazione con il bambino), così come occorre evitare di ridurre il confronto sull'esperienza applicativa della legge alla sola questione – seppur importante- del possibile passaggio da famiglia affidataria a famiglia adottiva in riferimento al bambino accolto mantenendo lo sguardo aperto sulle diverse opportunità e attenzioni che la legge 173/15 contiene e propone.

La prima attenzione che l'esperienza finora condotta sollecita è quella di tradurre la norma in atti e processi consapevoli e non meramente in regole. La legge 173/15 non merita di essere impoverita e ridotta a una mera “trasposizione in regole dettate dalla magistratura minorile attraverso provvedimenti”, ma rappresenta un'importante occasione di rivisitazione e ricomposizione culturale di sguardi, di metodologie e di prassi operative: per questa ragione la legge interroga profondamente i soggetti coinvolti, le professioni, i servizi con particolare riferimento ai Servizi Affidi e ai Servizi Tutela dell'Ente pubblico, le istituzioni, le famiglie e richiede intenzionalità riflessiva, apertura al confronto e soprattutto **rispetto del diritto all'ascolto e alla partecipazione dei ragazzi e dei bambini coinvolti al fine di dare rilevanza e priorità al loro punto di vista** riconoscendoli soggetti originali, autentici, capaci e competenti. Il diritto all'ascolto e alla partecipazione è questione fondamentale e dirimente nei processi relazionali e di progettazione di futuri possibili per tutti i minorenni. l'esigibilità di tale diritto – e la competenza nell'esercizio di questa funzione da parte degli adulti coinvolti (in particolare operatori dei servizi affidi, dei servizi tutela, magistratura minorile) – diventa garanzia di praticabilità sostanziale degli obiettivi della norma stessa per affermare la centralità del minorenne e il rispetto del suo superiore interesse.

Questa legge riconosce e **legittima la famiglia affidataria** quale soggetto con identità propria e con ruolo attivo nel progetto e nel procedimento avanti la Magistratura minorile per la definizione del futuro a favore del minorenne in affidamento. **Pena la nullità del procedimento**, La famiglia affidataria deve essere convocata e ascoltata nei procedimenti civili in materia di responsabilità genitoriale, di affidamento e di adottabilità relativi al minorenne affidato. La famiglia affidataria ha la facoltà di presentare memorie scritte nell'interesse del minorenne. La famiglia affidataria può dare la propria disponibilità **all'adozione legittimante** del bambino in affidamento, **qualora in possesso dei requisiti per l'adozione previsti dall'art. 6 legge 184/83**.

Questo aspetto, certamente positivo (anche se non del tutto nuovo), apre indubbiamente elaborazioni e pensieri che attraversano profondamente le famiglie affidatarie, le associazioni e le reti

di famiglie. Si tratta infatti di questione complessa e importante che segna un cambio di approccio su cui occorre fermarsi e riflettere per comprendere il significato di questa importante modifica di ruolo che la norma riserva agli affidatari. Il diritto riconosciuto della famiglia affidataria a diventare famiglia adottiva (adozione legittimante e non adozione in casi particolari ex art. 44 – lettera d – legge 184/83) “cambia notevolmente gli scenari” e richiede qualche ulteriore approfondimento relativamente ai diversi soggetti in gioco.

Innanzitutto **il ruolo della Magistratura minorile**. La legge 173/15 prevede – pena la nullità del procedimento – che la famiglia affidataria venga sentita e ascoltata dal Magistrato e può presentare “memorie”. L’esperienza finora condotta **rimanda prassi differenziate e forse eccessivamente discordanti tra i diversi Tribunali per i Minorenni** con il risultato di “frastornare le famiglie” che invece vanno aiutate a comprendere e a ben gestire questo importante momento: la famiglia affidataria non è “parte processuale” (parte tecnica del contraddittorio) **ma è soggetto e realtà che “ha molte cose da dire” perché conosce il bambino, porta la sua quotidianità**.

La famiglia affidataria può farsi accompagnare dalla associazione/rete di appartenenza/riferimento (non è sempre necessario l’avvocato) e il Magistrato dovrebbe accogliere questa presenza di aiuto (*essere ascoltati dal TM non è esperienza abituale per la famiglia affidataria*) e non ostacolarla come invece a volte avviene, nella consapevolezza che l’ascolto della famiglia affidataria è finalizzato all’acquisizione di elementi importanti per la conoscenza della vita quotidiana del bambino in affidamento al fine della progettazione del suo futuro¹.

La famiglia affidataria quindi deve essere **informata adeguatamente e tutelata** circa la possibilità che alcune informazioni personali possano essere “non trasmesse/segretate” laddove il verbale dell’incontro debba essere reso disponibile (per esempio all’avvocato della Famiglia d’Origine). Deve altresì sapere che non è sempre necessario redigere una memoria (e nel caso è bene aiutare la famiglia a scriverla).

Le associazioni e le reti di famiglie possono essere valido aiuto in questo contesto, anche attivando consulenza legale che le stesse associazioni e reti familiari sono in grado di fornire. Dall’esperienza finora condotta, emerge fortemente la necessità e l’urgenza di avviare **un confronto con la Magistratura Minorile** per evitare che l’ascolto della Famiglia Affidataria si **riduca alla richiesta** (a volte pressante e impropria) della sua disponibilità incondizionata a diventare famiglia adottiva del bambino in affidamento. Le esperienze fin qui condotte, tenuto conto di quanto le famiglie affidatarie riportano negli incontri delle associazioni e delle reti di famiglie, restituiscono un rischio di “banalizzazione” della norma attraverso la pratica di modalità e procedure eccessivamente diversificate e discrezionali nei diversi Tribunali per i minorenni, a volte centrate esclusivamente sulla richiesta esplicita alla famiglia di diventare famiglia adottiva, a volte eccessivamente indagatoria della condizione di vita della famiglia affidataria (*appaiono, per esempio, decisamente inopportune domande circa la scelta o meno della famiglia affidataria di avere altri figli biologici..*) laddove, invece, l’ascolto degli affidatari dovrebbe avere esclusivamente l’obiettivo di acquisire informazioni sulla vita e sulla quotidianità del bambino in affidamento al fine di essere “competenti” nella assunzione della decisione circa il progetto futuro del minorenne, sempre nel rispetto del suo superiore interesse.

È una questione molto seria che non può essere banalizzata. Le famiglie affidatarie che incontriamo ci rimandano preoccupazione, disagio, domande profonde di senso, mai sottrazione di responsabilità. Le famiglie avvertono, a volte, la pressione dei magistrati minorili verso la soluzione adottiva, avvertono un profondo senso di colpa quando scelgono di non dare disponibilità all’adozione, così come avvertono una sorta di “tradimento” della Famiglia di origine quando invece danno la loro disponibilità all’Adozione.

Per questo la Famiglia Affidataria non può essere lasciata sola e va accompagnata con molta attenzione e competenza dalle istituzioni, dai servizi affidi e dai servizi tutela, dalle reti/associazioni e va aiutata a capire e a ricollocarsi in questa nuova prospettiva normativa sapendo cogliere e risignificare il proprio ruolo autentico e originario, senza smarrirsi e senza sentirsi giudicata.

¹ Al fine di aiutare le famiglie affidatarie a orientarsi nell’approccio corretto alla norma, il tavolo nazionale affido sta predisponendo specifica nota in proposito.

L'applicazione della norma, e tenuto conto dell'esperienza finora condotta, richiede anche di rivisitare la relazione **tra famiglia affidataria e famiglia d'origine, tra famiglia affidataria e famiglia adottiva** per garantire l'esigibilità del diritto del minore alla continuità affettiva e alla unitarietà/continuità della sua storia. In tale contesto, al di là delle relazioni spontanee che a volte tra le famiglie affidatarie, adottive e di origine permangono, le domande aperte sono tante: come sostenere la continuità laddove c'è criticità, impedimento, non condivisione di modalità e processi? Chi accompagna i soggetti coinvolti a garantire questo diritto? È il provvedimento dell'Autorità Giudiziaria minorile unico strumento dirimente?

Le modalità per il mantenimento delle relazioni e dei legami nel superiore interesse del minore non è mai questione secondaria e risolvibile attraverso "prescrizioni" dell'Autorità Giudiziaria o dell'Ente locale titolare della competenza.

Le domande e le questioni aperte su cui le famiglie, le reti e le associazioni di famiglie stanno interrogandosi sono soprattutto orientate a costruire "nuova cultura" della relazione tra adulti, scevra da presupposti rigidi e rivendicativi centrati sul diritto dell'adulto ma orientata a ascoltare, accompagnare, accogliere le fatiche, le paure, le riserve, le preoccupazioni che attraversano i "futuri possibili", rinunciando sempre e davvero a forzature formali portatrici di sofferenza e conflitto.

In tale contesto si inquadra, per esempio, la relazione tra la famiglia affidataria che ha accolto e accompagnato il bambino e la famiglia adottiva quale famiglia legittima del minore laddove il mantenimento delle relazioni tra le due famiglie non è desiderio e volontà di entrambe: non pare essere la definizione di protocolli la "soluzione", ma piuttosto la presa in carico delle emozioni, delle difficoltà, delle paure, dei contesti culturali, delle convinzioni **per trovare insieme quella specifica modalità adulta** (*approccio dialogico e non formale/impositivo*) funzionale e rispettosa delle storie e delle sensibilità dei diversi soggetti coinvolti, consapevoli che nessuna imposizione formale può essere rivolta alla famiglia adottiva quale famiglia esercente pienamente la responsabilità genitoriale nei confronti del proprio figlio.

In tale contesto, appare decisiva e molto importante la funzione e la competenza dei Servizi Sociali della tutela e dei servizi affidi proprio perché sostenere e praticare la **cultura della relazione tra le famiglie** coinvolte (la famiglia affidataria e la famiglia adottiva) non può essere questione ultima, marginale e definita quale "postilla formale" alla conclusione dei processi ma deve attraversare le storie quale elemento fondante il futuro.

Occorre allora **lavorare molto sotto il profilo culturale**, uscire da logiche "proprietari" dei figli da un lato (riconoscendo che il destino dei "piccoli della comunità" è una questione di bene comune) e dall'altra occorre agire molta responsabilità e trasparenza umana e professionale nel sapersi collocare nelle storie con chiarezza, senza pregiudizi e secondi fini: questa legge chiede di **diventare tutti più adulti**.

Il rischio dei fraintendimenti è forte: questa norma può essere vista e assunta come possibile "scorciatoia" per l'adozione legittimante. È un tema su cui le Associazioni/reti di famiglie stanno lavorando molto condividendo le preoccupazioni e le attenzioni con i Servizi Sociali pubblici.

Occorre infatti essere consapevoli del rischio per individuare strategie "di contrasto" a questa involuzione pericolosa per individuare le attenzioni che vanno poste dagli operatori dei Servizi Affidi, dalle Associazioni, dalle reti a diversi livelli: nella promozione delle disponibilità di accoglienza familiare **mantenendo chiara la differenza tra affido e adozione**, nella comunicazione dei contenuti della legge 173/15, nella formazione delle famiglie affidatarie disincentivando aspettative improprie, nella valutazione delle famiglie, nell'accompagnamento, nel monitoraggio, nelle comunicazioni tra soggetti, nella coerenza di contesti e procedure, nel lavoro sinergico e trasparente tra le istituzioni, gli operatori e i servizi coinvolti, tra le famiglie d'origine e affidatarie, nella chiara e reale garanzia di esigibilità del diritto all'ascolto e alla partecipazione del minore coinvolto.

Non ci sono ancora dati organizzati circa l'aumento delle domande affidatarie con intenzionalità adottiva. Da un lato perché il dato è di difficile rilevazione perché riferito a aspettative "non dette", dall'altro lato perché i tempi di applicazione della norma non permettono ancora rilevazioni significative. Senza dubbio però l'esperienza fin qui condotta e l'ascolto di quanto emerge dalle

collaborazioni costanti tra le reti/ le associazioni familiari e servizi affidi evidenzia trattarsi di questione importante e che riveste indubbia priorità.

Occorre anche sviluppare competenza umana e professionale nell’accompagnamento alla comprensione delle Famiglie d’origine, affinché non siano spaventate dal rischio “adottivo”, continuino a pensare all’affido come risorsa e non come possibile inganno, mantengano fiducia nelle istituzioni e nelle relazioni con la famiglia affidataria, si sentano ascoltati davvero, colgano che il loro punto di vista è importante e è tenuto in considerazione, maturino la spontaneità e la bellezza delle relazioni e dei legami fuori da “costrizioni formali” e in qualche modo sterili.

Occorre quindi mantenere la “genuinità e la trasparenza delle relazioni tra le due famiglie” perché la continuità degli affetti sia davvero *storia di relazioni umane* e non mera applicazione formale di una legge.

In tale complessità, occorre allora “cambiare mentalità”, cambiare sguardo, uscire da procedure routinarie, forse rassicuranti ma spesso obsolete e inutili. Occorre rimettersi in gioco e rivedere le proprie competenze professionali e i propri strumenti per costruire davvero un contesto di ricomposizione delle competenze e di co-costruzione di corresponsabilità progettuale al fine di garantire esperienze positive di continuità delle relazioni e degli affetti nell’esclusivo interesse del minore.

L’esperienza fin qui condotta, ci dice che è utile pensare alla **costruzione di luoghi elaborativi comuni tra magistratura, operatori, famiglie, associazioni e reti di famiglie quale processo** utile e necessario per rivedere cornici culturali, approcci professionali e per individuare – territorialmente – le modalità e le strategie utili a favorire una buona, consapevole e virtuosa applicazione di una legge importante e attesa.

In tale contesto, le questioni che stanno interrogando gli operatori e le famiglie affidatarie a fronte di questo primo periodo di applicazione della norma possono essere assunti quali **stimoli** di ricerca per la co-costruzione di processi elaborativi e formativi con particolare riferimento a:

- come evitare che questa nuova legge rischi di far percepire l’affido come “scorciatoia per l’adozione”?
- quali attenzioni vanno poste in sede di formazione, valutazione delle disponibilità affidatarie, nonché di monitoraggio e sostegno dei progetti di affido in riferimento al bambino, alla famiglia d’origine, alla famiglia affidataria?
- quale accompagnamento alla famiglia affidataria che si propone per l’adozione del minore in affido? Quali attenzioni? Quali attese? Quali strategie?
- la famiglia d’origine come può essere accolta, compresa e accompagnata in tale contesto? Come mantenere l’affido nella dimensione di aiuto alla famiglia d’origine e non di sottrazione del figlio?
- quali strategie, metodologie e strumenti per accompagnare le famiglie (d’origine e affidataria) nei processi relazionali di continuità?
- quale ricaduta sui ruoli e le competenze professionali dei servizi affidi, dei servizi tutela, degli operatori di rete? Quale formazione, quale supervisione?
- come accompagnare le relazioni per garantirne continuità nel superiore interesse del minore affinché non si traduca in mero esercizio formale e applicativo di regole e protocolli, ma incarni la quotidianità e diventi esperienza generativa per tutte le persone coinvolte

4. L'accesso ai dati sulle origini: un inquadramento generale

Premessa

Tutti i figli adottivi, indipendentemente da quale sia la loro origine, l'età al momento dell'adozione e le vicende vissute, hanno sempre una storia che comprende due parti: una precedente all'adozione e una successiva. In passato si pensava che fosse opportuno, per favorire l'integrazione del bambino nella nuova famiglia e nel nuovo contesto, "rimuovere" quanto avvenuto prima che il soggetto venisse adottato. In questa prospettiva, si giungeva, talvolta, a nascondere il fatto che il bambino fosse adottato, oppure si cercava di non dare rilevanza alla sua storia, parlandone il meno possibile e spingendolo a pensare che le sue radici fossero nella famiglia che lo aveva accolto come figlio. L'adozione veniva, quindi, considerata una "seconda nascita", un voltare pagina che cancellava quanto avvenuto prima, per iniziare da capo una nuova vita. Tale approccio era notevolmente facilitato dal fatto che la maggior parte dei bambini venivano adottati molto piccoli e, conseguentemente, non conservavano alcun ricordo cosciente delle loro esperienze pre-adottive.

Da alcuni anni, questa idea dell'adozione è stata fortemente rivista. L'esperienza e le ricerche hanno chiaramente messo in luce l'inadeguatezza di questo approccio, chiarendo quanto sia importante per ogni individuo essere messo in condizione di conoscere e comprendere la propria storia personale in ogni sua tappa e mantenere, così, un senso di continuità e integrità interna. Questo cambiamento culturale ha trovato un evidente riconoscimento nella legge 149 del 2001 che ha sancito sia il diritto del minore adottato di essere informato della sua condizione di figlio adottivo, sia la possibilità che lo stesso, raggiunti i 25 anni di età, si rivolga al tribunale per i minorenni per avere accesso al suo fascicolo e conoscere le informazioni relative alla sua storia pre-adottiva.

In anni più recenti un'ulteriore spinta alla ricerca delle origini è venuta dal progressivo aumento dell'età dei bambini adottati (6,1 anni nel 2011 l'età media nelle adozioni internazionali, con oltre il 10% di minori superiori ai 10 anni) e dall'avvento del social network che hanno reso più facile il recupero delle informazioni e la possibilità di rintracciare i familiari biologici. Allo stesso tempo questi fattori hanno causato anche un incremento del fenomeno inverso, vale a dire della ricerca del figlio adottivo da parte dei suoi genitori biologici e/o di altri componenti della famiglia di nascita.

Questi fattori, unitamente al fatto che le normative e le prassi sull'accesso ai dati della storia del figlio adottivo variano significativamente da Paese a Paese, hanno anche comportato il fatto che la possibilità di cercare e ottenere informazioni sul proprio passato si ponga molto prima del raggiungimento dei 25 anni di età previsto dalla legge italiana.

Seppure questi cambiamenti, orientati nella direzione di una maggiore apertura dell'adozione e di un più facile recupero e/o mantenimento delle informazioni e dei contatti con il passato, siano da considerarsi indubbiamente positivi, non vanno sottovalutati gli aspetti di complessità e i fattori di rischio che essi comportano.

Si deve tener conto, infatti, che, come dimostrato dalle ricerche e dall'esperienza sul campo, venire a conoscenza della propria storia e/o stabilire un contatto con i propri familiari di nascita rappresenta un'esperienza delicata e, talvolta, in grado di turbare profondamente l'equilibrio psicologico ed esistenziale del soggetto, soprattutto, ma non soltanto, quando coinvolgono figli adottivi minorenni (non a caso la summenzionata legge 149 ha previsto che l'accesso al fascicolo dell'ultra venticinquenne sia subordinato a un iter di verifica delle sue motivazioni e caratteristiche). A fronte di tale complessità, attualmente, i figli adottivi che intendano avviare un percorso di ricerca di informazioni sulle loro origini e, talvolta, di contatto con i familiari biologici (o che fossero da questi rintracciati), si trovano in relazione con il Tribunale per i minorenni, ma senza avere istituzioni né servizi di riferimento specializzati. Non vi sono, infatti, referenti che possano aiutarli a decodificare questo loro desiderio, a comprendere le aspettative in esso riposte, a valutare le conseguenze, a comunicarlo ai genitori adottivi, a mediare l'eventuale successivo rapporto con i familiari di nascita ritrovati. La stessa condizione di mancanza pressoché totale di interlocutori la sperimentano i genitori adottivi che si trovano a confrontarsi con richieste dei loro figli di cercare informazioni e/o contatti

relativi al loro passato, spesso durante l'adolescenza e, quindi, ben prima del limite dei 25 anni fissato dalla nostra legge.

La mancanza di servizi specializzati, deputati ad accogliere e sostenere la famiglia adottiva nell'affrontare la delicata dimensione della ricerca delle origini, oltre alle criticità considerate, determina la difficoltà a incrementare la conoscenza del fenomeno in Italia, nei suoi aspetti sia quantitativi sia qualitativi, a grave discapito della possibilità di accrescere la competenza sul tema e avere operatori maggiormente preparati nel leggere e gestire questa realtà.

Il contesto normativo

Il tema dell'accesso alle informazioni sulle proprie origini, già da tempo al centro di un vivace dibattito che ha coinvolto professionisti del settore, associazioni che rappresentano gli interessi degli adulti adottati fino ad arrivare a coinvolgere il settore politico, costituisce tuttora un nodo irrisolto. A seguito di importanti pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo e delle conseguenti raccomandazioni indirizzate al nostro Paese dal Comitato per i diritti del Fanciullo nonché in virtù di sempre più numerose disposizioni contenute in strumenti normativi internazionali in materia, anche il nostro Paese ha avviato un processo di revisione della relativa normativa, al fine di rendere la nostra disciplina interna maggiormente tutelante del diritto, altrove riconosciuto, dell'adulto adottato ad accedere – anche nel caso di parto anonimo – alle informazioni relative al proprio contesto di nascita, finanche a quelle identificative della madre biologica, sempre però nel rispetto della sua volontà.

Il nostro Paese presenta una posizione particolare con riferimento al tema dell'accesso alle informazioni sulle origini: se infatti da una parte, con la L. 149/2001, è stato riconosciuto il diritto – sia pure a determinate condizioni – ad accedere alle informazioni riguardanti l'identità dei genitori naturali, dall'altra tale accesso non è infatti oggi ancora consentito da un punto di vista normativo nei confronti della madre che abbia partorito in anonimato¹. Il parto anonimo – nell'interpretazione di un'autorevole giurisprudenza italiana – risponde all'esigenza specifica di assicurare il diritto alla vita

¹ Art. 28 L. 184/1983 così come modificato da L. 149/2001

1. Il minore adottato è informato di tale sua condizione e i genitori adottivi vi provvedono nei modi e termini che essi ritengono più opportuni.

2. Qualunque attestazione di stato civile riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome e con l'esclusione di qualsiasi riferimento alla paternità e alla maternità del minore e dell'annotazione di cui all'articolo 26, comma 4.

3. L'ufficiale di stato civile, l'ufficiale di anagrafe e qualsiasi altro ente pubblico o privato, autorità o pubblico ufficio debbono rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione, salvo autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria. Non è necessaria l'autorizzazione qualora la richiesta provenga dall'ufficiale di stato civile, per verificare se sussistano impedimenti matrimoniali.

4. Le informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici possono essere fornite ai genitori adottivi, quali esercenti la potestà dei genitori, su autorizzazione del tribunale per i minorenni, solo se sussistono gravi e comprovati motivi. Il tribunale accerta che l'informazione sia preceduta e accompagnata da adeguata preparazione e assistenza del minore. Le informazioni possono essere fornite anche al responsabile di una struttura ospedaliera o di un presidio sanitario, ove ricorrano i presupposti della necessità e della urgenza e vi sia grave pericolo per la salute del minore.

5. L'adottato, raggiunta l'età di venticinque anni, può accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici. Può farlo anche raggiunta la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica. L'istanza deve essere presentata al tribunale per i minorenni del luogo di residenza.

6. Il tribunale per i minorenni procede all'audizione delle persone di cui ritenga opportuno l'ascolto; assume tutte le informazioni di carattere sociale e psicologico, al fine di valutare che l'accesso alle notizie di cui al comma 5 non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente. Definita l'istruttoria, il tribunale per i minorenni autorizza con decreto l'accesso alle notizie richieste.

7. L'accesso alle informazioni non è consentito nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata ai sensi dell'articolo 30, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.

8. Fatto salvo quanto previsto dai commi precedenti, l'autorizzazione non è richiesta per l'adottato maggiore di età quando i genitori adottivi sono deceduti o divenuti irreperibili.

del bambino². La norma italiana tutelerebbe – secondo questa interpretazione – la madre la quale in situazioni di difficoltà personale, economica o sociale, abbia ritenuto di non tenere con sé il bambino. Attraverso la garanzia del diritto all'anonimato della madre naturale, la norma permette che il parto avvenga in condizioni ottimali e che il genitore biologico sia distolto dall'eventualità di assumere decisioni irreparabili per il figlio³. Questa è la ragione che ha indotto il legislatore italiano a non porre limitazioni temporali all'efficacia della dichiarazione di anonimato della madre naturale.

Proprio con riferimento al riconoscimento del diritto di accedere alle informazioni sulle proprie origini, l'Italia è stata, d'altra parte, negli ultimi anni oggetto di critiche e di raccomandazioni da parte di organismi internazionali e di esperti del settore.

In particolare, come già evidenziato, nelle raccomandazioni espresse dal Comitato ONU sui diritti del fanciullo⁴, più volte il nostro Paese è stato chiamato a rivedere la propria disciplina interna in direzione più garantista rispetto all'esercizio del diritto di cui all'art 7 della CRC⁵.

L'importanza di tale tema è di recente tornato all'attenzione anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 278/32013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 28 c.7 della legge 184/83 nella parte in cui non prevede (pur attraverso un procedimento stabilito dalla Legge che assicura la massima riservatezza), la possibilità per il Giudice di interpellare la madre che ha dichiarato di non voler essere nominata, su richiesta del figlio, ai fini di un'eventuale revoca di tale dichiarazione.

Questa sentenza, ha aperto una riflessione importante circa l'accoglimento delle istanze presentate da persone non riconosciute alla nascita per accedere all'identità della "donna che ha partorito in anonimato", avvalendosi del diritto alla segretezza del parto.

A seguito dell'intenso dibattito che si è aperto sul tema in esame, negli ultimi tempi sono stati presentati numerosi disegni di legge in materia⁶ il cui esame congiunto è in corso nell'ambito dei lavori della Commissione Giustizia della Camera. Tali progetti di legge prevedono tutti la possibilità a cura degli organi competenti di informare la madre o il padre biologici della richiesta di accesso richiedendo il consenso al superamento dell'anonimato, riprendendo di fatto il modello francese.

Più di recente, con la sentenza n. 1946 del 25 gennaio 2017, le Sezioni unite della Corte di Cassazione affrontano, per la prima volta, la questione dell'attuabilità della tutela giurisdizionale del diritto all'accesso alle origini da parte del figlio nato da madre che al momento del parto dichiarava di voler rimanere anonima.

La sentenza si segnala in quanto risolutiva dell'annoso dibattito, sorto in seno alla giurisprudenza di merito, sulla natura e sugli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2013, dichiarativa dell'illegittimità dell'art 28 comma 7, della L.184/1983 [“nella parte in cui non prevede – attraverso un procedimento, stabilito dalla legge, che assicuri la massima riservatezza – la possibilità per il giudice di interpellare la madre – che abbia dichiarato di non voler essere nominata ai sensi dell'art. 30, comma 1, del D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396 (Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127) – su richiesta del figlio, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione”].

² Corte cost., sent. n. 425/2005, in Giur. cost., 2005, p. 4601 con nota di A.O. Cozzi, La Corte costituzionale e il diritto di conoscere le proprie origini in caso di parto anonimo: un bilanciamento diverso da quello della Corte europea dei diritti dell'uomo?

³ Ibidem.

⁴ Organo con sede a Ginevra a cui è stato attribuito dall'Onu il compito di verificare l'attuazione della Convenzione sui diritti del fanciullo siglata a New York nel 1989 da parte degli stati ratificanti. L'Italia ha ratificato la Convenzione con legge 176/1991.

⁵ Art. 7 CRC.

1. Il fanciullo è registrato immediatamente al momento della sua nascita e da allora ha diritto a un nome, ad acquisire una cittadinanza e, **nella misura del possibile, a conoscere i suoi genitori** e a essere allevato da essi.

2. Gli Stati parti vigilano affinché questi diritti siano attuati in conformità con la loro legislazione nazionale e con gli obblighi che sono imposti loro dagli strumenti internazionali applicabili in materia...”.

⁶ A.C. 784 (Bossa-Murer), A.C. 1343 (Campana), A.C. 1874 (Marzano), A.C. 1983 (Cesaro), A.C. 1989 (Rossomando), A.C. 1901 (Sarro).

Le Sezioni unite hanno ribadito la diretta applicabilità della sentenza n. 278 del 2013 nei confronti degli organi giurisdizionali, attribuendo alla sentenza n. 278 del 2013 della Corte costituzionale natura di “sentenza additiva di principio”.

In particolare le Sezioni unite della Cassazione hanno enunciato il seguente principio di diritto: “In tema di parto anonimo, per effetto della sentenza della Corte Costituzionale n. 278 del 2013, ancorché il legislatore non abbia ancora introdotto la disciplina procedimentale attuativa, sussiste la possibilità per il giudice, su richiesta del figlio desideroso di conoscere le proprie origini di accedere alla propria storia parentale, di interpellare la madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, ai fini di un eventuale revoca di tale dichiarazione e ciò con modalità procedimentali, tratte dal quadro normativo e dal principio somministrato dalla Corte Costituzionale, idonee ad assicurare la massima riservatezza e il massimo rispetto della dignità della donna; fermo restando che il diritto del figlio trova un limite insuperabile allorché la dichiarazione iniziale per l’anonimato non sia rimossa in seguito all’interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità”.

Inoltre, nella sentenza le Sezioni unite danno inoltre conto di due protocolli seguiti dai Tribunali dei minorenni che, a seguito della sentenza additiva della Consulta, ritennero opportuno di dare seguito alla richiesta del figlio.

Tuttavia, circa le modalità procedurali attraverso le quali i giudici possono procedere all’interpello della madre biologica, la questione sembra rimanere comunque irrisolta, in quanto seppur i suggerimenti operativi della Suprema corte sembrano dettare delle linee-guida al legislatore per la formulazione di una futura disciplina normativa in materia, allo stesso tempo non sono in grado di garantire una risposta organica e omogenea da parte dei tribunali alle richieste di accesso alle origini provenienti dai figli.

Bisogna comunque dare atto che la giurisprudenza non poteva spingersi oltre una dichiarazione di principio, stante la divisione dei poteri, e che pertanto sembrerebbe essere sempre più imminente la necessità di una disciplina legislativa in materia.

Di certo, nell’attesa di un intervento legislativo, tale dichiarazione di principio garantisce una tutela effettiva e concreta al diritto del figlio di accedere alle proprie origini, in quanto escludendo possibilità per i giudici di respingere a priori la richiesta di interpello, viene riequilibrato il rapporto con il diritto della madre all’oblio.

Significati e implicazioni dell’accesso alle origini

Il tema della ricerca e della possibilità di poter accedere alle informazioni sulle proprie origini nell’adozione è uno dei più significativi e dibattuti dei tanti aspetti peculiari che riguardano questa specifica condizione di vita. Esso, infatti, solleva questioni di ordine giuridico, sociale, psicologico, etico e culturale di non poca importanza.

Non a caso il dibattito e il confronto su questo argomento è stato in più occasioni vibrante e appassionato. Se in altri Paesi è da tempo consolidata la prassi di un’adozione che conserva le relazioni tra figlio adottivo e famiglia biologica, la cosiddetta “open adoption” (Haugaard & Alt., 2001)⁷, nella nostra realtà, come è noto, si è andata consolidando una modalità di lavoro che prevede la totale separazione tra la vita prima e dopo l’adozione. Questa separazione ha costituito, al contempo, una causa e una conseguenza di un modo di intendere l’esperienza adottiva quale “seconda nascita” che azzera persone e avvenimenti precedenti, per voltare pagina e permettere al minore di ricominciare “da capo” una nuova vita. Plastica testimonianza di questa concezione è la discutibile prassi, assai diffusa e spesso incoraggiata dagli stessi tribunali per i minorenni, di cambiare il nome del bambino adottato. Diciamo causa ed effetto perché la totale interruzione dei rapporti e la tendenza a non fornire informazioni ai genitori adottivi su quanto accaduto al figlio prima che venisse da loro accolto, in particolar modo sui dati identificativi dei genitori biologici, ha avuto quale conseguenza quella di definire una condizione adottiva “scollegata”, almeno sul piano di realtà, dalle esperienze che l’hanno preceduta. A sua volta questa separazione ha contribuito grandemente a consolidare un modo di pensare l’adozione che potremmo definire “escludente”: se c’è la famiglia biologica non può esserci

⁷ Haugaard J., Moed M., West N. (2001), Outcomes of Open Adoptions, *Adoption Quarterly*, Vol. 4(3).

quella adottiva e viceversa. Non a caso abbiamo un detto (nefasto e menzognero) che afferma “di mamma c’è ne una sola”! Ebbene, in questa concezione escludente la legittimità dei genitori adottivi, il loro poter diventare effettivamente padre e madre di quel bambino, ha, quale “conditio sine qua non”, quella di elidere la presenza dei genitori biologici, altrimenti la famiglia adottiva non può assumere il suo ruolo sostitutivo.

Se è vero che questa è stata la via italiana all’adozione quasi esclusiva fino a un recente passato, ormai da tempo si è cominciato a interrogarsi sull’utilità di tracciare un confine così netto e invalicabile a dividere la fase pre e la fase post dell’adozione. La spinta a mettere in discussione questo principio basilare è venuta da diverse parti. In primo luogo molti figli adottivi, divenuti adulti, hanno avanzato la richiesta di poter accedere alle informazioni sulle loro origini, talvolta organizzandosi in associazioni e dando vita ad apposite iniziative per vedere riconosciuto il loro diritto a conoscere (si vedano, a questo proposito, i siti internet creati da alcuni figli adottivi adulti con la finalità di facilitare la ricerca dei familiari biologici). Poi vi è stata l’esperienza di molti addetti ai lavori che si sono confrontati, nella loro attività professionale, con genitori e figli adottivi impegnati a portare avanti un’istanza di conoscenza del loro passato molto pregnante. Infine, ma non certo in ordine di importanza, l’avvento dei social network e il collocamento in adozione di un numero crescente di bambini “grandicelli”, ha reso oggettivamente più difficile, e talora impossibile, l’instaurarsi di un confine insuperabile tra il prima e il dopo.

Tutto ciò ha causato la progressiva consapevolezza che conoscere la propria storia personale costituisce un fattore protettivo molto importante per assicurare un armonico sviluppo psicologico dell’individuo, spingendo un numero crescente di operatori a considerare opportuno, se non necessario, che i figli adottivi possano accedere alle informazioni disponibili relative alla loro storie iniziali, ivi incluse quelle inerenti l’identità dei genitori biologici. A sostegno di questa opzione vi è, soprattutto, l’idea che per costruire una personalità integra e completa sia necessario conoscere le proprie origini, sapere da chi si è nati e quali circostanze hanno portato all’interruzione del rapporto con la famiglia biologica e, successivamente, all’adozione. In altre parole, si considera penalizzante e da evitare che il figlio adottivo debba confrontarsi con un’assenza di informazioni che andando a costituire il famoso “buco nero”, ne mina alle radici la possibilità di strutturarsi in maniera equilibrata e sicura. Naturalmente, non mancano coloro che continuano a pensare che stabilire una cesura tra passato e presente rappresenti una condizione importante per la tutela del minore e la buona riuscita dell’adozione, portando argomentazioni niente affatto banali.

Indubbiamente quali che siano le opinioni al riguardo, non si può negare che il tema dell’accesso alle origini implichi una riflessione su cosa s’intenda essere famiglia, ovvero genitori e figli. Sappiamo che l’adozione azzera il legame giuridico tra il bambino e i genitori biologici per crearne un altro, di uguale valore e legittimità, con una coppia di “estranei” a cui nulla, inizialmente, lo lega. Si crea una famiglia in “laboratorio”. La legge ci dice che quest’operazione, date certe condizioni, è possibile e giusta e la famiglia che ne emerge è una “vera” famiglia, non un surrogato. Questo dice la legge. Quanto, gente comune, addetti ai lavori e, talvolta, gli stessi genitori adottivi, credano possibile che questa famiglia, costruita sugli atti giuridici e sulle relazioni affettive, possa davvero essere equiparabile a quella che si basa, oltre che sui legami affettivi, anche sul legame biologico? La risposta non pare scontata. Sappiamo, infatti, che, nel confrontarsi col tema dell’accesso alle origini, una parte non indifferente di persone considera inevitabile che il vincolo di sangue costituisca un richiamo a cui i figli adottivi non possono sottrarsi, considerando la perdita del rapporto con la famiglia naturale una mutilazione insanabile che genera un bisogno di conoscenza e, a volte, di contatto, che sono ineluttabili, in quanto intrinseci alla natura umana. Non sappiamo dire se le cose stiano davvero in questo modo. È possibile, ma non certo. Siamo convinti, però, che, come vedremo, nel generare questo bisogno di conoscenza giochino diversi fattori, non solo di tipo psicologico, e che sia molto importante che tutti siano tenuti in debita considerazione.

Il valore delle informazioni

La riflessione sulla possibilità e/o il desiderio di accedere alle informazioni non può prescindere da alcune considerazioni sul significato che attribuiamo alle stesse quando esse sono disponibili. Se, come abbiamo più volte sottolineato, siamo convinti che la conoscenza della sua storia costituisca una

opportunità importante che deve essere garantita al figlio adottivo, incoraggiandolo a non aver paura della verità e ad approfondire il proprio passato con realismo, senza mistificazioni e, ovviamente, senza forzature, dobbiamo però chiarirci su cosa significhi per ciascuno di noi conoscere i fatti. Non c'è bisogno di citare F. Nietzsche ("non ci sono fatti ma solo interpretazioni") per aver chiaro come accanto a eventi "oggettivi e certi", quali: date, luoghi, avvenimenti, ecc. ne esistano molti altri che sono il frutto di opinioni, ricostruzioni, ipotesi, deduzioni.... Il filosofo della scienza Huberto Maturana (1999)⁸ affermava che "ogni cosa detta è detta da qualcuno", per sottolineare come la realtà venga costruita dall'osservatore e come sia impossibile conoscerla nella sua oggettività. Se ciò è vero in generale a maggior ragione pare esserlo quando ci riferiamo ad avvenimenti che riguardano le relazioni umane e che vengono ricostruiti ex-post, mediante il racconto dei diretti interessati, che possono essere precisi e sinceri e/o mentire, omettere o comunque avere dei loro soggettivi punti di vista su quanto è accaduto. Inoltre, chi dopo aver raccolto le informazioni le riporterà in una relazione, lo farà, necessariamente, con un proprio criterio di selezione dei dati da riportare, ricostruendoli in un modo che sarà influenzato dalle sue opinioni e dalle sue esperienze. Con questo si intende dire che le informazioni che verranno raccolte e andranno a costituire il fascicolo del minore, andranno considerate tenendo conto delle distorsioni e delle mancanze che inevitabilmente le caratterizzeranno. In altre parole dobbiamo essere consapevoli che accanto a una verità oggettiva ne esiste un'altra soggettiva che ricostruisce fatti e opinioni secondo un determinato e specifico punto di vista ("ogni cosa detta è detta da un osservatore"). In concreto ciò significa che le informazioni che il figlio adottivo riuscirà ad avere sulla propria storia non rappresentano una verità assoluta e certa, ma andranno considerate come tasselli di un puzzle che necessitano di un'apposita chiave interpretativa per essere ricostruito in modo sensato. Possiamo, pertanto, sostenere che la ricerca delle origini vada considerata come una tappa, eventuale, di un percorso di conoscenza e riflessione sulla propria storia che deve cominciare fin dall'inizio dell'esperienza adottiva. In questa prospettiva al minore adottato dovranno essere fornite tutte le informazioni disponibili sulla sua storia incoraggiandolo a esplorarne i significati, a esprimere emozioni e pensieri connessi, a porsi domande, favorendo un clima comunicativo aperto e sincero sull'argomento (Brodzinsky, 2010)⁹. Inoltre, è necessario che insieme alle informazioni sia offerta al bambino una chiave interpretativa che gli consenta di dare senso e valore alle informazioni che potrà acquisire.

È facile comprendere come un cammino di conoscenza iniziato precocemente ponga le basi per integrare la propria storia gradualmente e farne parte coerente con la propria identità, se poi il figlio adottivo deciderà di cercare altre informazioni e/o contatti lo farà a partire da un livello di consapevolezza che gli consentirà di gestire l'acquisizione di altre notizie o l'incontro con i familiari di nascita con maggiori strumenti, limitando notevolmente il rischio che le conseguenze di una tale ricerca possano essere destabilizzanti.

Conclusioni

La ricerca delle origini nell'adozione rappresenta un fenomeno articolato e multiforme che richiede di essere approcciato con un pensiero complesso che sappia rifuggire dalle banalizzazioni. Il desiderio di conoscere la propria storia non può essere semplicisticamente ricondotto a un bisogno "naturale" dell'essere umano, seppure questa spinta a conoscersi e comprendersi è una delle motivazioni che solitamente muove nella direzione della ricerca. Allo stesso tempo emerge chiaramente come non esista un'unica ragione a muovere i figli adottivi nella direzione di acquisire informazioni sul loro passato. A volte vi sono condizioni di disagio e di sofferenza significative, in altri casi una confortante condizione di benessere e di gradimento della propria situazione adottiva e, seppure le prime sono più frequenti delle seconde, sarebbe errato interpretare la ricerca come l'indicatore di difficoltà e/o patologia.

⁸ Maturana H, Varela F, (1999), *L'albero della conoscenza*, Garzanti.

⁹ Brodzinsky, D.M. (2010), *Ripensando il concetto di apertura nell'adozione: implicazioni nella teoria, nella ricerca e nella pratica*, in (a cura di) Brodzinsky D., Palacios J., *Lavorare nell'adozione. Dalle ricerche alla prassi operativa*, edizione italiana a cura di M. Chistolini, F. Angeli, Milano.

In ogni caso, quando l'esigenza di cercare si manifesta, indipendentemente dalle ragioni che l'attivano (che pure sono, ovviamente, molto importanti), si rende necessario accogliere e accompagnare il figlio adottivo e la sua famiglia in modo attento e competente. Sempre delicato e ricco di significati è, infatti, il tentare di avere maggiori informazioni sulle proprie origini. Sia che il tentativo abbia successo, sia, e forse ancor di più, quando esso non darà il risultato sperato (assenza di informazioni o informazioni deludenti e/o dolorose). L'auspicio è quello di riuscire a costruire nel tempo un approccio teorico e operativo complesso capace di "leggere" e gestire in modo efficace il tema della ricerca delle origini, senza ideologie preconcepite e con la capacità di sintonizzarsi con la storia e le attese, spesso diverse, dei protagonisti dell'adozione.

5. L'esperienza sul campo di un giudice minorile e di un giudice onorario psicologa del Tribunale per i minorenni di Catanzaro

Ho iniziato a riflettere sulla posizione della persona adottata e sul suo bisogno di accedere alla conoscenza delle proprie origini un po' "per caso", allorquando un incauto Ufficiale di stato Civile mettendo in essere una condotta di rilevanza penale, divulgando notizie atte a rintracciare un minore adottato, ha posto di fronte alla mia osservazione la necessità della riservatezza nell'interesse della serenità della nuova famiglia insieme a un "nome", quello della famiglia di origine del minore, un nome che portava con sé un carico di storia, di eventi e di emozioni che forse nessuno avrebbe mai narrato eppure erano e sarebbero rimaste per sempre parte di quel minore e della sua "persona".

Da quel momento, e in particolar modo una volta entrato nel circuito della giustizia minorile, abbiamo cercato di approfondire queste tematiche arrivando alla convinzione che la riservatezza necessaria al benessere familiare non avrebbe dovuto essere confusa con il concetto di "segreto", più pericoloso e dannoso.

Ma è solo nel 2002, dopo aver ascoltato un giovane adottato e le sue "domande", che ho davvero compreso che l'esigenza di conoscere le proprie origini non è una curiosità morbosa, come dice qualcuno svilendola, ma un bisogno essenziale della persona umana, o meglio un desiderio a cui riconoscere il rango di diritto assoluto e insopprimibile, riconducibile al diritto all'identità personale. La mia esperienza si è nel tempo arricchita grazie anche alla condivisione di riflessioni ed esperienze con i miei colleghi togati e onorari con i quali ho avuto moto di maturare le mie attuali convinzioni.

In questo senso, riteniamo che l'evoluzione della normativa con l'attuale formulazione dell'art. 28, come addizionato dalla Corte costituzionale 278/2013, possa rispondere a questo diritto anche se il legislatore non ha ancora aderito all'invito del giudice costituzionale di precisare le modalità dell'interpello della madre anonima. In tal senso, i dubbi evidenziati in giurisprudenza e dottrina, ben possono ritenersi superati dopo la sentenza 25 gennaio 2017 n. 1946 del giudice di legittimità. Infatti, nella sua più autorevole composizione la Cassazione, a Sezioni Unite, ha deliberato di enunciare il seguente principio di diritto nell'interesse della legge: «In tema di parto anonimo, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2013, ancorché il legislatore non abbia ancora introdotto la disciplina procedimentale attuativa, sussiste la possibilità per il giudice, su richiesta del figlio desideroso di conoscere le proprie origini e di accedere alla propria storia parentale, di interpellare la madre che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, ai fini di una eventuale revoca di tale dichiarazione, e ciò con modalità procedimentali, tratte dal quadro normativo e dal principio somministrato dalla Corte costituzionale, idonee ad assicurare la massima riservatezza e il massimo rispetto della dignità della donna; fermo restando che il diritto del figlio trova un limite insuperabile allorché la dichiarazione iniziale per l'anonimato non sia rimossa in seguito all'interpello e persista il diniego della madre di svelare la propria identità».

La locuzione "di non volere essere nominata", così definita dalla legge, presuppone, a nostro avviso, una manifestazione di volontà positiva ed esplicita che è ben diversa dalla condotta di chi si è limitata a dichiarare di non volere riconoscere, ovvero omette qualsiasi atto. In quest'ultima ipotesi la formula "non consente di essere nominata" diffusamente presente sugli atti di nascita dei neonati abbandonati, lascia trasparire che vi sia stata una positiva espressione di volontà (in realtà spesso assente). La circostanza in realtà comporta e ha comportato l'applicazione del regime del parto anonimo anche se di essa mancano i presupposti giuridici.

Anche in considerazione di quanto sopra, evocare il "senso di giustizia" circa l'interpello della madre appare limitante, ancor più nell'assoluta convinzione che vada accolto il bisogno manifestato dall'adottato di avere accesso alle proprie origini. Riteniamo quindi l'interpello una fase imprescindibile di tale processo.

Per approfondire ulteriormente gli aspetti psicologici legati all'accesso alle origini abbiamo portato avanti una fase di riflessione congiunta tra giuristi e psicologi.

Rispetto a quanto proposto dal nuovo assetto normativo si può ben comprendere quanto anche solo l'idea di "sconvolgere" la vita di una donna, perché citata in una procedura ex art. 28 VII comma, per coloro che vivono fuori dalle aule di un Tribunale per i minorenni dia un senso di inquietudine considerato che tali procedure sono legate ad aspetti particolarmente intimi e personali della donna stessa. Tanto più che la madre abbandonica, nel tempo, può aver costruito una vita "alternativa", ove sperimentare una nuova genitorialità cosicché l'interpello può avere ricadute interpersonali ed emotive che vanno oltre la "madre", e che possono aversi anche quando la donna sia deceduta.

I casi in cui, a seguito delle ricerche attivate, è emerso che la genitrice biologica che aveva scelto il segreto al momento del parto è deceduta, hanno creato contrasti nella giurisprudenza di merito. Ma anche su tale aspetto non può non registrarsi come vada affermandosi un orientamento prevalente a opera della Cassazione, che ha infatti affermato, con la sentenza 21 luglio 2016, n. 15024, che sussiste il diritto del figlio, dopo la morte della madre, di conoscere le proprie origini biologiche mediante accesso alle informazioni relative all'identità personale della stessa, non potendosi considerare operativo, oltre il limite della vita della madre che ha partorito in anonimo, il termine di cento anni, dalla formazione del documento, per il rilascio della copia integrale del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica, comprensivi dei dati personali che rendono identificabile la madre. Una tale conclusione determinerebbe la cristallizzazione di tale scelta anche dopo la sua morte e la definitiva perdita del diritto fondamentale del figlio, in evidente contrasto con la necessaria reversibilità del segreto e l'affievolimento, se non la scomparsa, di quelle ragioni di protezione che l'ordinamento ha ritenuto meritevoli di tutela per tutto il corso della vita della madre, proprio in ragione della revocabilità di tale scelta. Con la successiva sentenza 9 novembre 2016, n. 22838, la Cassazione ha ribadito che il diritto dell'adottato, nato da donna che abbia dichiarato alla nascita di non voler essere nominata, ad accedere alle informazioni concernenti la propria origine e l'identità della madre biologica, sussiste e può essere concretamente esercitato anche se la stessa sia morta e non sia possibile procedere alla verifica della perdurante attualità della scelta di conservare il segreto. Non rileva, secondo la SC, in senso ostativo il mancato decorso del termine di cento anni dalla formazione del certificato di assistenza al parto o della cartella clinica, di cui all'art. 93 del codice in materia di protezione dei dati personali, salvo il trattamento lecito e non lesivo dei diritti dei terzi dei dati personali conosciuti.

Le problematiche segnalate da una parte della dottrina e della giurisprudenza non vanno sottovalutate e piuttosto valorizzate per stimolare la necessità di garantire un livello qualitativo adeguato a tutte le attività messe in atto nelle procedure di accesso alle origini.

In tal senso non può tacersi che il Tribunale per i minorenni è, per legge, un Tribunale che si occupa di aspetti intimi e personalissimi in ogni procedura che lo impegna. Anche in questo caso la riservatezza, il garbo e la professionalità nella ricerca e interpello di una madre che ha partorito in anonimato non sono diversi da quanto è previsto nella norma citata per evitare grave turbamento all'equilibrio psicofisico di chi chiede l'accesso alle informazioni.

Vanno pertanto predisposte accurate modalità che garantiscano riservatezza e rispetto nei confronti delle parti coinvolte e professionalità degli operatori incaricati delle procedure fin dal momento della notifica. In particolare riteniamo che la capacità di sviluppare empatia di un giudice specializzato quale il Tribunale per i minorenni (affinatasi con l'ascolto del minore) possa trovare nel confronto con la donna una delle più alte espressioni, fungendo anche da accompagnamento verso la manifestazione di una scelta responsabile.

E invero da una parte crediamo che per l'adottato l'esporsi a un nuovo rifiuto non possa essere una condizione peggiore dell'esperire l'assenza e il vuoto che lo hanno spinto a richiedere l'accesso (forse, tutti gli adottati portano con sé un vissuto di rifiuto, un sentirsi sbagliato, un autoriferirsi, spesso inconsapevole, la responsabilità di quel rifiuto, accompagnato alla necessità di dare un senso alle proprie emozioni). Dall'altra riteniamo che la possibilità di rimeditare l'antica scelta di anonimato possa significare, anche per la madre, l'opportunità di favorire il proprio benessere psicologico. Pensiamo, infatti, a situazioni nelle quali la scelta dell'abbandono sia stata dettata dalla necessità di "nascondere una gravidanza" frutto di tradimento di altra relazione, o ancora che l'anonimato sia stato una scelta "costretta dalla minore età". Queste, come tante altre, possono essere condizioni gravose, capaci di coartare il sentire della persona, invalidandone la serenità fino a indurre un disagio

psicologico ancor più franco. E invero, anche considerando la scelta della donna come una opzione libera e consapevole, è improbabile che l'abbandono agito sia scevro da esiti emotivi gravosi.

Non occorre ricordare come la gravidanza, eccetto rarissimi casi, sia una fase complessa per la donna che è consapevole dei propri mutamenti fisici ed emotivi, nella quale inevitabilmente si crea un legame, caratterizzato da aspetti reali e immaginari, con quell'"essere" che non si dissolve solo perché manca un nome su un certificato di nascita.

La legge è stata pensata quale fonte di prevenzione dell'infanticidio (si noti peraltro che la tesi secondo cui l'anonimato evita significativamente abbandoni selvaggi e infanticidi non è supportata da ricerche attendibili), ma non si riscontrano validi elementi circa la presa in carico del correlato emotivo della donna che abbandona.

Non sono pochi coloro che segnalano il potenziale *vulnus* che anche il semplice interpello arrecherebbe alla madre anonima, in quanto la donna con la "garanzia" di quel dettame, si sarebbe lasciata alle spalle l'esperienza traumatica connessa all'abbandono.

Riteniamo piuttosto che appare improbabile immaginare che la scelta dell'abbandono possa assimilarsi a qualcosa di "dimenticato", assai più probabile è che quella scelta sia negata, intellettualizzata, raccontata e gestita in modo da rendere l'emotività conseguente quanto più "accettabile". In realtà ancora poco si conosce sull'argomento e la comunità scientifica molto poco ha prodotto su tale tematica nonostante che l'abbandono, in quanto esperienza di "maternità interrotta", sia in qualche modo assimilabile all'esperienza abortiva o alla maternità surrogata. In ragione di ciò nessun dato può venire in aiuto a sostegno di una tesi conservativa ovvero esplorativa in termini di prognosi sul benessere della donna interpellata.

Se è vero però che l'abbandono equivale comunque a una perdita ed è, come tale, portatore di tutti i correlati emotivi tipici (quanto piuttosto un vero e proprio lutto che la donna vive, spesso in solitudine o comunque senza validi interlocutori) perché non ritenere l'interpello e l'ascolto della madre come un'opportunità per la stessa?

Ampliando quindi il campo di osservazione sulle possibili dinamiche che caratterizzano tutte le parti coinvolte, ci sentiamo di affermare che, più che a un nuovo rischio di rifiuto per il figlio o "violenza" per la madre, l'accesso alle origini fornirà al Tribunale per i minorenni quegli strumenti utili da mettere a servizio di entrambi i poli dell'abbandono per avviare così i soggetti coinvolti in un percorso mirato al proprio benessere psicologico.

Oltreché consentire all'adottato il completamento della propria identità personale potrebbe significare per la madre la possibilità di dar voce alle proprie scelte, con l'occasione se necessario di riflettere su sé stessa e quanto accaduto, qualunque sia l'esito dell'interpello stesso.

6. L'affidamento internazionale

L'affidamento internazionale – invocato come soluzione per l'accoglienza di minori provenienti da altri Stati, purtroppo spesso a sproposito: si rammentano le campagne in tal senso in occasione del terremoto di Haiti – è in realtà una fattispecie giuridica già prevista e disciplinata da norme comunitarie e internazionali.

Nell'ambito dell'Unione Europea, le norme di cooperazione contenute nel Regolamento (CE) n. 2201/2003 (c.d. Bruxelles II bis) includono una specifica disposizione, l'art. 56, intitolato "Collocamento del minore in un altro Stato membro".

Ai sensi dell'art. 56, quando l'autorità giurisdizionale dello Stato membro in cui un minore risiede abitualmente intenda collocare tale minore in un istituto o in una famiglia affidataria situati in un altro Stato membro, tale autorità deve preventivamente chiedere il consenso dell'autorità competente dello Stato di destinazione, tramite l'attività di cooperazione tra autorità centrali dei due Stati membri.

La decisione sul collocamento può essere adottata nello Stato membro richiedente solo se l'autorità competente dello Stato richiesto ha approvato tale collocamento. Non si tratta dunque di attività di mera consultazione: l'assenso dello Stato di destinazione condiziona la legittimità della decisione dell'autorità dello Stato d'origine ed è indispensabile per poter realizzare lo spostamento del minore da uno Stato all'altro.

La procedura utilizzata nei Paesi dell'Unione è la seguente.

L'autorità decidente interpella l'autorità centrale designata nel proprio Stato per le attività di cooperazione previste dal Regolamento (CE) n. 2001/2003, fornendo le necessarie informazioni sul minore, sulla risorsa reperita nello Stato di destinazione, sul progetto.

La proposta è inoltrata dall'autorità centrale dello Stato richiedente all'autorità centrale dello Stato scelto per l'accoglienza del minore. Quest'ultima autorità centrale individua l'autorità competente ad approvare la proposta (in Italia: l'autorità giudiziaria minorile). L'esito della richiesta – parere favorevole o sfavorevole – compie il cammino inverso e l'autorità dello Stato richiedente assumerà la decisione conformandosi al parere ottenuto.

La previsione dell'art. 56 del Regolamento, valida su tutto il territorio dell'Unione Europea (esclusa la Danimarca), è temporalmente preceduta dall'art. 33 della Convenzione dell'Aja del 1996 sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori, applicabile nelle relazioni tra gli Stati che hanno ratificato tal Convenzione.

La Convenzione del 1996 è in vigore sul piano internazionale dal 1° gennaio 2002, ma, per effetto delle vicende (e delle polemiche) che hanno caratterizzato l'iter della ratifica, è entrata in vigore per l'Italia solo dal 1° gennaio 2016, a seguito della pubblicazione della legge 18 giugno 2015 n. 101 e dei necessari adempimenti internazionali.

Dal 1° gennaio 2016 è dunque attivo nelle relazioni tra l'Italia e gli altri Stati contraenti (diversi da quelli facenti parte dell'Unione Europea, per i quali si applica l'art. 56 del Regolamento Bruxelles II bis) anche l'art. 33 della Convenzione del 1996, che sostanzialmente corrisponde all'art. 56 del Regolamento Bruxelles II bis: come l'art. 56, anche l'art. 33 prevede una procedura di consultazione tramite autorità centrali degli Stati coinvolti e la possibilità di trasferire il minore dallo Stato della sua residenza abituale all'istituto o alla famiglia affidataria collocata in un altro Stato solo se il trasferimento sia stato preventivamente approvato dall'autorità competente dello Stato di destinazione.

Entrando nel merito di queste disposizioni, si rileva che entrambe citano espressamente il collocamento presso strutture d'accoglienza o presso famiglie affidatarie¹: le procedure di

¹ Anche nelle altre principali lingue la terminologia impiegata rimanda chiaramente al concetto dell'affidamento etero-familiare: *foster family*, *famille d'accueil*, *Pflegefamilie*.

consultazione non sembrerebbero perciò essere necessarie nel caso in cui il trasferimento di un minore da uno Stato all'altro avvenga in vista dell'affidamento nell'ambito della famiglia allargata. In tal caso, il trasferimento potrà essere autonomamente deciso dall'autorità dello Stato di residenza abituale del minore, eventualmente previa acquisizione di informazioni (applicando l'art. 55 del Regolamento Bruxelles II bis o gli artt. 32 e 34 della Convenzione dell'Aja del 1996).

La norma della Convenzione fa però riferimento anche alle forme di assistenza legale tramite *kafala*: a causa dell'ampio ventaglio di situazioni in cui la *kafala* può essere utilizzata negli ordinamenti giuridici che la prevedono (all'interno della famiglia allargata, fuori dalla famiglia, con riferimento a minori in stato di abbandono, per i quali gli ordinamenti nazionali ispirati alla *sharia* generalmente non consentono l'adozione), l'ambito di applicazione dell'art. 33 della Convenzione dell'Aja potrebbe essere più ampio.

Nella pratica, lo strumento offerto dall'art. 56 del Regolamento e dall'art. 33 della Convenzione viene utilizzato piuttosto raramente: è infatti un'ipotesi del tutto residuale che, nell'interesse del minore, sia necessario reperire una risorsa al di fuori dello Stato di residenza abituale. Senza parlare della difficoltà di coniugare la necessità di mantenere e favorire il legame con la famiglia d'origine – usuale caratteristica e condizione sia dell'affidamento etero-familiare, sia dell'inserimento in struttura d'accoglienza – con la distanza tra i due Stati.

L'unico Stato che frequentemente fa ricorso al collocamento di minori in altri Stati è la Germania. Nelle relazioni con l'Italia, dal 2005 a tutto il 2015 sono state attivate dalla Germania 85 procedure ai sensi dell'art. 56, sul numero complessivo di 94 di richieste di collocamento provenienti da tutta l'Unione Europea.

Destinatari di analogo flusso di richieste dalla Germania sono anche il Portogallo, la Grecia e soprattutto la Spagna, con la quale nel 2014 la Germania aveva in corso ben 86 procedure.

Il collocamento è deciso dai servizi sociali tedeschi e viene solitamente attuato presso entità (comunità, famiglie, singoli) collegate ad associazioni o a comunità tedesche. I destinatari sono perlopiù adolescenti o preadolescenti provenienti da situazioni familiari e/o sociali particolarmente disturbanti, rispetto alle quali un allontanamento radicale, quale quello realizzato con lo spostamento in un altro Stato, dovrebbe rappresentare una fase rigenerante.

Esclusa la Germania, in 10 anni sono stati solo nove i casi in cui le autorità di altri Stati dell'Unione hanno ritenuto opportuno collocare nel nostro Paese minori residenti nel loro territorio.

Non meno esigui sono i casi in cui le autorità giudiziarie italiane hanno deciso di utilizzare strutture o famiglie affidatarie estere per l'accoglienza di minori abitualmente residenti in Italia.

La recente entrata in vigore in Italia della Convenzione dell'Aja del 1996 ha aperto nuove frontiere all'utilizzo di risorse estere per l'accoglienza di minori. La Convenzione è infatti oggi operativa con i seguenti Stati non vincolati dal Regolamento (CE) n. 2201/2003: Albania, Armenia, Australia, Cuba, Danimarca (rispetto alla quale non si applica, come sopra precisato, il Regolamento (CE) n. 2001/2003, pur facendo parte dell'Unione Europea), Ecuador, Federazione Russa, Georgia, Lesotho, Monaco, Montenegro, Marocco, Norvegia, Repubblica Dominicana, Serbia, Svizzera, Turchia, Ucraina, Uruguay.

Fondamentale è comunque comprendere che, quale che sia lo strumento normativo applicabile, va evitata la sovrapposizione o la contaminazione tra gli istituti che si sono descritti e l'adozione internazionale: allo stato di abbandono di un minore si pone rimedio con l'adozione, non con l'affidamento. Va altresì sottolineato che la collaborazione tra autorità decidenti e l'intermediazione delle autorità centrali dei Paesi coinvolti rappresentano una forte garanzia di trasparenza delle procedure e di rispetto dei diritti e degli interessi del minore, riconosciuti dalla Convenzione del 1989 sui diritti del fanciullo: il diritto a preservare la propria identità, ivi compresa la sua nazionalità, il suo nome e le sue relazioni familiari (art. 8); il diritto a non essere separato dai suoi genitori contro la loro volontà, a meno che la separazione sia necessaria nell'interesse preminente del fanciullo (art. 9); il diritto di intrattenere regolarmente rapporti personali e contatti diretti con entrambi i suoi genitori da cui sia stato separato, a meno che ciò non sia contrario all'interesse preminente del fanciullo, e il diritto del fanciullo di fare ritorno nel proprio Paese (art. 10).

Capitolo 5 - Le iniziative delle amministrazioni centrali

1. Gli indirizzi per le politiche a favore dei minorenni fuori dalla famiglia di origine e il Piano nazionale d'azione

Il tema della protezione e della tutela dei minorenni fuori famiglia di origine è uno degli aspetti catalizzanti l'attenzione dell'amministrazione centrale impegnata, in questi anni, in costanti sforzi orientati a mettere a sistema pratiche e promuovere atti di indirizzo finalizzati a prevenire l'allontanamento, a offrire indicazioni utili per qualificare l'istituto dell'affidamento familiare e dare unitarietà agli interventi di accoglienza residenziale familiare e di tipo familiare realizzate su tutto il territorio nazionale.

Il tentativo di arginare le difficoltà operative derivanti da pratiche e modelli molto diversificati per livello organizzativo e per culture dell'intervento sociale ha portato al perseguimento dell'obiettivo di attivare tavoli di confronto e adottare linee di indirizzo capaci di orientare a livello nazionale le pratiche dei territori e fornire strumenti omogenei cui sia gli amministratori e gli operatori, sia i cittadini possano far riferimento nella pratica quotidiana.

Pertanto nel corso degli anni 2011-2015 sono stati avviati svariati processi che hanno inciso significativamente sul piano della sperimentazione, dello scambio e formazione, della condivisione di pratiche, della messa a sistema degli interventi innovativi e della condivisione di atti di indirizzo capaci da un lato, di migliorare le pratiche di intervento per prevenire l'allontanamento, dall'altro, di tutelare efficacemente e adeguatamente i minorenni già allontanati.

Come più dettagliatamente approfondito nei paragrafi successivi, partendo dai temi della prevenzione dell'allontanamento, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha promosso e, nel corso degli anni messo a sistema, l'attuazione di un programma sperimentale denominato P.I.P.P.I. (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione) che ha innovato le pratiche di intervento nei confronti delle famiglie cosiddette negligenti al fine di ridurre il rischio di maltrattamento e il conseguente allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine, articolando in modo coerente fra loro i diversi ambiti di azione coinvolti intorno ai bisogni dei bambini, tenendo in ampia considerazione la prospettiva dei genitori e dei bambini stessi nel costruire l'analisi e la risposta a questi bisogni.

L'obiettivo primario è dunque quello di aumentare la sicurezza dei bambini e migliorare la qualità del loro sviluppo, secondo il mandato della L. 149/2001.

In esito alla sperimentazione pluriennale del predetto programma si intende capitalizzare l'esperienza sui territori anche attraverso l'elaborazione di Linee di indirizzo per la prevenzione dell'allontanamento che, coerentemente con il disegno delle Linee di indirizzo affidamento e di quelle sulle comunità di accoglienza, andranno a completare il quadro della tutela e della protezione dei bambini all'interno e fuori famiglia.

Per quanto riguarda il tema della protezione e della tutela dei minorenni allontanati dalla famiglia d'origine e accolti in famiglie affidatarie, nel quinquennio in esame sono stati approvati, come meglio dettagliato in seguito, sia atti di indirizzo (Linee indirizzo affidamento) finalizzati a orientare in maniera uniforme e omogenea le pratiche dei servizi coinvolti nell'affidamento familiare, sia percorsi di sperimentazione a livello locale attuativi delle suddette L.I. con l'obiettivo di verificare e testare l'applicabilità e l'efficacia delle previsioni in esse contenute.

L'avvio e l'operatività, inoltre, del Tavolo di confronto sulle comunità per minori con l'obiettivo della approvazione di ulteriori Linee di indirizzo finalizzate a qualificare e dare unitarietà agli interventi di accoglienza residenziale familiare e di tipo familiare realizzate in tutto il territorio nazionale è l'ennesimo tassello di un percorso orientato a offrire un indirizzo omogeneo a livello locale che garantisca bambini e bambine, famiglie e operatori rispetto a procedure e prassi applicative uniformi e appropriate.

Un ulteriore strumento di indirizzo che risponde agli impegni assunti dall'Italia per dare attuazione ai contenuti della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e, più nello specifico, fornisce indirizzi specifici sui temi, del sostegno alla genitorialità e della qualificazione del sistema dell'accoglienza di bambini e adolescenti allontanati dalla famiglia di origine è il IV Piano nazionale d'azione, elaborato nel corso del 2015, approvato dall'Osservatorio nazionale infanzia il 28 luglio 2015 e successivamente adottato con DPR nell'agosto 2016.

Il Piano, predisposto dall'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, originariamente istituito dalla legge n. 451/1997 come principale strumento di coordinamento e promozione delle politiche in materia di infanzia e adolescenza e nuovamente regolamentato con D.P.R. 103/2007, in ossequio ai principi enunciati nella predetta Convenzione stabilisce le priorità d'intervento che si snodano lungo l'asse delle tre "P", cioè Provision, Protection e Promotion.

Il percorso di stesura del Piano di Azione è stato un laboratorio istituzionale che ha impegnato le amministrazioni, gli enti e gli esperti membri dell'Osservatorio, e ha valorizzato, fra le altre, le indicazioni derivanti dalle Osservazioni conclusive all'Italia da parte del Comitato ONU sui diritti del fanciullo, dal monitoraggio del 7° e 8° report della CRC e dagli esiti del monitoraggio del 3° Piano d'Azione.

Sono stati inoltre recepiti i contenuti della Raccomandazione della Commissione Europea Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio (2013/112/UE) e la Strategia europea 2020, oltre alle priorità tematiche, delineatesi durante la IV Conferenza nazionale su infanzia e adolescenza (Bari, 27-28 marzo 2014).

La metodologia di elaborazione e gestione del Piano di Azione si è basata sui principi di coordinamento, consultazione, coprogettazione/corresponsabilità e monitoraggio e controllo partecipato.

L'aspetto innovativo del Piano è stata, infatti, la forte integrazione tra Amministrazione centrale, regioni ed enti locali a un livello sia politico sia tecnico, anche attraverso la costituzione di un Coordinamento tecnico-scientifico composto da membri dell'Osservatorio rappresentanti le regioni, l'Anci e da realtà non appartenenti ad Amministrazioni pubbliche.

Il risultato finale è un documento che valorizza le diverse prospettive di governo, integra risorse ed esperienze, e modula il Piano in relazione a obiettivi verificabili a livello centrale e decentrato.

La metodologia ha previsto la creazione di quattro distinti gruppi di lavoro connessi alle seguenti priorità tematiche:

- Linee di azione a contrasto della povertà dei bambini e delle famiglie
- Servizi socio educativi per la prima infanzia e qualità del sistema scolastico
- Strategie e interventi per l'integrazione scolastica e sociale
- Sostegno alla genitorialità, sistema integrato dei servizi e sistema dell'accoglienza.

La quarta area del Piano d'azione, pertanto, ha focalizzato l'attenzione sul sostegno alla genitorialità e sul sistema dell'accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine, mantenendo come essenziale premessa l'integrazione dei servizi.

Gli obiettivi tematici generali e specifici valorizzati il Piano d'azione sono i seguenti:

1. Sostenere la genitorialità attraverso azioni atte a rinforzare il sistema di promozione, prevenzione e protezione dei bambini in situazione di vulnerabilità attraverso l'azione di promozione della genitorialità nei diversi contesti di vita.

Questo obiettivo è stato declinato attraverso un duplice asse di lavoro finalizzato in primo luogo al rafforzamento della promozione e della prevenzione primaria, grazie alla riorganizzazione del sistema locale dei servizi di prossimità e alla messa a sistema di pratiche innovative di intervento basate sulla valutazione multidimensionale delle relazioni familiari e di processo o esito dei percorsi di accompagnamento delle famiglie vulnerabili.

In secondo luogo, attraverso azioni di cura e di efficace presa in carico, garantendo l'attivazione di "esperienze riparative" e interventi di psicoterapia anche oltre la fase di emergenza alle vittime di abuso e maltrattamento; favorendo il recupero delle relazioni familiari disfunzionali tramite la valutazione e cura dei genitori maltrattanti e organizzando l'accompagnamento giudiziario delle vittime, sia in ambito civile che penale.

Un'attenzione specifica è stata data alla genitorialità adottiva e affidataria, promuovendo percorsi di accompagnamento e di sostegno appropriati e integrati nell'ambito dell'iter adottivo; superando la frammentazione dell'iter adottivo e della differenziazione dei percorsi di adozione nazionale / internazionale.

Viene, inoltre, evidenziata l'opportunità di armonizzare l'impianto normativo in materia di adozione e di promuovere una riflessione finalizzata a sostenere la piena attuazione dei diritti del minore in stato di potenziale adottabilità, in tema di adozione nazionale e internazionale, attraverso il confronto con le associazioni familiari, con gli enti autorizzati e con gli ordini professionali interessati.

Il Piano d'azione prevede la necessità di un riordino e di una armonizzazione della L.184/83 con la L. 219/12 in materia di riconoscimento dei figli naturali e la Legge 101/15 di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1996 in materia di responsabilità genitoriale.

Viene promosso, inoltre, un intervento di sostegno per la diffusione e la valorizzazione delle linee di indirizzo per l'affidamento familiare, attraverso un piano di diffusione dei contenuti delle Linee di indirizzo e degli esiti della sperimentazione.

2. Riordinare e qualificare il sistema di accoglienza dei minorenni allontanati dalla famiglia di origine

Tale obiettivo generale promuove la valorizzazione, per l'area della tutela e della protezione, dei principi di qualità e appropriatezza degli interventi per i minorenni allontanati dalla propria famiglia; la creazione di un sistema stabile di monitoraggio dei minorenni collocati in comunità di accoglienza; il riordino delle tipologie delle comunità di accoglienza che accolgono minorenni e l'individuazione di requisiti di livello nazionale.

Il Piano, dunque, in armonia con i ben noti principi e le priorità della L.184/83 e s.m.i., richiama alla necessità che bambini e ragazzi che necessitano di accoglienza eterofamiliare debbano poter contare su percorsi adeguati, in grado cioè di garantire che l'intervento attivato sia appropriato e coerente alle necessità del minore in quel particolare momento, evidenziando che i sistemi di protezione e tutela devono poter esprimere una serie di possibilità di accoglienza, sia familiare che di altro tipo, in modo da rendere l'opzione di scelta concreta e reale, nonchè ancorata a una chiara e sistematica procedura per la determinazione di ciò che è più appropriato¹.

Nello sviluppo della gamma di opzioni di accoglienza, il Piano prevede che la risposta prioritaria venga dalle soluzioni familiari e dalle comunità che esprimono dinamiche di tipo familiare, come anche dall'esclusiva dimensione familiare quando si tratti di bambini con età 0-6 anni. Pone, al riguardo, la questione centrale del bagaglio di competenze professionali necessarie a mettere in campo la risposta più adeguata per il minore, per la sua famiglia e per la sua rete parentale in quel preciso momento della sua storia. Solo in questa prospettiva operativa, coerente con il dettato normativo della legge 184/1983, come modificata dalla legge 149/2001, il servizio di accoglienza attivato potrà corrispondere pienamente ai bisogni espressi.

Da ciò discende l'importanza di individuare pratiche e metodologie basate su criteri oggettivi, chiari, esplicitati, valutabili e documentabili, che abbiano a fondamento percorsi formativi e di aggiornamento mirati al sostegno delle competenze professionali e familiari e caratterizzati da:

- sistematicità (formazione continua, supervisione);

¹ Rappresentano in tal senso riferimento autorevole le *Linee Guida ONU sull'accoglienza fuori famiglia di origine* licenziate dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 9 dicembre 2009 e il manuale attuativo "Moving forward". <http://www.alternativecareguidelines.org/Home/tabid/3859/language/it-IT/Default.aspx>

- integrazione tra istituzioni, soggetti e professionalità diverse, oltre che tra famiglie e associazioni familiari;
- capacità di attivare e implementare una progettualità condivisa, in una logica di lavoro di rete, di corresponsabilità e di sussidiarietà orizzontale.

Senza dubbio il principio dell'adeguatezza chiama in causa anche il sistema dei requisiti minimi da assicurare in maniera uniforme sul territorio nazionale, sia che si tratti di accoglienza in comunità, sia che si tratti di progetti di affidamento familiare.

Rivolgendo lo sguardo alle realtà residenziali, il Piano d'azione individua come prioritario l'obiettivo del superamento della definizione generica di comunità di tipo familiare e quindi di una più puntuale distinzione e caratterizzazione delle tre macro-tipologie afferenti alla casa famiglia o comunità familiare (con presenza stabile di adulti o famiglie), alla comunità educativa o socio-educativa (con presenza di operatori professionali) e alla comunità socio-sanitaria (con funzioni socio-educative e terapeutiche assicurate da operatori professionali), anche alla luce delle risultanze dei lavori del Tavolo di confronto sulle comunità per minori istituito presso il MLPS e del documento di proposta "Comunità residenziali per i minorenni: per la definizione dei criteri e degli standard" elaborato dalla Consulta delle Associazioni istituita dall'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Evidenza, infine, l'utilità di promuovere e realizzare percorsi di sensibilizzazione, informazione/formazione integrati sulle tematiche e i contenuti dell'azione di vigilanza e controllo sulle comunità ove sono presenti minori, coinvolgendo i soggetti gestori, le aziende sanitarie, le Procure e i Garanti.

Una sottolineatura, a conclusione, in merito alla possibilità di rappresentare e divulgare adeguatamente l'impegno profuso dalla rete istituzionale e informale dei servizi che intervengono per assicurare accoglienza e sostegno a famiglie e minori in difficoltà.

È importante agire su questo fronte attraverso la realizzazione e la promozione di iniziative per la corretta narrazione mediatica dei sistemi di accoglienza a livello nazionale e territoriale, per valorizzare il lavoro di tutti gli attori coinvolti e rendere consapevole l'opinione pubblica.

2. P.I.P.P.I. - Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione

Introduzione

Il Programma P.I.P.P.I. è il risultato di una collaborazione tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare dell'Università di Padova, i servizi sociali e di protezione e tutela minori nello specifico, come le cooperative del privato sociale, alcune scuole, alcune Asl che gestiscono i servizi sanitari degli enti locali coinvolti.

P.I.P.P.I. rappresenta il tentativo di creare un raccordo tra istituzioni diverse (Ministero, Università, Comuni) che condividono gli stessi obiettivi di promozione del bene comune, oltre che tra professioni e discipline degli ambiti del servizio sociale, della psicologia e delle scienze dell'educazione, che solo unitamente possono fronteggiare la sfida di ridurre il numero dei bambini allontanati dalle famiglie.

L'esperienza propone linee d'azione innovative nel campo del sostegno alla genitorialità vulnerabile, scommettendo su un'ipotesi di contaminazione, piuttosto desueta, fra l'ambito della tutela dei "minori" e quello del sostegno alla genitorialità. In questo senso, essa si iscrive all'interno delle linee sviluppate dalla Strategia Europa 2020 per quanto riguarda l'innovazione e la sperimentazione sociale come mezzo per rispondere ai bisogni della cittadinanza e spezzare il circolo dello svantaggio sociale.

L'intervento previsto in P.I.P.P.I. si articola in quattro fasi fra loro inter-connesse in un rapporto non di linearità, ma di circolarità:

la prima fase, è una pre-valutazione tramite cui l'équipe multidisciplinare completa insieme alle famiglie un lavoro di pre-assessment dell'ambiente familiare, della sua organizzazione interna ed esterna, dello sviluppo del bambino, al fine di stabilire il livello di rischio di allontanamento per il bambino.

Le famiglie con figli a rischio di "negligenza" sono di conseguenza invitate a partecipare al programma P.I.P.P.I.

Qualora le famiglie accettino, segue una seconda fase di valutazione e progettazione, nella quale è attiva l'équipe multidisciplinare composta dai professionisti che sono in contatto costante con la famiglia – insegnanti, assistenti sociali, operatori sanitari, psicologi e altri collaboratori volontari – assieme alla famiglia e ai figli stessi.

La terza fase si incentra nella realizzazione del programma, che comprende quattro principali tipologie di dispositivi:

- Interventi di educativa domiciliare con le famiglie per sostenere i genitori, rafforzare le relazioni genitori-figli e migliorare lo sviluppo dei bambini;
- Partecipazione a gruppi di genitori e di bambini: incontri settimanali/quindicinali per lo svolgimento di attività di sostegno alla genitorialità, ecc. Alcuni comuni, ad esempio Bari, organizzano le Domeniche delle famiglie.
- Collaborazione tra scuole/famiglie e servizi sociali: l'équipe multidimensionale è composta anche dall'insegnante di riferimento del bambino interessato al progetto. Per rafforzare il coinvolgimento della scuola, viene siglato un accordo regionale tra le scuole partecipanti nell'ottica di integrare P.I.P.P.I. con le altre forme di sostegno scolastico.
- Famiglie d'appoggio: aiutanti volontari locali, quali parenti, amici, vicini, per esempio, offrono un aiuto/sostegno concreto alla famiglia target.

La durata del programma per ogni famiglia partecipante è di un periodo di 18 mesi.

La quarta fase è di valutazione ex-post. L'obiettivo è stabilire se la famiglia dovrà proseguire la propria partecipazione al programma P.I.P.P.I., oppure rientrare nella normale presa in carico dei servizi.

L'Università di Padova ha predisposto inoltre uno strumento condiviso di valutazione e progettazione online: RPMonline (Rilevazione, Progettazione e Monitoraggio).

RPMonline si basa su un modello ecologico di valutazione e progettazione, centrato anche sul punto di vista del bambino, della famiglia e dei professionisti in merito alle esigenze del bambino e della famiglia. Queste informazioni costituiscono il punto di partenza per una progettazione efficiente ed efficace e sono aggiornate regolarmente.

Per raggiungere gli obiettivi sopra descritti, si è scelto di implementare lo stesso articolato programma di ricerca- intervento-formazione. Le prime due edizioni (2011-2012 e 2013-2014) hanno visto il coinvolgimento, nella prima sperimentazione, di 10 Città Riservatarie ex l. 285/97, con 89 Famiglie Target e 37 Famiglie di Controllo, mentre nella seconda sperimentazione hanno proseguito 9 Città Riservatarie, con 144 Famiglie Target e 39 Famiglie di controllo.

Nel biennio 2014-2015, il programma P.I.P.P.I. ha visto un importante cambiamento a livello di governance, passando dal coinvolgimento delle Città Riservatarie, attive nel progetto negli anni 2011-2014, all'estensione alle regioni. L'obiettivo principale è stato la volontà di ottimizzare l'esperienza realizzata attraverso le prime due implementazioni nelle Città Riservatarie ex l. 285/1997 e di estenderla attraverso un deciso ampliamento agli Ambiti Territoriali Sociali, con la prospettiva di passare dalla sperimentazione alla messa a sistema del programma sul territorio nazionale.

Il MLPS, in seguito all'accordo con le regioni in Conferenza unificata, ha dato così avvio alla terza implementazione nazionale del Programma P.I.P.P.I., cui hanno aderito 17 regioni e la Provincia autonoma di Bolzano. La terza sperimentazione del programma ha visto il coinvolgimento di 50 Ambiti Territoriali e di 500 Famiglie Target.

Le regioni e le province autonome hanno assunto la responsabilità della gestione economica del Programma e il compito di favorire complessivamente l'implementazione, sensibilizzando, curando e attivando i collegamenti istituzionali necessari tra gli assessorati di competenza, in particolare tra i settori del sociale, della sanità, della scuola e della giustizia minorile. Ciò al fine di garantire il regolare svolgimento delle azioni previste dal piano di lavoro, il rispetto della tempistica, la diffusione delle pratiche e della cultura del programma. Il compito, invece, di gestire il programma nella realizzazione di tutte le sue fasi e azioni è stato affidato all'Ambito Territoriale Sociale, considerato responsabile dell'implementazione del programma, della costituzione e del funzionamento delle equipe multidisciplinari e dei progetti di intervento per ogni Famiglia Target.

Nel gruppo degli Ambiti Territoriali partecipanti vi è il sottogruppo delle 10 Città Riservatarie che hanno partecipato alla prima e seconda implementazione (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Torino, Venezia). La loro presenza conferma l'importanza, segnalata dalle stesse Città, di continuare il lavoro nella sperimentazione con il fine di consolidare il patrimonio di conoscenze e pratiche acquisito, di integrare il programma nelle pratiche di lavoro ordinarie dei servizi, posizionandolo in una cornice di stabilità e continuità, di estenderlo ai Comuni limitrofi e/o alle circoscrizioni delle stesse città non interessate alle precedenti sperimentazioni.

2011-2015: la lezione appresa in 5 anni di P.I.P.P.I.¹

La terza implementazione di P.I.P.P.I. è la prima che ha incluso le regioni e che ha messo in campo un nuovo modello di governance, conseguente all'importante scaling up registrato rispetto alle precedenti sperimentazioni del 2011-12 e del 2013-14, che ha visto l'ampliarsi dei livelli di governo implicati oltre che della popolazione coinvolta.

¹ Sintesi estratta dal documento "Executive summary" Terza Implementazione Programma P.I.P.P.I. anni 2014-2015.

L'impatto che questa implementazione ha avuto nel Paese, dovuto anche a un efficiente investimento in azioni formative, è stato ampio: sono stati direttamente formati 109 coach², hanno lavorato in P.I.P.P.I. oltre 1700 diversi professionisti, sono stati realizzati 16 tutoraggi di macro ambito, oltre a diversi incontri su richiesta in vari territori.

Il lavoro con i coach, in particolare, è stato realizzato nella logica di favorire l'appropriazione del Programma da parte degli Ambiti Territoriali e quindi la continuità dopo la conclusione dell'implementazione stessa.

Grazie alla tempistica che è stata strutturata e che visto la suddivisione del lavoro in 3 fasi (pre-implementazione, implementazione e post-implementazione), i coach sono stati attivi sin dall'inizio nelle azioni previste nella prima fase: identificazione delle Equipe multidisciplinari e delle Famiglie Target. Per quanto riguarda questo punto, si conferma quanto era emerso anche nelle prime due implementazioni di P.I.P.P.I., ossia l'appropriatezza della valutazione rispetto alle famiglie incluse. I dati disponibili permettono infatti di individuare in queste famiglie alcuni indicatori che sono considerati nella letteratura costitutivi della cosiddetta negligenza: la povertà economica, le difficoltà legate all'abitazione, il disagio psicologico di una o entrambe le figure genitoriali, la conflittualità di coppia, la bassa istruzione e il forte tasso di disoccupazione delle stesse figure genitoriali, la netta incidenza della monoparentalità.

Vale la pena sottolineare i dati sulla bassa istruzione (circa il 30% dei padri e il 40% delle madri ha solo la licenza elementare) e l'occupazione dei genitori (meno del 15% dei padri e poco più del 20% delle madri ha un lavoro "in regola", anche se precario), che confermano la correlazione riconosciuta in letteratura fra povertà economica, sociale e culturale e, nello specifico, fra povertà e negligenza familiare, correlazione che individua queste come famiglie per le quali risulta particolarmente appropriato un intervento che contempli anche la dimensione del sostegno all'occupazione e al reddito, motivando l'attuale investimento in termini preventivi, in funzione di una specifica prevenzione del fenomeno dell'inappropriatezza degli allontanamenti, come anche di una più ampia funzione di prevenzione delle disuguaglianze sociali.

Quasi tutti gli altri dati, in particolare sugli esiti finali, intermedi e prossimali, emersi in P.I.P.P.I. 2011-12 e 2013-14, trovano conferma nella terza sperimentazione: i più rilevanti sono sintetizzati di seguito.

I dati raccolti dai ricercatori, sulla base degli strumenti di valutazione del programma, evidenziano un miglioramento statisticamente significativo, stabile e consistente per le famiglie in tutte le dimensioni considerate.

Tale miglioramento è presente anche nei diversi profili di Famiglie Target partecipanti, ossia nelle famiglie monoparentali, nelle famiglie con due genitori, nelle famiglie straniere e prescinde dall'età dei bambini coinvolti, facendo così emergere l'ipotesi che P.I.P.P.I. possa costituire un modello di intervento adeguato per famiglie con tipologie diversificate di problematiche e con figli anche in età adolescenziale.

Si è positivamente continuato il processo avviato con P.I.P.P.I. nel 2011 di utilizzo di strumenti di valutazione e progettazione delle Famiglie Target in maniera uniforme per diverse aree geografiche del Paese, che è finalizzato a garantire maggiore equità nell'accesso ai servizi e al trattamento delle Famiglie Target. I dati sulle compilazioni degli strumenti "obbligatori", nonostante i ritardi registrati nella raccolta dati nei diversi tempi, risultano globalmente confortanti, soprattutto se si tiene conto della difformità rilevata negli assetti organizzativi e tecnici degli Ambiti Territoriali coinvolti e della loro numerosità. Negli Ambiti Territoriali interessati, tra il 2011 e 2015, prima dell'adesione a P.I.P.P.I. non era quasi mai praticato un metodo di valutazione, in particolare da parte degli operatori socioeducativi, che prevedesse l'utilizzo di strumenti di valutazione in maniera condivisa con le

² La struttura di governance del programma prevede l'istituzione di figure di riferimento a livello regionale (Referente Regionale, con il compito di coordinare e micro-progettare le azioni al livello del macro e mesosistema) e a livello di ambito territoriale (Referente di AT, con il compito di creare le condizioni per realizzare tale micro-progettazione a livello di AT). Inoltre, il programma introduce e/o consolida, quale azione innovativa, la figura del coach, con il ruolo strategico, principalmente, di accompagnare le equipe multidisciplinari nell'implementazione del programma e di facilitarne la progressiva autonomia d'azione.

famiglie e tra professionisti diversi e che avesse la funzione di rendere conto al proprio esterno dei processi messi in atto, oltre che di contribuire a migliorare la pratica dell'intervento con le famiglie.

Il processo di intervento (i dispositivi) si è rivelato ancora più uniforme e intenso di quello di cui hanno potuto fruire le Famiglie Target di P.I.P.P.I. negli anni delle prime due implementazioni, nonostante la debolezza che permane nell'attivazione del dispositivo delle Famiglie d'appoggio. Tutti i dispositivi, con il passare del tempo, hanno infatti mantenuto le percentuali di attivazione, e anzi hanno visto un leggero incremento.

Le famiglie che hanno potuto usufruire dei dispositivi per tutta la durata dell'intervento hanno sperimentato miglioramenti superiori a quelli delle altre famiglie: è questo un dato di particolare rilevanza, in quanto conferma l'ipotesi di ricerca che orienta il programma sull'intensità e la durata dell'intervento come questioni determinanti rispetto alla sua efficacia. Questi dati dimostrano che le famiglie che sono più esposte a un intervento multidimensionale, sistematico, condiviso con le famiglie stesse e nell'équipe di operatori, con una durata nel tempo definita, migliorano più di quelle meno esposte.

Gli Ambiti Territoriali sono riusciti a organizzare sia l'attivazione di buona parte dei dispositivi, e hanno anche costituito praticamente ovunque le Equipe multidisciplinari, che hanno così potuto sperimentarsi nel lavoro di valutazione partecipativa e trasformativa richiesto.

Da sottolineare che i dati sugli allontanamenti sono invece in controtendenza rispetto alla precedente implementazione: è diminuito infatti il numero dei bambini per cui c'è stato un collocamento esterno dalla famiglia. Inoltre, per più di metà di questi bambini, l'intervento è stato connotato dalle Equipe multidisciplinari non come allontanamento, ma come ulteriore dispositivo (rispetto ai 4 previsti) e quindi misura di protezione non del solo bambino, ma del suo mondo.

È comunque da sottolineare che anche laddove sia stato necessario inizialmente un provvedimento di tipo giudiziale, quasi tutti gli allontanamenti avvenuti in questi 5 anni di P.I.P.P.I. sono stati realizzati all'interno del progetto avviato con la famiglia, progetto che l'evento dell'allontanamento temporaneo del bambino dalla famiglia non ha interrotto, anzi ha contribuito a rafforzare.

Il fatto che, rispetto agli esiti chiave (il miglioramento dei bambini, dei genitori e dei servizi), i dati delle tre implementazioni vadano nella stessa direzione e che vi sia anche qualche miglioramento, nonostante lo scaling up e le condizioni organizzative e strutturali di partenza particolarmente difforni per questa edizione, è più che significativo. Nello specifico, indica anche una grande motivazione del sistema professionale a lasciarsi coinvolgere in percorsi di formazione e di ricerca che abbiano una struttura fortemente collegata all'azione, come nel caso di P.I.P.P.I.

Inoltre, è una spia dell'interesse diffuso per la sperimentazione e l'innovazione che ha reso possibile, in questo terzo percorso, consolidare la finalità stessa del programma, che già durante la seconda implementazione si era gradualmente delineata come il "garantire a ogni famiglia un processo di assessment approfondito, condiviso e di qualità e una progettazione effettivamente pertinente a tale assessment" integrando la finalità originaria di P.I.P.P.I. individuata come "prevenzione degli allontanamenti". Si è quindi anche confermata l'importanza di mantenere l'orizzonte di riferimento del programma all'interno della più ampia questione della deistituzionalizzazione, in cui la lettera "I" di Istituzionalizzazione dentro l'acronimo non rimanda tanto o solo alla pratica dell'istituzionalizzazione in senso formale, quanto a tutti quei processi di istituzionalizzazione che sono diffusamente ancora dentro l'agire dei servizi.

A questo proposito, è da specificare che gli operatori delle Equipe multidisciplinari e i coach hanno diffusamente operato in condizioni di sofferenza dovute ai tagli dei budget, alla debolezza delle competenze gestionali delle organizzazioni dei servizi implicate, al sovraccarico lavorativo dei singoli operatori, effettivamente poco compatibile con i tempi richiesti dall'implementazione, cosa che è stata ripetutamente e a più livelli segnalata dagli operatori stessi. Rispettare la tempistica è stata una fatica più che rilevante non solo perché questa competenza non è ancora generalmente diffusa a livello

tecnico, ma in quanto si è operato in molti contesti strutturalmente deboli dal punto di vista organizzativo.

Un'ulteriore complessità, rispetto al tema ricorrente del “tempo mancante”, è data dall'accavallarsi delle diverse implementazioni (per il biennio 2014-2015 è in fase di realizzazione la quarta sperimentazione del programma, che vede il coinvolgimento di 18 regioni, 50 Ambiti Territoriali e 500 Famiglie Target), che, se da un lato ha rafforzato e legittimato la natura istituzionale dell'implementazione, per l'impegno politico che ha richiesto soprattutto a livello regionale, da un altro lato ha fatto sì che buona parte dell'impegno sia ricaduto sugli stessi Referenti e sugli stessi coach, contribuendo a posticipare nel tempo alcune azioni con le famiglie e “togliendo” un po' di risorse specifiche, soprattutto in termini di tempo dei Referenti.

Passare dalla governance comunale per avviare il meccanismo della governance complementare fra Ambito Territoriale e Regione è stato complesso: in generale, P.I.P.P.I., data la sua natura di azione di sistema, richiede un notevole coinvolgimento politico istituzionale e organizzativo, che è stato difficile da garantire, come dimostra la variabile fedeltà al programma, per quanto riguarda ad esempio l'attivazione dei Gruppi Regionali. Questo resta un punto critico maggiore per alcune realtà del Sud d'Italia (come avvenuto anche, su scala minore, nelle due precedenti sperimentazioni): può essere questo uno degli elementi che incide più negativamente sulla possibilità per la sperimentazione di produrre risultati stabili e duraturi negli assetti organizzativi di ogni contesto. Infatti, come già detto sopra, affinché una sperimentazione sedimenti i suoi risultati e li metta a sistema e quindi produca vera “innovazione sociale”, è necessaria una concreta assunzione di responsabilità soprattutto da parte degli attori istituzionali maggiori. Non basta che le Equipe multidisciplinari abbiano realizzato un'attività positiva con alcune famiglie con effetti positivi e documentati sui bambini e i genitori, ma occorre che ciò avvenga in un contesto in cui sono state create le condizioni perché ciò sia replicabile. Se tali condizioni sono state perlomeno avviate in buona parte degli Ambiti Territoriali, non si può dire sempre lo stesso per il livello regionale, anche se bisogna tenere conto che il modo di far funzionare la governance era nuovo per tutti e quindi anche per il MLPS e per il Gruppo Scientifico, e si è delineato in modo più chiaro nel tempo. Anche per questo le regioni hanno faticato all'inizio a capirne la novità e la portata pratica, ma sono state accompagnate in questo grazie al lavoro svolto in particolare intorno al Tavolo di Coordinamento Nazionale, che ha definito gradualmente tempistica e procedure di monitoraggio del lavoro negli Ambiti Territoriali.

Gli esiti sostanzialmente positivi qui documentati rispetto al lavoro svolto nelle 3 edizioni del Programma sembrano pertanto riferibili a un insieme di fattori: al metodo di lavoro praticato e ai dispositivi di intervento messi in campo dalle Equipe multidisciplinari, alle diverse forme di accompagnamento realizzate in Ambito Territoriale dai coach, alla regia dei Referenti Territoriali e dei Referenti Regionali, al lavoro sui raccordi inter-istituzionali e inter-servizi promosso, sia pure con i limiti che abbiamo evidenziato, sia a livello di Ambito Territoriale che di Regione, all'accompagnamento del Gruppo Scientifico che si è realizzato intorno a una struttura formativa articolata su più livelli, metodi e tempi, alla regia complessiva del MLPS che si è chiaramente strutturata nel tempo.

Operare in una prospettiva ecologica non tanto per aiutare le famiglie con una logica assistenziale, quanto per mobilitare le risorse dei cittadini e decostruire le strutture di negligenza in cui vivono le famiglie, significa anche tutto questo: tenere insieme pazientemente e tenacemente tanti fili, mettere in atto pratiche di collaborazione e dialogo ai diversi livelli dell'ecosistema, soprattutto agire in una logica civica ed etica, ancor prima che tecnica, di responsabilità condivisa.

3. Progetto nazionale “Un percorso nell’affido” e Linee di indirizzo per l’affidamento familiare

Le “Linee di indirizzo per l’affidamento familiare” rappresentano la sintesi di un lavoro pluriennale avviato con il progetto nazionale “Un percorso nell’affido”.

Il progetto “Un percorso nell’affido” è stato attivato nel 2008 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con il Coordinamento Nazionale Servizi Affido, il Dipartimento per le Politiche della famiglia, la Conferenza delle regioni e province autonome, l’UPI, l’ANCI e il Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l’infanzia e l’adolescenza. La realizzazione del progetto è stata affidata al Comune di Genova, che svolge le funzioni di Segreteria del CNSA.

Per sostenere il progetto, individuare le attività e programmare le fasi di realizzazione, è stata attivata una Cabina di regia, presieduta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e costituita dai rappresentanti dei suddetti enti.

L’obiettivo prioritario del progetto è stato incoraggiare l’apertura delle famiglie e della comunità all’affidamento familiare, consolidando o costituendo servizi di supporto in grado di sostenere le famiglie e i bambini durante l’esperienza. Il progetto ha permesso la realizzazione di una mappatura nazionale delle realtà operanti nell’affidamento, in fase di continua implementazione, oltre ad aver promosso eventi di formazione, scambi di buone pratiche e scambi regionali e interregionali tra operatori di diverse realtà territoriali. È stata avviata, inoltre, una campagna nazionale di promozione dell’istituto dell’affidamento familiare, con la predisposizione dell’opuscolo informativo “Un percorso nell’affido”.

La Cabina di regia del progetto, insieme a un gruppo di esperti, ha coordinato la stesura delle “Linee di indirizzo per l’affidamento familiare”, un documento con l’obiettivo di indirizzare, sostenere e disciplinare l’affidamento come modalità, condivisa e omogenea a livello nazionale, di tutela, protezione e intervento in favore del minore. Le “Linee di indirizzo per l’affidamento familiare” rappresentano la sintesi e la messa a sistema del lavoro realizzato e dei contenuti emersi durante i seminari tematici, gli incontri regionali e gli scambi interregionali citati sopra. Per il loro carattere di raccomandazione tecnico-politica le Linee di indirizzo sono destinate principalmente ai decisori e agli amministratori.

Partendo da tale considerazione, la Cabina di regia si è successivamente impegnata nella stesura del “Sussidiario per l’affidamento familiare”, una pubblicazione, affidata all’Università di Padova, che, in una ideale complementarità con le Linee d’indirizzo, si rivolga non al livello tecnico-politico (come le Linee d’indirizzo), bensì al livello operativo-gestionale, avendo come destinatari ideali gli operatori sociali del pubblico e del privato, le reti/associazioni di famiglie affidatarie e tutti coloro che, a diverso titolo, si occupano di affidamento familiare.

I temi affrontati nelle Linee di indirizzo hanno riguardato la diversità degli affidamenti possibili, l’organizzazione dei servizi, la regolamentazione e programmazione, i rapporti con l’autorità giudiziaria, le esperienze dei territori e gli strumenti operativi.

Le “Linee di indirizzo per l’affidamento familiare” sono state approvate con un accordo in Commissione Unificata il 25 ottobre 2012. Si tratta di un accordo di portata storica per il sistema dei servizi sociali. Con la riforma del Titolo V della Costituzione e con la competenza esclusiva delle regioni sulla materia, il sistema è infatti rimasto orfano di strumenti di indirizzo e coordinamento a livello nazionale. Da questo punto di vista, le Linee di indirizzo comunque rappresentano un potente strumento di orientamento nazionale delle pratiche dei territori, cui non solo gli amministratori possono far riferimento, ma anche i cittadini.

Il basilare percorso di implementazione e monitoraggio delle Linee di indirizzo è stato affidato al Laboratorio di Ricerca e Intervento in Educazione Familiare dell’Università di Padova, in quanto partner scientifico dell’iniziativa e membro della Cabina di Regia; i ricercatori hanno curato il report finale di monitoraggio, consegnato al Ministero del Lavoro nel settembre 2015, che riporta dati di analisi relativi a dieci ambiti territoriali coinvolti nell’implementazione.

Percorso di implementazione e di monitoraggio delle Linee di indirizzo¹

Il meccanismo di implementazione delle Linee di indirizzo, previsto espressamente nel par. 010, si attua attraverso l'affidamento ai territori per la validazione dei contenuti e della metodologia e per un eventuale perfezionamento attraverso un percorso di monitoraggio sull'applicazione e di confronto sugli esiti e sugli ostacoli.

A tal fine è stato sottoscritto un protocollo tra il Comune di Genova e l'Università di Padova, mantenendo in capo alla Cabina di regia il coordinamento e la supervisione della produzione dei materiali.

Il piano di monitoraggio, predisposto nei mesi fra novembre 2012 e febbraio 2013, aveva l'obiettivo di rilevare, al momento della messa alla prova con il piano dell'intervento, i punti di forza e le criticità delle Linee di Indirizzo, al fine di tenerne conto in una eventuale fase di revisione.

Il lavoro di ricerca, realizzato nel periodo marzo 2013-marzo 2015, è consistito nell'individuare l'eventuale distanza rispetto alle indicazioni previste nelle Linee d'indirizzo delle pratiche in atto in 10 ambiti territoriali e, quindi, a costruire alcuni riferimenti sull'applicabilità effettiva e gli eventuali ostacoli all'implementazione concreta dei contenuti e delle procedure presenti nelle Linee d'indirizzo.

Il piano di lavoro ha previsto la realizzazione di due azioni principali; la prima è consistita in un monitoraggio, prevalentemente a distanza e mediante l'utilizzo formativo dei forum tematici sulla piattaforma Moodle dell'Università di Padova, dell'applicazione delle Linee d'indirizzo in 9 ambiti territoriali, individuati su base geografica (Nord, Sud, Centro) e sulla distribuzione della popolazione (Comune di grandi, medie e piccole dimensioni).

Comuni sotto i 100.000 abitanti coinvolti nel monitoraggio sono risultati Consorzio Monviso Solidale (Nord), Alatri-Frosinone (Centro) e Caltanissetta (Sud); Comuni fra 100.000 e 300.000 abitanti sono Trieste (Nord), Jesi (Centro) e Salerno (Sud), mentre Comuni da 300.000 abitanti in su sono Milano (Nord), Firenze (Centro) e Bari (Sud).

A ciò si è aggiunta la seconda azione, che ha previsto l'implementazione in presenza e a distanza di parte dei contenuti chiave delle Linee d'indirizzo con azioni di accompagnamento formativo progettate con e per il Centro per l'Affidamento nel Comune di Genova.

In particolare, sono stati analizzati ed evidenziati rilevanti nodi critici nelle pratiche sperimentate fino a quel momento; tali criticità e ostacoli hanno rappresentato uno stimolo di riflessione ragionata e di riprogrammazione delle pratiche messe in atto fino a quel momento e hanno contribuito a migliorare efficienza ed efficacia delle Linee d'indirizzo nella pratica operativa.

Gli aspetti su cui si è focalizzata questa fase del monitoraggio sono i seguenti:

- l'organizzazione degli abbinamenti tra bambino/famiglia naturale e famiglia affidataria;
- la costituzione e il funzionamento integrato socio-sanitario dell'équipe multidisciplinare;
- la promozione della partecipazione diretta del bambino nelle diverse fasi del progetto, in particolare nei momenti di transizione;
- il metodo e le strategie di facilitazione e di accompagnamento degli incontri tra bambino e famiglia naturale e dei rapporti tra famiglia naturale e famiglia affidataria, in particolare negli affidamenti di lunga durata;
- la stesura nel momento dell'avvio del processo di tutela del Progetto Quadro e, al suo interno, del Progetto di Affidamento;
- l'ampliamento della gamma delle possibili tipologie di affidamento familiare, con particolare riferimento agli affidamenti "leggeri" (diurni, part time, famiglie di

¹ Sintesi tratta dal "Executive summary" Monitoraggio delle Linee di indirizzo per l'affidamento familiare.

appoggio), anche in prospettiva preventiva per il possibile aggravamento della situazione di vulnerabilità dei nuclei familiari;

- la definizione di accordi di collaborazione con le associazioni e le reti di famiglie affidatarie.

A queste 2 azioni si è aggiunta la mappatura dei servizi territoriali per l'affidamento familiare, con l'obiettivo di far emergere eventuali modifiche, cambiamenti o ri-posizionamenti intercorsi in termini di quadro organizzativo, pratiche di intervento messe in atto in ogni Ambito Territoriale in seguito all'azione di monitoraggio stessa.

La mappatura è stata realizzata tramite la somministrazione di schede di ricognizione sulle pratiche in atto nei 10 Centri per l'Affidamento coinvolti nel monitoraggio; le schede sono state inviate agli stessi Centri nel mese di maggio 2014 -tempo iniziale del monitoraggio (T0)- e nel mese di novembre 2014 -tempo finale del monitoraggio (T2).

Al fine di dare coerenza e di indirizzare le azioni di monitoraggio, sono state individuate e condivise nella Cabina di regia tre principali domande di ricerca, per raggiungere l'obiettivo specifico dell'implementazione, vale a dire l'individuazione dei punti di forza e di criticità delle Linee d'indirizzo, insieme agli ostacoli che si frappongono alla loro implementazione e alle opportunità che derivano da un loro corretto utilizzo nelle pratiche dei Centri per l'affidamento.

Le domande di ricerca, in estrema sintesi, risultano essere le seguenti:

- 1. Le pratiche in essere nei Centri per l'Affidamento partecipanti al monitoraggio sono globalmente coerenti con le Linee di Indirizzo Nazionali? Quali sono gli eventuali ostacoli più rilevanti rispetto all'implementazione concreta dei contenuti e delle procedure indicate nelle Linee di Indirizzo?
- 2. Attraverso le diverse azioni realizzate tramite il monitoraggio e quindi tra il T0 e il T2 sono rilevabili eventuali modifiche, cambiamenti o ri-posizionamenti intercorsi in termini di quadro organizzativo, pratiche di intervento messe in atto in ogni ambito territoriale?
- 3. Possono, e eventualmente come, essere implementati nuovi e specifici assetti organizzativi, gestionali e di intervento dei Centri per l'Affidamento territoriali, che ancora non sono stati messi in essere?

Risultati dell'implementazione

Il lavoro di ricerca e di monitoraggio si è articolato intorno alle tre principali domande di ricerca elencate sopra.

La metodologia scelta dall'Università di Padova per organizzare e sintetizzare i risultati dell'implementazione rispecchia la struttura della SWOT Analysis, strumento utilizzato per mettere in evidenza e valutare i punti di forza (Strengths), le criticità/debolezze (Weaknesses), le opportunità (Opportunities) o le minacce/ostacoli (Threads) che sottendono alla realizzazione di un progetto.

Per ognuna delle tre domande di ricerca verranno di seguito riportati i risultati ottenuti grazie alla SWOT Analysis; occorre precisare che la fase di monitoraggio si è concretizzata in un periodo di 16 mesi effettivi di lavoro con le famiglie, quindi in un tempo relativamente breve che non permette di monitorare i cambiamenti intervenuti nell'organizzazione dei servizi a seguito dell'implementazione delle Linee d'indirizzo nel medio e lungo periodo e lascia di conseguenza aperte ulteriori prospettive di sviluppo.

1. Analisi della coerenza fra le pratiche dei Centri per l’Affidamento partecipanti al monitoraggio e le Linee d’indirizzo

I principali punti di forza rilevati dal monitoraggio evidenziano come i 10 Centri per l’Affidamento siano positivamente orientati ad applicare e implementare le raccomandazioni espresse nelle Linee d’indirizzo.

Di fatto, tutti gli ambiti territoriali offrono servizi specifici per l’affidamento familiare, anche se le denominazioni dei Centri possono non essere sempre le medesime; inoltre, i Centri per l’affidamento risultano attivi da molti anni in continuità in tutti gli ambiti territoriali, la titolarità di tali servizi è per la maggior parte comunale (Bari, Caltanissetta, Firenze, Genova, Milano, Trieste), intercomunale (consorzio Monviso che raggruppa 58 Comuni e Salerno con due Comuni) o distrettuale (Alatri), anche con la presenza di altri soggetti pubblici, come delle Aziende sanitarie locali per Caltanissetta, Jesi e Salerno, mentre la gestione è a prevalenza pubblica.

Tutti i Centri strutturano il lavoro secondo le fasi del processo descritte nelle Linee d’indirizzo (dall’informazione alla valutazione), risultano attivi nella fase di conoscenza e individuazione delle famiglie affidatarie e di abbinamento fra affidatari e affidati e per la quasi totalità anche nella fase del sostegno alla famiglia affidataria.

L’importanza della rete è percepita da tutti i Centri, che strutturano molteplici forme di collaborazione con enti e soggetti diversi, in particolare con il privato sociale, avviando forme concrete di sussidiarietà.

La quasi totalità dei Centri dichiara di occuparsi della definizione del progetto di affidamento familiare, come anche, in taluni casi (i Centri di Milano e Genova, per esempio), di inserire il progetto di affidamento all’interno del progetto quadro.

I principali ostacoli alla piena messa a sistema delle raccomandazioni delle Linee d’indirizzo si concentrano nella mancanza di forme organizzative efficienti e di pratiche armonizzate e coerenti fra loro nei diversi Centri per l’affidamento.

I principali fattori di difficoltà riguardano il lavoro integrato fra istituzioni, servizi e professionisti dell’ambito del sociale e del sanitario, della scuola e della giustizia minorile, il coinvolgimento dei bambini e delle famiglie naturali nei progetti di intervento e l’unitarietà e la continuità fra progetto quadro e progetto di affidamento.

Particolarmente critica è l’integrazione fra sistema sociale e sanitario che, considerando l’interdipendenza che ogni aspetto dell’intervento sociale genera, ostacola il lavoro integrato per la costruzione di un unico progetto quadro di intervento con la famiglia naturale del bambino e quindi separa la parte progettuale sull’affidamento dalla parte di valutazione, progettazione e prognosi con la famiglia naturale.

Le criticità maggiori evidenziate dal lavoro di monitoraggio riguardano il tasso di affidi per bambini residenti, che appare estremamente eterogeneo, la disomogeneità del sostegno alla qualità e all’efficacia dell’affidamento familiare attraverso la formazione personale e di gruppo, l’aggiornamento e il confronto professionale, la supervisione, il monitoraggio degli interventi, la mancata integrazione fra sociale e sanitario, e talvolta anche con il settore della scuola e della giustizia minorile.

D’altro canto, le collaborazioni con gli altri enti, in particolare del privato sociale, sono generalizzate, positive e frequenti e tutte in aumento. Inoltre, tutti i Centri si organizzano intorno agli obiettivi principali di promozione dell’affidamento familiare, di formazione delle famiglie affidatarie, di conoscenza e individuazione delle medesime e di abbinamento fra bambino e famiglia affidataria, e queste sono ottime opportunità di sviluppo e armonizzazione dei servizi.

2. Cambiamenti nel quadro organizzativo o nelle pratiche di intervento rilevabili dall’azione di monitoraggio

Fra i punti di forza il monitoraggio evidenzia come quasi tutti i Centri per l’Affidamento abbiano attivato progetti sperimentali innovativi e iniziative di promozione e formazione sul tema dell’affidamento familiare.

Si rileva un cambiamento nelle funzioni e nei compiti dei Centri per l’Affidamento fra T0 e T2, specialmente riguardo all’aumento del numero degli affidamenti in generale, e dei bambini di cittadinanza non italiana in particolare. Inoltre, l’affidamento coinvolge tutte le età (da 0 a 18 anni) con un aumento significativo nei confronti dei bambini più piccoli, degli adolescenti e degli over 18. Al T2 diversi Centri hanno diversificato l’utilizzo delle varie tipologie di affidamento, aumentando gli affidamenti intrafamiliari, gli affidi diurni e a tempo parziale (in maniera leggera), di bambini piccoli di età (0-24 mesi), in generale nelle fasce 0 ai 5 anni e dai 6 ai 10 anni, di adolescenti e dei nuclei mamma-bambino, gli affidi in situazioni di particolare emergenza e quelli di minori stranieri non accompagnati. Nessun Centro adotta misure di affidamento professionale, le misure eterofamiliari rimangono quelle largamente più utilizzate (rappresentando più del 70%, pari a quasi 3 affidi ogni 4).

Rispetto agli affidatari, fra il 2012 e il 2013 si assiste al calo del numero degli affidatari disponibili (nella misura del 12%); diminuiscono gli affidatari in coppia con figli rispetto alle coppie senza figli (una coppia su tre) e ai single (uno su cinque).

Principali ostacoli si confermano essere la predominanza degli affidi giudiziali, specialmente in alcuni Centri del Sud dove le forme di affido consensuale sono solo residuali, l’aumento della lunghezza dei tempi di permanenza del minore in affido e la difficoltà persistente di condividere strumenti e metodi di progettazione fra istituzioni e servizi, sia sullo stesso territorio sia in un’ottica di rete fra territori differenti.

Le maggiori criticità riguardano la difformità evidente nelle pratiche e nell’organizzazione dei diversi Centri, una eterogeneità che si manifesta nel numero delle situazioni prese in carico, negli operatori e nelle risorse disponibili e nella possibilità o meno di accesso delle famiglie ai servizi.

Gli operatori hanno spesso contratti a tempo parziale, e la ricognizione fra T0 e T2 ha rilevato un calo nel numero di operatori coinvolti, pur con un aumento di professionisti con contratti a tempo pieno. Gli operatori sono in media assistenti sociali (anche se la presenza cala da 10 nel 2012 a 8 nel 2013), mentre gli psicologi aumentano leggermente (da 2,8 nel 2012 a 3,3 nel 2013 per Centro). L’impiego di queste professioni è particolarmente variabile fra le due macro-categorie individuate (Centri di realtà metropolitane e Centri di territori provinciali): le prime coinvolgono più psicologi e meno assistenti sociali, eccezion fatta per il nuovo assetto del Consorzio Monviso Solidale. Continua a essere impiegata presso il servizio la figura dell’educatore, particolarmente coinvolto nelle grandi città (con le sole eccezioni di Milano e Bari).

Altre criticità rilevanti riguardano la difficoltà di una comunicazione trasparente con la famiglia affidataria fin dall’inizio del progetto e il debole coinvolgimento della famiglia naturale e dei bambini, con la conseguente mancanza di una concreta prospettiva di riunificazione familiare nel progetto dell’affido. Infine, all’interno delle équipes multidisciplinari, preposte alla presa in carico dei bambini, aumenta la centralità dell’impiego degli assistenti sociali, mentre diminuiscono gli psicologi e restano pochi gli educatori.

Una parte degli ambiti territoriali, anche se non la maggioranza, ha utilizzato l’occasione del lavoro di monitoraggio sulle Linee d’indirizzo per rafforzare le condizioni tecnico-professionali e organizzative che ne possano sostenere la loro piena attuazione, migliorando l’efficacia complessiva del lavoro del Centro, cogliendo quindi appieno le opportunità che tale implementazione offriva.

3. Implementazione di possibili assetti organizzativi, gestionali e di intervento dei Centri per l’Affidamento ancora da sperimentare

Grazie all’emanazione delle Linee d’indirizzo si è sviluppata una rinnovata attenzione al tema dell’affidamento familiare e della sua qualificazione sul territorio nazionale, e alcuni ambiti territoriali hanno usufruito dell’opportunità offerta dal monitoraggio stesso, oltre che dell’accompagnamento formativo a distanza, per iniziare l’implementazione di nuovi assetti organizzativi e tecnico-professionali dei Centri per l’affidamento.

Tra T0 e T2, nonostante l’esiguità del tempo a disposizione, è stato possibile quindi documentare alcuni cambiamenti nelle modalità di gestione del processo dell’affidamento nei Centri aderenti al monitoraggio, anche se non in maniera omogenea.

I punti di forza evidenziati sopra si sono scontrati tuttavia con evidenti ostacoli nella realizzazione del percorso, per esempio la considerazione che non tutti i Centri hanno partecipato in

maniera assidua e attiva alla formazione a distanza, a causa probabilmente della limitata disponibilità di strumenti informatici e dalla poca formazione all'uso degli operatori.

Inoltre, notevoli sono le differenze riscontrate nelle culture, nelle pratiche e negli assetti organizzativi dei Centri per l'Affidamento, in particolare fra Nord e Sud, ma non solo; le diversità di vedute sui temi della consensualità dell'affidamento, sull'opportunità di investire o meno in tipologie diverse di affidamento e in particolare nell'area dell'affidamento intrafamiliare, quindi del ruolo della famiglia naturale del bambino come della temporaneità dell'affidamento stesso e dei metodi di progettazione, sono quelli che incidono maggiormente sull'equità dell'accesso ai servizi per le famiglie.

Le più evidenti differenze organizzative e strutturali fra Centri riguardano il numero degli operatori presenti, i numeri delle situazioni familiari prese in carico e dei progetti di affidamento avviati, la scarsa integrazione fra sistemi, servizi, professioni, in particolare socio-sanitaria, e la mancanza di uno strumento condiviso, fra Centri per l'Affidamento di diverse aree geografiche del Paese, per costruire il Progetto Quadro e il Progetto di Affidamento secondo le indicazioni contenute nelle Linee d'indirizzo e nel "Sussidiario".

Queste criticità hanno un forte impatto sul funzionamento tecnico-professionale dei Centri e impediscono l'avviamento del procedimento corretto al fine di garantire a ogni bambino una valutazione di qualità, trasparente e condivisa, della sua situazione familiare, che costituisca la base per avviare il processo della progettazione in modo partecipato, valutabile ed efficiente.

Le principali opportunità da sviluppare in seguito alla fine della fase di monitoraggio si concentrano nello sviluppo di specifiche azioni formative e informative, al fine di non disperdere il bagaglio di conoscenza e di buone pratiche sull'affido acquisito con la realizzazione delle Linee d'indirizzo.

Tali azioni formative sono rivolte ai professionisti dei Centri per l'Affidamento e dei Servizi per la protezione e la tutela del minore, con l'obiettivo di armonizzare la pluralità delle pratiche in atto nelle diverse fasi dell'affidamento e, nello specifico, gli strumenti di progettazione che sono in uso nei diversi Centri, non potendo intervenire sugli standard minimi di funzionamento dei Centri medesimi.

A tale scopo, andrebbero progressivamente codificati e messi a regime strumenti, procedure e tempi per la verifica periodica delle pratiche e l'emersione e circolazione dei "saperi del fare", sia all'interno dei singoli Centri, sia in forma congiunta interprofessionale e interistituzionale tra i diversi soggetti del sistema della tutela di Ambiti Territoriali, con specifica attenzione al mantenimento/rafforzamento delle trasformazioni avviate con la sperimentazione.

Prospettive di sviluppo

Il lavoro complessivo di monitoraggio ha fatto emergere, in estrema sintesi, come l'emanazione delle Linee d'indirizzo abbia giocato un ruolo basilare di spinta all'implementazione sull'intero territorio nazionale, ma ha anche sottolineato la permanenza di una rilevante eterogeneità nelle pratiche e nell'organizzazione dei diversi Centri affido, documentata dai numeri di situazioni prese in carico, di operatori e di risorse accoglienti disponibili, che sembrano rivelare un'eccessiva difformità sul territorio nazionale nelle possibilità di accesso ai servizi per le famiglie.

Risulta quindi urgente armonizzare i diversi strumenti di progettazione che sono in uso nei Centri Affido per dare corpo ai principi espressi nelle Linee d'indirizzo.

La proposta operativa scaturita dal monitoraggio appena concluso è quindi che l'Assessment Framework britannico (che LabRIEF ha adattato nel Modello Multidimensionale del Mondo del Bambino, introducendolo nel contesto italiano tramite la sperimentazione nazionale del Programma P.I.P.P.I.), venga messo a disposizione anche dei Centri Affido, affinché, assumendo questo modello teorico, gli stessi Centri possano armonizzare le pratiche di costruzione del progetto di affidamento.

Su tale proposta si è già concretamente cominciato a lavorare nell'esperienza di accompagnamento in presenza di Genova, dove le équipes hanno iniziato ad assumere una fisionomia effettivamente multiprofessionale e a costruire il Progetto di affidamento in maniera armonica con il Progetto Quadro, secondo una traccia condivisa e unitaria.

La richiesta del CNSA è di prevedere un accompagnamento dei Servizi Affidò all'utilizzo della metodologia e degli strumenti di P.I.P.P.I., in quanto diverse città componenti il Direttivo e/o partecipanti all'applicazione sperimentale delle Linee d'indirizzo sono coinvolte in tale programma sperimentale.

I ricercatori dell'Università di Padova hanno in tal senso predisposto la presentazione dell'Assessment framework "Il Mondo del bambino" (strumento operativo presente nel progetto P.I.P.P.I.) al fine di renderlo fruibile anche per i Centri per l'affidò e di accompagnare poi il loro utilizzo nei progetti di affidò attraverso due incontri a marzo e giugno 2017, con particolare attenzione al collegamento del "progetto di affidò" al "progetto quadro" del minore e all'utilizzo di strumenti quali l'ecomappa, la family group conference (ad esempio da attuare all'avvio dell'affidò e nei successivi momenti di verifica per realizzare un affidò "partecipato"), e ulteriori strumenti operativi già sperimentati in P.I.P.P.I..

Tra un momento di formazione e l'altro, i componenti del Direttivo si impegneranno a sperimentare gli strumenti di P.I.P.P.I. nei loro Centri per l'affidò e durante i Direttivi, in concomitanza con il momento formativo, il CNSA si confronterà con gli enti aderenti.

Il percorso ha previsto, in seguito al seminario di restituzione del lavoro di monitoraggio, svoltosi a Genova il 09/06/2016, l'invio della proposta operativa ai Centri Affidò interessati e la raccolta delle adesioni.

Di seguito, dopo l'impostazione della piattaforma Moodle, si è svolto a Firenze il 20-21 ottobre 2016 un incontro formativo in presenza, con la presentazione e l'adattamento dello strumento di progettazione e la presentazione del percorso.

In tale occasione sono stati individuati i Centri Affidò con cui sperimentare lo strumento e si sono costituite le equipe multidisciplinari in ogni ambito territoriale.

Nel periodo dal novembre 2016 al giugno 2017 è stata resa operativa la sperimentazione nei Centri Affidò che hanno aderito alla prosecuzione del percorso, sia con un monitoraggio a distanza da parte de LabRIEF, con l'obiettivo di analisi e verifica della fase I e della fase II del percorso sia con un incontro formativo in presenza, ipotizzato nel mese di giugno 2017, al fine di analizzare le fasi di sperimentazione e di concludere del percorso.

4. Tavolo di confronto sulle comunità per minori e Linee di indirizzo comunità

A gennaio 2015 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha istituito, con D.D. n.10/2015, un Tavolo permanente di confronto sulle comunità per minori, a seguito delle numerose sollecitazioni ricevute durante la IV Conferenza per l'Infanzia e l'Adolescenza (Bari 2014) da parte dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza, del mondo dell'associazionismo e del terzo settore. Il Tavolo riunisce rappresentanti delle Amministrazioni statali, regionali e comunali, e coinvolge esperti del settore e rappresentanti dei principali coordinamenti di comunità per minori¹, per riflettere insieme sull'idoneità e sulla tipologia delle risposte da offrire a ciascun bisogno, con una metodologia simile a quella utilizzata per le Linee di indirizzo sull'affidamento familiare.

A un decennio da un momento sostanziale e simbolico quale è stato la chiusura degli istituti per i minorenni (L. 184/83, art. 2, comma 4), le "Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni" si propongono come aggiornato strumento di orientamento politico e tecnico nel settore dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti. Le "Linee di indirizzo" hanno per oggetto le molteplici dimensioni dell'accoglienza residenziale nelle "comunità di tipo familiare" individuate dalla novellata L. 184/83. Questo strumento interviene in un quadro normativo regionale differenziato, proponendo una cornice unitaria e complessiva di riferimento rispetto a principi, contenuti e metodi di attuazione, in continuità con le "Linee di indirizzo per l'affidamento familiare" approvate in Conferenza Unificata il 25 ottobre 2012. I destinatari delle Linee d'indirizzo sono le amministrazioni regionali per le specifiche competenze in materia e gli amministratori locali che spesso hanno la responsabilità diretta dei minorenni allontanati dalla propria famiglia. Gli operatori dei settori pubblici (sociale, sanità, scuola...) e del privato sociale (comunità) saranno interlocutori delle "Linee di indirizzo", soprattutto per i contenuti che si riferiscono ai percorsi di intervento.

Le Linee di Indirizzo si rivolgono agli attori politici e sociali, ai diversi livelli di competenze istituzionali, chiamati a contestualizzarne i contenuti attraverso processi partecipati di applicazione e di confronto sugli esiti.

In questa prospettiva le Linee di Indirizzo si rivolgono a due livelli di "governo":

- un livello tecnico-politico costituito dai decisori e dagli amministratori delle opportune sedi istituzionali nazionali, regionali, provinciali e comunali;
- un livello operativo-gestionale-professionale costituito dai soggetti e dagli attori chiamati a organizzare e gestire tutte le fasi del percorso di accoglienza residenziale: operatori del settore pubblico (sociale, sanitario, scolastico, giudiziario...) e del privato sociale, gli enti gestori dei Servizi residenziali, le reti e le associazioni di sostegno nonché le risorse territoriali utili a favorire l'inclusione sociale dei bambini accolti e delle loro famiglie.

Questo dispositivo, dunque, si propone come aggiornato strumento di orientamento politico e tecnico nel settore dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti e risponde a un obiettivo fondamentale: assicurare il massimo grado di appropriatezza degli interventi, riducendo al minimo quella parte di variabilità nelle decisioni cliniche, assistenziali che è legata alla carenza di conoscenze e alla soggettività nella definizione delle strategie di azione. L'elaborazione delle Linee di indirizzo è stata costruita attraverso la raccolta e la condivisione dei saperi e delle esperienze svolte nei diversi territori, ed è finalizzata a indirizzare, sostenere, qualificare e soprattutto dare unitarietà agli interventi di accoglienza residenziale familiare e di tipo familiare realizzate in tutto il territorio

¹ Il tavolo istituzionale che ha avuto la responsabilità di produrre le Linee di indirizzo è composto da rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero della Giustizia, della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani, dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, da esperti indicati dal MLPS. Il "gruppo di lavoro" di base è stato integrato operativamente da coordinamenti nazionali: CNCA, CISMAI, PROGETTO FAMIGLIA, SOS VILLAGGI DEI BAMBINI, CNCM, AGEVOLANDO, Papa Giovanni XXIII.

nazionale. La redazione delle Linee d'indirizzo si colloca nella scia del lungo processo di de istituzionalizzazione, continuamente richiamato a una specifica attenzione ai diritti del bambino e in particolare al perseguimento del suo superiore interesse.

Le tre dimensioni su cui si fondano le Linee d'indirizzo sono:

- il significato e le implicazioni dell'accoglienza, con particolare attenzione agli aspetti del rispetto dei diritti, della risposta ai bisogni, delle relazioni significative, della progettualità di sostegno inclusivo alla crescita e, nel caso, alla progressiva acquisizione di autonomia;
- l'accoglienza concepita come pluralità di percorsi possibili all'interno di una cornice unitaria e come necessaria risposta della società e delle sue istituzioni ai diritti dei "cittadini in crescita" che si trovano temporaneamente fuori dalla propria famiglia;
- la rappresentazione di un "sistema" integrato dell'accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti, costituito da un'offerta di servizi diversificati in base alle loro esigenze e da adeguati strumenti di organizzazione e gestione.

Il metodo adottato per la costruzione delle "Linee di indirizzo" è analogo a quella utilizzato in quelle sull'affidamento familiare. Esso si caratterizza essenzialmente per due elementi:

- una collegialità, composta dai diversi livelli istituzionali, che ha saputo integrare proficuamente il contributo costante di soggetti collettivi del privato sociale impegnati da anni in questo settore;
- un documento organizzato in capitoli tematici collegati tra loro e sviluppati, dopo brevi introduzioni descrittive, nella forma delle "raccomandazioni" formulate in forma propositiva, generalmente precedute da una "motivazione" e declinate in una o più "azioni/indicazioni operative" che le concretizzano in attività possibili e auspicabili.

Le raccomandazioni rappresentano un punto di incontro e di sintesi tra esperienze, orientamenti teorici e risultati di ricerca che può costituire un riferimento unitario per gli amministratori regionali e locali, per gli operatori e per i cittadini interessati a migliorare e qualificare l'accoglienza residenziale per i bambini con famiglie in grave difficoltà.

Tali obiettivi non possono essere raggiunti e uniformemente applicati se non si passa attraverso un sistema di relazioni riconosciute e legittimate dai diversi soggetti istituzionali coinvolti.

In particolare le "Linee di indirizzo" si articolano su sei punti:

1. La precisazione dei "Diritti dei bambini e accoglienza", "Diritto alla famiglia e continuità degli affetti", "Diritti dei bambini nell'accoglienza etero-familiare", "Accoglienza familiare e di tipo familiare nei Servizi residenziali".
2. L'individuazione dei "Soggetti e attori istituzionali" per chiarire la collegialità necessaria a una corretta gestione delle risposte ai bisogni di residenzialità dei bambini fuori dalla famiglia- il bambino e i suoi familiari, gli adulti dei Servizi sociali pubblici, del privato sociale e dell'associazionismo, l'autorità giudiziaria, il Garante e i tutori e gli adulti che sono dei punti di riferimento importanti nella vita quotidiana del bambino.
3. L'attenzione alle fasi e ai processi de "I percorsi dell'accoglienza residenziale" mantenendo l'unitarietà, la coerenza e la congruità di azioni e fasi, dall'inizio alla fine dei percorsi di accoglienza residenziale, nel rispetto della continuità della storia della persona tra promozione, protezione e tutela.
4. La descrizione di un possibile ventaglio dell'offerta di "Servizi di accoglienza residenziale per i bambini e gli adolescenti" per rispondere ai bisogni di accoglienza dei bambini allontanati dalla famiglia. Il sistema integrato di Servizi di accoglienza residenziale si dovrà caratterizzare sia per un riferimento unitario e coerente con gli indirizzi nazionali; per requisiti chiari ed espliciti di autorizzazione e accreditamento, definiti per le diverse tipologie di strutture residenziali e per una responsabilità condivisa tra i diversi attori coinvolti in materia di vigilanza, nel pieno rispetto delle specifiche funzioni di ciascuno di essi.

5. Gli strumenti di governo, gestionali e procedurali necessari per “Il sistema dell’accoglienza” con la predisposizione di norme, strumenti conoscitivi e organizzativi in grado di rispondere con coerenza alle mutevoli esigenze della protezione e della tutela dei bambini. La definizione di questo sistema di accoglienza si articola su tre diversi livelli territoriali (nazionale, regionale e locale) e risponde alle esigenze conoscitive e di regolamentazione di tutti gli attori dell’accoglienza residenziale. Infine, l’attenzione a specifiche situazioni dell’accoglienza;

6. Alcune questioni particolari a completamento di un “quadro” dell’accoglienza unitario e al contempo in continua evoluzione. Il sistema di accoglienza residenziale considerato e descritto dalle presenti Linee di indirizzo si riferisce all’area dell’accoglienza “socio-educativa”. In questo capitolo sono raccolti altri tipi di accoglienza residenziale per i minorenni necessari in relazione a particolari situazioni e condizioni personali (sanitarie, comportamentali); si è cercato di declinare, anche se in modo non esaustivo, le situazioni particolari dei bambini che richiamano la necessità di porre attenzione anche a questi aspetti, formulando appropriate raccomandazioni e promuovendo azioni adeguate (accoglienza dei minori stranieri non accompagnati; degli adolescenti dell’area penale; dei bambini e adolescenti in servizi residenziali sanitari; dei bambini e adolescenti vittime della tratta e dello sfruttamento sessuale; dei bambini in case rifugio per madri; delle adolescenti in gravidanza o con neonati).

Il documento è stato sottoposto nel mese di dicembre a un percorso di validazione tecnica da parte del Tavolo permanente di confronto sulle comunità per minori. Il testo, convalidato, sarà di seguito inviato alla Conferenza Unificata per l’adozione finale.

Capitolo 6 - L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati

1. I minori stranieri non accompagnati tra accoglienza e integrazione. L'esperienza degli enti locali

1.1 Il fenomeno dei minori stranieri non accompagnati

Negli ultimi dieci anni, la presenza dei minori soli negli spostamenti umani, è divenuto un fattore comune delle migrazioni a livello mondiale. Il loro numero è drammaticamente aumentato e costituiscono in molti Paesi di destinazione, un segmento importante della popolazione alla ricerca di protezione e asilo¹.

I minori e i giovani “in movimento” sono diventati, nel panorama internazionale, i nuovi protagonisti dei processi legati agli spostamenti umani e costituiscono, a partire da questo secolo, un vero e proprio soggetto migratorio (Jiménez e Vacchiano, 2011).

Questo nuovo fenomeno globale, che interessa indistintamente Paesi di vecchia e nuova migrazione, ha portato diversi Paesi, soprattutto europei, a porre il tema dei “minori soli” al centro dell'azione pubblica e dell'agenda politica² e al contempo, ha spinto molti ricercatori a interrogarsi sulla propensione dei giovani all'emigrazione e a comprendere i fattori che li orientano a lasciare i propri Paesi di origine³.

La migrazione di giovani, non ancora maggiorenni, che intraprendono il viaggio da soli, si è manifestata nel panorama italiano durante gli anni novanta, contestualmente all'intensificarsi dei movimenti migratori globali. Il profilo tracciato dall'analisi delle storie di vita di minori stranieri non accompagnati raccolte nell'ambito di alcune ricerche qualitative⁴ volte a esplorare e analizzare le spinte motivazionali, il percorso e l'evoluzione migratoria dei minori, ritrae adolescenti e giovanissimi

¹ L'Alto Commissariato delle nazioni Unite per i rifugiati, stima che circa la metà delle persone rifugiate al mondo sono minorenni ed in particolare i minori *soli* rappresentano da un minimo del 4% a un massimo del 15% della popolazione richiedente asilo nei Paesi di destinazione. In particolare nel 2015 le domande di protezione internazionale presentate in 78 Paesi sono state 98.400 (in particolare da afgani, eritrei, siriani e somali) mentre risultavano 34.300 nel 2014 e 25.300 nel 2013. Si veda: UNHCR (2002, 2012, 2014, 2015, 2016); Mougne (2010); Troeller (2010); Boland (2010).

² Il piano d'azione individua vari problemi e presenta una serie di soluzioni relative alla situazione dei minori non accompagnati e propone tre linee d'azione principali: prevenzione, programmi di protezione e soluzioni durature. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Piano d'azione sui minori non accompagnati (2010-2014). A questo proposito si veda anche la Relazione sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (2012/2263(INI)) del 26 agosto 2013 e la Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2013 sulla situazione dei minori non accompagnati nell'UE (2012/2263(INI)). Per un'analisi dello stato dell'arte nei diversi Paesi europei si rinvia a Reps (2011); Senovilla Hernández (2008; 2013); Keith, L., Levoy (2015); Spanda Foundation (2014); Unhcr/Council of Europe (2014); European Migration Network (2015); Dimitrova-Stull A. (2015); Nisrine Eba N. (2015).

³ In Marocco, da un sondaggio condotto nel 2012, emerge che il forte desiderio di emigrare riguarda il 33% dei giovani marocchini i quali hanno preso almeno una volta in seria considerazione l'ipotesi di lasciare il proprio Paese, così come, in pari numero hanno dichiarato di aver già predisposto un vero e proprio piano o una strategia di emigrazione. Da un altro sondaggio condotto in Egitto ugualmente risulta che un giovane su tre nella fascia di età tra i 15 e i 29 anni abbia espresso la volontà di emigrare. A tal proposito si veda: L'Opinion (2012); Population Council (2010) e Elbadawy (2011).

⁴ Si permetta di rinviare alle ricerche qualitative condotte da Giovannetti (2000, 2002, 2007); Campani, Lapov, Carchedi (2002); Campani, Salimbeni (2006); Candia, Carchedi, Giannotta, Tarzia (2009); Bosio (2011); Vacchiano (2012). Per uno sguardo più letterario ma altrettanto significativo per comprendere la situazione dei minori stranieri in movimento: Shiri e Abbate (2007); Affinati (2008); Geda (2010); Mismetti Capua (2011).

perlopiù di sesso maschile provenienti specialmente dall'Albania, Marocco, Afghanistan, Bangladesh, Egitto, Tunisia, Eritrea, Gambia, che giungono nel nostro Paese, da soli, spinti dalla speranza di trovare un lavoro e un futuro migliore.

Le motivazioni sono frammentate e rappresentano, in un quadro corale, un riassunto delle più antiche e delle più moderne aspirazioni migratorie (Melossi, Giovannetti, 2002): dalla fuga dalla guerra, alla ricerca di nuove opportunità lavorative, fino all'inquietudine generazionale che spinge verso la sperimentazione di nuovi modelli di vita. Senza trascurare, infine, il ruolo dei comportamenti e l'importanza della filiera migratoria, ovvero per seguire l'esempio di amici o parenti che prima di loro avevano abbandonato il Paese. A queste motivazioni, si connette la "costruzione sociale" dell'Italia nell'immaginario dei minori in base a diverse fonti di conoscenza spesso combinate tra loro: da quelle più ricorrenti di natura parentale o amicale a quelle "mediatiche o esemplari"⁵.

Box 1. "Adotta un'aiuola", a Canicattini Bagni minori stranieri non accompagnati del progetto SPRAR riqualificano un'area della città

"Adotta un'aiuola" è il titolo del progetto promosso dallo Sprar di Canicattini Bagni (Siracusa) per la cura e la manutenzione del verde urbano. Protagonisti della rigenerazione degli spazi verdi della città sono le donne rifugiate vittime di tratta ospiti dello Sprar di Canicattini Bagni e i ragazzi di "Casa Aylan", la struttura di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati. L'iniziativa, lanciata da Passwork l'ente gestore dello Sprar, punta al coinvolgimento della cittadinanza e dei rifugiati nella valorizzazione di uno spazio comune: la piazzetta San Giovanni, cuore della vita cittadina.

Pulizia del verde urbano, ripristino della piazzetta e realizzazione di un laboratorio di giardinaggio, che ha fornito ai circa venti partecipanti le nozioni base su come curare le piante (lantane, rosmarino, salvia e timo) messe a dimora, sono state le fasi in cui si sono articolati i lavori di riqualificazione dell'area sotto la guida di Michele Gionfriddo, giovane agronomo canicattinese. L'iniziativa ha permesso così di recuperare uno spazio pubblico grazie anche alla collaborazione di alcuni ragazzi del gruppo scout di Canicattini Bagni e del presidio locale di Libera "Salvatore Raiti".

"Per gli ospiti dello Sprar - si legge nel comunicato stampa del Comune - l'avvio del laboratorio e la successiva cura del verde di piazzetta San Giovanni, rappresentano il potenziamento e lo sviluppo di quelle attività finalizzate al recupero e al miglioramento del territorio che li ospita e con il quale si confrontano quotidianamente nel percorso di integrazione".

In occasione della Giornata mondiale del rifugiato, che si celebra il 20 giugno di ogni anno, la piazzetta è stata restituita alla cittadinanza e a oggi due volte a settimane le donne rifugiate assieme agli abitanti del quartiere e ai minori stranieri non accompagnati si prendono cura di questo spazio verde.

"Per noi accoglienza vuol dire ridare speranza a chi meno fortunato di noi fugge dalla morte, dalle violenze, dalle guerre e dalla disperazione. Per questo abbiamo voluto e ci siamo impegnati come amministrazione nella nascita di strutture di accoglienza, gli Sprar, con le quali costruire percorsi di integrazione. E di questo siamo orgogliosi". Con queste parole il primo cittadino Paolo Amenta, nel corso dell'inaugurazione della piazzetta che si è tenuta nell'ambito delle celebrazioni per la Giornata mondiale del rifugiato, ha spiegato il significato del progetto sottolineando l'importanza dell'accoglienza e della collaborazione tra la comunità locale e i rifugiati per una città coesa e inclusiva.

1.2 La presenza dei minori stranieri non accompagnati, l'impatto sul sistema di accoglienza e il ruolo degli enti locali

I flussi migratori contemporanei si caratterizzano come processi complessi e in continua evoluzione, sui quali incidono i grandi fenomeni strutturali (dai fattori espulsivi presenti nei Paesi di origine, povertà, guerra, persecuzione politica, sovrappopolamento, ecc., a quelli attrattivi presenti nei Paesi di arrivo: presenza di comunità di connazionali, domanda di manodopera ecc.), così come le scelte individuali intrecciate a quelle familiari e amicali (Ambrosini, 2006). Questa complessità rende estremamente difficili i tentativi di governo e di gestione del fenomeno da parte delle istituzioni dei

⁵ In quest'ultimo caso si intendono gli immigrati che fungono da *testimonial*, ovvero che attraverso i loro comportamenti in occasione dei rientri nei Paesi di origine, costituiscono l'immagine dell'immigrato che in Italia ha saputo sfruttare le opportunità offerte e agire favorevolmente per un innalzamento della propria qualità della vita.

Paesi di arrivo e rende sempre più rilevante il ruolo dei governi locali, chiamati non più solo a gestire problemi di accoglienza sul territorio (Caponio, 2004), ma a intervenire direttamente sui fenomeni e sulle conseguenze dei “flussi non programmati”, ovvero la presenza non programmata né prevedibile di migranti, non rientranti nelle quote di ingresso annuali, ma che dovrebbero avere accesso secondo il diritto a una condizione di soggiorno regolare⁶.

In Italia, la centralità del governo locale nell'ambito delle politiche migratorie e in particolare nella gestione dell'accoglienza e dell'integrazione sociale sul territorio di segmenti particolarmente vulnerabili (profughi, minori non accompagnati e vittime di tratta), è andata aumentando di pari passo con i processi di decentramento, ovvero con le riforme istituzionali e amministrative che, nel corso degli anni Novanta, ha assegnato ai Comuni un'autonomia sempre maggiore anche nell'ambito delle politiche dei servizi⁷. Un impegno e un lavoro che necessariamente si confronta quotidianamente con fenomeni sociali articolati e densi di problematicità legate, da un lato, ai progetti migratori quasi sempre fragili e precari, dall'altro lato alle dinamiche e alle effettive opportunità di inserimento nel contesto locale (Chiodini e Milano, 2010).

Per i Comuni, in qualità di soggetti deputati all'accoglienza del minore e all'attivazione della rete dei servizi sociali, il tema dei giovani stranieri non accompagnati è divenuto centrale. La questione dell'*accoglienza* e della *protezione* dei minori stranieri soli si è imposta per il forte impatto sul sistema del welfare locale, condizionandone gli aspetti organizzativi e professionali e segnando di fatto la storia stessa dei servizi socio-educativi rivolti ai minori. La legge 328 del 2000 stabilisce, infatti, che siano gli enti locali a fornire piena assistenza a tutti i minori, e quindi anche ai minori stranieri non accompagnati, ai quali si applicano, per analogia, le norme generalmente destinate alla protezione dei minori in difficoltà (in stato di abbandono, allontanati dalle famiglie, vittime di abuso)⁸. I Comuni si sono ritrovati, in questi ultimi 15 anni, a gestire una realtà complessa e dirompente, che ha richiesto grossi investimenti in termini di risorse (dal punto di vista economico, sociali e operativo) e li ha costretti a ripensare il proprio sistema di *welfare* (Giovannetti, 2008c; Belotti, 2010; Commissione di indagine sull'esclusione sociale, 2011; Accorinti, 2013, 2014; Giovannetti, Pacini, 2014).

Da una parte, la complessità della condizione dei minori stranieri non accompagnati è determinata dal loro *status*, che li situa *all'incrocio di appartenenze giuridiche multiple*: il loro essere minori, stranieri, richiedenti asilo, vittime di tratta, rende articolato e problematico il rapporto e la relazione fra i diversi rami del diritto. Ne sono esempio pratico le difficoltà che si incontrano per un'efficace protezione e presa in carico che richiede l'intervento coordinato e la collaborazione tra i

⁶ Sono flussi migratori particolari che si situano in una zona d'ombra dei dispositivi legislativi, a metà strada tra l'ingresso illegale e il soggiorno legale “successivo”, in virtù di condizioni di protezione assicurate dal diritto internazionale e nazionale. Nello specifico si tratta “di flussi che presentano tre caratteristiche particolari, e cioè: a) sono composti da soggetti entrati illegalmente ma non espellibili, in quanto rientrano in una serie di categorie tutelate dal diritto nazionale e internazionale, come i richiedenti asilo, i minori e le vittime della tratta; b) non hanno uno sbocco immediato sul mercato del lavoro e quindi sono flussi non immediatamente produttivi sul piano economico; c) infine, sono flussi migratori che presentano un costo particolarmente elevato per il sistema di *welfare* locale, il quale è chiamato a farsi carico dell'assistenza di soggetti particolarmente vulnerabili” (Caponio, 2004).

⁷ Si vedano in particolare la legge n. 142/1990 e la legge n. 59/1997. “Nel settore specifico delle politiche sociali, questo processo ha trovato compimento nella legge n. 328/2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”. L'obiettivo di creare un sistema di servizi “a rete”, si concretizza di fatto nell'affermazione di principi di sussidiarietà verticale – attraverso l'assegnazione ai Comuni di funzioni di programmazione e realizzazione dei servizi sul territorio in accordo con le altre istituzioni interessate (ASL, regioni ecc.) – ma anche orizzontale, attraverso il riconoscimento delle funzioni svolte dalle associazioni del terzo settore e la loro integrazione in un sistema il più possibile coerente e coordinato sul territorio” (Caponio, 2004,13). La nuova normativa sui servizi sociali delinea un modello di *governance* che riconosce ai livelli di governo sub-nazionali, più vicini ai problemi sul territorio, un ruolo centrale nell'ambito delle politiche di *welfare* e di accesso ai diritti sociali determinando una redistribuzione dei compiti normativi ed attuativi tra i vari livelli istituzionali (Gargiulo, 2008).

⁸ Legge 8 novembre 2000, n. 328, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” è la legge per l'assistenza, finalizzata a promuovere interventi sociali, assistenziali e sociosanitari che garantiscano un aiuto concreto alle persone e alle famiglie in difficoltà.

molteplici attori (in campo giuridico, amministrativo e sociale) che partecipano al percorso d'integrazione del minore (Giovannetti, 2008b). Dall'altra, un *quadro normativo* ove, nonostante la presenza di misure altamente tutelanti per i minori (sia italiani che stranieri), la coesistenza di molteplici disposizioni, disorganiche e in parte contrastanti tra loro, ha reso particolarmente difficoltosa l'operatività dato il contesto di riferimento così *complicato e ambiguo*⁹.

A tutto questo, si aggiungono le difficoltà legate alla non prevedibilità dei flussi e conseguentemente dell'onere economico destinato ai percorsi di accoglienza dei minori: una spesa evidentemente non pianificabile, poiché legata alle dimensioni e alle dinamiche del flusso migratorio dei minori stranieri medesimi, alle modalità di ingresso in Italia e ai loro successivi movimenti all'interno del nostro Paese. In particolare, maggiormente investite dalla presenza dei minori stranieri risultano essere le aree di ingresso situate ai confini terrestri e marittimi così come le medie e grandi città, che spesso costituiscono la tappa immediatamente successiva del percorso dei minori dopo il loro arrivo in Italia. In ciascuna di queste zone il fenomeno assume caratteristiche specifiche in relazione ai Paesi d'origine e alle modalità di ingresso dei giovani, oltre a essere naturalmente soggetto alla continua evoluzione dei contesti di partenza, di transito e di arrivo in cui si determinano i flussi migratori in generale.

I Comuni italiani, in particolare sino a qualche anno fa, sono stati costretti ad affrontare da soli le problematiche relative alla gestione e presa in carico dei minori stranieri non accompagnati. In particolare si sono fatti carico dell'*assenza di procedure standardizzate a livello nazionale*, della *mancanza di un adeguato raccordo interistituzionale*, dell'*assenza di qualsiasi sostegno* dal governo centrale all'elaborazione e implementazione delle politiche, e della *mancanza di strumenti e risorse* sufficienti, per poter seguire adeguatamente la gestione dei singoli casi (dal primo contatto fino alla decisione in merito al rimpatrio assistito o all'integrazione). Ogni realtà territoriale, ha sviluppato prassi diversificate nella gestione diretta dei minori stranieri non accompagnati e sofferto per la difficoltà nei rapporti, in termini di rapidità, efficienza e concertazione, con i vari soggetti coinvolti nel percorso di protezione e tutela del minore (Comitato minori stranieri, questure, prefetture, tribunali per i minori, giudici tutelari ecc.).

Box 2. La storia di Ibrahim, giovane scrittore dello Sprar di Sant'Andrea di Conza (AV)

Costa D'Avorio, Burkina Faso e Libia sono i Paesi, che nel corso degli anni, Ibrahim ha attraversato ancora prima di giungere in Italia. Orfano di padre, Ibrahim ha studiato per quasi dieci anni in Costa D'Avorio per poi spostarsi in Burkina Faso e in Libia dove ha insegnato per diverso tempo. Le difficili condizioni del Paese lo hanno costretto però a lasciare anche la Libia fino ad arrivare in Italia. Inizialmente giunto in un centro di prima accoglienza a Salerno, Ibrahim è stato successivamente accolto nel centro Sprar per minori del Comune di Sant'Andrea di Conza (Avellino). E' qui che inizia un nuovo percorso: appassionato di letteratura e scrittura, qualche mese prima di sostenere l'esame per il conseguimento della terza media, comincia a scrivere poesie in lingua francese e italiana supportato e seguito da un mediatore linguistico e da un operatore dello Sprar. Grazie al suo entusiasmo e talento, il giovane Ibrahim, ha deciso di presentare alla cittadinanza le sue poesie partecipando lo scorso maggio alla rassegna "Borgo D'autore", festival dedicato ai libri e alla lettura nella città di Venosa.

Nel corso della rassegna Ibrahim ha proposto una lettera aperta scritta al padre catturando l'attenzione non solo del pubblico ma anche dello scrittore ed editore senegalese di casta "griot" (i cantastorie dell'Africa occidentale) Papa Ngady Faye che ha deciso di pubblicare i racconti del giovane con la sua piccola casa editrice, la Modu Modu, impegnata a portare in Italia il meglio delle letterature dell'Africa. Le sue poesie sono state così raccolte in un libro che è stato presentato in occasione della Festa del Libro a Sant'Andrea di Conza. "Abbiamo presentato il libro a centinaia di persone, ed è stato un successo. Ibrahim ha letto tre poesie e ha emozionato tutti", racconta con entusiasmo la coordinatrice dello Sprar.

⁹ Per una disamina delle controversie questioni normative e giurisprudenziali che hanno determinato una condizione giuridica a geometria variabile dei minori stranieri non accompagnati si rimanda a Turri (1999); Miazzi (1999); Miazzi (2002); Moyersoen e Tarzia (2002); Miazzi (2006); Tarzia (2008); Miazzi (2008a); Miazzi (2008b); Perin (2008), Miazzi (2009); Miazzi e Perin (2009); Consoli, Giovannetti, Zorzella (2010); Consoli, Giovannetti, Zorzella, (2011); Biondi Dal Monte (2013) Anzaldi A., Guarnieri T., (2014); Matarese, (2014); Biondi Dal Monte (2014).

Il talento di Ibrahim ha attirato l'attenzione anche della casa editrice Scuderi, presente alla rassegna, che vuole avviare un percorso di collaborazione con il ragazzo.

"In programma – conclude la coordinatrice Sprar – con molta probabilità ci sarà anche un'altra presentazione del libro presso la Feltrinelli di Salerno, dove Ibrahim potrà leggere ancora in pubblico i suoi pensieri". La passione per la scrittura accompagnerà Ibrahim anche nel suo nuovo percorso di studi: dopo aver sostenuto con ottimi risultati l'esame per il conseguimento del titolo di terza media, ha deciso di iscriversi al liceo linguistico della città.

1.3 La protezione e tutela dei minori stranieri non accompagnati: dalla governance condivisa alla configurazione di un sistema di accoglienza e integrazione a livello nazionale

Proprio per le ragioni e le difficoltà sopra esplicitate, in questo lungo decennio, l'ANCI ha sollecitato il Governo in ogni sede istituzionale e in particolare nell'ambito del Tavolo di coordinamento nazionale, ad assumere piena responsabilità degli interventi a favore dei Msna. In tal senso con il *Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati* approvato in Conferenza Unificata il 10 luglio 2014 si è inaugurato un nuovo approccio per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, attribuendo al Ministero dell'Interno la responsabilità dell'organizzazione della loro accoglienza, superando il precedente regime che distingueva i minori non accompagnati richiedenti asilo dai non richiedenti asilo.

Il 2014 si è infatti caratterizzato non solo per l'arrivo di oltre 170.000 migranti via mare, (ovvero in media 14.200 persone giunte in Italia ogni mese e oltre 460 persone al giorno) ma anche per una serie di interventi a carattere istituzionale volti a ridefinire il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati rintracciati sul territorio nazionale. In particolare, con l'Intesa sancita in Conferenza Unificata, si è ribadita la necessità di ricondurre a una *governance* di sistema la presa in carico dei Msna, impegnando il Ministero dell'Interno ad aumentare la capienza dei posti nel Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR)¹⁰, per garantire l'accoglienza di tutti i minori, richiedenti asilo e non¹¹ e a predisporre procedure finalizzate all'immediata accoglienza degli stessi¹².

Il Piano nazionale prevedeva l'accoglienza dei Msna in due fasi:

1. Primiissima accoglienza - attivazione di strutture governative ad alta specializzazione con funzioni di identificazione, di eventuale accertamento dell'età e dello status, anche al fine di accelerare l'eventuale ricongiungimento con parenti presenti anche in altri Paesi dell'UE, individuate e autorizzate dalle regioni con il coordinamento del Ministero dell'Interno;

¹⁰ Il Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge n. 189/2002 ed è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza di migranti forzati – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al *Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo*, gestito dal Ministero dell'Interno e previsto nella legge finanziaria dello Stato.

¹¹ Con la Circolare del 25 luglio 2014, avente in oggetto i "Minori Stranieri Non Accompagnati", si sono definiti i costi e le procedure finalizzate all'immediata accoglienza degli stessi. La circolare ha previsto che "il Ministero dell'Interno coordini la costituzione di strutture temporanee per l'accoglienza, individuate e autorizzate dalle regioni, di concerto con le Prefetture e gli Enti Locali, e al contempo si impegni ad aumentare in maniera congrua la capienza di posti nella rete SPRAR specificamente dedicati all'accoglienza di tutti i minori stranieri non accompagnati (non solo richiedenti asilo), sulla base di procedure accelerate, in attesa di emanazione di specifico bando"; e inoltre che "nel rispetto della normativa vigente in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture di accoglienza per minori, le regioni e le province autonome nella propria autonomia potranno adottare misure finalizzate ad aumentare fino al 25% le potenzialità di accoglienza delle strutture autorizzate o accreditate nel territorio di competenza, come avvenuto durante l'emergenza Nord Africa".

2. Secondo livello di accoglienza di tutti i minori stranieri non accompagnati nell'ambito dello SPRAR, adeguatamente potenziato e finanziato.

In sostanza questo sistema, successivamente confermato dal d. lgs. 142/2015 “Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale”, attribuisce e rafforza il ruolo del Ministero dell'Interno nella *governance* dei minori stranieri non accompagnati. Così come articola e specifica il nuovo assetto dell'accoglienza destinato ai Msn prevedendo l'attivazione di strutture governative dislocate sul territorio e deputate all'accoglienza di brevissima durata per la fase di primo rintraccio (con funzioni di identificazione, eventuale accertamento dell'età e dello status), e attraverso la pianificazione dell'accoglienza successiva con un adeguato potenziamento dei posti della rete SPRAR, nell'ambito degli specifici progetti territoriali. Pertanto, dopo il periodo di primissima accoglienza trascorso nelle strutture governative appositamente predisposte, in applicazione di quanto sancito dall'art. 183 della legge 190/2014, lo SPRAR si configura progressivamente come il sistema nazionale di accoglienza per tutti i minori stranieri non accompagnati, coerentemente con l'approccio e la qualità dei servizi che lo SPRAR è in grado di poter garantire in maniera uniforme e omogenea a livello nazionale.

Infatti, a livello territoriale, gli enti locali in collaborazione con le realtà del terzo settore, garantiscono interventi di “*accoglienza integrata*” che oltre al vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento e accompagnamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inclusione e di inserimento socioeconomico. Obiettivo principale dello SPRAR è la presa in carico della singola persona accolta, in funzione dell'attivazione di un percorso individualizzato di (ri)conquista della propria autonomia, per un'effettiva partecipazione al territorio italiano, in termini di integrazione lavorativa e abitativa, di accesso ai servizi del territorio, di socializzazione, di inserimento scolastico dei minori.

Le caratteristiche principali dello SPRAR sono:

- il carattere pubblico delle risorse messe a disposizione e degli enti politicamente responsabili dell'accoglienza, Ministero dell'Interno ed enti locali, secondo una logica di *governance multilivello*;
- le sinergie avviate sul territorio con i cosiddetti “enti gestori”, soggetti del terzo settore -
- associazioni, ONG, cooperative - che contribuiscono in maniera essenziale alla realizzazione degli interventi;
- il decentramento degli interventi di “accoglienza integrata”, diffusi su tutto il territorio nazionale;
- - la promozione e lo sviluppo di reti locali – stabili, solide, interattive – con il coinvolgimento di tutti gli attori e gli interlocutori privilegiati per la riuscita delle misure di accoglienza, protezione, integrazione in favore di richiedenti e titolari di protezione internazionale;
- - la volontarietà degli enti locali nella partecipazione alla rete dei progetti di accoglienza;
- - il rafforzamento (o l'attivazione) di servizi territoriali, a vantaggio delle intere comunità cittadine, autoctone e migranti.

Gli enti locali, in partenariato con il terzo settore, implementano progetti territoriali di accoglienza, coniugando le linee guida e gli standard dello SPRAR con le caratteristiche e le peculiarità del territorio. In base alla vocazione, alle capacità e competenze degli attori locali nonché tenendo conto delle risorse (professionali, strutturali, economiche), degli strumenti di welfare e delle strategie di politica sociale adottate negli anni - gli enti locali possono scegliere la tipologia di accoglienza da realizzare e i destinatari che maggiormente si è in grado di prendere in carico. Pertanto i progetti possono essere rivolti a singoli adulti e nuclei familiari, oppure a famiglie monoparentali, donne sole in stato di gravidanza, minori non accompagnati richiedenti asilo e non, vittime di tortura, persone bisognose di cure continuative o con disabilità fisica o psichica. In ogni caso, per ognuna delle

persone accolte rimane fondamentale il carattere temporaneo dell'accoglienza, che è sempre finalizzata all'autonomia e all'inserimento dei beneficiari.

In particolare, per quanto riguarda la presa in carico del minore straniero non accompagnato gli enti locali che aderiscono alla rete SPRAR assicurano servizi destinati a garantire:

- i diritti di cui è portatore il minore straniero non accompagnato secondo la normativa nazionale e internazionale vigente;
- la regolarizzazione dello status giuridico del minore, altrimenti esposto a una condizione di rischio e debolezza;
- l'avvio graduale del minore verso l'autonomia e l'inclusione nel tessuto sociale del territorio tenendo sempre presente il suo superiore interesse.

L'Ente locale titolare del progetto SPRAR, in base alle proprie prerogative e ferme restando le responsabilità degli altri attori istituzionali del territorio a vario titolo coinvolti, prevede inoltre interventi articolati nel periodo di accoglienza per raggiungere le seguenti finalità/obiettivi:

- collocamento in luogo sicuro del minore, sia in strutture autorizzate sia presso famiglie individuate e selezionate secondo criteri prestabiliti in base a norme e regolamenti vigenti, tenendo conto, in modo particolare, dell'età e del Paese di provenienza del minore;
- assistenza socio-psicologica, sanitaria e orientamento legale;
- supporto di mediatori linguistico-culturali;
- verifica della presenza di parenti, connazionali o persone disponibili a una eventuale presa in carico del minore;
- apertura della tutela;
- regolarizzazione dello status giuridico e della presenza sul territorio;
- iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale;
- insegnamento di base della lingua italiana;
- inserimento scolastico e professionale e attivazione di servizi a sostegno dell'integrazione sociolavorativa del minore;
- definizione di un progetto socio-educativo individualizzato per ciascun minore che sarà formulato tenendo sempre presente il supremo interesse del minore, le sue aspettative e competenze, il suo progetto migratorio, oltre a essere preferibilmente condiviso anche dal tutore e aggiornato durante l'intero periodo di accoglienza.

Coerentemente con il percorso sopra esposto, tra il 2015 e 2016, il numero dei posti dedicati ai minori stranieri non accompagnati all'interno della rete SPRAR è quasi raddoppiato, passando da 977 a 1.916 e conseguentemente, anche il numero di minori accolti è passato da 1.640 del 2015 ai 1.994 del primo semestre 2016. Il flusso migratorio dei minori non accompagnati che accedono al sistema SPRAR appare prevalentemente composto da ragazzi maschi prossimi al compimento della maggiore età. Si conferma infatti la predominanza quasi assoluta dei minori di sesso maschile (che tuttavia diminuiscono dal 99,8% del 2015 al 97,1% del primo semestre 2016) e l'incidenza dei neomaggiorenni (40,6%, che però perdono 12,1 punti percentuali rispetto al 2015). Infine, rispetto ai permessi di soggiorno, nel primo semestre 2016 i richiedenti asilo rappresentano il 62,7% (+10,7 punti percentuali rispetto al 2015), i permessi per protezione umanitaria scendono al 18,1% (-15,9 punti percentuali) mentre quelli per protezione sussidiaria calano all'1,2% (-2,8 punti percentuali). Anche i rifugiati diminuiscono, passando dal 3% del 2015 all'1,1%. Tali diminuzioni sono però compensate dai permessi per minore età, non presenti negli anni passati, e che nei primi sei mesi del 2016 sono pari al 17%.

A seguito dell'adozione del recente decreto (del 10/08/2016 pubblicato in GU il 27/08/2016) relativo alle nuove modalità di accesso da parte degli Enti Locali alla rete dei progetti per i servizi di accoglienza dello SPRAR con il quale è stato introdotto un sistema d'accesso permanente, il sistema di seconda accoglienza dedicato ai minori stranieri non accompagnati risulta necessariamente in continua

evoluzione, dal momento in cui anche i progetti e conseguentemente i posti destinati ai minori soli sono destinati a incrementare e a ridefinirsi nel corso del tempo¹³.

FOCUS: L'indagine sui minori stranieri non accompagnati ANCI – Cittalia

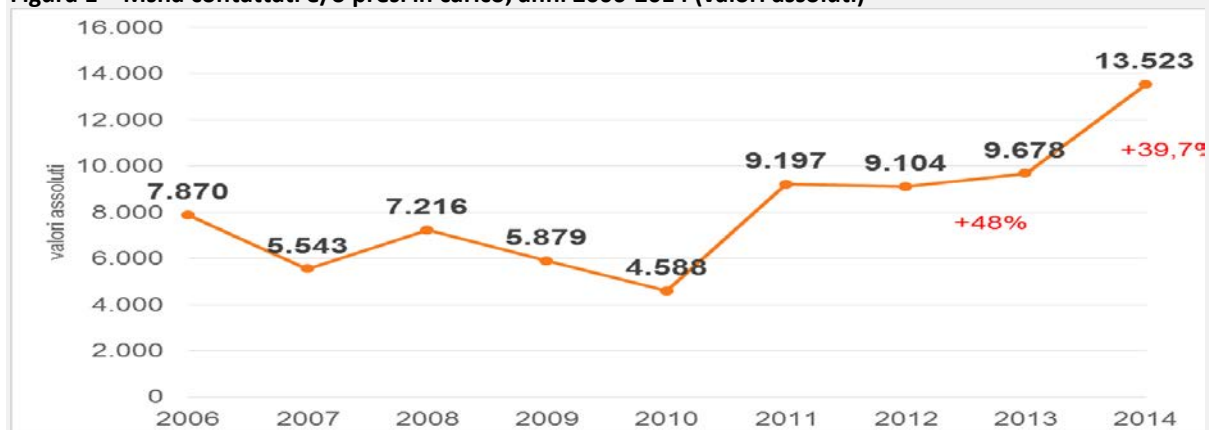
Da oltre un decennio, dal 2002 in via sperimentale e dal 2004 in maniera strutturata, l'ANCI promuove un'indagine nazionale che coinvolge a cadenza biennale tutti i Comuni italiani sull'entità numerica e sulle politiche di protezione e tutela attivate nei confronti dei minori stranieri non accompagnati. Nell'ultimo rapporto è stato fatto il punto sulle politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati realizzate dai Comuni coinvolti nell'indagine nel corso del decennio 2004-2014 focalizzando l'attenzione sui percorsi di integrazione che riguardano la fase di prima e seconda accoglienza, nonché sui minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo.

Il 38,3% sul totale dei 4.518 Comuni rispondenti ha attivato un servizio, una risorsa, un'attività di orientamento, un intervento di tutela o un progetto di accoglienza. Nel biennio 2013-2014 è aumentata rispetto agli anni precedenti la percentuale di Comuni che prendono in carico dei Msna: erano il 20,8% nel 2006, il 17,7% nel 2008, il 14,2% nel 2010 e il 24,2% nel 2012.

Dal 2011 il numero dei minori stranieri non accompagnati, contattati o presi in carico dai servizi sociali dei Comuni è incrementato in maniera esponenziale, un aumento che ha comportato l'attivazione di interventi, attività e servizi a favore di 9.678 minori nel 2013 e di 13.523 nel 2014.

Tra il 2006 e il 2014 l'incremento maggiore si è registrato nelle Isole e nel Sud. A livello regionale, nel 2014 la regione con il numero più elevato di Msna contattati o presi in carico è la Sicilia con gli oltre 3.100 Msna contattati o presi in carico, al secondo posto il Lazio (2.241 Msna, pari al 16,6%), mentre al terzo posto troviamo la Calabria, ospitante 1.470 Msna. Queste tre regioni insieme superano di poco il 50% dei Msna contattati o presi in carico in Italia, mostrando come il fenomeno sia maggiormente distribuito su tutto il territorio italiano rispetto all'anno precedente quando totalizzavano il 60% dei Msna presi in carico.

Figura 1 – Msna contattati e/o presi in carico, anni 2006-2014 (valori assoluti)



Fonte: VI Rapporto ANCI/Cittalia, *I Comuni e le politiche di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati* (2016)

¹³ Il decreto è parte essenziale di un disegno organico più ampio che mira alla diffusione in tutti i Comuni italiani del modello SPRAR, superando l'attuale sistema di accoglienza duale (strutture temporanee, da una parte, SPRAR dall'altra). Il decreto deriva dall'esigenza di: 1) favorire la stabilità dei servizi di accoglienza integrata già attivi nel Sistema SPRAR che veda una distribuzione più diffusa e più equa; 2) semplificare le procedure per la prosecuzione dei servizi di accoglienza integrata già attivi nel Sistema SPRAR; 3) snellire le procedure di accesso degli EELL al sistema SPRAR. Le principali novità sono: a. introduce un sistema d'accesso permanente; b. gli EELL già titolari di una progettualità SPRAR, se in fase di conclusione, potranno presentare domanda di prosecuzione; c. gli EELL che vorranno realizzare nuovi progetti SPRAR potranno presentare le loro domande in qualsiasi momento dell'anno; d. una apposita commissione permanente valuterà le domande 2 volte l'anno. Inoltre si introducono nuove modalità di funzionamento dello SPRAR: 2 decorrenze annuali sia per le graduatorie dei nuovi progetti che per la prosecuzione di quelli già attivi; finanziamento del Ministero fino al 95% del costo del progetto; commissione permanente di verifica delle domande di prosecuzione e di valutazione delle nuove domande d'accesso; utilizzo della figura di un revisore esterno a tutela dell'ente titolare nel controllo delle procedure amministrative; possibilità, nel corso del triennio di attività, di sottoporre variazioni del servizio di accoglienza finanziato. Si veda: <http://www.sprar.it>.

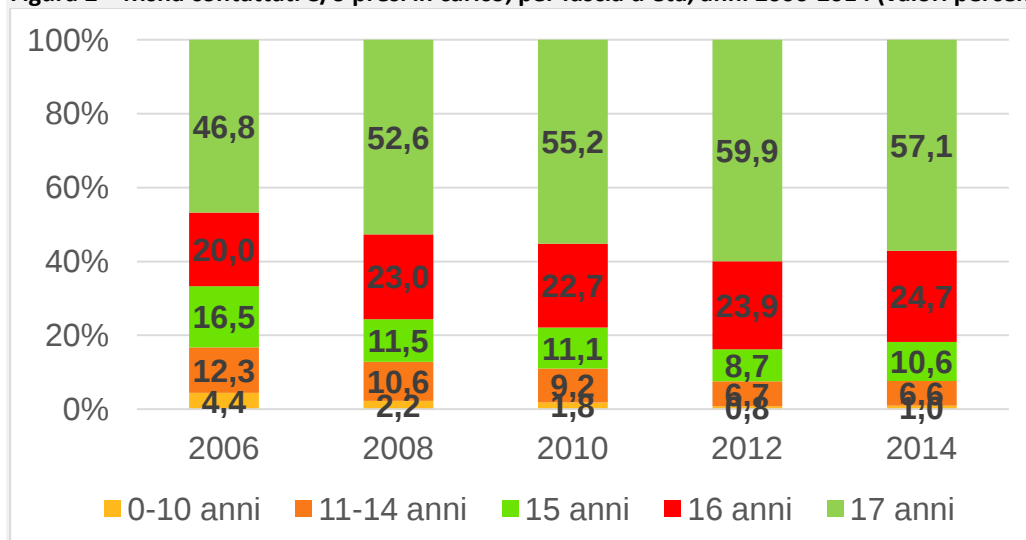
I Msna sono accolti prevalentemente nei Comuni di dimensioni maggiori, anche se in questi anni il numero di Comuni che li ospitano è aumentato.

Il Comune con il maggior numero di Msna al 2014 è Roma (1.960), sebbene registri un calo del 33,8% rispetto al 2012. Seguono quindi le maggiori città della Sicilia e Calabria, nell'ordine Reggio di Calabria (695), Palermo (557), Messina (556) e Catania (532). Sino alle prime 10 città, troviamo esclusivamente città metropolitane o potenziali tali: seguono infatti Milano (530), Napoli (335), Genova (333), Venezia (324) e Torino (296).

Chi sono i minori stranieri non accompagnati

Oltre il 96% dei giovani presi in carico dai servizi sociali il è di sesso maschile e prossimo alla maggiore età; infatti, nel 2014 il 55,6% risultano diciassettenni. Da sottolineare come dal 2006 a oggi la fascia d'età 16-17 anni sia cresciuta passando dal 66,1% del 2006 (74,5% nel 2008, 77,6% nel 2010) all'80% del 2014 con una diminuzione invece dei quindicenni che sono passati dal 16,4% del 2006 al 10% del 2014.

Figura 2 – Msna contattati e/o presi in carico, per fascia d'età, anni 2006-2014 (valori percentuali)

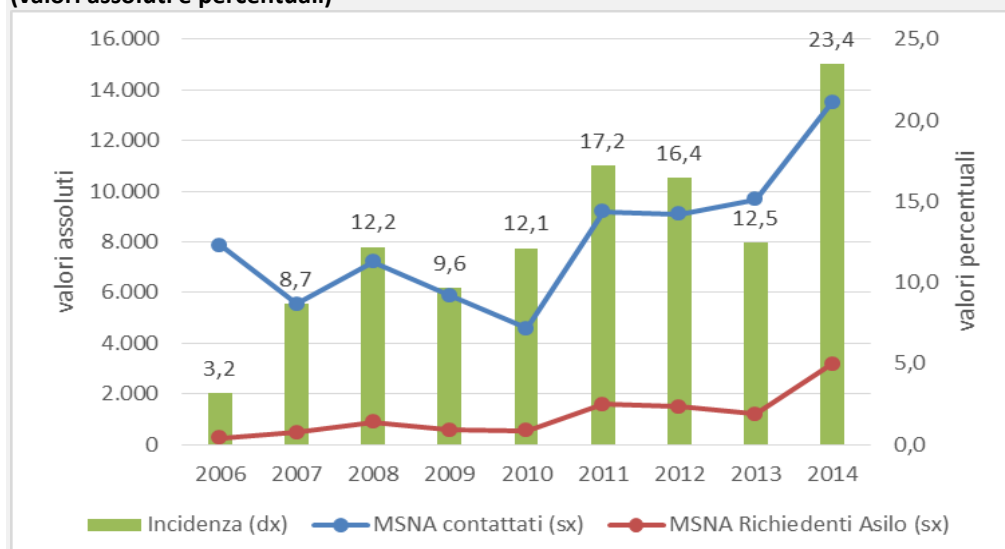


Fonte: VI Rapporto ANCI/Cittalia, *I Comuni e le politiche di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati* (2016)

Oltre la metà dei minori proviene da *quattro Paesi*: Egitto, Bangladesh, Gambia e Albania (53,8%). A questi seguono i minori provenienti da Eritrea (7,5%), Afghanistan (4,9%), Senegal (4,8%), Mali (4,2%), Somalia (3,7%) e Nigeria (3,6%). Questi primi dieci Paesi per provenienza coprono circa l'83% di tutti i minori contattati o presi in carico dai servizi sociali in Italia nel corso del 2014.

I minori stranieri non accompagnati che richiedono protezione internazionale

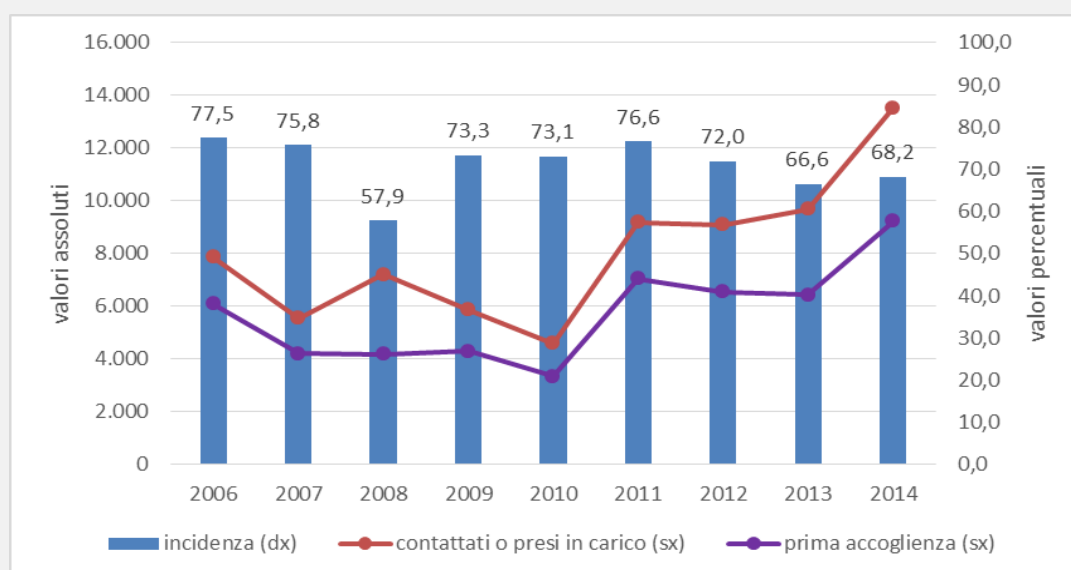
Tra i minori presi in carico si registra anche una quota sempre più significativa di *minori richiedenti protezione internazionale* che si teme possano subire persecuzioni nel Paese d'origine per motivi di razza, religione, nazionalità o per opinioni politiche; minori hanno diritto di presentare, con il supporto del tutore, la domanda di asilo. Nel biennio 2013-2014 si è registrato un incremento sia in termini quantitativi passando da 1.205 a 3.171 sia per quanto riguarda l'incidenza di questo segmento sul totale dei minori presi in carico dai servizi sociali (12,5% nel 2013 e 23,4% nel 2014).

Figura 3 – Msna contattati e/o presi in carico e Msna richiedenti protezione internazionale, anni 2006-2014 (valori assoluti e percentuali)

Fonte: VI Rapporto ANCI/Cittalia, I Comuni e le politiche di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (2016)

I minori stranieri non accompagnati in prima e seconda accoglienza

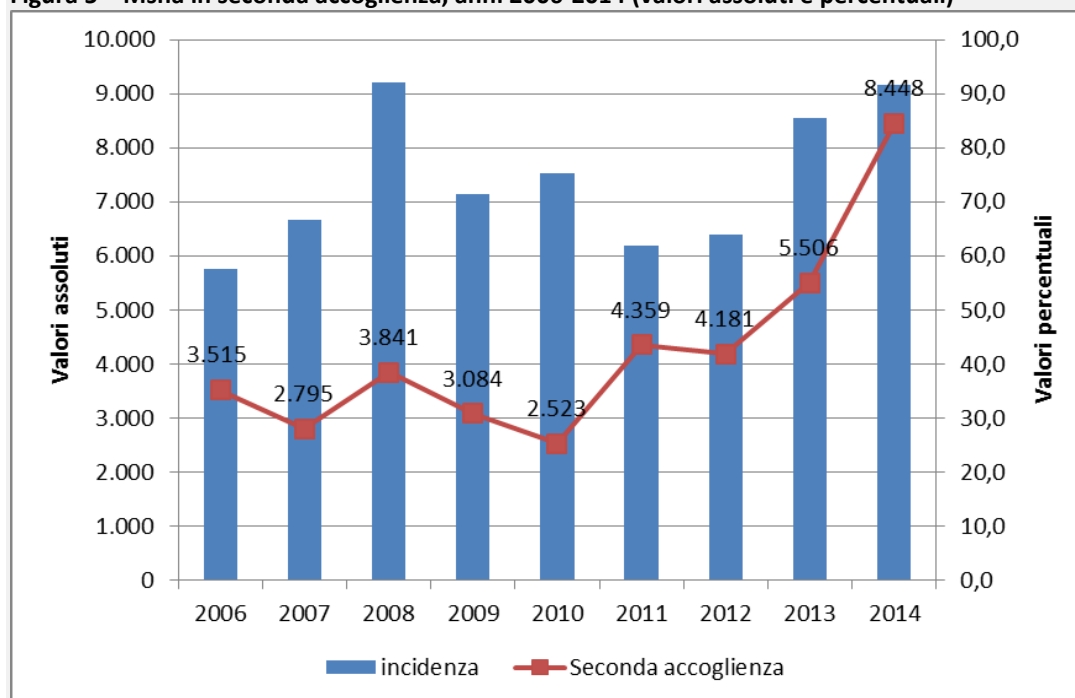
Il 68,2% dei minori non accompagnati presi in carico è stato accolto in strutture di *prima/pronta accoglienza*: i minori collocati in accoglienza sono stati 9.229 nel 2014 facendo registrare un incremento del 43,2% rispetto all'anno precedente e il tasso di crescita maggiore dal 2006 (51,2%); In base alla distribuzione dei minori nelle diverse regioni, nel corso del 2014 i Comuni della Sicilia (20,9%), della Calabria (14%) e del Lazio (18,4%), hanno accolto in prima/pronta accoglienza oltre la metà (53,3%) del totale dei minori stranieri non accompagnati. Tra il 2013 e il 2014, la crescita maggiore di Msna in prima accoglienza si è registrata in Campania (+1.393%), passando da 14 a 209 Msna, seguita dalla Calabria (+942%, da 124 a 1.929) e Basilicata (+260%, da 25 a 90). In particolare, nel 2014 il 47,1% dei Msna è stato accolto dalle città metropolitane, di cui la quasi totalità nelle zone del centro (solo il 5,2% nell'anello metropolitano). Il peso delle città metropolitane è tuttavia in calo rispetto al biennio 2012-2013, quando si assestava oltre il 60%, tornando a valori simili a quelli del 2011.

Figura 4 – Msna contattati e/o presi in carico e Msna in prima accoglienza, anni 2006-2014 (valori assoluti e percentuali)

Fonte: VI Rapporto ANCI/Cittalia, I Comuni e le politiche di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati (2016)

Il numero dei minori complessivamente accolti, ovvero quelli passati dalla prima accoglienza sommati a quelli già presenti in seconda accoglienza, dopo un andamento oscillante che si protrae fino al 2010, dal 2011 si rileva un incremento costante con un netto aumento nel 2013 (+31,7%) quando sono giunti a 5.506 e che diventa decisamente consistente nel 2014 quando si raggiunge quota 8.448 minori (+53,4%). In questa ultima annualità è stato infatti registrato un significativo incremento così come era già avvenuto nel 2011 in occasione della cd. Emergenza Nord Africa relazione agli anni precedenti.

Figura 5 – Msna in seconda accoglienza, anni 2006-2014 (valori assoluti e percentuali)



Fonte: VI Rapporto ANCI/Cittalia, *I Comuni e le politiche di accoglienza dei Minori Stranieri Non Accompagnati* (2016)

Riferimenti bibliografici

- Accorinti, M. (2013), *Minori stranieri non accompagnati e intervento sociale: l'Emergenza Nord Africa 2011*, IRPPS WPs n. 52, 2013.
- Accorinti, M. (2014), *Politiche e pratiche sociali per l'accoglienza dei minori non accompagnati in Italia*, CNR, Roma, in http://www.libertacivilimmigrazione.interno.it/dipim/export/sites/default/it/assets/pubblicazioni/EMN_-_Accorinti_2014_online.pdf
- Affinati, E., (2008), *La città dei ragazzi*, Mondadori.
- Ambrosini, M. (2006), *Delle reti e oltre: processi migratori, legami sociali e istituzioni*, Working papers del Dipartimento di studi sociali e politici.
- Amnesty International (2010), *Greece: Irregular migrants and asylum seekers routinely detained in substandard conditions*, in <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR25/002/2010/en/07291fb2-dcb8-4393-9f13-2d2487368310/eur250022010en.pdf>.
- Anzaldi, A., Guarnieri, T., (2014), *Viaggio nel mondo dei minori stranieri non accompagnati: un'analisi giuridico-fattuale*, Edizioni Fondazione Basso.
- Bichi, R. (a cura di), (2008), *Separated children. I minori stranieri non accompagnati*, F. Angeli.
- Biondi Dal Monte, F. (2013), *Cittadinanza e minori stranieri. Le future generazioni di italiani*, in MARCELLI F. (cura di), *Immigrazione, asilo e cittadinanza universale*, Editoriale Scientifica.
- Biondi Dal Monte, F. (2014), *Il sistema di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: profili giuridici e politiche di integrazione*, in VALTOLINA, G. G. (ed.), *Unaccompanied Minors in Italy. Challenges and Way Ahead*, McGraw-Hill Education, Milano 2014.
- Boland, K. (2010), *Children on the move: a report on children of Afghan origin moving to western countries*, UNICEF Kabul.
- BOSISIO R. (2011), *Diritti e bisogni dei giovani migranti. Una ricerca empirica sulle opinioni e percezioni dei minori stranieri non accompagnati*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, n. 1.
- Calvi, G., Sacco, V., Volpicelli, S. (2012), *La mobilità giovanile tunisina all'indomani della "rivoluzione dei gelsomini"*, Report Finale, OIM.
- Campani, G., Lapov, Z., Carchedi, F. (a cura di) (2002), *Le esperienze ignorate*, F. Angeli.
- Campani, G., Salimbeni, O. (a cura di) (2006), *La fortezza e i ragazzini*, F. Angeli.
- Candia, G., Carchedi, F., Giannotta, F., Tarzia, G. (a cura di), (2009), *Minori erranti. L'accoglienza ed i percorsi di protezione*, Ediesse Edizioni.
- Caponio, T. (2004), *Governo locale e gestione dei flussi migratori in Italia. Verso un modello di governance multilivello*, Policy paper CeSPI.
- Chiodini, L., Milano, R. (2010), *I volti dell'Integrazione. Il ruolo delle comunità locali, dei cittadini e dei mass media nei processi di inclusione dei rifugiati in Italia*, ANCI-Cittalia.

- Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2011), Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale - anno 2009-2010, Roma.
- Consoli, D., Giovannetti, M., Zorzella, N. (2010), Il nuovo art. 32 del TU immigrazione: esiste ancora il principio di parità per i minori stranieri?, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3.
- Consoli, D., Giovannetti, M., Zorzella, N., (2011), La conversione del permesso di soggiorno del cittadino straniero alla maggiore età: le modifiche dell'art. 32 n. 286/98 e il ruolo del Comitato minori stranieri, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3.
- Costa, V., Tuccinardi, M., Calabrese, M. (2012), Il Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, in *Minori stranieri non accompagnati. Quarto rapporto Anci 2011*, Anci-Cittalia.
- Dimitrova-Stull, A., (2015), Mineurs non accompagnés dans l'UE: état des lieux, European Parliament Research Service, luglio 2015.
- Elbadawy, A., (2011), Migration aspirations among young people in Egypt: who desires to migrate?, in *Economic Research Forum, Working Paper*, 619.
- European Migration Network, (2015), Policies, practices and data on unaccompanied minors in the EU Member States and Norway: Synthesis Report, maggio 2015.
- Fantauzzi, A. (2009), Dal clandestino (hrique) alle catene transnazionali degli immigrati marocchini in Italia. Il caso di Torino, in *L'Acropoli*, Anno X - n. 1.
- Gargiulo, E. (2008), Verso una "cittadinanza locale"? La frammentazione della cittadinanza sociale tra sfera sovranazionale e welfare regionale, Paper presentato nell'ambito del convegno "Le politiche sociali in Italia nello scenario europeo", Ancona, 6-8 Novembre.
- Geda, F. (2010), Nel mare ci sono i coccodrilli. Storia vera di Enaiatollah Akbari, Milano, Baldini Castoldi Dalai.
- Giovannetti, M. (2000), Minori stranieri in movimento: percorsi e pratiche tra integrazione e devianza, in Melossi D. (a cura di), *Multiculturalismo e sicurezza*, Quaderni di Città sicure n. 21.
- Giovannetti, M. (2002), Minori non accompagnati: racconti di viaggi, speranze, miserie. Analisi dei percorsi e strategie di intervento, in Favaro G., Napoli M. (a cura di), *Come un pesce fuor d'acqua*, Milano, Guerini e Associati, 2002.
- Giovannetti, M., Orlandi, C., (2006), *Minori stranieri non accompagnati. Rapporto, Anci 2005/2006*, Edizioni Anci servizi.
- Giovannetti, M. (2007), *Storie minori. Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori stranieri non accompagnati*, Quaderni Cesvot 36, Firenze, Cesvot.
- Giovannetti, M., (2008a), "Percorsi di accoglienza e di esclusione dei minori non accompagnati", *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2.
- Giovannetti, M., (2008b), Le politiche e le pratiche locali di accoglienza per i minori stranieri non accompagnati in Italia, in *MinoriGiustizia*, 3.
- Giovannetti, M., (2008c), *L'accoglienza incompiuta. Le politiche dei Comuni italiani verso un sistema di protezione nazionale per i minori stranieri non accompagnati*, Il Mulino, Bologna.
- Giovannetti, M., (2008d), *Minori stranieri non accompagnati. Secondo rapporto Anci 2007*, Dipartimento immigrazione Anci.

- Giovannetti, M., (2009), Minori stranieri non accompagnati. Terzo rapporto Anci 2009, Dipartimento immigrazione Anci.
- Giovannetti, M. (2012), I Comuni italiani e le politiche di accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, in Minori stranieri non accompagnati. Quarto rapporto Anci 2011, Anci-Cittalia. Scaricabile dal sito: http://www.cittalia.it/images/file/I_Minori_Stranieri_2012.pdf
- Giovannetti, M., (2014), Minori stranieri non accompagnati. Quinto rapporto Anci 2013, Anci-Cittalia.
- Giovannetti, M., Pacini, L. (2014), I Comuni e le politiche di protezione e accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, in I minori stranieri non accompagnati in Italia: sfide e prospettive, a cura di Valtolina G.G., McGraw-Hill Education
- Human Rights Watch (2012), Updated Submission to the Committee on the Rights of the Child on Greece, in <http://www.hrw.org/news/2012/04/25/human-rights-watches-updated-submission-committee-rights-child-greece>
- Human Rights Watch (2013), Restituiti al mittente: le riconsegne sommarie dall'Italia alla Grecia dei minori stranieri non accompagnati e degli adulti richiedenti asilo, gennaio 2013.
- Jiménez, M., Vacchiano, F. (2011), De “dependientes” a “protagonistas. Losmenores como sujetos migratorios, in Ribas Mateos N. (a cura di), El Río Bravo Mediterráneo: las regiones fronterizas en la época de la globalización, Barcelona: Bellaterra.
- Keith, L., Levoy, M., (2015), Protecting Undocument Children: Promising Policies and Practices from Governments, PICUM, Brussels.
- L'Opinion (2012), Développer le capital humain productif et les emplois à forte valeur ajoutée, 13.6.2012
- Matarese, S., (2014), La Governance multilivello nel sistema di protezione dei Msna, in I minori stranieri non accompagnati in Italia: sfide e prospettive, a cura di Valtolina G.G., McGraw-Hill Education.
- Melossi, D., Giovannetti, M., (2002), I nuovi sciuscià, Roma, Donzelli.
- Medu (2013), Porti insicuri, novembre 2013.
- Miazzi, L. (1999), La condizione giuridica dei bambini stranieri in Italia, in Minori Giustizia, n. 3.
- MIAZZI L. (2002), Minori non accompagnati nella legge 189/2002: un passo avanti e mezzo indietro sulla strada dell'integrazione, in Diritto Immigrazione e Cittadinanza, n. 3.
- Miazzi, L. (2006), La tutela dei minori stranieri nel quadro normativo e costituzionale, in Minori Giustizia, n. 4.
- Miazzi, L. (2008a), I minori irregolari con genitori o parenti regolari, in MinoriGiustizia, n. 3.
- Miazzi, L. (2008b), Minori non accompagnati in Morozzo Della Rocca P. (a cura di), Immigrazione e cittadinanza, UTET Giuridica, Milano.
- Miazzi, L. (2009), La condizione giuridica dei minori irregolari, con genitori o parenti regolari in Consorti P. (a cura di), Tutela dei diritti dei migranti, Plus, Pisa.
- Miazzi, L., Perin, G. (2009), Legge n. 94/2009: peggiora anche la condizione dei minori stranieri, in Diritto, immigrazione e cittadinanza, 4.
- Mismetti Capua, C. (2011), Come due stelle nel mare, Piemme.

- Mougne, C. (2010), Trees only move in the wind, United Nations High Commissioner for Refugees Policy Development and Evaluation Service, PDES/2010/05.
- Moyersoen, J., Tarzia, G., (2002), "L'evoluzione della normativa sui minori stranieri non accompagnati", in Cittadini in Crescita, n. 3-4.
- Nisrine Eba, N., (2015), La protection des mineurs migrants non accompagnés en Europe , in La revue des droits de l'homme, maggio 2015.
- Perin, G. (2008), I diritti dei minori extracomunitari non accompagnati, in MinoriGiustizia, n. 3.
- Population Council, West Asia And North Africa Office (2010), Survey of Young People in Egypt: Preliminary Report. Cairo. www.popcouncil.org/projects/SYPE/index.asp ;
- Reps, M. (2011), "Unaccompanied children in Europe, issues of arrival, stay and return", Doc. 12539 of 21March 2011, Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Population.
- Save the Children (2014), Percorso migratorio e condizioni di vita dei minori non accompagnati egiziani in Italia, in http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img225_b.pdfTHE
- Senovilla Hernández, D. (a cura di) (2008), *La migration des mineurs non accompagnés en Europe*, in *Revue e-Migrinter*, 2.
- Senovilla Hernández, D. (a cura di) (2013), *Unaccompanied Children Lacking Protection In Europe. Final Comparative Report*, Pucafreu Project, 2013, in <http://www.mshs.univ-poitiers.fr/migrinter/PUCAFREU/PUCAFREU%20comparative%20report%20EN.pdf>
- Spanda Foundation (2014), On the move. Unaccompanied foreign minors in the European Union, the Spanda paper companion series, The Hague.
- Shiri, A., Abbate, G. (2007), Via dalla pazza guerra. Un ragazzo in fuga dall'Afghanistan, Trento, Il margine.
- Tarzia, G. (2008), "Il minore straniero non accompagnato: quale tutela nel sistema legislativo italiano?", in MinoriGiustizia, 3, 2008.
- Troeller, S. (2010), In the migration trap: unaccompanied migrant children in Europe, Human Rights Watch.
- Turri, G. (1999), I bambini stranieri non accompagnati, in Minori Giustizia, n. 3.
- Unhcr (2002), Number of Asylum Applications Submitted by Unaccompanied or Separated Children, Geneva.
- Unhcr (2012), Protecting children on the move, Geneva.
- Unhcr (2014), Global trends 2013, Geneva.
- Unhcr/Council Of Europe (2014), Unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children turning eighteen: what to celebrate? Field research on European State practice regarding transition to adulthood of unaccompanied and separated asylum-seeking and refugee children; https://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Documents/2014_UNHCR_and_Council_of_Europe_Report_Transition_Adulthood.pdf.
- Unhcr (2015), *Global trends 2014*, Geneva.
- Unhcr (2016), *Global trends 2015*, Geneva.

- Vacchiano, F. (2010), *Bash n'ataql-walidin ("to save my parents")*. *Personal and social challenges of Moroccan unaccompanied children in Italy*, in Kanics J., Senovilla Hernández D., Touzenis K., *Migrating Alone. Unaccompanied and Separated Children in Europe*, Paris, Unesco.
- Vacchiano, F. (2007), *La migration des mineurs entre Maroc et Italie. Analyse du contextesocial et des itinéraires. Étude dans la cadre du projet SALEM*. Coopération Italienne-OIM-Entraide Nationale.
- Vacchiano, F. (2012), *Minori che migrano soli. Strategie di movimento e progetti di confinamento*, in Saquella S. e Volpicelli S., *Migrazione e Sviluppo: una nuova relazione?*, Roma, Nuova Cultura.
- Valtolina, G.G. (a cura di) (2013), *I minori stranieri non accompagnati in Italia: sfide e prospettive*, McGraw-Hill Education.

2. L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati. Il monitoraggio del fenomeno a livello centrale. Un approfondimento a cura della DG Immigrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali

Premessa

La sfida più importante nel sistema di protezione dei minori è sicuramente quella capace di creare un sistema universale e allo stesso tempo attento ai bisogni dei singoli. La protezione dei diritti dei minori, come ci ricordano la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo e le istituzioni dell'Unione europea, deve essere anteposta all'attuazione delle politiche migratorie, e deve essere il principio guida di tutti i sistemi a prescindere dal fatto che i minori siano richiedenti/titolari di protezione internazionale o migranti: il minore è tale indipendentemente da ogni altra qualificazione, e in quanto tale ha diritto a una protezione e a interventi dedicati da parte dello Stato. Questo principio viene confermato dal d.lgs. 142/2015 (di attuazione della direttiva 2013/33/UE, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE), che all'articolo 2, lettera e, introduce un'unica definizione di minore non accompagnato (di seguito MNA), indicato come lo straniero di età inferiore agli anni diciotto, che si trova, per qualsiasi causa, nel territorio nazionale, privo di assistenza e rappresentanza legale. Le disposizioni del d.lgs. 142/2015 superano la distinzione tra MNA richiedenti e non richiedenti protezione internazionale presenti nell'ordinamento nazionale.

La maggioranza dei minori non accompagnati che arrivano in Italia sono di genere maschile, e più dell'80% hanno più di 16 anni. Sono giovani che, secondo la normativa italiana, hanno il diritto all'accoglienza e alla realizzazione di progetti di integrazione e di accompagnamento all'autonomia fino al compimento del 18esimo anno di età. Si pone quindi l'esigenza di avviare percorsi di integrazione strutturati che consentano, dopo il compimento della maggiore età, una permanenza regolare in Italia.

Per questi motivi, il capitolo si apre con una disamina delle competenze specifiche attribuite dalle norme alla Direzione Generale per l'immigrazione e le politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Si prosegue con un paragrafo dedicato ai dati sulla presenza dei minori non accompagnati nel periodo ricompreso tra il 2011 e il 2015, necessari per inquadrare il fenomeno in costante crescita e l'evoluzione delle politiche pubbliche per migliorare le modalità di monitoraggio e di accoglienza delle presenze. Successivamente, si aggiorna una panoramica dedicata al sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori non accompagnati con riferimento alle molteplici competenze che si intrecciano in tema di diritto minorile, e alle ultime novità normative. L'ultima parte è dedicata alle risorse finanziarie a disposizione della Direzione Generale e alle politiche di integrazione volte a rafforzare le misure e i servizi per l'inserimento socio-lavorativo dei minori non accompagnati nella fase di transizione verso la maggiore età.

2.1 I compiti della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è competente sia nelle tematiche relative all'immigrazione per motivi di lavoro e alle politiche di integrazione, sia con riferimento ai minori non accompagnati. In particolare, i compiti della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione in materia di minori non accompagnati sono disciplinati dagli articoli 32 e 33 del d.lgs. 286/1998 e dal d.p.c.m. 535/1999. Alla Direzione Generale sono stati trasferiti dalla *Spending Review* (articolo 12, comma 20, del d.l. 95/2012, convertito nella Legge 135/2012) i compiti che facevano capo al Comitato per i minori stranieri. Tale organo, oggi non più operativo, era stato infatti istituito a norma dell'articolo 33 del d.lgs. 286/1998, al fine di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate. In particolare, ai sensi dell'articolo 2, lettera i, e articolo 5 del d.p.c.m. 535/1999 e dell'articolo 32 del d.lgs. 286/1998, le competenze della Direzione Generale

dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in tema di minori non accompagnati, possono essere così sintetizzate:

- *vigilanza* sulle modalità di soggiorno dei minori;
- *censimento* dei dati dei minori non accompagnati presenti in Italia;
- *cooperazione e raccordo* con le altre amministrazioni coinvolte;
- compiti di impulso e di ricerca, attraverso le *indagini familiari (family tracing)*, al fine di procedere all'individuazione dei familiari nel Paese di origine dei minori non accompagnati;
- adozione dei provvedimenti di *ritorno assistito volontario* del minore, finalizzati al ricongiungimento con la propria famiglia, se ricorrono i seguenti presupposti: espressa richiesta del minore di ricongiungersi con i familiari nel Paese di origine; esito positivo delle indagini familiari espletate nel Paese di origine del minore, dalle quali non emergano motivi ostativi a un ricongiungimento dello stesso con la propria famiglia. Se ricorrono tali presupposti, si provvede al ricongiungimento del minore con la propria famiglia, attraverso l'attivazione nei Paesi di origine di programmi di reinserimento socio – familiare;
- emissione del *parere positivo ai sensi dell'articolo 32 del d.lgs. 286/1998* (Testo Unico dell'Immigrazione), così come modificato dalla Legge 2 agosto 2011, n. 129. Tale modifica normativa riguarda le modalità di rilascio del permesso di soggiorno ai minori non accompagnati al compimento della maggiore età. La norma consente ai minori, che non possono dimostrare di trovarsi in Italia da almeno tre anni e di aver partecipato a un progetto di integrazione per almeno due anni, di ottenere un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età, a condizione che siano affidati o sottoposti a tutela, che abbiano svolto un percorso di integrazione virtuoso nel nostro Paese, attestato dall'ente locale, previo parere positivo della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione.

Per quanto riguarda il censimento, la Direzione Generale registra i dati sui MNA nella banca dati istituita ai sensi dell'articolo 4 del d.p.c.m. 535/1999, e dall'art. 19, comma 5 del d.lgs 142/2015. La Direzione Generale elabora e pubblica report statistici mensili e rapporti quadrimestrali di monitoraggio sui dati dei minori non accompagnati, che sono pubblicati sul sito internet istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Infine, con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione inter-istituzionale tra i vari soggetti coinvolti nella segnalazione e nella presa in carico dei MNA, migliorando l'attività di censimento e monitoraggio della presenza dei minori, il Ministero ha sviluppato un Sistema Informativo Minori (SIM), che consente di monitorare la presenza dei minori non accompagnati, di tracciarne gli spostamenti sul territorio nazionale e di gestire i dati relativi all'anagrafica dei MNA e al loro collocamento.

2.2 I minori non accompagnati: i dati di contesto negli anni 2011-2015

Negli ultimi anni e a partire dalle crisi mediorientali e nordafricane del 2011 il consistente flusso di arrivi non programmati via mare, in primis, e per gli altri valichi di frontiera ha accresciuto il numero di bambini e giovani migranti che hanno affrontato il viaggio con i genitori o da soli.

Al 31.12.2015, il numero di minori non accompagnati presenti e censiti in Italia (inseriti in strutture di accoglienza o presso privati affidatari) ha superato le 11.000 unità. In termini percentuali, dal 2011 al 2015, l'incremento è stato pari al 45,7%.

Tabella 1 – Presenze di MNA nel 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015

PERIODO DI RILEVAZIONE	N° MNA PRESENTI
Al 31.12.2011	7.750
Al 31.12.2012	7.575
Al 31.12.2013	6.319
Al 31.12.2014	10.536
Al 31.12.2015	11.291

L'analisi dei dati relativi ai Paesi di provenienza dei minori evidenzia alcuni scostamenti significativi rispetto ai dati del 31.12.2014. Tra le prime 5 nazionalità, l'Egitto continua a essere il Paese principale dei minori (23,1%), seguito dall'Albania (12%), dall'Eritrea (9,9%) e dal Gambia (7,6%). Rispetto al 2014, le presenze dei minori provenienti dall'Albania sono aumentate in modo consistente passando da 1.043 a 1.432 unità, con un incremento del 37,3%. I minori provenienti dal Gambia sono variati in modo poco significativo, mentre si è registrato un aumento delle presenze di ragazzi di nazionalità nigeriana (697 pari al 95,7% in più rispetto al 2014).

Tabella 2 – Distribuzione per cittadinanza dei MNA presenti (le prime 5 nazionalità) – dati al 31.12.2015 e al 31.12.2014

DATI AL 31.12.2015			DATI AL 31.12.2014		
CITTADINANZA	N° MNA	%	CITTADINANZA	N° MNA	%
EGITTO	2.753	23,1	EGITTO	2.455	23,3
ALBANIA	1.432	12,0	ERITREA	1.303	12,4
ERITREA	1.177	9,9	GAMBIA	1.104	10,5
GAMBIA	1.161	9,7	SOMALIA	1.097	10,4
NIGERIA	697	5,8	ALBANIA	1.043	9,9

La componente maschile, pari al 95,4% del totale, si conferma prevalente (tab. 3).

Tabella 3 – Distribuzione per genere – dati al 31.12.2015 e al 31.12.2014

GENERE	DATI AL 31.12.2015		DATI AL 31.12.2014	
	N° MNA	%	N° MNA	%
MASCHILE	11.371	95,4	9.961	94,5
FEMMINILE	550	4,6	575	5,5
TOTALE	11.921	100,0	10.536	100,0

Rispetto all'età, si conferma per l'ampia maggioranza dei minori presenti l'età 16-17. L'età più rappresentata è quella dei 17enni, i quali aumentano (54%) rispetto al 2014 (49,5%), seguiti da coloro che hanno 16 e 15 anni (rispettivamente il 27,2% e il 11%), in flessione se confrontati con l'anno precedente (tab. 4).

Tabella 4 – Distribuzione per fasce di età dei MNA presenti in Italia (dati 2015 e 2014)

FASCE DI ETA'	DATI AL 31.12.2015		DATI AL 31.12.2014	
	N° MNA	%	N° MNA	%
17 ANNI	6.432	54,0	5.216	49,5
16 ANNI	3.238	27,2	3.02	28,7
15 ANNI	1.312	11,0	1.321	12,5
7-14 ANNI	896	7,5	952	9,0
0-6 ANNI	43	0,4	27	0,3
TOTALE	11.921	100,0	10.536	100,0

La distribuzione dei minori non accompagnati sul territorio è aumentata in valore assoluto tra il 2011 e il 2015 nella quasi totalità delle regioni. Per la sua caratteristica di naturale punto di arrivo, la Sicilia si attesta ogni anno al primo posto (nel 2015, 4.109 presenze) delle regioni di accoglienza - con una concentrazione di minori pari al 34,5% del totale – in flessione rispetto al 2014 (tab. 5).

Tabella 5 – Distribuzione per Regione di accoglienza dei MNA presenti (dati al 2015 e al 2014)

DATI AL 31.12.2015			DATI AL 31.12.2014		
REGIONE DI ACCOGLIENZA	N°MSNA	%	REGIONE DI ACCOGLIENZA	N°MSNA	%
SICILIA	4.109	34,5	SICILIA	4.628	43,9
CALABRIA	1.126	9,4	PUGLIA	1.094	10,4
PUGLIA	1.102	9,2	CALABRIA	839	8,0
LAZIO	934	7,8	LOMBARDIA	760	7,2
LOMBARDIA	931	7,8	LAZIO	675	6,4
EMILIA-ROMAGNA	783	6,6	EMILIA-ROMAGNA	532	5,0
TOSCANA	521	4,4	CAMPANIA	415	3,9
CAMPANIA	510	4,3	TOSCANA	376	3,6
FRIULI VENEZIA GIULIA	463	3,9	PIEMONTE	289	2,7
PIEMONTE	345	2,9	FRIULI VENEZIA GIULIA	267	2,5

VENETO	322	2,7	VENETO	192	1,8
SARDEGNA	220	1,8	MARCHE	87	0,8
LIGURIA	174	1,5	LIGURIA	85	0,8
MARCHE	96	0,8	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	76	0,7
BASILICATA	92	0,8	SARDEGNA	54	0,5
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	69	0,6	BASILICATA	48	0,5
ABRUZZO	42	0,3	MOLISE	34	0,3
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	35	0,3	UMBRIA	30	0,3
MOLISE	22	0,2	ABRUZZO	26	0,2
UMBRIA	20	0,2	PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	26	0,2
VALLE D'AOSTA	5	0,0	VALLE D'AOSTA	3	0,0
TOTALE	11.921	100,0	TOTALE	10.536	100,0

2.2.1 La tipologia di accoglienza

Con riferimento alla tipologia di accoglienza, alla data del 31.12.2015, gli 11.291 minori presenti in Italia risultano essere accolti in prevalenza presso strutture di accoglienza (89,3%), mentre il 5,7% risulta collocato presso privati. Per il restante 5%, non è pervenuta alla Direzione Generale la comunicazione sulla tipologia di collocamento (tab. 6).

Tabella 6 - Distribuzione per tipologia di collocamento dei MNA presenti

TIPOLOGIA DI ACCOGLIENZA	N° MSNA PRESENTI AL 31.12.2015	%
STRUTTURA	10.648	89,3
PRIVATO	675	5,7
NON DISPONIBILE	598	5,0
TOTALE	11.921	100,0

Le strutture di accoglienza censite nella Banca Dati della Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione si distribuiscono nelle regioni italiane con livelli di concentrazione diversificati. Le prime cinque regioni per maggior numero di strutture presenti (Sicilia, Campania, Puglia, Lombardia e Lazio) assommano oltre il 60% del totale delle strutture Italiane.

Più dell'80% delle strutture che accolgono i minori risultano essere autorizzate o accreditate da un ente pubblico: al 31 dicembre 2015, quasi l'85% dei minori non accompagnati sono collocati in tali strutture. Le strutture che non risultano in possesso di un'autorizzazione/accredito sono il 18% e accolgono una quota di minori pari al 15,5% del totale (tab. 7).

Tabella 7 – Distribuzione dei MNA rispetto alla tipologia di strutture di accoglienza

TIPOLOGIA DI STRUTTURA	N° DI STRUTTURE		N° DI MSNA	
	v.a.	%	v.a.	%
STRUTTURE AUTORIZZATE / ACCREDITATE	830	82,0	10.073	84,5
STRUTTURE NON AUTORIZZATE / NON ACCREDITATE	182	18,0	1.848	15,5
TOTALE	1.012	100,0	11.921	100,0

2.2.2 Le indagini familiari e i ritorni volontari assistiti

Ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. f, del D.P.C.M. 535/99, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione “svolge compiti di impulso e di ricerca al fine di promuovere l'individuazione dei familiari dei minori presenti non accompagnati, anche nei loro Paesi di origine o in Paesi terzi, avvalendosi a tal fine della collaborazione delle competenti amministrazioni pubbliche e di idonei organismi nazionali e internazionali”. Dal 2008, a seguito di una selezione avvenuta sulla base di una procedura a evidenza pubblica, l'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) è incaricata dello svolgimento delle indagini familiari (*family tracing & assessment*), consistenti in un'analisi del contesto di provenienza del minore. Lo svolgimento delle indagini familiari ha molteplici finalità e riveste un ruolo fondamentale nell'individuazione delle migliori soluzioni di lungo periodo, nel superiore interesse del minore. Infatti, il *family tracing* favorisce gli Enti locali nel processo di conoscenza dettagliata del background del minore: è possibile ricostruirne la storia e la condizione familiare, i *push* e i *pull factors*, approfondire le eventuali criticità o vulnerabilità emerse dai colloqui, comprendere la realtà dei territori di provenienza. Tutte queste informazioni vengono utilizzate sia per calibrare al meglio il percorso di accoglienza e integrazione in Italia, sia per valutare l'opportunità di un ritorno volontario assistito e il relativo progetto di reintegrazione.

In questo ambito, nel triennio 2013 – 2015, l'OIM ha svolto in totale 1.155 indagini familiari, attivate a seguito delle richieste pervenute da parte dei Servizi Sociali degli Enti Locali interessati dall'accoglienza di MNA. Nel 2015, le richieste di indagine (432) hanno riguardato principalmente minori di origine albanese, kosovara, bengalese e senegalese (tab. 8); con riferimento alle altre cittadinanze, molte indagini familiari sono state condotte a favore di minori provenienti da aree interessate da conflitti o povertà assoluta.

Tabella 8 - Cittadinanze dei minori per i quali sono state svolte indagini familiari – dati al 31.12.2015

CITTADINANZA	N° MSNA	%
ALBANIA	231	53,5
REPUBBLICA DEL KOSOVO	98	22,7
BANGLADESH	27	6,3
SENEGAL	21	4,9
EGITTO	10	2,3
GAMBIA	7	1,6
ALTRE	38	8,7
TOTALE	432	100

Appare significativo sottolineare che il numero delle indagini familiari svolte in Albania è risultato prevalente rispetto al totale delle indagini avviate (231 su 432), a sostegno del fatto che il 2015 ha visto consolidarsi la presenza dei minori di cittadinanza albanese sul territorio italiano.

Differentemente da quanto verificatosi negli anni precedenti, il 2015 ha visto aumentare le richieste di svolgimento delle indagini familiari in Paesi terzi (Austria, Belgio, Francia, Germania, Regno Unito, Svezia, Norvegia, Spagna, Svizzera, Malta, Turchia).

A livello di distribuzione territoriale, le regioni da cui è provenuto il maggior numero di richieste di indagini familiari avviate nel 2015 sono l'Emilia Romagna (30% del totale), la Toscana (17%) e la Lombardia (13%).

Ai sensi di quanto previsto dall'art. 7 del d.p.c.m. 535/1999, la Direzione Generale è inoltre competente a emettere il provvedimento di ritorno volontario assistito del minore non accompagnato, cui corrisponde la realizzazione di un progetto personalizzato di reinserimento. Al fine dell'emissione del provvedimento sono valutati, oltre all'esito positivo delle indagini familiari: la manifesta ed espressa volontà del minore (*conditio sine qua non* per l'adozione); l'assenso del tutore o del legale rappresentante del minore in Italia; il preventivo nulla osta dell'autorità giudiziaria minorile. Dal 2011 al 2015, sono stati emessi complessivamente 36 provvedimenti di ritorno volontario assistito. Nel 2015, i destinatari sono stati 16, in prevalenza di minori di origine moldava (4) e albanese (6), che sono stati reinseriti nei Paesi di origine attraverso piani di integrazione che hanno previsto microprogetti in campo agricolo, nel campo della formazione professionale e nell'avvio di microimprese individuali.

2.2.3 I pareri rilasciati ai fini della conversione del permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 32 del d.lgs. 286/1998

Come anticipato al primo paragrafo, a seguito dell'emanazione della legge 2 agosto 2011, n. 129, che ha modificato l'articolo 32 del d.lgs. 286/1998, la Direzione Generale è competente a rilasciare un parere per la conversione del permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro o di lavoro subordinato o autonomo, al compimento della maggiore età, ai minori non accompagnati che siano affidati o sottoposti a tutela, laddove essi non siano in possesso dei due requisiti stabiliti dalla stessa norma: la presenza almeno triennale in Italia e la partecipazione per almeno due anni a un progetto di integrazione sociale e civile.

Confrontando i dati tra due annualità consolidate (2015 e 2014), si nota che nel corso dell'anno 2015, il totale dei pareri emessi è pari a 2.685, 497 in più rispetto all'anno 2014 (tab. 9). E' aumentato, in particolare, il numero di pareri rilasciati al raggiungimento della maggiore età ai minori di origine albanese (dal 20,1% al 28,6%) e, soprattutto, egiziana (dal 13,4% al 27,2%). Al contempo, la percentuale di richieste di parere al compimento della maggiore età dei minori di origine bengalese è diminuita, sul totale, di 24,9 punti, passando dal 49,0% al 24,1%. Oltre a tali variazioni, si evidenziano, rispetto all'anno 2014, delle differenze percentuali sul numero di pareri emessi, con riferimento ai minori provenienti dalla Repubblica del Kosovo (dal 5,3% all'8,0%).

Tabella 9 - Distribuzione del numero di pareri emessi per cittadinanza

DATI AL 31.12.2015			DATI AL 31.12.2014		
CITTADINANZA	N° DI PARERI EMESSI	%	CITTADINANZA	N° DI PARERI EMESSI	%
ALBANIA	769	28,6	BANGLADESH	1.074	49,0
EGITTO	729	27,2	ALBANIA	428	20,1
BANGLADESH	646	24,1	EGITTO	307	13,4
REPUBBLICA DEL KOSOVO	214	8,0	REPUBBLICA DEL KOSOVO	114	5,3
SENEGAL	94	3,5	SENEGAL	69	3,3
MAROCCO	57	2,1	MAROCCO	52	2,4
PAKISTAN	37	1,4	TUNISIA	34	1,5
TUNISIA	31	1,2	PAKISTAN	32	1,4
GAMBIA	29	1,1	NIGERIA	15	0,7

GHANA	10	0,4	GHANA	11	0,5
NIGERIA	9	0,3	REPUBBLICA SERBA	7	0,3
EX REPUBBLICA JUGOSLAVA DI MACEDONIA	5	0,2	MALI	6	0,3
GUINEA	5	0,2	UCRAINA	6	0,3
ALTRE	44	1,9	ALTRE	33	1,5
TOTALE	2.685	100,0	TOTALE	2.188	100,0

Con riferimento alle diverse tipologie di percorsi di integrazione svolti dai minori, il percorso di integrazione che si è realizzato con maggior frequenza è stato quello scolastico, che ha coinvolto il 70,7% degli ex MNA neo-maggiorenni per un totale di 1.898 pareri emessi, con lieve variazione percentuale del 5,7% rispetto all'anno 2014. Rimangono sostanzialmente stabili anche le percentuali relative agli altri percorsi di integrazione che, in ordine di frequenza, sono: combinazione tra percorso scolastico e corso di formazione; inserimento lavorativo; combinazione tra percorso scolastico e inserimento lavorativo.

2.3 Il sistema italiano di protezione e accoglienza dei minori non accompagnati: l'evoluzione delle procedure e del quadro normativo

Come sopra ricordato, il sistema italiano di protezione dei minori non accompagnati si caratterizza per gli alti standard di tutela definiti dalla normativa nazionale, in applicazione della Convenzione di New York sui diritti dell'Infanzia, e dei principi costituzionali, in particolare dell'art. 31 Cost. L'intero sistema trova il suo fondamento nel principio di inespellibilità dei minori stranieri, definito dall'articolo 19 del d.lgs. 286/1998 (T.U. dell'immigrazione). Come chiarito dall'articolo 28 del testo unico in materia di immigrazione, in tutti i procedimenti amministrativi e giurisdizionali finalizzati a dare attuazione al diritto all'unità familiare e riguardanti i minori, «deve essere preso in considerazione con carattere di priorità il superiore interesse del fanciullo, conformemente a quanto previsto dall'articolo 3, comma 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176». Al pari dei minori italiani, essi sono soggetti all'obbligo scolastico e a essi si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica. Essi hanno diritto alla nomina di un tutore e al collocamento in luogo sicuro.

Il riparto di competenze tra i vari livelli di amministrazioni coinvolte nella gestione del fenomeno dei minori non accompagnati si iscrive nel processo di progressivo decentramento, dal livello centrale a quello periferico, culminato nella riforma del titolo V della Costituzione e attuato con la l. cost. 3/2001. Agli enti locali è attribuita la funzione di sostegno e assistenza dei minori non accompagnati presenti nei rispettivi territori di competenza; alle regioni spetta il compito di regolare, con propria normativa, nel rispetto dei requisiti minimi nazionali, la disciplina dell'accreditamento delle comunità di accoglienza, definendone le caratteristiche funzionali e strutturali, prevedendone la capacità recettiva, i requisiti organizzativi e strutturali, le competenze del personale addetto, il costo delle prestazioni; allo Stato spettano compiti di censimento e monitoraggio sulla presenza dei minori stranieri nell'intero territorio nazionale.

In materia di accoglienza, l'intesa tra il Governo, le regioni e gli Enti locali sul Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie e minori stranieri non accompagnati, stabilita durante la seduta della Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 ha introdotto "l'esigenza di ricondurre a una governance di sistema la presa in carico dei minori stranieri non accompagnati". In particolare, affermando che il sistema si articola in "strutture governative di primissima accoglienza ad alta specializzazione, che accolgano i minori non accompagnati nella fase di primo rintraccio [...]" e "la pianificazione dell'accoglienza di secondo livello di tutti i minori non accompagnati nell'ambito del Sistema di Protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), adeguatamente potenziato e finanziato".

La legge di stabilità per il 2015 (legge 190/2014) con riguardo al Fondo per l'accoglienza dei minori non accompagnati, ha previsto che "al fine di una migliore gestione e allocazione della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2015 le risorse del Fondo [...] sono trasferite, per le medesime finalità, in un apposito Fondo per l'accoglienza dei minori non accompagnati, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno" (comma 181). Rispetto all'accoglienza il comma 183 della stessa Legge ha stabilito che fermo restando quanto previsto dal comma 6 dell'articolo 26 del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, i minori non accompagnati presenti nel territorio nazionale accedono, nei limiti delle risorse e dei posti disponibili, ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo.

Il sistema di accoglienza ha subito ulteriori modifiche con l'entrata in vigore, il 30 settembre 2015, del Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, che ha ridisegnato il sistema di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, introducendo specifiche disposizioni sull'accoglienza delle persone vulnerabili, primi fra tutti i minori non accompagnati, con l'obiettivo di rafforzare complessivamente gli strumenti di tutela garantiti dall'ordinamento. In particolare, come anticipato nella premessa, con l'articolo 2, lettera e), si introduce un'unica definizione di minore non accompagnato, che supera le pregresse distinzioni tra richiedenti e non richiedenti protezione internazionale; con gli articoli 18, 19 e 21, si è delineato un unico sistema di protezione dei minori non accompagnati richiedenti e non richiedenti protezione internazionale – compreso il sistema di accoglienza - in conformità ai principi della Convenzione di New York sui diritti dell'infanzia, e in particolare del principio di non discriminazione ivi contenuto.

Nello specifico, l'articolo 19 del decreto citato distingue tra prima e seconda accoglienza. Viene disposto che tutti i minori non accompagnati (richiedenti e non richiedenti protezione internazionale) siano accolti, dapprima, presso centri di primo soccorso e protezione immediata, strutture governative ad alta specializzazione, istituite con Decreto del Ministero dell'Interno. Per la prosecuzione dell'accoglienza del minore, lo stesso articolo dispone che i minori non accompagnati richiedenti protezione internazionale abbiano accesso alle misure di accoglienza predisposte dagli enti locali nell'ambito dei progetti SPRAR.

Per i minori non accompagnati non richiedenti protezione internazionale è prevista la possibilità di accedere ai servizi di accoglienza finanziati con il Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'articolo 1-septies del d.l. 416/1989 (convertito con legge 39/1990, c.d. legge Martelli), nei limiti dei posti e delle risorse disponibili, possibilità già introdotta con la legge di stabilità 2015 (articolo 1, comma 183, legge 190/2014). A tal fine, gli enti locali che partecipano alla ripartizione del Fondo prevedono specifici programmi di accoglienza riservati ai minori non accompagnati.

Tuttavia, è importante sottolineare che l'articolo 19, comma 3 del d.lgs. 142/2015 prevede che in caso di temporanea indisponibilità nelle strutture di cui sopra, l'assistenza e l'accoglienza del minore sono assicurate temporaneamente dalla pubblica autorità del comune dove si trova il minore, secondo gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale istituito ai sensi dell'articolo 16 del suddetto decreto presso il Ministero dell'interno, che ha il compito di programmare gli interventi del sistema di accoglienza, compresi i criteri di ripartizione regionale dei posti disponibili. La norma citata stabilisce inoltre che i Comuni che assicurano l'attività di accoglienza dei minori non accompagnati, in caso di temporanea indisponibilità delle strutture di primo e di secondo livello, accedono ai contributi disposti dal Ministero dell'interno a valere sul Fondo nazionale per i minori non accompagnati sopra citato (articolo 1, commi 181, legge 190/2014).

Per quanto riguarda i compiti di censimento e monitoraggio, l'articolo 19 ribadisce il ruolo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al quale devono pervenire le segnalazioni sulle presenze dei minori non accompagnati da parte delle autorità di pubblica sicurezza.

2.4 Quadro finanziario

Tra il 2011 e il 2014, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione ha gestito direttamente finanziamenti pubblici destinati all'accoglienza dei MNA da parte dei Comuni. In particolare, si fa riferimento al:

- Fondo per l’Emergenza Nord Africa (OPCM n. 3933/2011 e s.m.i.): per quanto riguarda la gestione dell’Emergenza Nord Africa, la Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione, in quanto soggetto attuatore con riferimento ai minori non accompagnati, nel periodo compreso dal 01.01.2011 al 31.12.2012, ha emesso 653 ordinativi di pagamento rivolti agli enti locali per un ammontare complessivo di € 45.730.146,09. Il costo medio per l’accoglienza pro die pro capite è stato pari a € 73,26.
- Fondo nazionale per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati: l’articolo 23, comma 11, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Fondo nazionale per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, al fine di assicurare la prosecuzione degli interventi a favore dei minori stranieri non accompagnati connessi al superamento dell'emergenza umanitaria e consentire una gestione ordinaria dell'accoglienza. Nel 2012, sono state gestite risorse pari a € 5.000.000 distribuite a favore di 177 Comuni coinvolti nell'accoglienza. Nel 2013, sono state assegnate risorse complessive pari a € 24.957.380, tra fondo ordinario e integrativo, distribuite tra 568 Comuni. Nel 2014, sono state messe a disposizione risorse pari a € 30.000.000 distribuiti tra 317 Comuni. Queste risorse sono state integrate con un fondo aggiuntivo pari a € 60.000.000, per far fronte ai maggiori oneri connessi all'accoglienza, causati dall'accresciuto afflusso di MNA sul territorio italiano nell'annualità di riferimento. Tali risorse sono state complessivamente distribuite tra 587 Comuni.

A decorrere dall’1.1.2015, l’articolo 1, comma 181, della l. 23.12.2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) ha stabilito il trasferimento delle risorse del Fondo nazionale per l’accoglienza dei minori stranieri non accompagnati, per le medesime finalità, in un apposito Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero dell'interno.

2.4.1 Soluzioni durature per favorire l'integrazione socio-economica dei minori non accompagnati

Come accennato, il profilo di numerosi minori non accompagnati presenti in Italia riguarda ragazzi in procinto di compiere la maggiore età. Il dato relativo all’età rappresenta un elemento significativo con riferimento all’efficacia delle politiche di integrazione, in particolare in vista della ravvicinata fase di transizione all’età adulta. La normativa, infatti, se da un lato sancisce il principio dell’inespellibilità del minore, al contempo prevede che, al compimento della maggiore età, allo straniero che abbia fatto ingresso in Italia come minore non accompagnato possa essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro ovvero di lavoro subordinato o autonomo (articolo 32 del d.lgs. 286/1998).

La regolarità giuridica nel passaggio alla maggiore età chiama in causa una riflessione più ampia sulle complessive politiche di integrazione rivolte a questo target e sulla capacità, da parte dei minori e dei giovani, di intraprendere percorsi di formazione e di inclusione socio-lavorativa affinché le traiettorie di vita siano più adeguate ai loro bisogni. In particolare, si evidenzia come l’inserimento socio-lavorativo costituisca uno strumento fondamentale sia rispetto alla garanzia del soddisfacimento dei bisogni primari, sia con riferimento alla possibilità di entrare a pieno titolo in un contesto sociale nel quale ci si senta riconosciuti dagli altri, si dia un senso alla propria vita e si possa aiutare la famiglia nel Paese di origine.

Al riguardo, si richiama quanto indicato dal Piano d’Azione sui minori non accompagnati 2010-2014 [COM(2010)213Def], che sottolinea la necessità di trovare soluzioni durature per i minori sulla base della valutazione individuale del loro superiore interesse, e dalla Raccomandazione del Consiglio d’Europa sui Progetti di vita per i minori non accompagnati [CM/Rec. (2007)9], che sollecita l’attivazione di percorsi personalizzati.

In linea con quanto appena detto, la Direzione Generale dell’immigrazione e delle politiche di integrazione al fine di supportare i territori e i Comuni, in aggiunta alle risorse locali, nella costruzione di percorsi di integrazione, ha promosso la realizzazione a livello nazionale di interventi di inclusione socio-lavorativa che consentano l’accompagnamento all’autonomia.

I percorsi di integrazione trattati si basano sullo strumento della “dote”, con la quale, insieme a una dotazione monetaria individuale, viene garantita alla persona l'erogazione di un pacchetto di servizi di supporto alla qualificazione delle competenze, all'inserimento socio-lavorativo e all'accompagnamento all'autonomia (formazione professionale, tirocinio, apprendistato, supporto alla ricerca di un alloggio), attraverso la costruzione di piani di intervento personalizzati. Il modello proposto si basa sul rafforzamento del capitale sociale sia dell'individuo sia del contesto in cui vive, un investimento strategico in grado di costruire legami sociali e relazionali.

In particolare, si segnala:

Annualità 2012-2013

1) Avviso per l'inserimento lavorativo di minori stranieri non accompagnati e giovani migranti (€ 2.915.000) finanziato con risorse del Fondo per le politiche migratorie – Anno 2011

2) Avviso 2/2012 della Direzione Generale per l'immigrazione e delle politiche di integrazione (€ 2.583.000) a valere sulle risorse del Fondo Sociale Europeo – Programmazione 2007-2013 - PON “Governance e Azioni di Sistema”.

I due Avvisi, promossi dalla Direzione Generale, hanno riguardato rispettivamente le regioni Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), mentre il secondo ha interessato le restanti regioni.

I destinatari erano minori non accompagnati in fase di transizione verso l'età adulta (17 anni) e giovani migranti, entrati in Italia come MNA, ivi compresi i richiedenti e titolari di protezione internazionale.

Gli Avvisi sono stati rivolti ai Comuni, in forma singola o associata con enti e associazioni operanti nel settore dell'immigrazione, dell'accoglienza e dei servizi per il lavoro.

I bandi prevedevano il finanziamento di due tipologie di “dote” individuale: la dote *qualificazione*, finalizzata a sostenere lo sviluppo di competenze dei destinatari, e la dote *occupazione*, finalizzata a promuovere la gestione di tirocini formativi in azienda. Ogni dote è stata programmata all'interno di Piani di intervento personalizzati (PIP). Fondamentale è stata la scelta di rimborsare come indennità parte delle doti ai destinatari. I tirocini (dote occupazione) e i project work (dote qualificazione) hanno avuto una durata massima di 6 mesi.

Il primo Avviso ha finanziato 25 progetti nelle 4 regioni Obiettivo Convergenza. Il secondo Avviso ha finanziato 26 progetti distribuiti tra 9 regioni. Le doti finanziate sull'intero territorio nazionale sono state 1.208, delle quali 1.138 realmente attivate: 850 tirocini (doti *occupazione*) e 288 project work (doti *qualificazione*).

I territori in cui è stato finanziato il maggior numero di doti sono le regioni che vedono la maggiore presenza di minori non accompagnati nel 2012. A titolo di esempio, la Sicilia ha attivato 307 doti (200 tirocini e 107 project work), la Lombardia ne ha attivate 132 (94 tirocini e 38 project work), l'Emilia-Romagna ha attivato 113 doti (68 tirocini e 35 project work).

Annualità 2015 - PERCORSI

Avviso per il finanziamento di percorsi di integrazione socio-lavorativa per minori non accompagnati e giovani migranti a valere sul Fondo per le politiche migratorie (€ 4.800.000) - Anno 2015.

Seguendo la logica degli interventi realizzati nel 2012-2013, è stato attivato nel 2016 il progetto "PERCORSI", volto a rafforzare le misure e i servizi per l'inserimento socio-lavorativo attraverso una strategia innovativa per l'inclusione dei minori non accompagnati nella fase di transizione alla maggiore età, anche in un'ottica di prevenzione del disagio giovanile e del rischio di coinvolgimento in attività di sfruttamento.

Il progetto, promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, a valere sul Fondo Politiche Migratorie, prevede la realizzazione di 960 percorsi integrati di politica attiva, costruiti sulla base del modello "*dote individuale*", del valore massimo di € 5.000,00, per l'erogazione di una serie di prestazioni/misure finalizzate a qualificare le competenze, favorire l'inserimento socio-lavorativo e accompagnare all'autonomia. Gli interventi sono finalizzati all'orientamento, alla formazione e all'occupazione dei destinatari, in particolare attraverso l'attivazione di tirocini.

Destinatari del progetto sono circa 1.000 minori non accompagnati, compresi i richiedenti e i titolari di protezione internazionale, e giovani migranti in transizione verso l'età adulta che abbiano fatto ingresso in Italia come minori non accompagnati (16-22 anni).

L'intervento è altresì coerente con le azioni incentrate sull'integrazione socio-lavorativa di target particolarmente vulnerabili, come i minori non accompagnati nella fase di transizione verso l'età adulta, previste fra le priorità di intervento nel quadro della programmazione pluriennale 2014 - 2020 in tema di politiche del lavoro e dell'integrazione, e che saranno finanziate a valere sul Fondo Sociale Europeo (FSE) e sul Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI).

3. L'accoglienza nel circuito SPRAR .Un approfondimento a cura del Ministero dell'Interno

Al 31 dicembre del 2010, in Italia erano accolti 3.142 minori stranieri non accompagnati. Al 31 dicembre del 2016, i numeri dell'accoglienza salgono a 17.373. Un aumento del 450% in soli 7 anni. Un aumento che ha indotto il nostro Paese a superare l'approccio emergenziale e a pianificare un sistema di governance con l'obiettivo di individuare, in una logica di sistema, interventi più idonei per la tutela dei minorenni non accompagnati e garantire in modo uniforme il loro diritto alla protezione, alla rappresentanza e all'accoglienza.

Il nuovo disegno è delineato nell'Intesa sancita nella Conferenza Unificata del 10 luglio 2014 sul primo "Piano nazionale per fronteggiare il flusso straordinario di cittadini extracomunitari, adulti, famiglie, minori stranieri non accompagnati".

In quella sede, inoltre, è stata operata la scelta del metodo da seguire nell'affrontare il fenomeno migratorio: la concertazione tra i diversi livelli di governo del territorio. Nella sua applicazione pratica significa che l'accoglienza, per essere sostenibile deve essere approntata con il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali interessati.

Per questo particolare target di vulnerabili, diversamente dai migranti adulti, devono attuarsi tutele aggiuntive, in quanto minori di età, stranieri, privi di cura e custodia, di rappresentanza legale.

Si tratta di una vulnerabilità specifica tanto che, ai soli fini dell'accoglienza, è stata eliminata ogni distinzione tra Msna richiedenti asilo/protezione internazionale e non. È un passaggio sostanziale, che applica in pieno uno dei principi della Convenzione di New York fondanti in tema di protezione dei minori migranti, quello della "non discriminazione".

Da quella prima decisione, in questi pochi anni, e grazie a successivi interventi legislativi, ha iniziato a prendere corpo il rinnovato contesto organizzativo che mantiene l'articolazione su due livelli, funzionalmente collegati e interdipendenti, che di fatto accompagnano il minore nel suo percorso verso l'autonomia e l'integrazione sociale e lavorativa.

Nel nuovo assetto, fra i compiti assegnati al Ministero dell'Interno rivestono carattere strategico il coordinamento nella costituzione di strutture temporanee di accoglienza, individuate e autorizzate dalle regioni, di concerto con le Prefetture e gli Enti locali e le misure da attuare per ampliare la capienza di posti nella rete Sprar.

Per dare concreta attuazione alla cennata Intesa, il Ministro dell'Interno pro-tempore, con decreto del 29 luglio 2014, ha istituito, presso il Dipartimento delle Libertà Civili e l'Immigrazione, una struttura di missione per l'accoglienza dei Msna, ufficio che gestisce in maniera esclusiva il tema fungendo da punto di riferimento in tutta la filiera e nei confronti di tutti gli attori coinvolti nei processi dell'accoglienza e presa in carico dei Msna.

Dal 1° gennaio 2015, viene trasferita allo stesso Ministero anche la gestione del Fondo che prevede contributi economici ai Comuni che ne fanno richiesta, precedentemente affidata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Trattasi di contributi giornalieri di 45 euro per ospite per l'accoglienza che viene offerta ai Msna tramite affido familiare o in strutture autorizzate e/o accreditate per lo specifico target.

Nell'agosto del 2015 il D.Lgs. 142 disciplina, tra l'altro, l'istituzione di centri governativi di prima accoglienza dedicati ai minori stranieri non accompagnati. Lo stesso decreto viene successivamente modificato nel giugno 2016, con la facoltà data ai Prefetti, in caso di arrivi consistenti e ravvicinati di minori non accompagnati, e qualora l'accoglienza non potesse essere assicurata dai comuni, di attivare strutture ricettive temporanee esclusivamente dedicate ai minori stranieri non accompagnati.

Il ricorso a tale soluzione straordinaria ha consentito, anche in deroga alla normativa regionale, di attivare strutture con capienza fino a un massimo di 50 posti dedicati a Msna di età superiore ai 14 anni, con ovvio e conseguente sollievo, per quei territori dove è stata applicata, alle sofferenze derivanti dalle forti pressioni migratorie.

Nel contempo, grande attenzione è stata dedicata alla tutela del superiore interesse del minore quando, nel settembre dello stesso anno, con il decreto del Ministro dell'Interno, frutto di una lunga concertazione con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, le regioni e gli Enti Locali, vengono stabilite, fra l'altro, le modalità dell'accoglienza, i servizi da erogare, gli standard strutturali per i centri di prima accoglienza, ispirati a criteri selettivi e qualitativamente elevati. È una svolta di strategica importanza. Per la prima volta, viene recepita, in una norma a livello nazionale, la necessità di definire i requisiti funzionali e strutturali dei centri di prima accoglienza per minori, per assicurare standard elevati e, soprattutto, per costruire un percorso di protezione che li accompagni adeguatamente dal momento del loro arrivo fino al passaggio in strutture di secondo livello, ove le informazioni e le cure ricevute in prima battuta siano messe a base del progetto di formazione dell'auspicata autonomia e integrazione. Un percorso che prevede un approccio al minore di carattere multidisciplinare, con il colloquio con diverse e qualificate figure professionali alla presenza di un mediatore culturale, con la fissazione del numero massimo di minori ospitabili per struttura, con la tenuta di una scheda individuale in cui vengono riversate tutte le informazioni prestate a quel minore.

Il 6 maggio 2017 entra in vigore la legge n. 47, con cui sono state emanate dal Parlamento normative specifiche in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati.

La legge n. 47, prima in Europa sulla tematica, traccia le linee per un approccio alla tutela dei Msna quanto il più possibile estensivo. Recupera, ampliandone la portata, precedenti norme relative al principio dell'inespellibilità del minore, del non respingimento, nonché al diritto all'ascolto, allo studio e alla salute del minore. Ribadisce, in tutti i momenti della presa in carico del minore (allo sbarco, nei centri di accoglienza, all'eventuale accertamento dell'età ecc.) il diritto del minore a essere informato. Detta i passaggi obbligatori per l'identificazione nel rispetto del minore e i tempi per la permanenza nei centri di prima accoglienza. Introduce procedure di accertamento dell'età affidabili e multidisciplinari, che rispettano appieno le garanzie giuridiche previste dal diritto dell'UE. Prevede, inoltre, l'istituzione di un elenco di tutori volontari presso ogni Tribunale dei Minorenni e raccomanda l'affido come soluzione privilegiata per l'accoglienza dei minori.

È una legge che ci porta sicuramente in una posizione altamente garantista rispetto ad altri paesi europei. Oggi, in Italia i minori stranieri non accompagnati, hanno diritto a: permesso di soggiorno, alloggio in un posto sicuro, tutela di un adulto, non-discriminazione, diritto alle cure mediche, diritto allo studio, diritto al lavoro secondo la normativa sul lavoro minorile.

Gli stessi vengono accolti, come già detto, attraverso 2 livelli:

- **Sistema di prima accoglienza** nel quale il minore, secondo la legge 47, dovrebbe restare 30 giorni necessari a espletare le prime formalità (identificazione, eventuale avvio delle pratiche di protezione internazionale, affidamento a un tutore, screening sanitario, ecc.). Il condizionale è d'obbligo, perché fra i nodi ancora da sciogliere, c'è la forte difficoltà di trasferire, già con i tempi prescritti fino a oggi di 60 giorni, i minori dal centro di prima accoglienza a quello di seconda, per il forte divario, in termini numerici, che esiste appunto fra le due diverse tipologie, con un netto scarto in favore delle prime accoglienze.
- **Sistema di seconda accoglienza** nel quale vengono offerti al minore, oltre all'alloggio e al vitto, servizi maggiormente specializzati e servizi di integrazione gestiti dalle autorità locali con il supporto, su base volontaria, della società civile, e coordinato dal Ministero dell'Interno.

Infine, il Ministero offre sostegno attraverso il **Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)**, divenuto per il nuovo ciclo di programmazione lo strumento attraverso il quale la Commissione europea ha semplificato l'organizzazione dei finanziamenti destinati al sostegno delle politiche in materia di immigrazione degli Stati membri, passando dai quattro Fondi istituiti nell'ambito del Programma SOLID 2007-2013, ai soli due strumenti finanziari previsti per il periodo 2014-2020 (FAMI e FSI - Fondo Sicurezza Interna)

In particolare, l'obiettivo del FAMI è quello di “contribuire alla gestione efficace dei flussi migratori e all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo della politica comune di asilo, protezione

sussidiaria e protezione temporanea e della politica comune dell'immigrazione, nel pieno rispetto dei diritti e dei principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”.

Nell'ambito del **FAMI**, sono state promosse, con particolare vigore, attività di accoglienza a favore de Msna.

Le attività di prima accoglienza sono state in primo luogo avviate attraverso una Misura Emergenziale e poi proseguite con avvisi per la **prima e la seconda accoglienza**, sui quali a oggi sono **finanziati progetti per più di 70 milioni di euro**.

Fin qui, per somme e sintetiche linee, la nuova architettura del sistema accoglienza messa in piedi dal Ministero dell'Interno, in aggiunta a quelle preesistenti, che vedono, dal momento dello sbarco, tanti altri protagonisti che prendono in carico il minore in un sistema che ne mette al centro il **superiore interesse**.

Le attività, come noto, sono svolte parallelamente da altri Ministeri – come il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – dall'ANCI/SPRAR, dal Garante nazionale dell'Infanzia, dalle strutture di accoglienza nei territori e da alcuni enti a supporto (in particolare modo grazie agli interventi del Fondo UE FAMI) come UNHCR, OIM, Unicef e Save the Children.

È inoltre fondamentale il contributo di tutti gli enti locali e le istituzioni presenti sul territorio – dalla Prefettura, alle scuole, ai Servizi Sociali, alle ASL e al sistema giudiziario – che offrono un costante supporto alle decisioni della macchina centrale e sono protagoniste nell'implementazione delle politiche.

Si potrebbe continuare con la descrizione dei dettagli dei mille progetti messi in campo con la collaborazione di tutti gli attori, con l'analitico richiamo ai correttivi apportati nella ricerca di costanti interventi migliorativi da coniugare con le corse contro il tempo per rispondere sempre alle pressanti richieste di nuovi posti e al loro intreccio con le necessità di garantire il corretto percorso dell'accoglienza, così come disegnato e nei tempi prescritti dalla normativa. Appare, invece, più corretto parlare delle criticità e far emergere lacune e carenze per le quali è doveroso impegnarsi di più nella protezione di tutte le categorie di minori migranti.

È di tutta evidenza la difficoltà di intervenire su un fenomeno in rapido mutamento, in altri termini, di costruire un sistema di accoglienza dedicato quando il numero dei beneficiari subisce incrementi così forti e non preventivabili. E così, se da un lato, nel giro di 3 anni, l'Italia si è dotata di un solido impianto legislativo in materia, dall'altro, l'affanno per il rispetto dei tempi e delle procedure incide negativamente sul risultato finale di garantire un'accoglienza di qualità, attenta ai desiderata del minore, capace di instaurare un rapporto di fiducia e credibilità con chi viene accolto.

In un sistema dove le responsabilità sono divise fra più attori è doveroso che gli stessi mettano, senza remore né voglie di primeggiare, in condivisione i propri dati, le proprie best practice, le singole capacità e le rispettive reti, proprio nel superiore interesse del minore che, non a parole, ma nei fatti, dovrebbe guidare tutti i protagonisti a produrre, congiuntamente, idee e fatti idonei a superare le difficoltà. Occorre comprendere e sostenere l'impiego di personale qualificato, le sinergie con i territori, con OIM, UNHCR, le Ong, più in generale con il mondo del volontariato sociale.

Proprio da una esperienza di collaborazione, a seguito dell'attivazione, per la prima volta, di strutture ad alta specializzazione dedicate esclusivamente a Msna, provenienti da sbarchi o rintracciati sul territorio a seguito di eventi di sbarco, sono scaturite le Linee Guida contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore e le Procedure Operative Standard concernenti l'informazione e il supporto legale per la domanda di riconoscimento della protezione internazionale dei Msna, entrambe predisposte dai partner della Misura Emergenziale, OIM, Save the Children e UNHCR nell'ambito delle strutture di prima accoglienza finanziate con risorse FAMI.

Il percorso è ancora lungo e impervio. Dalle visite di controllo e dai monitoraggi, ci è apparso chiaro che occorre lavorare sempre più per migliorare la formazione degli operatori dei centri, che sono gli interlocutori dei minori, spendere energie per sensibilizzare i territori ad aprirsi a nuove forme di accoglienza con l'istituto dell'affido familiare che garantirebbe a ogni minore quell'attenzione esclusiva di cui ha bisogno per superare il trauma del suo viaggio migratorio, implementare le reti territoriali fra tutti gli attori coinvolti nel sistema accoglienza, sia a livello centrale fra ministeri che a

livello periferico con prefetture, questure, tribunali dei minorenni, procure minorili, garanti regionali per l'infanzia, enti locali. In tal senso, è stata predisposta dal Ministero dell'Interno una bozza di protocollo e distribuita alle prefetture per raggiungere le più ampie intese sui territori di rispettiva competenza e favorire la velocizzazione delle procedure di presa in carico del minore e sviluppare progettualità mirate al suo benessere psico-fisico.

Bisogna coinvolgere gli indifferenti per garantire un'implementazione dei centri di accoglienza di secondo livello che offrono al minore gli strumenti per giungere all'autonomia lavorativa, sociale e culturale.

Proteggere i minori, come ha sottolineato lo scorso 19 aprile la Commissione Europea, “significa innanzitutto difendere i valori europei del rispetto dei diritti dell'uomo, dalla dignità e della solidarietà. Significa anche applicare il diritto dell'Unione europea e rispettare la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la legislazione internazionale in materia di diritti dell'uomo e relativa ai diritti dei minori. Per questo motivo, proteggere tutti i minori migranti, indipendentemente dal loro status e in tutte le fasi della migrazione, è una priorità”.

4. Il sostegno ai minori migranti sbarcati in Italia: l'esperienza diretta di Save the Children

Nel 2006 è stato attivato il **progetto Praesidium** da parte del Ministero dell'Interno - Dipartimento delle Libertà Civili e Immigrazione, con il coinvolgimento dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM), dell'Alto Commissariato ONU per i Rifugiati (UNHCR) e dalla Croce Rossa Italiana (CRI). Le prime tre annualità di *Praesidium* sono state co-finanziate dalla Commissione Europea, nell'ambito rispettivamente dei programmi “Argo 2005 e 2006” e “Solidarity in action” e dal Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione. La quarta annualità è stata invece finanziata esclusivamente dal Ministero dell'Interno italiano. Tale progetto è nato dall'esigenza del Dipartimento di dare piena attuazione ai compiti istituzionali a esso assegnati, che prevedono, tra gli altri, la predisposizione di misure di accoglienza umanitaria e di assistenza nei confronti degli stranieri privi di mezzi di sostentamento e in condizioni di soggiorno irregolare in arrivo via mare attraverso la frontiera Sud del Paese (c.d. “flussi migratori misti”) e il potenziamento dell'accoglienza rispetto ai flussi migratori che interessano l'isola di Lampedusa, la Sicilia, e altri luoghi della frontiera marittima dell'Italia meridionale. In base al modello multi-agenzia, ciascuna delle Organizzazioni coinvolte ha ricevuto un compito ad hoc. In questo quadro si colloca il contributo specifico di Save the Children (SCI), che da circa 10 anni sostiene i minori arrivati via mare in Italia durante il loro percorso migratorio.

In particolare, **SCI ha ricevuto il mandato di svolgere attività di informazione e consulenza legale rivolta ai minori** e ai principali attori coinvolti nel percorso di individuazione e presa in carico dei minori, monitoraggio degli standard di accoglienza nei Centri per immigrati e nelle comunità per minori, monitoraggio del processo di apertura delle tutele, rilascio dei permessi di soggiorno, conversione del permesso di soggiorno o presentazione della domanda di asilo da parte dei minori, monitoraggio della procedura di identificazione dei minori, attività di formazione e messa in rete delle strutture di accoglienza con i servizi del territorio. La novità apportata da SCI è stata la capacità di svolgere queste attività rendendole a misura di minore attraverso l'adozione di un approccio *child-friendly*.

In virtù dei risultati raggiunti già nella prima annualità (marzo 2006/febbraio 2007) presso il Centro di Soccorso e Prima Accoglienza (CSPA) di Lampedusa, l'iniziativa è stata estesa anche a tutti i Centri governativi per immigrati della Sicilia e delle zone costiere interessate da eventuali sbarchi, nonché, nella terza annualità (marzo 2008/febbraio 2009), anche alle strutture e comunità alloggio che danno ospitalità ai minori stranieri non accompagnati. Dal 2010 le Organizzazioni sono presenti in pianta stabile anche in Calabria, Campania, Marche e Puglia.

Il 30 giugno 2015 il progetto *Praesidium* si è concluso. Tuttavia, nel pieno del flusso migratorio era doveroso proseguire le attività presso le aree di sbarco. Il loro mantenimento è stato reso possibile da un'autorizzazione ottenuta dal Ministero il 1 agosto 2015, che ha dato la possibilità di proseguire le attività presso i luoghi di sbarco finanziandole con fondi propri e collegandole alle attività del progetto **Miglioramento della capacità del territorio italiano di accogliere minori stranieri non accompagnati** (finanziato dall'AMIF - Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione), iniziato il 16 marzo 2015, incentrate invece sulla *capacity building* presso le strutture governative di prima accoglienza per Msna.

Il progetto avrebbe dovuto svolgersi da marzo 2015 ad aprile 2016 e SCI avrebbe operato sulle 15 progettualità selezionate dal Ministero dell'Interno (a cui corrispondevano oltre 50 strutture di accoglienza altamente specializzate per Msna). Da aprile ad agosto 2016 il progetto è stato esteso e SCI ha proseguito le proprie attività su 13 delle 15 progettualità precedentemente individuate. Nell'ambito di tale progetto sono state prodotte (in collaborazione con OIM e UNHCR) delle “Linee Guida” per le strutture di prima accoglienza contenenti procedure operative standard per la valutazione del superiore interesse del minore.

Da ottobre 2016 SCI ha iniziato a lavorare a un nuovo progetto finanziato dal Ministero dell'Interno, sempre finanziato nell'ambito del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020, denominato **Children come First - Intervento in Frontiera**. In questo nuovo progetto SCI è

impegnata nel rafforzare il sistema di protezione e accoglienza dei minori migranti che giungono in Italia, siano essi separati o accompagnati dai genitori, fin dal momento del loro primo ingresso in Italia, in tutti i principali luoghi di sbarco e presso i principali valichi di confine terrestre.

In particolare, le attività mirano, da un lato, ad aumentare il livello di consapevolezza dei minori migranti sui propri diritti, doveri e opportunità per rafforzare la loro capacità di far fronte a situazioni di rischio o pericolo (ovviamente sempre tramite l'utilizzo di metodologie *child friendly* di informazione e ascolto), e, dall'altro, a rafforzare le capacità di comprendere il fenomeno dei minori migranti da parte dei soggetti a vario titolo impegnati nella gestione dei flussi migratori misti (attori istituzionali e non operanti in ambito locale, regionale e/o nazionale per la tutela e protezione dei minori migranti), onde poter individuare i casi più vulnerabili e adottare le conseguenti misure necessarie a garantire il rispetto dei loro diritti. Per svolgere queste attività SCI ha attivato 9 team mobili, ciascuno costituito da un operatore legale e da un mediatore culturale, adeguatamente formati e reperibili tutti i giorni della settimana. I team intervengono nei principali luoghi di sbarco di Sicilia, Puglia, Calabria, Campania e Sardegna (nonché su chiamata in altre località se necessario) e presso i principali valichi di confine terrestre (quali Como e Ventimiglia). In collaborazione con tutti gli altri attori governativi e non governativi SCI fornisce ai minori, ed eventualmente ai loro familiari, le informazioni già rese formalmente dagli operatori di OIM e UNHCR, ricorrendo all'approccio *child friendly* e coinvolgimento attivo del minore utilizzando una lingua da lui conosciuta. In questo modo, tramite la creazione di uno spazio sicuro e dedicato in cui i minori possano sentirsi a loro agio e liberi di esprimersi, cerchiamo di rendere sufficientemente consapevole il minore dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché delle opportunità e dei rischi cui potrebbe incorrere nel nostro Paese.

In stretto raccordo e sinergia con OIM e UNHCR, SCI contribuisce a supportare le autorità pubbliche locali e regionali nella corretta individuazione dei minori non accompagnati e, tra questi, dei casi di maggiore vulnerabilità che necessitano di interventi specifici (ivi compresi i minori vittime di tratta, traumi o violenze, potenziali richiedenti asilo, nonché i casi di ricongiungimento familiare con i parenti già presenti in Italia e in Europa). A tutti i minori non accompagnati è garantita un'assistenza legale specializzata e supportata dalla mediazione culturale. Inoltre, con il progetto *Children come First* si è cercato di migliorare la conoscenza delle condizioni di accoglienza dei minori migranti al loro arrivo nei principali luoghi di sbarco e di confine terrestre e nelle strutture utilizzate per la loro temporanea prima accoglienza. Gli interventi sono realizzati nell'ambito di 20 progettualità, cui corrispondono oltre 70 strutture governative di prima accoglienza per Msna, dove sono anche svolte attività di formazione degli operatori.

Inoltre, sempre dal mese di ottobre 2016 e in coordinamento con OIM, UNHCR e UNICEF, SCI ha avviato un secondo progetto, finanziato dalla Direzione Generale per la Giustizia e i Consumatori della Commissione europea (DG Just), denominato ***Proteggere i minori nel contesto della crisi europea di migranti e rifugiati***. Grazie a questo progetto, per la prima volta SCI ha avuto la possibilità di fornire soccorso psicologico ai minori migranti sbarcati in Frontiera Sud. In particolare, SCI ha attivato 4 team, ciascuno costituito da uno psicologo e da un educatore con competenze linguistiche, dislocati in Sicilia, compresa l'isola di Lampedusa, e in Calabria/Puglia, con l'obiettivo sia di garantire adeguato supporto ai minori migranti tramite la realizzazione di attività psico-sociali, che di contribuire alla formazione degli operatori di settore sui temi di *psychological first aid* (PFA) e *child safeguarding policy* (CSP).

Le due nuove progettualità, che risultano complementari, consentono a SCI di assicurare ai Msna sbarcati nel nostro Paese di ricevere un'assistenza a 360 gradi.

Le testimonianze dirette o mediate dal lavoro dei nostri operatori mostrano che il progetto migratorio dei Msna prevede spesso come destinazione finale altri Paesi europei. Questo ha comportato il transito di molte migliaia di minori dalla Frontiera Sud verso il Nord, principalmente attraverso le città di Roma e di Milano. Per fronteggiare questa situazione, è stato promosso il ***Progetto CivicoZero***, realizzato a partire dal 2009 a Roma (implementato dalla cooperativa CivicoZero) e in seguito anche a Milano (2014) e a Torino (2015). Il progetto è volto a fornire

supporto, orientamento e protezione ai minori migranti e neo-maggiorenni che si trovano, o che rischiano di trovarsi, in situazioni di marginalità sociale, devianza, sfruttamento e abuso, con l'obiettivo di contribuire al miglioramento delle loro condizioni di vita e al rispetto dei loro diritti. Il progetto si serve di un'unità mobile dedicata all'attività di outreach, per entrare in contatto con i Msna che transitano da soli per la città, garantendo loro un'adeguata informazione tanto sui loro diritti, quanto sui rischi che corrono transitando da soli nelle città, e di un centro diurno non residenziale chiamato "CivicoZero". Questi centri sono delle strutture "a bassa soglia" che propongono ai ragazzi numerose attività, non solo quelle classiche di informativa/consulenza legale e socio-sanitaria, ma anche attività formative e di integrazione sociale (l'alfabetizzazione, l'orientamento alla formazione e alla ricerca di lavoro e l'erogazione di borse di studio e di lavoro e attività culturali, artistiche, creative e ricreative). Infine viene anche offerto un servizio di accompagnamento per garantire il collocamento in luogo sicuro e l'accesso ai servizi sociali del territorio.

Da luglio 2016, per cercare di aprire un canale di comunicazione affidabile e facilmente accessibile, SCI ha attivato la **Helpline Minori Migranti**, un numero verde di consulenza plurilingue (italiano, arabo, inglese, francese, tigrino, somalo, dialetti sub-sahariani anglofoni e francofoni). Questa iniziativa consente ai Msna sia di ricevere direttamente, senza mediazioni di terzi non competenti (amici e/o connazionali), risposte adeguate e pertinenti sui propri diritti e sulle opportunità che possono trarre dall'accoglienza, ma anche di usufruire dei diversi servizi, dalla mediazione culturale all'assistenza legale, dal supporto psicologico all'attivazione dei canali di assistenza sociale. La *Helpline*, pur nascendo come servizio dedicato ai minori migranti, è aperta a chiunque abbia necessità di ricevere informazioni e supporto ad hoc. Gli altri utenti della *Helpline* spaziano infatti dai familiari dei minori, residenti in Italia e in altri Paesi, agli operatori delle strutture di accoglienza, dalle ONG di settore ai semplici volontari, così come al comune cittadino.

Tutti questi anni di lavoro volti a migliorare la tutela dei Msna hanno consentito agli operatori di SCI di prendere consapevolezza di alcune criticità che rendono impervia la strada dell'accoglienza in Italia.

In particolare, nell'ambito del progetto *Children come First*, a gennaio 2017 è stato pubblicato il primo Dossier trimestrale, nel quale non solo è stata fatta un'analisi descrittiva delle attività poste in essere e dei relativi risultati conseguiti, ma si è anche inteso dare testimonianza delle difficoltà riscontrate nel corso dei lavori. Le **criticità** rilevate hanno riguardato in particolare i seguenti aspetti.

- Accertamento dell'età - In tutte le Regioni lo strumento maggiormente utilizzato per accertare l'età della persona che si dichiara minore è l'esame radiologico del polso sinistro, che dovrebbe essere disposto in caso di dubbio. Tuttavia, non si riscontrano prassi uniformi: talvolta l'esame radiologico è adottato come *extrema ratio* dopo un colloquio approfondito, mentre in altri casi il colloquio preliminare è assente. Generalmente non sono stati registrati casi in cui il margine di errore sia riportato sul referto (che non viene comunque tradotto). Inoltre, nessuna Questura accetta l'esibizione di copia del documento di identità o del certificato di nascita che sia senza foto, neanche a fondare la presunzione di minore età.
- Nomina del tutore – Le criticità riguardano i lunghi tempi di nomina del tutore, la difformità delle prassi che variano sovente da provincia a provincia.
- Permesso di soggiorno per minore età – Anche in questo caso è stata riscontrata una difformità di prassi. Infatti, mentre alcune Questure per rilasciare tale tipologia di permesso di soggiorno distinguono a seconda che il minore abbia o meno compiuto 14 anni, per cui se ne ha di più è richiesta documentazione aggiuntiva (passaporto o carta di identità in alcuni casi munita di traduzione legalizzata giurata), mentre in altre il permesso di soggiorno per minore età viene automaticamente rilasciato al minore in qualunque caso, senza richiesta di produzione di ulteriore documentazione attestante l'età. Peraltro, talvolta il permesso per minore età viene rilasciato in presenza del tutore nominato che abbia già prestato giuramento, prassi che andrebbe a inficiare il diritto fondamentale del minore a vedersi riconosciuto un documento che gli spetterebbe

solamente per il fatto di essere minore causando negli stessi un forte senso di frustrazione.

- Affido familiare – Sebbene l'istituto dell'affido familiare rappresenti lo strumento ideale per favorire l'accoglienza di un minore, a oggi esistono ancora troppo poche esperienze in cui i minori stranieri non accompagnati vengono affidati a una famiglia.
- Allontanamento dalle strutture – In aumento il numero di minori che decide spontaneamente di abbandonare le strutture di prima accoglienza. La scelta di lasciare "l'accoglienza" è spesso dettata dall'esigenza del minore di proseguire il proprio percorso migratorio, raggiungendo i propri familiari in altri Paesi europei, ma in molti altri casi è sintomatico di un diffuso senso di malessere e di frustrazione legato all'inadeguatezza e all'insoddisfazione rispetto agli standard dell'accoglienza (così come testimoniato dai sopralluoghi degli operatori che si recano nelle strutture per svolgere le attività, ma anche dalle chiamate effettuate dai minori alla *Helpline* di SCI).

I Msna che sbarcano in Italia, dopo il terribile viaggio che hanno affrontato, si trovano davanti un sistema di accoglienza che soffre di diversi deficit.

Per tutelare questi minori, SCI ha sostenuto l'adozione del Disegno di legge ***Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati***, che è stato definitivamente approvato il 29 marzo 2017. Il testo disciplina gli aspetti fondamentali per la vita dei minori migranti che arrivano in Italia senza genitori: dalle procedure per l'identificazione e l'accertamento dell'età agli standard dell'accoglienza; dalla promozione dell'affido familiare alla figura del tutore, dalle cure sanitarie all'accesso all'istruzione, tutti tasselli fondamentali per favorire l'inclusione sociale dei minori. Per la prima volta vengono disciplinate per legge le modalità e le procedure di accertamento dell'età e di identificazione, garantendone l'uniformità a livello nazionale. Viene regolato il sistema di accoglienza integrato tra strutture di prima accoglienza dedicate esclusivamente ai minori, all'interno delle quali i minori possono risiedere non più di 30 giorni, e sistema di protezione per richiedenti asilo e minori non accompagnati (SPRAR), con strutture diffuse su tutto il territorio nazionale, che la legge estende ai minori stranieri non accompagnati. Viene poi attivata una banca dati nazionale dove confluisce la "cartella sociale" del minore, che lo accompagnerà durante il suo percorso). Viene prevista per tutti la necessità di svolgere indagini familiari da parte delle Autorità competenti nel superiore interesse del minore e vengono disciplinate le modalità di comunicazione degli esiti delle indagini sia al minore che al tutore. La competenza sul rimpatrio assistito passa inoltre da un organo amministrativo, la Direzione Generale dell'immigrazione e delle Politiche di Integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al Tribunale per i minorenni, organo costituzionalmente dedicato alla determinazione dell'interesse del minore. Il minore potrà richiedere direttamente il permesso di soggiorno alla questura competente, anche in assenza della nomina del tutore. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, ogni Tribunale per i minorenni dovrà istituire un elenco di "tutori volontari" disponibili ad assumere la tutela anche dei minori stranieri non accompagnati per assicurare a ogni minore una figura adulta di riferimento adeguatamente formata. La legge promuove poi lo sviluppo dell'affido familiare come strada prioritaria di accoglienza rispetto alle strutture. Per la prima volta sono sanciti anche per i minori stranieri non accompagnati il "diritto all'ascolto" nei procedimenti amministrativi e giudiziari che li riguardano, e il diritto all'assistenza legale, avvalendosi, in base alla normativa vigente, del gratuito patrocinio a spese dello Stato. È prevista inoltre la possibilità per le associazioni di tutela di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per annullare atti della Pubblica Amministrazione che si ritengano lesivi dei diritti dei minori non accompagnati e di intervenire nei giudizi che li riguardano. Una particolare attenzione viene infine dedicata dalla legge ai minori vittime di tratta, mentre sul fronte della cooperazione internazionale l'Italia si impegna a favorire tra i Paesi un approccio integrato per la tutela e la protezione dei minori, nel loro superiore interesse.

Capitolo 7 - I diritti dei bambini e delle famiglie nel quadro delle risorse disponibili

7.1 Risorse per garantire la cura e la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza

La profonda relazione tra “bisogno” e “diritto” che deve caratterizzare l'impostazione e la realizzazione degli interventi sanitari e sociali verso ogni persona, assume una valenza ancora più cogente per garantire la cura e la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza a rischio di allontanamento dalla propria famiglia. Non sono scontati gli obiettivi di accompagnare e sostenere la crescita dei bambini e dei ragazzi in difficoltà attraverso interventi e servizi che abbiano come effettivi soggetti di riferimento il minore e la sua famiglia, in una dinamica di miglioramento delle relazioni familiari che permetta il recupero delle responsabilità genitoriali, e di rapporti significativi con il territorio, con le opportunità che offre, il sistema integrato di servizi (sociali, sanitari, educativi...), pubblici e privati.

La logica della “responsabilità sociale” di un investimento di risorse: umane, professionali, finanziarie per le giovani generazioni e la famiglia sociale deve permeare in maniera coerente i diversi livelli di governo e determinare operatività efficaci e diffuse in tutti i territori, nel rispetto delle necessarie contestualizzazioni, ma anche nella indispensabile unitarietà per combattere sperequazioni territoriali e differenziazioni ingiustificabili in riferimento ai diritti.

Anche per questo, l'andamento per lo più negativo delle risorse disponibili per sostenere e accompagnare i minorenni e le loro famiglie in difficoltà, non può distogliere dalla consapevolezza che è necessario mantenere ampio il “ventaglio” di interventi, servizi e prestazioni che è possibile rivolgere al minore, alla famiglia d'origine, al territorio per garantire adeguati processi di tutela. La cornice normativa rappresentata dalle leggi 328/2000 e 149/2001 e dalle legislazioni regionali collegate ha trovato nel “Nomenclatore Interregionale degli Interventi e Servizi Sociali” (Nomenclatore interregionale) del CISIS (Centro interregionale per il sistema informativo statistico), un efficace strumento di mappatura degli interventi e dei servizi sociali, attraverso la descrizione e definizione di tutte le voci desunte confrontando, integrando e raccordando le classificazioni previste per gli interventi e servizi sociali nelle regioni. Anche rispetto agli interventi sul “diritto del minore alla propria famiglia” della legge 149/2001 è utile l'evidente finalità del Nomenclatore interregionale, di dare un linguaggio comune utilizzabile dai programmatori e dagli operatori, finalizzato anche a facilitare l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza sociale, rendendo possibile il confronto su voci omogenee tra i diversi sistemi di welfare regionali.

7.2 Servizi e interventi nell'area minori e famiglie¹

Il Nomenclatore interregionale è un utile “linguaggio base” per la lettura e il raffronto/mappatura dei sistemi regionali di interventi e servizi, ma occorre qualificare il “perimetro di riferimento”, anche con riferimento agli “standard” (risorse, spazi, prestazioni, tempi...); in questo senso si ritiene utile promuovere collaborazioni interregionali per la revisione delle normative regionali in essere e l'adeguamento delle stesse a standard il più possibile unitari e condivisi. Questo è particolarmente necessario nell'ambito delle famiglie in difficoltà e dei minorenni a rischio di allontanamento in cui, i bisogni espressi dai bambini e dalle loro famiglie sono in costante mutamento e, di conseguenza, le strategie messe in atto per trovare la risposta più appropriata devono costantemente adattarsi, evolversi, in parte ridefinirsi.

Nelle prime due delle tre “macrocategorie” specificate dal Nomenclatore interregionale: *Interventi e Servizi; Trasferimenti monetari; Centri e strutture residenziali, semiresidenziali o diurne,*

¹ Riferimenti al *Nomenclatore interregionale degli interventi e servizi sociali*, versione 2013 elaborato dal Cisis (Centro interregionale per il sistema informativo statistico) per la Commissione politiche sociali della Conferenza delle regioni e delle province autonome.

è possibile individuare azioni specifiche per disporre gli “interventi di sostegno e di aiuto” previsti ai sensi dell’articolo 1 della legge 149/2001:

Interventi e Servizi	Segretariato sociale, informazione e consulenza per l’accesso alla rete dei servizi
	Prevenzione e Sensibilizzazione
	Pronto intervento sociale
	Attività di servizio sociale di supporto alla persona alla famiglia e rete sociale
	Integrazione sociale
	Interventi e servizi educativo-assistenziali e per il supporto all’inserimento lavorativo
	Interventi volti a favorire la permanenza al domicilio
	Servizi di supporto
Trasferimenti monetari	Trasferimenti per il pagamento di rette
	Trasferimenti per attivazione di servizi
	Integrazioni al reddito

Rispetto ai Centri e strutture residenziali, semiresidenziali o diurne il Nomenclatore interregionale utilizza tre “caratteri” per distinguere/classificare i livelli dei servizi che risultano essere adeguati a definire la necessaria gradualità che le regioni devono prevedere per articolare il “ventaglio” dei servizi residenziali e semiresidenziali per minorenni, necessario a dare risposte adeguate alle diverse esigenze.

Il carattere della *Residenzialità* viene distinto tra “familiare” (servizio di piccole dimensioni caratterizzata dalla presenza di una coppia o di uno o due adulti che svolgono funzioni genitoriali) e “comunitaria” (servizio di dimensioni variabili a seconda dell’area di utenza caratterizzata dalla presenza di operatori sociali, socio-sanitari o educatori e da un’organizzazione di tipo comunitario).

Il carattere della *Funzione di protezione sociale* si articola in accoglienza:

- a) di emergenza: ha la funzione di rispondere con immediatezza ai bisogni urgenti e temporanei di ospitalità e tutela per evitare l’esposizione a particolari fattori di rischio, in attesa dell’individuazione di soluzioni più adeguate da parte dei Servizi sociali territoriali.
- b) con prevalente funzione tutelare: comprende osservazione sociale, accompagnamento sociale e supporto all’autonomia.
- c) socio-educativa: tutela e assistenza educativa di carattere professionale a bambini temporaneamente allontanati dalla famiglia.
- d) educativo-psicologica: con finalità educative, terapeutiche e riabilitative per bambini in situazione di disagio psico-sociale e con disturbi di comportamento. È volta al recupero psico-sociale ed è a integrazione sanitaria.

Il carattere della *Cura sanitaria* può assumere diversi livelli di intensità a seconda dei casi.

Il “mix” tra i diversi livelli dei tre caratteri considerati determina l’individuazione di sette tipologie di servizi residenziali per minorenni che sintetizzano il quadro complessivo degli interventi “necessari”:

<i>Definizione struttura</i>	<i>Descrizione struttura</i>
Comunità Familiari per minori	Presidio residenziale che accoglie minori di anni 18 e che si caratterizza per la convivenza continuativa e stabile di un piccolo gruppo di minori con due o più operatori specializzati, che assumono ruoli identificabili con figure genitoriali di riferimento in un percorso socio-educativo, nel rispetto dei bisogni e delle esigenze rispondenti alle varie fasce di età.
Comunità socio educative	Presidio residenziale a carattere educativo, rivolto prevalentemente a preadolescenti e adolescenti sprovvisti di figure parentali idonee a seguirli nel processo formativo. L'assistenza è fornita da educatori professionali che esercitano in quel contesto la loro specifica professione in forma di attività lavorativa. Ogni educatore esercita la propria funzione su un piccolo gruppo di ospiti (generalmente inferiore a 12) ed è tenuto a rispettare dei turni lavorativi che garantiscano la presenza costante di almeno un adulto per ogni gruppo di minori.
Alloggio ad alta autonomia	Presidio residenziale di ridotte dimensioni, a bassa intensità assistenziale, accoglie ragazzi con gravi problemi di relazione con le famiglie, o privi delle stesse, senza valide figure di riferimento e bisognosi di un nuovo rapporto affettivo ed educativo. Accoglie minorenni alle soglie della maggiore età, o giovani adulti (fino a 21 anni) che presentano disagi esistenziali e nevrosi del carattere, (disturbo alimentare, disturbo comportamentale, disturbo del carattere, alcoolismo, invalidità, cronicità...), sintomatologia che evidenzia la necessità di un programma di emancipazione dalla famiglia di origine.
Servizi di accoglienza per bambino genitore	È una struttura di accoglienza a tutela del nascituro o del bambino e del suo genitore. Ospita di norma nuclei formati dal bambino e dal suo genitore. È caratterizzata dalla presenza di educatori professionali e dalla presenza di spazi idonei per i nuclei accolti.
Strutture di pronta accoglienza per minori	È una struttura residenziale, per minori in situazioni di emergenza, che provvede alla tempestiva e temporanea accoglienza di essi quando si trovano in situazione di abbandono o di urgente bisogno di allontanamento dall'ambiente familiare. Il limite massimo dei minori può essere temporaneamente elevato qualora sia necessario accogliere ragazzi per i quali non sia momentaneamente possibile una alternativa.
Comunità multiutenza	È una struttura residenziale con il compito di accogliere persone prive di ambiente familiare idoneo, tra cui temporaneamente anche bambini e adolescenti di età compresa tra zero e diciassette anni.
Comunità educativo e psicologica	Comunità caratterizzata per la capacità di accoglienza di minori in condizioni di disagio, con gravi problemi comportamentali o patologie di carattere psichiatrico. La Comunità fornisce prestazioni psico-terapeutiche. Si caratterizza per essere ad integrazione sociosanitaria.

Il “gruppo di lavoro” istituito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali finalizzato alla produzione di “Linee di indirizzo per l'accoglienza nei Servizi residenziali per minorenni”, composto da rappresentanti istituzionali e integrato operativamente da coordinamenti nazionali del terzo settore, da un lato ha opportunamente utilizzato le classificazioni del Nomenclatore interregionale declinando, in modo unitario e condiviso, le diverse dimensioni comuni riconducibili alle sette tipologie di servizi residenziali: Requisiti generali, Progetto di servizio e Carta dei servizi, Requisiti strutturali e impiantistici, Requisiti organizzativi e gestionali, Requisiti assistenziali e del personale, Requisiti dei volontari e di altri soggetti di sostegno all'accoglienza del Servizio residenziale, e, dall'altro, ha suggerito percorsi coerenti di “sperimentazione di nuove tipologie”.

7.3 Il trend del Fondo nazionale delle politiche sociali e i minorenni

Gli ultimi dati disponibili di Eurostat sulla spesa sociale in Europa per il 2013², indicano che l'Italia destina una quota di spesa sociale finalizzata a infanzia e famiglie pari alla metà della media europea (4,1% rispetto all'8,5%), mentre i fondi destinati a superare l'esclusione sociale sono pari allo 0,7%, contro una media europea dell'1,9%.

Questi dati, con riferimento alla questione povertà, evidenziano anche che gli interventi di welfare messi in campo dal nostro Paese per il 2014 sono riusciti a ridurre il rischio di povertà per i

² In Atlante dell'Infanzia (a rischio) 2016 “Bambini e Supereroi”, Save the Children.

minori di 18 anni di 10 punti percentuali (dal 35% al 25%) mentre, mediamente, in Europa gli interventi sociali in favore di famiglie e minori riescono a ridurre il rischio di povertà del 15,7%³.

La persistente situazione di instabilità economica e l'aumento dei bisogni socio-assistenziali e sanitari della popolazione italiana richiederebbero una politica di crescente investimento nel welfare anche perché è sempre più evidente che, appunto, si può e si deve parlare di "investimenti" e non di "costi", vista la ricaduta positiva sul benessere personale e collettivo, oltre che sull'aumento dell'occupazione.

I principali canali da cui provengono le risorse finanziarie necessarie ad affrontare i vari aspetti legati ai servizi sociali e, quindi, anche quelli per l'infanzia e l'adolescenza, sono: il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), erogato dallo Stato alle regioni e province autonome e quindi ridistribuito agli enti locali; i fondi regionali per l'assistenza sociale assegnati ai Comuni; le risorse finanziarie proprie dei Comuni.

A tali fondi, inoltre, si aggiungono quelli "dedicati", la cui erogazione è variabile e, in qualche caso, non strutturale.

In una recente pubblicazione dell'ANCI⁴ viene rilevato come "la somma totale dell'erogazione di fondi dallo Stato ai Comuni è cresciuto, dal 2003 al 2015, del 23,0% passando da 941 milioni a 1.158 milioni di euro, sebbene non in maniera costante: un primo sensibile calo è stato registrato nel 2005, e poi nel triennio 2010-2012, e solamente negli ultimi due anni si è tornati a valori simili a quelli avuti nel 2008".

Fondi statali erogati alle autonomie locali per il welfare, anni 2003-2016 (in euro)

FONDI STATALI	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
FONDO NAZIONALE							
POLITICHE SOCIALI	896.823.876	1.000.000.000	518.000.000	775.000.000	745.000.000	656.451.000	518.226.000
FONDO PER L'INFANZIA*	44.466.939	44.466.939	44.466.940	44.466.940	44.466.940	43.900.000	43.700.000
FONDO PER LA							
NON AUTOSUFFICIENZA					99.000.000	299.000.000	399.000.000
FONDO POLITICHE							
PER LA FAMIGLIA					123.000.000	97.000.000	100.000.000
FONDO POLITICHE GIOVANILI					60.000.000	60.000.000	60.000.000
FONDO ORDINARIO							
SOCIAL CARD							
FONDO BONUS BEBÉ							
SOMMA TRASFERIMENTI							
STATALI ELENCATI	941.290.815	1.044.466.939	562.466.940	819.466.940	1.071.466.940	1.156.351.000	1.120.926.000
SPESA TOTALE DEI COMUNI							
PER IL WELFARE LOCALE	5.198.277.766	5.377.614.038	5.741.354.961	5.954.085.998	6.399.384.297	6.662.383.600	7.079.907.542

FONDI STATALI	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FONDO NAZIONALE							
POLITICHE SOCIALI	380.222.000	178.584.000	10.680.000	300.000.000	258.258.000	278.192.000	277.790.028
FONDO PER L'INFANZIA*	40.000.000	35.200.000	40.000.000	39.600.000	30.688.000	28.709.000	28.794.000
FONDO PER LA							
NON AUTOSUFFICIENZA	380.000.000	100.000.000	0	275.000.000	340.000.000	390.000.000	390.000.000
FONDO POLITICHE							
PER LA FAMIGLIA	100.000.000	25.000.000	45.000.000	0**	5.000.000	5.000.000	7.500.000
FONDO POLITICHE GIOVANILI	37.421.650	0	0	3.298.447	7.106.171	3.736.376	1.530.133
FONDO ORDINARIO							
SOCIAL CARD					250.000.000	250.000.000	250.000.000

³ Ibidem

⁴ "Una lente sul welfare locale: sviluppi e tendenze", ANCI - Cittalia, 2016

FONDO BONUS BEBÉ						202.000.000	607.000.000
SOMMA TRASFERIMENTI							
STATALI ELENCATI	937.643.650	338.784.000	95.680.000	617.898.447	891.052.171	1.157.637.376	1.562.614.161
SPESA TOTALE DEI COMUNI							
PER IL WELFARE LOCALE	7.126.891.416	7.027.039.614	6.982.391.861	7.073.978.000	n.d.	n.d.	n.d.

* Le risorse allocate nel Fondo per l'infanzia e l'adolescenza sono destinate esclusivamente ai progetti da realizzare nelle 15 Città riservatarie (Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia).

** 16.921.426 euro destinati ad interventi di competenza statale.

Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat (anni vari), IFEL (2015) e Conferenza delle regioni e delle province autonome (2015).

Con riferimento alle rilevanti variazioni dell'entità del FNPS nel corso degli anni si ritiene necessario evidenziare due criticità discriminanti:

- la prima riguarda l'indeterminatezza e l'impossibilità di una programmazione degli interventi e dei servizi sociali per la totale incertezza sulle disponibilità finanziarie provenienti dal governo centrale;
- la seconda fa riferimento all'asimmetria tra l'entità del Fondo Sociale e il Fondo Sanitario, che sono in un rapporto di quasi 1 a 100; uno squilibrio che se si può comprendere con riferimento ai diversi livelli di strutturazione della spesa, non si può condividere se si coglie l'inscindibile funzione di prevenzione degli interventi sociali e, quindi, anche di risparmio di costi sanitari determinati dall'aggravamento delle condizioni soprattutto delle persone più fragili: minorenni, giovani, disabili, soggetti con disagio psichico, con dipendenze patologiche, anziani...

Con riferimento alle disponibilità "specifiche" per l'infanzia e l'adolescenza, al di là delle comprensibili e giustificabili motivazioni che hanno portato al superamento del finanziamento di "leggi di settore" con l'istituzione del FNPS, risulta evidente che, nei fatti, la sensibilità e l'attenzione del Parlamento verso la condizione e le problematiche di questa delicata fascia di popolazione siano state discontinue e in diminuzione.

Il mancato compimento della L. 42/09 con i relativi decreti attuativi e la previsione della soppressione di tutti i trasferimenti statali e regionali da sostituirsi con le entrate locali (federalismo fiscale) ha aggravato le questioni di fondo relative alla certezza di risorse da dedicare al sostegno dei minori e delle famiglie.

Sembra improponibile "vagheggiare" il ritorno alla stagione dei finanziamenti riservati all'attuazione dei diritti dei minorenni aperta con la L. 285/97, che pure ha permesso non solo di far emergere la condizione dell'infanzia e dell'adolescenza nella sua significatività, ma di far nascere specifiche politiche di tutela e di promozione dei "cittadini in crescita" in tutti i territori del Paese. D'altra parte la situazione di "minorità" che spesso si associa impropriamente alla condizione dei "minori" e la tendenza a "ricomprendere" le specificità delle esigenze delle persone minorenni in quelle della famiglia, hanno contribuito a determinare un detrimento e una progressiva riduzione delle risorse (non solo finanziarie) disponibili per le misure e gli interventi necessari alla garanzia e all'esigibilità dei diritti dei minorenni.

Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dalla L. 449/97 con la finalità: di promuovere interventi connessi al contrasto della povertà, alla promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, alla tutela della condizione degli anziani, alla prevenzione e al trattamento delle tossicodipendenze e all'inserimento dei cittadini stranieri. Successivamente all'approvazione della L. 328/00 e all'entrata in vigore della Legge costituzionale n. 3 del 2001, il Fondo Nazionale per le politiche sociali si è configurato come lo strumento attraverso il quale lo Stato concorre al finanziamento della spesa sociale, con la natura di "fondo indistinto", nel senso che le risorse del Fondo non possono essere vincolate ad una specifica destinazione e quindi non possono esser volte al finanziamento di determinati interventi o settori particolari individuati al livello

nazionale nell'ambito delle politiche sociali; questo perché all'amministrazione centrale non spetta il compito di indirizzare ex-ante l'uso delle risorse, ma solo di monitorarne ex-post il corretto utilizzo.

Come evidenziato dalla tabella precedente, le variazioni del FNPS, hanno fortemente risentito delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente. L'attività di monitoraggio delle risorse del FNPS per l'anno 2011 (l'ultima disponibile⁵) è stata effettuata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali attraverso la somministrazione di un questionario agli uffici regionali competenti.

Il monitoraggio delle risorse del FNPS per l'anno 2011, pur con diversi limiti dovuti all'entità dei trasferimenti indistinti dei fondi agli Enti locali e alla difficoltà delle regioni di rendicontare in maniera dettagliata l'utilizzo del Fondo, ha rilevato le risorse assegnate alle regioni per il finanziamento delle politiche sociali, che restano in parte a titolarità regionale e in parte vengono trasferite agli Enti Locali. Dall'esame dei dati sui soggetti destinatari, risulta che, nel 2011, l'intero volume finanziario (976.117.817 euro: risorse proprie regionali, FNPS, FSR, altri fondi regionali) viene trasferito prevalentemente agli Enti Locali ai quali è delegata la gestione dell'80,5% (785 milioni di euro) delle risorse complessive disponibili, mentre il FNPS trasferito alle regioni ammontava a 175.806.590,85 euro, complessivamente diminuite del 49,1% rispetto all'anno precedente.

Con i dati disponibili è stato possibile aggregare i dati relativamente alle aree di utenza: "Responsabilità familiari", "Disabilità e autosufficienza", "Povertà ed esclusione sociale", con la situazione complessiva e analitica rappresentata dalla tabella seguente:

Risorse finalizzate al finanziamento della spesa sociale per aree di intervento e Regione (a). Anno 2011 (in percentuale, Totale in euro)

<i>REGIONI</i>	<i>RESPONSABILITÀ FAMILIARI</i>	<i>DISABILITÀ E NON AUTOSUFFICIENZA</i>	<i>POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE</i>	<i>AZIONI DI SISTEMA</i>	<i>RISORSE INDISTINTE</i>	<i>ALTRO</i>	<i>TOTALE</i>
PIEMONTE	3,7	26,7	0,5	-	69,1	-	144.251.487
VALLE D'AOSTA	39,1	43,5	16,1	1,3	-	-	30.234.540
LOMBARDIA	-	32,3	3,5	4,3	59,9	-	100.167.555
VENETO	51,2	11,2	5,3	6,3	26,0	-	73.149.055
FRIULI V.G.	-	42,4	8,9	-	48,7	-	152.166.579
LIGURIA	0,2	39,3	0,4	0,7	58,9	0,5	40.178.669
EMILIA ROMAGNA	18,7	0,8	1,6	0,2	3,7	75,0	24.125.000
TOSCANA	7,1	25,6	4,4	61,4	-	1,5	44.248.428
UMBRIA	27,9	44,2	10,6	16,4	-	0,9	13.852.932
MARCHE	-	9,3	-	-	-	90,7	43.181.784
LAZIO	-	-	-	-	-	100,0	111.155.843
ABRUZZO	-	-	-	-	-	100,0	14.255.309
MOLISE	26,3	-	-	-	73,7	-	1.730.194
CAMPANIA	57,0	19,3	2,2	-	21,5	-	74.657.319
PUGLIA	-	11,3	-	2,5	76,5	9,7	24.725.166
BASILICATA	21,0	9,2	21,0	29,4	11,6	7,8	19.028.618
CALABRIA	11,0	63,4	25,6	-	-	-	27.347.621
SARDEGNA	8,1	7,8	4,2	-	67,5	12,4	37.661.718
Italia	12,2	23,9	4,6	4,6	35,0	19,7	976.117.817
<i>Nord</i>	<i>10,5</i>	<i>30,6</i>	<i>4,8</i>	<i>1,7</i>	<i>49,2</i>	<i>3,2</i>	<i>564.272.886</i>
<i>Centro</i>	<i>3,3</i>	<i>10,1</i>	<i>1,6</i>	<i>13,9</i>	<i>-</i>	<i>71,1</i>	<i>212.438.986</i>
<i>Mezzogiorno</i>	<i>26,6</i>	<i>19,7</i>	<i>7,1</i>	<i>3,1</i>	<i>32,0</i>	<i>11,4</i>	<i>199.405.945</i>

(a) È esclusa la Regione Sicilia in quanto ha rinviato ad esercizi futuri l'intero ammontare delle risorse del FNPS ad essa assegnate per l'anno 2011

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

⁵ Quaderni della Ricerca Sociale n. 28 - Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali - Monitoraggio annualità 2011.

Con la premessa sui limiti dei dati disponibili e con il riferimento circoscritto all'insieme delle risorse di cui il monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha potuto determinare la destinazione per area di intervento (397 milioni di euro, pari al 40,7% del totale), si rileva che le risorse del sono destinate a finanziare interventi e servizi rientranti nelle aree "Disabilità e non autosufficienza" (58,8%), "Responsabilità familiari" (30,0%), "Povertà ed esclusione sociale" (11,2%). Con riferimento alle regioni gli interventi e servizi destinati all'area Responsabilità Familiari e, quindi, all'infanzia e all'adolescenza, sono, in termini relativi, maggiormente finanziati in Molise (100%), Emilia Romagna (88,6%), Veneto (75,6%), Basilicata (41,0%) e Sardegna (40,2%).

Al di là del livello di "attendibilità" dei dati precedenti nel rappresentare la situazione effettiva della destinazione delle risorse del FNPS e delle altre risorse disponibili, si ritiene opportuno formulare alcuni rilievi generali, ma anche specifici in relazione agli interventi per l'infanzia e l'adolescenza:

- in considerazione del basso valore assoluto delle risorse finanziarie disponibili rimane alta la preoccupazione della tenuta dei sistemi e dei servizi sociali territoriali con particolare rilevanza anche per l'attuazione delle politiche sui minori;
- la discontinuità e l'incertezza dei finanziamenti rendono progressivamente più difficile mantenere la continuità del livello dei servizi nel corso degli anni;
- la tendenza degli ultimi anni all'istituzione e al sostegno di una serie di fondi diversi dal FNPS, che pure hanno riguardato le politiche e i servizi sociali, hanno da un lato portato risorse alle sempre più ridotte disponibilità delle regioni (anche se spesso non si trattava di fondi aggiuntivi, ma di cambiamento di "etichetta") e, dall'altro riproposto una frammentarietà degli interventi che non aiuta a mantenere le coerenze di sistema;
- l'"estemporaneità" e, comunque, la temporaneità di alcuni di questi fondi "specifici" destinati ad attivare interventi derivanti da progettualità piuttosto che da interventi di sistema, rischiano di metterne in difficoltà la sopravvivenza una volta concluso il finanziamento;
- la mancanza di una cornice nazionale vincolante sul versante dei "livelli minimi di assistenza" ha contribuito a determinare la eterogeneità ed estrema variabilità dei "sistemi" di welfare regionale e locale; questo si sta traducendo, soprattutto per le tematiche della tutela e della promozione dei minorenni, nella diminuzione delle risorse destinate (il 12,2%, su base nazionale, per tutte le "Responsabilità genitoriali" è in discesa rispetto a quanto riportato nella precedente Relazione al Parlamento sulla L. 149/01) con una progressiva marginalizzazione della visibilità e della sostanza degli interventi.

7.4 Le risorse per l'infanzia e l'adolescenza nella spesa sociale dei Comuni

Il primo livello di "prossimità" ai cittadini e di risposta ai loro bisogni sociali e assistenziali è quello dei Comuni; cogliere anche solo i riferimenti quantitativi del loro impegno finanziario per l'infanzia e l'adolescenza costituisce un primo indicatore per conoscere e comprendere un'altra dimensione di come sono tutelati i diritti dei bambini e delle famiglie nel quadro delle risorse disponibili.

Nel Programma statistico nazionale è inserita una periodica "Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni, singoli o associati", promossa da Istituto Nazionale di Statistica (Istat), Conferenza regioni e province autonome, Ragioneria Generale dello Stato. Gli ultimi dati disponibili sono quelli relativi all'anno 2012 e forniscono qualche utile elemento di conoscenza e riflessione.

Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per area di utenza e per regione e ripartizione geografica - Anno 2012 (valori assoluti)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE		Area di utenza					Povertà, Multiutenza		Totale
Famiglie e minori	Disabili	Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	disagio adulti e senza fissa dimora				
VALORI ASSOLUTI									
Piemonte	205.925.144	149.236.991	425.050	118.019.137	14.329.608	43.009.901	39.613.558	570.559.389	
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	9.148.526	259.211	-	24.129.760	381.120	1.043.158	290.148	35.251.923	
Liguria	96.451.011	23.755.890	1.388.348	39.868.576	3.023.791	15.240.285	14.730.834	194.458.735	
Lombardia	492.192.688	323.343.705	3.245.738	212.760.246	25.425.057	66.110.500	68.126.892	1.191.204.826	
Trentino-Alto Adige/Südtirol	86.119.913	83.292.752	3.250.467	53.449.893	12.168.829	19.342.867	10.670.971	268.295.692	
Bolzano/Bozen	33.820.937	51.975.387	3.071.040	23.491.510	11.874.771	9.827.800	-	134.061.445	
Trento	52.298.976	31.317.365	179.427	29.958.383	294.058	9.515.067	10.670.971	134.234.247	
Veneto	174.228.035	145.180.931	3.549.404	121.772.610	15.992.480	39.175.432	40.120.527	540.019.419	
Friuli-Venezia Giulia	73.960.662	84.861.780	548.454	82.594.649	5.789.358	27.880.203	18.704.922	294.340.028	
Emilia-Romagna	363.362.790	119.768.600	4.011.193	122.372.959	24.523.634	35.893.465	58.730.774	728.663.415	
Toscana	195.471.380	86.732.829	1.695.984	116.975.566	16.697.893	40.851.517	33.336.416	491.761.585	
Umbria	43.650.645	11.391.681	557.885	10.252.857	2.845.047	4.585.656	5.303.277	78.587.048	
Marche	60.264.753	47.969.198	778.615	24.040.495	2.891.636	6.963.311	24.264.086	167.172.094	
Lazio	410.853.660	216.857.134	6.934.916	143.717.205	44.393.275	106.497.824	14.706.646	943.960.660	
Abruzzo	35.804.396	22.309.172	336.989	14.123.481	732.070	3.248.032	3.459.865	80.014.005	
Molise	6.501.355	2.241.531	61.177	2.837.545	79.714	678.942	710.129	13.110.393	
Campania	125.166.410	58.659.998	747.822	50.158.027	4.192.269	15.362.973	14.643.833	268.931.332	
Puglia	116.153.212	50.039.809	2.246.020	46.877.428	7.189.607	26.374.604	19.249.550	268.130.230	
Basilicata	14.287.158	10.074.217	459.344	7.158.540	979.797	3.615.400	1.756.990	38.331.446	
Calabria	18.605.094	10.942.566	512.767	9.630.972	2.469.315	4.497.857	1.612.066	48.270.637	
Sicilia	172.340.710	98.617.444	1.776.494	68.502.272	9.320.654	23.943.369	10.020.579	384.521.522	
Sardegna	92.398.151	149.460.067	1.520.693	64.968.925	1.413.483	53.490.891	13.555.272	376.807.482	
Nord-ovest	803.717.369	496.595.797	5.059.136	394.777.719	43.159.576	125.403.844	122.761.432	1.991.474.873	
Nord-est	697.671.400	433.104.063	11.359.518	380.190.111	58.474.301	122.291.967	128.227.194	1.831.318.554	
Centro	710.240.438	362.950.842	9.967.400	294.986.123	66.827.851	158.898.308	77.610.425	1.681.481.387	
Sud	316.517.625	154.267.293	4.364.119	130.785.993	15.642.772	53.777.808	41.432.433	716.788.043	
Isole	264.738.861	248.077.511	3.297.187	133.471.197	10.734.137	77.434.260	23.575.851	761.329.004	
ITALIA	2.792.885.693	1.694.995.506	34.047.360	1.334.211.143	194.838.637	537.806.187	393.607.335	6.982.391.861	

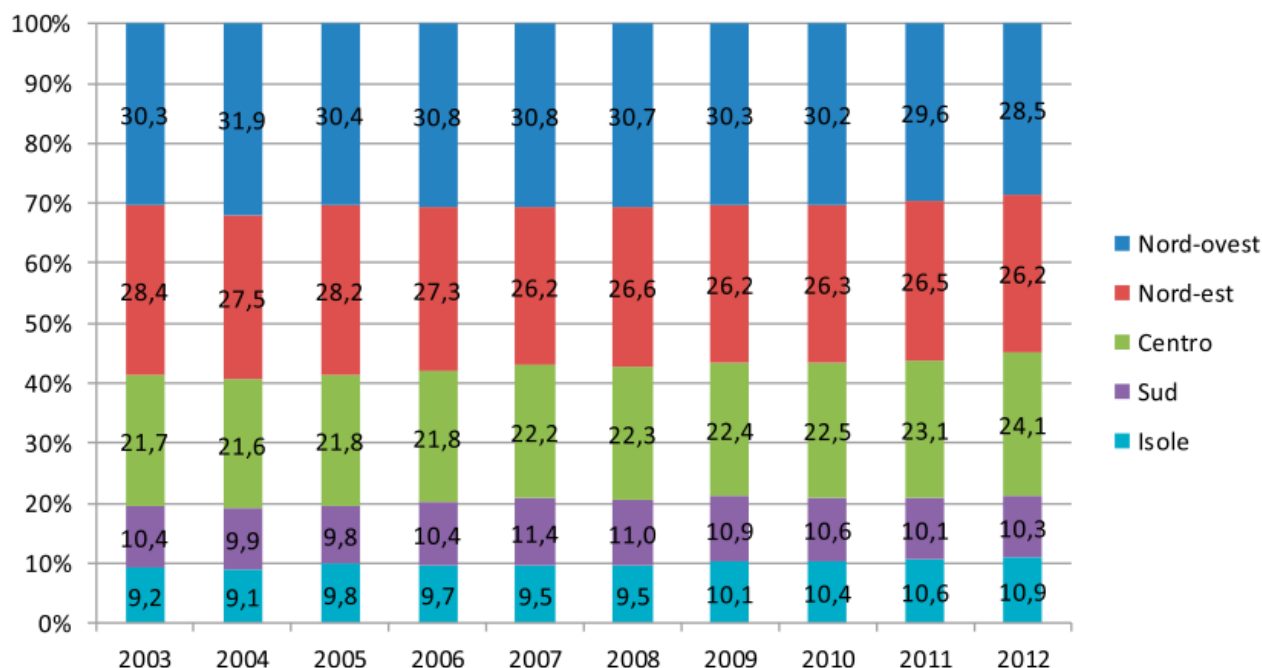
Fonte: Istat

In termini assoluti l'Area di utenza "Famiglie e minori" è quella che, nel 2012, ha assorbito la maggior parte delle risorse nella "spesa sociale dei Comuni" arrivando quasi al 40%, seguita dalla spesa per i "Disabili" (24%). Il dato è significativo, ma va messo in relazione anche con il fatto che per almeno altre tre Aree di utenza (Disabili, Anziani, Dipendenze), l'intervento dei Servizi Sanitari Regionali è molto rilevante, non solo per i necessari interventi strettamente "sanitari", ma anche per l'area dell'Integrazione socio-sanitaria che, seppur eccessivamente diversificata tra le regioni, costituisce un elemento importante per garantire l'indispensabile approccio unitario alle problematiche di salute delle persone. Rispetto all'Area "Famiglie e minori" il luogo privilegiato dell'integrazione tra sociale e sanitario sarebbe il "Consultorio Familiare" (struttura organizzativa del Distretti Sanitario), ma anche l'organizzazione e le attività dei Consultori nelle diverse regioni è talmente variegata e l'Assistenza Sanitaria Territoriale (e in particolare proprio il Consultorio), ha risentito forse più di altri settori, della crisi e del ridimensionamento delle risorse e degli organici in Sanità. Un approfondimento delle conoscenze sul livello dell'interazione socio-sanitaria nella "Tutela minori" sarebbe molto utile per capire la situazione e le tendenze e suggerire interventi normativi, nazionali e regionali, finalizzati a dare maggiori garanzie in questo settore.

La variabilità della spesa sociale dei Comuni si coglie dal grafico seguente, estratto dalla citata pubblicazione di ANCI - Cittalia. Osservando la spesa sociale per Ripartizione dal 2003 al 2012, si rileva come "tendenzialmente le due Ripartizioni del Nord abbiano ridotto la propria quota, passando il Nord-ovest da 30,3 a 28,5% mentre il Nord-est da 28,4 a 26,2%, mentre soprattutto la spesa del Centro Italia sia significativamente aumentata (da 21,7 a 24,1%) seguita dalle Isole. Nell'arco dello

stesso periodo il Sud, invece, ha seguito un andamento altalenante oscillando tra il valore del 2005 (9,8) e quello del 2007 (11,4%)⁶”.

Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per ripartizione geografica, anni 2003-2012 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Cittalia su dati Istat (anni vari)

D'altra parte l'eterogeneità della spesa sociale dei Comuni si coglie meglio dalla tabella dell'Istat sui Valori pro-capite della "Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per area di utenza e per regione e ripartizione geografica". Infatti, analizzando la stessa suddivisione della tabella precedente, ma per spesa pro capite è possibile rilevare diverse situazioni:

- l'ammontare di spesa sociale è molto differente tra le diverse regioni, con disparità significative tra i Comuni delle regioni del Nord che spendono, pro capite, oltre 3 volte di quanto speso dai Comuni del Sud: se nel Nord-est sono stati spesi 159 € e nel Nord-ovest 126 €, nel Sud la quota pro capite si ferma a 51 €, a fronte di una media nazionale di 117 € a persona;
- la disomogeneità della spesa sociale pro-capite si accentua quando si analizza quella dell'Area "Famiglia e minori", perché ad abbassare la media nazionale di 113 € (riferita ad ogni componente di famiglie con almeno un minore) contribuiscono le Isole (86 €) e il Sud (46 €), con una punta minima di 20 € a persona, una quota che corrisponde a meno di un decimo della spesa pro-capite più alta in questa area, sostenuta da regioni e Province autonome;
- che le "discrepanze" tra la spesa sociale delle regioni non siano riconducibili solamente all'entità della disponibilità finanziaria, ma siano anche l'esito di precise scelte, o non scelte, e orientamenti delle politiche sociali da parte di regioni e Comuni, si può cogliere da due elementi: da un lato che anche all'interno delle "ripartizioni geografiche" le differenze tra i diversi territori sono notevoli, al Nord (da 91 € a 242 €),

⁶ "Una lente sul welfare locale: sviluppi e tendenze" di ANCI - Cittalia (p. 38).

come al Centro (da 103 € a 181 €), come al Sud (da 20 € a 128 €) e, dall'altro, che la quota di spesa sociale destinata a "Famiglie e minori", rispetto al totale, varia considerevolmente e anche non solo con riferimento all'asse "Nord/Sud", dal 24,5% della Sardegna (ma anche dal 25,1% del Friuli V.G.) al 55,7% dell'Umbria (ma anche al 44,9% della Sicilia).

Dalla tabella emerge anche il dato significativo che l'area "Famiglia e minori" anche se ha il più alto valore assoluto complessivo della "spesa sociale" dei Comuni, gli interventi, ha un valore pro-capite significativamente più basso rispetto, a quello per l'area "Disabili".

Spesa per interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati per area di utenza e per regione e ripartizione geografica - Anno 2012 (valori pro-capite)

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Famiglie e minori	Disabili	Area di utenza Dipendenze	Anziani	Immigrati e nomadi	Povertà, disagio adulti e senza fissa dimora	Multiutenza	Totale
VALORI PRO-CAPITE (a)								
Piemonte	131	3.875	-	114	38	16	9	131
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	194	307	-	883	43	13	2	277
Liguria	187	2.173	1	93	26	17	9	124
Lombardia	130	4.117	-	104	26	11	7	122
Trentino-Alto Adige/Südtirol	198	16.912	4	269	138	30	10	259
<i>Bolzano/Bozen</i>	<i>155</i>	<i>21.628</i>	<i>7</i>	<i>251</i>	<i>290</i>	<i>31</i>	<i>-</i>	<i>264</i>
<i>Trento</i>	<i>242</i>	<i>12.417</i>	<i>-</i>	<i>285</i>	<i>6</i>	<i>29</i>	<i>20</i>	<i>254</i>
Veneto	91	3.892	1	121	34	13	8	111
Friuli-Venezia Giulia	177	7.604	1	280	58	38	15	241
Emilia-Romagna	237	4.232	1	123	52	13	13	167
Toscana	148	2.679	1	132	50	18	9	134
Umbria	133	1.363	1	49	31	9	6	89
Marche	103	4.283	1	68	21	7	16	108
Lazio	181	4.060	1	127	98	31	3	171
Abruzzo	63	1.783	-	49	10	4	3	61
Molise	48	824	-	40	9	3	2	42
Campania	42	706	-	52	26	4	3	47
Puglia	58	1.065	1	60	80	10	5	66
Basilicata	54	1.482	1	60	70	10	3	66
Calabria	20	469	-	25	35	4	1	25
Sicilia	70	1.699	-	72	70	8	2	77
Sardegna	128	8.517	1	194	42	50	8	230
Nord-ovest	136	3.855	-	112	29	13	8	126
Nord-est	162	5.302	1	152	52	17	11	159
Centro	158	3.445	1	114	66	22	7	144
Sud	46	880	-	50	38	6	3	51
Isole	83	3.282	1	103	64	18	4	115
ITALIA	113	2.990	1	107	46	15	7	117

(a) I valori pro-capite sono il rapporto tra la spesa e la popolazione di riferimento per ogni area di utenza.

La popolazione di riferimento per l'area "famiglia e minori" è costituita dal numero di componenti delle famiglie con almeno un minore calcolati sulla base del Censimento della popolazione.

La popolazione di riferimento per l'area disabili, stimata sulla base dell'ultimo anno disponibile, rappresenta le persone disabili con età inferiore a 65 anni ed è ottenuta dalla proiezione del numero di disabili che vivono in famiglia, quali risultano dall'indagine multiscopo sulle "Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari" e del numero di disabili ospiti nelle strutture residenziali, quali risultano dalla "Rilevazione sui presidi residenziali socio-assistenziali".

La popolazione di riferimento per l'area "dipendenze" è costituita dalla popolazione con età maggiore o uguale a 15 anni.

La popolazione di riferimento per l'area "anziani" è costituita dalla popolazione con età maggiore o uguale a 65 anni.

Come popolazione di riferimento per l'area "immigrati e nomadi" si considera il numero di stranieri residenti.

La popolazione di riferimento per l'area "povertà e disagio adulti" è costituita dalla popolazione con età compresa tra i 18 e i 64 anni.

La popolazione di riferimento per l'area "multiutenza" e per il totale è costituita dalla popolazione residente.

Fonte: Istat

In questa "variabilità territoriale" della spesa si innesta una riflessione che riguarda quanto incide l'oggetto della presente relazione al Parlamento sulla L. 149/01. In effetti è possibile raccogliere qualche indicazione dalla tabella che, per l'Area "Famiglia e minori", riporta i dati di utenti, spesa e

spesa per utente, distinta per singoli interventi e servizi sociali (con riferimento al “Nomenclatore Interregionale degli Interventi e Servizi Sociali”).

L'importo complessivo di 2.792.885.693 € della spesa dei Comuni nel 2012 per questa area di destinatari si distribuisce i voci di spesa diverse; analizzando quelle “pertinenti” (in senso lato) all'ambito della “Tutela minori”, si evidenziano alcune dimensioni utili ad avanzare qualche riflessione:

- la quota per interventi e servizi destinati all'ambito della “Tutela minori” rappresenta poco meno del 30% della spesa complessiva nell'Area “Famiglia e minori”, nella quale la voce di spesa più alta è quella relativa agli “Asili nido” che (con i Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia e con i trasferimenti in denaro come contributi per le rette di Asili nido e Servizi integrativi) supera il 46% del totale;
- le voci della spesa per la “Tutela minori” sono articolate e si concentrano prevalentemente nell'area dell'“accoglienza residenziale” (complessivamente 537.541.194 €, pari a quasi il 65%) tra costi per le “Strutture residenziali” (nella tipologia “Strutture”) e “Rette per prestazioni residenziali” (nella tipologia “Trasferimenti in denaro”); il riferimento complessivo è a poco più di 18.000 “utenti”;
- sempre sul versante dei “minori fuori dalla famiglia di origine”: le spese per l'“affidamento familiare” (“Servizio per l'affido minori” e “Contributi economici per affido familiare”) coprono circa il 10%, con un numero di “utenti” sostanzialmente analogo a quello indicato per l'accoglienza residenziale, abbastanza in linea con le rilevazioni campionarie nazionali; le spese del “Servizio per l'adozione minori” sono contenute al di sotto dell'1%;
- si possono considerare nell'area del sostegno alla famiglia e alla genitorialità e, quindi, della “prevenzione” voci di spesa quali: “Attività di sostegno alla genitorialità”, “Sostegno socio-educativo scolastico” e “Sostegno socio-educativo territoriale e/o domiciliare”, “Assistenza domiciliare socio-assistenziale”; il valore complessivo è abbastanza significativo perché supera i 200 milioni di euro, per una quota percentuale che sfiora il 25%;
- a queste voci specifiche vanno necessariamente aggiunte quote di altri voci di spesa “trasversali” come, ad esempio, il “Servizio sociale professionale” che vale, in totale, 135.792.989 € e alcune tipologie di “Trasferimenti in denaro” (Contributi economici diversi per circa 194 milioni di euro).

In estrema sintesi si può concludere l'analisi affermando che la quota di spesa per i minorenni fuori dalla famiglia di origine è ancora, strutturalmente, molto alta e fortemente sbilanciata sull'accoglienza residenziale rispetto all'affidamento (6,5 contro 1) e che il valore, complessivo e percentuale, della spesa destinata ad “evitare l'allontanamento” non è basso (circa 25%), ma probabilmente, dovrebbe essere maggiormente “qualificato” e finalizzato.

Area famiglia e minori: utenti, spesa e spesa per utente per singoli interventi e servizi sociali. Totale Italia - Anno 2012

VOCI DI SPESA	Spesa	Utenti	Spesa media per utente
INTERVENTI E SERVIZI			
Attività di servizio sociale professionale:			
Servizio sociale professionale	135.792.989	615.238	221
Intermediazione abitativa e/o assegnazione alloggi	8.359.545	14.340	583
Servizio per l'affido minori	23.165.752	18.083	1.281
Servizio per l'adozione minori	5.512.019	10.848	508
Servizio di mediazione familiare	4.204.780	11.378	370
Attività di sostegno alla genitorialità	22.038.228	73.917	298
Altro	10.661.209	58.344	183
Totale attività di servizio sociale professionale	209.734.522		
Integrazione sociale:			

Interventi per integrazione sociale dei soggetti deboli o a rischio	18.414.840	55.456	332
Attività ricreative, sociali, culturali	29.929.569	309.212	97
Altro	8.772.786	88.006	100
Totale integrazione sociale	57.117.195		
Interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei minori:			
Sostegno socio-educativo scolastico	54.320.783	68.771	790
Sostegno socio-educativo territoriale e/o domiciliare	83.010.136	73.243	1.133
Sostegno all'inserimento lavorativo	6.773.867	5.056	1.340
Altro	7.484.255	29.701	252
Totale interventi e servizi educativo-assistenziali e per l'inserimento lavorativo dei minori	151.589.041		
Assistenza domiciliare a famiglie con minori:			
Assistenza domiciliare socio-assistenziale	48.159.213	19.787	2.434
Voucher, assegno di cura, buono socio-sanitario	3.149.033	2.405	1.309
Distribuzione pasti e/o lavanderia a domicilio	439.175	783	561
Altro	2.625.020	7.105	369
Totale assistenza domiciliare a famiglie con minori	54.372.441		
Totale interventi e servizi	472.813.199		
TRASFERIMENTI IN DENARO			
Trasferimenti in denaro per il pagamento di interventi e servizi:			
Contributi economici per cura o prestazioni sanitarie	3.127.561	11.179	280
Retta per asili nido	118.086.836	43.513	2.714
Retta per servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	9.339.763	3.747	2.493
Retta per prestazioni residenziali	260.397.803	18.080	14.403
Contributi economici per i servizi scolastici	43.465.463	127.920	340
Contributi economici erogati a titolo di prestito	530.567	526	1.009
Contributi economici per alloggio	42.923.961	59.510	721
Contributi economici per l'inserimento lavorativo	11.095.365	8.816	1.259
Contributi economici ad integrazione del reddito familiare	95.887.323	146.837	653
Contributi economici per affido familiare	60.026.958	17.052	3.520
Contributi generici ad associazioni sociali	22.581.211		
Altro	20.413.937	45.948	444
Totale trasferimenti in denaro	687.876.748		
STRUTTURE			
Strutture a ciclo diurno o semi-residenziale:			
Asili nido	1.145.453.664	149.647	7.654
Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia	24.464.741	13.428	1.822
Centri diurni	48.696.241	30.082	1.619
Centri diurni estivi	28.727.600	214.651	134
Ludoteche/laboratori	26.523.987	230.093	115
Centri di aggregazione/sociali	48.889.486	129.465	378
Centri per le famiglie	9.604.214	75.980	126
Altro	8.472.212	43.727	194
Totale strutture a ciclo diurno o semi-residenziale	1.340.832.145		
Strutture comunitarie e residenziali:			
Strutture residenziali	277.143.391	18.247	15.188
Centri estivi o invernali	2.122.754	10.845	196
Altro	12.097.456	7.208	1.678
Totale strutture comunitarie e residenziali	291.363.601		
Totale strutture	1.632.195.746		
Totale famiglia e minori	2.792.885.693		

Fonte: Istat

Modificare la struttura della spesa sociale per orientarla a garantire l'effettiva tutela del "diritto alla famiglia" per i minorenni, come stabilisce la L. 149/01, è abbastanza difficile, sia per la carenza sempre più "strutturale" delle risorse finanziarie, professionali e umane (con una apparentemente irreversibile tendenza a diminuire), ma anche per una, più o meno diffusa, minore sensibilità delle istituzioni (ai diversi livelli istituzionali) nell'affrontare le cause dei rischi di emarginazione e, quindi, di allontanamento dalla famiglia di origine. Si conferma il rischio concreto che i tagli incidano sull'area della prevenzione, del sostegno alla genitorialità e della promozione del benessere dei bambini e delle famiglie, con conseguenze pesanti sulla tenuta dei sistemi di protezione. D'altra parte

non si hanno altre scelte possibili: o si decide di investire per far crescere sia gli interventi di promozione e di prevenzione dell'identità e della crescita del minore che il "portafoglio" di azioni di sostegno alla famiglia e alle competenze genitoriali, oppure cresceranno inesorabilmente e saranno sempre meno sostenibili i costi umani, sociali, sanitari, economici, etici dell'aver trascurato i "cittadini in crescita".

7.5 Risorse in assenza dei livelli essenziali

Come evidenziato in chiusura del paragrafo 4, non appare semplice ipotizzare la modifica della struttura della spesa sociale a favore dei minori, ma certamente mettere maggiormente a sistema le risorse e gli interventi esistenti potrebbe contribuire all'appropriatezza degli interventi e a un progressivo riequilibrio delle voci di spesa più rilevanti, consentendo l'effettiva messa a disposizione degli operatori di tutti gli strumenti e le soluzioni adatte a fronte del minore che richiede una presa in carico e, qualora indispensabile, di un allontanamento e di una collocazione eterofamiliare.

Inoltre, si segnalava l'esigenza di una maggiore conoscenza dell'area dell'integrazione socio-sanitaria per gli interventi a tutela dei minori, rispetto alla quale è recentemente intervenuta l'approvazione del DPCM del 12.1.2017, inerente la "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale il 18 marzo 2017.

Le previsioni ivi contenute propongono una rinnovata attenzione per gli interventi, suddivisi in alta, media e bassa intensità, a favore dei minori con problematiche in ambito neuropsichiatrico e del neurosviluppo.

Poiché, in molti casi, i disturbi di rilievo neuropsichiatrico e psicologico, possono accompagnarsi a problematiche di rilievo sociale, a situazioni di difficoltà, anche gravi, del nucleo familiare appare di fondamentale importanza che nel nuovo Decreto sopra richiamato si dedichi particolare attenzione alla dimensione della salute e della presa in carico dei minori con disturbi afferenti a quest'area.

In quest'ambito, e in correlazione con la L.149 /2001 e, più in generale, la L.184/83 appare necessario ri-sottolineare fortemente l'esigenza di approfondire le prassi e le soluzioni adottate sul territorio nazionale, quindi le tematiche specifiche della dimensione dell'accoglienza per i minori con problematiche di tipo socio-sanitario, che possono richiedere un trattamento di tipo ambulatoriale, ma anche un inserimento, più o meno prolungato, in strutture specifiche.

Sappiamo, infatti, che la diffusione di strutture residenziali, di rilievo sanitario e socio-sanitario, per la presa in carico di minori con questo tipo di problematiche, per l'offerta di trattamenti contenuti nel tempo, di tipo intensivo e terapeutico, appare fortemente disomogenea a livello nazionale.

Ciò crea difficoltà legate alla necessità di presa in carico residenziale dei minori, che possono essere collocati anche molto lontano dal proprio contesto familiare e sociale, con evidenti ripercussioni sulla possibilità per i servizi di appartenenza (i cd. "servizi invianti") di seguire adeguatamente l'andamento del progetto di sostegno nell'ambito dell'inserimento residenziale, sulla possibilità di mantenere, laddove previsto, il rapporto con la famiglia di origine, e sulla possibilità, nel complesso, di un buon esito del percorso terapeutico-riabilitativo.

In sintesi, ancora molto appare da approfondire la dimensione della presa in carico residenziale dei minori con problematiche sanitarie, sia dal punto di vista della tipologia e diffusione delle strutture, sia dal punto di vista della spesa.

Nelle regioni dove la rete delle strutture residenziali appare offrire risposte abbastanza adeguate anche per questa tipologia di bisogni, la spesa sanitaria si configura al momento in un rapporto di circa "1:4" rispetto alla spesa sociale per gli inserimenti in comunità, benché i servizi sanitari per minori (servizi di NPI e di psicologia), siano concordi nel rilevare che i disturbi di rilievo neuropsichiatrico dei minori stiano assumendo le caratteristiche di una vera "emergenza" dal punto di vista epidemiologico, con un forte incremento negli ultimi dieci anni e con situazioni sempre più complesse.

L'entrata in vigore del DPCM del 12 gennaio u.s. certamente nelle prossime settimane e mesi contribuirà a sollecitare la ripresa del dibattito su questi temi specifici, sulle soluzioni di accoglienza, sull'offerta di strutture e di interventi specifici, al fine di rendere veramente esigibile, nel proprio contesto di vita, il diritto alla tutela e cura dei bambini e dei ragazzi con problematiche di rilievo socio-sanitario.

Ciò potrebbe produrre effetti anche sulla distribuzione della spesa, contribuendo a rendere disponibile una quota di fondi, sia pure modesta e non sufficientemente prevedibile al momento attuale, nel comparto sociale, rispetto alla quale si potrebbero immaginare spazi di investimento a favore di altre aree di intervento, in primis quella della prevenzione.

7.6 Gli impegni delle regioni

Il ruolo delle regioni e delle province autonome si esplica in modo proficuo ogni qualvolta viene valorizzata la competenza in materia di programmazione degli interventi, che in questo ambito, più ancora che in altri, si rivela efficace se esercitata sulla base di linee di indirizzo condivise a livello nazionale ed elaborate congiuntamente, sulla base di un confronto approfondito con i rappresentanti degli altri, altrettanto importanti livelli di governo e con gli altri attori della rete.

Per questo, appare particolarmente significativa la modalità avviata con l'elaborazione delle Linee di indirizzo sull'affidamento familiare approvate in Conferenza Unificata nel 2012, e riproposta, con risultati che saranno certamente paragonabili, per la stesura e la condivisione delle approvande Linee di indirizzo sugli inserimenti in comunità e, con un percorso avviato da poco, per le linee di indirizzo in materia di sostegno alle famiglie fragili.

Nel periodo considerato, importante è stato l'impegno delle regioni, sia nell'ambito dell'elaborazione di nuove indicazioni condivise (si vedano le approvande linee di indirizzo per gli inserimenti in comunità, cui si è accennato sopra), sia nell'avvio di nuove misure di sostegno che, sia pure non specificatamente immaginate solo per le famiglie con minori, di fatto sono rivolte principalmente ai nuclei familiari con figli minori e disabili a carico, anzitutto il Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA), la cui concreta attuazione si è avviata nel 2016.

Inoltre, nel periodo considerato è proseguita, ampliandosi notevolmente, la sperimentazione del Programma P.I.P.P.I. su tutto il territorio nazionale.

Come ampiamente dettagliato nello specifico capitolo, anche in quest'ambito il ruolo delle regioni è rilevante, sia nell'individuazione dei territori sui quali avviare/proseguire/consolidare la sperimentazione, sia nella creazione e nel sostegno alle condizioni migliori per la realizzazione degli interventi a favore delle famiglie, attraverso la costituzione, ma soprattutto il concreto funzionamento dei Tavoli di coordinamento regionale, gli interventi formativi, i tavoli di approfondimento specifici, lo scambio di buone prassi e la condivisione di modalità operative comuni, nonché la partecipazione al Tavolo di Coordinamento nazionale, preziosa sede di confronto a livello "allargato" rispetto all'ambito regionale.

Infine, benché tematica solo in parte correlata con l'oggetto della presente relazione, appare opportuno segnalare, quale modalità di lavoro analoga alle attività cui sopra si è brevemente fatto riferimento, il tavolo di lavoro tecnico attivato nell'ambito della Commissione Politiche Sociali delle regioni sul tema della violenza contro le donne, e delle azioni correlate all'attuazione del "*Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere*".

Gli interventi di cui trattasi sono infatti strettamente interconnessi con gli interventi a favore dei minori, compreso il delicato tema della protezione e della violenza assistita.

Anche in questo caso, importante e costante è l'impegno delle regioni, attraverso il confronto a livello tecnico interregionale e quali componenti, con propri rappresentanti, dell'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza e della Cabina di Regia presso il Dipartimento Pari Opportunità.

È evidente la forte interrelazione tra tutte le tematiche di cui sopra e la necessità di un rinnovato impegno delle regioni in favore degli interventi di sostegno alle famiglie, di prevenzione e di protezione, per la crescita di un sistema di accoglienza di qualità e per il supporto a tutti i servizi e a tutte le risorse, formali e informali, impegnate nel settore.