



Quaderni  
DELLA RICERCA SOCIALE **41**

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.....	33
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.....	140

Normativa regionale sull'affidamento familiare .....	140
Le norme sull'adozione di ambito nazionale.....	144
Normativa regionale sul tema dell'adozione .....	147
<b>Capitolo 4 - Temi emergenti.....</b>	<b>153</b>
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
<b>Capitolo 5 - Le iniziative delle amministrazioni centrali.....</b>	<b>179</b>
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
<b>Capitolo 6 - L'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati.....</b>	<b>199</b>
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
<b>Capitolo 7 - I diritti dei bambini e delle famiglie nel quadro delle risorse disponibili.....</b>	<b>235</b>
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'eshaustività 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 a 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.

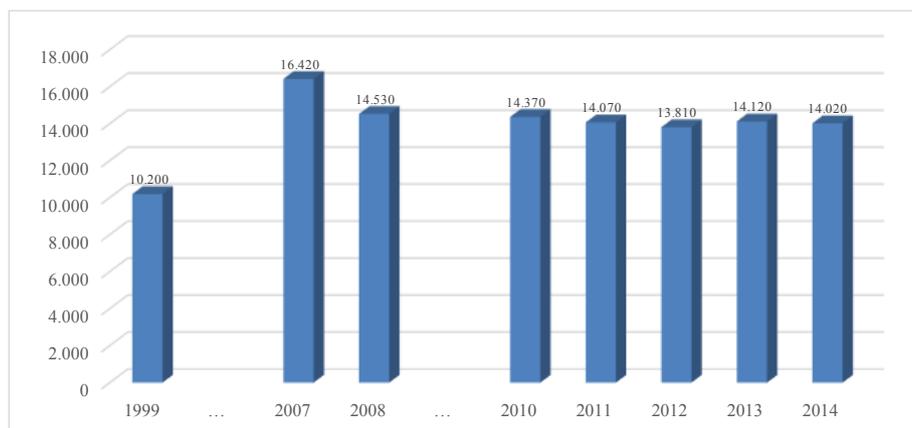


# Capitolo 1 – Allontanamento dal nucleo familiare di origine e accoglienza in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni, adozione nazionale e internazionale: dimensione e caratteristiche dei fenomeni

## 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*<sup>1</sup> 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, 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.

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

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'adolescenza<sup>2</sup>.

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%.

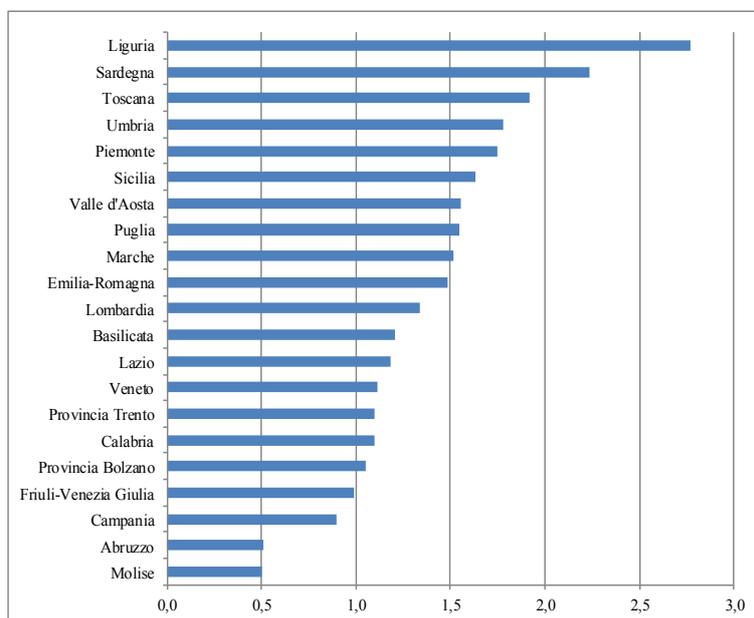
In relazione alla popolazione minorile residente, le regioni in cui risulta più diffuso l'affidamento familiare con valori superiori ai 2 casi per mille sono la Liguria, la Sardegna, la Toscana e l'Umbria, sul fronte opposto con valori inferiori a un affidamento ogni mille residenti si collocano il Friuli-Venezia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

---

<sup>2</sup> 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.

## 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

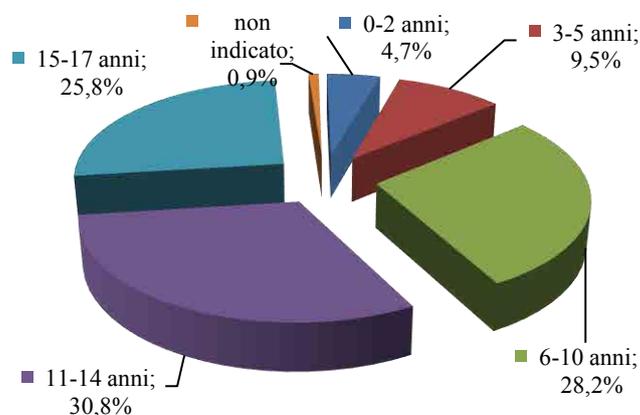
**Figura 2 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare a singoli, famiglie e parenti (al netto dei msna) per 1.000 residenti di 0-17 anni. Al 31/12/2014**



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 età<sup>3</sup>. 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.

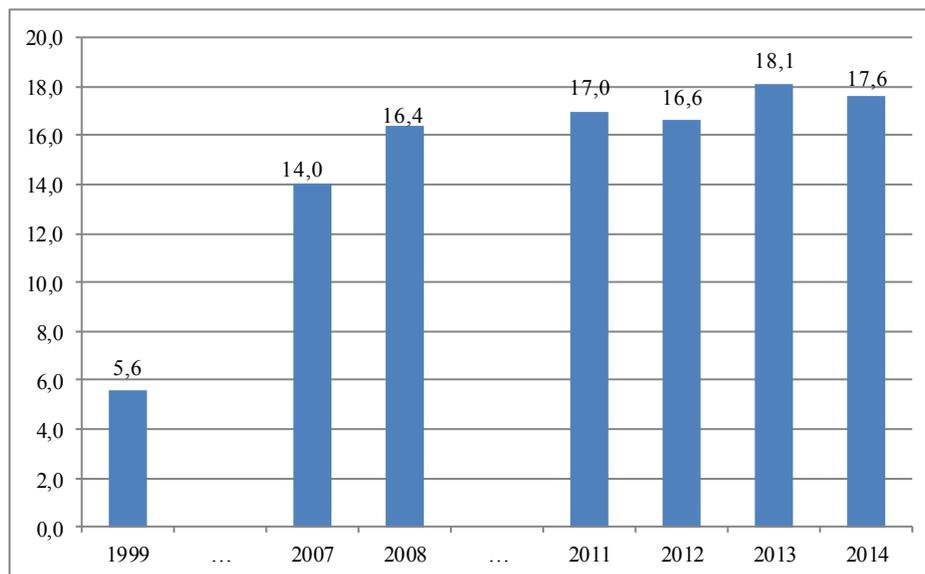
Analogamente alla stabilizzazione del dato complessivo, si arresta anche la crescita dell'incidenza di bambini stranieri sul totale degli affidati. I bambini stranieri cui facciamo riferimento in questa analisi distributiva sono, come sopra evidenziato, sia msna che bambini giunti in Italia o qui nati 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 specifiche<sup>4</sup>.

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).

<sup>3</sup> La figura è basata sui dati delle diciotto regioni rispondenti.

<sup>4</sup> 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 familiare<sup>5</sup>. 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 attenzione<sup>6</sup>. L'allontanamento dalla famiglia di origine produce sovente l'avvio di un percorso assistenziale che si protrae nel corso del tempo oltre il termine stabilito dalla legge 149/01. La gran parte dei bambini in

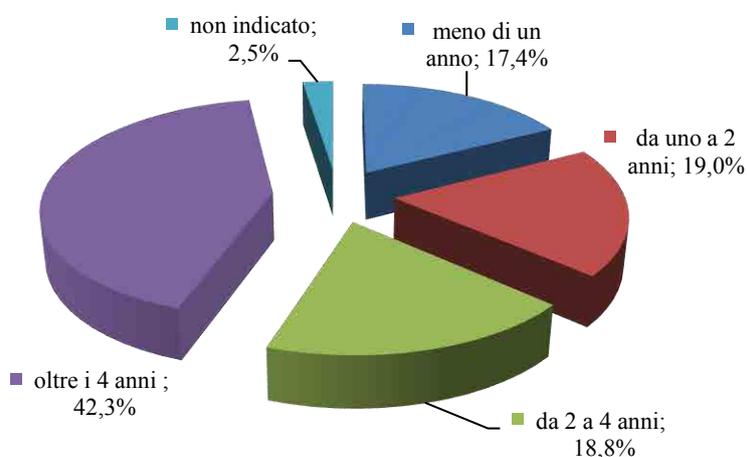
<sup>5</sup> La figura è basata sui dati delle 18 regioni rispondenti.

<sup>6</sup> 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.

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 permanenza<sup>7</sup>. Al 31/12/2014 (valori percentuali)**



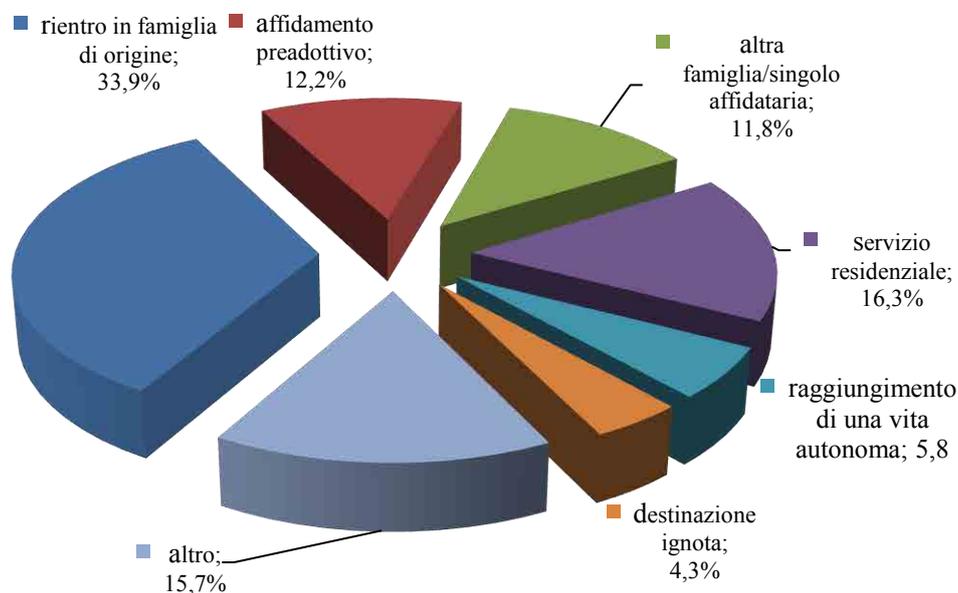
Tra quanti hanno fornito il dato sulla permanenza in affidamento familiare, non c'è regione o provincia autonoma – a eccezione del Friuli-Venezia Giulia – che non abbia indicato come periodo di permanenza prevalente dei bambini in affidamento familiare l'accoglienza oltre i quattro anni. La variabilità 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.

<sup>7</sup> 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 accoglienza<sup>8</sup> (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.

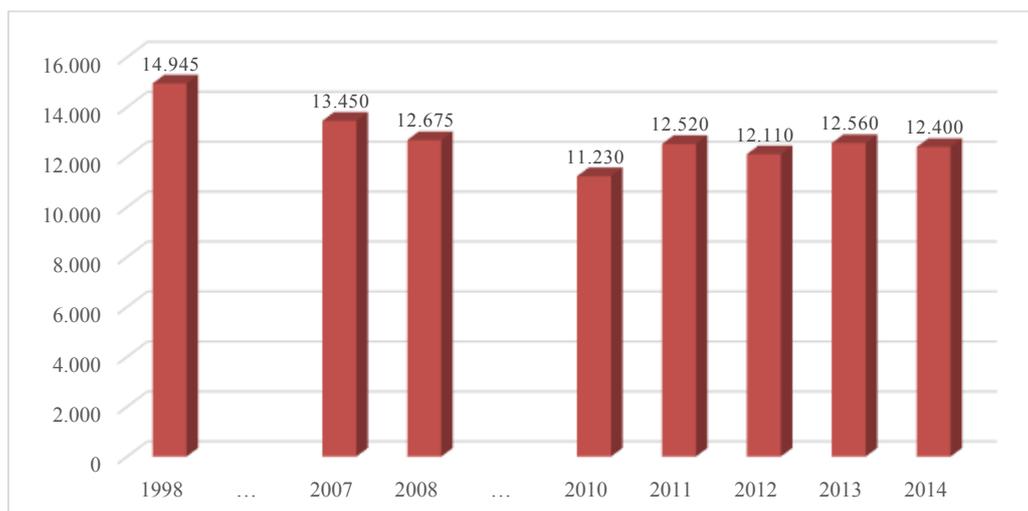
In tal senso, come nel caso degli affidamenti familiari, il primo elemento da sottolineare in questa sede è la relativa stabilizzazione negli ultimi anni dell'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni: al 31/12/2014 i minorenni accolti in queste strutture risultano, al netto dei minori stranieri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

<sup>8</sup> La figura è basata sui dati delle quattordici 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

corrispondente età di riferimento, risultano coinvolti 1,2 minorenni ogni mille bambini e adolescenti residenti di 0-17 anni.

**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 dedicati<sup>9</sup>. 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

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

generale dell'immigrazione e delle politiche di integrazione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali<sup>10</sup>. Attingendo da questo specifico monitoraggio ministeriale, in questa sede basti 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:

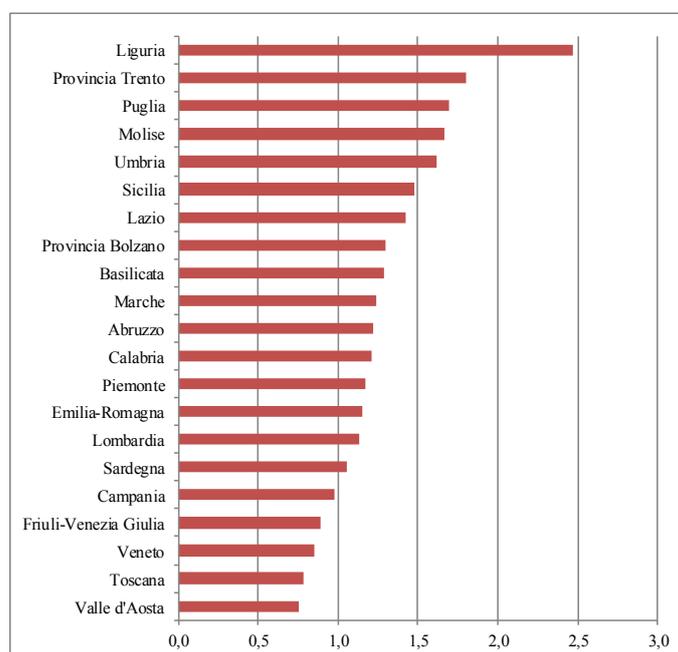
«Nel corso del 2014 è sensibilmente peggiorata la qualità dell'accoglienza dei Msna sul territorio nazionale. Un peggioramento riscontrabile nell'andamento di tre indicatori: la distribuzione regionale e territoriale dell'accoglienza; il numero dei Msna inseriti in strutture di accoglienza non autorizzate 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.

---

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

**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**

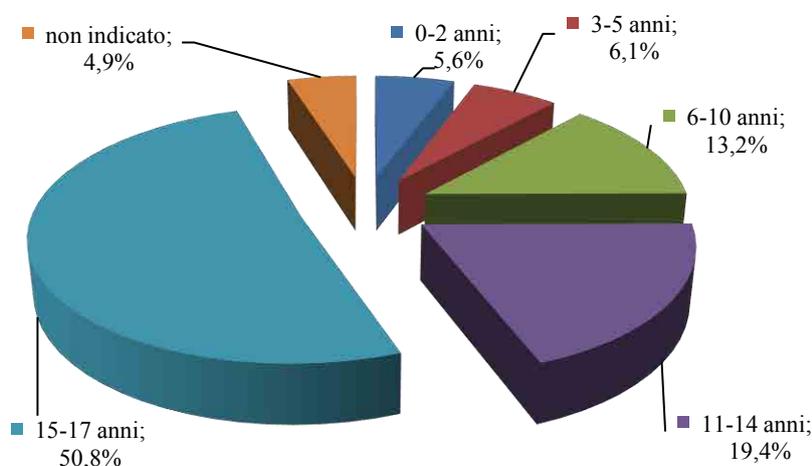


In merito alle caratteristiche degli accolti, analogamente a quanto detto per l'affidamento familiare, è necessario sottolineare che il format di rilevazione concordato tra il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza e le Regioni e Province autonome non permette, raccogliendo 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 età<sup>11</sup>. 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.

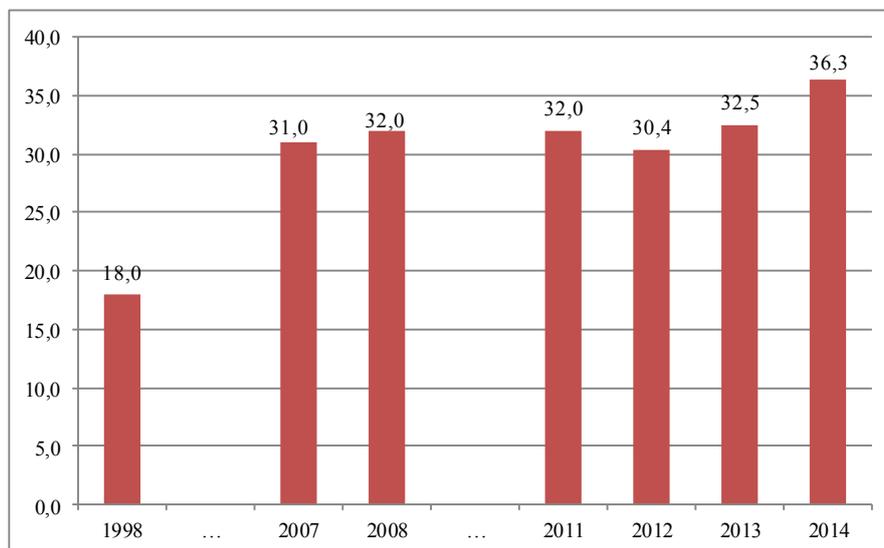
<sup>11</sup> I dati distributivi qui in avanti presentati sono calcolati sul totale dei 15.430 accolti al 31/12/2014 nei servizi residenziali per minorenni, comprensivi dei 3.030 msna che risultano per lo più maschi e prossimi alla maggiore età come si evince dal monitoraggio della Direzione generale 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 età<sup>12</sup>. 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 minorenni<sup>13</sup>. 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

<sup>12</sup> La figura è basata sui dati delle 19 regioni rispondenti.

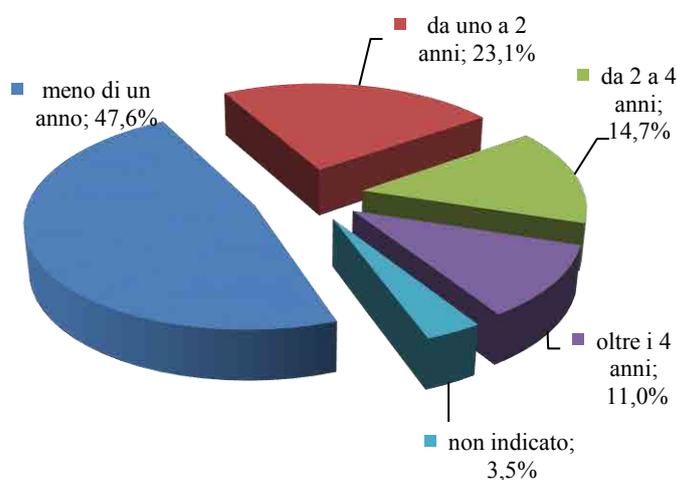
<sup>13</sup> La figura è basata sui dati delle sole regioni rispondenti nei diversi anni di monitoraggio.

## 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

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%).

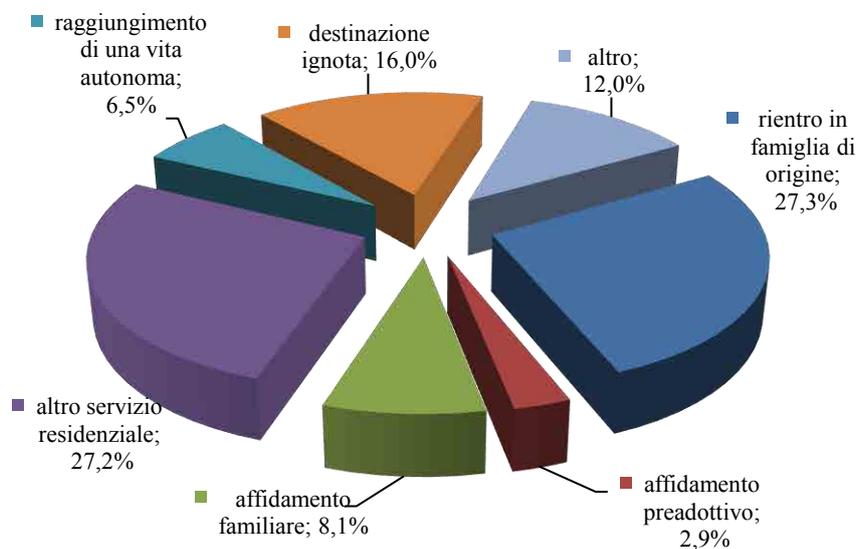
**Figura 11 – Bambini e adolescenti nei servizi residenziali per minorenni secondo la durata della permanenza<sup>14</sup>. Al 31/12/2014 (valori percentuali)**



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.

<sup>14</sup> 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 accoglienza<sup>15</sup> (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 evidenzia 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.

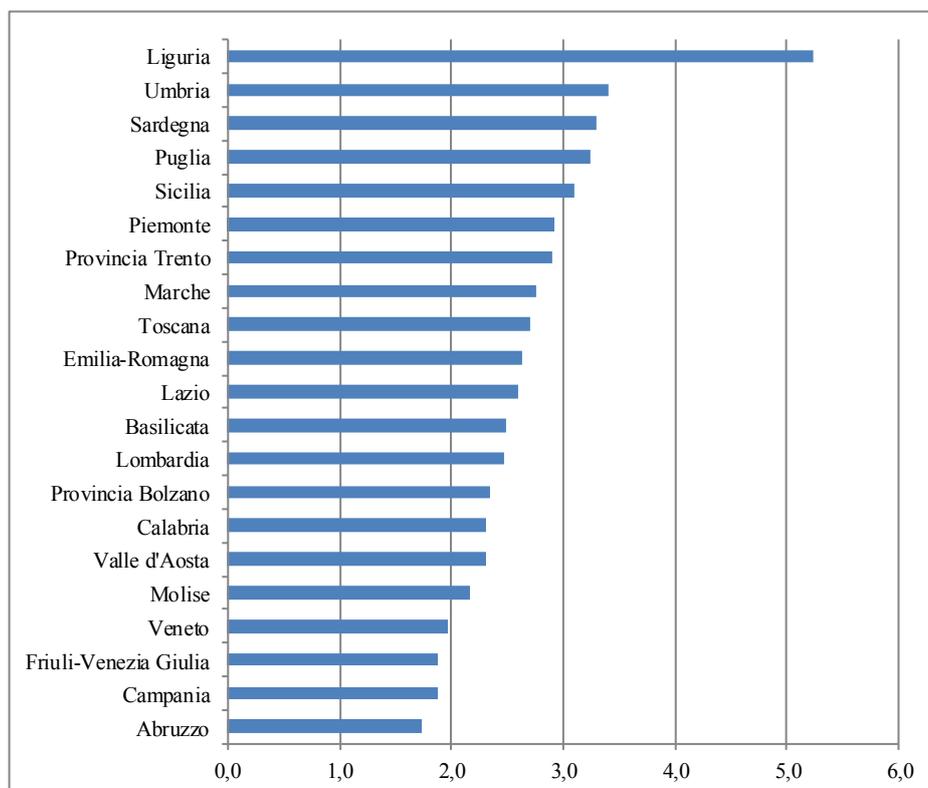
In quest'ottica sono 26.420 i bambini e gli adolescenti – al netto dei minori stranieri non accompagnati (msna) – che si rileva temporaneamente allontanati dal proprio nucleo familiare e accolti a fine anno 2014 in affidamento familiare e nei servizi residenziali per minorenni in Italia, pari al 2,6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

<sup>15</sup> 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 <sup>(a)</sup>	31/12/2013	81.579	56.690	138.269	9,5	1,4
Germania <sup>(b)</sup>	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 <sup>(c)</sup>	31/03/2015	52.050	17.490	69.540	6,1	3,0
Spagna <sup>(d)</sup>	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: Osservatorio 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 minorenni<sup>16</sup>.

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.

<sup>16</sup> Il dato della presa in carico inglese, fornito dal Department of Education, è pari a 391 mila 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.

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 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<sup>(a)</sup>**

Paese	Bambini e adolescenti in affidamento familiare o affidati a un tutore <sup>(b)</sup>	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 Belotti<sup>17</sup>: «... 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 prospettano

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

## 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

---

*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 monitoraggio<sup>18</sup>, 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.

---

<sup>18</sup> 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<sup>(a)</sup>**

	Minori fuori famiglia		totale
	% in affidamento	% nei servizi residenziali	
<b>Classe di età</b>			
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
<b>Genere</b>			
maschio	44,2	55,8	100,0
femmina	55,6	44,4	100,0
<b>Cittadinanza</b>			
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 esperienza<sup>19</sup> 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'Istat<sup>20</sup> e più recentemente l'Autorità garante per l'infanzia<sup>21</sup>.

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 riassume, tra l'altro, le funzioni del

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> I dati Istat sono consultabili sul sito [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>21</sup> 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'INPS<sup>22</sup>. 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 Accordo<sup>23</sup> 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.

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

---

<sup>22</sup> 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.*

<sup>23</sup> 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.*

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

## 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

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

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

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 degli 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

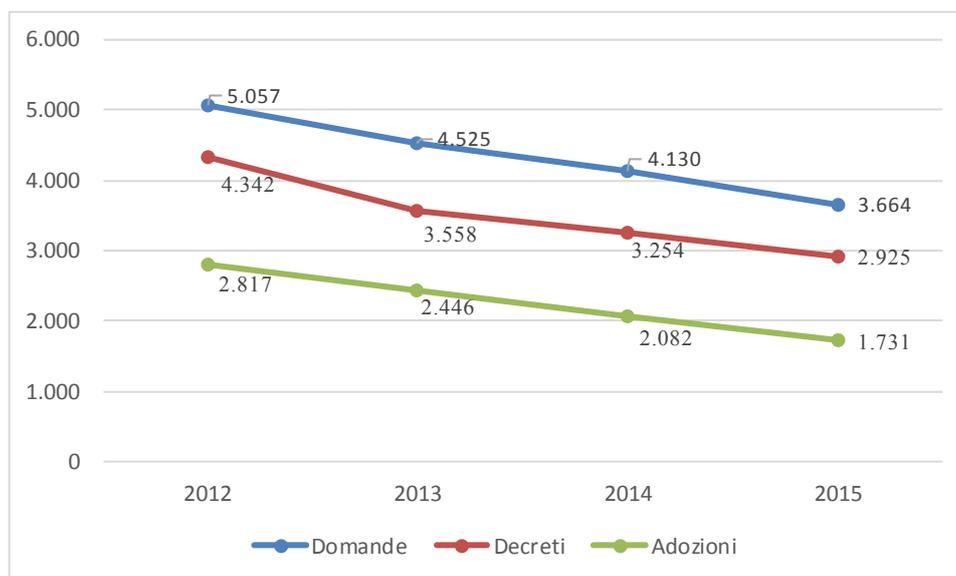
L'adozione e in particolar modo l'adozione internazionale ha dato un significativo contributo nel corso degli ultimi anni alla trasformazione e alla diversificazione dei modi di far famiglia nel nostro Paese. Il ricorso all'adozione è frutto di una crescente sensibilità delle famiglie verso i bambini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



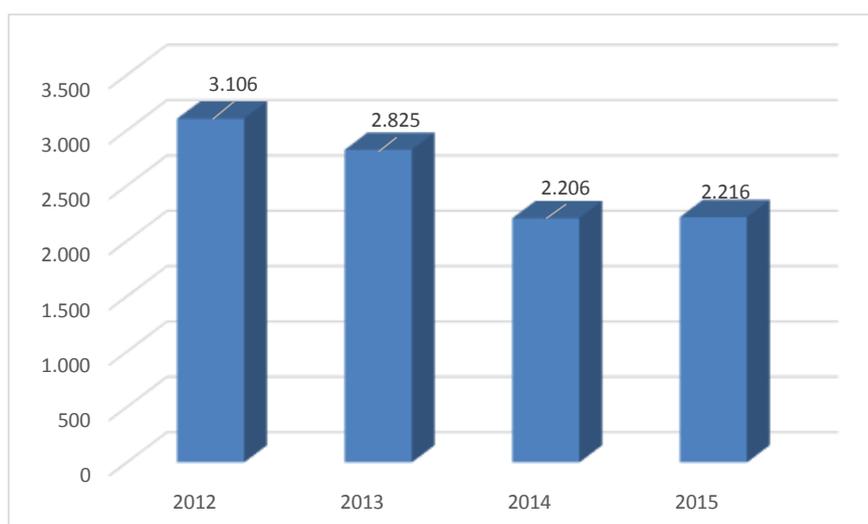
(a) Fonte: Ministero di Giustizia

## 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

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

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

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.

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

Paese	Anni							Variazione percentuale		
	2004	...	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>(a)</sup>	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 on-line, 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.

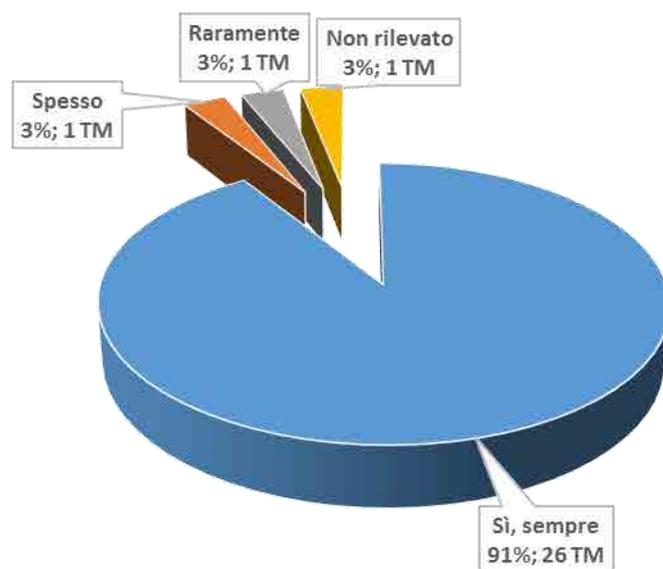
### 2.1 Affidamento

*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.*

#### **Criteria 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.

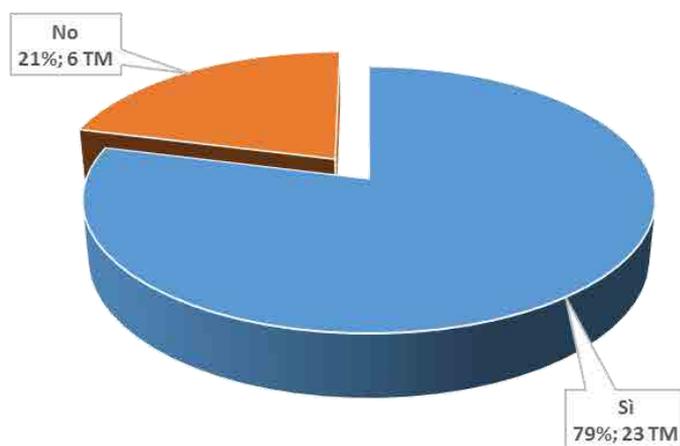
**Figura 1. Allorché codesto TM decide l'allontanamento di un minore dalla famiglia, individua specificamente il tipo di collocamento atteso (affidamento nell'ambito della famiglia allargata, affidamento etero-familiare, inserimento in struttura)? (percentuali su 29 TM)**



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

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

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

- 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

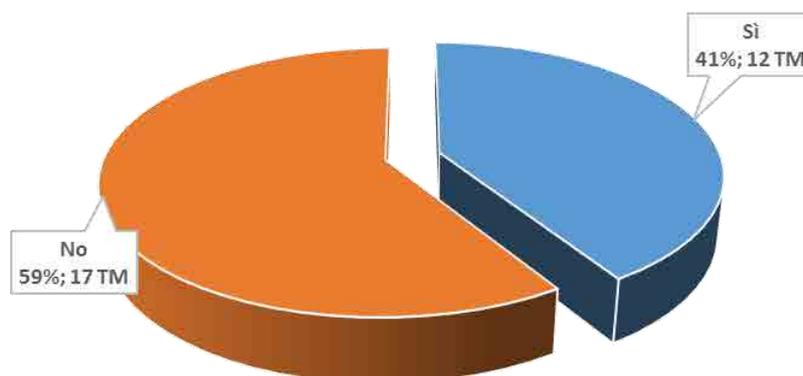
Si vogliono comprendere le modalità con le quali i tribunali fanno fronte all'esigenza di collocare un minore fuori del distretto di appartenenza. Dalle risposte fornite si evince che le strutture di accoglienza e le famiglie affidatarie per il collocamento di minori fuori distretto sono reperite attraverso:

- 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”*),

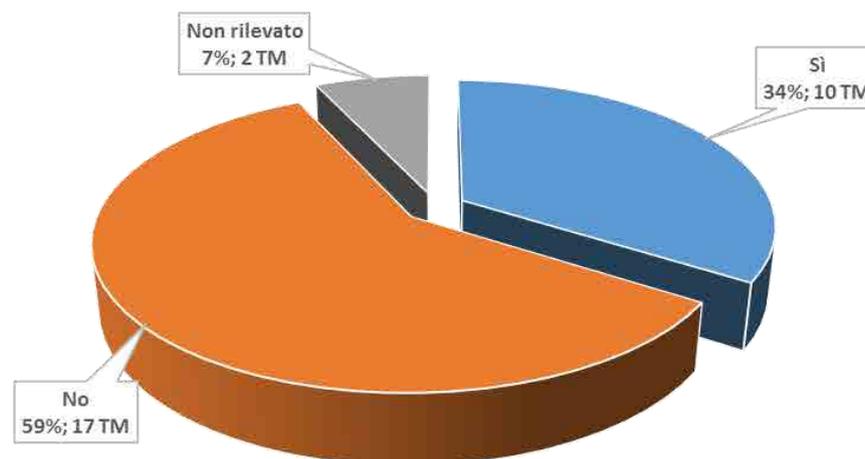
come recita la norma citata). Nel biennio 2014-2015 la proroga dell'affidamento familiare oltre i 24 mesi è avvenuta “*spesso*” per 17 tribunali e “*raramente*” per 12 tribunali. Le ragioni della proroga sono state le seguenti:

- 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.

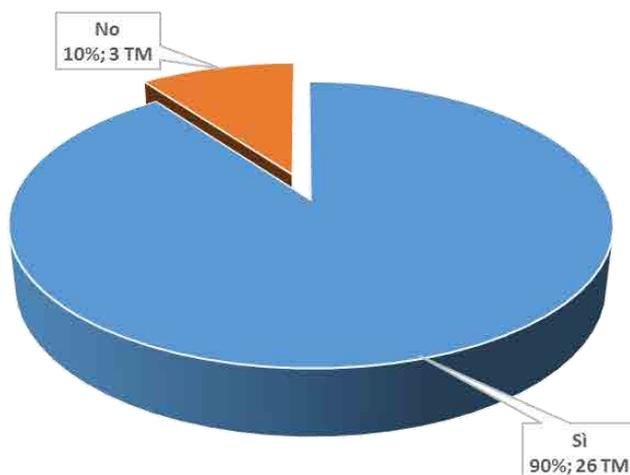
La legge n. 173/2015 ha infatti introdotto nella legge n. 184/1983 una norma ai sensi della quale se «durante un prolungato periodo di affidamento» il minore è dichiarato adottabile, e se la famiglia affidataria chiede di adottarlo avendo i requisiti richiesti dall'articolo 6 della legge n. 184/1983,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

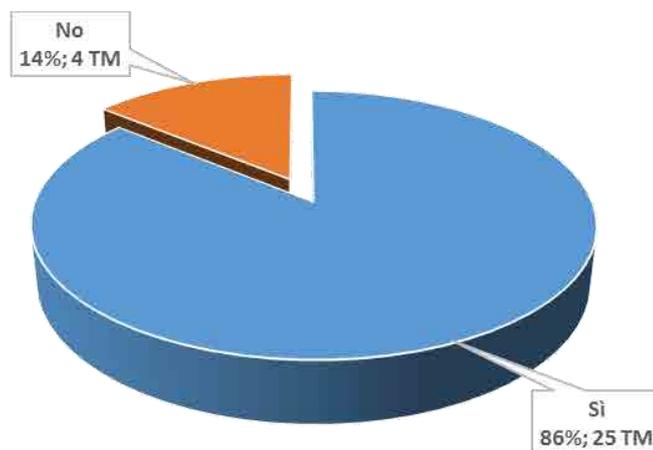
### **Presupposti dell'affidamento c.d. a rischio giuridico**

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.

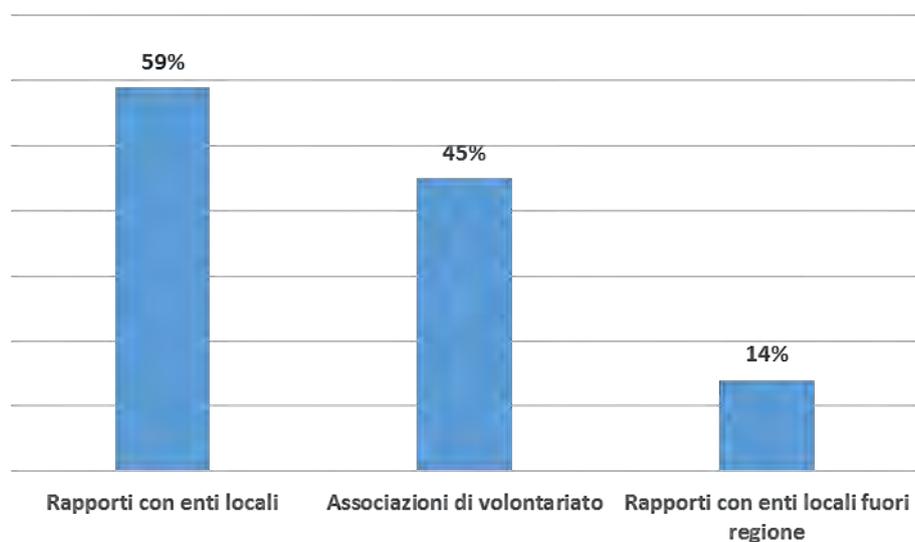
Il Tribunale di Reggio Calabria ha creato un gruppo specializzato di giudici onorari, con specifica formazione, coordinati da un giudice togato, che valutano collegialmente le singole situazioni.

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.

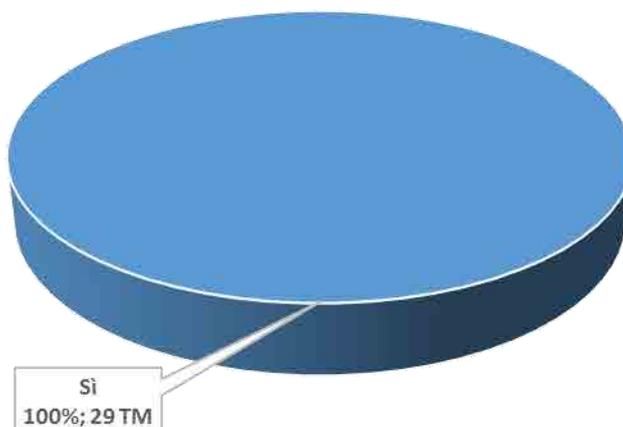
**Tavola 2. Numero di tribunali secondo la presentazione di disponibilità all'adozione nazionale da parte di persone singole (Biennio-2014-2015)**

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**

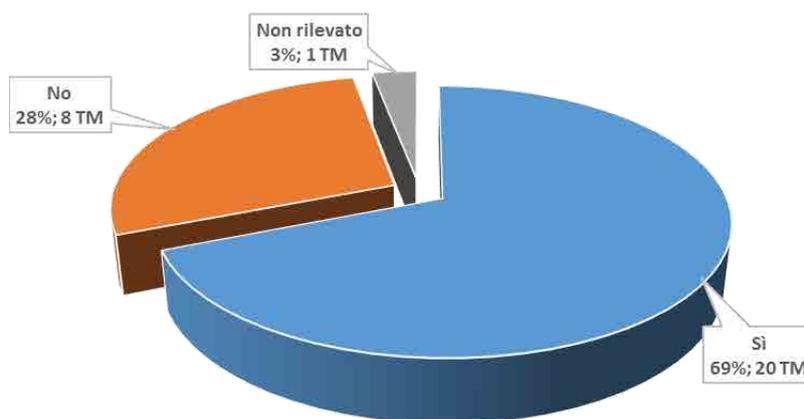
I quesiti hanno inteso verificare le prassi dei tribunali precedenti all'entrata in vigore della legge 19 ottobre 2015, n.173 relativa alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare. Dalle risposte raccolte è emerso che anche prima dell'entrata in vigore della citata legge 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 servizio 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).

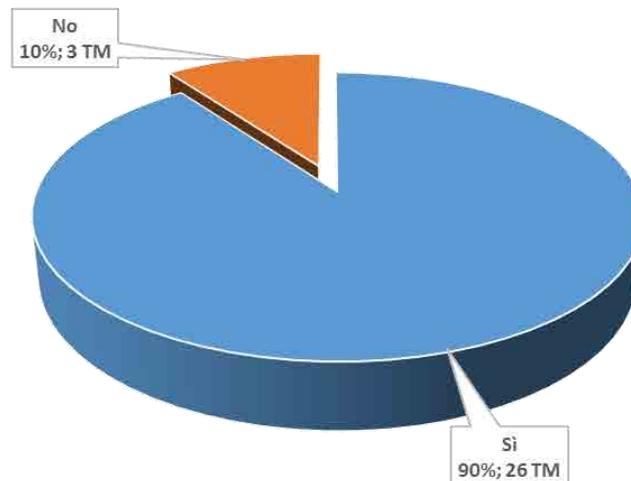
#### 2.4. Sentenze di adozione ex art. 25 legge n. 184/1983

*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)



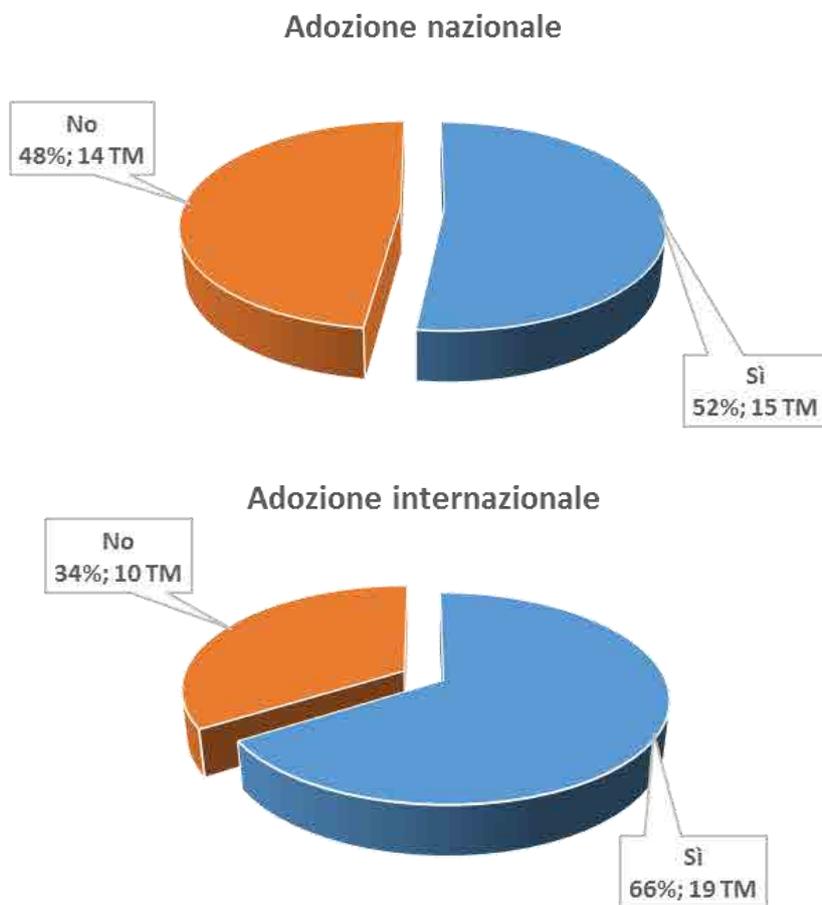
### 2.5 Sostegno ai genitori adottivi

*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**

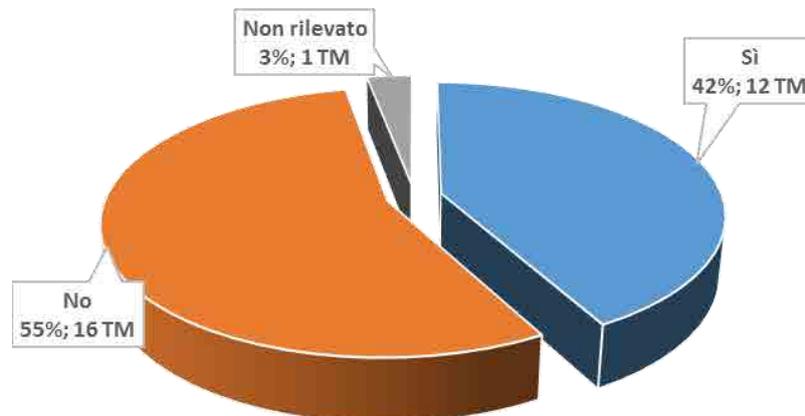
I tribunali segnalano che nei rispettivi distretti sono attivi programmi di sostegno post-adozione, sia per i casi di adozione nazionale (15 tribunali), sia per i casi di adozione internazionale (19 tribunali), con la collaborazione dei servizi sociali e socio-sanitari e dei consultori familiari. Nell'adozione 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-adoztivo, 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.

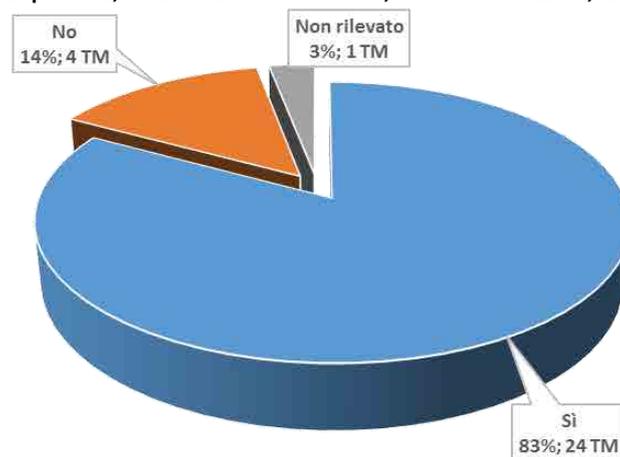
### 2.8 Adozioni internazionali

*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

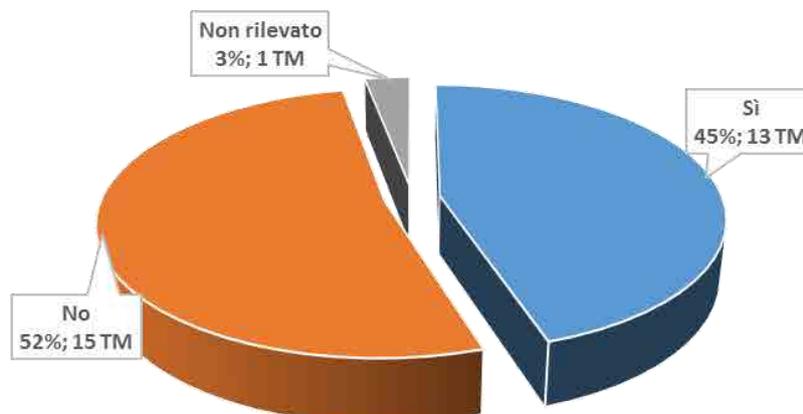
*La riforma del diritto di famiglia di cui al Dlgs n. 154/2013 ha introdotto nel codice civile una norma generale – l'art. 336-bis – che dichiara il diritto del minore a essere ascoltato nei procedimenti in cui devono essere adottati provvedimenti che lo riguardano e disciplina le modalità con le quali 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 in 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
<b>327</b>	<b>268</b>	<b>395</b>	<b>327</b>

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.

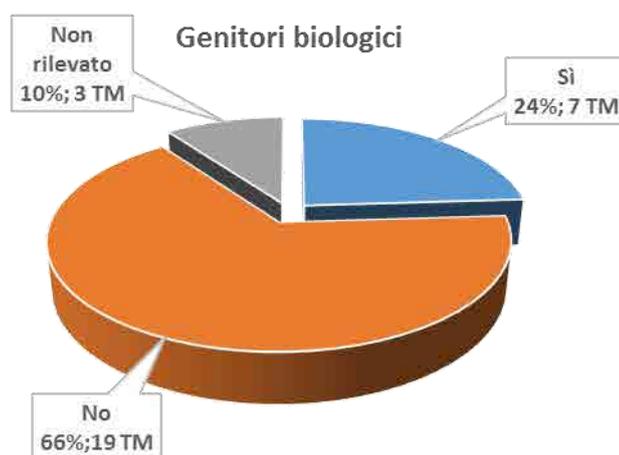
Il riferimento normativo è costituito dall'art. 37 della legge n. 184/1983, secondo il quale, successivamente all'adozione, la Commissione per le adozioni internazionali può comunicare ai genitori adottivi, eventualmente tramite il tribunale per i minorenni, solo le informazioni rilevanti per lo stato 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.

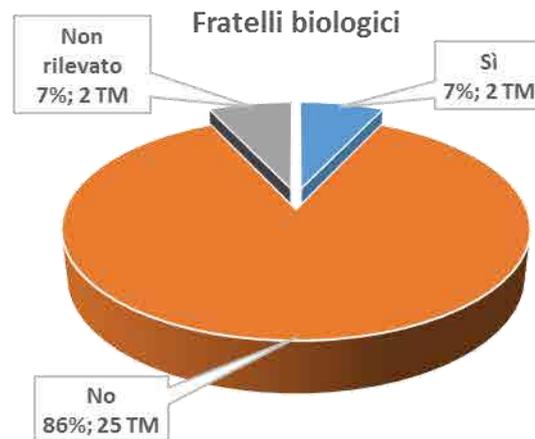
Si tratta in realtà di previsioni contraddittorie rispetto a quanto previsto all'art. 31, comma 3, lettere c) e d), sempre della legge n. 184/1983, a proposito dei compiti che indefettibilmente devono essere svolti dall'ente autorizzato incaricato dalla coppia aspirante all'adozione intenzionale, e cioè: 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.

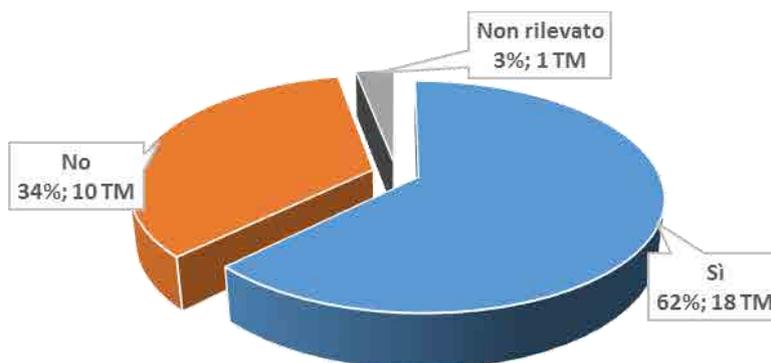
### 2.11 Collaborazione interistituzionale

*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.*

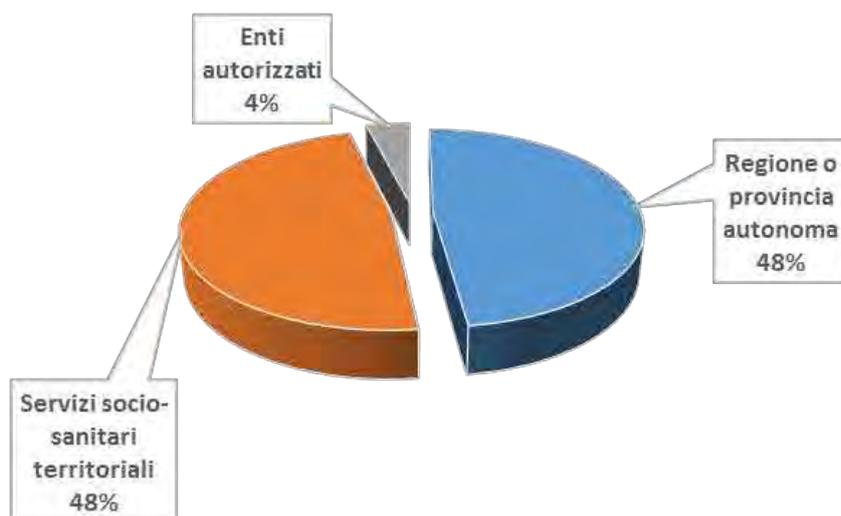
#### **Contenuti degli accordi interistituzionali**

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-adoztivo 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-adoztivo (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**

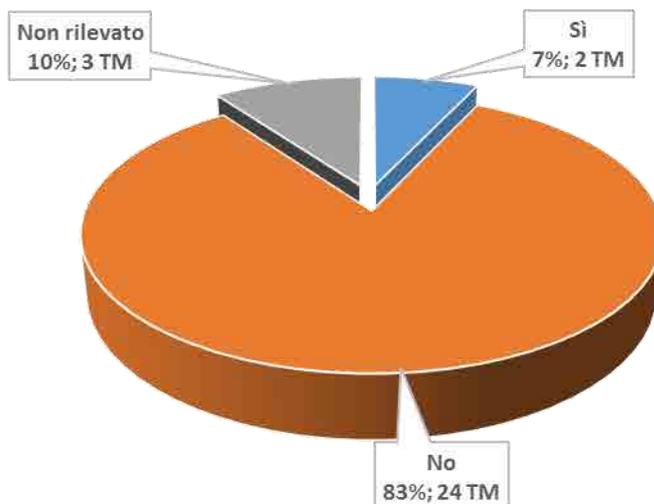
L’art. 40 della legge n. 149/2001 prevede l’istituzione, presso il Ministero della Giustizia, di una banca dati (BDA) relativa ai minori dichiarati adottabili e ai coniugi aspiranti all’adozione nazionale e internazionale, disponibile attraverso una rete di collegamento a tutti i tribunali per i minorenni 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.

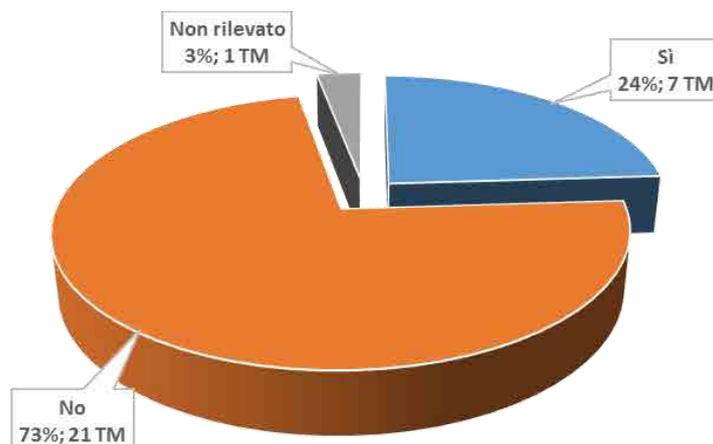
#### **2.13 Norme processuali e considerazioni generali**

*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)**



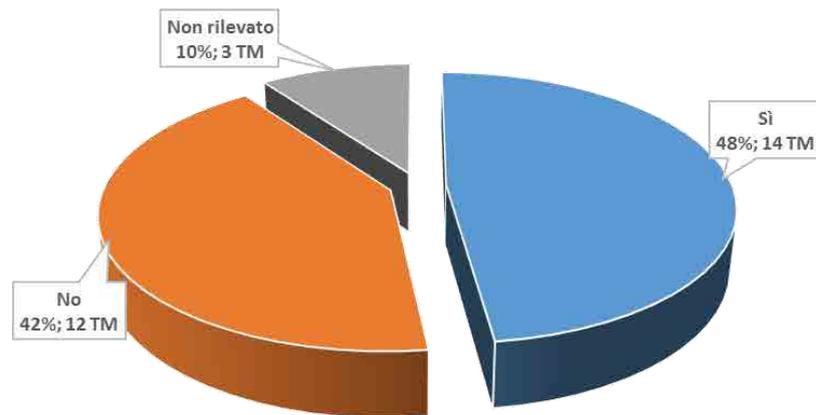
A giudizio di questi tribunali, le difficoltà riscontrate potrebbero essere superate attraverso:

- 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 minore genitore e del minore 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.

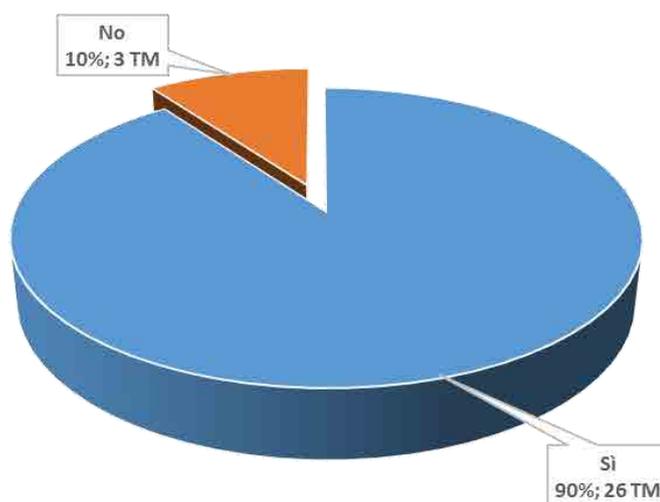
### 2.14 Strutture che ospitano minori

*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:

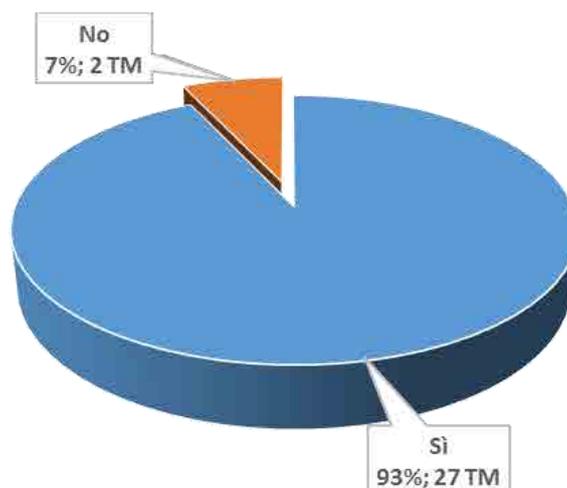
- Bari evidenza che le condizioni sociali del territorio e le risorse dei comuni non sempre consentono di prendere in carico efficacemente le situazioni di disagio socio-economiche dei nuclei familiari;

- 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.

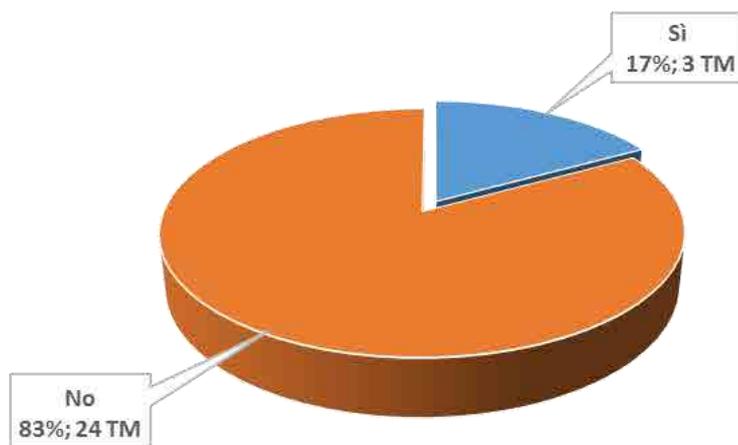
### Mappatura delle comunità per minori del territorio

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)

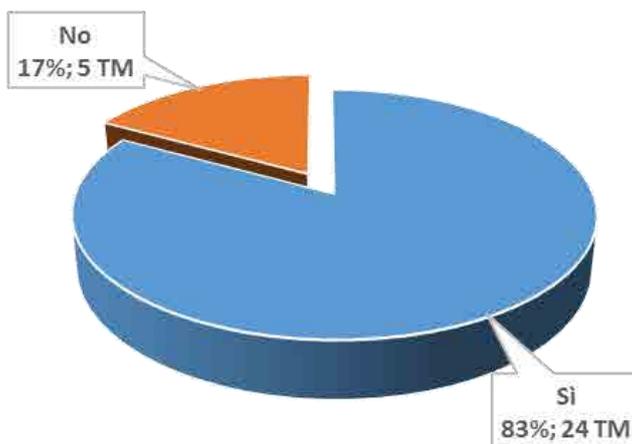
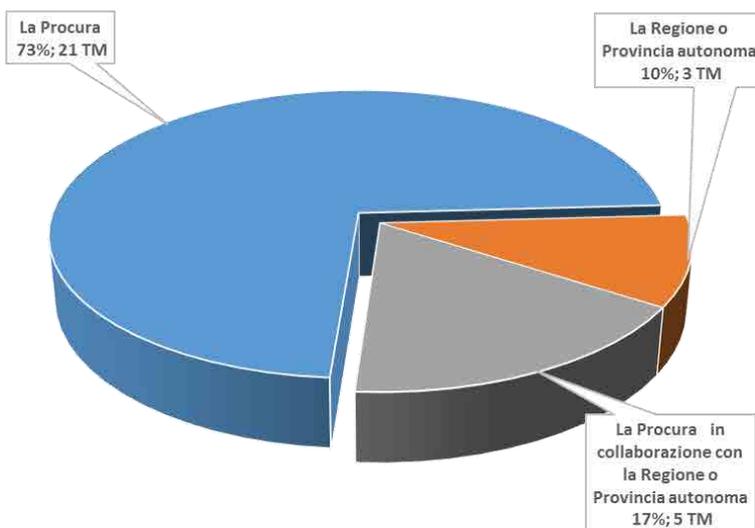


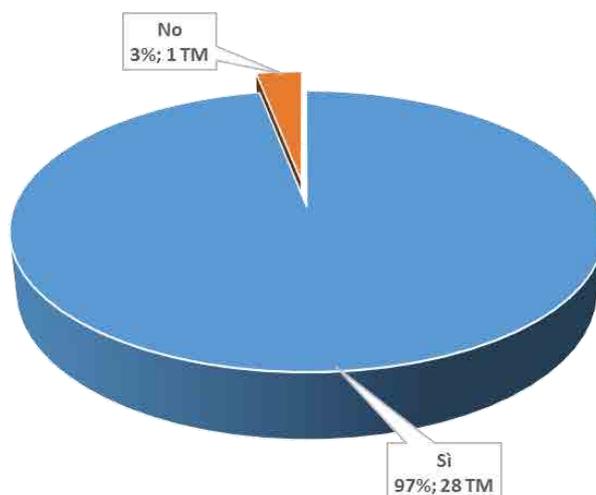
Figura 24. Chi ha predisposto tali modelli? (percentuali su 29 TM)



#### 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)

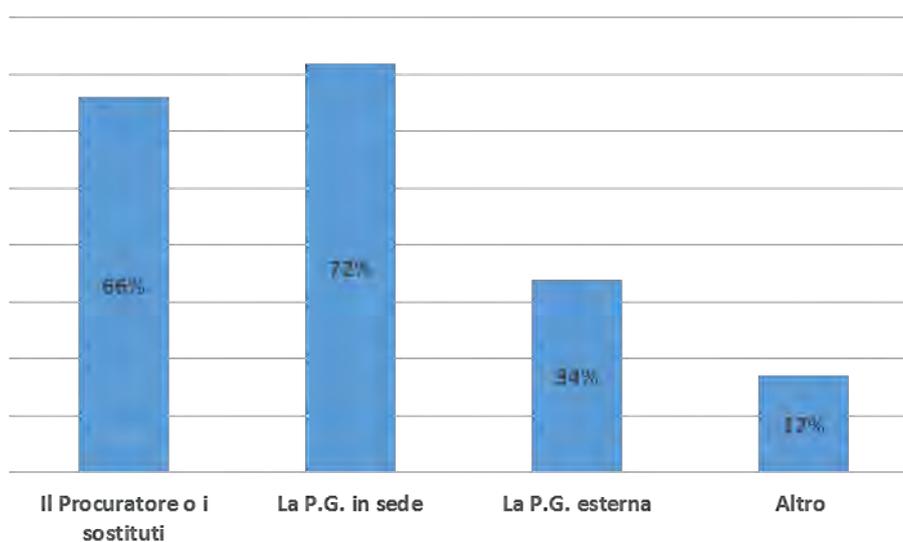


#### **Soggetto che effettua le ispezioni nelle comunità**

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"):

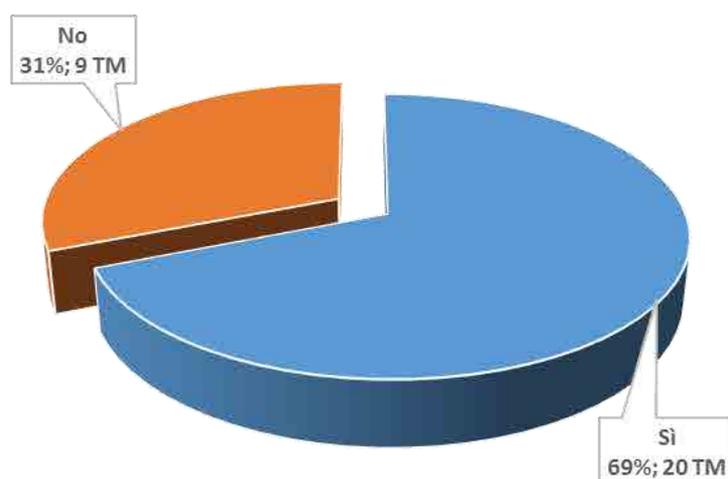
- la Procura di Bologna delega sempre a effettuare le ispezioni la polizia municipale;
- il Procuratore di Napoli partecipa alle ispezioni solo quando reputa necessaria la sua presenza ma, in via ordinaria, delega questo tipo di incombenze al nucleo di polizia locale distaccato presso la Procura;
- la 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).

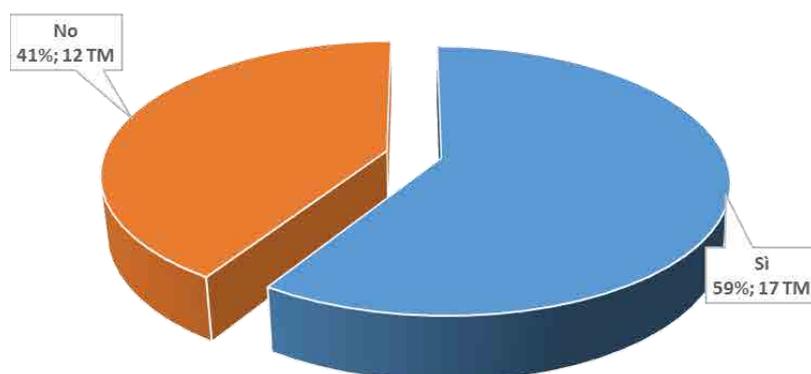
**Tavola 12. Numero di ispezioni per procura (Biennio 2014-2015)**

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

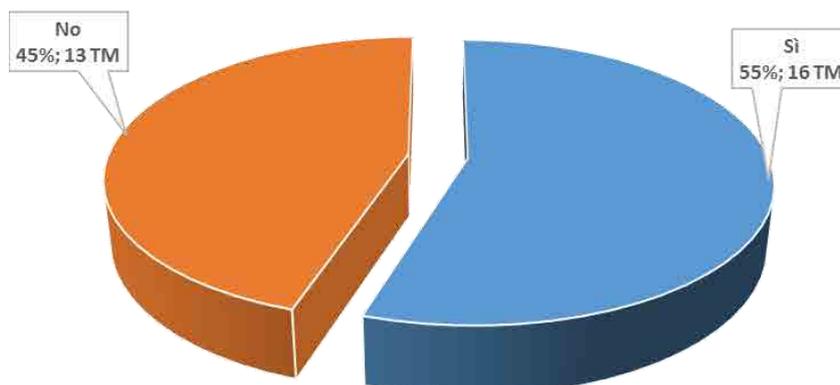
Le proposte formulate dalle procure per superare le difficoltà incontrate nella realizzazione delle ispezioni attengono principalmente all'organizzazione interna, al coordinamento con gli enti del territorio, alla formazione specifica. Più precisamente, le proposte delle procure sono:

- 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**

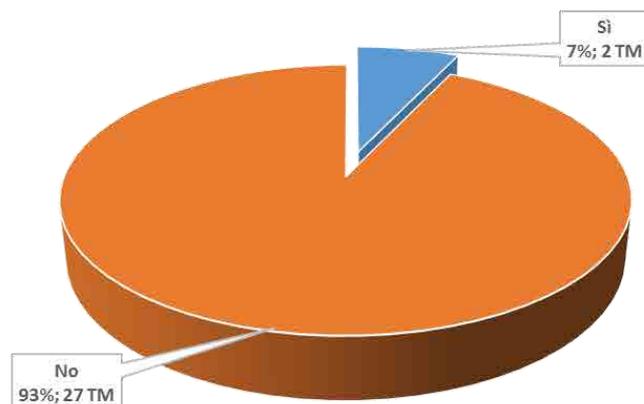
Accertate con le ispezioni gravi criticità, le procure hanno intrapreso le seguenti iniziative:

- 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.

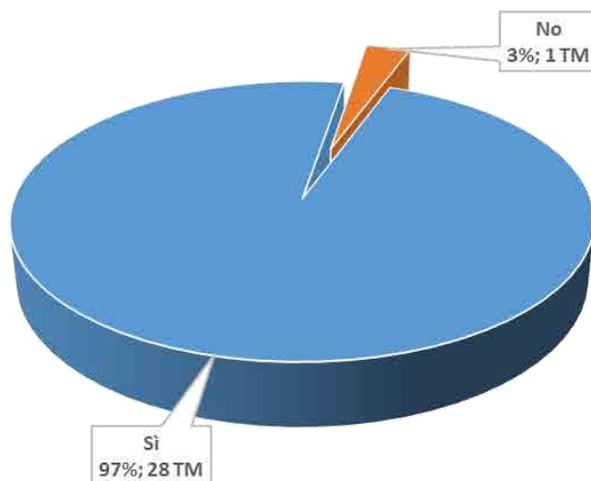
**Figura 30. Esiste un coordinamento tra la procura e le commissioni di vigilanza delle ASL a proposito dei controlli sulle Comunità?** (percentuali su 29 TM)



**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-adoptivo**

Nel complesso, numerosi tribunali segnalano di aver dovuto effettuare interventi nel corso dell'anno di affidamento preadottivo, 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 preadottivo nel biennio in esame.

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

Nel calcolare la durata dell'anno di affidamento preadottivo, 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-adoptivo, 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-adoptivo 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 dei 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-adottivo 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

<b>INTERVISTA AL PRESIDENTE DEL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI</b>			
.....			
<b>EX LEGE 149/2001- Biennio 2014/2015</b>			
<b>A</b>	<b>AFFIDAMENTO FAMILIARE EX ART. 4 LEGGE 184/83 COME MODIFICATA DALLA LEGGE 149/01</b>		
<b>1</b>	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)?	<input type="checkbox"/>	si, sempre
		<input type="checkbox"/>	spesso
		<input type="checkbox"/>	raramente
		<input type="checkbox"/>	mai, il tipo di collocazione viene individuata dai Servizi Territoriali
<b>2</b>	Codesto TM ha emesso provvedimenti per il collocamento di minori in affidamento etero-familiare o in strutture di accoglienza fuori distretto ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>
		<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
<b>3</b>	Se si, per quanti casi codesto TM ha fatto ricorso a strutture/famiglie site in altri distretti ?	<b>anno 2014</b>	<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/> da 1 a 5	<input type="checkbox"/> da 1 a 5
		<input type="checkbox"/> da 6 a 10	<input type="checkbox"/> da 6 a 11
		<input type="checkbox"/> da 11 a 20	<input type="checkbox"/> da 11 a 20
		<input type="checkbox"/> oltre 20	<input type="checkbox"/> oltre 20
		indicare il numero	
<b>4</b>	Se possibile, indichi i motivi che hanno determinato tali collocamenti in altri distretti	<input type="checkbox"/>	assenza famiglie / strutture disponibili
		<input type="checkbox"/>	inadeguatezza famiglie / strutture
		<input type="checkbox"/>	interesse del minore
		<input type="checkbox"/>	Altro (precisare)
<b>5</b>	Se possibile, indichi le modalità di reperimento di tali risorse	<input type="checkbox"/>	Accordi inter-istituzionali a livello regionale e inter-regionale
		<input type="checkbox"/>	accordi con l'Ente locale
		<input type="checkbox"/>	banca dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
		<input type="checkbox"/>	Altro (precisare)
<b>6</b>	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 ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>
		<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
<b>7</b>	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 ?	<input type="checkbox"/>	spesso
		<input type="checkbox"/>	raramente
		<input type="checkbox"/>	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?	<input type="checkbox"/>	necessità di completare i percorsi in itinere disposti dal T.M.	
		<input type="checkbox"/>	persistenza del disagio familiare	
		<input type="checkbox"/>	richiesta del minore, capace di discernimento, di restare presso la famiglia affidataria	
		<input type="checkbox"/>	richiesta della famiglia biologica	
		<input type="checkbox"/>	Altro (precisare)	
9	Codesto T.M. dispone affidamenti etero-familiari sine die?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>
				<b>NO</b>
10	Se sì, in quali casi?	<input type="checkbox"/>	Impossibilità di sanare le difficoltà della famiglia biologica	
		<input type="checkbox"/>	richiesta del minore, capace di discernimento, di restare presso la famiglia affidataria	
		<input type="checkbox"/>	richiesta della famiglia biologica	
		<input type="checkbox"/>	Altro (precisare)	
<b>B</b>	<b><u>ABBINAMENTO</u></b>			
11	Codesto TM ha elaborato prassi specifiche per individuare l'abbinamento più adeguato alle caratteristiche e ai bisogni dei minori adottabili?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>
				<b>NO</b>
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 ?	<input type="checkbox"/>	Rapporti con Enti locali	
		<input type="checkbox"/>	Rapporti inter-istituzionali (enti locali)	
		<input type="checkbox"/>	Rapporti inter-istituzionali (enti locali fuori regione)	
		<input type="checkbox"/>	Associazioni di volontariato	
		<input type="checkbox"/>	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 ?		<b>anno 2014</b>	<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/>	da 1 a 5	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	da 6 a 10	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	da 11 a 20	<input type="checkbox"/>
		<input type="checkbox"/>	oltre 20	<input type="checkbox"/>
			indicare il numero	indicare il numero
15	Codesto TM ha elaborato criteri/prassi rispetto ai casi in cui disporre l'affidamento "a rischio giuridico" ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>
				<b>NO</b>
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:	<input type="checkbox"/>	problemi relativi alla salute fisica	
		<input type="checkbox"/>	problemi relativi alla salute psichica	
		<input type="checkbox"/>	disturbi comportamentali	
		<input type="checkbox"/>	numero di fratelli	
		<input type="checkbox"/>	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 ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>
				<b>NO</b>

## 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 ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
20	In caso negativo, per quali motivazioni ?	<input type="checkbox"/>	richiesta del minore, capace di discernimento		
		<input type="checkbox"/>	richiesta della famiglia biologica		
		<input type="checkbox"/>	richiesta della famiglia affidataria		
		<input type="checkbox"/>	richiesta della famiglia adottante		
		<input type="checkbox"/>	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 ?		<b>anno 2015 - Domande presentate</b>		<b>anno 2015 Domande accolte</b>
		<input type="checkbox"/>	da 1 a 5	<input type="checkbox"/>	da 1 a 5
		<input type="checkbox"/>	da 6 a 10	<input type="checkbox"/>	da 6 a 10
		<input type="checkbox"/>	da 11 a 20	<input type="checkbox"/>	da 11 a 20
		<input type="checkbox"/>	oltre 20	<input type="checkbox"/>	oltre 20
			indicare il numero		indicare il numero
<b>C</b>	<b>DIFFICOLTA' NELL'AFFIDAMENTO PREADOTTIVO</b>				
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 ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
23	Fornire una breve descrizione dei motivi per i quali è stata necessaria la convocazione.	<input type="checkbox"/>	difficoltà degli affidatari ad integrare il minore nella famiglia		
		<input type="checkbox"/>	modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari		
		<input type="checkbox"/>	modifica delle condizioni di salute degli affidatari		
		<input type="checkbox"/>	modifica dell'ambiente familiare degli affidatari		
		<input type="checkbox"/>	richiesta del minore, capace di discernimento		
		<input type="checkbox"/>	altro (precisare)		
24	Dopo la convocazione, è stato necessario predisporre interventi di particolare sostegno alla famiglia ?	<input type="checkbox"/>	psicologo		
		<input type="checkbox"/>	Serv. locali / consultorio		
		<input type="checkbox"/>	mediazione familiare / culturale		
		<input type="checkbox"/>	previdenze ex art. 6 comma 8 legge 184/83 come modificata dalla legge 149/01		
		<input type="checkbox"/>	altro (precisare)		
		<input type="checkbox"/>	no (breve motivazione)		
25	In quanti casi è stata disposta una proroga dell'affidamento preadottivo ?		<b>anno 2014</b>		<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/>	da 1 a 5	<input type="checkbox"/>	da 1 a 5
		<input type="checkbox"/>	da 6 a 10	<input type="checkbox"/>	da 6 a 10
		<input type="checkbox"/>	da 11 a 30	<input type="checkbox"/>	da 11 a 30
		<input type="checkbox"/>	oltre 20	<input type="checkbox"/>	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

<b>26</b>	In quanti casi è stato necessario interrompere l'affidamento preadottivo in corso ?		<b>anno 2014</b>		<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/>	da 1 a 5	<input type="checkbox"/>	da 1 a 5
		<input type="checkbox"/>	da 6 a 10	<input type="checkbox"/>	da 6 a 10
		<input type="checkbox"/>	da 11 a 30	<input type="checkbox"/>	da 11 a 30
		<input type="checkbox"/>	oltre 20	<input type="checkbox"/>	oltre 20
			indicare il numero		indicare il numero
<b>27</b>	Quali ne sono state le ragioni specifiche ?	<input type="checkbox"/>	difficoltà degli affidatari ad integrare il minore nella famiglia		
		<input type="checkbox"/>	modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari		
		<input type="checkbox"/>	modifica delle condizioni di salute degli affidatari		
		<input type="checkbox"/>	modifica dell'ambiente familiare degli affidatari		
		<input type="checkbox"/>	richiesta del minore, capace di discernimento		
		<input type="checkbox"/>	altro (precisare)		
<b>D</b>	<b><u>SENTENZA DI ADOZIONE ex art. 25 legge 184/83 come modificata dalla legge 149/01</u></b>				
<b>28</b>	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 ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
<b>E</b>	<b><u>SOSTEGNO AI GENITORI ADOTTIVI</u></b>				
<b>29</b>	Nel distretto di competenza esistono programmi volti al sostegno delle coppie dopo l'adozione nazionale ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
<b>30</b>	Nel distretto di competenza esistono programmi volti al sostegno delle coppie dopo l'adozione internazionale ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
<b>31</b>	Se SI, farne una breve descrizione		TESTO LIBERO		
<b>32</b>	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 ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
<b>33</b>	Se SI, come ?	<input type="checkbox"/>	misure a carattere economico/inserimento lavorativo		
		<input type="checkbox"/>	misure di sostegno all'organizzazione familiare		
		<input type="checkbox"/>	partecipazione gruppi di mutuo-auto aiuto		
		<input type="checkbox"/>	interventi di formazione		
		<input type="checkbox"/>	altro (precisare)		
<b>F</b>	<b><u>ADOZIONI INTERROTTE</u></b>				
<b>34</b>	In quanti casi è stato necessario allontanare il minore dopo il perfezionamento dell'adozione ?		<b>Minori adottati con adozione nazionale</b>		
			<b>anno 2014</b>		<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/>	da 1 a 5	<input type="checkbox"/>	da 1 a 5
		<input type="checkbox"/>	da 6 a 10	<input type="checkbox"/>	da 6 a 10
		<input type="checkbox"/>	da 11 a 30	<input type="checkbox"/>	da 11 a 30
		<input type="checkbox"/>	oltre 20	<input type="checkbox"/>	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 ?	<input type="checkbox"/>	impossibilità di integrazione del minore nel nucleo familiare
		<input type="checkbox"/>	modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari
		<input type="checkbox"/>	modifica delle condizioni di salute degli affidatari
		<input type="checkbox"/>	modifica dell'ambiente familiare degli affidatari
		<input type="checkbox"/>	richiesta del minore, capace di discernimento
		<input type="checkbox"/>	altro (precisare)
36	In quanti casi è stato necessario allontanare il minore dopo il perfezionamento dell'adozione ?	<b>Minori adottati con adozione internazionale</b>	
		<b>anno 2014</b>	<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/> da 1 a 5	<input type="checkbox"/> da 1 a 5
		<input type="checkbox"/> da 6 a 10	<input type="checkbox"/> da 6 a 10
		<input type="checkbox"/> da 11 a 30	<input type="checkbox"/> da 11 a 30
		<input type="checkbox"/> oltre 20	<input type="checkbox"/> oltre 20
		indicare il numero	indicare il numero
37	Quali ne sono state le ragioni ?	<input type="checkbox"/>	impossibilità di integrazione del minore nel nucleo familiare
		<input type="checkbox"/>	modifica delle condizioni personali ed economiche degli affidatari
		<input type="checkbox"/>	modifica delle condizioni di salute degli affidatari
		<input type="checkbox"/>	modifica dell'ambiente familiare degli affidatari
		<input type="checkbox"/>	richiesta del minore, capace di discernimento
		<input type="checkbox"/>	altro (precisare)
38	Dopo l'allontanamento dalla famiglia adottiva, il minore ha mantenuto rapporti con i genitori o altri famigliari?	<b>Adozione nazionale</b>	
		<input type="checkbox"/>	Sempre
		<input type="checkbox"/>	spesso
		<input type="checkbox"/>	raramente
		<input type="checkbox"/>	mai
39		<b>Adozione internazionale</b>	
		<input type="checkbox"/>	Sempre
		<input type="checkbox"/>	spesso
		<input type="checkbox"/>	raramente
		<input type="checkbox"/>	mai
40	Per quanti di questi minori reduci da adozioni interrotte sono state aperte nuove procedura di adottabilità?	<b>Minori adottati con adozione nazionale</b>	
		<b>anno 2014</b>	<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/> da 1 a 5	<input type="checkbox"/> da 1 a 5
		<input type="checkbox"/> da 6 a 10	<input type="checkbox"/> da 6 a 10
		<input type="checkbox"/> da 11 a 20	<input type="checkbox"/> da 11 a 20
		<input type="checkbox"/> oltre 20	<input type="checkbox"/> oltre 20
		indicare il numero	indicare il numero
41		<b>Minori adottati con adozione internazionale</b>	
		<b>anno 2014</b>	<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/> da 1 a 5	<input type="checkbox"/> da 1 a 5
		<input type="checkbox"/> da 6 a 10	<input type="checkbox"/> da 6 a 10
		<input type="checkbox"/> da 11 a 20	<input type="checkbox"/> da 11 a 20
		<input type="checkbox"/> oltre 20	<input type="checkbox"/> oltre 20

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

		<input type="checkbox"/>	indicare il numero	indicare il numero
42	Per quali motivi non sono state aperte procedure di adottabilità negli altri casi?	<input type="checkbox"/>	TESTO LIBERO	
43	Secondo la sua esperienza, opportune modifiche normative potrebbero ridurre il rischio di interruzione dell'adozione ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/> <b>NO</b>
44	Se SI, proporre una breve descrizione.	<input type="checkbox"/>	misure a carattere economico/inserimento lavorativo	
		<input type="checkbox"/>	misure di sostegno all'organizzazione familiare	
		<input type="checkbox"/>	partecipazione gruppi di mutuo-auto aiuto	
		<input type="checkbox"/>	interventi di formazione	
		<input type="checkbox"/>	altro (precisare)	
<b>G</b>	<b><u>ADOZIONE IN CASI PARTICOLARI</u></b>			
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)		<b>Persone singole adottanti</b>	
			<b>anno 2014</b>	<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/>	da 1 a 20%	<input type="checkbox"/> da 1 a 20%
		<input type="checkbox"/>	da 21 a 40%	<input type="checkbox"/> da 21 a 40%
		<input type="checkbox"/>	da 41 a 60 %	<input type="checkbox"/> da 41 a 60 %
		<input type="checkbox"/>	da 61 a 80 %	<input type="checkbox"/> da 61 a 80 %
		<input type="checkbox"/>	da 80 a 100 %	<input type="checkbox"/> 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 ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/> <b>NO</b>
47	In caso positivo, quale disposizione viene applicata ?	<input type="checkbox"/>	art. 44 lett. b	
		<input type="checkbox"/>	art. 44 lett d	
		<input type="checkbox"/>	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 ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/> <b>NO</b>
49	In caso positivo, quale disposizione viene applicata ?	<input type="checkbox"/>	art. 44 lett. b	
		<input type="checkbox"/>	art. 44 lett d	
		<input type="checkbox"/>	altro (precisare)	
<b>H</b>	<b><u>ADOZIONI INTERNAZIONALI</u></b>			
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) ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/> <b>NO</b>
51	In caso di risposta positiva, specificare quali indicazioni sono date ?	<input type="checkbox"/>	Età	
		<input type="checkbox"/>	caratteristiche di salute	
		<input type="checkbox"/>	numero di minori	
		<input type="checkbox"/>	uno o più fratelli o comunque minori	
		<input type="checkbox"/>	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?	<input type="checkbox"/>	La richiesta è respinta e deve essere presentata una nuova domanda
		<input type="checkbox"/>	Viene disposto un approfondimento a cura del G.O.
		<input type="checkbox"/>	Viene disposto un approfondimento a cura dei servizi territoriali
		<input type="checkbox"/>	La domanda viene accolta senza effettuare altri accertamenti
		<input type="checkbox"/>	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) ?	<b>anno 2014</b>	<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/> da 1 a 5	<input type="checkbox"/> da 1 a 5
		<input type="checkbox"/> da 6 a 10	<input type="checkbox"/> da 6 a 10
		<input type="checkbox"/> da 11 a 20	<input type="checkbox"/> da 11 a 20
		<input type="checkbox"/> oltre 20	<input type="checkbox"/> oltre 20
		indicare il numero	
54	Quali circostanze sopravvenute codesto T.M. ritiene ostative al mantenimento in vigore del decreto di adottabilità?	<input type="checkbox"/>	Separazione della coppia
		<input type="checkbox"/>	Nascita di figlio biologico
		<input type="checkbox"/>	Sopravvenuta adozione nazionale
		<input type="checkbox"/>	Altro (precisare)
55	Si indichino le ragioni dell'orientamento di cui sopra.	<input type="checkbox"/>	TESTO LIBERO
<b>I</b>	<b>ASCOLTO DEL MINORE</b>		
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 ?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>
		<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
57	Se sì, descriva in qual modo.	<input type="checkbox"/>	attraverso una diversa informazione/preparazione del minore
		<input type="checkbox"/>	attraverso l'audio video registrazione dell'informazione al minore
		<input type="checkbox"/>	attraverso l'utilizzo di esperti o altri ausiliari
		<input type="checkbox"/>	attraverso l'informativa ai genitori / difensori, curatore, P.M.
		<input type="checkbox"/>	altro (precisare)
<b>L</b>	<b>INFORMAZIONI SUI GENITORI BIOLOGICI</b>		
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).	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>
		<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
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)	<b>anno 2014</b>	<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/> da 1 a 20%	<input type="checkbox"/> da 1 a 20%
		<input type="checkbox"/> da 21 a 40%	<input type="checkbox"/> da 21 a 40%
		<input type="checkbox"/> da 41 a 60 %	<input type="checkbox"/> da 41 a 60 %
		<input type="checkbox"/> da 61 a 80 %	<input type="checkbox"/> da 61 a 80 %
		<input type="checkbox"/> da 80 a 100 %	<input type="checkbox"/> 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
	<input type="checkbox"/>	da 1 a 20%	<input type="checkbox"/> da 1 a 20%
	<input type="checkbox"/>	da 21 a 40%	<input type="checkbox"/> da 21 a 40%
	<input type="checkbox"/>	da 41 a 60 %	<input type="checkbox"/> da 41 a 60 %
	<input type="checkbox"/>	da 61 a 80 %	<input type="checkbox"/> da 61 a 80 %
	<input type="checkbox"/>	da 80 a 100 %	<input type="checkbox"/> 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
	<input type="checkbox"/>	da 1 a 20%	<input type="checkbox"/> da 1 a 20%
	<input type="checkbox"/>	da 21 a 40%	<input type="checkbox"/> da 21 a 40%
	<input type="checkbox"/>	da 41 a 60 %	<input type="checkbox"/> da 41 a 60 %
	<input type="checkbox"/>	da 61 a 80 %	<input type="checkbox"/> da 61 a 80 %
	<input type="checkbox"/>	da 80 a 100 %	<input type="checkbox"/> da 80 a 100 %
<b>60</b>	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.	<input type="checkbox"/>	TESTO LIBERO
<b>61</b>	Se il TM, definita l'istruttoria, autorizza l'accesso alle notizie richieste, come avviene in concreto tale accesso?	<input type="checkbox"/>	Vengono fornite le generalità complete dei genitori biologici
		<input type="checkbox"/>	Viene consentita la visione libera del fascicolo relativo alla persona richiedente
		<input type="checkbox"/>	Il fascicolo viene visionato dal richiedente insieme ad un G.O.
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare)
<b>62</b> Indichi, possibilmente, la percentuale di richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici presentate da persone non riconosciute alla nascita.		anno 2014	anno 2015
	<input type="checkbox"/>	da 1 a 20%	<input type="checkbox"/> da 1 a 20%
	<input type="checkbox"/>	da 21 a 40%	<input type="checkbox"/> da 21 a 40%
	<input type="checkbox"/>	da 41 a 60 %	<input type="checkbox"/> da 41 a 60 %
	<input type="checkbox"/>	da 61 a 80 %	<input type="checkbox"/> da 61 a 80 %
	<input type="checkbox"/>	da 80 a 100 %	<input type="checkbox"/> da 80 a 100 %
<b>63</b>	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	
<b>64</b>	Nel periodo considerato (2014-2015) vi sono state richieste di accesso alle informazioni sui genitori biologici in relazione ad adozioni internazionali?	<input type="checkbox"/> <b>SI</b>	<input type="checkbox"/> <b>NO</b>
<b>65</b> Se SI, indicarne possibilmente il numero o la percentuale:		anno 2014	anno 2015
	<input type="checkbox"/>	da 1 a 5	<input type="checkbox"/> da 1 a 5
	<input type="checkbox"/>	da 6 a 10	<input type="checkbox"/> da 6 a 10
	<input type="checkbox"/>	da 11 a 20	<input type="checkbox"/> da 11 a 20
	<input type="checkbox"/>	oltre 20	<input type="checkbox"/> oltre 20
		indicare il numero	indicare il numero
<b>66</b>	Se SI, illustrare l'orientamento del tribunale al riguardo di tali domande	<input type="checkbox"/>	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?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
68	Se SI, illustri l'orientamento di codesto TM al riguardo di tali domande	<input type="checkbox"/>	TESTO LIBERO		
<b>M</b>	<b><u>COLLABORAZIONE INTERISTITUZIONALE</u></b>				
69	Esistono protocolli d'intesa fra i vari soggetti istituzionali operanti nel distretto, competenti in materia di adozione e affidamento?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
70	Se SI, con quali di questi soggetti?	<input type="checkbox"/>	con la Regione/Provincia Autonoma		
		<input type="checkbox"/>	con i servizi socio-sanitari territoriali		
		<input type="checkbox"/>	con gli Enti Autorizzati		
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare)		
71	Se SI, indicare gli argomenti specifici sui quali tali protocolli intervengono.	<input type="checkbox"/>	TESTO LIBERO		
72	Se SI, possibilmente fornire osservazioni sulla concreta attuazione e utilità dei protocolli.	<input type="checkbox"/>	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.	<input type="checkbox"/>	TESTO LIBERO		
74	Al riguardo delle adozioni internazionali, ritiene che dovrebbe essere istituita o rafforzata la collaborazione con gli enti autorizzati?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
75	Se SI, in quali ambiti (ad esempio a proposito dell'abbinamento, in caso di interruzione dell'adozione internazionale, eccetera) e come?	<input type="checkbox"/>	abbinamento		
		<input type="checkbox"/>	nei casi di interruzione		
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare)		
<b>N</b>	<b><u>BANCA DATI ADOZIONI</u></b>				
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?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
77	Come potrebbe essere migliorato il funzionamento e l'utilità della banca dati adozioni?		TESTO LIBERO		
<b>O</b>	<b><u>NORME PROCESSUALI</u></b>				
78	Permangono difficoltà operative e/o organizzative rispetto all'applicazione delle norme processuali introdotte dalla legge 149/01?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
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		
<b>P</b>	<b><u>CONSIDERAZIONI GENERALI</u></b>				
81	Ritiene che sarebbe opportuno introdurre modifiche alla legge 184/83?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
82	Descrivere tali modifiche e le finalità perseguite.		TESTO LIBERO		
<b>Si ringrazia il Presidente ed i suoi collaboratori per la cortese disponibilità</b>					

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 ?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO	
2	Se NO, o non completamente, indicare il motivo.	<input type="checkbox"/>	Testo libero			
3	La Procura conosce quanti istituti e comunità per minori esistono nel distretto?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO	
4	Se la Procura non dispone di tale informazione, indicarne il motivo:	<input type="checkbox"/>	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?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO	
6	Se SI, quante sono secondo l'ultimo elenco (indicare la data: .....)	<input type="checkbox"/>	comunità di tipo familiare n.....			
		<input type="checkbox"/>	comunità idonee ad accogliere anche un genitore n.....			
		<input type="checkbox"/>	comunità terapeutiche per minori n.....			
		<input type="checkbox"/>	altro (specificare) n.....			
7	Se la regione/provincia autonoma non fornisce tali elenchi, come svolge la Procura la vigilanza sulle strutture esistenti nel distretto?	<input type="checkbox"/>	Testo libero			
8	Esistono modelli standardizzati per la redazione delle relazioni semestrali?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	NO	
9	Chi ha predisposto tali modelli?	<input type="checkbox"/>	La Procura			
		<input type="checkbox"/>	La Regione o Provincia autonoma			
		<input type="checkbox"/>	La Procura in collaborazione con la Regione o Provincia autonoma			
		<input type="checkbox"/>	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?	<input type="checkbox"/>	SI	<input type="checkbox"/>	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.	<input type="checkbox"/>	informazioni omesse		<input type="checkbox"/>	informazioni che dovrebbero essere presenti

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

		<input type="checkbox"/>	partecipazione ad attività scolastiche e formative	<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	partecipazione ad attività extra-scolastiche	<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	rapporti con il gruppo dei pari	<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	rapporti con le figure adulte	<input type="checkbox"/>	
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare).....	<input type="checkbox"/>	
<b>12</b>	Se non sono stati predisposti modelli standardizzati delle relazioni semestrali, sono state date comunque indicazioni alle strutture residenziali in merito alla stesura delle relazioni?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
<b>13</b>	Se si, chi ha predisposto tali modelli ?	<input type="checkbox"/>	La Procura		
		<input type="checkbox"/>	La Regione o Provincia autonoma		
		<input type="checkbox"/>	La Procura in collaborazione con la Regione o Provincia autonoma		
		<input type="checkbox"/>	Ogni ASL per le strutture esistenti nel territorio di riferimento		
<b>14</b>	Se NO indicare il motivo.	<input type="checkbox"/>	Testo libero		
<b>15</b>	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:	<input type="checkbox"/>	Il Procuratore o i sostituti		
		<input type="checkbox"/>	La P.G. in sede		
		<input type="checkbox"/>	La P.G. esterna		
		<input type="checkbox"/>	Altro (specificare) .....		
<b>16</b>	Esiste una programmazione delle ispezioni?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
<b>17</b>	Se SI, sulla base di quali criteri viene predisposta questa programmazione?	<input type="checkbox"/>	MENU		
<b>18</b>	Quante ispezioni vengono realizzate ogni anno?	<input type="checkbox"/>	<b>anno 2014</b>	<input type="checkbox"/>	<b>anno 2015</b>
		<input type="checkbox"/>	da 1 a 5	<input type="checkbox"/>	da 1 a 5
		<input type="checkbox"/>	da 6 a 10	<input type="checkbox"/>	da 6 a 10
		<input type="checkbox"/>	da 11 a 20	<input type="checkbox"/>	da 11 a 20
		<input type="checkbox"/>	oltre 20	<input type="checkbox"/>	oltre 20
		<input type="checkbox"/>	indicare il numero	<input type="checkbox"/>	indicare il numero
<b>19</b>	Vi sono difficoltà o ostacoli da segnalare a proposito delle realizzazioni delle ispezioni?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
<b>20</b>	Se SI, descrivere tali difficoltà e indicarne le possibili soluzioni anche tra quelle del menu.	<input type="checkbox"/>	Testo libero		

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

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

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?	<input type="checkbox"/>	<b>SI</b>	<input type="checkbox"/>	<b>NO</b>
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?	<b>anno 2014</b>		<b>anno 2015</b>	
		<input type="checkbox"/>	da 1 a 20%	<input type="checkbox"/>	da 1 a 20%
		<input type="checkbox"/>	da 21 a 40%	<input type="checkbox"/>	da 21 a 40%
		<input type="checkbox"/>	da 41 a 60 %	<input type="checkbox"/>	da 41 a 60 %
		<input type="checkbox"/>	da 61 a 80 %	<input type="checkbox"/>	da 61 a 80 %
		<input type="checkbox"/>	da 80 a 100 %	<input type="checkbox"/>	da 80 a 100 %
<b>Si ringrazia il Procuratore ed i suoi collaboratori per la cortese disponibilità</b>					