NUOVA SERIE
48

ACCOGLIERE BAMBINI, BIOGRAFIE, STORIE E FAMIGLIE

Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia
Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001

a cura di Valerio Belotti

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Politiche della Famiglia

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Istituto degli Innocenti di Firenze

QUESTIONI e DOCUMENTI

QUADERNI DEL CENTRO NAZIONALE DI DOCUMENTAZIONE E ANALISI PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

QUESTIONI e DOCUMENTI

Quaderni
del Centro nazionale
di documentazione
e analisi per l'infanzia
e l'adolescenza

ACCOGLIERE BAMBINI, BIOGRAFIE, STORIE E FAMIGLIE

Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia

Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001

a cura di Valerio Belotti

Firenze
Istituto degli Innocenti

Presidenza del consiglio dei ministri
Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali
Direzione generale per l'inclusione, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese (CSR)

Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

Comitato tecnico-scientifico del Centro nazionale
Francesco Paolo Occhiogrosso (presidente), Valerio Belotti (coordinatore scientifico), Roberto G. Marino, Salvatore Me, Maria Teresa Tagliaventi, Raffaele Tangorra, Roberto Tasciotti

Questioni e Documenti 48

ACCOGLIERE BAMBINI, BIOGRAFIE, STORIE E FAMIGLIE

Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia
Lavori preparatori alla relazione sullo stato di attuazione della legge 149/2001

a cura di Valerio Belotti

Redazione
Coordinamento dei lavori
Valerio Belotti, Adriana Ciampa

Hanno fatto parte del gruppo ristretto per la predisposizione dei materiali preparatori della Relazione
Valerio Belotti, Donata Bianchi, Antonella Caprioglio, Adriana Ciampa, Clara Cicognani, Maria Grazia Donno, Salvatore Me, Elvira Parasileno, Serenella Pesarin, Paolina Pistacchi, Maddalena Poerio

Scrittura dei testi e revisione redazionale
Valeria Andolfi, Valerio Belotti, Donata Bianchi, Lorenzo Campioni, Antonella Caprioglio, Rosalia Di Chiara, Margherita Govi, Roberto Maurizio, Salvatore Me, Paola Milani, Luca Monticchio, Enrico Moretti, Serenella Pesarin, Raffaella Pregliasco, Roberto Ricciotti, Roberta Ruggiero, Marco Zelano

Svolgimento delle interviste e lavoro sul campo
Gerhard Bantel, Loren Bosio, Elena Buccoliero, Luisa Capponcini, Michaela Diano, Gabriele Gentilizi, Genny Giannubilo, Roberta Guido, Laura Manca, Chiara Meiattini, Marta Moretti, Giulia Francesca Oliva, Norma Perotto, Sebastiano Pomona, Gabriella Sacchetti, Ornella Scognamiglio, Elisa Vagnoli, Chiara Zanella

Coordinamento editoriale
Aldo Fortunati

Ricerca e raccolta documentazione giuridica e bibliografica
Annamaria Maccelli, Rita Massacesi, Ilaria Miele, Tessa Onida

Coordinamento tecnico attività di ricerca, documentazione e supporto organizzativo
Sabrina Breschi, Paolina Pistacchi, Alessandro Salvi, Antonella Schena

Segreteria tecnica e supporto attività sul campo
Maria Bortolotto, Aurora Siliberto

Progetto grafico
Cristina Caccavale

Impaginazione
Francesco Beringi

Realizzazione editoriale
Anna Buia, Caterina Leoni, Paola Senesi

In copertina
Un fotogramma dal film *Lemony Snicket - Una serie di sfortunati eventi* di Brad Silberling (Archivio CAMeRA)

Istituto degli Innocenti - Piazza SS. Annunziata 12 - 50122 Firenze
tel. +39 055 2037343 - fax +39 055 2037344 - cnda@minori.it - www.minori.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Firenze il 15 maggio 2000 (n. 4965)
La presente pubblicazione è stata realizzata dall'Istituto degli Innocenti di Firenze nel quadro delle attività del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Tutta la documentazione prodotta dal Centro nazionale è disponibile sul sito web **www.minori.it**.
La riproduzione è libera, con qualsiasi mezzo effettuata compresa la fotocopia, salvo citare la fonte e l'autore.

SOMMARIO

v **ACCOGLIERE BAMBINI, BIOGRAFIE, STORIE E FAMIGLIE**
INTRODUZIONE
Valerio Belotti

Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie
Le politiche di cura, protezione e tutela in Italia

CONTRIBUTI

3 - Bambini e ragazzi "fuori famiglia":
dimensione e caratteristiche del fenomeno
Enrico Moretti, Roberto Ricciotti, Marco Zelano, Valeria Andolfi

41 - Le attività dell'Autorità giudiziaria per la garanzia dei diritti
Serenella Pesarin

61 - Le norme regionali sull'accoglienza dei bambini fuori famiglia.
Aspetti comuni e differenziazioni
Raffaella Pregliasco, Roberta Ruggiero

107 - Le politiche e le esperienze regionali
Roberto Maurizio

205 - I sistemi regionali e gli interventi formativi
Paola Milani

237 - Le attività di vigilanza tra rispetto delle esigenze ispettive
e nuove esigenze di accompagnamento
Lorenzo Campioni

251 - Minori migranti:
dall'accoglienza alla responsabilità educativa
Luca Monticchio

271 - Il punto di vista delle organizzazioni nazionali
del terzo settore
Roberto Maurizio

Sommario

283 - Le buone pratiche dell'accoglienza
Roberto Maurizio

Appendice

346 - Legge 4 maggio 1983, n. 184, come modificata dalla legge 28 marzo 2001, n. 149
377 - Rassegna delle leggi e degli atti amministrativi regionali sui minori fuori famiglia e in materia di adozione
409 - Elenco delle persone intervistate

ACCOGLIERE BAMBINI, BIOGRAFIE, STORIE E FAMIGLIE

Introduzione

a. Le eredità culturali di una stagione e un lascito evocato come "ancoraggio"

Spesso esistono "stagioni" del welfare che appaiono segnate da un impegno verso particolari tematiche, che via via hanno occupato un ruolo sempre più evidente nelle diverse sfere pubbliche su cui si fonda la comunicazione tra i soggetti e tra gli attori, siano essi amministratori locali e nazionali, professionisti dei servizi pubblici o del privato sociale, professionisti dei media, ma anche cittadini singoli e organizzati. Vi sono stati, ad esempio, periodi di forte attenzione e impegno verso l'inclusione sociale dei disabili, altri di impegno per la promozione di interventi di cura e di attivazione dei soggetti in stato di dipendenza da sostanze. Stagioni in cui si sono generate disponibilità di risorse, esperienze e interventi normativi e legislativi fuori dal comune, capaci di sostenere livelli inconsueti di innovazione nelle pratiche di welfare e di porre all'evidenza pubblica l'importanza di specifici lavori di cura e la soggettività delle persone in cura. Fasi che, dopo aver raggiunto particolari apici di intensità e una certa sedimentazione nella cultura e nelle pratiche dei servizi, mostrano momenti in cui la loro capacità di monopolizzare il dibattito sul welfare scema a favore di altre tematiche o sconta la debolezza di una riduzione generalizzata dell'importanza delle politiche sociali nelle sfere pubbliche nazionali.

È indubbio che a partire dalla seconda metà degli anni Novanta si sia innescata nel nostro Paese una forte attenzione verso la "scoperta" di un nuovo soggetto sociale, quali sono i bambini e i ragazzi, nonché verso le età del corso di vita dell'infanzia e dell'adolescenza. Si è, via via, reso evidente e legittimo considerare i bambini in quanto cittadini, soggetti che, pur all'interno di reti relazionali profonde come quelle familiari, non possono per questo diventare invisibili all'interno del welfare. I motivi di questa emersione sono diversi e non certo improvvisi. Nel contesto della presente riflessione vale la pena ricordare tra questi motivi l'importanza assunta dal decennale processo di discussione e di approvazione della Convenzione internazionale sui diritti dei bambini del 1989 (CRC) e dal successivo processo di implementazione nei Paesi che l'hanno ratificata. Essa, come noto, ha avuto il merito di sancire in modo definitivo l'universalità dei bambini come soggetti e soprattutto come soggetti di diritto in forma non residuale rispetto agli adulti e ai genitori. Ma, come si ebbe a dire a suo tempo per frenare le aspettative e gli entusiasmi, le norme non sono delle "pozioni magiche", non risolvono da sole i problemi dei bambini e delle loro famiglie. Costituiscono però una cornice importante che legittima e giustifica che i bambini siano a pieno titolo e allo stesso tempo "soggetti" e "oggetti" delle politiche di welfare. Una cornice sostenuta allo stesso tempo anche dall'affermazione, all'interno delle scienze sociali, di un

processo di critica e di distacco dai filoni tradizionali di riflessione e di ricerca riguardanti soprattutto i bambini piccoli, i destinatari dei servizi socioeducativi per la prima infanzia. In queste discipline, seppur in tempi dissimili, è emerso sempre più un bambino diverso da quello proposto fino a poco tempo prima dai tradizionali approcci psicologici, pedagogici e sociologici. Un bambino sociale, inserito in contesti di vita quotidiana, capace di esprimere alcune dimensioni di relazione con gli altri già dai primi giorni di vita e in grado di sviluppare via via interazioni sempre più complesse insieme sia agli adulti sia ai pari.

Sono certamente questi ultimi gli assunti principali che stanno alla base dell'apertura della nuova stagione delle politiche per l'infanzia. Una stagione che ha visto in modo inusuale il coniugarsi di spinte innovative nell'ambito culturale e scientifico, in quello normativo e legislativo, in quello della regolazione e delle pratiche dei servizi rivolti all'infanzia. Diversi sono stati i bilanci di questa stagione e anche questo lavoro vi contribuisce. In questa particolare stagione il varo della legge 285 del dicembre del 1997 ha vuto il merito di innescare un processo di cambiamento di lunga durata, lasciando sulla soglia dei primi anni del nuovo secolo molti elementi in eredità, raccolti e non. Molti sono stati nominalmente raccolti e rilanciati dalla legge quadro 328 del 2000; altri sono stati rilanciati dalla legge 149 del 2001 come, in particolare, si avrà modo qui di leggere; altri ancora raccolti, seppur in modo eterogeneo e differenziato, da una nutrita e qualificata produzione normativa e legislativa svolta a livello regionale.

Vale la pena sottolineare alcuni degli aspetti culturali lasciati in eredità e raccolti in una stagione – sicuramente meno intensa – di un welfare segnato da altre o da poche priorità, perché molti di essi saranno ripresi nei contributi successivi dedicati al monitoraggio della legge 149/2001.

Il primo è sicuramente da rintracciare nel *riconoscimento della soggettività dei bambini*, nella loro capacità di influenzare e contribuire a cambiare il mondo a loro circostante, indipendentemente dall'età, e nella necessità di ascoltarli, osservarli, tenerli in considerazione come cittadini e non solo come figli o futuri cittadini. Un aspetto che richiama, come si indicava, il porre come legittimo, all'interno delle politiche di sviluppo del welfare, il tema della promozione delle opportunità di vita dei bambini e delle nuove generazioni e non solo quello della loro protezione e della loro tutela.

Un secondo aspetto riguarda la forte *sottolineatura dei caratteri sociali e relazionali del bambino*, della necessità di sostenere le loro relazioni significative, segnatamente quelle familiari, ma anche quelle sociali e tra i pari, dell'accompagnare le responsabilità genitoriali, del favorire le azioni di contrasto all'allontanamento dei bambini dalla propria famiglia per ragioni di deprivazione materiale e culturale e del

sostegno alla famiglia di origine con azioni rivolte, nel caso, a favorire il ricongiungimento familiare.

Un terzo e ultimo aspetto riguarda il *sistema dei servizi e il suo riorientamento verso gli obiettivi del benessere sociale*. In particolare, le esigenze di coordinamento e integrazione delle politiche e dei servizi ai diversi livelli di produzione del welfare – nazionale, regionale e locale – con particolare attenzione al tema della sussidiarietà. Si tratta dell'eredità più attesa, forse perché la più disattesa dopo decenni di immobilismo, di frammentazione e di disorganicità delle politiche nazionali e locali nel settore. Ma forse anche perché più legata al tema delle risorse economiche e professionali dedicate, suscettibili anche oggi di forti fluttuazioni, vista la loro sensibilità ai cambiamenti politici ed economici che intervengono nel tempo e nello spazio.

L'aspetto generale più convincente che emerge dall'attività di monitoraggio della legge 149/2001 in questi otto anni di attuazione e che qui viene introdotta, ha strettamente a che fare con parte di questo tacito lascito della stagione di un "welfare bambino" o, meglio, di un welfare che per la prima volta nel nostro Paese ha avuto un'impronta votata alla costruzione di pari opportunità tra le generazioni.

Si tratta di un tratto ricorrente, vuoi che si analizzino i dati statistici sul processo di contrasto alla istituzionalizzazione dei bambini, vuoi che si passino in rassegna le norme regionali, vuoi che si prendano in considerazione le rappresentazioni degli operatori coinvolti a diverso titolo in questo processo, vuoi infine che si analizzino le esperienze più significative realizzate a livello locale. Dirigenti e funzionari regionali, rappresentanti dell'autorità giudiziaria, garanti regionali, dirigenti e operatori degli enti locali e del privato sociale pongono gli assunti e gli obiettivi propri della legge 149, nonché la sua realizzazione, all'interno di un processo più ampio di riforma del welfare per i bambini, sollecitato e avviato dodici anni fa.

A volte, occorre riconoscerlo, questo richiamo sembra avere più intenti evocativi che fattuali; sembra nascere da un'esperienza di abbandono più che da un'eredità che ha favorito l'attivazione di nuovi processi. Ma a ben vedere queste distinzioni non mettono in discussione la continuità, seppur a livelli diversi di intensità, di una stagione di politiche propizia all'infanzia e anzi sembrano precostituire le condizioni necessarie, anche se non sufficienti, di un ritorno naturalmente diverso, sperato, ma ancora ben lontano dal rendersi visibile all'orizzonte degli intervistati e degli esperti coinvolti in questo lavoro.

La sensazione che emerge dall'analisi dei diversi materiali raccolti sul processo di attuazione della legge è che questa sia stata utilizzata in questi anni dagli operatori del settore, ovviamente al di là degli intenti del legislatore, come una sorta di ancoraggio con cui continuare a occuparsi in modo anche innovativo di politiche per i bambini, dei loro

diritti, delle loro famiglie in difficoltà. Una sorta di "cornice" in cui inserire le finalità di nuovi servizi e interventi, a cui far riferimento per consolidare processi di identità professionale e culturale, vocazioni di cura e di attenzione per le nuove generazioni, nel momento in cui altri riferimenti son venuti meno e che, al pari di questa legge, costituivano un primo sistema organico di norme a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. O che non hanno mai preso corpo dopo la riforma del titolo V della Costituzione, come i Livelli essenziali delle prestazioni in campo sociale, ma direi con maggiore convinzione dopo il venire meno della spinta propulsiva della stagione favorevole all'infanzia.

b. Il disegno del monitoraggio

Obiettivi principali del lavoro che qui si introduce sono la ricognizione e la comprensione delle pratiche di accoglienza che nell'ultimo decennio si sono realizzate, a livello locale e nazionale, in favore di bambini e ragazzi appartenenti a famiglie in difficoltà. Ciò, significativamente in relazione ai processi di attuazione della legge 149 in Italia e nelle diverse aree regionali.

Al di là dei contenuti da noi incontrati nel vasto lavoro di monitoraggio della legge, una parte dell'eredità a cui si accennava è stata raccolta anche nel metodo di progettazione e di costruzione della ricognizione che qui si presenta e di cui occorre dar conto. Essa nasce da un'intensa attività di confronto e di stretta collaborazione tra i rappresentati dei due ministeri maggiormente coinvolti, i referenti delle Regioni e gli esperti, i quali per due anni hanno accompagnato e valutato i lavori di monitoraggio. È stato un lavoro lungo, che ha portato a una progressiva ridefinizione degli obiettivi e dei metodi utilizzati, che ha permesso, a volte non in modo indolore, una condivisione di linguaggi e saperi che spontaneamente non si producono mai. Che ha generato infine la discussione e una riflessione condivisa dei contributi proposti in questa pubblicazione.

La progettazione della presente ricognizione è stata segnata, anche se non in modo esclusivo, da una netta e forte attenzione alle intenzionalità regionali e alle pratiche locali, proprio in osservanza della titolarità degli interventi di protezione e cura dei bambini. Per raggiungere questo obiettivo si sono messe a disposizione, da parte ministeriale, risorse che hanno permesso la costruzione di un vasto e originale lavoro di individuazione, raccolta e interpretazione di documenti, interviste e dati di pertinenza della legge.

Sono sei le principali azioni di indagine e di ricerca che sono state messe in campo, ciascuna caratterizzata da complessità e livelli di approfondimento diversi.

La prima ha cercato di sopperire alla mancanza di un sistema informativo adeguato sugli allontanamenti dei bambini dalla propria fa-

miglia, un aspetto dell'eredità di cui si parlava, per ora niente affatto raccolto in questi anni. In stretta collaborazione con i referenti delle diverse Regioni si sono individuati dati e informazioni sui "fuori famiglia" e sui sistemi di raccolta adottati in ogni Regione, cosa che, da una parte ha permesso di stimare alcune caratteristiche importanti di questo fenomeno, dall'altra ha posto le basi per costruire un progetto di fattibilità di un possibile sistema informativo, le cui esigenze di attivazione sono evidenti a tutti gli attori coinvolti nel processo. È stato un lavoro prima attento alla condivisione tra le diverse esperienze regionali di un insieme minimo di informazioni raccoglibili sia sui collocamenti che sugli affidamenti familiari e poi di un lavoro lungo e paziente di raccolta delle informazioni così definite. I risultati ottenuti con questo metodo, come si potrà leggere nel primo contributo, non sono esenti da criticità e da carenze attribuibili alle evidenti diversità esistenti tra i diversi sistemi regionali di raccolta dei dati.

La seconda pista di ricerca, curata in modo particolare dai rappresentanti del Ministero della giustizia, oltre a raccogliere, presentare e discutere i pochi dati che in questi anni hanno caratterizzato l'evolversi delle adozioni nazionali e internazionali, si è concretizzata in un'originale ricognizione presso i tribunali per i minorenni e le procure della Repubblica presso gli stessi tribunali, rivolta a raccogliere pareri e valutazioni sull'applicazione della legge. Un lavoro anche questo che ha permesso di individuare nuovi e vecchi interrogativi sulla funzionalità e l'adeguatezza di alcuni dei vincoli posti dalla legge.

La terza pista si è concretizzata in un'originale ricognizione delle leggi e degli atti amministrativi regionali in vigore al dicembre 2008 che toccano gli ambiti di pertinenza della 149. In assenza di un adeguato sistema informativo legislativo che renda conto in modo corrente della produzione regionale in tale ambito (anche questo un lascito raccolto solo in parte in questo caso dal Centro nazionale), si sono individuate e successivamente controllate nella pertinenza con i referenti delle Regioni ben 309 leggi e delibere. Un lavoro certosino, a volte interminabile per la complessità e la varietà dei riferimenti, che ha permesso però di realizzare un primo quadro esaustivo delle diverse intenzionalità regionali nel dar corpo, direttamente e indirettamente, ai principi della legge 149/2001.

La quarta pista di ricerca è stata la più complessa dal punto di vista dell'impegno e delle risorse messe in campo. Obiettivo era la raccolta delle rappresentazioni degli attori che maggiormente a livello locale si sono dedicati in questi anni all'attuazione della legge, in particolare dirigenti e funzionari regionali, garanti regionali per l'infanzia (dove costituiti e nominati), operatori dei servizi locali sia pubblici che del privato sociale. Uno sforzo che ha prodotto 198 interviste a operatori e responsabili di politiche, servizi e interventi nel campo della prote-

zione e della tutela dei bambini. È la prima volta che si realizza nel nostro Paese uno sforzo così ampio, ma mirato, di ricognizione sull'attuazione di una legge nazionale rivolta ai bambini. Uno sforzo che ha prodotto una mole consistente di informazioni e valutazioni che sono state approfondite secondo quattro focus decisi in fase di progettazione: sotto il profilo della varietà e della pertinenza generale delle politiche regionali svolte sul lato del contrasto all'istituzionalizzazione dei bambini; secondo il profilo della relativa offerta formativa regionale; nell'ottica di valutare cambiamenti e nuovi orientamenti nelle relative attività istituzionali di vigilanza; nella rilevazione degli specifici interventi rivolti ai bambini stranieri.

La quinta azione di ricerca si è concentrata sull'analisi delle esperienze che secondo gli intervistati e nell'ottica di monitoraggio dell'impatto della legge sono da considerarsi più significative. Si sono così raccolti e analizzati materiali e documentazione di 90 esperienze locali distribuite in tutto il Paese e relative agli ambiti dell'adozione nazionale e internazionale, dell'affidamento familiare, del collocamento in comunità residenziali, degli interventi di contrasto all'allontanamento.

Infine, la sesta azione di monitoraggio si è concentrata nella raccolta di un numero ristretto, ma significativo, di interviste ai referenti dell'associazionismo nazionale di settore, utili a definire il clima in cui questi anni di protezione e di tutela dell'infanzia si sono sviluppati e caratterizzati.

I risultati, gli stimoli, le valutazioni e le rappresentazioni raccolte con queste azioni sono stati numerosi, diversificati, a volte contraddittori in seguito all'utilizzo da parte degli interlocutori di prospettive di analisi tra loro diverse. Sicuramente pieni di una ricchezza che potrebbe sostenere altre e successive riflessioni oltre a quella qui presentata.

In questa occasione, la prima a realizzare uno sforzo di ricognizione e raccolta di documentazione e informazioni così ampio, si è scelto di proporre un'analisi generalmente più orientata alla descrizione che all'interpretazione. Non che quest'ultima manchi (concentrata soprattutto negli interventi dedicati ai focus tematici), ma il lavoro risente di un primo tentativo di dar ragione di un approccio volutamente ampio, che voleva rispondere a un'esigenza più istituzionale, ma anche in parte scientifica.

Scopo di questa introduzione è di riprendere il senso degli obiettivi originari e di ripercorrerli all'interno del lavoro di analisi svolto. Di far emergere le peculiarità di un percorso di sviluppo delle politiche di protezione e tutela dei bambini che hanno caratterizzato il nostro Paese negli ultimi dieci anni e di riproporre in modo possibilmente coerente soddisfazioni, interrogativi e obiettivi, se non richieste, che rivitalizzino e attualizzano almeno in parte gli elementi di un'eredità che quasi tutti coloro che lavorano nelle politiche per i bambini di-

chiarano di non abbandonare. Almeno quelle parti del lascito che si possono ricondurre alla pertinenza e all'attuazione di una legge, la 149/2001, come detto legge tra pari, ma non certo capace da sola di sostenere il governo e il rilancio di una stagione caratterizzata da un debole "welfare bambino".

c. Una cornice nazionale debole, molte cornici regionali

A volte si conquista un'eredita o parte di essa perché si diventa orfani. E questo è sicuramente il caso della "149". Nata l'indomani sia di una legge significativa che voleva fondare il sistema integrato dei servizi, sia di una riforma costituzionale che di fatto limitava in modo sostanziale la portata di questo cambiamento fortemente atteso, la 149 è rimasta "senza porto". Ma paradossalmente una legge – al di là delle diverse posizioni critiche o di soddisfazione espresse dai diversi attori coinvolti – considerata un punto di riferimento essenziale per tutto l'arco del decennio, un ancoraggio a cui aggrapparsi in tempi di incertezza, da evocare in assenza di altri riferimenti, da "affliggere" con richieste di sostegno e di ripartenza delle politiche che solo altri strumenti, esterni alla legge stessa, potevano e possono garantire. L'esigibilità dei diritti di cittadinanza, subordinata alle disponibilità economiche dei titolari dei servizi all'infanzia, la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in campo sociale, il varo di un debole Piano nazionale d'azione per l'infanzia e la mancata elaborazione di quello successivo al 2004, hanno solo in parte a che vedere con il contenuto della 149 e con i richiami alla sua attuazione, mentre hanno molto a che vedere con la cornice e la forza, la debolezza si dovrebbe dire, in cui e con cui la sua implementazione ha potuto dipanarsi nel corso degli ultimi anni.

Così il suo mandato è rimasto meno promettente di quanto poteva essere, un "totem" da celebrare, a volte da dissacrare per mantenere comunque la preziosa ma purtroppo blanda coesione di un popolo di operatori adulti che, come hanno rivelato le interviste condotte con tutti gli attori, fonda il suo lavoro sul riconoscimento della soggettività dei bambini e soprattutto, così come la legge vuole, sul diritto di ogni bambino alla famiglia e più in generale sul diritto ad avere relazioni significative con cui costruire la propria originale biografia di bambina o bambino fatta di esperienze di vita quotidiana.

In questo quadro di profonda incertezza e di mancanza di un'unica cornice di riferimento sono proliferate le cornici a livello regionale: molte di queste sono interessanti, complesse, innovative, basate su una forte intenzionalità rivolta a tutte le fasi delle politiche di contrasto all'istituzionalizzazione dei bambini; altre sono meno sistematiche e più orientate a rispondere a specifiche problematicità. Il risultato è un panorama regionale molto differenziato e disomogeneo nella quantità degli aspetti normati, ma anche nella qualità. La certosina rico-

gnizione normativa, testimoniata nel terzo contributo di questa pubblicazione, non offre spazio a dubbi in termini di intensità e di eterogeneità delle norme prodotte in questo decennio nella direzione del sostegno delle politiche di protezione e accoglienza dei bambini.

Per certi versi questa diversificazione non può essere considerata una particolarità delle politiche di protezione dell'infanzia, visto che appare un tratto tipico del nostro Paese sia prima che dopo l'approvazione della riforma costituzionale del titolo V su diverse dimensioni del welfare. Non poteva essere qui altrimenti, ma non può essere preso come un dato scontato il cui superamento, nel rispetto delle differenze e delle specificità, può essere abbandonato. Certo, questo particolare processo di sviluppo dei diversi sistemi regionali di protezione e tutela non ha potuto usufruire nemmeno di un processo di accompagnamento a livello nazionale o se si vuole interregionale, viste le nuove competenze nella titolarità, nei termini in cui si erano caratterizzati i percorsi della legge 285/1997, ma anche della 476 del 1998 dedicata all'adozione internazionale, sostenuti a loro tempo da un'intensa collaborazione tra centro e periferia. Tale collaborazione aveva portato alla creazione nei primi anni di una specifica assistenza tecnica a tutte le Regioni sull'applicazione della 285, alla redazione e diffusione di manuali accompagnatori e di progettazione, a più tornate formative nazionali e interregionali, alla valorizzazione delle buone pratiche.

Contemporaneamente, non si è certamente trattato di un processo spontaneo, nato dal nulla, anzi la legge 328/2000, pur avendo perso la primitiva funzione regolatrice del welfare sociale, e la 149 hanno avuto il merito di mantenere un presidio, un riferimento esplicito e implicito per quanti volessero e potessero produrre norme a favore dell'accoglienza e dei diritti dei bambini a una famiglia. Un presidio non certamente esente da difetti propri e da limiti da ricondurre anche alla presente, lunghissima fase di transizione istituzionale.

Come detto, i modelli regolativi attuati dalle Regioni testimoniano un impegno diffuso, si potrebbe aggiungere ingente, vista la quantità degli atti prodotti e analizzati nel terzo intervento. Allo stato della presente analisi della documentazione raccolta non è possibile disegnare dei macropercorsi che le diverse realtà regionali hanno adottato per arrivare al panorama delle opportunità odierne. Questo rimane uno degli obiettivi aperti che deve essere raggiunto con un successivo lavoro più interpretativo e meno descrittivo di quello, pur necessario, qui presentato.

È possibile però individuare alcune tendenze significative, peraltro circoscritte, di questi modelli regolativi regionali. La prima è segnata da un impegno normativo consistente da parte di alcune amministrazioni regionali che hanno accolto la sfida della CRC di "prendere sul serio i di-

ritti dei bambini". Sono due le direzioni intraprese su questo versante. La prima riguarda l'istituzione del garante regionale dell'infanzia e la seconda è il varo di una legge organica sulle politiche di welfare dedicate ai bambini e agli adolescenti. Il primo obiettivo si è realizzato in forma più ampia del secondo, forse più impegnativo sul versante organizzativo dei servizi (si pensi alla creazione di nuovi e originali servizi locali e regionali dedicati all'adozione) e sulle ricadute che comporta sulla disponibilità di risorse, ma entrambi hanno il merito di ribadire la legittimità di un investimento sull'infanzia contemporaneamente di tipo promozionale, di protezione e di tutela. L'interpretazione, in alcune esperienze territoriali, delle funzioni di garanzia ha permesso l'avvio di un confronto originale e fruttuoso tra i diversi attori del welfare, ha permesso la reinterpretazione e la creazione di nuove regole e procedure, ha permesso di innovare il quadro dei riferimenti culturali e professionali del lavoro di cura dei bambini. Allo stesso tempo le esperienze di leggi organiche hanno permesso, almeno in un caso – da osservare nella sua evoluzione –, di definire a livello regionale una cornice di investimenti, organizzazione, competenze e interventi che disegna nuove forme di collaborazione tra servizi e che affronta in modo convincente il tema della formazione continua degli operatori, del sostegno all'esercizio delle loro responsabilità nel "governo" degli interventi sociali territoriali, nelle loro responsabilità sociali e giuridiche.

La seconda tendenza è riscontrabile nell'utilizzo di strumenti di indirizzo e di regolazione del sistema dei servizi quali linee guida, linee di indirizzo, regolamenti che, se pur assunti negli atti normativi, si collocano in una dimensione intermedia tra la normativa intesa in senso stretto e l'operatività. Queste hanno l'obiettivo di puntare sui contenuti e sulle procedure esplicitando, definendo, codificando e formalizzando linguaggi, pratiche, relazioni tra sistemi istituzionali diversi, soprattutto tra quelli sociali e giudiziari, giudicati dagli operatori locali sempre al limite della conflittualità aperta, ma anche tra quelli sociali e sociosanitari. Si tratta di esperienze quasi sempre costruite in forma partecipativa tra tutti i protagonisti del welfare, compresi i rappresentanti del privato sociale e della giustizia minorile. Documenti di orientamento che hanno anche lo scopo di rafforzare una cultura delle politiche e del lavoro sociale di cura all'infanzia. Dimensione questa che spesso corre il rischio di essere marginalizzata da altri saperi tradizionali ben più robusti e di forte impronta burocratica con cui, proprio per questa minorità, non riesce spesso a entrare in un dialogo di confronto foriero di mutamenti e di ricerca di nuovi equilibri adeguati al cambiamento sociale e culturale del vivere quotidiano.

In questo utilizzo mi sembra si possa individuare un'altra particolarità, cioè un ricorso sempre più consapevole e vincolante degli strumenti legati alla progettazione personalizzata ("progetto quadro" e

"piano educativo individualizzato") e alle forme di valutazione e monitoraggio degli interventi. Questioni queste che a livello generale non hanno fatto passi in avanti, risentendo in modo evidente dell'assenza di una cornice nazionale alle politiche di protezione e tutela.

Per questo diventa importante sottolineare un'altra tendenza emersa dai lavori, cioè la delicatezza e la problematicità dei rapporti tra l'ambito dedicato al lavoro di cura e quello dedicato alla tutela giuridica. In alcuni casi emerge ormai una richiesta di maggiore centralità dei servizi in certe procedure e una parziale degiurisdizionalizzazione di alcune attività nell'ottica di una maggiore consapevolezza del ruolo, delle prassi, della conoscenza e degli strumenti delle professioni non giuridiche, soprattutto del servizio sociale e dell'educativa professionale. Sono queste, ad esempio, le richieste segnalate in verità anche in sede di elaborazione e riflessione dell'Osservatorio nazionale infanzia, di un maggior coinvolgimento dei servizi in alcune procedure di adozione nazionale (l'accoglienza delle dichiarazione di disponibilità delle coppie) e di riduzione della tutela giuridica nella valutazione e dichiarazione di idoneità dei coniugi disponibili all'adozione internazionale.

Direzioni che si rafforzano nella richiesta di maggiore centralità dei servizi nell'assunzione di responsabilità nel lavoro di cura nelle situazioni di "beneficità", cioè in quei casi di criticità delle situazioni dei bambini e della loro famiglia in cui la legge non richiede la segnalazione obbligatoria all'autorità giudiziaria, ma non per questo l'azione di cura va evitata. Contemporaneamente emerge l'esigenza che ci sia una maggiore attenzione alle situazioni di "legalità", in cui la segnalazione alla magistratura è obbligatoria. In particolare, alle situazioni di emergenza in cui il ricorso dei servizi agli allontanamenti d'urgenza richiama, sia nei contenuti che nelle modalità, la necessità di un maggiore coinvolgimento e controllo da parte dell'autorità giudiziaria e l'apertura di una riflessione condivisa sulle procedure, in modo che queste pratiche siano attuate in modo uniforme sul territorio nazionale.

Questioni e spazi aperti che la distinzione dell'azione di protezione e di cura dei servizi dalla tutela giurisdizionale dei diritti, a seguito delle modifiche dell'ordinamento giuridico intervenute nel decennio, ha contribuito a dilatare e in cui le prassi e le esperienze di relazione faticano a consolidarsi e a crescere. Un nodo cruciale per il benessere dei bambini molte volte costretti in uno stato di perenne attesa che richiama l'urgenza e la necessità dell'avvio e del consolidamento di un confronto diffuso, costruttivo, ma anche serrato tra i diversi attori su questi temi. Si vedano per questo anche le riflessioni contenute nel sesto contributo dedicato alle condizioni dello sviluppo dei sistemi di vigilanza, da considerare come "occasione di crescita per tutto il sistema dei servizi" nel rispetto delle specifiche competenze sostenute da adeguati sistemi informativi e altrettanto adeguate azioni di monitoraggio dei servizi.

d. Un aumento del numero degli allontanamenti su cui riflettere

Questi cambiamenti intervenuti sia a livelli normativi che di strutturazione dei servizi, nonché quelli culturali richiamati in apertura appaiono in diretta relazione con i mutamenti intervenuti nelle dimensioni quantitative degli allontanamenti dei bambini dalla propria famiglia. Ma, quasi paradossalmente per un osservatore esterno, in termini inversi rispetto a quanto ci si poteva aspettare da un'interpretazione univoca della 149. Infatti, come si avrà modo di vedere nell'intervento di apertura della pubblicazione, in questo decennio i bambini lontani dai loro genitori e inseriti in affido o collocati in comunità residenziali sono cresciuti in modo rilevante, passando dai circa 25 mila bambini e ragazzi di fine anni Novanta ai circa 32 mila di fine 2007. Un incremento degli accolti di circa il 28%.

A prima vista una forte battuta di arresto per una legge che poneva tra i suoi obiettivi dichiarati il contrasto alle forme di allontanamento dei bambini dai propri genitori, la forte riduzione del numero di bambini in comunità e l'inserimento in una nuova e definitiva famiglia per i bambini abbandonati. In verità, l'aumento in questi anni dei ricorsi alle pratiche di allontanamento da parte dei servizi non è risolvibile in un lapidario giudizio sull'inefficacia delle politiche di protezione e di sostegno alle responsabilità e relazioni familiari o, ancor più, sul ricorso (sulla richiesta all'autorità giudiziaria), oggi superficiale e immotivato, all'allontanamento da parte dei servizi sociali. Non si potranno mai comprendere in modo compiuto gli elementi che hanno permesso questo sensibile aumento nel tempo recente, dopo anni in cui il numero degli allontanamenti sgretolava in modo vertiginoso l'apice dei 250 mila bambini ospitati in strutture residenziali (in verità anche educative e non solo socioassistenziali), registrati nel 1962.

Il fenomeno richiama aspetti di diversa natura, che meriterebbero altre e successive azioni di approfondimento. Il primo di questi aspetti è sicuramente da ricercare sul *piano culturale*, cioè nei cambiamenti che hanno interessato in modo profondo, a partire dal 1996/97, le idee, le convinzioni e le culture che gli adulti hanno circa i bambini, l'infanzia e i loro diritti. Come si sosteneva in sede di apertura, è indubbio che si sia assistito in questo ultimo decennio a un innalzamento dei livelli di attenzione per l'infanzia, sia nel senso comune che nelle sfere pubbliche più specializzate. Un'attenzione che, come sottolineano diversi osservatori, ha portato a considerare e valorizzare la qualità delle relazioni e dei legami familiari in cui i bambini sono quotidianamente immersi. Rendendo quindi evidente, sul piano delle idee, uno spazio di riflessione e di azione all'interno del welfare segnato da una forte ambivalenza tesa, da una parte, a sostenere i legami familiari caratterizzati da forte instabilità e, dall'altra a crearne temporaneamente di nuovi, non sostitutivi dei primi, che possano accompagnare sia il bambino che i suoi familiari fuori dalle situazioni di difficoltà che han-

no reso necessario l'allontanamento. Non tanto una cultura dell'allontanamento contrapposta a una cultura della persistenza degli affetti, quindi, ma una tensione inevitabile che nasce con il declino dell'idea del bambino come proprietà dei genitori, con l'emergere dei diritti dei bambini a essere cittadini e al contempo a rimanere inseriti nella propria famiglia e in contesti relazionali attenti alla crescita delle loro "capacità umane". Non a caso, come si sottolinea nel quarto contributo di questo lavoro, diversi dirigenti regionali e locali, sia dei servizi pubblici che del privato sociale, evidenziano proprio il tentativo di coniugare in questi ultimi anni le politiche dell'infanzia con quelle della famiglia e più generalmente con quelle del territorio, nella convinzione che oggetto delle politiche per l'infanzia siano complessivamente il benessere familiare e sociale dei bambini. Un obiettivo che passa sempre di più, nella consapevolezza degli operatori del settore, attraverso politiche di "attivazione" delle relazioni in famiglia e tra famiglie.

Questo aumento di sensibilità verso le condizioni relazionali e di crescita dei bambini si è accompagnato a un secondo elemento che ha a che vedere con lo *sviluppo e il potenziamento dei servizi* locali all'infanzia, seguito all'attuazione della legge 285/1997. Si tratta di un'osservazione fatta in assenza di informazioni quantitative, ma che credo poco opinabile, se si raffrontassero, su scala locale, i servizi degli anni Novanta con quelli presenti in questa prima decade del nuovo secolo.

I due fenomeni, strettamente intrecciati, hanno permesso di rendere visibili e di far emergere situazioni di forti difficoltà familiari e di pregiudizio dei bambini e dei ragazzi che in precedenza non venivano semplicemente considerate proprio in virtù dell'eccessiva debolezza che caratterizzava i servizi di welfare per i bambini, fossero essi pubblici, del privato sociale. Le esperienze e le testimonianze raccolte presso gli operatori che quotidianamente lavorano nei servizi a favore dei diritti dei bambini, indicano proprio nel cambiamento della soglia della tollerabilità sociale delle situazioni di disagio familiare, l'elemento principale dell'aumento del ricorso all'allontanamento da parte dei servizi. Una soglia che, in effetti, pare ancora molto lontana dagli alti livelli degli allontanamenti dei bambini dalla loro famiglia registrati in altri Paesi occidentali, europei, extraeuropei. Non è certo una consolazione o una foglia di fico per evitare ulteriori riflessioni e interrogativi, ma un elemento da raccogliere per capire quanto questo aumento sia *anche* da ricondurre a una maggiore capacità dei servizi locali nell'intercettare e affrontare le forme più evidenti e compromettenti di disagio familiare.

Un terzo elemento che in parte ha contribuito, almeno a non contrastare questo aumento degli allontanamenti, emerge in modo prepotente dall'analisi delle interviste e del materiale raccolto presentato in questo volume. Si tratta della *debolezza dello sviluppo delle politiche e de-*

gli strumenti di prevenzione fino a ora messi in campo in sede locale per contrastare l'allontanamento dei bambini dalla loro famiglia, così come richiedeva esplicitamente la 149. Non che non vi siano esperienze in tal senso sparse in tutto il Paese, come si è opportunamente evidenziato; che in alcuni territori ci siano esperienze più mature che in altri, come si è rilevato; che questo aspetto sia la frontiera d'impegno in cui si stanno proiettando tutti i servizi locali, come più volte ribadito. Dalla gran parte degli interlocutori intervistati in questo sforzo di ricognizione, è riconosciuto che lo sviluppo di attenzione e di strumenti innovativi nella fase di valutazione della situazione pregiudizievole per evitare l'allontanamento e garantire la "continuità degli affetti" non sia stato fino a ora adeguato. O meglio, l'attenzione e le capacità innovative degli operatori dei servizi si sono concentrate sulle fasi che seguono la decisione dell'allontanamento. Lo sviluppo delle diverse forme di affido, l'aumento dell'affido stesso sono frutto di una scelta che, se pur necessaria, si è affermata lasciando però ancora ai margini il lavoro di cura riferito al sostegno della famiglia di origine, agli interventi domiciliari e a quelli che non prevedevano la residenzialità del lavoro di cura. Problematiche che nel tempo non si sono rivelate facili da affrontare, ma la cui marginalizzazione forzata ha impedito di riversare parte dell'aumento delle prese in carico dei bambini e delle loro famiglie in gravi difficoltà in interventi che potessero escludere l'allontanamento.

Non che negli anni Novanta, a confronto dell'attuale decennio, il contrasto alla separazione si sia praticato in forma diffusa e che quindi si sia meno praticato l'allontanamento, tutt'altro. Probabilmente molte situazioni pregiudizievoli venivano ignorate. Ma sicuramente il lavoro con i bambini e i loro genitori in situazione di mantenimento dei legami familiari è una delle sfide che ancora si devono raccogliere con convinzione e con risorse adeguate. Molte esperienze, seppur non largamente diffuse, si sono ormai affermate e non raccontano solo di nuovi e importanti strumenti, come la diversificazione delle forme di affidamento e di quelle delle comunità o dell'intervento domiciliare, ma di nuovi e possibili coinvolgimenti delle reti di prossimità sociale, come le reti di famiglie solidali, le famiglie accoglienti e l'associazionismo familiare.

Allo stesso tempo il contenimento del numero degli allontanamenti non è una sfida che si può affrontare semplicemente in conseguenza al venir meno delle risorse economiche disponibili per i servizi di welfare. Questo è un aspetto importante, decisivo per gli anni a venire, ma non certo in linea con la 149 o a essa imputabile. Le difficoltà di attuare gli interventi previsti dagli operatori dei servizi, necessari ad affrontare le situazioni pregiudizievoli, in seguito alle scarse disponibilità economiche dell'assessorato comunale di competenza, sono ben raccontate nelle interviste e queste vanno poste all'evidenza degli amministratori politici ai diversi livelli di governo.

e. Non può bastare "allontanare bene"

I dati quantitativi raccolti, pur nella loro precarietà, rivelano ancora diverse cose sul fenomeno dell'allontanamento, situazioni che segnano alcuni risultati acquisiti, altre invece che ripropongono quesiti irrisolti, la cui risoluzione non si può pensare di rinviare ancora nel tempo.

Il primo elemento da ricordare è il raggiungimento dell'obiettivo della chiusura degli istituti socioassistenziali, che a fine 2000 ospitavano ancora 7.575 bambini e ragazzi. Un obiettivo, nonostante gli entusiasmi iniziali, raggiunto in modo sofferto, a volte tortuoso, per alcuni versi ambiguo, viste le declinazioni avute in particolari aree del Paese, arrivato non in anticipo – come molti auspicavano – rispetto alla scadenza di fine 2006 indicata dalla legge, ma che non va dimenticato. Nonostante lacune in alcuni processi di riconversione di queste grandi strutture, suddivisioni solo formali in piccole comunità, sparute esperienze locali che tendono ancora a resistere in virtù di improbabili situazioni di emergenza, l'obiettivo può dirsi formalmente compiuto e le mete del contrasto all'istituzionalizzazione rimesse a un passo successivo di difficoltà. L'aumento quindi del numero di allontanamenti non si è affatto rovesciato in un ricorso o in una rivitalizzazione degli istituti o ancora in un rinvio della loro chiusura formale.

L'aumento del numero degli allontanamenti qui considerato si è invece realizzato attraverso lo strumento che la legge individua come preferenziale e che, almeno fino alla fine degli anni Novanta, appariva in forte stallo e incapace di rispondere alle aspettative in esso riposte dagli innovatori dell'accoglienza dei bambini: dal 1999 il ricorso agli affidamenti familiari è aumentato del 65% e ha superato la sua storica minorità rispetto ai collocamenti (ora) in comunità. Una situazione questa che appare per certi versi poco conosciuta anche dagli stessi operatori, i quali lamentano ancora, seppur a ragione, questa minorità oppure l'indisponibilità delle famiglie all'esperienza dell'affido. Uno strabismo probabilmente dovuto alla crescita, ma più probabilmente legato al mancato superamento di alcune criticità che le testimonianze raccolte, ma anche i pochi dati disponibili, aiutano a intravvedere.

Una tale rappresentazione del fenomeno appare in parte legata alla sensazione diffusa del venir meno di un obiettivo che da sempre, forse in modo improprio, si è legato ai fattori di successo dell'affidamento familiare, cioè della forte e parallela riduzione del numero dei collocamenti in comunità. I dati sul collocamento considerati in prima battuta sembrano dire proprio della loro capacità di resistenza nel tempo, visto che nel decennio rimangono sostanzialmente stabili, ma non è affatto così. La loro stabilità è dovuta essenzialmente a un riorientamento della loro funzione socioassistenziale ed educativa ora diretta in parte sensibile verso i ragazzi stranieri, soprattutto i cosiddetti minori stranieri non accompagnati. Oggi, un accolto su tre in comunità è di origine straniera e spesso si tratta di un adolescente straniero non accompagna-

to (si vedano per questo le riflessioni avanzate nel settimo contributo). Oggi, in alcune Regioni del Nord dove si concentra il transito o la vita di questi ragazzi, la maggioranza dei collocati nelle comunità è composta da ragazzi stranieri molto lontani dalla loro famiglia. Se le comunità socioassistenziali non avessero avuto questo riorientamento, che peraltro pone nuovi e diversi interrogativi sull'accoglienza degli stranieri nel nostro Paese e sull'attuale adeguatezza delle comunità come luoghi di tale accoglienza, il numero dei collocamenti avrebbe presentato una flessione di circa 2.600 accolti sui 15.600 rilevati a fine 2007.

Ciò in parte fa cambiare natura alle considerazioni generali che i dati sugli inserimenti familiari e sui collocamenti suggerivano; essi offrono una ragione in più per puntare, come molti sostengono da tempo, alla differenziazione dell'offerta di accoglienza locale e alla personalizzazione delle esigenze e dei percorsi dei bambini e ragazzi accolti, stranieri compresi. Comprese le comunità nelle diverse configurazioni.

La pressoché definitiva scomparsa degli istituti e la pur progressiva affermazione dell'affidamento familiare come strumento privilegiato nelle pratiche di allontanamento, all'interno di una altrettanto progressiva diversificazione delle modalità di accoglienza locale, sono due elementi importanti che vanno sottolineati.

Nonostante ciò, le poche informazioni quantitative a nostra disposizione presentate nel primo intervento, sollevano almeno tre criticità che confermano alcune preoccupazioni riscontrate nelle interviste.

La prima è relativa alle accoglienze dei bambini piccoli per i quali la legge prescrive l'affidamento familiare. Nei sistemi informativi delle 13 Regioni e Province autonome che sono in grado di restituire questa informazione risulta che una parte dell'accoglienza, residuale in termini percentuali, ma significativa in termini assoluti, è riservata ai bambini piccolissimi, con meno di due anni e ai bambini fino ai cinque anni. In particolare, prendendo in considerazione tutti i bambini fino ai cinque anni presenti a fine dicembre 2007 nel sistema dell'accoglienza, si ha che circa il 60% di questi è collocato in comunità. E, come si nota nelle tabelle pubblicate, si tratta della fetta di popolazione degli accolti che presenta la percentuale più alta di ricorso alle comunità. Un dato che sollecita approfondimenti, visto il contemporaneo espandersi del ricorso all'affidamento familiare. Potrebbero essere tutte accoglienze in comunità "strettamente" di tipo familiare, spesso dal punto di vista sostanziale non molto diverse dall'affidamento familiare, ma sarebbe utile poter verificare questa considerazione per evitare un aggiramento dei diritti di questi bambini.

La seconda osservazione, ancora riferita all'età, è la forte presenza di ragazzi e ragazze verso la maggiore età e in uscita quindi dal sistema di protezione. Un tema anche questo che solleva molti interrogativi sulle condizioni e sulle modalità di uscita da questo percorso, sull'esi-

stenza di un progetto di ricongiungimento con la propria famiglia, che non sia solamente un esito forzato oppure un ulteriore abbandono.

La terza evidenza suggerita dai dati ha invece a che vedere con la durata degli allontanamenti che oggi, sostanzialmente come dieci anni fa, sono segnati da lunghe permanenze in famiglia e nelle comunità, ben oltre i imiti di "eccezionalità" che la legge indica. Alla data della rilevazione, il 57% circa dei bambini e dei ragazzi è presente da oltre due anni nelle famiglie affidatarie, circa il 37% da oltre 4 anni. Non si hanno informazioni sulla durata dei collocamenti in comunità, ma i pochissimi sistemi informativi regionali che permettono questa osservazione, confermano la presenza significativa delle lunghe permanenze anche tra i ragazzi ospiti nelle strutture residenziali. Vista la permanenza nel tempo di questo elemento, esso si presenta non tanto come una dimensione residuale dell'accoglienza, bensì come un tratto strutturale, "intimo" del sistema di accoglienza costruito in questi decenni nel nostro Paese. Non si hanno approfondimenti di ricerca su questo tema se non altre, poche, evidenze empiriche che confermano la natura strutturale di questo tratto: nel Veneto, le operatrici e gli operatori che nel 2007 hanno realizzato nuovi affidi familiari, dichiarano nella grande maggioranza dei casi che l'affido promosso durerà probabilmente, in base alle valutazioni presenti nei progetti personalizzati, più di due anni.

Una dimensione strutturale che la legge non ha saputo cogliere, che ha sollevato dibattiti che in parte hanno contribuito a sollecitare esperienze locali, però ancora non del tutto condivise e soprattutto regolate a livello nazionale. Una dimensione trascurata che, si crede, non sia segnata da situazioni di abbandono dei bambini e dei ragazzi, altrimenti non si dovrebbe che invocare il ricorso all'adozione. Ma la questione meriterebbe analisi di ricerca campionarie interessanti le varie aree regionali. Si crede invece che queste lunghe permanenze facciano riferimento a situazioni nelle quali la famiglia di origine esiste ed è presente, ma che per ragioni precise e individuate non è in grado di esercitare in modo sufficientemente adeguato le proprie responsabilità genitoriali e familiari.

Una carenza dovuta sia alle difficoltà che ancora oggi incontrano i servizi locali a realizzare interventi diffusi di sostegno alla genitorialità delle famiglie di origine – aspetto, è bene ribadirlo, emerso in modo chiaro dalle ricognizioni effettuate e presentate in questa pubblicazione – sia alla presenza di situazioni in cui i legami familiari non riescono a uscire dalla condizione di grave difficoltà nonostante l'accompagnamento dei servizi locali di protezione e tutela. In entrambi i casi va colto il fatto sostanziale che i legami familiari, seppur deboli, continuano a rimanere e che è opportuno che essi non siano cancellati e ignorati.

Per questo motivo occorre rilanciare l'attenzione e l'azione verso tre diversi, ma complementari, obiettivi. Il primo è il rilancio delle azioni

dei servizi locali miranti al ricongiungimento familiare con opportune attività di sostegno al recupero delle responsabilità familiari e la costruzione delle condizioni e delle risorse perché i servizi possano operare in questa direzione. In tal senso vanno apprese e comunicate alcune lezioni derivate da quelle poche esperienze regionali e locali che, come abbiamo rilevato: hanno saputo mettere in campo interventi preventivi e promozionali di sostegno alle situazioni familiari a "rischio di pregiudizio"; hanno dato spazio e riconoscimento alle misure di sostegno alle famiglie di origine; hanno creato un sistema articolato di proposte di accoglienza concepito per individuare percorsi differenziati per affrontare le diverse situazioni "pregiudiziali"; hanno infine elaborato, in collaborazione con i diversi attori della protezione e della tutela (servizi regionali, autorità giudiziaria, servizi sociali e sociosanitari locali, privato sociale e associazionismo) dei riferimenti normativi regionali e degli orientamenti in cui sviluppare i percorsi dell'accoglienza, anche nel confronto tra i diversi linguaggi e le diverse pratiche proprie degli operatori dei servizi sociali e sociosanitari e dei servizi della giustizia.

Citando un passaggio conciso ma chiaro del quinto contributo dedicato alle attività formative, occorre che le culture e pratiche dei servizi, centrate in questi anni ad "allontanare bene", si concentrino con lo stesso impegno a evitare gli allontanamenti, rinforzando il nucleo di origine e soprattutto i legami familiari e quelli a corto raggio: parentali, amicali, vicinali e territoriali.

Il secondo obiettivo è la realizzazione a livello nazionale di un contesto meno frammentato, di una cornice culturale e di orientamenti in cui si possano condividere appunto, tra i diversi soggetti istituzionali e tra i servizi e gli operatori di diverse aree del Paese, un linguaggio, strumenti e procedure utili al lavoro quotidiano e alla verifica del rispetto dei diritti dei bambini e del loro diritto ad avere una famiglia, esperienze e lezioni apprese.

Il terzo obiettivo non può che consistere in una modifica del dettato normativo oggi centrato esclusivamente sulla temporaneità dell'affidamento e del collocamento, prevedendo declinazioni diverse attuate anche con strumenti che possano derivare dalla valutazione delle esperienze "solitarie" in corso in diverse aree del Paese e tenendo conto degli elementi propositivi del dibattito che in questi anni si è sviluppato intorno alle tematiche delle lunghe permanenze.

f. 470 milioni di euro annui di spesa e sistemi informativi all'anno zero

L'insieme dei bambini soggetti a un allontanamento è composto non soltanto dai 32 mila registrati a fine dicembre 2007, che restituiscono solo un'istantanea del fenomeno, questo in effetti coinvolge molti più bambini e ragazzi che possono rimanere anche per meno di un anno in affidamento o in comunità.

Non abbiamo dati che ci possano permettere anche solo una stima corretta dell'entità complessiva di questo fenomeno e alcune sue caratteristiche, la cui conoscenza contribuirebbe a poter fronteggiare con una maggiore possibilità di rispetto i diritti dei bambini coinvolti. Da alcuni sistemi informativi regionali che raccolgono sistematicamente queste informazioni possiamo ipotizzare che esistano almeno 1,8 bambini per ogni accoglienza, familiare o comunitaria, presente a fine dicembre del 2007, per un totale complessivo – se così fosse per l'intero territorio nazionale – di circa 57 mila bambini e ragazzi. Una popolazione considerevole.

Considerevole almeno quanto la popolazione di genitori che aspettano il loro rientro. Ma anche su questo non si può che registrare un'incredibile assenza di informazioni per la gran parte delle situazioni. Sempre da alcuni, pochi, sistemi informativi regionali si rileva che questi bambini e ragazzi hanno nella gran parte una loro famiglia, dei genitori con cui periodicamente si incontrano ma che non sappiamo se poi, una volta usciti dalla comunità o dall'affido, con loro si sono riunificati o si potranno riunificare. Quanti di questi bambini sono invece effettivamente abbandonati e si potrebbe sostenere con forza la loro definitiva acquisizione di una propria, nuova, famiglia?

Un Paese "strano" il nostro. Secondo le rilevazioni ISTAT, la sola spesa sociale dei Comuni del 2006 riconducibile all'esercizio dell'affidamento familiare e dei collocamenti in comunità assommava a circa 470 milioni di euro e nessuna iniziativa sistematica è stata mai messa in campo a livello nazionale e in forma concordata con le Regioni e gli enti locali per avere un riscontro dei processi di esito di questi investimenti e dei lavori di cura che hanno sostenuto; quanto di questo lavoro di cura concorra a favorire il ricongiungimento dei bambini alla loro famiglia, oppure assicuri loro una nuova famiglia o quanto di questi interventi abbia permesso alle famiglie di origine e ai loro figli di uscire dal vortice di esclusione sociale in cui erano inserite. Interrogativi non certo semplici, ma appare qui fin troppo facile aggiungere che un primo passo, del tutto fattibile, potrebbe essere ricercato nella costruzione di un sistema informativo che restituisse in forma certa e periodica le informazioni di base e descrittive di questi processi di cura.

Così come ancora non è attiva la banca dati dei minori adottabili, prevista in modo esplicito dalla legge, anche se dalle verifiche fin qui fatte sembra finalmente ormai in dirittura d'arrivo.

Eppure l'esistenza e la disponibilità dei dati costituiscono, insieme ad altri, un potente strumento di riflessività degli operatori e dei decisori politici. Parte delle incertezze culturali rilevate durante le interviste, in alcuni casi delle poche ma taglienti certezze registrate in alcuni commenti, pensiamo possano anche derivare proprio dalla mancanza di dati e informazioni sicure e dettagliate a cui fare riferimento, su cui

costruire parte della formazione e di nuove politiche. Per questo vale la pena spendere dell'impegno istituzionale anche su questo versante.

g. Le esigenze di ripartire stabilendo una nuova cornice, reinvestendo risorse e affrontando le criticità emerse

Ripartire dalle storie dei bambini e dalle loro famiglie, riprendere in mano la consapevolezza che l'obiettivo principale è il sostegno alla creazione di relazioni familiari e all'esercizio di responsabilità genitoriali sufficientemente adeguate appare il richiamo generale emerso dalla ricognizione su quasi un decennio di politiche e interventi per la protezione e la tutela dei bambini con famiglie in situazione di grave difficoltà. Un richiamo solo apparentemente di tipo generale e che rimette in campo da un lato la centralità del bambino e dei suoi diritti, ma dall'altro, il diritto al sostegno delle famiglie coinvolte. Della famiglia di origine a essere sostenuta nell'evitare un allontanamento del proprio figlio oppure nel creare le condizioni del ricongiungimento, nel caso sia stato deciso un allontanamento temporaneo; della famiglia e delle comunità accoglienti per sostenere i percorsi e le relazioni familiari e sociali dei bambini; delle nuove famiglie adottive nei casi in cui l'allontanamento sia definitivo.

Su questi nodi di base si innestano diversi altri aspetti, altrettanto cruciali, che il rilancio delle politiche di cura e di accoglienza dei bambini e delle loro famiglie non può che tener presenti dopo le lezioni apprese da quasi un decennio dall'approvazione della 149 e dal cambiamento costituzionale. Tra i vari temi proposti in questa introduzione ai lavori vanno riprese le questioni connesse allo sviluppo dei servizi locali di cura e di protezione. La riduzione degli allontanamenti dei bambini dalle loro famiglie non può passare dalla cruna dell'ago della mancanza di risorse destinate alle politiche di settore ormai evidente nelle sue forme più dirette: carenza di personale dei servizi sociali pubblici locali, alti livelli di ricambio dovuto ai contratti di lavoro temporanei nei servizi del privato sociale, ma anche in quelli pubblici; mancanza di fondi dei Comuni, titolari dei servizi, le cui disponibilità sono sensibili anche solo ai costi di una sola presa in carico in più del dovuto, soprattutto dei ragazzi stranieri non accompagnati. La riduzione delle prese in carico e degli allontanamenti non può passare da una riduzione di attenzione dei diritti dei bambini, ma anche di quelli delle famiglie a essere sostenute. Può passare, nel caso, nella diversificazione dei servizi, nell'accompagnamento di nuove forme di sostegno basate sulla solidarietà di prossimità e sulla sussidiarietà. Può passare nella ricerca condivisa di una ricalibratura della non indifferente spesa sociale dei Comuni, delle Regioni e dello Stato che abbia come obiettivi l'attenzione ai diritti di cittadinanza così come l'attenzione alla valutazione di esito e di efficacia dei servizi sostenuta da adeguati sistemi informativi. Una ricalibratura che può radicarsi anche in un cambiamento parziale dei servizi sociali pubblici dedicati all'infanzia più sul versante della programmazione e del

"governo" degli interventi che nell'erogazione diretta, come "centri di iniziativa" in cui elaborare problematiche, ascoltare attori, costruire alleanze e patti in cui puntare sul welfare come elemento per un nuovo sviluppo locale anche in collaborazione con nuovi soggetti privati, come ad esempio le "fondazioni di comunità". Una prospettiva questa che fa della professionalità e della formazione dei suoi operatori, sia pubblici che del privato sociale, un elemento di distinzione e di creazione di risorse, da mettere in circolo anche in sinergia con le esperienze di riflessione, di ricerca e di formazione da sviluppare necessariamente anche con l'università, se si vuole uscire dalla bislacca e anacronistica separatezza tra spazi di riflessione e spazi dedicati alle pratiche di welfare, entrambi caratterizzati da forte spinte all'autoreferenzialità.

Attenzione ai diritti e alle domande sociali, attenzione alla dignità umana dei bambini, delle loro famiglie e di quelle accoglienti e adottive, capacità di formare e rilanciare risorse in un mutato contesto istituzionale ancora da realizzarsi in modo compiuto non possono però che accompagnarsi a un processo di giustizia sociale che renda possibile affrontare i nodi posti dalla sperequazione territoriale dei servizi di cura presenti nel nostro Paese. Si tratta di un tema che va oltre il welfare e tocca la struttura più intima dei rapporti tra i diversi sistemi costitutivi del nostro Paese, ma che se non certo risolta va comunque affrontata anche da questa prospettiva. Va da sé che occorre rilanciare l'esigenza di stabilire, anche in forma processuale se può servire, i servizi e le prestazioni presenti in tutto il Paese in campo sociale o comunque arrivare in fondo al dibattito, al confronto, ma anche alla decisione sui loro costi standard. Come fare altrimenti per riavvicinare le grandi diseguaglianze tra le opportunità di vita di un bambino che nasce o che viene abbandonato in un territorio invece che in un altro? Di una famiglia in difficoltà con bambini che in un'area del Paese viene sostenuta e che in altre subisce il dramma dell'allontanamento o in altre ancora viene completamente ignorata?

Questioni di giustizia sociale e di dignità umana che richiamano l'esigenza di ricostruire una cornice unitaria di sviluppo del sistema di welfare nel nostro Paese. Adeguata ai cambiamenti ordinamentali avvenuti in questi anni, non nostalgica di un passato che non ha senso ripristinare. Una cornice pur "debole" che, apprendendo anche dalle lezioni derivanti dal metodo del coordinamento aperto tra i diversi attori e ai diversi livelli, trovi tra gli spazi istituzionali esistenti i metodi e gli strumenti adeguati utili a rilanciare l'esercizio di un "welfare bambino" il cui sviluppo spero si possa testimoniare in una prossima ricognizione sullo stato delle politiche di cura e tutela nel nostro Paese.

Valerio Belotti

Contributi

Bambini e ragazzi "fuori famiglia": dimensione e caratteristiche del fenomeno*

1. I numeri dei bambini e i ragazzi fuori dalla famiglia; 2. Un approfondimento sul processo di deistituzionalizzazione; 3. I modelli di raccolta delle informazioni sull'affidamento familiare, sui servizi residenziali e sull'adozione nazionale e internazionale

1. I numeri dei bambini e i ragazzi fuori dalla famiglia

Quanti sono i bambini e gli adolescenti allontanati dalla famiglia in Italia? Come sono distribuiti sul territorio nazionale? Quali sono le loro caratteristiche principali? Prevale l'affidamento familiare o viceversa l'accoglienza nei servizi residenziali? Complessivamente considerato è un fenomeno in crescita o in diminuzione?

Sono alcune delle domande cui si proverà a rispondere in questo contributo attraverso le informazioni e i dati raccolti dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (di seguito Centro nazionale) in stretto raccordo con le Regioni e le Province autonome e più in generale in collaborazione con tutti i soggetti a vario titolo competenti sul tema dei bambini e adolescenti fuori famiglia.

Per collezionare le informazioni e i dati necessari alla riflessione, si è promossa e realizzata una specifica attività di monitoraggio quantitativo. In collaborazione con le Regioni e le Province autonome è stata elaborata nella primavera del 2008 una scheda di raccolta dati stabilendo un set minimo di informazioni relative ai bambini e agli adolescenti in affidamento familiare (a singoli, famiglie e parenti) o accolti nei servizi residenziali, che ne indaghi la dimensione quantitativa e le caratteristiche principali. La fattiva collaborazione e condivisione della fase di progettazione con le Regioni e le Province autonome ha avuto come obiettivo primario la garanzia di una raccolta dati quanto più possibile omogenea sul territorio nazionale. A tal proposito, a supporto dell'attività di rilevazione dei dati è stata creata una guida alla compilazione del questionario, arricchita di un glossario terminologico, che, per quanto riguarda i servizi residenziali, si rifà alle definizioni individuate nel *Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi*

* Enrico Moretti, Roberto Ricciotti, Marco Zelano, Valeria Andolfi.

sociali[1]. Contestualmente il Centro nazionale, sempre in collaborazione con le Regioni e le Province autonome, ha promosso e realizzato una ricognizione, attraverso interviste in modalità *face to face*, avente come principale obiettivo la conoscenza e la comprensione degli strumenti di raccolta dati in materia di accoglienza nei servizi residenziali, di affidamento familiare e di adozione nazionale e internazionale che sono attualmente in uso presso i soggetti competenti, pubblici e privati.

A oggi il quadro di conoscenza più aggiornato sulla dimensione e sulle caratteristiche dei bambini e adolescenti fuori famiglia è riferito alla data del 31 dicembre 2007.

A tale data gli **affidamenti familiari** in corso, considerati nell'accezione più ampia e comprensiva di affidamenti a singoli, parenti e famiglie ma anche più restrittiva di affidamento residenziale per almeno cinque notti alla settimana – esclusi naturalmente i periodi di interruzioni previsti nel progetto di affidamento, disposto dai servizi locali e reso esecutivo dal tribunale per i minorenni o dal giudice tutelare – sono risultati pari a **16.800**[2].

Ciò detto, l'affidamento familiare fa segnare un inequivocabile incremento nel corso degli ultimi anni. Confrontando il dato del 2007 con la sola precedente esperienza di indagine censuaria sul tema, realizzata al 1999[3], si registra un notevolissimo incremento percentuale pari al 64%, si passa infatti dai 10.200 affidamenti del 1999 ai 16.800 del 2007. Per essere la prima rilevazione, riferita al 1999, antecedente dunque alla legge 149/2001 e la seconda, riferita al 2007, posteriore alla stessa, e per quanto si dirà più avanti sull'accoglienza nei servizi residenziali, i dati citati e l'incremento rilevato molto dicono sull'evoluzione dell'operatività dei servizi che molto hanno investito nell'affidamento familiare laddove si ravvisi la necessità di allontanare temporaneamente il bambino dal proprio nucleo familiare.

---

[1] Presentato nel seminario Gruppo politiche sociali, Fiuggi, 19-20 maggio 2009 a cura del Coordinamento tecnico interregionale per le politiche sociali e del CISIS Gruppo di lavoro politiche sociali.

[2] È necessario precisare che tale valore sconta una qualche approssimazione dovuta alla mancanza di dati per le Regioni Calabria e Abruzzo, per le quali si è ricorso alla stima sulla base del dato della precedente tornata di rilevazione riferita al 31 dicembre 2005, e per le stime proposte a causa della parzialità dei dati della Lombardia (non si dispone del dato puntuale della città di Milano), della Campania (i dati si riferiscono a 48 dei 52 ambiti territoriali della regione) e della Sardegna (il valore fornito copre 300 dei 379 Comuni della regione).

[3] Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti in affidamento familiare*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002 (Questioni e documenti, n. 24).

Sul fronte dell'**accoglienza nei servizi residenziali** per minori, la rilevazione al 31 dicembre 2007 evidenzia la presenza in queste strutture di **15.600** bambini e ragazzi[4].

In un confronto temporale con la prima indagine del Centro nazionale sul tema riferita all'anno 1998[5] in cui si contarono 14.945 bambini ospiti nei servizi residenziali per minori emerge, considerando quanto detto in nota anzitutto in merito al dato siciliano, una sostanziale stabilità del fenomeno nel tempo.

Sulla scorta di quanto sin qui evidenziato sia per gli affidamenti familiari che per i servizi residenziali si stima che al 31 dicembre 2007 il fenomeno dei **minori fuori famiglia** assuma in Italia una consistenza numerica pari a **32.400** casi.

In una dimensione "storica", che abbraccia l'andamento dei minori fuori famiglia a tutto il secolo scorso, non ci sono margini di dubbio rispetto al fatto che il fenomeno risulti in fortissima riduzione, ma restringendo il campo e attualizzando il confronto all'ultimo decennio l'andamento cambia di segno e indica una crescita significativa degli stessi. Come emerge dai dati sin qui presentati, tale crescita coincide in modo tendenzialmente esclusivo con l'incremento degli affidamenti familiari passati dai poco più di 10 mila casi del 1999 agli oltre 16 mila casi del 2007, nel quadro di una sostanziale stabilità dell'accoglienza nei servizi residenziali (poco meno di 15 mila bambini nel 1998 a fronte di poco più di 15 mila bambini nel 2007).

In termini relativi, a fronte di un valore medio nazionale di 3,2 bambini e ragazzi di 0-17 anni fuori famiglia ogni 1.000 residenti della stessa età, si ravvisano situazioni regionali segnate da scostamenti anche importanti e che oscillano tra i valori estremi della Liguria verso l'alto (5,8 bambini ogni 1.000) e del Molise verso il basso (1,2 bambini ogni 1.000). Al riguardo va segnalato che in ciascuna ripartizione geografica (Nord, Centro, Sud) si riscontrano esempi di alti come di bassi valori dei tassi di bambini e adolescenti fuori famiglia.

---

[4] Anche in questo caso occorre precisare che la stima risente di un certo grado di approssimazione dovuto in maniera preponderante alla mancanza del valore siciliano, in cui a fronte dei 2.000 posti disponibili nelle strutture è stata ipotizzata la presenza effettiva di 1.700 ospiti. Ma anche alla parzialità del dato sardo stimato sulla base di 300 dei 379 Comuni della regione, e il non perfetto allineamento del dato laziale riferito al dicembre 2006. A questi elementi va inoltre aggiunta l'approssimazione derivante dalla mancanza di dati aggiornati per l'Abruzzo e la Calabria per i quali abbiamo ritenuto opportuno imputare le stime basate sui dati disponibili riferiti al dicembre 2005.

[5] Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *I bambini e gli adolescenti fuori famiglia. Indagine sulle strutture residenziali educativo-assistenziali in Italia, 1998*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 1999 (Pianeta infanzia, n. 9).

Tavola 1 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento familiare	Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali	Totale	Bambini e adolescenti fuori famiglia per 1.000 residenti di 0-17 anni	Bambini in affidamento familiare ogni bambino accolto nei servizi residenziali
Piemonte	1.634	990	2.624	3,9	1,7
Valle d'Aosta	41	16	57	2,8	2,6
Lombardia	2.454[a]	1.790	4.244	2,7	1,4
Provincia Bolzano	179	134	313	3,1	1,3
Provincia Trento	99	256	355	3,8	0,4
Veneto	793	880	1.673	2,1	0,9
Friuli Venezia Giulia	166	453[b]	619	3,5	0,4
Liguria	854	404	1.258	5,8	2,1
Emilia-Romagna	1.283	1.084	2.367	3,6	1,2
Toscana	1.397	774	2.171	4,0	1,8
Marche	309	358	667	4,9	0,9
Umbria	183	319	502	2,0	0,6
Lazio	2.338	1.585[c]	3.923	4,2	1,5
Abruzzo[d]	250	290	540	2,5	0,9
Molise	6	58	64	1,2	0,1
Campania	1.250[e]	1.570	2.820	2,3	0,8
Puglia	1.370	1.823	3.193	4,1	0,8
Basilicata	76	156	232	2,3	0,5
Calabria[f]	450	570	1.020	2,7	0,8
Sicilia	1.284	1.700[g]	2.984	3,1	0,8
Sardegna[h]	350	420	770	3,0	0,8
Italia[i]	**16.800**	**15.600**	**32.400**	**3,2**	**1,1**

(a) Il dato comprende il valore medio annuo stimato del Comune di Milano pari a 350 affidamenti; (b) I minori stranieri non accompagnati, qui conteggiati, risultano 287. Sono ospitati prevalentemente in 3 strutture formative (centri di formazione professionale con annessi alloggi); (c) Dati riferiti al 31/12/2006; (d) Dati stimati applicando l'incremento medio annuo nazionale nel periodo 2005-2007 ai 199 casi di affidamento familiare riferiti al 31/12/2005 e ai 265 casi di accolti nei servizi residenziali al 31/12/2005 (arrotondamento alla decina); (e) Dato stimato sulla base dei 1.187 affidamenti riferiti a 48 dei 52 ambiti territoriali della Campania (arrotondamento alla decina); (f) Dati stimati applicando l'incremento medio annuo nazionale nel periodo 2005-2007 ai 354 casi di affidamento familiare riferiti al 31/12/2005 e ai 516 casi di accolti nei servizi residenziali al 31/12/2005 (arrotondamento alla decina); (g) Valutazione prudenziale sulla base degli oltre 2.000 posti disponibili nei servizi residenziali; (h) Dati stimati sulla base dei 292 affidamenti e i 347 accolti nei servizi riferiti a 300 dei 379 Comuni della Sardegna (arrotondamento alla decina); (i) Le stime dei valori italiani sono arrotondate alle centinaia.

Comune a gran parte delle regioni, a prescindere dai livelli dei tassi dei minori fuori famiglia raggiunti nel 2007, è la crescita degli stessi sperimentata nell'arco del decennio. A fronte di un variazione percentuale media nazionale di poco meno del 30%, 16 regioni su 21 fanno segnare un aumento dei tassi, con incrementi regionali massimi registrati in Abruzzo (+166%) e nelle Marche (+152%). Per le regioni che fanno segnare, diversamente, un decremento nella variazione percentuale del periodo preso in considerazione è necessario precisare che si tratta in due casi, Valle d'Aosta e Molise, di realtà territorialmente e demograficamente ridotte sulle quali piccole fluttuazioni della cifra del fenomeno o variazioni della popolazione di 0-17enni possono incidere molto; in altri due casi, Provincia di Trento e Veneto, di

variazioni molto contenute che indicano una sostanziale stabilità nel tempo, e nell'ultimo caso, la Calabria, di una variazione che va letta soprattutto alla luce del crollo di accoglienze nei servizi residenziali (1.386 nel 1998, 570 nel 2007).

Figura 1 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali per 1.000 residenti di 0-17 anni - Al 31/12/2007

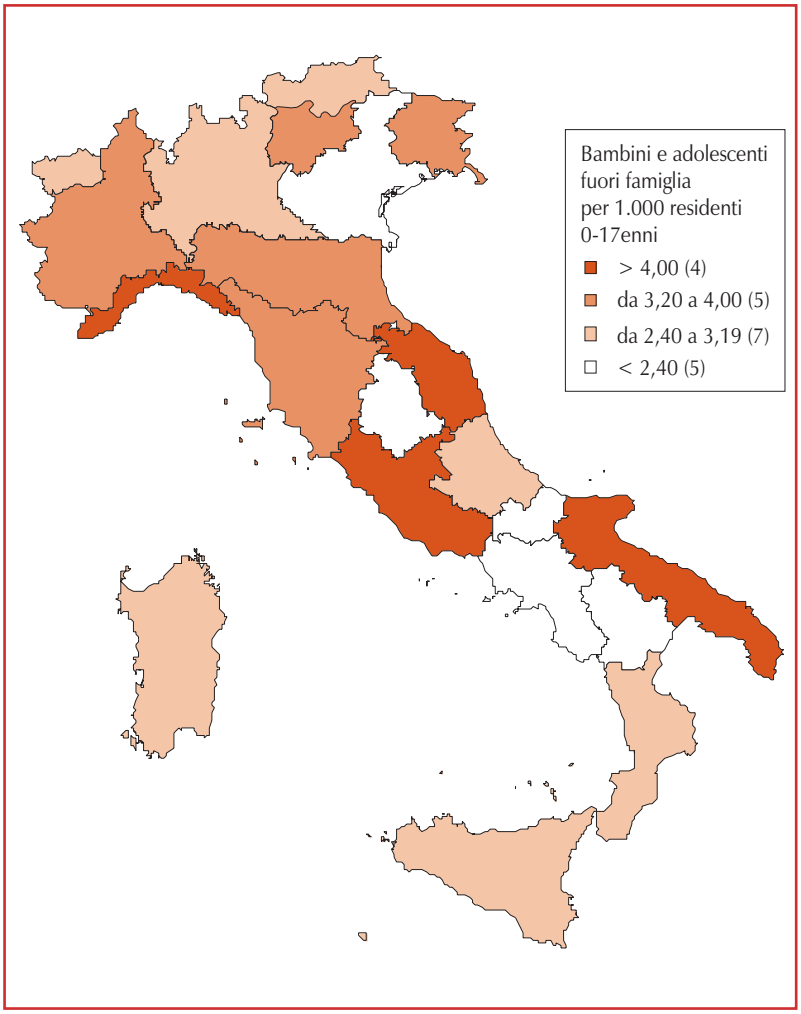


Tavola 2 - Variazione % dei tassi dei minori in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma - Periodo 1998/1999[a] - 2007

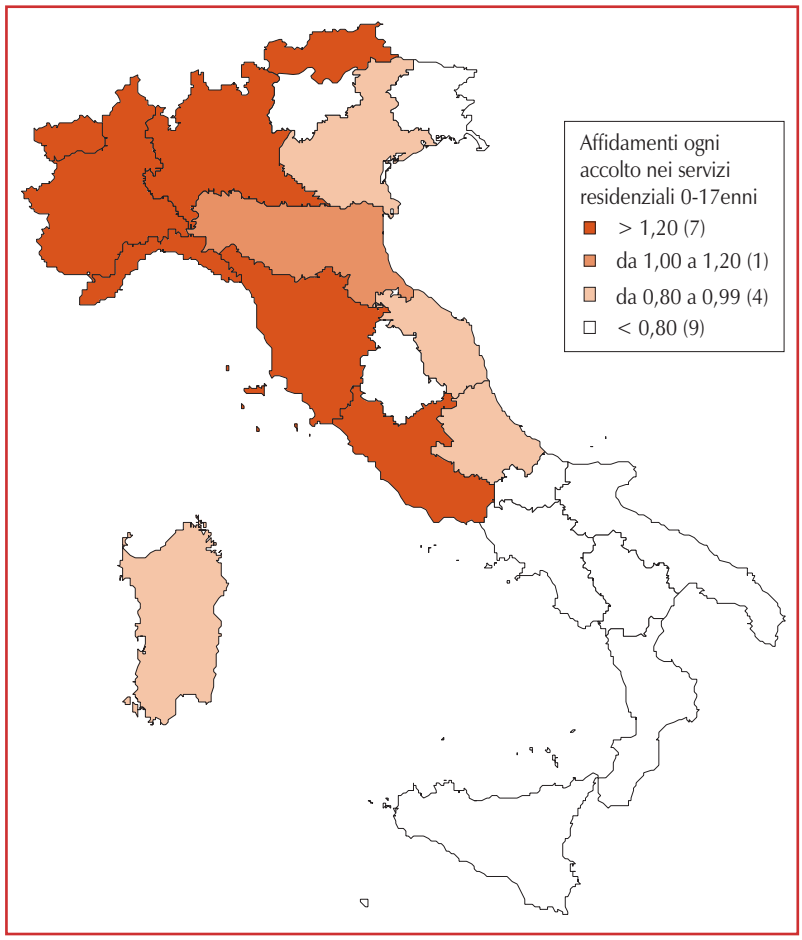
Regioni e Province autonome	Tassi minori fuori famiglia (per 1.000)		
	1998/1999	2007	Variazione % (2007 1998/1999)
Piemonte	3,5	3,9	12,8
Valle d'Aosta	3,2	2,8	-11,4
Lombardia	2,5	2,7	6,0
Provincia Bolzano	2,4	3,1	32,5
Provincia Trento	4,0	3,8	-6,2
Veneto	2,1	2,1	-1,6
Friuli Venezia Giulia	2,4	3,5	41,5
Liguria	5,0	5,8	16,4
Emilia-Romagna	2,8	3,6	30,5
Toscana	2,5	4,0	60,5
Marche	2,0	4,9	152,6
Umbria	1,9	2,0	4,7
Lazio	2,2	4,2	89,8
Abruzzo	0,9	2,5	166,7
Molise	1,5	1,2	-19,2
Campania	1,8	2,3	28,8
Puglia	2,7	4,1	55,9
Basilicata	1,6	2,3	39,6
Calabria	3,4	2,7	-18,5
Sicilia	2,5	3,1	23,4
Sardegna	2,4	3,0	22,0
Totale	**2,5**	**3,2**	**29,3**

(a) Il dato sull'affidamento familiare è riferito al 1999 e quello sui servizi residenziali al 1998

Al riguardo si sottolinea che la crescita dei tassi dei minori fuori famiglia non è influenzata a livello nazionale dalla fluttuazione dei contingenti di bambini di 0-17 anni, dato che i minorenni hanno conosciuto nello stesso periodo di tempo preso in considerazione una riduzione complessiva di appena lo 0,5%. Anche a livello regionale, in molti contesti pur ravvisando variazioni della popolazione minorile molto significative esse nulla implicano, in generale, rispetto alla misura delle variazioni dei tassi dei bambini fuori famiglia osservate nello stesso periodo. In altri termini esistono regioni che contemporaneamente alla crescita della popolazione minorile – molte aree del Centro e del Nord – hanno conosciuto un incremento dei tassi dei minori fuori famiglia, e regioni, al contrario – il Sud e le Isole – dove alla decrescita della popolazione minorile si è riscontrato un altrettanto significativo incremento dei tassi dei minori fuori famiglia[6].

[6] La correlazione tra la distribuzione regionale delle variazioni percentuali dei minori fuori famiglia e la distribuzione regionale delle variazioni percentuali della popolazione minorile, nell'arco temporale 1998/1999 - 2007, è quasi nulla e pari a -0,004.

Figura 2 - Bambini di 0-17 anni in affidamento familiare ogni bambino di 0-17 anni accolto nei servizi residenziali - Al 31/12/2007



Le differenze regionali non si esauriscono nella diversa diffusione quantitativa del fenomeno, ma si caratterizzano anche per un diverso rapporto dell'indicatore "bambini in affidamento familiare ogni bambino accolto nei servizi residenziali", che a livello nazionale fa segnare un rapporto medio di 1,1 affidamenti ogni bambino accolto nei servizi residenziali. Va da sé che in un territorio quanto più alto e maggiore di "1" risulta tale rapporto – valore che indica la perfetta coincidenza del ricorso all'affidamento familiare e all'accoglienza nei servizi residenziali –, tanto più la situazione dell'accoglienza può dirsi in linea con quanto previsto dalla legge 149/2001 in riferimento al ricorso preferenziale all'affidamento familiare.

In tal senso e diversamente da quanto verificato per la diffusione del fenomeno, l'indicatore appena citato presenta differenze macro-territoriali nette ed evidenti – pur con qualche limitata eccezione regionale.

Dalla fig. 2 risulta evidente come le modalità operative dei servizi territoriali del Centro e del Nord siano maggiormente orientate a privilegiare l'affidamento familiare secondo il dettato della legge 149/2001. Spiccano, infatti, su questo terreno le Regioni di Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Liguria, Toscana e Lazio, seguite, con un valore che comunque indica una maggiore diffusione dell'affidamento familiare, dall'Emilia-Romagna. Tutte le Regioni del Sud, senza esclusione alcuna, rovesciando questa ottica, presentano prevalenze più o meno marcate di ricorso all'accoglienza nei servizi residenziali. D'altro canto, al di là della valutazione dei livelli differenziati del rapporto tra affidamenti e accoglienza nei servizi raggiunti nel 2007 è molto importante sottolineare, come emerge dalle variazioni percentuali dei valori dell'indicatore nel periodo 1998/1999 - 2007, che molte Regioni del Sud (Abruzzo, Campania, Calabria e Sicilia) fanno segnare tra i più alti e positivi incrementi percentuali del rapporto "affidamenti ogni accolto nei servizi residenziali", segno di un progressivo maggior investimento nell'affidamento familiare.

Tavola 3 - Variazione % del rapporto "affidamenti ogni accolto nei servizi" per Regione e Provincia autonoma - Periodo 1998/1999[(a)] - 2007

Regioni e Province autonome	Affidamenti/servizi		
	1998/1999	2007	Variazione % (2007 1998/1999)
Piemonte	1,2	1,7	43,1
Valle d'Aosta	4,3	2,6	-40,0
Lombardia	0,9	1,4	57,3
Provincia Bolzano	1,3	1,3	4,7
Provincia Trento	1,2	0,4	-67,1
Veneto	0,8	0,9	11,8
Friuli Venezia Giulia	0,6	0,4	-41,8
Liguria	0,8	2,1	154,3
Emilia-Romagna	1,6	1,2	-26,9
Toscana	1,0	1,8	73,6
Marche	1,1	0,9	-24,2
Umbria	1,2	0,6	-51,8
Lazio	0,6	1,5	147,4
Abruzzo	0,3	0,9	202,9
Molise	0,1	0,1	9,9
Campania	0,3	0,8	142,0
Puglia	1,0	0,8	-23,9
Basilicata	0,9	0,5	-45,1
Calabria	0,1	0,8	700,4
Sicilia	0,2	0,8	231,1
Sardegna	1,6	0,8	-47,8
Totale	**0,7**	**1,1**	**57,2**

(a) Il dato sull'affidamento familiare è riferito al 1999 e quello sui servizi residenziali al 1998

Se è vero, come sembra emergere dai dati sin qui presentati, che è aumentata la soglia di attenzione alla domanda sociale espressa dai territori anche in relazione a quanto previsto nella legge 149/2001, molto resta da approfondire in merito alle modalità di risposta dei diversi territori. Quali siano, infatti, i motivi e le ragioni di fondo che spiegano i livelli differenziati e le tendenze di incremento, decremento o stabilità dei tassi dei minori fuori famiglia come del rapporto tra affidamenti e accoglienza nei servizi è difficile dire, e non sono certamente i dati raccolti a poterlo fare in maniera compiuta. Al riguardo sarebbe senz'altro utile attivare ulteriori azioni di ricerca mirate a indagare nei diversi contesti territoriali le dinamiche dell'accoglienza per passare dall'evidenza dei dati al significato più profondo che essi portano dentro.

1.1 Le caratteristiche dei bambini e dei ragazzi accolti

L'attività di monitoraggio ha permesso inoltre di indagare alcune caratteristiche qualitative dei minori fuori famiglia che al pari della dimensione quantitativa ne costituiscono sostanza. Per valutare più compiutamente tali caratteristiche si propone, oltre alla presentazione dei dati al 31/12/2007, un confronto con i risultati delle precedenti rilevazioni del Centro nazionale (1998 per i servizi residenziali; 1999 per l'affidamento familiare) così da apprezzare anche gli eventuali scostamenti temporali. Al fine di operare un confronto omogeneo sono state selezionate per ogni caratteristica indagata le sole Regioni per le quali si dispone dei dati su entrambe le rilevazioni, quella più recente e quella più datata, e che sono riportate in nota per valutare il livello di copertura rispetto al contesto nazionale. In generale, la copertura informativa assicurata dalle Regioni rispondenti è piuttosto elevata per ciascuna caratteristica presa in esame, poiché fondata su un numero mai inferiore al 50% del totale delle stesse e con una distribuzione geografica che tocca tutte le classiche ripartizioni territoriali del Paese, e dunque con una presumibile buona capacità predittiva della situazione nazionale.

In merito all'affidamento familiare le caratteristiche sulle quali è possibile svolgere qualche considerazione riguardano: l'età degli affidati, la distribuzione di genere, la cittadinanza, la tipologia dell'affido, la natura dell'affido, la durata dell'affido, la provenienza dell'affidato. Un insieme di informazioni che complessivamente considerato permette di tratteggiare un profilo sufficientemente circostanziato dei bambini affidati, oltre che indicare le linee di tendenza di tale accoglienza.

Si conferma tra il 1999 e il 2007[7] la prevalenza tra i minori in affidamento delle classi di età pre-adoscenziali e adolescenziali, sebbene

[7] Confronto omogeneo su 12 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Campania, Puglia e Basilicata.

si registri una riduzione della classe dei 6-10enni che passano dal 33% al 26% e un opposto incremento dei 15-17enni che passano dal 20% a poco più del 29% del totale. Resta stabile, diversamente, l'incidenza di bambini più piccoli (0-5 anni) sul totale degli affidati, che passa dal 15,5% del 1999 al 15,2% del 2007. Tali tendenze risultano confermate in tutte le Regioni prese in considerazione in cui si riscontra, peraltro, una variabilità dei dati piuttosto contenuta. Complessivamente considerati, dunque, i dati sulla classe di età degli affidati evidenziano con forza che l'esperienza dell'affidamento riguarda proporzionalmente più la fascia d'età adolescenziale – proporzionalmente in maggior misura i 15-17enni, seguiti dagli 11-14enni e infine i 6-10enni – che quella infantile, segno evidente di un'ulteriore fragilità e disagio che si riscontra in uno dei più delicati periodi di crescita e formazione dell'individuo.

Tavola 4 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo la classe d'età per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti affidati						
	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	non indicato	totale
Piemonte	4,5	7,5	25,1	29,6	33,4	0,0	100,0
Valle d'Aosta	2,4	7,3	26,8	31,7	31,7	0,0	100,0
Lombardia	3,9	10,4	28,1	28,8	28,7	0,0	100,0
Provincia Bolzano	3,9	10,6	31,3	26,3	27,9	0,0	100,0
Veneto	5,0	10,2	27,0	26,4	31,4	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia[(a)]	1,8	11,4	24,1	30,7	31,9	0,0	100,0
Emilia-Romagna	4,5	11,3	25,0	24,0	34,7	0,5	100,0
Marche	5,8	12,0	32,7	30,4	19,1	0,0	100,0
Molise	0,0	16,7	33,3	0,0	50,0	0,0	100,0
Campania	6,1	12,0	27,5	28,8	21,5	4,0	100,0
Puglia	4,3	12,1	25,7	30,1	27,3	0,4	100,0
Basilicata	5,3	15,8	22,4	28,9	27,6	0,0	100,0

(a) Il dato degli 11-14enni è riferito agli 11-13enni, e il dato dei 15-17enni è riferito ai 14-17enni

Nel segno della stabilità risulta anche la distribuzione di genere degli affidati, in cui si passa da un'incidenza di bambine del 49% nel 1999 a un'incidenza del 48% nel 2007[8], e che risulta inoltre, ieri come oggi, caratterizzata da un sostanziale equilibrio di genere pressoché in tutte le regioni.

[8] Confronto omogeneo su 13 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

Cresce, diversamente, in maniera molto significativa l'incidenza dei bambini stranieri sul totale degli affidati: tra il 1999 e il 2007[9] si è passati dal 5,6% del totale al 14%, quasi triplicando l'incidenza nell'arco di 9 anni, con tutto quel che ne discende in termini di operatività e capacità di risposta dei servizi a un'accoglienza in evoluzione che porta con sé, almeno in parte, bisogni, necessità ed esigenze differenti. Su questo fronte, ovvero l'affidamento dei minori stranieri, le differenze regionali al 31/12/2007 risultano molto forti: le incidenze oscillano infatti tra i valori massimi di Umbria (30%), Emilia-Romagna (28%), Veneto (24%) e quelli minimi di Campania (2,2%) e Sicilia (4,7%), regioni queste ultime nelle quali, come più in generale nel resto del Sud, l'accoglienza in affidamento dei minori stranieri, per quanto in crescita, risulta ancora molto contenuto.

Tavola 5 - Percentuale di bambini e adolescenti stranieri in affidamento familiare sul totale degli affidamenti per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	% bambini stranieri in affidamento familiare
Piemonte	14,7
Valle d'Aosta	9,8
Lombardia	15,9
Provincia Bolzano	10,6
Provincia Trento	1,0
Veneto	24,3
Friuli Venezia Giulia	12,0
Liguria	12,2
Emilia-Romagna	27,7
Marche	15,9
Umbria	30,1
Molise	33,3
Campania	2,2
Puglia	8,5
Basilicata	14,5
Sicilia	4,7

Questo forte *gap* territoriale tra le incidenze di affidamento dei minori stranieri è in parte da mettere in relazione alla maggior presenza di minori stranieri nel Centro e nel Nord del Paese, realtà nelle quali i servizi territoriali stanno sperimentando risposte di accoglienza che tendono ad assicurare anche nel caso di minori stranieri allontanati o privi di adulti regolari di riferimento forme di accoglienza in un contesto familiare.

Sul fenomeno straniero risulta particolarmente forte, sebbene in alcune realtà su valori numerici assoluti molto contenuti, l'incidenza dei minori stranieri non accompagnati.

[9] Confronto omogeneo su 16 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

Tavola 6 - Percentuale di minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri in affidamento familiare per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	% minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri
Valle d'Aosta	75,0
Lombardia	28,1
Provincia Trento	100,0
Veneto	13,5
Friuli Venezia Giulia	0,0
Emilia-Romagna	36,1
Umbria	12,7
Molise	0,0
Campania	33,0
Puglia	59,5
Basilicata	100,0

Sulle caratteristiche intrinseche dell'affidamento i dati a disposizione evidenziano il perfetto equilibrio tra affidamento intrafamiliare ed eterofamiliare, con un'incidenza di quest'ultima modalità che passa dal 47,4% del 1999 al 49,3% del 2007[10]. Al riguardo persiste una forte variabilità territoriale del dato caratterizzato da un'incidenza di affidamento eterofamiliare nelle regioni del Sud che oscilla tra il 15-35% a fronte di una incidenza nel Centro e nel Nord compresa tra il 50-65% del totale degli affidamenti.

Tavola 7 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo il tipo di affidamento per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti affidati			
	a singoli e famiglie	a parenti	non indicato	totale
Piemonte	52,2	47,8	0,0	100,0
Valle d'Aosta	51,2	48,8	0,0	100,0
Lombardia	63,0	35,1	1,9	100,0
Provincia Trento	53,5	46,5	0,0	100,0
Veneto	44,3	55,7	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	51,8	48,2	0,0	100,0
Liguria	63,8	36,2	0,0	100,0
Emilia-Romagna	65,2	34,8	0,0	100,0
Marche	61,8	38,2	0,0	100,0
Molise	50,0	50,0	0,0	100,0
Campania	26,5	70,5	2,9	100,0
Puglia	29,0	71,0	0,0	100,0
Basilicata	14,5	85,5	0,0	100,0
Sicilia	37,4	62,6	0,0	100,0

[10] Confronto omogeneo su 14 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

Si conferma poi una crescente tendenza a intervenire con lo strumento dell'affidamento familiare rispetto a situazioni molto compromesse, talora caratterizzate da forti conflittualità o comunque da una scarsa adesione della famiglia di origine al progetto di sostegno. L'affidamento giudiziale risulta infatti una quota crescente e assolutamente prevalente rispetto a quello consensuale: se nel 1999 l'affidamento giudiziale interessa i tre quarti degli affidati, nel 2007[11] passa a interessare l'80% degli stessi, ovvero 4 bambini su 5. Riteniamo che tale situazione derivi in parte anche dalla lunga durata degli affidamenti che, come si dirà più avanti, risultano ancora significative: l'affidamento consensuale che si protrae oltre i 2 anni diventa infatti giudiziale essendo soggetto al nulla osta del tribunale per i minorenni.

Tavola 8 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo la natura dell'affidamento per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti in affidamento			
	giudiziale	consensuale	Non indicato	totale
Piemonte	73,7	26,3	0,0	100,0
Valle d'Aosta	87,8	12,2	0,0	100,0
Lombardia	74,4	18,9	6,7	100,0
Veneto	70,7	29,3	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	60,8	39,2	0,0	100,0
Liguria	85,1	14,9	0,0	100,0
Emilia-Romagna	75,3	24,7	0,0	100,0
Molise	100,0	0,0	0,0	100,0
Campania	79,8	17,7	2,5	100,0
Puglia	83,8	15,8	0,4	100,0
Basilicata	100,0	0,0	0,0	100,0
Sicilia	77,1	21,0	1,9	100,0

È proprio nel Sud Italia, dove abbiamo visto esserci una più alta incidenza di affidamento intrafamiliare, che si riscontra, mediamente, una più alta incidenza di affidamento giudiziale.

Di segno opposto risultano le notizie che arrivano sulla durata dell'affidamento familiare. Il limite sul quale si basa il confronto tra il 1999 e il 2007 è stato individuato in conformità con quanto previsto dalla legge 149/2001 e fissato nel periodo massimo di affidamento pari a 24 mesi, prorogabile da parte del tribunale dei minorenni laddove se ne riscontri l'esigenza. Sulla base di tale soglia risulta che i bambini e gli adolescenti in affidamento familiare da oltre 2 anni sono passati

[11] Confronto omogeneo su 12 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

dal 62,2% del 1999 al 57,5% del 2007[12]. Molto difficile su questa via individuare differenze territoriali significative, ma la tendenza sembra quella di una generalizzata, seppur contenuta, diminuzione dell'incidenza degli affidamenti con durate superiori ai 2 anni che restano, però, in misure più o meno consistenti ancora prevalenti, salvo rare eccezioni, Molise e Basilicata, in cui il fenomeno è numericamente molto contenuto.

Rispetto, infine, alla mobilità dell'affidamento familiare, ovvero all'inserimento di un bambino all'interno o fuori dalla propria regione di residenza, il valore medio d'incidenza degli inserimenti in regione (95%), calcolato sulle Regioni e Province autonome rispondenti, fuga ogni dubbio sulla prassi maggiormente utilizzata. Del tutto residuale risulta infatti l'invio fuori regione di bambini e adolescenti ai fini dell'inserimento in affidamento familiare con una incidenza massima riscontrata nel Friuli Venezia Giulia (8,4%), seguita dalla Puglia con un valore di incidenza del 7,4%.

Sul fronte dell'accoglienza nei servizi residenziali, prima di soffermarsi ad analizzare le caratteristiche degli accolti è possibile ragionare, attraverso i dati collezionati su un ampio numero di Regioni rispondenti, in merito alle tipologie di strutture di accoglienza presenti a livello regionale. I dati presentati nella tavola sottostante evidenziano, anzitutto, il grado di ricchezza e varietà di offerta di servizio sul territorio, nell'ottica che laddove è maggiormente differenziata e ampia l'offerta maggiore è la possibilità per i servizi di individuare risposte più adatte allo specifico caso di allontanamento che è necessario affrontare.

Tavola 9 - Bambini e adolescenti in affidamento familiare secondo il periodo dell'affidamento per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti affidati					
	da meno di 1 anno	da 1 a 2 anni	da 2 a 4 anni	oltre i i 4 anni	non indicato	Totale
Piemonte	23,4	15,5	19,2	41,8	0,0	100,0
Valle d'Aosta	24,4	2,4	24,4	48,8	0,0	100,0
Lombardia	22,1	30,8	18,3	28,8	0,0	100,0
Veneto	22,1	26,2	14,8	36,9	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	14,5	31,3	27,1	27,1	0,0	100,0
Emilia-Romagna	25,2	17,8	20,1	32,4	4,4	100,0
Molise	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Campania	9,0	21,0	23,0	43,0	4,0	100,0
Puglia	13,4	12,6	24,4	48,7	0,9	100,0
Basilicata	6,6	93,4	0,0	0,0	0,0	100,0
Sicilia	18,7	26,9	54,4	0,0	0,0	100,0

[12] Confronto omogeneo su 11 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia.

Tavola 10 - Distribuzione percentuale dei servizi residenziali presenti sul territorio per Regione e Provincia autonoma. Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Tipologie dei servizi								
	comunità familiari	comunità socio educative	alloggio ad alta autonomia	servizi di accoglienza per bambino -genitore	strutture di pronta accoglienza	comunità multiutenza	comunità educativo e psicologico	altro	totale
Piemonte[a]	5,9	55,4	4,3	13,4	1,6	11,3	2,7	5,4	186
Valle d'Aosta	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2
Lombardia	0,4	74,1	0,9	12,0	7,8	4,9	0,0	0,0	451
Provincia Bolzano	19,5	31,7	48,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	41
Provincia Trento	20,7	46,6	20,7	5,2	3,4	1,7	1,7	0,0	58
Veneto	42,3	38,2	0,0	17,0	0,0	0,0	2,5	0,0	241
Friuli Venezia Giulia	24,2	54,5	0,0	18,2	3,0	0,0	0,0	0,0	33
Liguria	10,9	49,1	9,1	5,5	1,8	0,0	23,6	0,0	55
Emilia-Romagna	12,0	31,3	0,0	12,9	6,0	37,8	0,0	0,0	217
Marche	7,4	46,9	2,5	18,5	3,7	21,0	0,0	0,0	81
Umbria[b]	14,0	51,2	7,0	7,0	7,0	4,7	0,0	9,3	43
Lazio[c]	58,1	33,1	0,0	0,0	8,8	0,0	0,0	0,0	148
Molise	84,6	15,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13
Campania	12,3	53,4	25,0	7,4	2,0	0,0	0,0	0,0	204
Basilicata	94,4	0,0	2,8	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0	36

(a) 2 dei 10 servizi residenziali segnalati in "altro" sono servizi per disabili
(b) Dei 4 servizi segnalati in "altro", 3 sono ex istituti convertiti in convitti e 1 è una comunità di vita
(c) Dati riferiti al 31/12/2006

Pur nelle diversità e specificità regionali, le tipologie di offerta più uniformemente diffuse risultano, in tutte le Regioni e Province autonome per le quali si dispone del dato, le comunità familiari e le comunità educative. Accanto a queste esperienze di offerta di servizio, si segnalano, però, alcune tipologie che sebbene più localizzate presentano significativi alti valori di incidenza in specifici territori: alloggio ad alta autonomia nella Provincia di Bolzano (49%) e in Campania (25%); comunità multiutenza in Emilia-Romagna (38%); comunità di tipo educativo e psicologico in Liguria (23%).

Rapportando il numero di strutture di accoglienza ai bambini che sono in esse accolti, come riportato nella tavola di seguito presentata, si ravvisano accoglienze medie più alte – pur con alcune significative variabilità nelle distribuzioni regionali – nelle comunità familiari (5 bambini), nelle comunità educative (6 bambini), negli alloggi ad alta autonomia (5), nelle strutture di pronta accoglienza (12, dato fortemente condizionato dal valore del Lazio), comunità educativo e psicologico (8).

Tavola 11 - Numero medio di bambini e adolescenti accolti in ogni servizio residenziale per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Tipologie dei servizi							
	comunità familiari	comunità socio educative	alloggio ad alta autonomia	servizi di accoglienza per bambino -genitore	strutture di pronta accoglienza	comunità multiutenza	comunità educativo e psicologico	altro
Piemonte	3,7	7,0	5,6	0,0	6,0	2,3	6,2	8,7
Valle d'Aosta	-	8,0	-	-	-	-	-	-
Lombardia	2,0	4,8	1,8	0,0	4,5	1,5	-	-
Provincia Bolzano	3,8	6,5	1,0	-	-	-	-	-
Provincia Trento	5,8	5,7	0,0	0,0	12,0	0,0	7,0	-
Veneto	3,1	5,5	-	0,5	-	-	6,5	-
Liguria	5,3	7,2	9,4	0,0	4,0	-	9,8	-
Emilia-Romagna	4,6	8,4	-	3,7	5,4	2,7	-	-
Marche	3,8	6,6	5,5	0,6	5,3	2,9	-	-
Umbria	10,2	7,6	0,0	2,3	1,3	6,5	-	16,8
Lazio	7,1	7,0	-	-	48,4	-	-	-
Molise	4,5	4,5	-	-	-	-	-	-
Campania	7,0	6,7	6,9	0,0	0,0	-	-	-
Basilicata	4,0	-	11,0	-	8,0	-	-	-

Passando alle caratteristiche dei bambini accolti nei servizi residenziali, il ventaglio delle informazioni a disposizione permette di indagare le distribuzioni relative: alla classe di età, alla distinzione di genere, alla presenza straniera, alla provenienza dell'accolto.

Dall'analisi dei dati emerge la stretta relazione tra le prime tre caratteristiche, relazione spiegata principalmente dalla presenza straniera che esercita una sorta di effetto traino sulle altre variabili. Tra il 1998 e il 2007[13] l'incidenza di minori stranieri sul totale degli accolti nei servizi residenziali è balzata dal 18% al 31%, in altri termini poco meno di 1 bambino su 3. Si tratta, stando ai dati, della più macroscopica trasformazione che l'operatività dei servizi ha dovuto affrontare nell'ultimo decennio, soprattutto in quelle regioni in cui si registrano i picchi massimi di incidenza straniera che è diventata di fatto addirittura maggioritaria – Lazio (53%), Marche (61%) e Toscana (51%), Friuli Venezia Giulia (69%).

Tavola 12 - Percentuale di bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	% bambini stranieri nei servizi residenziali
Piemonte	15,9
Valle d'Aosta	12,5
Lombardia	18,2
Provincia Trento	32,0
Veneto	35,8
Friuli Venezia Giulia	68,7
Liguria	23,5
Emilia-Romagna	42,9
Toscana	51,3
Marche	61,2
Umbria	32,0
Lazio	53,3
Molise	10,3
Campania	12,4
Puglia	17,0
Basilicata	25,0

Questa "piccola rivoluzione" ha determinato negli accolti, come detto in precedenza, anche lo spostamento di altri equilibri.

Si è ridotta l'incidenza delle bambine passate dal 47% del 1999 al 41% del 2007[14], con realtà regionali in cui la prevalenza maschile ha superato il 60% degli accolti – Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Puglia.

[13] Confronto omogeneo su 16 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Umbria, Lazio, Molise, Campania, Puglia, Basilicata.

[14] Confronto omogeneo su 13 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Molise, Puglia, Basilicata.

Tavola 13 - Bambini e adolescenti nei servizi residenziali secondo il genere per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti affidati	
	bambini/ ragazzi	bambine/ ragazze
Piemonte	53,8	46,2
Valle d'Aosta	50,0	50,0
Lombardia	56,0	44,0
Provincia Bolzano	64,9	35,1
Veneto	62,5	37,5
Friuli Venezia Giulia	81,7	18,3
Liguria	57,7	42,3
Emilia-Romagna	56,3	43,7
Marche	59,8	40,2
Lazio	53,6	46,4
Molise	53,4	46,6
Puglia	62,4	37,6
Basilicata	55,5	44,5

Si è verificato, contemporaneamente, un significativo incremento degli adolescenti prossimi alla maggiore età, al punto che l'incidenza dei 15-17enni accolti nei servizi è lievitata dal 31% del 1999 al 42% del 2007[15], con valori massimi riscontrati non a caso in Friuli Venezia Giulia e nel Lazio, regioni in cui rispettivamente il 76% e il 57% degli accolti ha un'età compresa tra i 15 e i 17 anni.

Tavola 14 - Bambini e adolescenti accolti nei servizi residenziali secondo la classe d'età per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti affidati						
	0-2 anni	3-5 anni	6-10 anni	11-14 anni	15-17 anni	non indicato	totale
Piemonte	6,9	8,1	19,4	27,5	38,2	0,0	100,0
Valle d'Aosta	12,5	6,3	18,8	18,8	43,8	0,0	100,0
Lombardia	12,6	9,8	19,2	24,8	33,6	0,0	100,0
Provincia Bolzano	0,7	3,0	11,2	35,1	50,0	0,0	100,0
Veneto	4,0	5,9	15,1	23,4	51,6	0,0	100,0
Friuli Venezia Giulia	2,4	3,1	7,7	10,8	75,7	0,2	100,0
Liguria	2,7	2,7	22,3	29,7	40,6	2,0	100,0
Emilia-Romagna	8,2	8,1	15,5	22,3	45,8	0,0	100,0
Marche	7,5	9,5	16,2	18,2	48,6	0,0	100,0
Lazio	5,0	6,4	14,4	16,7	57,4	0,0	100,0
Campania	7,5	9,0	22,3	27,3	33,9	0,0	100,0
Puglia	2,9	6,5	23,0	28,6	38,4	0,7	100,0
Basilicata	4,5	7,7	17,3	21,2	38,5	10,9	100,0

[15] Confronto omogeneo su 13 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata.

La diffusa e crescente presenza di bambini e adolescenti stranieri nei servizi residenziali è frutto, anzitutto, dell'alto numero di minori stranieri non accompagnati che in queste strutture trovano accoglienza.

Osservando le incidenze di minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri accolti si riscontra in 10 Regioni su 14 che hanno fornito il dato un valore superiore al 50%, ovvero almeno 1 bambino straniero su 2 risulta non accompagnato. In alcune realtà questa incidenza sale fino a rappresentare la totalità dei minori stranieri accolti nelle strutture residenziali presenti sul territorio.

Tavola 15 - Percentuale di minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri nei servizi residenziali per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	% minori stranieri non accompagnati sul totale dei minori stranieri
Piemonte	57,3
Valle d'Aosta	100,0
Provincia Trento	100,0
Veneto	59,0
Friuli Venezia Giulia	92,3
Liguria	32,6
Emilia-Romagna	38,5
Marche	58,0
Umbria	19,6
Lazio	78,9
Molise	0,0
Campania	54,1
Puglia	66,0
Basilicata	100,0

In merito alla provenienza dei bambini al momento dell'ingresso nella struttura, i dati a disposizione indicano importanti livelli di mobilità. Sebbene la modalità prevalente in tutte le Regioni e Province autonome sia quella dell'inserimento del bambino nelle strutture della propria regione, quote significative di provenienze da fuori regione si segnalano in particolar modo per il Lazio (36%) e la Provincia di Trento (32%), come anche, benché su valori inferiori, per la Basilicata (25%), il Veneto (20,9%) e il Piemonte (18,2%).

Tavola 16 - Bambini e adolescenti accolti secondo la provenienza al momento dell'inserimento nell'attuale servizio residenziale per Regione e Provincia autonoma - Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Bambini e adolescenti accolti			
	provenienti dalla regione	provenienti da fuori regione	non indicato	totale
Piemonte	78,7	18,2	3,1	100,0
Valle d'Aosta	93,8	6,3	0,0	100,0
Lombardia	78,3	4,7	17,0	100,0
Provincia Trento	68,0	32,0	0,0	100,0
Veneto	72,3	20,9	6,8	100,0
Liguria	91,6	7,2	1,2	100,0
Emilia-Romagna	69,6	8,3	22,1	100,0
Marche	87,2	12,8	0,0	100,0
Lazio	64,0	36,0	0,0	100,0
Molise	77,6	12,1	10,3	100,0
Campania	100,0	0,0	0,0	100,0
Puglia	83,9	12,5	3,6	100,0
Basilicata	70,5	25,0	4,5	100,0

Allargando lo sguardo all'intero fenomeno dei bambini e degli adolescenti complessivamente considerato, alcune delle informazioni sin qui presentate distintamente per l'affidamento familiare e per l'accoglienza possono fornire in chiave comparativa ulteriori elementi di riflessione. Tali informazioni comuni riguardano: le classi di età[16] dei bambini, il loro genere[17], la loro cittadinanza[18] e la presenza tra i minori stranieri dei minori stranieri non accompagnati[19].

Sono le fasce estreme di età, ovvero quella dei bambini particolarmente piccoli di 0-2 anni e quella dei bambini a ridosso della maggiore età di 15-17 anni – fascia quest'ultima prevalente, come osservato in precedenza sia nell'ambito dell'affidamento che nell'ambito della accoglienza nei servizi residenziali – a presentare una più alta incidenza di ricorso all'inserimento nei servizi residenziali piuttosto che all'affidamento familiare, rispettivamente il 60% degli 0-2 anni e il 58% dei 15-17 anni. Se per la fascia 15-17 anni l'inserimento in comunità

[16] Confronto omogeneo su 11 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Provincia di Bolzano, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Campania, Puglia, Basilicata.

[17] Confronto omogeneo su 11 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Molise, Puglia, Basilicata.

[18] Confronto omogeneo su 13 Regioni su 21: Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Marche, Umbria, Molise, Campania, Puglia, Basilicata.

[19] Confronto omogeneo su 8 Regioni su 21: Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Campania, Puglia, Basilicata.

rappresenta spesso il solo intervento esperibile o comunque il più adeguato a rispondere alle problematicità da affrontare, per la fascia 0-2 anni tale incidenza rappresenta un elemento di criticità sul quale è necessario porre attenzione.

Tavola 17 - Minori fuori famiglia: distribuzione secondo affidamento e servizi residenziali delle classi di età, del genere, della cittadinanza - Al 31/12/2007

	Minori fuori famiglia		
	% in affidamento	% nei servizi residenziali	totale
Classe di età			
0-2 anni	39,8	60,2	100,0
3-5 anni	57,6	42,4	100,0
6-10 anni	58,7	41,3	100,0
11-14 anni	53,2	46,8	100,0
15-17 anni	41,4	58,6	100,0
Genere			
maschio	49,5	50,5	100,0
femmina	56,7	43,3	100,0
Cittadinanza			
italiani	54,6	45,4	100,0
stranieri	37,6	62,4	100,0
stranieri non accompagnati	6,5	93,5	100,0

Al riguardo è però necessario annotare che esistono già a oggi Regioni che hanno posto una specifica attenzione al tema: l'incidenza di bambini di 0-2 anni in affidamento familiare sul totale dei bambini della stessa età allontanati dalla propria famiglia è dell'88% nella Provincia di Bolzano, del 53% in Puglia e in Veneto, del 52% in Piemonte, Regioni nelle quali l'inserimento in struttura residenziale per i minori in questa fascia di età risulta contenuto.

In merito al genere dei bambini fuori famiglia si segnala un'equa distribuzione dei maschi tra affidamento e servizi residenziali a fronte di una prevalenza di femmine nell'affidamento familiare, con entrambe le distribuzioni di accoglienza, dunque sia quella maschile che quella femminile, che presentano una forte variabilità regionale. Il fenomeno maschile è certamente da mettere in relazione all'accoglienza dei minori stranieri, prevalentemente maschi accolti nei servizi residenziali. La presenza straniera si distribuisce, infatti, per il 62% dei bambini stranieri in accoglienza nei servizi residenziali e per il restante 38% nell'affidamento familiare, fenomeno che si inverte solo in Piemonte e Valle d'Aosta in cui prevale tra i bambini stranieri il col-

locamento in affidamento familiare. Ancor più marcata e senza eccezioni è l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati che risultano per il 94% inseriti nelle strutture residenziali e per il restante 6% collocati in affidamento familiare.

I dati dell'accoglienza dei minori stranieri risultano ancor più eloquenti se confrontati con quanto accade ai coetanei italiani, che viceversa sperimentano più frequentemente (55% del totale) un'esperienza di accoglienza in affidamento familiare, e permettono di concludere che la "tenuta" del numero di accoglienze nei servizi residenziali nel periodo 1998-2007, già evidenziata nel precedente paragrafo, è ascrivibile *in primis* alla fortissima crescita dell'accoglienza in questi servizi dei bambini stranieri.

2. Un approfondimento sul processo di deistituzionalizzazione

Come è noto la legge 149/2001 prevede che laddove non sia possibile per il minore crescere nella propria famiglia di origine e debba dunque essere disposto temporaneamente un allontanamento da essa, le misure da attivare devono *in primis* contemplare la possibilità di accoglienza presso una famiglia affidataria e solo in seconda istanza l'inserimento in una comunità residenziale, preferibilmente di tipo familiare. Parallelamente, la stessa legge fissa su tali presupposti modalità e tempi (entro il 31 dicembre 2006) del processo di deistituzionalizzazione che si concretizza nella chiusura di quella particolare tipologia di servizi residenziali per minori denominati "istituti per minori", e intesi, in forma residuale rispetto alle altre tipologie di servizi residenziali esistenti sul territorio, quali strutture socioeducative residenziali di tipo assistenziale di grosse dimensioni, ovvero che accolgono un elevato numero di minori, le cui prestazioni sono in prevalenza educative, ricreative e di assistenza tutelare.

Nel corso degli anni il Centro nazionale ha dedicato una specifica attenzione al processo di chiusura degli istituti per minori promuovendo azioni di monitoraggio del fenomeno sul territorio nazionale. Stando ai primi dati disponibili sul tema, il processo di chiusura e/o riconversione degli istituti per minori poteva dirsi in qualche misura già avviato prima dell'avvento della legge 149/2001: al 31 dicembre 1999, gli istituti per minori in Italia, risultano essere 475, con un'accoglienza pari a 10.626 minori ospitati, a distanza di un anno, ovvero al 31 dicembre 2000 il numero di istituti per minori presenti sul territorio nazionale è calato a 359 unità e conseguentemente i minori accolti si sono ridotti a 7.575. Sulla base della cifra del fenomeno e al fine di monitorare gli obiettivi della legge, il Centro nazionale ha realizzato una specifica indagine censuaria di livello nazionale nel corso del 2004, precisando e integrando l'indirizzario anagrafico degli istituti per minori fornito dall'ISTAT con le informa-

zioni e gli aggiornamenti derivanti dalle Regioni e Province autonome. Tale azione di ricerca ha messo in evidenza che il processo di deistituzionalizzazione ha trovato nuovo impulso nel mandato della legge, al punto che, al 30 giugno 2003, il numero di istituti per minori si è ulteriormente assottigliato (215 strutture), e così anche la loro accoglienza (2.663 minori).

Tra i molti elementi di interesse emersi da questa attività di ricerca se ne segnalano due, il primo sufficientemente noto, il secondo decisamente meno. Il primo elemento di conoscenza riguarda la distribuzione territoriale degli istituti per minori, concentrati quasi esclusivamente nelle regioni del Sud e delle Isole: Campania (28), Calabria (30), Puglia (35), Sicilia (63); il secondo è relativo invece alla relativa bassa presenza di minori accolti in tali strutture proprio in alcune delle principali regioni di diffusione delle stesse: a fronte di una media nazionale di 12,2 minori accolti per istituto per minori, se ne contano 8,6 in Calabria e 8,2 in Sicilia.

Successivamente e al fine di un più tempestivo e aggiornato monitoraggio della chiusura e/o trasformazione degli istituti per minori, i 215 istituti per minori ancora attivi sul territorio sono stati ricontattati telefonicamente a più riprese. Le occasioni di indagine telefonica sono state realizzate per fare il punto al novembre del 2006, all'approssimarsi dunque della scadenza fissata dalla legge, e successivamente per verificare il completamento del percorso per tutte quelle strutture che hanno per così dire "sforato" tale scadenza, con contatti avvenuti al 31 maggio del 2007, al 31 gennaio del 2008, e infine al 31 marzo 2009.

Gli esiti di questi sondaggi telefonici sono testimoniati, in termini di strutture e minori ospiti, nella tavola sottostante e raccontano di un processo di deistituzionalizzazione che può dirsi, almeno formalmente, concluso.

Tavola 18 - Istituti per minori e minori ospiti. Italia

	Strutture	Minori ospiti
31 dicembre 1999[a]	475	10.626
31 dicembre 2000[a]	359	7.575
30 giugno 2003[b]	215	2.633
30 novembre 2006[b]	52	355
31 maggio 2007[b]	20	137
31 gennaio 2008[b]	14	48
31 marzo 2009[b]	3	15

Fonti: (a) ISTAT; (b) Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza

In conclusione e in sintesi, il lungo processo di deistituzionalizzazione può dirsi caratterizzato per: una progressiva e costante tendenza alla riduzione nel tempo della diffusione degli istituti per minori sul territorio, tendenza che era già avviata prima dell'avvento della 149/2001 ma che nella legge ha trovato nuovo stimolo e impulso; una marcata concentrazione del fenomeno residuo nelle aree del Sud e delle Isole; una forte riduzione dell'accoglienza se non proprio uno svuotamento delle strutture nell'attesa della riconversione e trasformazione delle stesse in altra tipologia di accoglienza.

Detto ciò, resta almeno in parte da verificare, come da più parti e a più riprese sottolineato, quanto le riconversioni siano effettive e non mascherino invece realtà di accoglienza che rischiano di essere riassimilate a istituti per minori – con più di un'unità di accoglienza nello stesso edificio, divisione fittizia degli spazi, più comunità che fanno le stesse attività nello stesso luogo –, dando dunque piena attuazione al diritto del bambino di crescere in un ambiente idoneo al suo sviluppo psicofisico e relazionale.

3. I modelli di raccolta delle informazioni sull'affidamento familiare, sui servizi residenziali e sull'adozione nazionale e internazionale

I dati e le informazioni sui bambini e gli adolescenti in affidamento familiare e accolti nei servizi residenziali che abbiamo sin qui illustrato derivano, come già evidenziato nella premessa del capitolo, dalle raccolte dati attivate nelle diverse realtà regionali.

In questo paragrafo, allargando il più possibile lo sguardo, si proverà a fare il punto sui sistemi di raccolta dati in ambito pubblico e privato in materia, distintamente, di affidamento familiare, di servizi residenziali, di adozione nazionale e internazionale.

In ambito pubblico sono stati coinvolti i referenti delle Regioni e delle Province autonome, dell'ISTAT, dell'ANCI, mentre in ambito privato sono stati coinvolti alcuni soggetti significativi sul tema quali il CNCM, il CNCA, il CISMAI, l'ANFAA, l'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, l'associazione Save the children, la Caritas. A queste si aggiunge il Coordinamento nazionale dei servizi per l'affido che raccoglie esperienze miste pubblico/privato.

Le interviste realizzate con tutti i soggetti a vario titolo competenti sui dati dei fuori famiglia sono state condotte sulla base di una traccia semistrutturata approntata dal Centro nazionale in condivisone con i referenti designati da Regioni e Province autonome, che ha teso a indagare: l'esistenza e la diffusione dei sistemi di raccolta dati, la periodicità della stessa raccolta, i soggetti che gestiscono le fasi operative, i soggetti detentori dei dati elementari, il supporto sul quale sono collezionati i dati, la tipologia dei dati trattati, le forme di diffusione e pubblicizzazione dei risultati, i collegamenti tra diversi sistemi di raccolta dati, l'eventuale possibilità di seguire il percorso del minore all'interno del circuito dell'accoglienza.

Operativamente le interviste, che hanno coinvolto un considerevole numero di soggetti, sono state condotte da personale statistico del Centro nazionale e sono state realizzate tra il febbraio e il giugno 2009, perlopiù presso le sedi dei soggetti coinvolti.

3.1 I sistemi di raccolta dati sull'affidamento familiare

È la raccolta periodica dei dati la modalità prevalente tra le Regioni e Province autonome sul tema dell'affidamento familiare. 14 Regioni e le 2 Province autonome dichiarano di possedere un sistema di raccolta dati che garantisce continuità informativa nel tempo e che testimonia dunque dell'impegno e dell'attenzione che tali amministrazioni hanno riposto nel documentare il fenomeno.

Tipologia di raccolta dati	**Regioni e Province autonome**
Nessuna raccolta	Abruzzo, Calabria, Lazio, Sardegna
Indagine *ad hoc*, svolta *una tantum*	Liguria
Periodica	Basilicata, Bolzano, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto

Dalla ricognizione effettuata sono emerse naturalmente anche situazioni diversamente connotate: in Liguria l'informazione sull'affidamento deriva da un'indagine *ad hoc* che per sua natura non fornisce garanzie di un flusso futuro di informazione; analogo il discorso per il Lazio i cui dati sono stati messi a disposizione attraverso una ricognizione *una tantum* non standardizzata negli strumenti e nelle modalità di rilevazione e che dunque oltre a fornire indicazioni di massima sulla dimensione e sulle caratteristiche dell'affidamento non garantisce, a sua volta, continuità nel tempo. Le situazioni più problematiche, però, riguardano la Sardegna – che non disponendo di un vero e proprio sistema di raccolta dati ha potuto fornire solo la cifra assoluta dei bambini in affidamento familiare, peraltro riferita a una parzialità del territorio regionale – e le Regioni meridionali di Abruzzo e Calabria – nelle quali non risulta attivo alcun sistema di raccolta dati.

Escludendo per i sopraccitati motivi il Lazio, l'Abruzzo, la Calabria e la Sardegna proviamo a ragionare sulle restanti 17 Regioni e Province autonome in merito alle caratteristiche salienti dei sistemi di raccolta dati attivi.

Elemento comune e trasversale alle esperienze regionali è il protagonismo delle stesse amministrazioni nella gestione della raccolta dati. Fanno parzialmente eccezione alla regola la Toscana e la Puglia in cui la Regione risulta affiancata da un soggetto terzo. Si tratta certamente di un elemento di interesse che restituisce senza ombre la cen-

tralità e l'impegno delle amministrazioni regionali nel monitoraggio del fenomeno. Molto più variegato risulta invece il quadro delle modalità operative con le quali risultano pianificate e realizzate le raccolte dati sull'affidamento familiare. I flussi dei dati elementari che vanno a costituire la base informativa del monitoraggio risultano in 10 realtà su 17 caratterizzate da un supporto ibrido, cartaceo e telematico, mentre in tre realtà regionali (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna) di eccellenza il flusso avviene interamente su supporto informatico e telematico.

I dati raccolti e dunque a disposizione delle amministrazione regionali risultano in 7 casi su 17 di natura "individuale", ovvero riferiti al singolo bambino collocato in affidamento.

Tipologia del dato	Regioni e Province autonome
Individuale	Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto
Aggregato	Basilicata, Bolzano, Campania, Liguria, Molise, Puglia, Sicilia, Toscana, Trento, Umbria

Possedere una banca dati con informazioni individuali, come è facile intuire, costituisce un valore aggiunto ai fini delle analisi possibili poiché amplia considerevolmente il ventaglio delle elaborazioni di approfondimento su gruppi di soggetti caratterizzati da una o più specificità. Va peraltro segnalato che le 10 Regioni con dati aggregati hanno comunque a disposizione informazioni territoriali sufficientemente disaggregate per la programmazione e le politiche regionali sul tema: la Puglia e la Sicilia con un dettaglio comunale, le restanti Regioni con un dettaglio di ambito/distretto/zona.

Tra le realtà che vantano una raccolta dati periodica prevalgono quelle in cui la raccolta si realizza una volta all'anno. Il fenomeno dell'accoglienza ha dimostrato una sua dinamicità nel tempo, con variazioni anche significative, e dunque la misurazione annuale può essere considerata una strategia soddisfacente per leggere l'andamento del fenomeno e intervenire su di esso.

Periodicità della raccolta dati	Regioni e Province autonome
Continua	Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia
Semestrale	Veneto
Annuale	Basilicata, Bolzano, Campania, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta

Non mancano, comunque, esperienze di monitoraggio con periodicità più stretta nel panorama italiano: semestrale nel caso del Veneto, e continua, potendo fidare di un sistema di raccolta dati a uso gestionale, che raccoglie "in tempo reale" le informazioni sulle accoglienze, nel caso del Friuli Venezia Giulia con la cartella sociale informatizzata, e nel caso dell'Emilia-Romagna con la cartella informatizzata dei minori in carico ai servizi sociali.

I soggetti territorialmente coinvolti nella raccolta dati, ovvero i soggetti attraverso i quali le Regioni e le Province autonome entrano in possesso dei dati elementari, risultano per lo più i Comuni, ma centrale risulta anche il ruolo degli ambiti/distretti/zone, molto spesso come soggetti che si fanno carico di raccogliere e riorganizzare i dati dei Comuni che ricadono nel proprio territorio di competenza.

Anche laddove le informazioni elementari collezionate non confluiscono direttamente per via telematica in un database centralizzato presso la Regione/Provincia autonoma, la prassi è quella di riversare i flussi elementari in un unico database centralizzato residente presso la Regione/Provincia autonoma. Le sole eccezioni a questa modalità operativa sono rintracciabili nelle esperienze di monitoraggio della Liguria, della Basilicata e della Provincia autonoma di Bolzano le cui informazioni sono gestite e trattate su cartaceo. Tra gli usi prevalenti delle informazioni raccolte risulta comune a tutte le amministrazioni, come lecito attendersi, la "elaborazione di governo del sistema" ai fini cioè di conoscenza, programmazione e intervento degli uffici regionali. È ampiamente diffuso anche l'incontro di approfondimento con gli operatori del settore, strategia molto importante sotto diversi punti di vista, *in primis* perché la restituzione dei risultati verso coloro che hanno contribuito a crearli è la più forte assicurazione sul futuro e sulla qualità del flusso stesso, in secondo luogo perché in tali incontri è possibile attraverso la testimonianza di coloro che lavorano sul campo interpretare più correttamente e in maniera più ricca le elaborazioni prodotte a partire dai dati elementari. Gli scopi d'uso si completano con altre possibilità, ugualmente diffuse, quali le esperienze di "elaborazioni a uso esterno", di reportistica e di pubblicazioni a stampa.

L'intervista realizzata ha poi teso a chiarire se e come la raccolta dati avesse dei collegamenti con altre raccolte dati in corso e se la stessa raccolta dati garantisse la possibilità di seguire il percorso del bambino nel circuito dell'accoglienza.

La questione, come è facile intuire, è di grande interesse perché connota la raccolta dati all'interno di un più ampio sistema informativo "dialogante" e permette una valutazione "personalizzata" delle esperienze di accoglienza dei bambini e degli adolescenti.

Dalle evidenze dei sistemi di raccolta dati esaminati risulta che 4 regioni hanno a disposizione tali funzionalità su vari livelli: l'Emilia-Romagna attraverso la cartella informatizzata dei minori in carico ai servizi sociali che mette in relazione tutti i diversi tipi di interventi previsti nell'applicativo, compreso l'affidamento; il Friuli Venezia Giulia attraverso la cartella sociale informatica; le Marche attraverso un applicativo on line di monitoraggio del più ampio tema dei minori fuori famiglia; e il Veneto, infine, per il quale il collegamento tra la banca dati dell'affido e la banca dati dei minori nei presidi residenziali è assicurata dalla comune anagrafica.

Come anticipato, accanto alle esperienze di monitoraggio delle Regioni e delle Province autonome sono stati contattati e intervistati i soggetti pubblici e privati a vario titolo operanti nell'ambito dell'informazione sull'affidamento familiare.

Al riguardo un contributo significativo sul tema è assicurato dall'indagine annuale ISTAT sugli *Interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati* attivata dal 2003 e attualmente aggiornata all'anno 2006. Le informazioni di interesse riguardano le voci dell'area "famiglia e minori" riferite agli utenti presi in carico e ai relativi costi e rette. La raccolta dati è gestita dall'ISTAT in collaborazione con le Regioni, il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, e in relazione diretta con i Comuni che sono i soggetti dai quali vengono assunti i dati elementari. Questi ultimi vengono collezionati su un supporto informatico e telematico in forma aggregata con un livello massimo di disaggregazione riferito come ovvio al singolo Comune. A seguito dei processi di controllo e validazione dei dati – in media risultano non rispondenti il 10% dei Comuni i cui dati vengono stimati sulla base dei rispondenti – i dati vengono archiviati su un supporto informatizzato dal quale, attraverso un'elaborazione, si ricava un report reso disponibile annualmente on line. La raccolta dati non risulta collegata ad altre raccolte dati e non permette di seguire il percorso del minore nel circuito dell'accoglienza.

Ancora in ambito pubblico si segnala l'esperienza di approfondimento del Coordinamento nazionale dei servizi affido in collaborazione con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali relativa a un progetto nazionale di promozione dell'affidamento familiare che prevede tra le sue finalità la mappatura nazionale dei servizi operanti per l'affido, attraverso la collaborazione delle Regioni e delle Province autonome.

Sul fronte degli enti privati consultati non risultano attivi monitoraggi quantitativi sull'affidamento familiare.

3.2 I sistemi di raccolta dati sui servizi residenziali

Le esperienze di monitoraggio che Regioni e Province autonome hanno attivato sul fronte dell'accoglienza dei bambini e dei ragazzi nei servizi residenziali sono in netta prevalenza a carattere periodico. Analogamente a quanto verificato per l'affidamento, le raccolte dati attivate sui servizi residenziali indicano dunque una specifica attenzione delle amministrazioni regionali nel garantire la stabilità informativa nel tempo.

Tipologia di raccolta dati	Regioni e Province autonome
Nessuna raccolta	Abruzzo, Calabria, Sardegna, Sicilia
Periodica	Basilicata, Bolzano, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto

Come evidenziato nella tabella soprastante non mancano realtà regionali in cui non risultano attive esperienze di monitoraggio (Abruzzo, Calabria), ed esperienze poco soddisfacenti in termini di elementi conoscitivi sul tema non avendo a disposizione veri e propri sistemi di raccolta dati: Sardegna – ha potuto fornire solo la cifra assoluta dei bambini nei servizi residenziali, peraltro riferita a una parzialità del territorio regionale; Sicilia – ha fornito unicamente il numero di strutture residenziali per minori presenti sul territorio mentre nulla è disponibile sui bambini accolti. Escludendo dunque le realtà sopraccitate proviamo a ragionare sulle restanti 17 Regioni e Province autonome in merito alle caratteristiche salienti dei sistemi di raccolta dati attivi.

Eccezion fatta per la Toscana, in cui l'amministrazione regionale risulta affiancata da un soggetto terzo, tutte le Regioni e Province autonome gestiscono la raccolta dati in proprio. Più variegate risultano invece le modalità operative con le quali si realizzano le raccolte dati sui servizi residenziali. I dati elementari del monitoraggio risultano in 9 realtà su 17 caratterizzate da un supporto ibrido, cartaceo e telematico, mentre in tre realtà regionali (Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna) il flusso avviene per intero su supporto informatico e telematico.

Tipologia del dato	Regioni e Province autonome
Individuale	Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto
Aggregato	Basilicata, Bolzano, Campania, Lazio, Liguria, Molise, Puglia, Toscana, Trento, Umbria

I dati a disposizione delle amministrazioni regionali risultano in 7 casi su 17 di natura "individuale", ovvero riferiti al singolo bambino collocato nel servizio.

Le restanti 10 Regioni con dati aggregati dispongono comunque di informazioni sufficientemente disaggregate da un punto di vista territoriale per la programmazione e le politiche regionali: Basilicata e Toscana a livello di ambito/zona; Puglia e Campania a livello di Comune; Provincia di Bolzano, Lazio, Liguria, Molise, Provincia di Trento e Umbria a livello di singola struttura residenziale e dunque con la possibilità di riaggregare a piacimento i dati sui vari contesti territoriali infraregionali.

Analogamente a quanto rilevato sull'affidamento familiare, la gran parte delle Regioni e Province autonome che hanno una raccolta dati periodica la realizzano su base annuale.

Non mancano eccezioni alla regola, con periodicità più serrata per Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia e Lombardia – continua, per tutte e tre le realtà in quanto basate su sistemi informativi gestionali – e meno serrata per la Campania – una volta ogni due anni.

Periodicità della raccolta dati	Regioni e Province autonome
Continua	Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia
Semestrale	Veneto
Annuale	Basilicata, Bolzano, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta
Altro	Campania

I soggetti attraverso i quali le Regioni e le Province autonome raccolgono i dati elementari risultano prevalentemente gli stessi servizi residenziali. Centrale risulta anche il ruolo dei Comuni, citati in 7 esperienze di monitoraggio regionale, decisamente meno quello degli ambiti/distretti/zone.

In tutte le Regioni e Province autonome, con la sola eccezione della Basilicata, le informazioni elementari collezionate confluiscono in un unico database centralizzato residente presso la Regione/Provincia autonoma. Tra gli usi prevalenti delle informazioni raccolte, tutte le amministrazioni dichiarano la "elaborazione di governo del sistema" ai fini cioè della programmazione regionale. Ugualmente consistenti (13 Regioni su 17) risultano le esperienze di incontro di approfondimento con gli operatori del settore, di reportistica e di pubblicazioni a stampa, mentre relativamente meno gettonata risulta l'elaborazione per utenti esterni.

Anche sui servizi residenziali l'intervista ha mirato a chiarire se e come la raccolta dati avesse dei collegamenti con altre raccolte dati in

essere, e se la stessa raccolta dati garantisse la possibilità di seguire il percorso del bambino nel circuito dell'accoglienza.

Il risultato evidenziato nelle interviste è quasi del tutto speculare a quanto evidenziato per l'affidamento familiare. 5 Regioni hanno a disposizione tali funzionalità su vari livelli: l'Emilia-Romagna attraverso la cartella informatizzata dei minori in carico ai servizi sociali che mette in relazione tutti i diversi tipi di interventi previsti nell'applicativo, compreso l'inserimento nei servizi residenziali; il Friuli Venezia Giulia attraverso la cartella sociale informatica; le Marche attraverso un applicativo on line di monitoraggio del più ampio tema dei minori fuori famiglia; il Veneto per il quale il collegamento tra la banca dati dei minori nei presidi residenziali e la banca dati dell'affido è assicurata dalla comune anagrafica; il Piemonte che, anch'esso attraverso l'anagrafica, raccorda la rilevazione regionale con quella ISTAT sui presidi residenziali.

Passando dalle esperienze di monitoraggio regionali alle altre esperienze pubbliche di monitoraggio del tema, un contributo significativo è assicurato dall'indagine annuale ISTAT sui *Presidi residenziali socio-assistenziali* attivata dal 1999 e attualmente aggiornata all'anno 2006. La rilevazione fornisce dimensione numerica e caratteristiche dei bambini presenti in tutti i presidi residenziali, dunque non riferiti esclusivamente ai presidi residenziali per minori, come ad esempio i bambini ospitati nelle comunità socioriabilitative, nei centri di accoglienza per gli immigrati, e nelle residenze sanitarie assistenziali. Il tasso di risposta della rilevazione si è attestato attorno al 75% dei presidi residenziali, sui non rispondenti l'ISTAT opera con procedure di stima. In alcune realtà territoriali (Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Marche, Lazio, Liguria, Piemonte, Provincia di Bolzano, Provincia di Trento, Veneto) la raccolta dati è gestita dall'ISTAT in collaborazione con le amministrazioni regionali, mentre nelle restanti Regioni la gestione è demandata per intero all'Istituto nazionale di statistica. I dati elementari vengono assunti direttamente dai presidi residenziali mediante un modulo cartaceo, compilato dai responsabili delle stesse strutture, e in forma aggregata sull'intero presidio residenziale. La raccolta dati che dà luogo a un report annuale on line non risulta collegata ad altre raccolte dati e non permette dunque di seguire il percorso del minore nel circuito dell'accoglienza.

Sul fronte privato non risultano attivi monitoraggi o sistemi di raccolta periodica di dati sulle dimensioni e caratteristiche degli accolti nei servizi residenziali. A tal proposito si segnala che il Coordinamento nazionale delle comunità per minori (CNCM), il Coordinamento nazionale delle comunità d'accoglienza (CNCA) e l'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII producono report, studi e analisi sulle dimensioni e tematiche più qualitative dell'accoglienza.

3.3 I sistemi di raccolta dati sull'adozione nazionale e internazionale

Decisamente meno diffuse e meno approfondite di quanto sin qui verificato sull'affidamento familiare e sui servizi residenziali risultano le esperienze di monitoraggio di Regioni e Province autonome in merito all'adozione nazionale e internazionale.

Tipologia di raccolta dati	Regioni[a] e Province autonome
Nessuna raccolta	Abruzzo, Calabria, Marche, Lazio, Liguria, Puglia, Sardegna, Umbria
Indagine *ad hoc*, svolta *una tantum*	Piemonte, Campania
Periodica	Bolzano, Emilia-Romagna[b], Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, Sicilia, Toscana, Trento,Valle D'Aosta, Veneto

(a) La Basilicata non ha fornito informazioni sulle raccolte dati dell'adozione nazionale e internazionale
(b) Le informazioni riportate in tabella e nel paragrafo sono riferite alla rilevazione che la Regione ha attivato con il TPM di Bologna. La Regione può contare, però, anche sulle informazioni derivanti dalla cartella informatizzata che nello specifico riguardano le competenze dei servizi, come ad esempio l'abbinamento coppia-minore.

Come si desume dalla tabella soprastante – esclusa la Basilicata che non ha fornito informazioni al riguardo – in 8 Regioni non è stata attivata alcuna raccolta dati sul tema, mentre risulta presente almeno una rilevazione nelle restanti 12 Regioni e Province autonome – tutte caratterizzate da un'esperienza di monitoraggio a carattere periodico, con le sole eccezioni di Piemonte e Campania che hanno realizzato una specifica e unica attività di indagine *ad hoc*.

Restringendo il campo alle sole Regioni e Province autonome che hanno un'attività di raccolta dati e passando a osservare più da vicino l'oggetto di tali raccolte – che dovrebbero fare il punto sul percorso adottivo e sulle principali caratteristiche delle coppie richiedenti e dei bambini adottabili e adottati – emerge un certo grado di disomogeneità e differente livello di approfondimento tra le esperienze in atto. Ad esempio, i dati della Lombardia riguardano solo le indagini psicosociali delle coppie richiedenti, mentre d'altro canto i dati del Veneto sono riferiti alla coppia richiedente, al bambino e alla procedura adottiva, come anche la Toscana, per citare un altro esempio, attraverso uno specifico protocollo di intesa con il Tribunale per i minorenni di Firenze e attraverso le informazioni censite dai centri adozione, dispone di informazioni particolarmente dettagliate sui diversi soggetti dell'adozione e sull'iter adottivo.

Venendo alle modalità operative delle raccolte si evidenzia il generalizzato protagonismo delle stesse amministrazioni regionali, per lo più in relazione con i tribunali per i minorenni e i servizi per

l'adozione (équipe adozioni, centri adozioni) quali soggetti da cui vengono assunti i dati elementari. Tra i supporti sui quali vengono collezionati i dati elementari prevale il cartaceo (6 realtà regionali su 12 in modo esclusivo, 4 su 12 in modo ibrido cartaceo/informatizzato), segno evidente di quanto su questo fronte ci siano ampi margini di miglioramento dei flussi informativi anche in chiave informatica. Peraltro, pure sul fronte dei contenuti dei flussi sembrano esserci margini di miglioramento, al punto che solo 5 Regioni dispongono di flussi di dati individuali – il Piemonte come già segnalato in una esperienza di ricerca *una tantum* – ovvero dati maggiormente duttili ai fini rielaborativi e dunque più rispondenti alle necessità e i bisogni della programmazione degli interventi e delle politiche di settore.

Tipologia del dato	**Regioni e Province autonome**
Individuale	Molise, Toscana, Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto
Aggregato	Bolzano, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia, Trento

Le raccolte dati periodiche, inoltre, si caratterizzano per una periodicità su base annua piuttosto che su un flusso continuo di dati, modalità quest'ultima garantita solo nel Veneto e in Toscana, in merito a tutti i soggetti dell'adozione.

Periodicità della raccolta dati	**Regioni e Province autonome**
Continua	Veneto, Toscana
Annuale	Bolzano, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Molise, Piemonte, Sicilia, Trento, Valle d'Aosta

Non sorprende verificare, date le premesse, che nessuna delle raccolte attive prevede collegamenti di sorta con altre raccolte dati e tanto meno permette di seguire il percorso del minore nel circuito dell'accoglienza.

Un ulteriore contributo significativo nell'ambito dei sistemi di monitoraggio sul tema è assicurato, ancora una volta, dall'indagine annuale ISTAT sugli *Interventi e servizi sociali dei Comuni singoli e associati*, già precedentemente citata. Nello specifico dell'adozione nazionale e internazionale è utile in questa sede precisare che le informazioni si riferiscono agli utenti dei servizi per l'adozione e i relativi costi sostenuti a livello comunale.

Un'attenzione specifica, infine, è necessario dedicarla alle attività di monitoraggio della Commissione per le adozioni internazionali. Sin dai primi anni di attività, la Commissione è in grado in tempo reale di fare il punto sui soggetti coinvolti nell'adozione internazionale: bambini adottati, coppie adottive, enti autorizzati. I dati e le informazioni sono diffusi semestralmente attraverso un report specifico, presente sul sito della Commissione, e annualmente in un volume che traccia le linee di tendenza dell'adozione internazionale in Italia.

Sul fronte degli enti privati consultati non risultano attivi monitoraggi quantitativi sul fenomeno.

3.4 Un approfondimento sulle aree tematiche qualitative dei sistemi di raccolta dati

Le interviste sui sistemi di raccolta dati realizzate con i referenti regionali hanno portato alla luce, oltre alla dimensione quantitativa dei fenomeni, i principali temi di approfondimento qualitativo sui bambini e gli adolescenti fuori famiglia implementati nelle diverse Regioni e Province autonome.

Prima di addentrarci nei contenuti degli ambiti qualitativi indagati è utile precisare che la presenza nei sistemi di raccolta di sezioni dedicate all'approfondimento qualitativo non implica automaticamente la disponibilità del dato, ma in tutte le Regioni il livello di copertura delle informazioni a disposizione può dirsi comunque soddisfacente e capace di tracciare le linee di tendenza dei fenomeni in studio.

È inoltre doveroso precisare che il livello di dettaglio informativo degli approfondimenti qualitativi non è omogeneo nelle diverse Regioni, ci sono in altri termini Regioni che dedicano ampie sezioni di monitoraggio a un tema qualitativo e Regioni che allo stesso tema dedicano un'unica domanda. In questa sede, senza voler attribuire un sistema di pesi alle esperienze regionali si documenta la presenza o meno di tali esperienze.

In generale la ricognizione sugli aspetti qualitativi dei minori fuori famiglia ha messo in evidenza alcune questioni di interesse. La prima riguarda il fatto che le Regioni in cui si hanno esperienze di monitoraggio quantitativo avanzate e consolidate risultano anche quelle in cui più frequentemente si rileva una specifica attenzione agli approfondimenti qualitativi. Una seconda considerazione strettamente connessa alla prima ci dice che è nel Nord del Paese che risultano più diffuse le esperienze di approfondimento qualitativo. La terza e conclusiva considerazione, prima di passare a descrivere nel merito le aree di approfondimento prese in considerazione, fa emergere il maggior grado di diffusione di approfondimento qualitativo sui servizi residenziali piuttosto che sull'affidamento familiare.

Aspetti di monitoraggio qualitativo trattati nei sistemi di raccolta dati sull'affidamento familiare. Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Motivi dell'allontanamento dalla famiglia di origine	Situazione familiare	Collocamento al momento dell'avvio del progetto di affido	Destinazione alla conclusione del progetto	Minori sottoposti a provvedimenti penali	Minori sottoposti a tutela	Contributo economico famiglie affidatarie
Piemonte	sì	sì	-	sì	-	-	sì
Valle d'Aosta	sì	sì	-	-	-	-	sì
Lombardia	-	sì	sì	sì	-	-	sì
Provincia Bolzano	sì	sì	sì	sì	-	-	-
Provincia Trento	-	-	-	sì	-	-	-
Veneto	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Friuli Venezia Giulia	sì	sì	sì	sì	sì	-	-
Emilia-Romagna	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Campania	sì	sì	-	sì	sì		sì

Eccezione fatta per la Campania, le esperienze di approfondimento qualitativo sull'affidamento familiare sono riconducibili alle sole Regioni del Nord. Complessivamente considerate 9 Regioni e Province autonome su 21 dispongono di almeno un approfondimento qualitativo sul tema. In particolare 2 Regioni, Emilia-Romagna e Veneto, dispongono di informazioni su tutti i versanti qualitativi presi in esame. I temi maggiormente indagati riguardano la situazione familiare del nucleo originario del bambino in affidamento (8 Regioni su 9), la destinazione alla conclusione del progetto di affidamento (8 Regioni su 9) e i motivi dell'allontanamento dalla famiglia di origine (7 Regioni su 9), un insieme di informazioni che tende dunque a chiarire le problematicità dell'allontanamento e l'esito dell'intervento. Meno frequenti risultano gli approfondimenti su temi, forse anche più specifici, quali: il collocamento del minore al momento dell'avvio del progetto di affido (5 Regioni su 9), la presenza di minori sottoposti a provvedimenti penali (4 Regioni su 9) e di minori sottoposti a tutela (2 Regioni su 9). Sul fronte più strettamente gestionale 6 tra Regioni e Province autonome su 9 dispongono di informazioni sul contributo economico previsto per le famiglie affidatarie.

Passando al dettaglio degli ambiti presi in esame relativamente ai servizi residenziali risulta che 14 Regioni e Province autonome su 21 dispongono di almeno un approfondimento di natura qualitativa.

Aspetti di monitoraggio qualitativo trattati nei sistemi di raccolta dati sui servizi residenziali. Al 31/12/2007

Regioni e Province autonome	Motivi dell'allontanamento dalla famiglia di origine	Situazione familiare	Collocamento al momento dell'avvio del progetto di affido	Destinazione alla conclusione del progetto	Minori sottoposti a provvedimenti penali	Minori sottoposti a tutela	Retta applicata dalla struttura	Professionalità impegnate nella gestione del servizio	Accreditamento
Piemonte	-	sì	sì	sì	sì	sì	sì	-	-
Valle d'Aosta	-	sì	-	-	-	-	sì	-	-
Lombardia	sì	sì	sì	sì	-	sì	sì	-	-
Provincia Bolzano	sì	sì	sì	sì	-	-	-	-	-
Veneto	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì
Friuli Venezia Giulia	sì	sì	sì	sì	-	-	sì	-	-
Liguria	-	-	-	-	-	-	sì	-	sì
Emilia-Romagna	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	sì	-
Toscana[a]	-	-	-	-	-	-	-	-	sì
Umbria	-	-	-	-	-	-	sì	sì	-
Lazio	sì	-	sì	sì	-	-	sì	sì	-
Molise	-	-	-	-	-	-	sì	sì	sì
Campania	sì	sì	sì	-	-	sì	sì	sì	sì
Puglia	sì	sì	-	-	-	-	sì	sì	-

(a) La revisione degli strumenti di rilevazione appena terminata permetterà dal 2010 i seguenti approfondimenti:
- motivi dell'allontamento dalla famiglia di origine; situazione familiare;
- collocamento al momento dell'avvio del progetto; destinazione alla conclusione del progetto; minori sottoposti a tutela.

Relativamente agli accolti gli approfondimenti più diffusi riguardano: la situazione familiare (9 Regioni su 14), i motivi di allontanamento dalla famiglia di origine (8 Regioni su 14), il collocamento al momento dell'avvio del progetto (8 Regioni su 14) e la destinazione alla conclusione del progetto (7 Regioni su 14). Più limitate risultano le esperienze di monitoraggio su altri temi che toccano gli accolti: minori sottoposti a tutela (5 Regioni su 14), minori sottoposti a provvedimenti penali (3 Regioni su 14).

Sul fronte delle notizie che attengono alle strutture e alle modalità gestionali delle stesse 12 Regioni su 14 dispongono di informazioni e dati in merito alle rette applicate, 7 Regioni su 14 rispetto alle professionalità coinvolte nella gestione del servizio, e 5 Regioni su 14 sulle procedure di accreditamento.

3.5 La necessità di costruire un adeguato sistema informativo sui minori fuori famiglia

Il complesso e variegato quadro informativo dei minori fuori famiglia sin qui delineato presenta ancora alcune lacune e approssimazioni, e per questo può dirsi certamente perfettibile.

Pur nel riconoscimento dell'importante sforzo profuso in particolare dalle Regioni e dalle Province autonome, sia sul set minimo di dati dei fuori famiglia che sui sistemi di raccolta dati, permangono nei fatti zone d'ombra sulle quali è necessario operare.

Le zone d'ombra sono riconducibili *in primis* alla frammentarietà e disomogeneità delle informazioni a disposizione nelle diverse realtà regionali e dunque alla loro scarsa conseguente comparabilità, frutto anche dell'eterogeneità dei sistemi di raccolta, laddove questi siano sviluppati.

Come si è già commentato non mancano infatti realtà in cui non si ha a disposizione qualsivoglia sistema di raccolta dati sul tema dei fuori famiglia, come non mancano realtà nelle quali le rilevazioni non possono dirsi del tutto attendibili ed esaustive, o dove non si riscontri una forte parzialità dei dati quando si riflette sulle caratteristiche dell'accoglienza, cosa che avviene per un ampio numero di Regioni.

Dopo il lavoro svolto dalle Regioni per arrivare alla stesura del "Nomenclatore interregionale degli interventi e dei servizi sociali", tappa fondamentale per parlare una lingua comune sui servizi e gli interventi, sembra dunque essere arrivato il momento di investire decisamente sullo sviluppo dei sistemi informativi regionali, garantendo un approfondimento soddisfacente in termini di elementi conoscitivi quantitativi e qualitativi e una forte comparabilità delle informazioni.

Su questa via è necessario riflettere tenendo ben presenti gli standard internazionalmente riconosciuti che informano le dimensioni di qualità dei dati e delle informazioni di un qualunque sistema di raccolta: la rilevanza, ovvero la capacità di risposta ai reali bisogni informativi dei diversi *stakeholders*; l'accuratezza, ovvero il grado di corretta

descrizione del fenomeno che si intende misurare; la tempestività, ovvero il lasso di tempo intercorrente tra la data cui il dato si riferisce e la data in cui viene rilasciato e reso fruibile; l'accessibilità, ovvero la facilità con la quale i dati elementari possono essere raccolti; la coerenza, ovvero il grado di integrazione con altri dati e informazioni di diversa fonte all'interno di un più ampio sistema di raccolta che garantisca continuità informativa nel tempo.

Per molte Regioni in realtà questo è un discorso già avviato da tempo, per non dire maturo, avendo già oggi a disposizione sistemi informativi che soddisfano ampiamente l'esigenza di raccolta di un flusso minimo e standardizzato di dati nel tempo. D'altro canto, molte altre realtà regionali necessitano di un supporto nella progettazione e nella messa a regime di sistemi informativi informatizzati a contenuto periodico, che sostituiscano le rilevazioni *una tantum* ancora presenti in alcune di esse o che vadano a colmare i vuoti dovuti alla mancanza di ogni sorta di rilevazione, e capaci di garantire a loro volta il set minimo di dati comparabili.

In merito, nei colloqui e nelle interviste realizzate nel corso del periodo febbraio-giugno 2009, alcune Regioni hanno esplicitamente avanzato sul tema dei minori fuori famiglia la necessità di un affiancamento in termini progettuali e hanno espresso la volontà di aderire rispetto ai flussi informativi dei minori fuori famiglia a un percorso comune tra Regioni e Centro nazionale.

Ai bisogni di potenziamento e rafforzamento del monitoraggio quantitativo, sarebbe utile affiancare, nel percorso di collaborazione da attivare, anche il tema dell'avvio di un confronto costruttivo sugli aspetti più qualitativi dell'accoglienza, ambito sul quale molte Regioni come evidenziato nel precedente paragrafo, pur nelle diversità di approccio, si sono già cimentate o si accingono a farlo. I temi da indagare e da approfondire spaziano in relazione ai motivi dell'allontanamento dalla famiglia di origine, alla situazione familiare, alla collocazione dei minori al momento dell'avvio del progetto di affido o di inserimento nel servizio residenziale, alla loro destinazione dopo la conclusione, ai minori sottoposti a provvedimenti penali, ai minori dichiarati adottabili, ai minori in tutela all'ente pubblico; tutte tessere essenziali per restituire una colorazione reale all'accoglienza dei bambini e degli adolescenti.

Le attività dell'Autorità giudiziaria per la garanzia dei diritti*

1. Dimensione e caratteristiche dell'adozione nazionale e internazionale; 2. Le attività dei tribunali per i minorenni; 3. Le attività delle procure della Repubblica presso i tribunale per i minorenni; 4. Le criticità da affrontare

Questo contributo affronta i temi di attuazione della legge 149/2001 di pertinenza del Ministero della giustizia. La prima parte del capitolo propone una breve analisi delle statistiche relative alle pratiche dell'adozione nazionale e internazionale nel nostro Paese. La parte centrale è dedicata all'illustrazione di una ricognizione che ha coinvolto i tribunali per i minorenni (TM) e le procure della Repubblica presso gli stessi tribunali, al fine di verificare l'applicazione e la funzionalità della legge 149. Questa ricognizione, che prende in esame il triennio 2004-2006, si configura come una nuova edizione del monitoraggio effettuato per il biennio 2002-2003 dallo stesso Dipartimento per la giustizia minorile – Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari (DGM - DGAPG).

Nella parte conclusiva, una presentazione sintetica degli elementi di difficoltà che i tribunali e le procure individuano nell'attuazione del dettato normativo suggerisce quali possano essere le aree di miglioramento su cui concentrare energie e risorse.

1. Dimensione e caratteristiche dell'adozione nazionale e internazionale[1]

1.1 L'adozione nazionale

Tra il 2000 e il 2007 il numero di decreti di adozione nazionale legittimante (art. 22 della legge 184/1983) oscillano mediamente attorno ai 1.100 casi annui, con il valore massimo di 1.290 casi registrato nel 2001. Per avere un quadro esaustivo dell'entità delle adozioni nazionali, alle adozione citate si devono aggiungere le adozioni in casi particolari secondo quanto stabilito dall'art. 44 della legge 184, che, sempre nel periodo considerato, sono mediamente 650 l'anno.

Tendono invece ad aumentare i minori in stato di adottabilità (artt. 11 e 12 della legge 184), con un aumento rimarchevole registrato a partire dal 2005, e soprattutto le domande di adozione nazionale[2],

---

* Serenella Pesarin, con la collaborazione di Rosalia Di Chiara, Massimiliano Lucarelli, Norma Bimbo.

[1] Il paragrafo 1 è stato curato da Enrico Moretti e Roberto Ricciotti

[2] Se non specificato diversamente per "adozione nazionale" si intende di seguito l'adozione nazionale legittimante ai sensi dell'art. 22 della legge 184/1983.

Tavola 1 - Procedimenti e provvedimenti in materia di adozione nazionale. Indicatori – Anni 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Domande di adozione nazionale legittimante (art. 22 della legge n. 184/83)	11.126	12.901	13.265	12.549	13.702	14.792	16.234	14.815
Dichiarazioni di adottabilità (artt. 11 e 12 della legge n. 184/93)	1.172	1.096	929	1.080	1.064	1.168	1.254	1.344
Decreti di adozione nazionale legittimante (art. 22 della legge n. 184/93)	1.078	1.290	1.135	978	972	1.150	984	1.131
Decreti di adozione nazionale ai sensi dell'art. 44 della legge n. 184/83 lett. a-d	638	655	651	597	673	638	587	684
Decreti di adozione nazionale legittimante per 100 domande di adozione nazionale legittimante	9,7	10,0	8,6	7,8	7,1	7,8	6,1	7,6
Domande di adozione nazionale legittimante per ogni minore dichiarato adottabile	9,5	11,8	14,3	11,6	12,9	12,7	12,9	11,0
Decreti di adozione nazionale legittimante ogni 100 dichiarazioni di adottabilità	92,0	117,7	122,2	90,6	91,4	98,5	78,5	84,2

Fonte: ISTAT, sistema territoriale della giustizia

passate da 11.126 nel 2000 a 14.915 nel 2007, per un incremento percentuale nel periodo considerato del 34,1%.

Dall'analisi delle informazioni disponibili emerge in maniera rilevante il divario esistente tra le domande di disponibilità all'adozione nazionale e i minori dichiarati in stato di adottabilità, quantificabile, mediamente, in 12 domande di adozione per ogni minore dichiarato in stato di adottabilità.

A tal proposito, è necessario precisare che per una corretta valutazione del rapporto tra i minori adottabili e l'effettiva richiesta di adozione occorrerebbe passare dal numero di domande di adozione al numero di coppie che le hanno presentate – dato ad oggi non disponibile –, dato che la stessa coppia può fare richiesta di adozione nazionale in uno o

più tribunali per i minorenni italiani. Resta del tutto evidente come la richiesta di adozione nazionale – coppie o domande che siano – è decisamente superiore al numero di minori in stato di adottabilità.

Legato a questo un ulteriore elemento di criticità emerge considerando il rapporto tra i decreti di adozione e le domande di adozione (entrambi riferiti all'art. 22 della legge 184), che conta, mediamente nel periodo 2000-2007, appena 8 decreti di adozione ogni 100 domande di adozione nazionale.

Diversa è la lettura del fenomeno se si prende in considerazione l'incidenza annua dei decreti di adozione nazionale legittimante rispetto ai minori dichiarati in stato di adottabilità dai tribunali per i minorenni italiani. In particolare, si hanno mediamente ogni anno oltre 90 decreti di adozione nazionale ogni 100 minori dichiarati adottabili. I decreti di adozione nazionale emessi nell'anno non si riferiscono necessariamente ai bambini dichiarati adottabili nello stesso anno – nel 2002 per esempio si sono avuti 1.135 decreti di adozione e 929 minori adottabili – ma va sottolineato che la maggioranza dei minori dichiarati adottabili trova una famiglia adottiva. Resta comunque una percentuale di minori dichiarati in stato di adottabilità, niente affatto irrilevante e in crescita negli ultimi due anni disponibili (2006 e 2007), per i quali non si aprono le porte dell'adozione. È ipotizzabile che, per questi bambini, ragioni di ordine procedimentale e ancor più caratteristiche (età elevate, disabilità ecc.) che poco corrispondono ai desideri delle coppie richiedenti adozione rendano il percorso dell'adozione scivoloso e accidentato se non completamente chiuso.

1.2 L'adozione internazionale

L'aumento del numero di adozioni nell'ultimo decennio, in particolare per quanto riguarda le adozioni internazionali, può essere interpretato sia quale esito di una maggiore apertura e sensibilità delle famiglie verso i bambini abbandonati, sia quale possibile risposta, nel rispetto del diritto dei bambini, alle difficoltà di procreazione delle coppie.

Di fatto, sempre più coppie scoraggiate anche dalla difficoltà di ottenere un'adozione nazionale si rivolgono all'adozione internazionale, cosicché oltre i due terzi delle coppie italiane richiedenti adozione presenta entrambe le domande, nazionale e internazionale, al fine di ottimizzare le *chance* adottive.

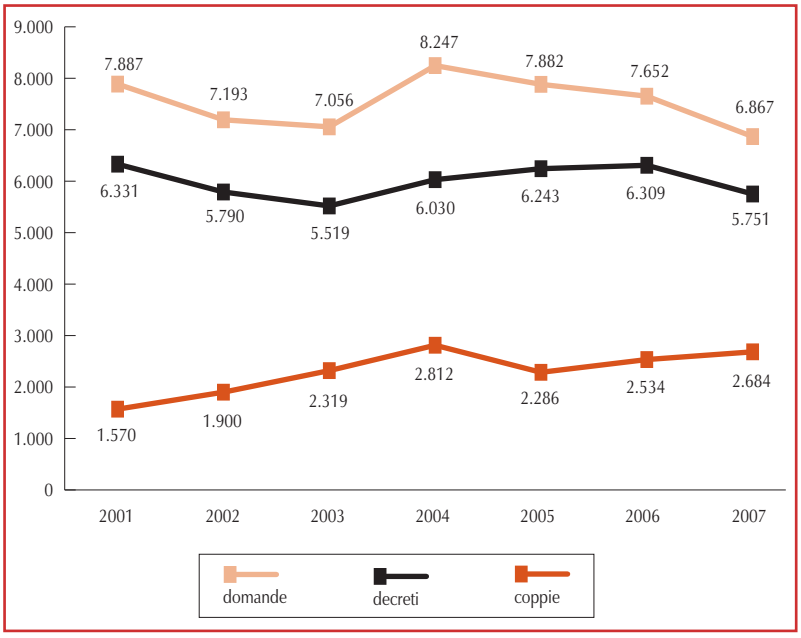
Tra il 2001 e il 2007, 52.784 coppie hanno presentato presso i tribunali per i minorenni domanda di disponibilità e idoneità all'adozione internazionale, con una quota crescente di coppie in cui almeno uno degli adottanti ha un'età superiore ai 45 anni (26% delle domande nel 2007). Nello stesso periodo, mediamente l'80% delle coppie richiedenti ha ottenuto il decreto di idoneità – circa 62 coppie ogni 100 mila coppie coniugate. Tale incidenza sale ulteriormente in

quanto molte coppie che non hanno ricevuto l'idoneità ricorrono in corte di appello.

Circa un terzo delle coppie in possesso di un decreto di idoneità riesce a portare a termine il percorso adottivo con la richiesta di autorizzazione all'ingresso in Italia di un bambino straniero a scopo adottivo. Il successo adottivo delle coppie in possesso del decreto di idoneità all'adozione è, nel periodo 2000-2007, mediamente intorno al 30-35%.

Come si evince dalla figura 1, la sistematica prevalenza del numero di decreti di idoneità rispetto al numero di coppie che ottengono annualmente l'adozione di un minore straniero indica, nel crescente effetto cumulo di coppie idonee che attendono di concludere il percorso adottivo, un elemento di criticità e di pressione sul sistema dell'adozione in Italia. Non si hanno però a disposizione dati che testimonino l'eventuale abbandono dal percorso adottivo.

Figura 1 – Domande di disponibilità[(a)] all'adozione internazionale, decreti di idoneità[(a)], coppie che hanno portato a termine il percorso adottivo[(b)]. Italia – Anni 2001-2007



Fonti: (a) ISTAT, sistema territoriale della giustizia; (b) Commissione per le adozioni internazionali

Nello scenario sin qui descritto, sembra opportuno segnalare un fenomeno niente affatto marginale, ovvero le revoche degli incarichi agli enti autorizzati o gli eventuali cambi di ente delle coppie che non hanno ancora concluso il percorso adottivo. Nel corso del periodo

2000-2007, 3.171 coppie in possesso del decreto di idoneità che avevano conferito incarico a un ente autorizzato lo hanno revocato o lo hanno conferito ad altro ente autorizzato. Le motivazioni delle revoche sono collegate a un ripensamento della coppia rispetto al progetto adottivo, all'adozione di un minore italiano, alla nascita di un figlio naturale, al perseguimento di un diverso progetto di vita.

Nell'intero periodo di monitoraggio della Commissione per le adozioni internazionali, che va dal 16/11/2000 al 30/06/2009, risultano essere giunti in Italia attraverso l'adozione internazionale 25.860 bambini, a fronte di oltre 21 mila coppie adottanti, con una crescita del numero medio di bambini adottati per coppia.

Nel primo semestre 2009 i minori stranieri adottati sono stati 1.859, con un incremento del 12,6% rispetto al primo semestre 2008, a conferma del *trend* crescente degli ultimi anni, che colloca l'Italia in una posizione del tutto particolare nel quadro internazionale. Come si rileva nell'ultimo Rapporto semestrale della Commissione per le adozioni internazionali (giugno 2009), infatti, a fronte della tendenza generalizzata alla diminuzione del numero di bambini e ragazzi coinvolti nell'adozione internazionale che si è registrata nell'ultimo quinquennio, l'Italia – unica eccezione a livello mondiale – ha visto, nello stesso periodo, crescere progressivamente il numero delle adozioni all'estero.

I bambini entrati a scopo adottivo in Italia nei primi sei mesi di quest'anno sono per il 56,8% maschi e per il 43,2% femmine. Non sono bambini piccolissimi, visto che la loro età media è di 5,7 anni. In particolare, la distribuzione percentuale dei minori adottati indica che il 42,7% ha un'età compresa fra 5 e 9 anni, il 36,8% fra 1 e 4 anni, il 12,8% pari o superiore a 10 anni e l'8,6% inferiore all'anno d'età.

La prima nazione per provenienza dei minori è la Federazione Russa (18,1%), seguita dall'Ucraina (15,3%). Distanziate dalle prime due, Colombia (9,5%), Brasile (7,9%), Polonia ed Etiopia (7,1%), Vietnam (6,7%), India (3,7%), Bulgaria (3,4%) e Cambogia (2,1%). Rispetto al 2008 cresce così il numero dei minori provenienti dai Paesi europei: nei primi sei mesi del 2008 erano stati il 36,3% del totale, nel 2009 hanno superato il 50%.

2. Le attività dei tribunali per i minorenni

Per questa ricognizione, il DGM - DGAPG ha prodotto un questionario di rilevazione contenente risposte chiuse e aperte, che è stato inviato a tutti i presidenti dei 29 TM presenti sul territorio italiano.

I presidenti dei tribunali hanno risposto a una serie di domande, costruite seguendo l'articolazione e l'impostazione della legge, sui temi seguenti:

a. affidamento del minore: utilizzo della relazione semestrale, ex art. 4, c. 3; ricorso a proroghe al limite temporale previsto dalla leg-

ge, analisi dei dati e dei motivi; le risorse familiari, in particolare, l'adeguatezza del numero di famiglie disponibili; l'inserimento presso una comunità e/o in un istituto;

b. adozione: la differenza d'età adottato/adottanti; analisi delle caratteristiche del minore; criticità relativamente all'interpretazione e/o all'applicazione dell'art. 6; contributi e pareri in relazione all'art. 6;
c. affidamento preadottivo: analisi dei casi, nei dati e nei motivi, e delle situazioni di crisi e difficoltà che si verificano in relazione alla gestione dell'affidamento preadottivo; analisi delle strategie adottate per il superamento delle situazioni di crisi; periodo di monitoraggio dei casi;
d. fallimento preadottivo e adottivo: analisi dei casi, nei dati e nei motivi, e delle difficoltà verificatesi; contributi e pareri in merito all'eventualità di modifiche normative;
e. adozione internazionale: il contenuto dei decreti di idoneità; le caratteristiche dei minori da adottare;
f. iniziative a sostegno dei genitori adottivi;
g. analisi delle modalità di ascolto del minore;
h. analisi della qualità e dei tempi delle indagini di servizio sociale sulle coppie aspiranti all'adozione;
i. collaborazioni interistituzionali;
l. accesso alle informazioni sui genitori biologici e/ sui fratelli o sorelle naturali da parte dell'adottato;
m. adozione in casi particolari: per minori portatori di handicap; per i casi di constatata impossibilità all'affido preadottivo; analisi dei dati e dei motivi che hanno generato impossibilità di affido preadottivo;
n. istituenda banca dati: contributi e pareri in merito;
o. norme processuali: contributi e pareri sugli effetti della sua applicazione;
p. dicotomia tra disciplina dell'adozione nazionale e disciplina dell'adozione internazionale; contributi e pareri in merito.

Sono 22 i TM che hanno restituito il questionario compilato: la percentuale di risposta è quindi relativamente alta, pari al 76% del totale[3], ma il materiale inviato risulta dissimile tra i vari tribunali. Inol-

[3] Sono 7, pertanto, i TM che non hanno restituito l'intervista compilata. Questa informazione va tenuta presente per l'intera lettura della presente analisi. I TM che hanno restituito il questionario compilato sono: Ancona, Bari, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Firenze, Genova, L'Aquila, Palermo, Perugia, Potenza, Reggio Calabria, Sassari, Taranto, Torino, Trieste e Venezia.

tre, tale percentuale diminuisce ulteriormente, nell'ambito delle varie voci in cui è articolata l'intervista, non solo in relazione alle richieste di dati statistici, ma anche rispetto alla richiesta di commenti e contributi sulle varie disposizioni della legge.

Di seguito, verranno presentati i dati di cui il DGM - DGAPG è in possesso, rielaborati, quando possibile e/o necessario, in valori percentuali, allo scopo di restituire una descrizione quanto più precisa possibile, nonostante la parzialità delle risposte di cui si è detto.

2.1 L'affidamento del minore

Negli anni dal 2004 al 2006, il periodo che la presente ricognizione prende in esame, nei 15 TM che hanno fornito dati si registra un'attività pari a 2.079[4] provvedimenti emessi di affidamento familiare ex art. 4, c. 2. Come stabilito dalla legge, tali provvedimenti sono ordinariamente disposti dal servizio sociale locale, con il consenso dei genitori o del tutore e sentito anche il minore. Il numero sopra indicato si riferisce ai casi in cui, mancando «l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni».

La relazione semestrale

Un numero significativo di tribunali (68%) ritiene che le relazioni semestrali redatte dai servizi sociali locali, così come previsto dall'art. 4, c. 3, siano rispondenti agli obiettivi conoscitivi che il TM procedente deve conseguire, ovvero monitorare adeguatamente la situazione in relazione all'andamento del programma di assistenza, alla sua presumibile durata e all'evoluzione delle condizioni del nucleo familiare di provenienza del minore.

Sei TM, al contrario, valutano che tali relazioni non siano sempre regolari e/o complete dal punto di vista delle informazioni necessarie all'Autorità giudiziaria.

Proroghe dell'affidamento

La ricognizione ha inteso aggiornare anche le informazioni su modalità e criteri per la determinazione delle proroghe al periodo di affidamento familiare previsto inizialmente dal progetto. La legge sancisce, infatti, che non si possa superare la durata di 24 mesi, ma che essa sia prorogabile dal TM, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore (art. 4, c. 4.).

I dati raccolti, seppure ristretti a solo 13 dei 22 TM che hanno restituito il questionario compilato, indicano una significativa adesione dei TM alle proposte di proroga formulate dal servizio sociale cui è at-

[4] Corre l'obbligo di precisare che il numero indicato è stato desunto dai dati indicati da 15 TM. Dei rimanenti, 2 non indicano il dato poiché, sottolineano, tali provvedimenti sono stati adottati in base all'art. 330 e seguenti cc; 5 indicano che il dato non è rilevabile, spesso per mancanza di personale da destinare allo scopo.

tribuita la responsabilità del programma di assistenza rivolto al minore e alla famiglia: si accoglie, infatti, l'81% delle richieste provenienti dai servizi.

Il motivo principale che determina la proroga oltre i 24 mesi è prevalentemente la persistenza del disagio nella famiglia di origine, cioè il mancato superamento delle difficoltà che hanno portato all'allontanamento del minore (15 TM). Tre TM indicano come motivo principale per prolungare la durata dell'affidamento la valutazione di un più globale "interesse del minore"; due TM segnalano invece come motivo determinante il buon andamento del progetto di affidamento, mentre un solo TM la scarsità di risorse degli uffici preposti che inficia il lavoro del programma di assistenza.

L'offerta di accoglienza nel distretto di competenza

In merito alla valutazione relativa all'adeguatezza del numero di famiglie disponibili all'affidamento nel distretto di competenza, solo il 15% dei TM segnala una situazione positiva. L'85% indica, invece, l'esistenza di una situazione incerta, caratterizzata in parte da un numero di risorse familiari solo parzialmente adeguato e in parte dalla completa mancanza di risorse.

Alla domanda "Vi sono stati nel periodo 2004-2006 minori in carico al tribunale per i minorenni collocati presso istituti, comunità o case-famiglia siti in altri distretti?", solo 2 TM rispondono negativamente. Coloro che hanno inviato anche dati numerici su questo fenomeno (il 50% di coloro che hanno restituito il questionario compilato) indicano che nel periodo in esame essi hanno provveduto a inserire in strutture fuori distretto un totale di 221 minori.

2.2 L'adozione del minore

Il numero delle domande di adozione (ex Capo I, Titolo III) pervenute ai 22 TM è pari a 38.918, mentre il numero di quelle accolte è 10.461, pari al 27% del totale.

Per quanto riguarda la differenza di età tra adottante e adottato, dai dati raccolti si ricava che, nel periodo, 19 tribunali che hanno potuto raccogliere il dato dichiarano di aver ricevuto un totale di 6.475 domande in cui hanno rilevato uno scarto rispetto alla differenza di età massima tra adottante e adottato stabilita dall'art. 6, c. 6.

Questi casi sono stati in genere rigettati; tuttavia 12 TM, in considerazione degli elementi emersi, riferiscono di avere accolto alcune domande, complessivamente 358[5] distribuite su 12 sedi giudiziarie minorili.

[5] Va precisato che questo dato è fornito da 12 TM. Non è pertanto possibile rapportare questo numero con quello precedentemente fornito (6.475, somma delle segnalazioni di 19 TM).

Tra le domande accolte nei 22 TM in cui si è rilevato uno scarto nella differenza d'età tra adottante e adottato rispetto a quanto stabilito dall'art. 6, c. 6, si rileva che la maggior parte dei bambini adottati ha un'età inferiore ai 10 anni e che la classe di età più numerosa è quella dai 6 ai 10 anni. In particolare, tra 0 e 5 cinque anni si colloca il 29% dei bambini, tra 6 e 10 anni il 57%, tra 11 e 14 anni l'11% e infine tra 15 e 17 anni il 3%.

I 13 TM che hanno risposto alla domanda "Quante richieste di adozione da parte di genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno in età minore sono state presentate ai sensi dell'art. 6, c. 6?" indicano un numero di richieste che ammonta complessivamente a 130, di cui solo 43 accolte.

Criticità nell'applicazione dell'art. 6 ed eventuali proposte di modifica

Ai presidenti è stato chiesto di descrivere quali siano, nella loro esperienza, le maggiori criticità rispetto all'interpretazione e/o all'applicazione dell'art. 6.

Dalle risposte si ricava che alcuni TM rilevano che l'attuale dispositivo di legge contenuto nel c. 6 dell'art. 6 (superamento del limite massimo di età) crea negli aspiranti genitori adottivi false aspettative e impegna le risorse degli uffici giudiziari minorili, già notoriamente insufficienti. Contemporaneamente alcuni TM riscontrano criticità relativamente all'interpretazione e applicazione dell'art. 6, ad esempio sulla modalità di applicazione del criterio preferenziale dell'adozione di fratelli nell'ipotesi di dichiarazione di adottabilità intervenuta in tempi successivi, oppure nell'ipotesi che un coniuge sia infraquarantacinquenne e l'altro ultracinquantacinquenne. Infine alcuni TM indicano che rispetto al c. 6 dell'art. 6 sussiste contrasto interpretativo circa il carattere discrezionale o meno della dichiarazione di idoneità nel caso di superamento del limite di età da parte di uno solo dei due coniugi.

Metà dei TM che hanno risposto all'intervista[6] giudicano troppo ampia la differenza di età prevista dall'art. 6, c. 6. Essi, infatti, ritengono più rispondente agli interessi del minore una riduzione di tale differenza, se non un annullamento della possibilità di deroga ai limiti definiti.

Nell'analisi della materia si evidenziano anche altre proposte; in particolare si suggerisce di prevedere la non preclusione all'adozione soltanto nei casi che riguardano un fratello o una sorella del minore già adottato, precisando che è necessaria la sussistenza di un adeguato rapporto affettivo tra loro, e si propone di esplicitare con maggiore

[6] Va segnalato che comunque 8 dei TM che hanno risposto all'intervista non ritengono che il vigente art. 6 debba essere modificato. Nel caso di 3 TM l'informazione risulta "non rilevabile".

precisione le modalità di selezione delle coppie nei casi particolari previsti dall'articolo in oggetto.

2.3 L'affidamento preadottivo

Questo tema (ex Capo III, Titolo III) è stato indagato raccogliendo informazioni e dati quantitativi riguardanti le caratteristiche delle situazioni presentatesi agli Uffici giudiziari minorili.

Le risposte fornite dai TM alla domanda "Vi sono stati negli anni 2004-2006 casi di accertate difficoltà dell'affidamento preadottivo che hanno necessitato di una convocazione degli affidatari e del minore in affido preadottivo ai sensi dell'art. 19, c. 8?" si ripartiscono in modo equilibrato (41%) tra quelli che segnalano difficoltà e quelli che non ne segnalano (nel 18% dei casi il dato non è rilevabile).

I 9 TM che hanno segnalato difficoltà in fase di affidamento preadottivo indicano che tali situazioni sono riconducibili a criticità sia nella condizione dei genitori naturali sia nello stato del bambino. Una prima tipologia di criticità è relativa ai genitori naturali: soggetti con problemi di tossicodipendenza e/o psichiatrici; soggetti "senza fissa dimora"; soggetti con disturbi della condotta; coppie straniere e/o miste. Una seconda tipologia è invece relativa ai bambini: premettendo che in generale non appare emergere una fascia d'età specifica, si evincono le seguenti caratteristiche più ricorrenti: bambini disabilità e/o con problemi di salute non sempre noti fin dall'inizio ai genitori affidatari o di bambini con esperienze traumatiche e/o abusi; casi in cui si sono verificate adozioni di fratelli/sorelle; adolescenti con vissuti di disagio sociale e/o problematiche comportamentali.

I TM indicano che le difficoltà verificatesi nei casi di affidamento preadottivo sono state prevalentemente superate attraverso l'azione di sostegno degli operatori dei servizi sociali locali e consultoriali (nel 53% dei casi), mentre solo il 13% dei casi ha visto il coinvolgimento esclusivo della figura dello psicologo. Dei casi di difficoltà nell'affidamento preadottivo, il 20% è segnalato come, di fatto, non ancora risolto.

Il 37% dei TM effettua il monitoraggio del caso per un periodo non superiore a 1 anno; altrettanti sono tuttavia quelli che superano tale periodo. Per 6 sedi questa informazione non è rilevabile.

2.4 Percorsi problematici dell'adozione

Negli anni qui considerati, si sono individuate almeno 30 "restituzioni", verificatesi in corso di affidamento preadottivo (12 casi) oppure dopo la definizione dell'adozione (18 casi)[7]. In riferimento a queste

[7] Per quanto riguarda i TM che indicano il dato come "non rilevabile", essi sono pari al 23% (5 TM) nel caso di affidamento preadottivo e al 27% (6 TM) nel caso di restituzioni dopo la definizione dell'adozione.

situazioni, sono 10 i TM sul cui territorio di competenza non si sono verificate restituzioni nella prima fase, e 11 le sedi che non registrano casi di fallimento dopo la definizione dell'adozione.

Nei casi di restituzione, alcuni TM indicano come causa prevalente la sussistenza di problematicità comportamentali del minore, altri fanno riferimento a forme di disagio psichico del minore o ad aspetti di inadeguatezza genitoriale degli adottanti.

Significativo appare, inoltre, il fatto che alcuni TM riferiscano che le restituzioni riguardano in prevalenza adozioni "internazionali", che hanno come conseguenza il rientro del bambino nel Paese di origine.

Le proposte dei TM in relazione a eventuali perfezionamenti della normativa per ridurre situazioni di crisi in fase pre o postadottiva sono sintetizzabili come segue:

- creazione di intese più efficaci tra TM e servizi sociali locali per una più incisiva presa in carico della situazione;
- un maggiore approfondimento conoscitivo degli adottanti prima delle determinazioni dell'Autorità giudiziaria procedente;
- garanzia di azioni a sostegno sia della famiglia sia del minore, dal punto di vista non solo psicologico, ma anche pedagogico;
- più decise attività di sensibilizzazione rivolte verso l'ambiente scolastico del minore;
- migliore e più chiara disciplina di ciò che accade nel periodo postadottivo;
- monitoraggio postadottivo obbligatorio, mirato alla comprensione e alla soluzione di problematiche emergenti.

2.5 I decreti di idoneità nell'adozione internazionale e le iniziative a sostegno delle coppie

Alla domanda "Nei decreti di idoneità all'adozione internazionale emessi dal tribunale vengono indicate le caratteristiche del minore da adottare (per esempio l'età, l'etnia, la salute o altro)?", solo 3 TM rispondono negativamente (il 14% delle risposte), mentre i restanti segnalano che è prassi dare indicazioni (per il 27% sempre; per il 59% talvolta). La quasi totalità dei TM precisa che nei decreti sono fornite indicazioni in merito a caratteristiche del bambino quali l'età, l'etnia e lo stato di salute, ivi compresa l'eventuale presenza di handicap.

In particolare, sembra che ciò avvenga con maggiore frequenza quando nel nucleo familiare adottante sia presente un altro minore, anche allo scopo di salvaguardare le relazioni di primogenitura.

Per quanto riguarda le iniziative a sostegno delle coppie nel periodo postadottivo, sono 16 i presidenti di TM che, in riferimento al proprio distretto di competenza, ne riferiscono l'esistenza (pari al 73% dei rispondenti). Le informazioni riguardano attività realizzate in collaborazione con i servizi sociali locali o con altri enti, sia pubblici sia privati.

L'attività che coinvolge il maggior numero di tribunali è di tipo orientativo, nella collaborazione con i servizi sociali nella redazione di linee guida, protocolli e/o di intese.

2.6 Valutazione delle capacità di discernimento del bambino

L'indagine sulle modalità in base alle quali sono valutate le capacità di discernimento del minore di 12 anni di età, così come previsto da diversi articoli della legge, segnala come prevalente l'organizzazione di colloqui tra il bambino e un giudice togato (22% delle risposte) oppure un giudice onorario (20%). L'ascolto può assumere anche la forma di una valutazione più strutturata da parte di una di queste due figure (nel 14% dei casi da parte del giudice togato, nel 9% da parte di un giudice onorario). Il coinvolgimento degli attori degli uffici giudiziari è assai alto, poiché le quattro possibilità, insieme, raggiungono un valore percentuale pari al 65% delle risposte. Il parere di un'équipe o di un esperto è richiesto solo nel 4% dei casi.

In altre risposte non si specifica la modalità, ma il criterio che porta a decidere se effettuare la verifica: in ragione dell'età (11%) e delle caratteristiche del caso (ancora 11%). Nella voce "altro" (9%) sono indicate, in prevalenza, modalità decisionali/valutative miste, in genere di tipo collegiale, spesso in sede di camera di consiglio.

Oltre la metà dei TM precisa di utilizzare modalità di valutazione differenti in base all'età del minore.

2.7 Tempi e qualità delle indagini dei servizi

L'art. 19, c. 4, stabilisce un termine (120 giorni) per la conclusione delle indagini dei servizi socioassistenziali-sanitari degli enti locali nel quadro dell'istruttoria sulle adozioni. 17 TM (pari al 77% delle risposte al quesito) indicano che tale termine viene solitamente rispettato.

Un numero consistente di tribunali (16) ritiene però che le informazioni/valutazioni contenute nelle relazioni predisposte dai servizi dovrebbero essere più esaustive e più chiare rispetto ai diversi aspetti che rendono un progetto di adozione efficace e, in ultima analisi, rispondente agli interessi del minore.

2.8 La collaborazione interistituzionale

La maggior parte dei TM partecipanti all'indagine (82%) reputa che nel proprio distretto di competenza la collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali, pubblici e privati, che si occupano di adozione e affidamento sia sufficiente, mentre nel 14% dei casi il giudizio è negativo (per il resto il dato non è rilevabile).

Sono invece 13 (42% delle risposte) i TM che rispondono positivamente sull'esistenza di protocolli d'intesa che favoriscono la cooperazione interistituzionale, a indicare che non sempre la collaborazione interistituzionale, ancorché giudicata sufficiente e/o efficace, raggiunge il livello di formalizzazione.

I servizi sociali e sanitari sono i principali interlocutori dell'Autorità giudiziaria minorile, insieme ai governi provinciali e regionali, che hanno specifiche competenze in materia di politiche per la protezione dell'infanzia, e agli enti del terzo settore, in particolare agli enti autorizzati per le adozioni internazionali.

Insieme al dato relativo alla frequenza dei rapporti con altri soggetti, i presidenti dei TM hanno però precisato anche le forme e le condizioni della collaborazione con i vari attori:

a. i 12 TM che danno riscontro alla voce "collaborazioni con regione/provincia autonoma" segnalano prevalentemente una situazione positiva, da cui si evince l'esistenza di: protocolli e/o linee guida che riguardano sia i servizi sociali socioassistenziali sia quelli sanitari; contatti regolari di confronto e collaborazione. 3 TM segnalano, di contro, scarsa collaborazione e/o che l'ente predisposto non ha realizzato "strutture specifiche";

b. i 13 TM che danno riscontro alla voce "collaborazioni con i servizi sociosanitari territoriali" segnalano una situazione caratterizzata da luci e ombre. Dall'analisi delle risposte date a questa voce, si evince che in alcuni casi (6 TM) la collaborazione appare non efficace e/o discontinua. Non mancano, tuttavia, segnalazioni di situazioni nettamente positive (4 TM). Tra questi 13, 2 TM comunicano l'esistenza o la prossima creazione di protocolli e/o linee guida specifiche per favorire il coordinamento e la cooperazione tra i soggetti impegnati in questo settore;

c. i 10 TM (41%) che danno riscontro alla voce "enti autorizzati" indicano, con netta prevalenza, una situazione più critica, caratterizzata da assenza di collaborazione, e segnalano la necessità di azioni formative e informative rivolte verso detti enti, di una maggiore omogeneità della modalità operative, di una più incisiva presa in carico dei casi da parte degli stessi.

In nessun caso sono descritti aspetti positivi nel quadro delle collaborazioni esistenti. Tuttavia, la valutazione sulla preparazione degli operatori che lavorano in questi enti apre a uno scenario di maggiore complessità nel rapporto tra questi e i TM. Alla domanda "Ritiene che gli operatori degli enti autorizzati per l'adozione internazionale siano sufficientemente preparati?", infatti, 9 TM (pari al 41% dei rispondenti) danno risposta positiva, 6 negativa, mentre in 7 TM non è possibile rilevare l'informazione.

2.9 Informazioni sui genitori biologici

Ai presidenti è stato chiesto qual è la situazione in merito alle richieste di accesso alle informazioni che riguardano la propria origine e l'identità dei propri genitori biologici da parte degli adottati. Seguendo l'articolazione del c. 6, art. 24 della legge, la domanda distin-

gue le richieste secondo due classi d'età dell'adottato: "18/25 anni" e "oltre 25 anni"[8].

Per quanto riguarda la prima classe d'età, 13 TM dichiarano di non avere ricevuto richieste; i 4 TM che rispondono affermativamente fanno registrare un numero assai limitato di richieste nel periodo in esame: esse risultano infatti in tutto 12, di cui un terzo accolte.

Per la seconda classe d'età ("oltre 25 anni"), solo 2 TM dichiarano di non avere ricevuto richieste; per i restanti 15 TM, il numero di richieste è invece decisamente più alto, in totale 295[9], di cui 85 (pari al 29%) accettate. Per quanto riguarda le richieste finalizzate a conoscere le generalità dei propri fratelli o sorelle naturali, dalle risposte fornite dai 17 TM si ottiene un numero abbastanza limitato di casi, complessivamente 26 domande tra il 2004 e il 2006.

2.10 Adozioni in "casi particolari"

I provvedimenti riferiti alle adozioni in "casi particolari" assunti nel periodo 2004-2006 dai tribunali per i quali sono disponibili i dati riguardano l'ex art. 44, lettera c (minore portatore di handicap), e l'ex art. 44, lettera d (constatata impossibilità di affidamento preadottivo) della legge 184/1983[10].

È interessante sottolineare quanto sia importante il ruolo dei soggetti estranei all'ambiente familiare in entrambi i tipi di adozione: nel caso della lettera c) dell'articolo considerato, i richiedenti estranei sono ben 101 su 113 e nel caso della lettera d) sono ben 247 su 282.

I motivi prevalenti che portano i tribunali a giudicare circa l'impossibilità di ricorrere a un affidamento preadottivo sono essenzialmente due: da un lato, la sussistenza di legami consolidati con la famiglia che aveva in affido il minore, e, dall'altro, la necessità di mantenere i rapporti con i genitori naturali, quand'anche questi non esercitino più la potestà genitoriale.

2.11 Banca dati

I TM manifestano un significativo gradimento verso l'istituenda banca dati prevista dall'art. 40 della legge 149, destinata a raccogliere in modo sistematico tutte le informazioni relative ai minori dichiarati adottabili e ai coniugi aspiranti all'adozione nazionale e internazionale utili a garantire il raggiungimento del miglior esito del procedimento. Sia per i TM che hanno dato una risposta nettamente positiva (10)

---

[8] 5 TM hanno indicato il dato come "non rilevabile".

[9] Su 22 TM che hanno risposto all'intervista, 5 hanno indicato il dato come "non rilevabile".

[10] È doveroso rilevare che, per quanto riguarda l'adozione ex lettera c, i TM che hanno indicato il dato come "non rilevabile" sono 2 in entrambi i casi (parenti ed estranei); per quanto riguarda l'adozione ex lettera d, i TM che hanno rilevato il dato come "non rilevabile" sono rispettivamente 8 (parenti) e 5 (estranei).

sia per quelli che hanno manifestato un consenso parziale (8), tale banca dati può facilitare l'abbinamento adottanti/adottato, in special modo nei casi più complessi, come quelli caratterizzati da precarie situazioni di salute del minore. Una posizione di minor fiducia verso lo strumento è espressa solo da 2 TM che hanno risposto negativamente.

2.12 Norme processuali

Una netta maggioranza di TM (18) rileva che l'entrata in vigore della legge 149 ha comportato difficoltà operative e organizzative, da cui sono scaturiti nuovi bisogni gestionali e criticità.

- Si segnalano difficoltà di ordine interpretativo circa la tutela del minore (anche per quanto riguarda il sistema di retribuzione di chi deve esercitare tale tutela). In particolare si osserva che, in mancanza di precise modalità di applicazione della normativa, l'assistenza legale del minore si riduce spesso a una difesa meramente formale, che comporta un allungamento dei tempi, non sempre nell'interesse del minore, e un conseguente appesantimento della procedura.
- Si rileva che la legge ha aumentato notevolmente i compiti della cancelleria civile addetta ai procedimenti e di conseguenza rallentato le capacità decisionali dell'Ufficio.
- Si lamenta un'assenza di norme di coordinamento per le procedure pendenti, che causa divergenze interpretative rilevanti.
- Le disposizioni processuali introdotte dalla 149 avrebbero richiesto un'adeguata formalizzazione del processo civile minorile. In sua assenza, molti tribunali hanno stipulato protocolli con i consigli dell'Ordine del distretto.
- Si ravvisa la necessità di disciplinare compiutamente ruolo e funzione del difensore d'ufficio.
- Si indica una serie di carenze, quali una scarsa chiarezza nel rito, mancanza di formazione dei giudici onorari, la mancanza di formazione adeguata per il personale delle cancellerie, scarsa collaborazione con il Consiglio dell'Ordine degli avvocati (non esiste un elenco di difensori minorili, né di curatori).
- Infine, si richiama la necessità di chiarire il ruolo del difensore d'ufficio dell'adulto, nel caso di mancanza di procura alle liti.

2.13 Dicotomia tra le due discipline dell'adozione

Un numero significativo di presidenti dei TM (12, pari al 55% dei rispondenti) si dichiara favorevole a mantenere l'attuale distinzione tra le due discipline, ma merita attenzione anche il numero di coloro che hanno una posizione diametralmente opposta (9, pari al 41%), dichiarandosi invece orientati a superare l'attuale dicotomia; il 4% non risponde. Diverse e articolate sono le motivazioni, di seguito riportate,

verso il mantenimento o il superamento della dicotomia tra le due diverse discipline.

Le motivazioni di chi si manifesta favorevole a mantenere l'attuale distinzione sono le seguenti:

- non è auspicabile che l'adozione nazionale sia sottratta all'Autorità giudiziaria minorile (lasciando a questa solo gli aspetti meramente burocratici e formali) perché le procedure nazionali tutelano meglio l'interesse del minore (in merito, ad esempio, all'abbinamento coppia/bambino). Queste «non possono essere, in pratica, *esportate* nelle procedure internazionali; appare quindi opportuno che rimanga almeno una rigorosa tutela per i minori che si trovano sul territorio nazionale»;
- tale dicotomia «non può essere facilmente superata atteso che nell'adozione internazionale le valutazioni in ordine all'adottabilità e all'adozione sono demandate alle autorità straniere al fine di uniformare i criteri e di estendere a quanti più Paesi possibile l'adesione alla Convenzione de L'Aja, a garanzia di una maggiore omogeneità»;
- non è possibile il superamento della dicotomia poiché l'adozione nazionale e quella internazionale operano in due diversi sistemi giuridici.

Un TM ritiene, tuttavia, che «nella parte iniziale della procedura le indagini sono praticamente identiche nel senso che esse sono indirizzate ad accertare l'idoneità della coppia verso l'adozione in genere. Ormai il bambino di diversa etnia e portatore di diversa cultura fa parte del panorama dell'adozione nazionale per cui le indagini praticamente sono uguali, anche per la coppia che abbia chiesto unicamente l'idoneità all'adozione internazionale. Poi, necessariamente, le due situazioni processuali divergono».

Chi ritiene che tale dicotomia vada superata argomenta che:

- l'abolizione dell'affido preadottivo (per le adozioni internazionali) ha comportato problemi spesso rilevanti;
- il superamento è utile, ma deve essere mantenuta la salvaguardia del principio fondamentale dell'interesse del minore garantito dalla tutela giurisdizionale, prevedendo anche l'obbligo di sostegno e monitoraggio da parte del TM;
- è necessaria l'estensione della procedura di accertamento dell'idoneità degli adottanti anche alle adozioni internazionali;
- è opportuno, ai fini di tutela del bambino, che il provvedimento di adozione pronunciato all'estero non abbia "valore" in modo automatico, ma richieda un periodo di prova per l'inserimento del minore nella nuova famiglia;

- il superamento potrà permettere di trovare una soluzione al problema dei costi dell'adozione internazionale, che a oggi si giudicano eccessivamente elevati.

3. Le attività delle procure della Repubblica presso i tribunale per i minorenni

Anche per questa parte dell'indagine il DGM - DGAPG ha predisposto un questionario con risposte chiuse e aperte, che è stato inviato a tutti i procuratori della Repubblica presso i 29 TM presenti sul territorio italiano. Sono state raccolte risposte da 27 procure, che rappresentano il 93%[11] dell'universo di riferimento.

I procuratori della Repubblica hanno risposto a una serie di domande che, seguendo l'articolazione e l'impostazione della legge 149, riguardano i seguenti temi: il processo di conversione in comunità di tipo familiare degli istituti (ex art. 2, c. 4); l'utilizzo e caratteristiche delle relazioni semestrali predisposte dalle strutture residenziali che accolgono i minori (ex art. 9, c. 2); la funzione ispettiva della procura (ex art. 9, c. 3).

3.1 Conversione in comunità di tipo familiare

La prima domanda del questionario aveva l'obiettivo di valutare in che misura fosse stata applicata la normativa riguardante la conversione degli istituti, pubblici e privati, in comunità di tipo familiare, secondo quanto previsto dalla legge stessa, all'art. 2, c. 4.

Tutte le procure rispondono in modo affermativo al quesito rilevando che nel periodo riguardante la presente ricognizione (2004-2006) il percorso di conversione era già decisamente avviato su tutto il territorio nazionale. Va comunque evidenziato che, pur in una valutazione positiva di questo processo, il 30% delle procure affermino che la conversione è stata, per motivi diversi, effettuata solo in parte: il periodo di adeguamento ai parametri imposti dalla normativa nazionale recepita dalla legislazione regionale ha richiesto un periodo più lungo; alcuni istituti religiosi hanno avuto difficoltà a costruire un contesto a modello familiare; in alcune zone le Regioni non hanno emanato regole attuative della legge.

3.2 Relazioni semestrali

In merito alle relazioni che gli istituti di assistenza pubblici o privati (fino al 2006) e le comunità di tipo familiare (a tutt'oggi) devono trasmettere semestralmente (ex art. 9, c. 2), le procure sono in prevalenza (89%) concordi nell'affermare che esse contengono elementi utili per l'accertamento dello stato di abbandono e/o di inadeguatezza genitoriale.

[11] Sono 2, pertanto, le Procure che non hanno restituito l'intervista compilata. Questa informazione va tenuta presente per l'intera lettura della presente analisi. Le Procure che hanno restituito la scheda sono: Ancona, Bari, Bologna, Bolzano, Brescia, Cagliari, Caltanissetta, Campobasso, Catania, Catanzaro, Firenze, Genova, L'Aquila, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Perugia, Potenza, Roma, Salerno, Sassari, Taranto, Torino, Trento, Trieste e Venezia.

Al di là di questa pressoché generale soddisfazione, alcune procure sottolineano comunque alcuni meccanismi o elementi da prendere in considerazione nella compilazione della relazione:

- informazioni più circostanziate circa la frequenza e la qualità dei rapporti del minore ospite con genitori e parenti, descrivendo intensità e modalità delle visite e dei rientri periodici dei minori in famiglia;
- maggiore attenzione a descrivere le caratteristiche e la qualità della relazione tra genitori e figlio/a;
- tempestiva segnalazione di eventuali miglioramenti della situazione che ha portato al ricovero del minore;
- regolari aggiornamenti di corredo ai provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

Alcune procure, infine, riferiscono che agli operatori delle strutture sono state fornite indicazioni per riportare nelle relazioni altri elementi utili a soddisfare le esigenze conoscitive dell'Autorità giudiziaria. Dette indicazioni sono state date da 6 Procure "in collaborazione con la Regione/Provincia autonoma", più spesso (19 procure) è stata un'iniziativa autonoma.

3.3 La funzione ispettiva della procura

Per quanto riguarda le ispezioni (ex art. 9, c.3), poco più della metà della procure (56%) ha segnalato che sussistono difficoltà e ostacoli allo svolgimento della funzione di vigilanza, che sono riassumibili nei seguenti:

- l'ampiezza del territorio distrettuale;
- l'elevato numero di strutture nello stesso ambito distrettuale;
- la frequenza prevista per la compilazione della relazione (6 mesi);
- la carenza di personale a ogni livello (comprese le figure del magistrato a cui, in qualche caso, si supplisce con deleghe agli ufficiali di Polizia giudiziaria), di autovetture e di risorse in generale (si rileva l'assenza di un apposito capitolo di spesa);
- lo scarso coordinamento con gli enti locali, in particolare con gli assessorati regionali e comunali coinvolti;
- la frammentazione delle competenze circa i controlli sui presidi (procure minorili, Regioni, commissioni di vigilanza, enti locali);
- l'incertezza legislativa in materia, che non tratta la tipologia delle comunità familiari.

Per quanto riguarda le *ispezioni straordinarie*, la metà delle procure ha segnalato di non averne effettuate, mentre un po' più del 40% ha effettuato ispezioni straordinarie a seguito di:

a. condizioni di inadeguatezza e di rischio coinvolgenti i minori: situazioni di criticità, irregolarità, maltrattamenti, trascuratezza educativa nel percorso educativo/trattamentale dei minori; violenze sessuali su minori da parte di altri minori; carenza/inadeguatezza del personale che ha in carico i minori; mancato rispetto dei provvedimenti del TM;

b. irregolarità o esigenze gestionali: ingiustificato ritardo della trasmissioni delle relazioni semestrali; per verificare la piena l'attuazione dei progetti di riconversione degli istituti in comunità; nei casi di apertura di una nuova struttura e/o ogni volta che si viene a conoscenza dell'esistenza di una nuova struttura che non risulta tra quelle censite.

4. Le criticità da affrontare

Il presente lavoro offre uno spaccato dell'applicazione della legge 149/2001 in diverse sedi di tribunale per i minorenni e permette di cogliere alcuni elementi di difficoltà che i tribunali e le procure incontrano nell'attuazione del dettato normativo. Tali difficoltà sono di seguito sintetizzate.

a. Sono da più parti rilevate criticità dal punto di vista organizzativo e delle risorse, in primo luogo umane, presenti nei vari uffici, unitamente all'insufficienza di strumenti di lavoro e di mezzi.

b. Si segnala la poca chiarezza interpretativa e applicativa dell'art. 6 della legge. Tale articolo, infatti, introduce deroghe praticamente illimitate creando nelle coppie più anziane aspettative infondate, e questo rende ancor più difficilmente collocabili i minori di età elevate.

c. Il limite di età di 10 anni ammesso in deroga appare eccessivo e andrebbe regolato con l'apposizione di un limite inferiore, con piccolo spazio di variabilità relativamente a casi specifici di tutela di un determinato minore.

d. Vi è una mancanza di norme transitorie e attuative, ad esempio, in materia di disciplina della difesa d'ufficio civile e sui processi di conversione degli istituti dei minori in comunità.

e. Si richiama da più parti la necessità che venga migliorato il coordinamento con gli enti locali, assessorati regionali e comunali competenti, riducendo la frammentazione delle competenze, ad esempio in merito ai controlli sui presidi.

f. La maggioranza dei TM esprime difficoltà in ordine alle modalità attuative sia del diritto di difesa da parte del minore nei giudizi che lo vedono coinvolto, sia del suo diritto a essere informato e ascoltato dai magistrati come parte in causa. L'innova-

zione normativa non ha un riscontro oggettivo in quanto manca la disciplina per le modalità di applicazione e in diversi territori si tenta di colmare il vuoto stipulando protocolli di intesa con gli Ordini degli avvocati locali al fine di meglio tutelare l'interesse del minore.

Segnali positivi contraddistinguono finalmente il progetto per la realizzazione della banca dati dei minori adottabili (BDA), attualmente in stato avanzato di attuazione. È terminata la fase di codifica del programma e sono stati effettuati, con esito positivo, i test preliminari presso i Tribunali per i minorenni di Bari e Torino. A breve dovrebbero iniziare le operazioni per il collaudo formale del sottosistema. La BDA potrà apportare un notevole beneficio, agevolando il delicato e complesso lavoro degli abbinamenti, che potranno svolgersi su tutto il territorio nazionale anziché nel limite di un distretto, facilitando altresì la circolazione di utili informazioni tra tutti gli uffici giudiziari minorili, consentendo il miglior "abbinamento" tra il minore dichiarato adottabile e la coppia di aspiranti genitori (sia per l'adozione nazionale sia per quella internazionale).

Le norme regionali sull'accoglienza dei bambini fuori famiglia. Aspetti comuni e differenziazioni*

1. Il processo di deistituzionalizzazione in Italia secondo le norme; 2. La normativa regionale in materia di adozione nazionale e internazionale

Questo capitolo mira a delineare una panoramica delle attività legislative e amministrative regionali in relazione agli interventi di accoglienza di bambini e ragazzi privi di un contesto familiare adeguato. Qualsiasi intervento a livello locale deve necessariamente inserirsi in un quadro più ampio, costituito dall'insieme di principi e regole generali che recentemente sono stati elaborati con sempre maggiore frequenza e ampiezza a livello nazionale e sovranazionale; principi e regole che rappresentano la bussola di qualsiasi tentativo di regolamentazione del settore e che, in base al nuovo precetto costituzionale, rappresentano oggi un vincolo sia per il legislatore statale che per quello regionale.

Il lavoro si articola in due ambiti: una prima parte affronta i temi relativi ai bambini fuori famiglia e all'attuazione del processo di deistituzionalizzazione, mentre la seconda si sofferma sulle adozioni nazionali e internazionali.

Ognuna delle due parti tematiche si apre con un'analisi dei principali orientamenti e strumenti internazionali in materia, nonché del recepimento di questi nel contesto legislativo italiano di riferimento, delineando i principali parametri di confronto utilizzati per l'analisi in chiave comparata della documentazione regionale. Si è esaminata la normativa regionale vigente al 31 dicembre 2008 e con la dicitura leggi e provvedimenti regionali ci si riferisce anche ai corrispondenti atti della Province autonome di Trento e Bolzano.

L'analisi della normativa regionale non può prescindere dalla considerazione del nuovo quadro costituzionale determinato dalla modifica del titolo V della parte II della Costituzione di cui alla legge costituzionale 3/2001. La riforma costituzionale ha infatti, come noto, profondamente inciso sul riparto delle competenze legislative e amministrative di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, realtà tutte "costituenti" la Repubblica italiana. Senza voler qui descrivere compiutamente gli aspetti giuridici della riforma, preme solo evidenziare le conseguenze che il nuovo quadro costituzionale determina nell'ambito dell'affidamento familiare e dell'accoglienza in co-

* Raffaella Pregliasco e Roberta Ruggiero.

munità, nonché dell'adozione nazionale e internazionale, istituti disciplinati a livello statale, tra l'altro, dalla legge 149/2001 e compresi nella più ampia disciplina dei servizi e degli interventi sociali di cui alla legge 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, specie per quanto riguarda il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Nel nuovo art. 117 della Costituzione, infatti, la materia degli interventi e servizi sociali, non collocata nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato (secondo comma), né tra quelle di legislazione concorrente (terzo comma), è da ricomprendere tra le materie di competenza residuale esclusiva delle Regioni, come tale sottratta al limite dei principi fondamentali della legislazione statale, ma soggetta alla legislazione dello Stato, nelle materie in cui questo dispone di competenza esclusiva.

Tra queste sono da segnalare, perché qui di particolare interesse, materie quali immigrazione (art. 117 Cost., c. 2, lettera b), cittadinanza, stato civile e anagrafi (lettera i), previdenza sociale (lettera o), determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio regionale (lettera m). Si può ritenere applicativo di tale principio l'obbligo, sancito dall'art. 2, c. 4, della legge 184/1983 come modificata dalla legge 149/2001, di superare il ricovero di minori in istituto entro il 31 dicembre 2006. Dal nuovo quadro costituzionale si evince dunque che, nell'ambito della competenza esclusiva residuale, alle Regioni spetta la regolamentazione delle funzioni sociali, anche per quanto riguarda la programmazione e l'organizzazione dei servizi territoriali rivolti al sostegno e allo sviluppo dell'adozione internazionale, non più limitata alla definizione di protocolli operativi e convenzioni tra enti autorizzati e servizi, come previsto dall'art. 39-*bis* legge 184/1983 (modificata dalla legge 476/1998).

È in questo mutato contesto costituzionale che si situa la legge 328/2000 che, in quanto legge quadro, ha perso la primitiva funzione di fissare i principi fondamentali della materia, vincolanti per le Regioni, oggi dotate di competenza esclusiva residuale.

Occorre tuttavia osservare come generalmente le leggi regionali che regolamentano il sistema dei servizi e degli interventi sociali richiamino, esplicitamente (citandone le norme) o implicitamente (riproducendone i contenuti), la legge 328/2000 e, in qualche caso, si ispirino agli atti attuativi della stessa legge. Si registra quindi, nell'ambito delle norme in materia di interventi e servizi sociali, un convergere delle regole (statali e regionali) verso obiettivi comuni, pur nelle differenze connesse alle diverse realtà territoriali.

In materia di servizi e interventi per bambini e ragazzi fuori famiglia o in adozione, è evidente che, come in generale accade nelle materie inerenti i servizi alla persona, le regole che riguardano la concre-

ta attuazione degli stessi hanno un'importanza fondamentale e inscindibilmente connessa a quella delle norme che affermano e riconoscono i diritti: è infatti nella loro fase attuativa che i diritti da "affermati" diventano "agiti".

1. Il processo di deistituzionalizzazione in Italia secondo le norme

Nel dibattito in merito alle problematiche che riguardano la predisposizione di cure alternative per bambini e adolescenti che per qualsiasi ragione si trovano a non poter vivere con i propri genitori, nell'individuazione d'interventi validi, appare una priorità garantire tre elementi essenziali, e cioè: la ricerca di soluzioni permanenti, di tipo familiare e nel contesto nazionale di appartenenza del bambino. Di conseguenza, durante gli ultimi 30 anni, il termine "deistituzionalizzazione" è diventato una priorità assoluta in un crescente numero di Paesi in cui si registra un concomitante incremento degli sforzi di promozione di servizi di tipo familiare, o basati su un approccio familiare, accompagnati dalla necessità di prevedere scenari che consentano il rientro nella propria famiglia d'origine o, se necessario, l'identificazione di soluzioni stabili e durature di tipo familiare nel più breve tempo possibile. La realizzazione di tale priorità si scontra con la situazione personale di ogni singolo minore, tanto complessa quanto le ragioni che l'hanno causata e a cui si accompagnano necessità e desideri diversi.

Lo spettro degli scenari possibili e da affrontare si presenta incredibilmente vasto; solo in base alla situazione personale, è possibile identificare la soluzione più opportuna, per poi adottarla e sostenerla. L'individuazione e la personalizzazione di tale soluzione rappresenta oggi la sfida principale di ogni sistema d'interventi e servizi di cura per i bambini fuori dalla famiglia[1].

1.1 L'approccio della CRC del 1989

In tale contesto appare essenziale riprendere l'approccio proposto dalla Convenzione ONU di New York sui diritti del fanciullo del 1989 (di seguito CRC) e il supporto di questa nella delineazione di politiche efficaci. La CRC non solo introduce la questione della "cura di qualità", ma prescrive anche la scelta delle giuste decisioni o di quelle più efficaci per ogni singolo bambino in relazione alla sua situazione personale.

La prima fondamentale questione da porsi è proprio in relazione all'importanza che la CRC dà alla prevenzione delle crisi familiari. In tutto il documento si rinviene un consistente e totale riconoscimento del ruolo portante della famiglia. Nel preambolo si definisce la famiglia come una «unità fondamentale della società e ambiente naturale

[1] Cantwell, N., *The challenges of out-of-home care*, in «Early childhood matters», n. 105, nov. 2005, p. 4-14.

per la crescita e il benessere di tutti i suoi membri e in particolare dei fanciulli»; in quanto tale, la famiglia «deve ricevere la protezione e l'assistenza di cui necessita per poter svolgere integralmente il suo ruolo nella collettività». A tale proposito si individua nella parte cosiddetta sostanziale (artt. 1-41) una varietà di principi destinati a preservare il gruppo familiare[2].

Sempre nel Preambolo della CRC si rinviene l'approccio generale a tale problematica: «il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità, deve crescere in un ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione». Tale principio non può essere considerato come la proclamazione del diritto del minore alla famiglia, in quanto esso è enunciato nella parte declaratoria della CRC e non nella parte sostanziale, e conseguentemente non fa sorgere alcun obbligo in testa ai singoli Stati ratificanti (caratteristica essenziale di un diritto). Di conseguenza, più che di un diritto si tratta di un auspicio, in quanto base interpretativa per l'implementazione dei diritti enunciati, che invita a favorire soluzioni familiari o di tipo familiare.

Sulla base di quanto detto sin qui, è chiaro che dal testo della CRC emerge con forza l'indicazione a dare la precedenza a soluzioni di tipo familiare, fornendo interventi di cura sostitutivi che non allontanino il bambino dal contesto sociale con il quale egli ha più familiarità tenendo conto «della necessità di una certa continuità nell'educazione del fanciullo, nonché della sua origine etnica, religiosa, culturale e linguistica» (art. 20).

La condizione del bambino fuori dell'ambiente familiare è particolarmente complessa e alle osservazioni sin qui presentate si aggiungono tre problemi sostanziali a cui le previsioni della CRC fanno riferimento: cosa si intende con il termine "istituto"; come si valuta l'"adeguatezza" e come si determina l'effettiva "necessità" dell'intervento.

In merito al primo problema – cosa s'intende con il termine "istituto" – la CRC non fornisce alcuna definizione specifica né tanto meno indicazioni in merito, ma dal contesto è agevole comprendere che

[2] Ne sono un esempio: il riconoscimento del diritto del fanciullo, per quanto è possibile, a conoscere ed essere cresciuto dai propri genitori (art. 7); il divieto di essere separato dai propri genitori contro la loro volontà, salvo nel caso in cui a seguito di un accertamento giudiziale tale separazione non sia da ritenersi essenziale (art. 9); l'obbligo fatto agli Stati di fornire l'appropriata assistenza ai genitori e ai rappresentanti legali nell'esercizio della responsabilità di allevare i propri figli (art. 18); l'obbligo degli Stati di attuare programmi di prevenzione e di protezione in merito all'abuso e al maltrattamento a danno di bambini e adolescenti, al fine di fornire un supporto appropriato al bambino e a coloro che sono responsabili della sua cura (art. 19); l'obbligo degli Stati di assistere i genitori affinché possano fornire al bambino uno stile di vita adeguato e, nei casi di necessità, fornire l'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio (art. 27).

il termine fa riferimento a ogni sistemazione non di tipo familiare e potenzialmente ricompresa tra i complessi residenziali di piccole dimensioni e quelli di vecchio stile per centinaia di bambini. Ciò spiega perché, nonostante la generale, negativa connotazione della parola, in certi contesti alcuni istituti potrebbero essere qualificati come "adeguati". Oggi, a 20 anni dall'adozione della CRC, va ricordato che il termine "istituto adeguato" è stato inserito nel testo sin dal primo disegno di questo documento nel 1982 ed è stato mantenuto nella versione definitiva adottata nel 1989, mentre l'idea della deistituzionalizzazione iniziava a diffondersi in Europa durante il 1980 (in Italia tale processo prendeva il via già a partire dagli anni Settanta) come un nuovo tipo d'approccio al fenomeno dei minori fuori dalla famiglia. Al momento dell'elaborazione della CRC la deistituzionalizzazione rappresentava un'idea molto distante dagli assetti operativi di molti Paesi del tempo, caratterizzati in prevalenza dalla presenza di istituti di grosse dimensioni (come i Paesi dell'ex Unione Sovietica ed ex socialisti, in cui tale sistema è stato messo in discussione solo durante il periodo di "transizione" nel 1990). La CRC risente, come tutti i documenti del suo genere, della relatività storica del periodo in cui fu elaborata, rispecchiandone la realtà e le esigenze, e fornisce un'enunciazione di diritti del fanciullo che non può definirsi esaustiva e chiusa.

Il secondo problema riguarda i criteri di determinazione e verifica dell'"adeguatezza". Si tratta di un processo particolarmente complicato, dato che la prima condizione è che il servizio offerto corrisponda a una serie di criteri base così come individuati dalla CRC: "istituti", servizi e strutture per la cura o la protezione di bambini e adolescenti devono conformarsi agli standard stabiliti dalle autorità competenti «in particolare nell'ambito della sicurezza e della salute e per quanto riguarda il numero e la competenza del loro personale nonché l'esistenza di un adeguato controllo» (art. 3, c. 3)[3]. Pertanto, il servizio fornito deve positivamente provvedere ai bisogni del singolo bambino in relazione alla situazione specifica in cui egli si trova, tenendo in considerazione le ripercussioni di tale intervento sulla sua vita futura. Tale aspetto dell'adeguatezza dell'intervento dipende, dunque, non solo dalla validità della decisione presa in merito al collocamento del bambino e dalla disponibilità di una pluralità di soluzioni pratiche, ma è anche inestricabilmente connessa alla realizzazione di

[3] Emerge che nella CRC non vi è alcun riferimento relativo, per esempio, a dimensioni, collocazione, organizzazione, regolamentazione e al fine ultimo di tali istituti, servizi e strutture. Tali standard possono rinvenirsi solo in altri documenti come la raccomandazione n. 5 del 2005 del Consiglio d'Europa, a dimostrazione della necessità di adottare delle linee guida internazionali che facilitino l'implementazione della CRC in questo ambito.

un'attività periodica di monitoraggio sull'evoluzione dei collocamenti realizzati al fine di assicurare cura e protezione efficaci, così come disposto dall'art. 25. Questo tipo di approccio necessita della piena applicazione del principio del superiore interesse del bambino e del suo diritto a veder tenute in considerazione le sue opinioni in merito alle decisioni da prendere – rispettivamente art. 3 e art. 12 –, implicando una stretta cooperazione tra il servizio di cura alternativo fornito e il sistema nazionale di protezione del minore, al fine di assicurare il ritorno del minore nella famiglia d'origine o il collocamento stabile in contesti familiari o di tipo familiare il più presto possibile. Va ricordato che uno dei problemi principali associato all'inserimento in istituto è proprio quello connesso al fatto che nella pratica tali collocamenti si protraggono per periodi di tempo molto lunghi fino a divenire permanenti, spesso perché non sono individuati con precisione i soggetti preposti alla ricerca di alternative appropriate per ogni minore.

La terza problematica affrontata dalla CRC riguarda la valutazione della "necessità" dell'allontanamento del bambino dal contesto familiare. Nel testo le parole "se necessario" si trovano prima del riferimento agli istituti, rimandando indirettamente alla deistituzionalizzazione in considerazione del fatto che al tempo l'alternativa alla famiglia di origine era l'affidamento o il collocamento a lungo termine in strutture residenziali per centinaia di bambini. Ciò ha comportato una distorsione interpretativo-applicativa di tale concetto, dato che le politiche nazionali di cura e assistenza dei bambini e degli adolescenti nella gran parte dei Paesi non erano orientate verso politiche di intervento di breve periodo destinate a far sì che il minore potesse fare ritorno nel proprio contesto familiare il prima possibile. Quindi, il "se necessario" è stato interpretato (e in alcuni contesti lo è tuttora) dal punto di vista del sistema di cura come "niente altro è disponibile", invece che dal punto di vista del bambino come "in questo momento storico-evolutivo del singolo individuo questo tipo di intervento meglio incontra i bisogni del bambino stesso". Questo ovviamente non è l'approccio con cui individuare soluzioni di cura appropriate alla realizzazione dell'interesse del minore ed è tale da portare ad affermare che il collocamento in istituto è un'alternativa all'adozione internazionale, assunto pericoloso in termini di valutazione della risposta più appropriata alla necessità di cura e protezione del bambino coinvolto.

La questione centrale consiste nell'analizzare con più attenzione le ragioni fondamentali a causa delle quali in Europa i bambini si trovano nella necessità di usufruire di servizi di cura al di fuori del contesto familiare, il perché tanti di loro sono in servizi residenziali e, particolarmente, perché gli istituti pubblici e privati – così poco adeguati –

continuano a esistere, mentre le politiche di supporto alle famiglie hanno serie difficoltà a diffondersi e sopravvivere[4].

1.2 Verso l'adozione di standard internazionali

Dall'analisi svolta emerge la necessità di elaborare standard comuni e condivisi. Un primo tentativo che merita di essere menzionato, in tale direzione, è la raccomandazione Rec (2005) del Consiglio d'Europa sui diritti dei bambini negli istituti residenziali[5]. Adottata il 16 marzo del 2005, essa elabora una lista di principi e di standard di qualità miranti a ottenere il pieno rispetto dei diritti dei bambini che per i motivi più vari sono privati del contesto familiare d'origine. La raccomandazione ribadisce che, nonostante le misure preventive di supporto alla famiglia, alcuni minori avranno sempre e comunque bisogno di essere affidati a istituti residenziali all'esterno del contesto familiare, per tutelarne i diritti e gli interessi, e ricorda che il collocamento fuori famiglia è giustificato solo nel momento in cui il bambino o l'adolescente si trova in una situazione grave e tale da rendere impossibile la sua permanenza nella propria famiglia. A tale proposito, viene sottolineata l'importanza di dare al minore la possibilità di esprimere la propria opinione e la necessità di dare a tale opinione la dovuta importanza, in base all'età e alla maturità del minore stesso, nella scelta della collocazione più opportuna e più consona alle sue esigenze.

La raccomandazione termina con l'elencazione, in appendice, di linee guida e standard qualitativi su cui gli interventi nazionali devono basarsi; tra questi si ricorda: il riconoscimento della famiglia come contesto naturale per la crescita e il benessere del bambino a cui vanno destinate politiche preventive e di supporto; la considerazione del collocamento in istituto come un'eccezione, con l'obiettivo primario di operare nel superiore interesse del fanciullo e per la sua completa integrazione o reintegrazione nel tessuto sociale il più rapidamente possibile; inoltre, il contenimento del periodo di permanenza in istituti residenziali e durante il quale i genitori del minore devono rice-

[4] Cantwell, N., op. cit. Sempre in relazione all'approccio della Convenzione ONU in merito alla condizione di bambini e adolescenti fuori dal contesto familiare, si veda anche International social service and International reference centre for the rights of children deprived of their family, *A global policy for children and the family, provisional protective measures: the principles to be observed during the institutionalization of a child*, in «Fact sheet», n. 14, 2006, ISS/IRC.

[5] Raccomandazione Rec (2005)5 del Comitato dei ministri agli Stati membri, *The rights of children living in residential institutions*, adottata dal Consiglio d'Europa il 16 marzo 2005. Con riferimento al loro recepimento negli ordinamenti statali le raccomandazioni, contrariamente alle Convenzioni, appartengono agli atti non vincolanti e pertanto ricompresi nella categoria della c.d. *soft-law*: documenti d'indirizzo, ma che non implicano l'obbligo giuridico per gli Stati destinatari a darvi attuazione.

vere il supporto necessario affinché si faciliti il reinserimento del bambino nella famiglia d'origine.

Sulla stessa scia e con l'obiettivo di fornire parametri operativi in materia di minori fuori dalla famiglia, il Comitato per i diritti del fanciullo delle Nazioni unite[6] ha dedicato una giornata di discussione – il 16 marzo 2005 – a questo tema, con l'obiettivo di migliorare l'implementazione della CRC in merito ai minori privati del proprio contesto familiare. Il Comitato ha dedicato un'attenzione particolare all'individuazione di soluzioni pratiche necessarie per identificare approcci operativi rispettosi dei diritti del bambino, mirando a definire quali tipi di strumenti legali siano più adatti ad assicurare la protezione e la tutela al bambino prima, durante e dopo la separazione dai genitori, quali tipi di supporti alla famiglia e politiche di cure alternative possono essere raccomandate al fine di prevenire e ridurre la separazione e, infine, quali opportunità esistono per incrementare la partecipazione dei bambini nei processi decisionali che li riguardano. Partendo dall'assunto che il bambino ha necessità di crescere in un contesto familiare, il Comitato richiede agli Stati membri di sviluppare, adottare e applicare in collaborazione con la società civile un'esauriente politica nazionale in cui non siano solo contemplati servizi sussidiari o di supporto materiale alla famiglia, ma anche servizi di assistenza sanitaria, terapie familiari di supporto all'infanzia, forme di educazione e di alloggio adeguate.

La *General discussion* propone un nuovo paradigma operativo basato su una valutazione accorta e multidisciplinare dei bisogni del bambino, realizzata al fine di prendere la decisione che meglio possa soddisfare le sue necessità. Il ricorso a misure alternative di collocamento tali da abolire le permanenze di lungo periodo facilita la realizzazione degli interessi del minore, incluso il suo sviluppo fisico, psichico, mentale, spirituale, morale e sociale in maniera rispettosa della dignità umana e tale da consentirgli di vivere in una società libera, come stabilito dall'art. 6, c. 2 della CRC. Inoltre, si richiede l'elaborazione e l'adozione di standard internazionali per la protezione e la cura alternativa dei bambini e degli adolescenti fuori dal contesto familiare sulla base del principi del superiore interesse del fanciullo (art. 3 della Convenzione). Il Comitato sottolinea la necessità che tali standard siano uno strumento operativo che individui strumenti innovativi e di ispirazione per nuovi interventi e tipologie di servizi, in cui un ruolo essenziale è attribuito all'opinione del bambino e alle sue

[6] Il Comitato ONU sui diritti del fanciullo è l'organismo di esperti indipendenti istituito ai sensi dell'articolo 43 della CRC per monitorare i progressi compiuti dagli Stati parte nell'attuazione degli obblighi contratti al momento della ratifica.

necessità[7], come poi riconosciuto in Italia dalla legge 149/2001, le cui disposizioni processuali sono entrate in vigore solo il 1° luglio 2007. Tale tipo d'approccio va sviluppato, al fine di esaltare il principio della personalizzazione degli interventi, in base al quale ogni bambino o adolescente è unico e pertanto ogni processo di separazione e di collocamento esterno alla famiglia va considerato caso per caso. Non vi è e non vi può essere una soluzione adatta per tutti, questo è il messaggio della *General discussion*. A tale proposito propone l'introduzione, tra gli standard operativi, di tempi minimi di valutazione e la destinazione di fondi, risorse umane, materiali e tecniche più consistenti all'attività di valutazione.

Il Comitato ricorda l'importanza della prevenzione dell'allontanamento attraverso l'intervento delle autorità locali nell'organizzazione di servizi di protezione di base per i membri della propria comunità. A tale proposito gli Stati sono tenuti a supportare le autorità locali con risorse umane e finanziarie appropriate, al fine di consentire ai bambini e agli adolescenti fuori dai contesti familiari di poter restare nelle comunità di appartenenza.

Sulla base di quanto sin qui esaminato possiamo affermare che, nonostante le indicazioni fornite dal Comitato nella *General discussion*, in altri documenti da questo adottati[8] e in altri strumenti internazionali[9], le linee guida auspicate restano parziali e limitate; pertanto lo stesso Comitato ha richiesto alla Commissione per i diritti umani di elaborare e adottare entro il 2008, attraverso un gruppo di lavoro *ad hoc*, delle li-

---

[7] La *General discussion* ribadisce che gli istituti di tipo tradizionale hanno implicazioni negative per lo sviluppo del bambino e incoraggia l'adozione di misure realistiche, trasformando gli istituti che hanno la forma di grossi centri di accoglienza, in strutture più piccole con unità specializzate, all'interno delle quali collocare un numero superiore di specialisti destinati a lavorare con i bambini, facilitando lo sviluppo di rapporti personali con gli operatori. Si consulti in merito anche International social service and International reference centre for the rights of children deprived of their family *A global policy for children and family – provisional protective measures: the principles to be observed during the institutionalization of a child*, in «Fact sheet» nn. 15-16, 2006, ISS/IRC. Si ricorda che la *General discussion* non ha alcuna forza vincolante da un punto di vista giuridico. Ciò nonostante è attraverso questi strumenti, e non solo, che il Comitato svolge un'attività di indirizzo costante in materia di interventi a favore di infanzia e adolescenza. Per maggiori informazioni in merito ai documenti di indirizzo prodotti dal Comitato ONU si veda: Goedertier, G, Verheyde, M. *Le attività del Committee*, in *Vent'anni d'infanzia. Retorica e diritti dei bambini dopo la Convenzione dell'Ottantanove*, a cura di Belotti, V. e Ruggiero, R., Milano, Guerini, 2008, p. 189-218.

[8] *Report on the Thirty-seventh session* CRC/C/143, 12 January 2005.

[9] Altri strumenti rilevanti in materia sono la *Declaration of social and legal principles relating to the protection and welfare of children, with special reference to foster placement and adoption nationally and internationally*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 41/85 il 3 dicembre 1986 e la *Convention on jurisdiction, applicable law, recognition, enforcement and cooperation in respect of parental responsibility and measures for the protection of children*, adottata dalla Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato il 19 ottobre 1996.

nee guida ONU per la protezione e la cura alternativa dei bambini e degli adolescenti fuori dai contesti familiari. Per dare risposta a tale richiesta il gruppo delle ONG per la Convenzione sui diritti del fanciullo[10] ha istituito un gruppo di lavoro destinato a collaborare con l'International Social Service e con l'UNICEF all'elaborazione di una proposta di linee guida da presentare alla Commissione ONU per i diritti umani. L'ultima versione della bozza elaborata risale a maggio 2006[11] e, a rispecchiare la complessità del tema affrontato, questa si presenta come un documento particolarmente articolato, il cui *iter* di elaborazione e adozione, al luglio del 2009, non è ancora giunto a conclusione[12].

1.3 I riferimenti normativi nazionali

In Italia, così come in altri Paesi dell'Europa occidentale, il processo di deistituzionalizzazione è stato caratterizzato soprattutto dalla duplice finalità di innovare, da un lato, i profili strutturali e organizzativi dei contesti di accoglienza di bambini e ragazzi, e di qualificare, dall'altro, i processi dei servizi erogati, nella costante ricerca di un loro sempre maggiore adeguamento alla centralità dei diritti e dei bisogni individuali.

In estrema sintesi, questo percorso di trasformazione è stato rappresentato da due aspetti: dal profondo cambiamento delle condizioni istituzionali, organizzative e tecnico-professionali per lo svolgimento dell'azione di presa in carico, ascolto, cura e protezione della persona e del suo contesto sociale e familiare; dal riconoscimento di un sistema di responsabilità partecipato dai soggetti pubblici territoriali, dalle associazioni e organizzazioni del privato sociale e dalla cittadinanza, fondato sui concetti d'integrazione, sussidiarietà ed *empowerment*, orientati complessivamente alla promozione di opportunità positive, alla rimozione delle disuguaglianze e alla ricerca della piena ed effettiva esigibilità dei diritti.

Con riferimento a quest'ultimo punto si tratta di concetti presenti nel nuovo testo del titolo V della Costituzione. In particolare, all'art. 114, in cui si sancisce che la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato e si riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni la condizione di enti autonomi con propri statuti, poteri e

[10] www.crin.org/NGOGroupforCRC/

[11] La versione integrale del documento è consultabile all'indirizzo web: in www.issssi.org/2007/Resource_Centre/.../DraftGuidelinesMay06.pdf

[12] International social service and International reference centre for the rights of children deprived of their family, *Alternative forms of care constitute a range of options among which the best solution has to be found for each child*, in «Monthly review», n. 5/2006, May 2006, ISS/IRC. Tra i primi documenti internazionali che mirano all'individuazione di una serie di parametri in materia di protezione e tutela di bambini e adolescenti collocati fuori dai propri contesti familiari va ricordata la *Declaration of social and legal principles relating to the protection and welfare of children, with special reference to foster placement and adoption nationally and internationally*, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite con risoluzione 41/85 il 3 dicembre 1986.

funzioni in base ai principi fissati dalla Costituzione e all'art. 118, 1° e 4° comma, rispettivamente dedicati alla sussidiarietà verticale e alla sussidiarietà orizzontale.

Il processo di deistituzionalizzazione, anticipato dalla legge 328/2000 che comprende tra i livelli essenziali delle prestazioni sociali gli «interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare», prende concretamente il via con l'adozione della legge 149, che stabilisce un termine (31 dicembre 2006) per la chiusura degli istituti di ricovero per bambini e adolescenti.

La legge afferma all'art. 1, c. 1, il diritto del minore a crescere ed essere educato nell'ambito del proprio contesto familiare e prosegue al c. 2 affermando che l'indigenza dei genitori non può costituire un ostacolo all'esercizio del diritto del minore a vivere nella propria famiglia, dovendo Stato, Regioni ed enti locali disporre interventi di sostegno e di aiuto al nucleo stesso, mentre il ricorso a cure alternative si rende necessario solo nel momento in cui i ragazzi si trovino, anche se solo temporaneamente, «privi di un ambiente familiare idoneo, nonostante gli interventi di sostegno e aiuto disposti» (art. 2, c. 1). Le legge dà la precedenza all'affidamento presso una famiglia, preferibilmente con figli minori, o a una persona singola, in grado di assicurare al minore il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno (art. 2, c. 1), e nel caso in cui ciò non sia possibile consente il collocamento del ragazzo in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza con sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare d'origine (art. 2, c. 2), ma solo nel caso in cui il bambino abbia un'età superiore ai 6 anni. Per i bambini di età inferiore ai 6 anni, la legge – in linea con le previsioni internazionali – prevede esclusivamente, oltre all'affidamento familiare, il collocamento in comunità di tipo familiare, fatta eccezione per i casi d'urgenza (art. 2, c. 3).

L'approccio normativo nazionale è dunque in piena sintonia con quanto stabilito dalla CRC e con gli standard internazionali elaborati e in corso di elaborazione che affermano prioritariamente la centralità del ruolo della famiglia per il bambino e l'importanza di adottare tutte le misure necessarie affinché questa, anche in frangenti difficili, possa di fatto esperire la sua funzione.

La legge 149/2001 testimonia un'evoluzione sociale consistente, che mira alla promozione dell'inserimento presso famiglie e comunità di tipo familiare. Infatti, in attuazione della CRC, lo stesso art. 4 della legge prevede che il ricovero in istituto sia superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante il collocamento in comunità di tipo familiare caratte-

rizzate da un'organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia. È qui rinvenibile un importante tassello di congiunzione tra le prescrizioni internazionali e l'approccio del legislatore italiano che ammette la possibilità di ricorrere a una pluralità di servizi offerti purché connotati da una dimensione familiare.

La legge 149 va a integrare la precedente disposizione in materia di istituti e di servizi per l'infanzia e l'adolescenza contenuta nella legge 328, che, all'art. 22, c. 3, affermava che «per favorire la deistituzionalizzazione, i servizi e le strutture a ciclo residenziale destinati all'accoglienza dei minori devono essere organizzati esclusivamente nella forma di strutture comunitarie di tipo familiare», disposizione poi ampliata dalla legge 149, che impone di attuare interventi di supporto alla famiglia di appartenenza e consente di ricorrere a forme di cura alternativa solo successivamente, in caso di fallimento degli interventi stessi. Al fine di garantire al minore la possibilità di crescere nel contesto familiare di appartenenza, si definisce l'affidamento come una forma di intervento temporaneo, di durata non superiore ai 24 mesi (superabili solo da parte del tribunale per i minorenni ed esclusivamente per evitare pregiudizio al bambino ex art. 4, c. 4) e finalizzato al reinserimento del figlio nel nucleo, una volta che la famiglia abbia superato la propria situazione di difficoltà.

Solo nel caso in cui non sia possibile ricorrere all'affidamento familiare i servizi possono individuare una forma di sistemazione alternativa del bambino in case famiglia o in comunità di tipo familiare. La legge 149 mira a far sì che il minore viva comunque in un contesto di tipo familiare (famiglia d'origine, affidamento familiare, collocamenti in comunità di tipo familiare), riconoscendogli il diritto a intrattenere rapporti con la famiglia d'origine e con il contesto sociale a cui appartiene e assicurandogli, in ogni caso, «il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui egli ha bisogno» senza spezzare il legame con la famiglia d'origine, nel rispetto delle raccomandazioni internazionali.

In attuazione dei principi sanciti dalla CRC si rinviene un riferimento esplicito al diritto del fanciullo a essere interpellato e ascoltato e a essere coinvolto durante tutto il processo decisionale fino al suo ritorno in famiglia o al collocamento in soluzioni alternative definitive (ex art. 4, cc. 1 e 6). Pertanto la legge 149/2001 include previsioni essenziali, in merito alla valutazione della necessità di ricorrere al collocamento fuori dalla famiglia e all'individuazione della struttura di accoglienza più idonea in relazione non solo all'interesse del minore coinvolto, ma anche tenendo conto della sua opinione. Per completezza va ricordato che a rafforzare tale approccio, sempre in attuazione degli standard internazionali, va la legge 77/2003[13] di ratifica della Convenzione europea sul-

[13] Pubblicata in GU del 18 aprile 2003, n. 91 suppl. ord.

l'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, che all'art. 3 riconosce al fanciullo il diritto di essere informato e di esprimere la propria opinione nelle procedure giudiziarie in materia familiare che lo concernono.

Il processo di deistituzionalizzazione, e quindi di riconversione degli istituti, è stato declinato a livello regionale in modo diversificato. Ciò scaturisce, prevalentemente, dalla mancata definizione delle caratteristiche degli "istituti" nella normativa nazionale, che ha ingenerato la produzione di variegate classificazioni delle strutture residenziali per minori a opera degli organismi di governo regionale e locale: l'istanza di raccordo e armonizzazione tra il livello nazionale e regionale si è espressa in alcune iniziative tra le quali si segnala in particolare quella della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 13 novembre 1997[14]. In quest'occasione, la Conferenza adottò un documento in base al quale i "presidi residenziali socioassistenziali per minori" furono ripartiti in quattro macrogruppi: le comunità di pronta accoglienza, le comunità di tipo familiare, le comunità educative e gli istituti. Questi ultimi sono definiti come «una struttura socioeducativa residenziale di tipo assistenziale di grosse dimensioni che raccoglie un alto numero di minori».

In questa stessa direzione si colloca anche il successivo DM 308 del 21 maggio 2001, *Requisiti minimi e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, adottato a norma dell'articolo 11 della legge 8 novembre 2000, n. 328*. Il decreto definisce, tra le altre, la struttura di tipo comunitario, caratterizzata per: la bassa intensità assistenziale, la bassa e media complessità organizzativa e l'essere destinata ad accogliere utenza con limitata autonomia personale, priva del necessario supporto familiare o per la quale la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o definitivamente contrastante con il piano individualizzato di assistenza (art. 7, c. 2) e per avere, per quanto riguarda i minorenni, dal punto di vista strutturale, una capacità ricettiva di massimo 10 posti, più 2 per le emergenze (allegato A del decreto stesso). Si deve arrivare invece a oggi, al 2009, per giungere alla proposta di definizione di un glossario comune per i servizi sociali qual è il "Nomenclatore" curato dal CISIS.

In definitiva, troviamo una corrispondenza con un principio sancito a livello internazionale e che per la prima volta fa la sua comparsa in una disposizione nazionale: si tratta di un elemento indispensabile nella pianificazione e prestazione dei servizi ai minori fuori dalla famiglia e cioè il "piano educativo individualizzato", in cui trova spazio una valutazione operativa personale e individualizzata da parte dei

[14] Atto n. 357 del 13 novembre 1997.

servizi territoriali, basata su una personalizzazione dell'intervento e legata allo studio del singolo caso. Occorre peraltro riconoscere come anche la legge 149/2001, anticipando le stesse elaborazioni internazionali, affermi con forza la centralità delle politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza quale impegno per il governo, le istituzioni, i servizi, le famiglie e la collettività chiamati, come già detto, a esercitare la propria corresponsabilità nel progettare in modo condiviso gli interventi più adeguati per i bambini e gli adolescenti.

1.4 L'analisi della produzione legislativa e amministrativa regionale[15]

Come già accennato, il processo di deistituzionalizzazione si caratterizza a livello regionale per una consistente disomogeneità. Dall'analisi risulta che questa emerge sin dalla scelta dello strumento attraverso il quale si disciplina la riconversione delle strutture presenti e l'eventuale sistema di interventi destinato all'infanzia e all'adolescenza. Un primo criterio di comparazione, che consente di raggruppare, in modo non esclusivo, in quattro macrogruppi le realtà regionali, riguarda proprio le caratteristiche dello strumento con cui le singole Regioni hanno provveduto e provvedono agli interventi per i minori fuori del contesto familiare.

Il primo macrogruppo è rappresentato dalle Regioni che hanno provveduto all'adozione di una legislazione specifica in materia di servizi socioassistenziali a favore dell'infanzia e dell'adolescenza. Si tratta di sole sette Regioni e Province autonome: Abruzzo[16], Emilia-Romagna[17], Calabria[18], Lombardia[19], Marche[20], Provincia autonoma di Bolzano[21] e Valle d'Aosta[22].

---

[15] I materiali normativi su cui è stata realizzata l'analisi sottostante sono riportati in nota accanto al nominativo di ogni singola Regione menzionata. Tale materiale, frutto di un'attività di reperimento realizzata dal settore documentazione giuridica del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza è stato sottoposto a un operazione di convalida da parte dei referenti regionali competenti in materia e i cui nominativi sono riportati in Appendice.

[16] LR n. 15/1989, Regione Abruzzo, *Norme per l'organizzazione e la gestione di interventi e servizi socio-assistenziali in favore di minori*.

[17] LR n. 14/2008, Regione Emilia-Romagna, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*.

[18] LR n. 21/1996, Regione Calabria, *Servizi socio-assistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria*.

[19] LR n. 34/2004, Regione Lombardia, *Politiche regionali per i minori*.

[20] LR n. 28/2008, Regione Marche, *Sistema regionale integrato degli interventi a favore dei soggetti adulti e minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria ed a favore degli ex detenuti*.

[21] Provincia autonoma di Bolzano, LP n. 6/1976, *Ordinamento dell'Istituto provinciale assistenza all'infanzia*, e LP n. 33/1987, *Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni*.

[22] LR n. 17/1984, Regione Valle d'Aosta, *Interventi assistenziali ai minori*.

Tuttavia, mentre per alcune di queste realtà è possibile riscontrare una certa omogeneità, se non altro nell'approccio, altre più che far riferimento al tipo di sistema o rete di servizi che intendono attuare, disciplinano l'organizzazione e la gestione di particolari servizi regionali. È questo il caso della Calabria e delle Marche, che disciplinano specificatamente i servizi socioassistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, e della Valle d'Aosta, che disciplina le forme di assistenza economica a favore dei minori in famiglie bisognose.

Elementi comuni sono riscontrabili in due delle Regioni in esame, Abruzzo e Lombardia, che disciplinano l'organizzazione e la gestione d'interventi socioassistenziali in favore di bambini e adolescenti, attribuendo preminenza a interventi a prevenzione di situazioni di bisogno familiare, di emarginazione e di disadattamento sociale, attraverso il sostegno alle famiglie con figli minorenni per l'esercizio dei loro compiti di mantenimento, educazione e istruzione. A tali interventi si affianca una rete di servizi volta a rimuovere le cause del disagio e a tutelare il minore in caso d'inesistenza o d'inadeguatezza della famiglia d'origine. In entrambe queste Regioni ritroviamo l'esplicito riferimento alla "uguaglianza delle prestazioni" senza alcuna discriminazione in base a sesso, diversa abilità, nazionalità, etnia, religione e condizione economica. In particolare, l'Abruzzo sottolinea il ricorso a servizi differenziati solo in relazione alla specificità dell'esigenza. Sulla stessa scia si pone anche l'Emilia-Romagna la cui legge regionale, se pur non incentrata esclusivamente sui servizi socioassistenziali, partendo dal riconoscere i bambini, gli adolescenti e i giovani come soggetti autonomi titolari di diritti propri, persegue con un approccio olistico il benessere e il pieno sviluppo di questi nelle loro famiglie come condizione necessaria allo sviluppo sociale, culturale ed economico della società regionale.

Per quanto riguarda le dimensioni delle strutture, le caratteristiche di queste e le modalità di intervento, per l'Abruzzo si determinano con chiarezza le competenze in materia al fine di predisporre le strutture socioassistenziali più idonee e potenziare quelle esistenti sul territorio, dedicando una particolare attenzione alla formazione del personale e favorendo forme di assistenza legale per il minore al fine di intraprendere azioni legali autonome a sua tutela. La Lombardia, invece, fornisce i principi generali e gli obiettivi delle politiche per i minori, oltre ai compiti assegnati ai diversi attori istituzionali. L'organizzazione dei servizi prevede la creazione di una "rete d'offerta sociale", una "rete d'offerta sociosanitaria" e una "rete d'offerta sanitaria" e rinvia esplicitamente alle convenzioni internazionali vigenti in materia. L'Emilia-Romagna delinea una programmazione regionale attenta all'integrazione delle politiche e dei programmi regionali in diversi ambiti tra cui quello sociale, scolastico, formativo, sanitario, abitativo e culturale supportati da una contestuale integrazione istituzionale con

gli enti locali nella funzione di governo, programmazione, regolazione e monitoraggio degli interventi; una particolare attenzione è attribuita alla qualificazione dei servizi e degli interventi, anche tramite la formazione degli operatori pubblici e privati, e si assicura una programmazione costante e attenta alle esigenze delle varie età dei soggetti in prospettiva evolutiva facendo riferimento alle Convenzioni internazionali che ne tutelano i diritti e gli interessi.

Un'esperienza a sé stante è quella della Provincia autonoma di Bolzano in cui non è presente una legge specifica, bensì due leggi provinciali, destinate una alla creazione dell'Istituto di assistenza all'infanzia cui si attribuiscono compiti di accoglienza e assistenza temporanea di bambini fino a 3 anni e di donne in gravidanza nei casi di particolare bisogno, l'altra alla formulazione di una normativa specifica sull'affidamento, in cui si definiscono le tipologie di affidamento, i requisiti, i compiti degli affidatari e quelli della famiglia naturale.

Un secondo raggruppamento riguarda le Regioni che hanno introdotto solo o anche disposizioni specifiche in materia di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza in leggi regionali che disciplinano il sistema socioassistenziale regionale o sistemi integrati di protezione e assistenza alla persona[23]. In questo raggruppamento si collocano 17 Regioni – Basilicata[24], Calabria[25], Campania[26], Emilia-Romagna[27], Friuli Venezia Giulia[28], Lazio[29], Liguria[30], Lombardia[31],

[23] Sulla base della documentazione pervenuta le Regioni non ricomprese in questo raggruppamento, vale a dire: Abruzzo, Marche, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta, hanno dedicato una particolare attenzione agli interventi per minori attraverso l'adozione di leggi regionali specifiche; si veda per questo il primo raggruppamento.

[24] Regione Basilicata, LR n. 14/2007, *Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14 febbraio 2007, n.4 (Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale)*; LR n. 4/2007, *Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*.

[25] LR n. 23/2003, Regione Calabria, *Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000)*.

[26] LR n. 11/2007 Regione Campania, *Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328*.

[27] LR n. 2/2003, Regione Emilia-Romagna, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, ora integrata, per quanto riguarda le politiche per minori, dalla LR 14/2008, citata nel primo macrogruppo.

[28] LR n. 33/1988, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, *Piano socio-assistenziale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*; LR n. 6/2006, *Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*.

[29] LR n. 38/1996, Regione Lazio, *Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio*; LR n. 41/2003, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali*.

[30] LR n. 12/2006, Regione Liguria, *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari*.

[31] LR n. 3/2008, Regione Lombardia, *Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario* e LR n. 5/2006, *Disposizioni in materia di servizi alla persona e alla comunità*.

Molise[32], Piemonte[33], Provincia autonoma di Trento[34], Puglia[35], Sardegna[36], Sicilia[37], Toscana[38], Umbria[39] e Veneto[40] – alcune delle quali hanno disciplinato la materia in leggi sia specifiche per l'ambito minorile, sia generali in materia di servizi sociali.

Dalla normativa presa in esame emerge che, in piena sintonia con gli obiettivi internazionali sopra richiamati, in tutte le Regioni i riferimenti ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza inseriti negli atti normativi dedicati ai sistemi socioassistenziali regionali o ai sistemi integrati di protezione e assistenza alla persona sono accomunati dall'operare al fine di valorizzare e sostenere il ruolo essenziale delle famiglie nella formazione e cura della persona durante tutto l'arco della vita, nella promozione del benessere e nel perseguimento della coesione sociale. Pertanto un obiettivo primario è quello di sostenere le famiglie nei momenti di difficoltà e disagio in modo da consentire loro l'assunzione e l'effettivo svolgimento degli specifici compiti di cura di cui sono investite nei confronti di figli minorenni. Le politiche dedicate specificamente all'infanzia e all'adolescenza consistono invece nell'insieme degli interventi e dei servizi volti a garantire al minore la protezione e le cure necessarie per il suo benessere e a promuoverne il pieno e armonico sviluppo psicofisico, l'educazione e la crescita in un idoneo ambiente familiare e sociale: l'attuazione e il contemperamento delle politiche rivolte da una parte alle famiglie e dall'altra all'infanzia e all'adolescenza concorrono all'attuazione dei principi fissati dalla comunità internazionale.

Inoltre, in tutte le disposizioni normative si fa riferimento all'accoglienza in strutture a ciclo residenziale, comunità di tipo familiare e famiglie come a un intervento finalizzato a soddisfare le esigenze di soggetti in età evolutiva e la cui famiglia si trova nella comprovata

---

[32] LR n. 1/2000, Regione Molise, *Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza*.

[33] LR n. 1/2004, Regione Piemonte, *Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento*.

[34] LP n. 14/1991, Provincia autonoma di Trento, *Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento*; LP n. 13/2007, *Politiche sociali nella provincia di Trento*.

[35] LR n. 19/2006, Regione Puglia, *Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*.

[36] LR n. 23/2005, Regione Sardegna, *Sistema integrato dei servizi alla persona*.

[37] LR n. 22/1986, Regione Siciliana, *Riordino dei servizi e delle attività socio - assistenziali in Sicilia*.

[38] LR n. 41/2005, Regione Toscana, *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela della cittadinanza sociale*.

[39] LR n. 3/1997, Regione Umbria, *Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali*.

[40] LR n. 55/1982, Regione Veneto, *Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale* e LR n. 22/2002, *Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali*.

temporanea impossibilità o inidoneità ad assolvere il proprio ruolo ex art. 2 della legge 184/1983. In altre parole, si predispone una possibilità concreta di recupero per le famiglie in difficoltà.

All'interno della normativa di settore vengono definiti gli interventi integrativi o sostitutivi delle funzioni familiari e le diverse tipologie individuate dalla 149/2001, come i servizi a carattere semiresidenziale, gli interventi di assistenza domiciliare, l'affidamento familiare dei minori, l'accoglienza presso famiglie o singoli, gli interventi di pronta accoglienza e i servizi a carattere residenziale. Invece, solo in alcuni casi vi sono riferimenti alle dimensioni delle strutture e alla possibilità numerica di accoglienza di queste che, in molti casi, sono poi contenuti in atti amministrativi.

Sempre limitandosi al solo livello legislativo e alle leggi generali in materia di servizi socioassistenziali, solo in alcuni casi si afferma esplicitamente di voler promuovere l'affidamento attraverso la selezione e la preparazione degli affidatari; le prescrizioni agli affidatari e l'attività d'assistenza tecnica e d'appoggio agli stessi; la cura del collegamento fra famiglia d'origine e affidatari, la prevenzione e la soluzione di conflitti, l'appoggio per il ritorno del minore in essa; la vigilanza durante l'affidamento, tenendo informata l'autorità giudiziaria competente. Infatti, in alcune Regioni tali questioni sono state trattate in documenti di natura amministrativa[41].

Diverse Regioni riconoscono un ruolo importante a vigilanza e controllo – da realizzare in stretta collaborazione con la magistratura minorile e con il servizio d'igiene pubblica dell'azienda USL destinati ad accertare la rispondenza dei servizi ai requisiti organizzativi, strutturali e funzionali stabiliti dal piano socioassistenziale regionale, a verificare il rispetto delle disposizioni che regolano i servizi, a controllare le condizioni dei soggetti ospiti e l'adeguatezza delle prestazioni sotto il profilo quantitativo e qualitativo, nonché l'attuazione degli interventi educativi e riabilitativi. Le azioni di controllo devono tendere, inoltre, ad accertare il rispetto dei diritti degli utenti e in particolare, nella verifica della qualità e dell'appropriatezza dei servizi e delle prestazioni erogate, a garantire il fine di promozione della qualità della vita e del benessere fisico e psichico delle persone che usufruiscono dei servizi o sono ospitate nelle strutture. Si tratta di previsioni generali che solo in alcuni casi specifici fanno riferimento al fanciullo collocato in uno dei servizi previsti; si parla in maniera esplicita di inter-

[41] Ne sono esempi l'Emilia-Romagna con la DGR n. 846/2007, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche)*; la Provincia autonoma di Bolzano con DPGP n. 19/1989, *Regolamento di esecuzione della legge provinciale 21 dicembre 1987, n. 33, concernente «Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni»*.

venti personalizzati o comunque basati sulla condizione particolare del minore coinvolto in pochissimi casi e in altrettanto pochi casi si fa riferimento all'ascolto del bambino e dell'adolescente. Sulla tempestività della segnalazione da parte dei servizi di assistenza, a conoscenza dello stato d'abbandono di un bambino all'autorità giudiziaria vi sono pochissime indicazioni.

Un terzo raggruppamento possibile è quello delle Regioni in cui disposizioni specifiche in materia di bambini e adolescenti accolti in realtà esterne alla famiglia sono contemplate anche in delibere, decreti e regolamenti regionali: si tratta di Basilicata[42], Calabria[43], Campania[44], Emilia-Romagna[45], Friuli Venezia Giulia[46], Lazio[47], Liguria[48], Lombardia[49], Marche[50],

[42] DGR n. 517/2008, Regione Basilicata, *Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare: Approvazione*.

[43] DGR n. 706/2007, Regione Calabria, *Linee-guida sull'affidamento familiare della Regione Calabria. Revoca Delib.G.R. n. 474/2002*.

[44] DGR n. 644/2004, Regione Campania, convalidata con RR 3/2005 *Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare*. DGR n. 2111/2006, *Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari contrasto all'istituzionalizzazione dei minori in difficoltà personali e/o socio-familiari. Sostegno affido temporaneo*. Regione Campania, Reg. 18 dicembre 2006, n. 6, *Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone diversamente abili e minori*.

[45] DGR n. 846/2007, Regione Emilia-Romagna, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche)*, che ha superato e sostituito la disciplina relativa ai minori prima contenuta in DGR n. 564/2000, *Direttiva regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di AIDS, in attuazione della l.r. 12/10/1998, n. 34*.

[46] Decreto del Presidente della Giunta n. 83/1990, Regione Friuli Venezia Giulia, *Regolamento di esecuzione previsto, per le strutture di accoglimento residenziale per finalità assistenziali, dai commi 3 e 4 dell'articolo 15 della legge regionale 19 maggio 1988, n. 33*.

[47] DGR n. 1305/2004, Regione Lazio, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della L.R. n. 41/2003* e DGR n. 498/2006, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale d'accoglienza temporanea in semiautonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi*.

[48] DGR n. 1627/2001, Regione Liguria, *Protocollo operativo delle linee d'intervento* e regolamento 2/2005, *Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semiresidenziali e reti familiari per minori e specificazione per i presidi di ospitalità collettiva*. DGR 2755/1997, *Linee regionali di indirizzo per l'affido familiare*.

[49] DGR n. 7/2005, Regione Lombardia, *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzati per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori*.

[50] DGR n. 869/2003, Regione Marche, *Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla legge 4 maggio 1983, n. 184, e successive modifiche*; DGR n. 643/2004, *Approvazione atto d'indirizzo concernente: "Sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche: sviluppo programmatico e organizzativo"*; regolamento n. 1/2004, *Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale* e regolamento n. 4/2006, *Modifica al regolamento regionale 8 marzo 2004, n. 1 "Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale"*.

Molise[51], Piemonte[52], Provincia autonoma di Bolzano[53], Provincia autonoma di Trento[54], Puglia[55], Sardegna[56], Sicilia[57], Toscana[58], Umbria[59], Valle d'Aosta[60] e Veneto[61].

[51] DGR n. 203/2006, Regione Molise, *Delib.C.R. 12 novembre 2004, n. 251 - "Piano Sociale Regionale Triennale 2004/2006" - Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori - Provvedimenti*.

[52] DGR n. 41/2004, Regione Piemonte, *Tipologia, requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori*; DGR n. 79-11035/2003 *Approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della L. n. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia" (modifica L. n. 184/1983)*.

[53] DPGP n. 19/1989, Provincia autonoma di Bolzano, *Regolamento di esecuzione della LP 21 dicembre 1987, n. 33, concernente «Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni»*.

[54] DPGP n. 363/2007, Provincia autonoma di Trento, *Approvazione delle linee guida per il funzionamento dei servizi socio- educativi per i minori*.

[55] DGR n. 494/2007, Regione Puglia, *Linee-guida sull'affidamento familiare dei minori in attuazione della legge n. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia" (modifica legge n. 184/1983). Approvazione*.

[56] Decreto presidenziale n. 4/2008, Regione Sardegna, *Regolamento di attuazione dell'articolo 43 della legge regionale 23 dicembre 2005, n. 23. Organizzazione e funzionamento delle strutture sociali, istituti di partecipazione e concertazione*.

[57] Decreto presidenziale 4 novembre 2002, Regione Siciliana, *Linee guida per l'attuazione del piano socio-sanitario della Regione siciliana*; decreto presidenziale n. 543 dell'8 ottobre 2008, *Approvazione del piano di riequilibrio distrettuale delle strutture residenziali per minori*; decreto presidenziale 26 maggio 2006, *Standard strutturali ed organizzativi della tipologia di servizio denominata "Casa famiglia" relativa alla sezione minori dell'albo di cui all'art. 26 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22*; decreto presidenziale 28 maggio1987, *Regolamento-tipo sull'organizzazione dei servizi socio-assistenziali*; decreto presidenziale 29 giungo 1988, *Standards strutturali ed organizzativi dei servizi e degli interventi socio assistenziali previsti dalla legge regionale 9 maggio 1986, n. 22*.

[58] DGR n. 139/2006, Regione Toscana, *Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socio-educativi*; DGR n. 313/2002, *Approvazione "Guida e strumenti operativi in materia di abbandono e maltrattamento dei minori"*; DGR n. 566/2006, *LR 41/2005 - Approvazione dello schema regionale di carta dei servizi sociali*; decreto del Presidente della Giunta regionale della Toscana n. 15/2008, *Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale)*.

[59] Regolamento n. 8/2005, Regione Umbria, *Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semi-residenziale per soggetti in età minore* e DCR n. 20/2000, *Legge 28 agosto 1997, n. 285, recante disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Definizione degli ambiti territoriali di intervento e delle linee di indirizzo per l'attuazione della legge medesima - triennio 2000/2002 - Ripartizione del finanziamento per l'anno 2000*.

[60] DGR n. 5190/2002, Regione Valle d'Aosta, *Approvazione, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale 18/2001, degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori*.

[61] DGR n. 569/2008, Regione Veneto, *Approvazione delle Linee guida 2008 per la protezione e la tutela del minore*. DGR n. 2416/2008, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore - Biennio 2009/2010*, DGR n. 3791/2008 *Approvazione delle "Linee guida 2008 per i servizi sociali e socio sanitari: L'affido familiare in Veneto. Cultura, orientamenti, responsabilità e buone pratiche per la gestione dei processi di affidamento familiare"*; regolamento n. 8 /1984, *Determinazione degli standard relativi ai servizi sociali, punti 1, 2 e 3 dell'articolo 23 della legge regionale 15 dicembre 1982, n. 55: «Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale»*.

Tra queste 20 Regioni è possibile fare un'ulteriore ripartizione.

In 3 di esse – Calabria, Emilia-Romagna e Lombardia – la regolamentazione dei servizi dedicati alla cura e alla protezione dei bambini e degli adolescenti privi di un contesto familiare di riferimento è fornita attraverso tre livelli di atti legislativi e amministrativi: l'adozione di una legislazione regionale specifica sui servizi a favore d'infanzia e adolescenza; la presenza di una normativa regionale sui servizi socioassistenziali in cui alcune disposizioni sono dedicate ai bambini e adolescenti fuori dalla famiglia; l'integrazione di tali previsioni con atti quali delibere, regolamenti e decreti regionali. Per quanto riguarda questi ultimi atti, va precisato che per alcune Regioni si tratta di disposizioni che mirano a determinare principi e strumenti relativi all'affidamento familiare e in comunità elencando le diverse tipologie di affidamento, i soggetti coinvolti, la formazione e i requisiti minimi degli affidatari, la progettazione relativa ai rapporti tra affidatario, affidato e famiglia naturale.

Un altro sottoinsieme è costituito da Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria e Veneto, che non dispongono di una normativa regionale specifica sui servizi socioassistenziali a favore di bambini e adolescenti fuori dalla famiglia, ma riservano una particolare attenzione a tale realtà nella normativa sul sistema socioassistenziale e a cui si integrano atti quali delibere, regolamenti e decreti.

Un ulteriore sottogruppo è costituito dalle Regioni che hanno adottato una legislazione regionale specifica in materia di servizi socioassistenziali a favore dei minorenni e a cui si accompagnano disposizioni attuative prevalentemente contenute in delibere, regolamenti e decreti regionali, si tratta di Marche, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta. In questi documenti si determinano i principi e gli strumenti in materia d'affidamento familiare.

Le norme prevedono altresì molteplici forme d'assistenza a favore dei minori: la comunità educativa; la casa famiglia; le strutture semiresidenziali; le "comunità genitore-bambino"; i "progetti per l'autonomia" (a favore dei ragazzi ormai verso la maggiore età e in uscita dalle strutture residenziali); le "reti di famiglie" (dove l'accoglienza e la cura del disagio del minore è supportata da un gruppo di famiglie associate). In alcuni casi si è provveduto con delibera all'indicazione di regole operative per la riorganizzazione delle équipe territoriali per le adozioni nazionali e internazionali e del protocollo operativo relativo alle diverse realtà coinvolte dalle procedure d'adozione.

Inoltre, in alcuni di questi documenti si precisa e si integra quanto affermato in via generale dalle leggi regionali in materia di servizi socioassistenziali, indicando di volta in volta gli indirizzi e le linee guida

dell'affidamento o, ancora, una disciplina specifica per la prevenzione e il contrasto del maltrattamento e dell'abbandono dei minori. In alcuni casi s'individuano i presupposti giuridici per la tutela del minore, le diverse competenze degli enti, dei servizi sanitari e degli organi giudiziari – sia in ambito civile, sia in ambito penale – si approva lo schema della "carta dei servizi" richiamando la legge 328/2000, s'individuano i principi e i criteri organizzativi dei fornitori di servizi e la procedura per la presa in carico. In altri casi si determinano le procedure di rilascio dell'autorizzazione al funzionamento dei servizi socioassistenziali a carattere residenziale e semiresidenziale a favore dei minori, se ne definiscono le finalità, le figure professionali necessarie, la vigilanza e il controllo dei centri autorizzati e le varie caratteristiche dei servizi a favore dei minori. Proprio in questo terzo raggruppamento ritroviamo una disciplina più dettagliata dei servizi, molto più precisa di quella presente nella legislazione regionale specifica (primo raggruppamento) e che consente di meglio comprendere l'interesse alla condizione del minore coinvolto e alla tutela dei suoi diritti e necessità. Ci si trova davanti a strumenti di attuazione che delineano competenze, principi e criteri operativi, caratteristiche strutturali e professionali dei sistemi di intervento, sottolineandone le finalità e gli obiettivi primari.

Anche in questo terzo raggruppamento di Regioni, così come nei due precedenti, emerge la condivisione dell'importanza del contesto familiare per un ottimale sviluppo del bambino: la famiglia è intesa come risorsa primaria indispensabile per il benessere e la crescita psicofisica e, pertanto, le condizioni di indigenza dei genitori o del singolo genitore non possono essere di ostacolo all'esercizio della genitorialità. L'affidamento familiare è inteso come prima risorsa da esperire, in quanto intervento d'aiuto e sostegno al minore e alla sua famiglia, posto che tale intervento deve essere concepito per non pregiudicare la continuità del rapporto educativo con la famiglia, anzi, per supportarla in vista di agevolare il reinserimento una volta cessata la sua condizione di temporaneo disagio. In un caso (Emilia-Romagna), allo scopo di pervenire alla migliore soluzione nel superiore interesse del minore, con legge si attribuisce pari dignità all'affidamento familiare e all'inserimento all'interno di comunità che garantiscono un'accoglienza di tipo familiare, pur nel riconoscimento delle specificità di ciascuna opzione. La scelta del tipo di accoglienza, nel rispetto dei provvedimenti giudiziari, è determinata dalle esigenze del bambino, dell'adolescente e della sua famiglia e dall'opportunità di ridurre al minimo la permanenza fuori dalla famiglia d'origine.

Compare in maniera ricorrente un elemento centrale delle elaborazioni internazionali, e cioè l'individualizzazione o personalizzazione dell'intervento, frutto di una valutazione realizzata caso per caso e di una coerente applicazione di tale criterio realizzata con l'obiettivo di

rispondere pienamente alle esigenze del minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, garantendo l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive con adulti e coetanei. Altro fattore essenziale, ribadito in maniera particolare in relazione all'affidamento familiare, è rappresentato per alcune Regioni dal momento della valutazione intesa come monitoraggio sull'efficacia dell'intervento e sugli effetti positivi prodotti in relazione alla condizione personale del bambino, l'importanza della specializzazione del personale e dei soggetti coinvolti anche attraverso l'istituzione di un'anagrafe degli affidatari.

L'importanza di far ricorso a strutture a carattere familiare emerge, inoltre, in particolare quando si affronta la questione della riconversione degli istituti, così come stabilito dalla legge 149: in alcuni casi, prevedendo l'adozione di piani di riconversione intesi come riduzione della capienza massima e raggiungimento degli standard strutturali, organizzativi e gestionali previsti per le comunità di tipo familiare, nonché la promozione e sensibilizzazione della cultura dell'accoglienza familiare; in altri casi, prefigurando quale soluzione prioritaria il potenziamento sul territorio del ricorso agli affidi familiari.

Sempre in relazione a questo terzo raggruppamento di Regioni, il riferimento al rispetto dei diritti del fanciullo risulta presente in maniera trasversale in diversi documenti analizzati: è esplicitamente presente in alcune realtà regionali, in altri casi si sottolinea che per il perseguimento delle finalità degli interventi è necessario adottare metodi fondati sul rispetto dei diritti del fanciullo, sull'ascolto e sulla partecipazione dello stesso al progetto personalizzato ed elaborato nel rispetto della sua dignità e dei suoi bisogni.

Un quarto e ultimo raggruppamento è quello relativo alle Regioni che hanno introdotto nelle leggi regionali in materia di politiche per la famiglia delle previsioni più specifiche nei confronti degli interventi di supporto ai nuclei familiari, al fine di prevenire l'allontanamento dei figli: Calabria[62], Friuli Venezia Giulia[63], Lazio[64], Lombardia[65] e Sicilia[66].

Le disposizioni esaminate individuano una normativa generale in merito alle politiche familiari, comprendendo alcune disposizioni relative ai minori fuori dalla famiglia e agli interventi volti alla prevenzione e alla cura dei minori in situazione di disagio, e contemporaneamente individuano le competenze e gli obiettivi in relazione al soste-

[62] LR n. 1/2004, Regione Calabria, *Politiche regionali per la famiglia*.
[63] LR n. 49/1993, Regione Friuli Venezia Giulia, *Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori* e LR n. 11/2006, *Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*.
[64] LR n. 32/2001, Regione Lazio, *Interventi a sostegno della famiglia*.
[65] LR n. 23/1999, Regione Lombardia, *Politiche regionali per la famiglia*.
[66] LR n. 10/2003, Regione Siciliana, *Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia*.

gno delle famiglie e alla tutela dei minori. Filo conduttore di tali disposizioni è il riconoscimento del valore della maternità e della paternità e della promozione del benessere dei componenti del nucleo familiare: si individuano, pertanto, interventi di sostegno alla procreazione libera e consapevole e volti a superare eventuali limitazioni di carattere economico e sociale. Altrettanto importante è l'attenzione accordata al supporto della famiglia attraverso interventi che ne favoriscano e sostengano la costituzione e lo sviluppo attraverso la rimozione di tutti gli ostacoli che creano difficoltà nel corso della vita familiare, quali quelli di carattere abitativo, economico e quelli relativi alle condizioni di salute.

Tuttavia, i cenni alla condizione dei minori fuori dalla famiglia in tali documenti sono piuttosto sporadici, laddove si richiama l'adozione e l'affidamento o – come accade nei casi in cui è presente un osservatorio permanente sulle famiglie – là dove si assegna a questo organismo il compito di sviluppare analisi e studi sulle situazioni di disagio, di devianza e di violenza che interessano la famiglia, così che sulla base di queste informazioni possano fondarsi sia interventi di sostegno mirato nel contesto famiglia sia interventi esterni al nucleo in campo educativo, socioassistenziale, sociosanitario.

Infine, in molti casi la promozione di attività di protezione, assistenza e consulenza a sostegno dei soggetti privi per qualsiasi motivo di un contesto familiare, anche se solo temporaneamente, è esplicitamente collegata al potenziamento dei servizi nel rispetto dei diritti del bambino.

1.5 Autorizzazione, accreditamento e requisiti dei servizi e delle strutture

Tra i numerosi aspetti emersi in sede di analisi delle norme regionali, molti dei quali richiederebbero una trattazione specifica e dettagliata, si ritiene particolarmente significativo il complesso di disposizioni che riguardano il funzionamento dei servizi e in particolare le disposizioni di natura amministrativa e legislativa con cui le Regioni predispongono standard, linee guida, parametri di autorizzazione e di accreditamento, sia per la numerosità di questi provvedimenti, sia perché si ritiene che essi possono rappresentare la cartina di tornasole per verificare l'applicazione concreta dei principi – internazionali e statali – a protezione e tutela dell'infanzia e dell'adolescenza in difficoltà. Su questi aspetti, a titolo esemplificativo, sono di seguito commentate alcune esperienze regionali.

Autorizzazione e accreditamento

Sulla base della documentazione segnalata, risultano 16 le Regioni che hanno affrontato tali aspetti con strumenti di natura diversa – legislativa e/o amministrativa: Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto. A queste si devono aggiungere in questo elenco le Regioni

mancanti, presenti nel secondo raggruppamento, che hanno disciplinato l'autorizzazione e l'accreditamento nella legge che si occupa in generale di servizi sociali o sociosanitari.

Le Regioni hanno scelto, in conformità con quanto previsto dalla legge 328/2000, di stabilire anche per i servizi rivolti ai minori fuori famiglia requisiti e standard strutturali e organizzativi, spesso ricorrendo agli strumenti dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento. Mentre per quanto riguarda l'autorizzazione al funzionamento, istituto noto al sistema amministrativo e già applicato dalle Regioni sulla base delle norme antecedenti al 2000, la funzione riconosciuta è quella di condizione per il funzionamento dei servizi, indipendentemente dall'esistenza di rapporti economici con l'ente pubblico, per quanto riguarda l'accreditamento, istituto nuovo per l'ambito sociale (previsto per la prima volta dalla legge 328/2000), si rilevano una molteplicità di finalizzazioni.

Nel caso della Puglia, l'autorizzazione al funzionamento dà luogo all'iscrizione nei registri regionali, che "garantisce ai cittadini la qualità delle prestazioni", mentre l'accreditamento è condizione per instaurare rapporti economici al fine dell'erogazione delle prestazioni a carico degli enti pubblici, della partecipazione all'istruttoria pubblica e all'attuazione dei piani di zona, nonché per l'erogazione da parte dei Comuni dei titoli validi per l'acquisto di servizi socioassistenziali. I requisiti specifici e le modalità per l'autorizzazione e per l'accreditamento dei servizi per minori sono stabiliti con regolamento. Anche nei casi nei quali è prevista l'autorizzazione automatica, in seguito a denuncia di inizio attività, l'iscrizione nei registri regionali è effettuata previa verifica del rispetto di tutti i requisiti richiesti per l'autorizzazione e, nell'ipotesi in cui si accerti l'insussistenza dei requisiti prescritti, è disposta l'immediata cessazione del servizio, eventualmente già attivato.

La Liguria, nella legge del 2006 sulla promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari, ha previsto che le strutture residenziali e semiresidenziali pubbliche e private che erogano prestazioni sociali e sociosanitarie, precedentemente normate da apposita legge in materia di autorizzazione vigilanza e accreditamento, siano soggette ad autorizzazione al funzionamento o a comunicazione di avvio delle attività «per garantire l'idoneità dei servizi resi, la qualità assistenziale, la sicurezza degli ospiti e dei lavoratori».

La Sardegna, nella legge sul Sistema integrato dei servizi alla persona, ha previsto l'autorizzazione per le strutture destinate ad attività sociali e sociosanitarie e, inoltre, per i servizi e le strutture già operanti e di nuova istituzione rivolti a minori, per interventi sociali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia. L'accreditamento costituisce requisito indispensabile per erogare servizi e interventi sociali e

sociosanitari per conto di enti pubblici, sulla base di concessioni di titoli di acquisto, di convenzioni e in attuazione degli accordi contrattuali regionali e della programmazione locale.

In 2 casi (Veneto e Marche) si riscontra la presenza di una mole cospicua di interventi legislativi e amministrativi di definizione dei parametri su menzionati (standard, linee guida, requisiti di autorizzazione e accreditamento). In 4 regioni (Lombardia, Marche, Molise e Veneto) risultano presenti contestualmente disposizioni in materia di autorizzazione e accreditamento specifiche per il settore minori, mentre in altre 4 (Campania, Emilia-Romagna, Lazio e Umbria), esistono disposizioni che riguardano esclusivamente l'autorizzazione per i servizi destinati ai minori fuori dal contesto familiare[67].

Per quanto riguarda il Veneto[68] e le Marche[69], va precisato che in entrambi questi casi si riscontra la presenza di una legge regionale che disciplina unitariamente la materia relativa all'autorizzazione e

[67] In Emilia-Romagna la LR 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, prevede l'accreditamento per tutti i servizi sociali, socioassistenziali e sociosanitari. A oggi, però, i provvedimenti attuativi emanati non riguardano il settore dei servizi per minori.

[68] LR 16 agosto 2002, n. 22, Regione Veneto, *Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali*, in BUR Veneto 20 agosto 2002, n. 82; regolamento del 17 dicembre 1984, n. 8, *Determinazione degli standards relativi ai servizi sociali, punti 1,2 e 3 dell'articolo 23 della LR 15 dicembre 1982, n.55 "norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale"*, in BUR Veneto 21 dicembre 1984 n. 59; DGR n. 84/2007, *L.R. 16 agosto 2002, n. 22 Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" – Approvazione dei requisiti e degli standard, degli indicatori di attività e di risultato, degli oneri per l'accreditamento e della tempistica di applicazione, per le strutture sociosanitarie e sociali*, in BUR Veneto 6 marzo 2007 n. 23; DGR 3 luglio 2007, n. 2067/2007 *L.R. 16 agosto 2002, n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" - Approvazione delle procedure per l'applicazione della DGR n. 84 del 16.01.2007* in BUR Veneto del 27 luglio 2007, n. 66; DGR 29 dicembre 2004, n. 4312, *Approvazione Linee guida 2005 e Protocollo d'intesa tra Regione del Veneto Aziende UU.LL.SS.SS. e ANCI sulla protezione e tutela del minore*, in BUR Veneto 8 febbraio 2005, n. 14; DGR 28 dicembre 2007, n. 4588, *Attività delle Unità di Valutazione Multidimensionali Distrettuali (U.V.M.D.) di cui alla DGR 3242/01 – Approvazione linee di indirizzo alle AULSS* in BUR Veneto 5 febbraio 2008, n. 11; DGR 11 marzo 2008, n. 569, *Approvazione delle Linee guida 2008 per la protezione e la tutela del minore* in BUR Veneto 1 aprile 2008, n. 28; DGR 8 agosto 2008, n. 2416, *Linee di indirizzo per lo sviluppo dei servizi di protezione dei bambini e degli adolescenti - Biennio 2009/2010*, in BUR Veneto 16 settembre 2008, n. 77.

[69] DGR 10 gennaio 2000, n. 24, Regione Marche, *Istituzione gruppo di lavoro per la definizione di standard strutturali ed organizzativi per le strutture e i servizi residenziali per i minori*; LR 6 novembre 2002, n. 20, *Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale*, in BUR Marche del 14 novembre 2002, n. 120; regolamento 8 marzo 2004, n. 1, *Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale*, in BUR Marche del 18 marzo 2004, n. 28; regolamento 27 dicembre 2006 n. 4, *Modifica al regolamento 8 marzo 2004, n. 1 "Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale"*, in BUR Marche del 4 gennaio 2007, n. 2; DGR 29 ottobre, 2002 n. 1896, *Linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati d'intervento in materia di adozione internazionale*, in BUR Marche del 20 novembre 2002, n. 121.

accreditamento delle strutture e dei servizi. Per la Regione Veneto si tratta della legge in materia di strutture sanitarie, sociosanitarie e sociali, mentre nel caso delle Marche si tratta di un provvedimento specifico sulle strutture e i servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale.

In Veneto il procedimento autorizzatorio mira ad assicurare un'assistenza di elevato livello tecnico-professionale e scientifico, erogata in condizioni di efficacia ed efficienza, nonché di equità e pari accessibilità a tutti i cittadini, appropriata rispetto ai reali bisogni di salute, psicologici e relazionali della persona; si applica alle strutture sociali a gestione pubblica o privata e per l'esercizio di attività sanitarie e sociosanitarie: la determinazione dei requisiti minimi, generali e specifici per l'esercizio delle attività in questione e delle procedure applicative è attribuita alla Giunta regionale. L'accreditamento istituzionale rappresenta un elemento aggiuntivo rispetto all'autorizzazione e teso a migliorare la qualità del sistema sanitario, sociosanitario e sociale, garantendo ai cittadini adeguati livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni erogate. Il sistema di gestione dei servizi che chiedono l'accreditamento deve essere costituito da condizioni organizzative, procedure, processi e risorse tali da garantire il miglioramento continuo della qualità del servizio erogato, in conformità alle norme nazionali e internazionali di certificazione di qualità in materia di sanità. È previsto il parere obbligatorio e vincolante del dirigente della struttura regionale competente circa la conformità alla programmazione sociosanitaria e sociale regionale. Con delibera della Giunta si è proceduto alla determinazione degli standard relativi ai requisiti di autorizzazione all'esercizio e accreditamento istituzionale e di alcuni servizi sociosanitari erogati sul territorio regionale e dei servizi sociali. Tra questi si disciplinano anche i requisiti relativi ai servizi di supporto alla famiglia e al minore e per ognuno di questi si producono definizioni e identificano le finalità. In Veneto dunque l'accreditamento istituzionale è strumento comune dei sistemi sanitario, sociosanitario e sociale volto a garantire il miglioramento dei servizi, ed è soggetto a parere vincolante in merito alla sua conformità alla programmazione regionale.

Sempre con riferimento al Veneto, a completare il quadro delle disposizioni relative ai parametri di funzionamento dei servizi vanno le delibere di approvazione di linee guida per la protezione e la tutela dei bambini e degli adolescenti e per lo sviluppo dei servizi destinati alla realizzazione di tali obiettivi. Si tratta di strumenti attraverso cui si mira all'individuazione di un quadro di riferimento unitario, che prevedono in tutto il territorio regionale alti livelli di qualificazione dell'intervento ed effettività dei diritti, mettendo al centro la relazione che ogni singolo minore che si trova in una situazione di protezio-

ne, cura e tutela ha con la sua famiglia, con il territorio nel quale vive, con un'ottica attenta a evitare e/o contrastare dannosi processi di istituzionalizzazione. Con tale obiettivo, si tende alla creazione di sinergie efficaci con altri sistemi (giudiziario e scolastico/formativo in particolare) e tale da promuovere contestualmente la personalizzazione dell'intervento e l'omogeneizzazione degli standard e delle modalità d'intervento sul territorio quanto più vicine possibili a bambini e adolescenti anche attraverso il coinvolgimento dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori del Veneto.

Come anticipato, la Regione Marche presenta una situazione per certi aspetti simile a quella del Veneto, in quanto regolamenta l'autorizzazione e l'accreditamento in una legge specifica, ma dedicata esclusivamente alle strutture e ai servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale, e a cui fanno seguito regolamenti d'attuazione. L'autorizzazione è condizione di funzionamento per tutte le strutture e i servizi, mentre l'accreditamento è condizione per instaurare rapporti con i soggetti pubblici. Destinatari della disposizione sono, tra l'altro, tutte le strutture gestite dai soggetti pubblici o privati rivolte ai minori, per interventi socioassistenziali ed educativi integrativi o temporaneamente sostitutivi delle famiglie. I requisiti, nonché le procedure e le modalità per il rilascio dell'autorizzazione e le modalità per l'accreditamento delle strutture e dei servizi previsti dalla legge, sono definiti dalla Giunta regionale con regolamento. Anche in questo caso, così come per la Regione Veneto, si prevede la realizzazione di verifiche periodiche da parte del Comune tese ad accertare la permanenza dei requisiti previsti dalla legge.

Tra le 16 Regioni menzionate, anche la Lombardia ha emanato nel tempo numerosi atti, sia legislativi che amministrativi, per l'identificazione dei paramenti relativi alla concessione dell'autorizzazione e dell'accreditamento e di linee d'indirizzo per gli interventi a favore dei minori temporaneamente privi di un contesto familiare di riferimento[70]. Come già ricordato, questa Regione ha una legge specifica in materia di politiche per i minori (LR 34/2004), che va coordinata con la recente LR 12 marzo 2008, n. 3, *Governo della rete degli*

[70] DGR 16 febbraio 2005, n. 7/20762, Regione Lombardia, *Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori*, in BUR 7 marzo 2005, n. 10; circolare 18 ottobre 2005, n. 45, *Attuazione della* DGR *n. 20588 dell'11.02.05 "Definizione dei requisiti minimi strutturali ed organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia": indicazioni, chiarimenti, ulteriori specificazioni*; DGR 16 febbraio 2005, n. 20943, *Criteri per l'accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia e di accoglienza residenziale per minori*; DGR 23 dicembre 2004, n. 7/20100, *Linee guida per il riordino e l'orientamento dei servizi dedicati alla tutela dei minori vittime di violenza*, in BUR 17 gennaio 2005 n. 3.

interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario, nella quale è disciplinata la rete delle unità di offerta sociali e sociosanitarie, costituita dall'insieme integrato dei servizi, delle prestazioni, anche di sostegno economico, e delle strutture territoriali, domiciliari, diurne, semiresidenziali e residenziali. Tale legge prevede la libertà di svolgere attività sociali e assistenziali, nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge stessa e secondo la normativa vigente, indipendentemente dal loro inserimento nella rete delle unità di offerta sociali, per le persone fisiche, le famiglie e i gruppi informali di reciproco aiuto e solidarietà, i soggetti del terzo settore, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e gli altri soggetti di diritto privato che operano in ambito sociale e sociosanitario e gli enti riconosciuti delle confessioni religiose, con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese, che operano in ambito sociale e sociosanitario.

Per le unità di offerta sociali, invece, è richiesta comunicazione preventiva al Comune e alla ASL competente per territorio, che certifichi, da parte del gestore, il possesso dei requisiti previsti dalle disposizioni regionali.

Permane l'accreditamento delle unità d'offerta sociali come condizione per sottoscrivere i conseguenti contratti con i Comuni, nel rispetto della programmazione locale e con riguardo ai criteri di sostenibilità finanziaria definiti nel piano di zona. Le unità d'offerta sociali accreditate si dotano della carta dei servizi sociali, finalizzata ad assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e a informare i soggetti che fruiscono della rete sulle condizioni che danno diritto all'accesso e sulle modalità di erogazione delle prestazioni, nonché sulle condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e sulle procedure per la loro tutela nei casi di inadempienza. I soggetti non facenti parte della rete possono esserne ricompresi, assoggettandosi ai requisiti richiesti per le unità di offerta sociale.

La Regione Molise[71] con delibera stabilisce la procedura e i parametri di autorizzazione e di accreditamento dei servizi e strutture ricompresi nel piano sociale regionale. Tra questi rientrano i servizi di natura residenziale dedicati ai minori.

Come anticipato, a tali regioni si aggiungono Campania[72], Emilia-

[71] DGR del 6 marzo 2006, n. 203, Regione Molise, *Deliberazione del Consiglio regionale del 12 novembre 2004, n. 251 - 'Piano sociale regionale triennale 2004/2006' - Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori – Provvedimenti*, in BUR Molise 1 aprile 2006, n. 8 S.O.

[72] Regione Campania, reg. n. 6/2006 *Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone diversamente abili e minori*.

Romagna[73], Lazio[74] e Umbria[75] sono accomunate dalla presenza di disposizioni specifiche in merito all'autorizzazione. Nel caso dell'Emilia-Romagna[76], sulla base della disposizione generale prevista dalla legge sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, viene regolamentata l'autorizzazione al funzionamento di tutte le comunità residenziali e semiresidenziali per minori, neomaggiorenni e per madri con bambino, mentre per altre tipologie che possono accogliere minori (comunità per tossicodipendenti e case rifugio per donne maltrattate), si prevede la presenza di educatori. Finalità dell'autorizzazione è la necessità di assicurare la presenza di livelli minimi di qualità nella gestione ed erogazione del servizio. È prevista una procedura autorizzatoria per tipologie sperimentali. Nello stesso provvedimento è regolamentato l'affidamento familiare. Grande rilevanza riveste la formazione degli operatori e preparazione degli adulti accoglienti (nelle case famiglia e comunità familiari) e degli affidatari.

[73] DGR dell'11 giugno 2007, n. 846, Regione Emilia-Romagna, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, L.R. 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche)*, in BUR Emilia-Romagna 10 luglio 2007, n. 98. Si ricorda che con riferimento all'accreditamento per quanto riguarda i servizi sociali in generale si fa riferimento alla LR della Regione Emilia-Romagna del 12 marzo 2003, n. 2, *Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* in BUR Emilia-Romagna 13 marzo 2003, n. 32. Per il settore delle comunità per minori non è stato assunto alcun provvedimento in merito all'accreditamento.

[74] LR 12 dicembre 2003, n. 41, Regione Lazio, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali*, in BUR Lazio 10 gennaio 2004 n. 1; DGR 23 dicembre 2004, n. 1305, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della LR n. 41/2003*, in BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, S.O. n. 3; DGR 3 agosto 2006, n. 498, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale di accoglienza temporanea in semi autonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi,* in BUR Lazio 9 settembre 2006 n. 25. Per completezza va precisato che a tali disposizioni si integrano la DGR 23 dicembre 2004, n. 1304, *Requisiti per il rilancio dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi di Mensa sociale e di Accoglienza notturna, Servizi per la vacanza, Servizi di pronto intervento assistenziale e Centri diurni, di cui all'articolo 2, lettera a), punto 2, della LR n. 41/2003* in BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, suppl. ord. n. 3 e il regolamento 18 gennaio 2005, n. 2, *Regolamento di attuazione dell'art. 2 della LR 12 dicembre 2003, n. 41, Modalità o procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali*, in BUR Lazio 29 gennaio 2005, n. 3.

[75] Regolamento 19 dicembre 2005 n. 8, Regione Umbria, *Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore*, in BUR Umbria 4 gennaio 2006, n. 1, S.O. n. 2.

[76] DGR 11 giugno 2007, n. 846, Regione Emilia-Romagna, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, LR 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche)*, in BUR Emilia-Romagna 10 luglio 2007, n. 98.

Con riferimento al Lazio[77], va evidenziato che il processo di autorizzazione e i suoi parametri sono stabiliti con legge per l'apertura e il funzionamento di strutture residenziali e semiresidenziali che forniscono servizi di natura socioassistenziale, dedicando un'attenzione particolare a quelle rivolte ai minori, per interventi socioassistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia. È precisato che si tratta di servizi erogati sulla base di un piano personalizzato di intervento. Alla Regione è rimessa la determinazione dei requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto a quelli specifici determinati per tipologia e i requisiti e le modalità di rilascio dell'autorizzazione, mentre ai Comuni compete il rilascio dell'autorizzazione, l'esercizio delle funzioni di vigilanza e l'applicazione delle eventuali sanzioni. La disposizione legislativa prevede il rispetto da parte delle strutture di requisiti di carattere generale (agibilità delle strutture, presenza di personale adeguato, assenza di barriere architettoniche, la predisposizione di una carta dei servizi ecc.), mentre per quanto riguarda elementi strutturali e organizzativi specifici e più strettamente correlati al servizio si rinvia alle determinazioni della Giunta regionale.

In Campania[78], il regolamento disciplina le procedure per l'autorizzazione al funzionamento relative alle strutture residenziali e semiresidenziali, comprese quelle per minori, la loro catalogazione tipologica, i requisiti organizzativi, funzionali e strutturali minimi che le strutture residenziali e semiresidenziali, sia private che pubbliche, devono possedere per ottenere l'autorizzazione. Sono espressamente elencate le tipologie escluse dalle disposizioni del regolamento.

Non è previsto l'accreditamento e l'autorizzazione rappresenta la condizione per le convenzioni e i rapporti con gli enti pubblici. Le strutture sperimentali sono soggette a un'autorizzazione valida per il tempo necessario a verificare la positività della proposta e comunque per non più di tre anni.

L'Umbria mediante regolamento ha disciplinato la procedura d'autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ci-

---

[77] LR 12 dicembre 2003, n. 41, Regione Lazio, *Norme in materia di autorizzazione all'apertura ed al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali*, in BUR Lazio 10 gennaio 2004 n. 1; DGR 23 dicembre 2004, n. 1305, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della LR n. 41/2003,* in BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, S.O. n. 3; DGR 3 agosto 2006, n. 498, *Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale di accoglienza temporanea in semi autonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi,* in BUR Lazio 9 settembre 2006 n. 25.

[78] Regolamento 18 dicembre 2006, n. 6, Regione Campania, *Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone diversamente abili e minori.*

clo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore[79]. Il regolamento prevede l'autorizzazione per tutte le strutture e i servizi sociali gestiti sia da soggetti pubblici che privati. Ai Comuni è affidata l'attività di vigilanza e controllo sulla permanenza dei requisiti necessari all'autorizzazione svolta almeno annualmente, mediante sopralluoghi e visite periodiche, ordinarie e straordinarie, al fine di acquisire le informazioni e i documenti utili.

La Sicilia, che dispone di un precedente atto relativo agli standard dei servizi socioassistenziali, ha recentemente previsto l'autorizzazione al funzionamento per le sole case famiglia come prima forma d'intervento diretta al superamento degli istituti, assegnandone la competenza all'Assessorato regionale della famiglia, nonché l'iscrizione all'albo come condizione per la stipula di convenzioni.

La Provincia di Trento, che prevede in legge l'autorizzazione al funzionamento, nell'atto di approvazione delle linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per minori, dà atto che le stesse costituiscono di fatto un'innovazione nell'ambito della rete di servizi oggi esistenti a favore di minori che tendono ad accrescere l'efficacia dell'intervento nello specifico target di utenza, l'efficienza gestionale e la vivibilità territoriale, le qualifica come mezzi per indirizzare l'azione, affrontando tematiche per le quali le normative non hanno fornito indicazioni specifiche o sufficienti e delimitano il campo della loro applicazione, rappresentando, altresì, il primo passo verso l'accreditamento.

Requisiti al di fuori del procedimento autorizzatorio

Va precisato che, se pur la denominazione dell'atto non fa riferimento esplicitamente all'autorizzazione al funzionamento, in qualche caso gli atti riportati provvedono all'individuazione di requisiti che, per la loro formulazione, paiono vincolanti per l'erogazione dei servizi a cui fanno riferimento. Ad esempio, la Valle d'Aosta[80] individua standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori, in attuazione delle previsioni della LR 4 settembre 2001, n. 18, *Approvazione del piano socio-sanitario regionale per il triennio 2002/2004*. Si tratta di parametri in base ai quali avviene l'ammissione e dimissione delle strutture dal contesto del Servizio sociosanitario regionale.

[79] Regolamento 19 dicembre 2005 n. 8, Regione Umbria, *Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore*, in BUR Umbria 4 gennaio 2006, n. 1, S.O. n. 2; DCR 9 ottobre 2000 n. 20, *Legge 28 agosto 1997, n. 285, recante disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Definizione degli ambiti territoriali di intervento e delle linee di indirizzo per l'attuazione della legge medesima - triennio 2000/2002 - Ripartizione del finanziamento per l'anno 2000*, in BUR Umbria 31 ottobre 2000, n. 57, S.O. n. 5.

[80] DGR 30 maggio 2008 n. 1656, Regione Valle d'Aosta, *Approvazione, ai sensi dell'art. 5 della LR 18/2001, degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori. Revoca della deliberazione della Giunta regionale n. 5190 in data 30.12.2002.*

Regole per l'affidamento familiare

Alcune Regioni hanno disciplinato l'affidamento familiare tramite atti amministrativi, spesso attuativi della legge in materia di servizi e interventi sociali. In questi casi la cogenza delle disposizioni si evince anche dalla tipologia dell'atto (ad esempio deliberazione della Giunta o del Consiglio regionale o regolamento).

La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, ha stabilito le regole per l'affidamento familiare nello stesso atto che disciplina l'autorizzazione al funzionamento delle comunità di accoglienza. Viene previsto per gli adulti affidatari un percorso di conoscenza e valutazione della disponibilità, al termine del quale le persone o i nuclei considerati attivabili da apposita équipe multi professionale, sono inseriti in un elenco provinciale articolato per distretti. Particolare attenzione è posta sui contenuti informativi e formativi del percorso e sulla progettualità, sia iniziale che nel corso dell'esperienza.

La Puglia, con specifica norma del regolamento attuativo della legge sul sistema integrato dei servizi sociali, prevede i compiti del servizio sociale, dispone in ordine alla costituzione di équipe sociosanitarie, che devono essere composte almeno da un assistente sociale, da un educatore o pedagogista e da uno psicologo, assegnati a questo compito dal proprio servizio di appartenenza, e devono essere organizzate in modo da prevedere ore di lavoro sia congiunto sia individuale a cui si possono affiancare mediatori interculturali. Il servizio di affidamento familiare deve essere disciplinato dall'ambito territoriale, con l'adozione di un regolamento unico che, recependo le linee guida regionali e le norme del regolamento, definisca impegni e compiti dei vari soggetti protagonisti dell'intervento. L'ambito sottoscrive specifici protocolli d'intesa con le istituzioni che a vario titolo operano sul tema, in particolare con le AUSL del Servizio sanitario regionale per favorire e rafforzare il processo di integrazione sociosanitaria dei servizi territoriali.

In molti casi le Regioni hanno adottato lo strumento delle linee guida. La scelta della denominazione dell'atto che le contiene non pare dirimente per stabilire il grado di cogenza delle disposizioni, che si evince invece dal contenuto delle disposizioni stesse.

Ad esempio, in Basilicata la definizione della tipologia appare tassativa, così come cogenti appaiono i requisiti dell'affidatario, che può essere iscritto nell'anagrafe regionale solo se la sua valutazione in esito al percorso di orientamento e individuazione risulta positivo.

La Calabria stabilisce il percorso per gli affidatari che dà luogo all'iscrizione nei corrispondenti albi (distrettuali, provinciali e regionale) solo per quelli risultati idonei. Il contributo economico di base è determinato con provvedimento regionale e l'eventuale integrazione deve essere esplicitamente inclusa nel progetto educativo individuale.

Il Piemonte con unico atto ha approvato le linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di inter-

vento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, con il fine di rafforzare ed estendere l'affidamento come modalità di risposta al disagio familiare, in alternativa al ricovero in presidi socioassistenziali per minori, nonché di dare un esplicito riconoscimento della natura di servizio all'opera svolta dagli affidatari. Si tratta di un provvedimento che mira a rafforzare l'organizzazione dei servizi, in quanto ritiene necessario che gli enti locali singoli e associati gestori delle funzioni socioassistenziali assumano entro 6 mesi dall'approvazione della deliberazione un proprio atto di recepimento delle linee d'indirizzo regionali, con particolare riferimento alla definizione del contributo base per l'affidamento familiare di minori, all'erogazione di tale contributo per gli affidamenti a rischio giuridico, all'erogazione del contributo per minori di età superiore a 12 anni o con handicap accertato, e ne trasmettano copia alla Direzione politiche sociali, e prevede anche un finanziamento *una tantum* agli enti stessi in relazione alla assunzione delle linee guida regionali.

Gli indirizzi della Toscana in materia di affidamento, emanati in attuazione della legge sul *Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale*, fanno seguito ad altri provvedimenti regionali a favore di minori e hanno la peculiarità di porsi alcuni obiettivi, come risultati degli interventi previsti: si tratta della riduzione dei casi di allontanamento del minore dalla propria famiglia di origine; dell'incremento dell'affido di tipo consensuale; dell'abbreviazione del periodo di durata dell'affidamento e dell'incremento dei rientri in famiglia.

Per la Puglia si segnalano il regolamento 18 gennaio 2007, n. 4, attuativo della LR 19/2006, e un provvedimento in materia di linee guida sull'affidamento familiare. Il regolamento fissa le caratteristiche dell'affidamento mediante l'elencazione dei compiti dei servizi. Si prevede che il servizio di affidamento familiare sia disciplinato dall'ambito territoriale, con l'adozione di un regolamento unico di ambito che, recependo le linee guida regionali e le norme del regolamento, definisca impegni e compiti dei vari soggetti protagonisti dell'intervento. Le linee guida, che valorizzano l'affidamento familiare come segno concreto della possibilità di garantire i diritti fondamentali ai minori in difficoltà e di sperimentare una cultura solidale sul territorio, prevedono requisiti essenziali degli affidatari, disciplinano l'anagrafe unica regionale, nella quale sono iscritti gli idonei all'affidamento, promuovono percorsi di lavoro omogenei, disciplinano le verifiche sull'andamento del progetto e la valutazione finale. Il sostegno economico agli affidatari è quantificato nei limiti della disponibilità finanziaria dei bilanci comunali e piani sociali di zona.

La Liguria con le linee guida attribuisce ai consultori familiari l'erogazione di servizi di ascolto, di terapia, di sostegno e di consulenza nei confronti della famiglie anche affidatarie e dei bambini e al di-

stretto sociale l'indagine psicosociale sul minore e sulla famiglia d'origine, la formulazione delle proposte e del progetto di affidamento, i rapporti con l'Autorità giudiziaria minorile, l'abbinamento tra minore e famiglia affidataria in collaborazione con il gruppo di zona (formato da assistente sociale e psicologo), la segnalazione al gruppo di zona delle situazioni dei minori da affidare, il sostegno alla famiglia d'origine, al minore e supporto alla famiglia affidataria nella gestione dell'affido in collaborazione con il gruppo di zona, la verifica periodica dell'andamento dell'affido.

Il Veneto ha utilizzato lo strumento delle linee guida a seguito di numerosi provvedimenti che si sono susseguiti nel tempo, tra le quali si segnala la DGR 8 agosto 2008, n. 2416 che, nel definire le *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009/2010*, fornisce indicazioni rispetto a quali dovranno essere i percorsi di recepimento sia a livello locale che regionale. Le linee guida sull'affido sono dunque un'ampia riflessione sulle problematiche che i vari soggetti in esso coinvolti, tra cui, *in primis*, operatori e privato sociale, hanno incontrato quotidianamente e vogliono essere un aiuto anche per le famiglie affidatarie.

2. La normativa regionale in materia di adozione nazionale e internazionale

Le adozioni, in particolare le adozioni internazionali, rappresentano una forma di evoluzione del sistema familiare in costante aumento nell'ultimo decennio, che può essere interpretato quale esito di una maggiore apertura e sensibilità delle famiglie verso i bambini abbandonati, nonché quale possibile risposta, nel rispetto del diritto dei bambini, alle difficoltà di procreazione delle coppie.

In Italia, con l'aumento del numero delle adozioni, in particolare di quelle internazionali, l'impegno dei soggetti pubblici e privati chiamati a intervenire in materia si è proporzionalmente, com'è ovvio, moltiplicato. Dai dati della Commissione per le adozioni internazionali, risulta che al 30 giugno 2009 gli enti autorizzati sono presenti sul territorio nazionale con 332 sedi operanti. Il maggior numero di sedi è concentrato nella regione Lazio (44 sedi). Seguono Lombardia (40), Emilia-Romagna (28), Toscana (27), Sicilia (26), Veneto (23), Piemonte e Campania (22).

Si sono quindi rese necessarie la destinazione e, in qualche caso, la stabilizzazione di risorse con finalizzazione specifica e l'attivazione di servizi e interventi dedicati. Tutto ciò ha comportato un evidente e imponente sforzo da parte dei soggetti – primi fra tutti Regioni e Province autonome – a cui è attribuita in base alla nostra carta costituzionale l'attività di programmazione degli interventi, in particolare per quanto riguarda l'area sociale, sia da un punto di vista finanziario che progettuale.

Di seguito si offriranno alcuni elementi generali di descrizione dell'attività legislativa e regolamentare realizzata dalle Regioni e Province autonome con riferimento al settore dell'adozione nazionale e internazionale attraverso l'analisi della molteplice produzione normativa in materia.

2.1 Il panorama normativo internazionale ed europeo

In un'ottica sovranazionale, va rilevato il crescente interesse dimostrato per il fenomeno dell'adozione sia a livello internazionale che a livello europeo negli ultimi 10 anni.

Con riferimento agli interventi attuati a livello internazionale, si ricorda anche in questo caso il fondamentale contributo offerto alla regolamentazione della materia dalla CRC del 1989, in particolare per quanto riguarda la definizione di principi generali, e la Convenzione de L'Aja del 1993 sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, il principale trattato internazionale che disciplina questo istituto, redatto con lo specifico obiettivo di definire principi e norme comuni in materia.

La CRC affronta in modo specifico con l'art. 21 l'istituto dell'adozione. In evidenza sono posti i diritti dei minori adottati, stabilendo nel contempo che l'interesse superiore del fanciullo è presupposto imprescindibile di tutte le decisioni in materia di adozione. Sono indicate inoltre le garanzie minime che devono essere assicurate nell'ambito delle procedure adottive. Si prevede infine che l'adozione internazionale debba essere presa in considerazione solo qualora il bambino non possa trovare un adeguato collocamento nel Paese di origine secondo il principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale, sancito dalla Convenzione de L'Aja del 1993. Infine, la CRC introduce il principio del cd. "equal treatment" (uguale trattamento) nelle procedure finalizzate alle adozioni nazionali e internazionali, perché entrambe possano prevedere le medesime garanzie di tutela dell'interesse del minore.

La Convenzione de L'Aja sulla protezione dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale del 1993 è stata redatta allo scopo di istituire norme internazionali dettagliate e giuridicamente vincolanti che definissero un sistema di supervisione e canali di comunicazione, oltre a promuovere più efficaci rapporti tra le autorità del Paese di origine e quelle del Paese di accoglienza del minore adottato. Il primo obiettivo della Convenzione, come sancito dall'articolo 1, è «stabilire delle garanzie affinché le adozioni internazionali si facciano nell'interesse superiore del minore e nel rispetto dei diritti fondamentali che gli sono riconosciuti nel diritto internazionale». Questo strumento normativo può rivelarsi particolarmente efficace in quanto condiviso sia dal Paese di origine del minore che da quello di destinazione, con tutti gli indiscutibili vantaggi derivanti dal riconoscimento di un insieme di principi condivisi e di procedure comuni e trasparenti.

La Convenzione de L'Aja è stata ratificata nel nostro Paese con la legge 476/1998 che, oltre a rendere applicabili i principi generali introdotti da questo fondamentale strumento normativo internazionale, costituisce anche la nuova disciplina normativa italiana in materia di adozione internazionale, in modifica alla precedente legge 184/1983. Ciò presenta l'indubbio vantaggio di introdurre direttamente e automaticamente nella regolamentazione della materia nel nostro Paese procedure già condivise a livello internazionale e applicabili in tutti gli altri Paesi ratificanti, con notevole semplificazione dei rapporti di collaborazione in particolare con gli Stati di origine dei minori stranieri adottati e intervenendo positivamente sulla trasparenza dell'iter adozionale.

A livello europeo esistono numerose raccomandazioni e risoluzioni dell'Assemblea parlamentare che, pur non avendo forza vincolante, sono di grande importanza ai fini dell'introduzione di principi comuni, così come vanno segnalate in particolare due convenzioni in materia di adozione elaborate dal Consiglio d'Europa – delle quali l'ultima recentemente aperta alla firma dei Paesi membri – finalizzate a loro volta all'armonizzazione delle procedure adozionali nel contesto europeo.

Nel novembre 2006 a Bruxelles il Parlamento europeo ha organizzato una conferenza dedicata in modo specifico all'adozione internazionale, con l'obiettivo di inaugurare una politica europea in materia, in particolare ascoltando sul tema l'opinione pubblica dei Paesi interessati.

Gli interventi dell'assemblea parlamentare europea in materia sono in particolare finalizzati all'elaborazione di principi comuni e di procedure condivise che rispettino i diritti fondamentali del fanciullo. L'azione di impulso e di promozione che si è espressa nell'attività del Parlamento europeo si è spostata negli anni dalla segnalazione di principi di ordine generale alla più specifica definizione di prassi e modalità operative, testimoniando una crescente volontà di intervenire in maniera più incisiva nella regolamentazione della materia da parte degli Stati UE.

Con riferimento, poi, alla più recente Convenzione del Consiglio d'Europa in materia di adozione, essa è intervenuta al fine di integrare la precedente in modo da riflettere i cambiamenti e gli sviluppi acquisiti dal diritto di famiglia, riportando in particolare le modifiche introdotte nel corso degli anni dalla giurisprudenza della Corte europea. Ciò si è tradotto innanzitutto nel rendere vincolanti – per gli Stati che ratificano la Convenzione – alcune disposizioni che nel testo normativo precedente venivano considerate come sussidiarie, ad esempio quella relativa al diritto dell'adottato ad avere accesso alle informazioni sulle proprie origini, oggi considerato diritto inalienabile del soggetto, anche in virtù della CRC del 1989. Inoltre, nel rispetto delle recenti modifiche avvenute alla struttura sociale della famiglia, con riferimento in particolare ai requisiti per accedere a un'adozione di minore di età, la recen-

te Convenzione di Strasburgo del 2008 riconosce – lasciando però ai singoli Paesi ratificanti la possibilità di inserire tale previsione normativa – l'adozione da parte dei single; inoltre, gli Stati potranno disporre ulteriori previsioni più favorevoli per i soggetti coinvolti rispetto a quelle contenute nel testo della Convenzione, in osservanza in ogni caso dell'interesse superiore del minore. È proprio in base a tale approccio che gli stessi Paesi potranno estendere tale apertura anche alle coppie dello stesso sesso[81]. Con riferimento agli aspetti procedurali, per quanto qui interessa in relazione alla disciplina della materia attribuita alla competenza legislativa a regolamentare delle Regioni, va in particolare rilevato che una specifica attenzione viene attribuita dalla Convenzione alle modalità di realizzazione delle indagini psicosociali effettuate per valutare l'idoneità all'adozione. Viene richiesta una specifica competenza e professionalità da parte degli operatori chiamati a effettuare questi interventi, la cui titolarità deve essere attribuita a strutture pubbliche o che abbiano ottenuto uno specifico riconoscimento. Le disposizioni concernenti la tutela dei dati personali delle persone coinvolte e il segreto d'ufficio devono essere osservate con particolare attenzione. La preparazione delle aspiranti famiglie adottive deve essere infine considerata come obbligatoria e curata in modo specifico.

Sempre a livello sovranazionale, una particolare considerazione deve essere infine attribuita alla giurisprudenza della Corte europea per i diritti umani che in materia ha progressivamente elaborato un insieme di principi e di garanzie che devono guidare l'interpretazione dei testi normativi di carattere sovranazionale. Con riferimento in particolare ai genitori biologici, è stato più volte riconosciuto il loro diritto a esprimere un consenso informato all'adozione così come in molteplici sentenze è stato riconosciuto il diritto all'ascolto e l'obbligo del consenso dell'adottando (laddove previsto in base all'età del minore)[82]. In relazione, infine, alla posizione dei genitori adottivi, viene ribadito come non esista un diritto all'adozione di minori di età[83].

2.2 Il quadro normativo nazionale

Si fornisce in questa sede solo qualche breve spunto di riflessione sul quadro normativo nazionale di riferimento, finalizzato esclusivamente a introdurre l'analisi sulla normativa regionale.

[81] Allo stesso modo spetta a ogni singolo Stato decidere se queste coppie – per poter accedere all'adozione – devono essere sposate o civilmente registrate come conviventi o semplicemente conviventi.

[82] Il diritto all'ascolto del minore in tutti i procedimenti che lo riguardano è stato sancito dalla Convenzione europea sull'esercizio dei diritti del minori del 25 gennaio 1996.

[83] Si veda sul punto Consiglio d'Europa. Corte europea dei diritti dell'uomo *E.B. v. Francia*, 22 gennaio 2008, § 41; *Wagner e J.M.W.L. v. Lussemburgo*, 28 giugno 2008, § 121; *Pini e altri v. Romania*, 22 giugno 2004, § 140 e 156; *Frettè v. Francia*, 26 febbraio 2002, § 42; *Di Lazzaro v. Italia*, 10 luglio 1997 p. 134.

Va innanzitutto messo in evidenza come il quadro normativo sia tuttora in evoluzione. Recentemente sono state introdotte significative riforme legislative e regolamentari: a partire dalla legge 476/1998 che ha toccato l'adozione internazionale e dalla legge 149/2001 – entrata in vigore solo nel luglio 2007 per quanto riguarda le sue disposizioni processuali – che ha riformulato i principi generali rivolgendosi specificamente all'adozione nazionale, fino alla modifica o revisione della composizione e delle modalità di lavoro della Commissione per le adozioni internazionali che ha portato a un potenziamento della sua gestione politica e all'allargamento della rappresentanza delle associazioni all'interno della Commissione stessa. Numerose sono state le modifiche sostanziali apportate alla disciplina legislativa in materia di adozione nazionale e internazionale: per rilevanza ci limitiamo qui a segnalare l'ampliamento, in via generale, nel corso delle procedure di adottabilità e di adozione, dell'area dell'ascolto del minore che abbia sufficiente capacità di discernimento, ponendo così l'adottando al centro della decisione che lo riguarda. Tale ampliamento è stato attuato in particolare attraverso le modifiche apportate alla legge 184/1983 dalla legge 149/2001 che riprendono i principi già sanciti in materia a livello internazionale dalla CRC e – a livello europeo – dalla Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei fanciulli del 1996, ratificata dal nostro Paese con legge 77/2003[84]. Ciò in particolare è avvenuto: rendendo l'ascolto obbligatorio con conseguente dovere per gli operatori e per i giudici di imparare a incontrare in modo appropriato un minore; abbassando l'età a partire dalla quale un bambino deve essere ascoltato; allargando il campo delle attenzioni dell'ascolto dal solo disagio alle inclinazioni, alle scelte e alle opinioni del minore; disponendo la presa in considerazione di ciò che il minore ha detto ai fini della decisione.

A fronte delle numerose e apprezzabili novità introdotte nell'impianto normativo dell'adozione, rimangono tuttavia aperte alcune aree critiche che necessitano di un intervento, tra le quali, in particolare, lo sviluppo e il miglioramento della collaborazione interistituzionale e di quella tra soggetti pubblici e organismi del privato sociale, nonché, per quanto riguarda la sola adozione internazionale, la cooperazione tra Paesi di origine e Paesi di accoglienza dei minori adottati.

Inoltre, altre questioni meritano un approfondimento: è innanzitutto auspicabile una maggiore attenzione all'informazione e alla pre-

[84] Gli artt. 3, 4 e 9 di tale Convenzione prevedono che i minori di età aventi la capacità di discernimento hanno diritto di ricevere informazioni pertinenti relative ai procedimenti che li riguardano, di essere consultati, di esprimere la loro opinione, di essere informati delle eventuali conseguenze che tali opinioni comporterebbero nella pratica e delle eventuali conseguenze di qualunque decisione.

parazione dei coniugi che si rivolgono all'adozione rispetto alla valutazione; sarebbe poi opportuna l'unificazione dell'iter dei percorsi finalizzati all'informazione e alla preparazione relativi all'adozione nazionale e internazionale nonché lo spostamento del baricentro dell'impegno dei servizi dal periodo preadottivo alle altre fasi del percorso. In quest'ambito specifico va rilevato infatti come le famiglie si trovano frequentemente a scontrarsi con gli esiti traumatici di esperienze pregresse del bambino adottato, qualche volta senza neppure conoscerle fino in fondo e senza essere dotate dei supporti necessari. Infine, con riferimento all'adozione internazionale, è necessaria una maggiore attenzione finalizzata a una verifica rigorosa dell'effettiva condizione di abbandono del bambino nei Paesi stranieri che non hanno sottoscritto la Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993.

Va però rilevato che la disciplina normativa italiana in materia di adozione, in particolare internazionale, ha il pregio di riportare quasi integralmente i principi e gli orientamenti condivisi a livello sovranazionale: la legge 476 che regolamenta l'istituto dell'adozione internazionale è infatti legge di ratifica della Convenzione de L'Aja del 1993 di cui si è parlato in precedenza.

2.3 L'attività normativa e regolamentare di Regioni e Province autonome

A fronte degli interventi attuati a livello nazionale, che prevedono un forte coinvolgimento di Regioni ed enti locali così come previsto dalla riforma del titolo V della Costituzione, lo sforzo e l'impegno legislativo delle Regioni in materia è risultato – in particolare negli ultimi tempi – ingente: al 30 dicembre 2008 risultano emanati circa 113 atti in materia di adozione nazionale e internazionale, con ciò testimoniando l'evidente e particolare interesse attribuito a questo specifico settore in cui operano i servizi sociosanitari.

Ciascuna Regione ha prodotto nel periodo anche più di un intervento legislativo e regolamentare in materia; in particolare si segnala il Veneto, che risulta essere a oggi la Regione più prolifica in materia con 17 provvedimenti regionali.

Sempre a livello di analisi generale, va rilevato che la tematica dell'adozione nazionale e internazionale non viene nella gran parte dei casi trattata in modo specifico ma all'interno di interventi di carattere più generale come piani regionali, leggi di bilancio e altro.

Con riferimento alla tipologia dell'atto, si rileva come le delibere della Giunta regionale risultano essere la modalità con cui si preferisce attualmente intervenire a livello regionale in materia[85]: in particolare si segnala come una certa parte di queste delibere abbia a og-

[85] In particolare si rileva un 68% di delibere della Giunta regionale a fronte di un 15% di leggi regionali, 2% rispettivamente per regolamenti e leggi provinciali e, infine, del 14% di altri atti.

getto la diffusione di protocolli, che risultano oggi lo strumento di gran lunga più utilizzato da un punto di vista operativo.

D'altra parte, va posto in evidenza però che le leggi regionali, laddove emanate, risultano essere di particolare importanza ed efficacia, intervenendo in maniera ampia e sistematica sulla disciplina della materia[86]. Va ricordato, infine, come la maggior parte della produzione legislativa e regolamentare sia diretta a disciplinare indistintamente adozione nazionale e internazionale: pochi sono in proporzione gli atti che si riferiscono in modo specifico all'uno o all'altro istituto.

Con riferimento agli ambiti di intervento prioritari in materia, questi sono individuabili innanzitutto nell'attività di orientamento e informazione delle aspiranti famiglie adottive nonché, più recentemente, nella fase del sostegno e dell'accompagnamento postadottivo, ma si evince anche un particolare interesse per lo sviluppo dei servizi durante il cosiddetto tempo dell'attesa, e per la promozione della conoscenza della cultura e delle tradizioni dei Paesi di origine dei minori adottati. Si segnala infine un aumento degli interventi tesi a regolamentare in modo più specifico e approfondito la fase formativa e valutativa dei potenziali genitori adottivi.

Più di recente si sono poi moltiplicati gli sforzi per l'elaborazione e la messa in atto di strumenti di monitoraggio su caratteristiche e bisogni di famiglie e minori adottati.

Ciò chiarito, la realtà italiana relativa ai servizi per l'adozione nazionale e internazionale appare molto diversificata. Anzitutto, va rilevato che la maggior parte delle Regioni e le due Province autonome hanno dettato normative specifiche per disciplinare questo settore di intervento, con la previsione di attività di coordinamento, di disciplina e di organizzazione. Ma anche all'interno delle Regioni o Province autonome che se ne sono occupate maggiormente, c'è una varietà di contenuti che dipende in parte dal diverso sviluppo dei servizi nei diversi contesti locali, in parte dalla portata del fenomeno e dalle richieste degli utenti e in parte dalla cultura e sensibilità degli amministratori o degli operatori presenti sul territorio.

Circa gli strumenti troviamo sia leggi regionali o provinciali, sia delibere delle Giunte regionali o dei Consigli regionali, che possono avere un contenuto normativo proprio ovvero approvare linee guida re-

[86] A titolo esemplificativo ricordiamo Emilia-Romagna. LR 28 luglio 2008 n. 14, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*, nella quale, al cap. V "Diritto del bambino ad una famiglia e all'accoglienza" trova trattazione anche la materia dell'adozione; Molise. LR 26 aprile 2004 n. 9, *Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise* e LR 5 maggio 2005 n. 16, *Disposizioni modificative della L.R. 26 aprile 2004 n. 9*, Piemonte. LR 16 novembre 2001 n. 30, *Istituzione della consulta regionale per le adozioni e per gli affidamenti familiari e dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali*; Provincia autonoma di Bolzano. LP 29 gennaio 2002 n. 2, *Provvedimenti per l'adozione di minori*.

gionali, progetti regionali, progetti pilota, protocolli operativi, protocolli metodologici, protocolli di intesa con gli enti autorizzati o i servizi o i tribunali per i minorenni. Va rilevata la particolare importanza dei protocolli di intesa, che costituiscono l'unica strada per assumere dentro il progetto regionale dell'adozione le attività di sostegno e di relazione degli enti autorizzati, coordinandole con le attività dei servizi.

2.4 L'organizzazione dei servizi nelle Regioni

Con riferimento in particolare alle forme di raccordo e di collaborazione all'interno delle Regioni fra soggetti pubblici e privati impegnati nell'iter procedurale che comporta un'adozione, sia essa nazionale o internazionale, va innanzitutto posto in evidenza come l'opera di coordinamento e di impulso svolta da molte Regioni sia di fondamentale importanza ai fini in particolare dell'omogeneizzazione degli interventi attuati sul territorio in materia. Ciò al fine di creare una sinergia operativa tra i soggetti istituzionali coinvolti e che favorisca una azione programmatica maggiormente mirata e rispondente alle effettive caratteristiche del fenomeno in ogni singola Regione.

Inoltre, sempre più spesso le forme di raccordo interistituzionale sono aperte anche a soggetti che, formalmente, non hanno un ruolo delineato a livello normativo nella procedura adottiva: ci si riferisce in particolare alle associazioni di famiglie adottive e, in qualche caso, ai referenti del sistema scolastico. Una programmazione ed erogazione di servizi alle famiglie aperta alla partecipazione del privato sociale e degli altri attori coinvolti a vario titolo nel procedimento adottivo è infatti senz'altro più funzionale a garantire una risposta maggiormente aderente alle reali esigenze delle famiglie.

Non tutte le realtà regionali hanno però provveduto ad attivare tavoli di coordinamento oppure occasioni di scambio-confronto con i soggetti che operano nell'ambito del procedimento adottivo; tuttavia, tra le realtà che hanno provveduto a farlo, è possibile segnalare la predisposizione di differenti modalità di raccordo che si estrinsecano attraverso svariate forme:

- tavoli di lavoro permanenti che assicurano, a livello provinciale/regionale, forme stabili e trasversali di coordinamento tra i protagonisti del percorso adottivo (Emilia-Romagna, Lombardia, Molise, Trento, Veneto, Lazio);
- gruppi di lavoro a tema che si riuniscono per approfondire e per garantire il coordinamento tra i diversi soggetti su particolari progetti o con uno specifico mandato (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Marche, Piemonte, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto);
- coordinamento periodico a tema con singoli soggetti istituzionali finalizzati al confronto e all'approfondimento di specifici aspetti del percorso adottivo (Bolzano);

- gruppi di studio composti da diversi soggetti che operano all'interno del processo adottivo con funzione di studio e con ruolo consultivo per garantire supporto tecnico di iniziative in tema di adozione a livello regionale (Liguria).

In alcune Regioni coesistono differenti forme e livelli di raccordo[87].

Con riferimento poi all'organizzazione dei servizi per l'adozione, si rileva come quasi tutte le Regioni/Province autonome abbiano provveduto, anche se in maniera estremamente differenziata, a rendere operative le équipe integrate adozioni sul territorio e tutte le équipe abbiano funzioni di carattere informativo-orientativo, valutativo e di supporto postadottivo. In particolare, va rilevato come la funzionalità delle équipe dipende dall'integrazione delle competenze di materia di adozione tra aziende sanitarie ed enti locali. Nella gran parte delle Regioni e Province autonome è presente infatti una forte spinta verso l'integrazione dei servizi fra comparto sociale e sanitario. Generalmente ai Comuni – singoli o associati – è attribuita la generalità delle funzioni e dei compiti relativi all'erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, mentre le prestazioni sociosanitarie e quelle a elevata integrazione sanitaria sono gestite dalle aziende sanitarie locali. Quel che accade in molte Regioni è che l'assistente sociale di riferimento dell'équipe afferisce al Comune o ad associazioni di Comuni e lo psicologo all'azienda sanitaria. Altre volte, invece, in particolare laddove sia stata operata una delega da parte dell'ente locale in merito alle funzioni socioassistenziali a favore dell'ASL, le figure dell'assistente sociale e dello psicologo (in certi casi anche neuropsichiatra) afferiscono all'azienda sanitaria (in taluni casi anche alle ASP – aziende di servizi alla persona). Alcune Regioni, pur con dimensioni territoriali notevoli, hanno scelto poi di attivare un limitato numero di équipe a livello centralizzato per garantire maggiore specializzazione e continuità nell'intervento a scapito, però, della diffusione territoriale[88].

Con riferimento alle diverse fasi del percorso adottivo va premesso che lo sforzo normativo e regolamentare delle Regioni e delle Province autonome è alquanto diversificato: si può osservare, infatti, che molte Regioni hanno una progettualità più focalizzata sul periodo preadottivo, in particolare sulle attività di informazione, orientamento, preparazione e valutazione dei coniugi idonei, mentre solo recentemente si può delineare una specifica considerazione per momenti altrettanto importanti e delicati per la buona riuscita dell'adozione, quali il periodo dell'attesa e il postadozione.

---

[87] Per esempio nel Veneto è possibile rilevare la presenza di forme di raccordo interistituzionale diversificate e di livelli di raccordo diversi (anche qui regionale e provinciale). Si veda sul punto DGR 6 maggio 2008 n. 1132.

[88] Vedi Piemonte. DGR 26 marzo 2001 n. 27-2549, Toscana. DCR 23 dicembre 2003 n. 238.

In relazione, in particolare, alle attività di orientamento e informazione alle aspiranti famiglie adottive, va innanzitutto rilevata una generale tendenza orientata allo sviluppo e al potenziamento degli interventi attuati sul territorio: tale obiettivo è stato raggiunto principalmente attraverso la diversificazione dei canali e degli strumenti informativi[89].

Tale recente moltiplicarsi degli strumenti informativi disponibili è da imputarsi alla crescente domanda delle aspiranti famiglie adottive, troppo spesso destinatarie di notizie e informazioni fuorvianti trasmesse dai media e in cerca di fonti attendibili, domanda che è stata correttamente accolta da Regioni e Province autonome. Negli atti normativi e regolamentari diretti in modo specifico all'organizzazione di servizi da svolgersi in questa fase dell'iter procedurale, è da segnalare la ormai generale consapevolezza della fondamentale funzione preventiva – e quindi da potenziare – che queste attività svolgono rispetto alla riuscita dell'esperienza adottiva.

La fase della preparazione, formazione e valutazione delle aspiranti famiglie adottive precedenti alla dichiarazione di idoneità rappresenta la tappa del procedimento adottivo su cui storicamente si sono maggiormente concentrati gli interventi dei servizi sociosanitari in materia di adozione. Anche oggi questa fase dell'iter adottivo rimane oggetto di particolare attenzione nel contesto della programmazione degli interventi. Si riscontra una generale tendenza – a livello regionale – alla omogeneizzazione e standardizzazione degli interventi[90].

Negli ultimi tempi si registra, poi, come sopra evidenziato, una specifica attenzione per la fase che generalmente intercorre tra l'avvenuta valutazione da parte del tribunale per i minorenni e il rilascio del decreto di idoneità e l'arrivo di una proposta di abbinamento con un bambino. Sia la legge nazionale che gli interventi normativi e regolamentari regionali hanno fino a oggi pressoché trascurato questa fase. Nella maggior parte delle Regioni in questo intervallo di tempo i ser-

[89] Per garantire un livello omogeneo delle informazioni erogate, si è altresì proceduto, in alcuni contesti territoriali, alla standardizzazione del colloquio di primo accesso e a corsi gratuiti (Emilia-Romagna). In alcune Regioni si è arrivati anche all'erogazione di un contributo economico destinato alle coppie utenti di percorsi informativi-formativi degli enti autorizzati che hanno sottoscritto un protocollo operativo a livello regionale (Veneto), nonché alla creazione ed attivazione di siti web dedicati alla informazione alle coppie in materia di adozione (Bolzano, Veneto) che costituiscono una fonte informativa sempre aggiornata e di facile consultazione.

[90] Ad esempio in Emilia-Romagna l'applicazione delle linee di indirizzo per le modalità di stesura delle indagini psicosociali da inoltrare al Tribunale per i minorenni, nonché da inviare alle Autorità centrali straniere al fine di integrare la documentazione necessaria per l'inserimento dell'aspirante coppia adottiva nelle liste di attesa per l'adozione. Tali linee di indirizzo sono finalizzate a superare eventuali criticità e a uniformare temi e obiettivi nella stesura delle relazioni psicosociali.

vizi si occupano dei coniugi dichiarati idonei limitatamente alla segnalazione di eventuali cause sopravvenute in grado di incidere in modo rilevante sul giudizio di idoneità e di comportare la revoca del relativo decreto da parte dell'autorità giudiziaria, in base all'art. 30, c. 4, legge 184/1983. Altre Regioni, al contrario, si adoperano per promuovere e/o sviluppare iniziative di sostegno utili e specifiche per questo periodo[91]: in questi casi va rilevato come il potenziamento degli interventi non venga ancora in linea generale sviluppato da leggi o regolamenti, ma sia una risposta concreta – anche se non ancora pienamente strutturata – alle istanze che emergono dal lavoro quotidiano con le famiglie.

Negli ultimi tempi anche i servizi e gli interventi diretti alle famiglie adottive nel periodo successivo all'adozione si sono particolarmente sviluppati grazie anche a una loro rinnovata considerazione all'interno degli atti normativi e regolamentari di settore[92]: ciò è dovuto in parte alla raggiunta consapevolezza che l'esperienza dell'adozione non si conclude con l'arrivo del bambino, ma si concretizza proprio con il suo inserimento nel nuovo nucleo familiare, ed è quindi in questa fase che possono emergere difficoltà più o meno gravi.

Un ulteriore aspetto da evidenziare riguarda la recente predisposizione – in molte Regioni e attraverso atti normativi e regolamentari *ad hoc* – di sistemi di monitoraggio in grado di fornire un quadro dei servizi/progetti attivati sul territorio regionale in materia di adozione[93].

L'analisi dei servizi e degli interventi attuati sul territorio mette chiaramente in evidenza lo sviluppo e il potenziamento di raccordi interistituzionali e la costruzione di sinergie di rete. La ricerca di modalità di collaborazione e coordinamento fra i diversi soggetti coinvolti,

---

[91] Va segnalata innanzitutto l'esperienza realizzata in materia in Veneto che, con il progetto *Nemmeno le balene…*, ha provveduto all'attivazione di un numero telefonico dedicato operativo 24 ore su 24 e diretto in modo specifico, anche se non unicamente, alle coppie in attesa in condizioni di grave dubbio o difficoltà, all'attivazione di un sito web con finalità informative fornita di e-mail attiva per rispondere a eventuali richieste di chiarimento.

[92] Lo sviluppo di interventi in questa fase del procedimento riflette anche l'attenzione che è stata attribuita ai servizi per il postadozione non solo a livello nazionale ma anche sovranazionale, come testimoniato dalla recente pubblicazione delle linee guida europee. Cfr. ChildONEurope, G*uidelines for post-adoption services*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2007.

[93] A titolo esemplificativo, nella Regione Umbria è attualmente in via di predisposizione una banca dati per la sistematizzazione di informazioni sul fenomeno adottivo e sui progetti/servizi attivati; nella Regione Veneto, con l'attivazione del portale www.venetoadozione.it, vengono raccolte tutte le azioni attivate sul territorio in materia adottiva; infine, nella Regione Emilia-Romagna, esiste un sistema informativo sui singoli casi in materia di infanzia e adolescenza coordinato dalla Regione e implementato dai singoli servizi; inoltre le Province effettuano periodiche relazioni di monitoraggio dei programmi provinciali infanzia, dedicati anche al settore adozione.

finalizzato anche alla costituzione di sinergie di intervento che possano risultare concretamente più efficaci sembra essere un obiettivo primario dei livelli centrali di governo della materia sul territorio. Ma se da una parte è quindi meritevole di considerazione la prevalenza e il riconoscimento dell'obiettivo relativo alla messa in rete degli interventi, non può sfuggire il fatto che il processo che porta alla costruzione di tali sinergie – sul quale si è posta l'attenzione ormai da tempo – risulta ancora estremamente complesso, nonostante gli sforzi compiuti: è ancora difficile riconoscersi e soprattutto valorizzare il lavoro fatto da altri e costruire su di esso il proprio intervento.

Ciò nonostante, i numerosi tentativi effettuati con questo specifico obiettivo lasciano intravedere la ferma intenzione di costruire un percorso verso l'adozione di un bambino che riconosca sempre più, nello spirito delle leggi di settore ma prima ancora della legge 328/2000, l'apporto dei diversi soggetti chiamati a intervenire nell'iter procedurale, e, in particolare dei soggetti del terzo settore, quali enti autorizzati e associazioni di famiglie. Anzi, va in conclusione messo in luce come in materia di adozioni, nazionali o internazionali, si rileva nelle norme regionali una particolare considerazione e partecipazione nell'attività di regolamentazione della materia dei diretti protagonisti di questa esperienza, in particolare delle famiglie adottive, del tutto originali e peculiari.

Le politiche e le esperienze regionali*

1. Le politiche per la protezione e la cura; 2. Le esperienze e le considerazioni dei referenti degli enti locali; 3. Le esperienze e le considerazioni dei referenti del terzo settore

Il presente capitolo ha come oggetto specifico di attenzione le politiche regionali, realizzate fra il 2001 e il 2008, in attuazione della legge 149/2001. In particolare si sono svolte azioni di ricerca e di ricognizione per comprendere in che modo ciascuna amministrazione regionale ha operato per dare attuazione alla legge, le linee strategiche e operative seguite e i risultati ottenuti, le prospettive di lavoro a breve-medio periodo, e per delineare alcuni orientamenti in ordine alle funzioni proprie delle Regioni e delle Province autonome in materia di adozione e affidamento.

Il capitolo si compone di tre parti. La *prima* è dedicata all'analisi delle politiche regionali per la protezione e la cura dei bambini e dei ragazzi in attuazione della legge 149/2001. Il corpo centrale di questa parte è costituito da un'analisi complessiva di quanto raccolto nella rilevazione con l'utilizzo di alcuni indicatori e dalla presentazione delle politiche sviluppate dal 2001 in poi in ciascuna Regione/Provincia autonoma. La parte si conclude con un approfondimento dei punti di forza e di criticità emersi nel corso delle rilevazioni e delle prospettive future nell'impegno delle Regioni.

La *seconda e la terza parte* sono dedicate a quanto emerso dall'attività di rilevazione condotta a livello regionale, rispettivamente in ordine all'azione degli enti locali (Comuni, enti gestori dei servizi sociali, aziende sanitarie) e a quella del privato sociale (volontariato, cooperazione sociale, associazionismo) in relazione alle politiche regionali descritte nella parte precedente.

L'analisi proposta in questo capitolo è frutto di un'ampia campagna di interviste a operatori e responsabili delle politiche per l'infanzia e l'adolescenza delle Regioni/Province autonome, ma anche degli enti locali e del privato sociale e di raccolta organica e completa della documentazione prodotta a livello regionale: piani, programmi operativi, progetti, attività formative, esperienze, linee guida. A tale scopo, si è provveduto a contattare i singoli referenti regionali per verificare e aggiornare gli elenchi delle normative e dei provvedimenti regionali

* Roberto Maurizio.

già raccolti, per chiedere di predisporre il materiale di cui sopra e verificare la disponibilità a collaborare rispetto alle interviste. L'intervista, che ha visto coinvolti il dirigente regionale competente in materia e, a sua valutazione, anche altri dirigenti e/o funzionari regionali con competenze su singoli aspetti trattati nel lavoro di rilevazione, ha avuto come finalità la raccolta di elementi a completamento di quanto già esposto nella documentazione ufficiale, anche con approfondimenti di tipo qualitativo, sulle dimensioni di problematicità nell'attuazione della legge e di sviluppo delle iniziative.

In particolare, i temi trattati nel colloquio hanno riguardato tre macro-aree tematiche: la situazione delle politiche di protezione e di tutela nei confronti dei bambini e delle famiglie in situazione di difficoltà prima della legge 149; le politiche regionali per la tutela dei minori dalla legge 149 a oggi; valutazioni e prospettive future relative alle politiche regionali per la tutela dei minori.

Le interviste hanno riguardato inoltre altri tre temi che sono oggetto specifico di analisi dei capitoli V, VI e VII: le azioni e gli interventi di formazione e promozione, le azioni di vigilanza, gli interventi a favore dei minori stranieri.

La traccia dell'intervista è stata trasmessa preventivamente ai dirigenti e funzionari regionali. A questi ultimi è anche stato chiesto di collaborare per realizzare altre due interviste previste in ciascuna Regione, indicando alcuni enti pubblici e privati (ritenuti significativi ai fini della rilevazione) da contattare per svolgere un'intervista riferita al punto di vista delle istituzioni e al punto di vista delle formazioni sociali (associazioni, gruppi, cooperative sociali, organizzazioni). In questo caso si è trattato di due interviste di gruppo, non singole, con un numero massimo di cinque realtà territoriali per intervista. In alcune Regioni (laddove operanti) sono stati intervistati anche i garanti o pubblici tutori dei minori.

Le interviste si sono svolte presso le sedi delle Regioni/Province autonome nel periodo ottobre 2008-gennaio 2009. Complessivamente sono state intervistate 198 persone (Appendice 3), di tutte le aree regionali italiane, a eccezione della Sicilia. In occasione delle interviste è stato raccolto il materiale richiesto alle Regioni.

Tutte le interviste sono state trascritte e utilizzate ai fini della predisposizione di questo capitolo. Ai funzionari e dirigenti regionali, a conclusione del percorso, è stato chiesto di verificare l'esattezza e la completezza, proponendo eventuali integrazioni, dei testi che sinteticamente illustrano le politiche della propria Regione.

1. Le politiche per la protezione e la cura

Dal 2001 in poi, l'attuazione della legge 149/2001 si inserisce in un contesto normativo e in un quadro di politiche di protezione e tutela dei bambini già decisamente sviluppati a livello regionale. Dalle

interviste rivolte ai dirigenti emerge un quadro precedente alla legge caratterizzato essenzialmente dalla presenza di quattro diversi dimensioni di azione già presenti se non in tutte le Regioni in buona parte di esse: il *sostegno alle famiglie* (tutte o solo quelle in difficoltà) al fine di evitare allontanamenti dei figli; la *regolamentazione e standardizzazione del collocamento dei bambini fuori dalla famiglia*; la contestualizzazione di questo settore di intervento nel più complessivo sistema di welfare regionale o nell'ambito di piani regionali per l'infanzia e/o per la famiglia; l'avvio del *processo di deistituzionalizzazione*.

Questa rilevante capacità delle Regioni di attuare già da tempo specifiche politiche di settore (testimoniate anche ai riferimenti inseriti nelle schede regionali più avanti riportate) si è però accompagnata a una crescente differenziazione dei modelli regionali di welfare caratterizzati da diversi sistemi di accesso alle opportunità offerte ai bambini e alle loro famiglie e da diversi livelli di attenzione e di investimento nella qualità dei servizi.

Disporre o non disporre, già negli anni Ottanta o Novanta, di leggi o delibere regionali di regolamentazione dell'affidamento e dell'adozione o delle strutture residenziali, di politiche di sostegno alla famiglia, di politiche e interventi di prevenzione del disagio familiare, di politiche sociali in senso lato ha reso diseguali le famiglie e i bambini in difficoltà. Contemporaneamente, accanto a situazioni regionali in cui appaiono elevati i livelli di investimento in programmi e corsi di formazione, ve ne sono altre in cui questi investimenti sono stati assenti o residuali.

In tal senso va però ricordato l'effetto riequilibratore degli interventi sostenuti dalla legge 285/1997 prodotto almeno nei seguenti profili: nelle aree regionali o sub-regionali più carenti di interventi e servizi in questo campo la 285 ha messo a disposizione le risorse economiche per dare corpo a un primo sistema di interventi e servizi per la tutela dei minori; nelle aree con una maggiore presenza di interventi e servizi ha permesso di qualificare professionalmente gli operatori impegnati e rafforzare la prospettiva dell'*empowerment* di comunità; per tutte le aree del Paese ha garantito la possibilità di costruire un sapere professionale condiviso (e quindi di qualificare globalmente il sistema nazionale di interventi di tutela), grazie alle attività di formazione nazionale, di studio e ricerca, di analisi delle buone prassi, di costruzione di sistemi di documentazione ad accesso libero.

1.1 Ruolo e funzioni delle Regioni secondo la legge 149/2001

Prima di entrare nel merito di come le Regioni e le Province autonome hanno operato in attuazione della legge 149/2001, è necessario precisare che cosa la legge individua come loro funzioni e compiti.

Il comma 3 dell'art. 1 assegna allo Stato, alle Regioni e agli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, il compito di «sostenere, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti

delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia. A essi sono assegnati altresì compiti di promozione di iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, di organizzazione di corsi di preparazione e aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma».

Il comma 5 dell'art. 2 assegna alle Regioni, «nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il compito di definire gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificare periodicamente il rispetto dei medesimi».

Il comma 4 dell'art. 5 assegna a «Stato, Regioni e enti locali, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, il compito di intervenire con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria».

Il comma 8 dell'art. 6 assegna a Stato, Regioni e enti locali, «nel caso di adozione dei minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, la possibilità di intervenire, nell'ambito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati».

Il comma 4 dell'art. 38 assegna alle Regioni «il compito di determinare le condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche».

A quanto proposto sinora si aggiunge, infine, la corresponsabilità per gli enti locali necessaria per raggiungere quanto stabilito dal comma 4 dell'art. 2, che indica l'intenzione del legislatore di superare il «ricovero in istituto […] entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento a una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia».

In sintesi, la legge 149/2001 assegna a Regioni ed enti locali funzioni e compiti di grande complessità inerenti:

- la prevenzione dell'abbandono familiare intervenendo sulle situazioni di rischio e pregiudizio con azioni opportune;
- la promozione dell'affidamento e dell'adozione, nonché delle comunità familiari;
- la formazione degli operatori sociali in merito all'adozione e all'affidamento;
- la definizione degli standard di riferimento per i servizi di accoglienza dei minori in situazione di disagio;
- il monitoraggio del rispetto delle normative da parte degli enti gestori dei servizi;
- l'assicurazione che le famiglie disponibili per l'affidamento e l'adozione posseggano i requisiti previsti dalla legge e un supporto per permettere loro di esprimere compiutamente la loro disponibilità e capacità.

1.2 Indicatori per l'analisi dell'attuazione della legge 149/2001

Prima di affrontare nello specifico i diversi aspetti dell'implementazione della legge nei diversi contesti regionali, appare qui utile cercare di definire un quadro complessivo delle diverse situazioni regionali a oggi presenti. Per rendere più agevole la lettura del quadro d'insieme sono stati individuati alcuni indicatori, connessi alle funzioni e ai compiti delineati dalla legge, nonché da quelle precedenti in materia di adozione, affidamento e tutela dei minori.

Si tratta di indicatori che segnalano la presenza o assenza di specifici contenuti nelle trattazioni delle singole Regioni/Province autonome. Per compilare la tabella di sintesi, di seguito presentata, sono state utilizzate le informazioni raccolte nelle interviste e quelle contenute nella documentazione consegnata in sede di intervista o successivamente.

Gli indicatori individuati sono i seguenti.

1. La presenza di *politiche per la famiglia*. Più precisamente, si è ritenuto opportuno segnalare l'esistenza di specifiche normative e politiche per la famiglia, laddove queste contengano riferimenti alla prospettiva della prevenzione dell'allontanamento dei minori dalla famiglia, attraverso specifiche modalità di sostegno alle famiglie in difficoltà in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, c. 3 della legge 149.
2. La presenza di specifici atti relativi a quanto previsto dalla legge 149 all'art. 2, c. 5, che prevede che le «Regioni, nell'ambito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano pe-

riodicamente il rispetto dei medesimi». Nello specifico, quindi, si è ritenuto importante raccogliere informazioni sulla presenza di *direttive o standard per il funzionamento* delle strutture di accoglienza, ma anche documenti inerenti le procedure per il relativo accreditamento, laddove tale modalità ne regola l'apertura.

3. La presenza di specifici *protocolli di intesa* sottoscritti con istituzioni e altre realtà territoriali per l'attuazione dei piani e delle direttive sopra indicati o di altre iniziative sempre in attuazione della legge. Quanto proposto dalle Regioni nei piani sociali regionali o nelle direttive specifiche sull'affidamento e l'adozione o nelle linee guida sull'uno, l'altro o entrambi i temi, ha richiesto – in diverse situazioni regionali – la predisposizione e sottoscrizione di specifici accordi di programma o protocolli di intesa tra enti e istituzioni diverse e anche con organismi del terzo settore. Questi documenti, a differenza delle linee guida o delle direttive, specificano con precisione gli impegni che ciascuna istituzione o ente assume nella costruzione del sistema di interventi per la tutela dei minori.
4. La presenza di un *ufficio di garante o pubblico tutore dei minori*. Si è ritenuto opportuno segnalare tale presenza, in quanto essa può essere funzionale alla migliore costruzione e realizzazione di sistemi di tutela dei minori a livello regionale. In particolare, nelle parti descrittive delle Regioni/Province autonome è indicato se tale ufficio è stato istituito (con i dati di riferimento dell'atto normativo relativo), mentre nella tabella di sintesi si è ritenuto opportuno segnalare se esso è effettivamente attivo e operante, dato che non tutti gli enti che hanno istituito tale funzione l'hanno resa operativa.
5. La presenza di un *osservatorio sull'infanzia*, o quanto meno dell'esercizio delle funzioni di osservatorio sull'infanzia, secondo quanto previsto dalla legge 451/1997, all'art. 4, c. 3, che delinea l'impegno di Regioni e Province autonome in merito alle idonee misure di coordinamento degli interventi locali di raccolta ed elaborazione di tutti i dati relativi alla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in ambito regionale.
6. La presenza di azioni di *monitoraggio* sui minori fuori famiglia.
7. La presenza di *sperimentazioni* direttamente promosse e coordinate o sostenute dalle Regioni/Province autonome. In questo ambito è particolarmente importante la capacità dei servizi e dei soggetti delle comunità locali di cogliere segnali di forme nuove di disagio nelle famiglie e nei bambini o di cambiamenti rilevanti in relazione a forme note da tempo, ma anche di attivare

adeguate azioni per affrontarle l'evoluzione delle problematiche sociali. La sperimentazione è una modalità particolarmente importante in quanto permette di attivare iniziative o progetti pilota per svolgere prime valutazioni sulla congruità tra nuovi bisogni e possibili risposte pensate dagli operatori.

8. La presenza di un lavoro di *riconoscimento e analisi di buone prassi* nel campo della tutela dell'infanzia e dell'adolescenza. Si tratta di una modalità particolarmente importante per dare valore alle esperienze e alle pratiche sociali che, a livello europeo e italiano, è sempre più utilizzato nella prospettiva dell'apprendimento dalle esperienze.

La rilevazione mette in luce una situazione complessivamente molto positiva, che si basa su un forte investimento operato dalle Regioni in questo decennio.

Tavola 1 - Alcuni indicatori di sintesi del processo di attuazione delle politiche per la protezione e la tutela dei bambini a livello regionale al 31 dicembre 2008

	Politiche per la famiglia	Direttive su forme di residenzialità	Protocolli di intesa e accordi di programma	Garante dei minori	Osservatorio sull'infanzia e l'adolescenza	Minitoraggio	Sperimentazioni	Comunicazione Buone prassi
Abruzzo	x	x			x			
Basilicata	x	x				x	x	x
Calabria	x	x					x	
Campania	x	x		x	x	x	x	
Emilia-Romagna	x	x	x		x	x	x	x
Friuli Venezia Giulia	x	x	x	x	x	x		
Lazio	x	x	x	x	x	x		
Liguria		x	x			x	x	x
Lombardia	x	x			x	x	x	x
Marche	x	x		x	x	x	x	x
Molise	x	x	x	x	x	x		
Piemonte	x	x	x		x	x	x	
Puglia	x	x	x	x	x	x		
Sardegna	x	x				x	x	
Sicilia	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR
Toscana		x	x		x	x	x	
Umbria		x	x		x	x		x
Valle d'Aosta	x		x		x	x	x	
Veneto	x	x	x	x	x	x	x	x
Provincia Bolzano	x	x	x			x	x	
Provincia Trento	x	x	x				x	x

Prendendo in esame i singoli indicatori è possibile cogliere alcune tendenze particolarmente importanti:

- in 19 Regioni/Province autonome sono presenti direttive specifiche sulle forme di residenzialità;
- 17 realtà regionali hanno attivato forme di monitoraggio dei minori fuori dalla famiglia e/o dei servizi a loro rivolti;
- 14 hanno istituito e attivato operativamente un osservatorio sull'infanzia o hanno incluso tale funzione nell'ambito di osservatori regionali sociali;
- 13 hanno predisposto e sottoscritto protocolli con istituzioni e realtà territoriali per l'attuazione delle direttive (affidamento e/o adozione) e dei piani;
- 14 hanno sviluppato sperimentazioni di carattere regionale nel campo dell'affidamento e dell'adozione;
- 17 hanno una normativa e dei piani operativi per lo sviluppo di politiche a sostegno delle famiglie in chiave preventiva;
- 7 hanno istituito e reso operativa la figura del garante o del pubblico tutore dei minori (vi sono inoltre altre Regioni che hanno da poco istituito tale figura che, però, non è attiva);
- 8 hanno attivato un lavoro di analisi delle buone prassi.

1.3 Le valutazioni e le prospettive di sviluppo

La ricognizione, presentata nel dettaglio regionale nel successivo paragrafo, rende evidente il rilevante impegno delle Regioni e delle due Province autonome nel tradurre in atti concreti le indicazioni proposte dalla legge 149/2001, con attenzione sia alla storia precedente alla legge, sia ai molteplici vincoli con cui essa si è misurata.

Il percorso avviato con la legge 149 a livello regionale è un percorso complesso e, proprio per questo, difficilmente concretizzabile in pochi anni: esso richiede, infatti, non solo la capacità di usare bene le risorse (economiche, strutturali e professionali), ma anche quella di modificare gli approcci culturali nella società e nelle istituzioni intorno al significato di tutela e di protezione del minore in situazione di difficoltà. Ciò che le Regioni hanno saputo e potuto realizzare è, pertanto, da intendersi come un insieme di azioni che, progressivamente, disegnano una prospettiva complessiva, all'interno di ciascuna area regionale e nel Paese.

Nell'ultima parte di questo paragrafo dedicato alle politiche regionali è parso opportuno proporre anche quanto emerso nel corso delle interviste realizzate presso ogni amministrazione in ordine al futuro, cioè a quelle che ai dirigenti regionali appaiono le aree su cui sarebbe necessario intervenire nei prossimi anni per portare a compimento il disegno previsto dal legislatore, nazionale e regionale. Prima, però,

sembra importante presentare in modo sintetico le considerazioni di tipo valutativo sull'esperienza sin qui realizzata in ciascuna realtà regionale, mettendone a fuoco i punti di forza, corrispondenti agli elementi di maggiore rilievo che ciascun dirigente ha saputo far emergere nell'esperienza della propria Regione, e i punti di criticità, cioè gli elementi che hanno determinato maggiori difficoltà per lo sviluppo di politiche regionali coerenti e congruenti con quanto stabilito dalla legge.

Punti di forza e di criticità sono ovviamente connessi, in ciascuna realtà, non solo a quanto realizzato dal 2001 in poi, ma anche in precedenza: la legge ha chiesto a ciascuna Regione di intervenire sul sistema delle tutele per dare corpo a una nuova prospettiva sociale e culturale, ma ciò che per una Regione è un punto di partenza per altre Regioni può essere considerato – più realisticamente – un punto da raggiungere. Le schede proposte nelle pagine precedenti offrono la possibilità di cogliere le differenze nei percorsi, sia per quanto riguarda il punto da cui ciascuna Regione ha avviato il suo percorso evolutivo sia quello a cui ciascuna Regione è pervenuta, grazie a investimenti, impegno, pensiero, ecc.

In linea generale dalla ricognizione puntuale degli interventi attuati in ognuna delle Regioni, riportata nel successivo paragrafo, emergono alcuni tratti comuni che qui si propongono in forma aggregata.

I punti di forza nelle esperienze regionali

Un primo insieme di aspetti rilevati nelle interviste concerne la dimensione culturale che costituisce lo sfondo entro cui si collocano le strategie operative e le varie azioni.

Da un lato, si sottolinea come nel corso di questi ultimi anni sia cambiato l'approccio conoscitivo verso i problemi dei minori, che non sono più considerati come soggetti separati dal contesto familiare e sociale. In questo senso, proprio la dimensione delle relazioni e/o dei legami che esistono, anche se critici e fonte di sofferenza, sono da considerare come parte integrante della vita del bambino. La conseguenza tecnico-professionale di questo cambiamento di prospettiva riguarda la necessità di dotarsi di strumenti adeguati per la conoscenza e l'analisi delle storie, elementi essenziali per costruire progettualità efficaci.

Dall'altro lato, si evidenzia come sia cambiata l'impostazione strategica dell'intervento sui minori in difficoltà: da una centratura sul bambino e sui suoi disagi/sintomi/problemi (più o meno manifesti) a una centratura sul nucleo familiare, sulle sue parti sane e sulle sue parti critiche; da intervento di tipo assistenziale a interventi finalizzati a produrre benessere sociale per tutti i componenti del nucleo familiare; da interventi che producono dipendenza dai servizi a interventi orientati a generare emancipazione delle famiglie e dei bambini; da azioni basate esclusivamente sul lavoro degli enti locali ad azioni costruite e realizzate con il concorso di più soggetti della comunità, in una logica

di tipo sussidiario e con un forte impegno pubblico nell'esercizio dell'azione di coordinamento dei soggetti locali.

Un secondo insieme di elementi è riconducibile al patrimonio che ciascun ente regionale ha costruito negli anni, prima della legge 149/2001. In particolare è stato posto l'accento:

- sull'importanza del radicamento nel territorio, inteso sia come legami di riconoscimento e reciprocità tra l'ente Regione e gli enti locali e le realtà sociali del territorio regionale, sia come conoscenza approfondita "sostanziale" e non solo formale del territorio, dei suoi abitanti e contesti, dei loro bisogni;
- sul patrimonio di esperienze specifiche già realizzate in questo ambito di intervento negli anni, con le sperimentazioni già realizzate e le conclusioni a cui esse sono giunte;
- sulla rilevanza della rete di relazioni tra soggetti pubblici e privati, che è essenziale per dare valore al processo di costruzione condivisa di linee guida e/o direttive in una prospettiva di *emporwerment* locale;
- sull'importanza del confronto continuo tra operatori di diversi enti, servizi, territori, professionalità in contesti di tipo formativo o in "tavoli di concertazione".

Un terzo insieme è rappresentato dalla dimensione della professionalità degli operatori. Sono in gioco, infatti, sia le competenze già costruite negli anni passati, sia le motivazioni, sia aspetti di coinvolgimento culturale e sociale che superano il confine della pura tecnica, configurando la competenza professionale come una dimensione necessariamente complessa per fronteggiare problematiche altrettanto complesse.

La presenza di questi punti di forza ha permesso lo sviluppo di nuove politiche o il potenziamento di politiche già in essere in direzioni differenti:

- la strategia dell'investimento sulla formazione, che riguarda le famiglie per sensibilizzarle verso l'ipotesi dell'affidamento familiare, e gli operatori per aumentare le loro competenze e capacità e costruire linguaggi comuni e condivisi;
- la strategia normativa, che ha portato le Regioni ad attivare – generalmente con modalità fortemente partecipative – processi di costruzione di linee guida o protocolli operativi,
- la strategia delle sperimentazioni, che hanno permesso di predisporre specifici micro-contesti per affrontare problematiche nuove con modalità operative diverse da quelle precedenti;
- la strategia del monitoraggio, per accompagnare costantemente i processi decisionali con informazioni sullo stato della situazione a livello di problematiche per produrre sapere dalle esperienze

(concependole, quindi, come occasione di apprendimento professionale);

- la strategia della documentazione, per costruire storia delle politiche e degli interventi ed evitare di dover cominciare da zero a ogni cambio di struttura politica o tecnica o quanto meno a ogni cambio di generazione di operatori coinvolti;
- la strategia dell'integrazione e del coordinamento, che ha permesso di rispondere alla complessità delle problematiche con una speculare complessità organizzativa e gestionale (che, peraltro, può rappresentare anche un costo aggiuntivo): in questa direzione si possono collocare riflessioni valutative che sottolineano l'importanza dell'elevato numero di soggetti presenti nel territorio che sono coinvolti, o che propongono la rilevanza dei tavoli di concertazione regionale tra tutti gli interessati, o che mettono l'accento sul costante lavoro di confronto e collaborazione tra pubblico e privato;
- la strategia culturale, che ha permesso di costruire progetti tra loro coordinati e coerenti.

I punti di criticità nelle esperienze regionali

La complessità delle problematiche e la complessità insita nel disegno strategico proposto dalla legge 149 hanno configurato situazioni ad alto rischio di criticità.

Una prima area di criticità concerne *le politiche*. In modo particolare si sottolinea come sia ancora carente una vera politica a favore delle famiglie che possa accompagnarle nelle problematiche che affrontano nel corso del loro ciclo di vita e possa agire in senso preventivo per evitare di dover giungere all'allontanamento. In secondo luogo è stata messa in luce la frammentarietà e fragilità delle politiche, che talvolta mutano troppo velocemente rispetto al tempo che sarebbe necessario per arrivare a risultati visibili. Una terza considerazione ha posto l'accento sull'esistenza di incoerenze tra le politiche regionali e le politiche locali, che e non sempre appaiono orientate nella stessa direzione. Infine, si sottolinea che questo periodo storico esprime una crescente attenzione verso altre problematiche sociali, come ad esempio la non autosufficienza, riducendo, per converso, quella sulle questioni relative a bambini e ragazzi.

Una seconda area considerata è *quella dell'integrazione*, che costituisce un presupposto importante delle politiche e degli interventi ma non sempre si presenta così: a volte costituisce uno degli obiettivi prioritari da raggiungere (in quanto obiettivo intermedio), altre volte presenta livelli di incoerenza che generano difficoltà da superare. L'integrazione è stata considerata a livelli diversi: tra processi di decisione politica e processi di presa in carico effettiva delle situazioni e tra decisioni tecniche e decisioni finanziarie.

Una terza area considerata è *quella di tipo organizzativo-gestionale*. In questo ambito sono state espresse molteplici criticità emerse nella costruzione e nella traduzione operativa delle politiche: la presenza di elevati carichi di lavoro sugli operatori dei servizi sociali di base, ulteriormente aggravati da nuove progettualità e sperimentazioni; la precarietà del personale dei servizi, che rende difficile dare continuità alle progettualità; la mancanza di risorse umane e professionali nei servizi, che rende impossibile costruire progettualità complesse come quelle delineate dalla legge e recepite a livello regionale nelle linee guida; l'inadeguatezza dei sistemi informativi, che rende difficile la comunicazione tra centro e periferie della Regione; la scarsità di risorse economiche, che determinano scelte dolorose su azioni da modificare o da ridurre; la separazione tra contesti di servizi sociali e contesti di servizi educativi e socioeducativi, che rendono difficili i percorsi di vita dei bambini e delle famiglie; la necessità di elevato investimento in ore lavoro per la cura delle reti (più facili da creare che da mantenere vive) e per la cura della funzione di coordinamento territoriale dei servizi.

Una quarta area di criticità concerne *gli interventi direttamente rivolti ai bambini e alle famiglie*. Anche in questo caso sono state espresse alcune criticità emerse dalle esperienze, come la frammentarietà degli interventi a livello locale, la scarsa conoscenza delle opportunità esistenti, la tendenza a intervenire ancora solamente sul minore in difficoltà, i tempi lunghi del collocamento fuori famiglia e dell'attesa della presa in carico da parte dei servizi, la mancanza di flessibilità per affrontare problematiche nuove, la mancanza di centri specialistici, la carenza di specializzazione negli operatori.

Le prospettive e le aree d'intervento

Le prospettive indicate dagli uffici regionali si muovono in tre direzioni: c'è chi esprime l'intenzione di proseguire genericamente nella direzione intrapresa per portare a compimento le politiche e le progettualità attivate; c'è chi ha riferito le prospettive in relazione ad aspetti non completati in questa prima fase; c'è, infine, chi ha utilizzato la dimensione delle prospettive come opportunità per intervenire sulle aree di criticità appena proposte.

In questa parte di testo ci si limita alle ipotesi di lavoro espresse nella direzione del completamento del lavoro avviato, laddove è specificato il contenuto del completamento, rinviando al paragrafo precedente per le connessioni tra criticità e prospettive.

L'aspetto maggiormente evidenziato dagli uffici regionali è quello di tipo normativo, che include la necessità di predisporre norme sulla tutela a livello regionale (Lombardia, Molise), piuttosto che linee guida sull'affido (Lazio, Lombardia, Marche, Umbria) o sull'adozione (Lombardia, Umbria), o protocolli attuativi (Emilia-Romagna, Sarde-

gna), o norme per il funzionamento e la gestione delle strutture residenziali (Campania).

Un altro obiettivo indicato è quello di una maggiore integrazione tra politiche per la tutela e politiche sociali e sanitarie di carattere generale (Basilicata, Campania).

Il tema della formazione degli operatori e delle famiglie è stato segnalato da diverse Regioni (Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia, Umbria, Veneto) come uno degli ambiti nel quale svilupperanno la loro azione nell'immediato futuro; altre segnalazioni riguardano la sperimentazione di interventi rispetto ai tempi dell'attesa e del postadozione, rispetto all'affidamento omoculturale o più complessivamente riguardo ai minori stranieri (Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Toscana); e ancora vi è chi (come la Lombardia e l'Umbria) indica come imminente l'istituzione della figura del garante per l'infanzia[1], o la prospettiva dell'incentivazione ulteriore della pratiche di sussidiarietà verticale e orizzontale (Calabria, Puglia).

Da segnalare, il riferimento operato da diverse Regioni alla necessità di aumentare gli interventi di carattere preventivo.

1.4 La ricognizione delle attività a livello regionale

Nelle schede che seguono sono proposte le informazioni raccolte per ciascuna Regione/Provincia autonoma. Le schede si compongono di due parti: la prima, discorsiva, fornisce le informazioni utili a comprendere il contesto evolutivo di ciascuna realtà ed elementi di dettaglio riferiti alle azioni intraprese (normative, programmi, ecc.); la seconda, in forma di tabella, oltre a un riepilogo sintetico produce le indicazioni relative a numero, data e titolo di norme, direttive, protocolli e programmi.

Le schede sono proposte in ordine alfabetico (le schede relative alle Regioni precedono quelle relative alle Province autonome).

Abruzzo

Le politiche di contrasto alla deistituzionalizzazione sono storicamente legate alla LR n. 95/1995, che ha finanziato progetti a sostegno alle famiglie svantaggiate segnalate o dai servizi sociali o dai tribunali per i minorenni.

A dicembre 2006, per quanto riguarda la chiusura degli istituti la Regione ha chiesto a quelli ancora operanti di indicare le modalità di trasformazione optando per una specifica tipologia di comunità (comunità pedagogica, casa famiglia, casa appartamento); ha inoltre dato indicazione di non superare il numero di 10 bambini ospiti, di avere una fascia di età omogenea per ogni centro e personale specialistico adeguato al numero di minori.

[1] Nelle due Regioni indicate la legge di istituzione della figura del garante è stata approvata nel 2009.

Per quanto riguarda più globalmente l'attuazione della legge 149/2001, la Regione Abruzzo al momento dispone esclusivamente di una direttiva che istituisce le équipe provinciali, che si devono occupare della promozione e del potenziamento sia dell'affidamento familiare sia delle adozioni. È in fase di attuazione il piano operativo relativo agli anni 2006 e 2007.

Il Piano sociale regionale, inoltre, prevede azioni di sostegno a minori svantaggiati e la creazione di centri di aggregazione e di centri di pronta accoglienza per minori in difficoltà per ogni ambito sociale.

Normative di riferimento	Istituito Fondo per i minori con DGR 1279/2007 Piano sociale.
Direttive, linee guida	Protocollo operativo e metodologico per gli interventi di servizio sociale e psicologia territoriali, per gli adempimenti relativi alle procedure di adozione internazionale e nazionale (2004). DGR 44/12 del 3.8.2001, Definizione e assetto delle équipe provinciali per l'adozione internazionale e nazionale. In fase di attuazione per anni 2006 e del 2007.
Protocolli e accordi di programma	Basilicata, Bolzano, Campania, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Emilia-Romagna, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto
Monitoraggio	Monitoraggio progetti L. 285/1997.
Analisi buone prassi	
Residenzialità	LR 2/2005, Disciplina dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento di soggetti eroganti servizi alla persona.
Piani programmi	A dicembre del 2006, rispetto alla chiusura degli istituti, la Regione Abruzzo ha invitato gli istituti di modificarsi in comunità, con massimo 10 minori (più 2 in emergenza) per ogni centro e chiedendo di definirsi come comunità pedagogica, o come casa famiglia, o come casa appartamento, di avere una fascia di età omogenea per ogni centro e personale specialistico adeguato al numero di minori.
Sperimentazioni	
Garante	
Osservatorio infanzia adolescenza	Istituito l'Osservatorio minori (con DGR n. 2137/1998), inserito, successivamente, nell'Osservatorio sociale della Regione.
Politiche per la famiglia	LR 95/1995. Provvidenze in favore della famiglia, per predisporre progetti e interventi a favore delle famiglie svantaggiate segnalate o dai servizi sociali o dai tribunali per i minorenni.

Basilicata

Prima dell'emanazione della L. 149/2001, si registrava una massiccia presenza di minori in istituti religiosi, strutture di accoglienza di tipo educativo-assistenziale.

Con DCR 1280, nel dicembre del 1999, è stato approvato il Piano regionale socioassistenziale che, dal 2002, ha garantito la creazione degli uffici sociali comunali raggiungendo un primo obiettivo, quello

della "dotazione minima dei servizi", in ogni ambito zonale. I primi risultati di queste scelte si cominciano a vedere, anche se appare ancora molto lungo il percorso per costruire un welfare regionale omogeneo e unitario.

In ordine alla residenzialità dei minori la Regione, stante l'elevato numero di minori in istituti religiosi e strutture di accoglienza di tipo educativo-assistenziale, grazie a un'azione congiunta tra diverse istituzioni, ha svolto un'azione di ricognizione cui ha fatto seguire interventi per garantire, laddove possibile, il rientro di minori in famiglia e l'utilizzo di altri strumenti operativi giuridici, quale l'affidamento familiare entro il limite stabilito dalla legge 149. Inoltre è stato svolto un percorso di regolarizzazione delle strutture educativo-familiari, con l'autorizzazione al funzionamento e la determinazione di criteri inerenti l'organizzazione dei servizi, gli orari, l'accessibilità, la presa in carico, ecc. Nel 2007, grazie a questo impegno, si è registrato un significativo rientro di minori lucani nella propria regione.

Nel 2007, dopo un'ampia concertazione, sono state approvate le linee regionali sull'affidamento che introducono l'obiettivo di diminuire del 10% gli affidamenti in struttura privilegiando quelli familiari.

Le linee guida contengono indicazioni circa la necessità di promuovere iniziative di sensibilizzazione, per tutelare i minori in situazione di disagio e in particolare ipotizzano lo sviluppo di un piano formativo non limitato alla sola provincia di Potenza.

Nel 2006 è stato costituito un elenco di famiglie disponibili all'affido la cui individuazione è oggetto specifico del piano di formazione.

Per il recupero delle famiglie d'origine la regione indica linee d'indirizzo generale, poiché questi interventi riguardano gli uffici sociali comunali e gli operatori sociali nei vari ambiti di zona e dei consultori familiari.

Le linee guida hanno individuato Potenza come centro provinciale di riferimento per l'affido. L'organizzazione dei servizi per l'affidamento impegna i servizi territoriali, i servizi sociali dei Comuni, gli ambiti di zona, l'associazione dei Comuni per la gestione in Italia dei servizi, i Comuni capo-fila e i Comuni capo-area dedicati ai minori. L'obiettivo è di costituirne altri, promuovendo varie attività di formazione, non solo per gli operatori, ma anche per le famiglie.

Esiste un piano di monitoraggio e valutazione delle politiche a favore dei minori nell'ambito del piano sociale di zona e per la sua attuazione vengono adoperati strumenti scientifici specificatamente approntati.

Solo i Comuni di Matera e Potenza, con il coordinamento e l'indirizzo dell'ufficio regionale, hanno attivato interventi come l'assistenza domiciliare per i casi di minori in difficoltà e progetti come quello della banca del tempo.

Normative di riferimento	LR 4/2007, *Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale*. LR 12/2008, *Riassetto organizzativo e territoriale del servizio sanitario regionale*. LR 11/2008, *Norme di riordino territoriale degli enti locali e delle funzioni intermedie* anche in applicazione della L. 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008). LR 10/2005, *Interventi per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza e per lo sviluppo di progetti per città dei bambini e delle bambine*. LR 1/2003, Costituzione della Consulta regionale di protezione e pubblica tutela dei minori.
Direttive, linee guida	DGR 517 del 23/04/2008, *Linee di indirizzo regionali sull'affidamento familiare*. DGR 1408 del 28/07/2009, *Linee di indirizzo per l'affidamento familiare. Approvazione dei progetti di attuazione*. DGR 1701 del 3/12/2007, *Linee guida regionali per l'adozione nazionale ed internazionale*. DGR 1451 del 16/9/2008, Istituzione e disciplina dell'Osservatorio delle politiche sociali.
Protocolli e accordi di programma	Protocolli sottoscritti per le attività dei piani sociali di zona di cui al PRSA (DGR n. 1280/1999).
Monitoraggio	Dei progetti predisposti nel piano di zona. Monitoraggio dei centri.
Analisi buone prassi	Inerente le ludoteche e i centri di aggregazione giovanile realizzati nell'ambito dei progetti ex lege 285/1997.
Residenzialità	
Piani programmi	DCR 1280/1999 di approvazione del Piano regionale socioassistenziale. Piano sociosanitario in fase di elaborazione. Progetti, con valenza triennale, territoriali per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (legati alla LR 10/2005).
Sperimentazioni	Previste nell'ambito dei progetti ai sensi LR 10/2005; DGR n. 1882 del 21/11/2008, Progetto: Modello sperimentale di sistema di inclusione dei minori inseriti nel circuito penale. Costituzione comitato tecnico.
Garante	LR 18/2009, Istituzione del garante regionale dell'infanzia e adolescenza.
Residenzialità	Autorizzazione al funzionamento e criteri inerenti l'organizzazione dei servizi, gli orari, l'accessibilità, la presa in carico: la documentazione prodotta è in bozza, ossia sarà compresa all'interno delle procedure di approvazione nel Piano della Salute, già predisposto e in attesa di approvazione da parte degli organi competenti.
Osservatorio infanzia adolescenza	
Politiche per la famiglia	LR 45/2000, *Interventi a favore della famiglia*. DGR n. 1625 del 19/11/2007, Approvazione linee guida per concessione provvidenze economiche a favore di minori naturali.

La materia della tutela dei minori era regolata da una legge del 1987 e dal regolamento attuativo del 1989. Nella normativa regionale sono definiti i servizi per i minori, in alternativa alla istituzionalizzazione, cioè i centri diurni, l'assistenza domiciliare e l'affidamento familiare. Recentemente la Regione si è dotata di una legge di riordino della materia che assume in maniera esplicita la deistituzionalizzazione dei minori come obiettivo e principio guida e il rafforzamento dei servizi di aiuto alle famiglie come strategia per raggiungere tale obiettivo.

Gli elementi portanti delle politiche sono individuati nell'analisi della situazione, attraverso studi attivati dall'Osservatorio regionale, e nel monitoraggio dell'istituzionalizzazione.

La Regione ha dato impulso a una decisa azione per ridurre le istituzionalizzazioni dei minori nelle strutture residenziali e semiresidenziali e potenziare i servizi domiciliari e l'affido, anche se su di esso è parso necessario svolgere un lavoro di analisi, soprattutto in relazione alla durata media degli affidamenti che appare superiore a quanto stabilito dalla legge.

La delibera n. 706 del 9 novembre 2007 ha definito le linee guida in materia di affidamento familiare che hanno previsto l'obiettivo di rafforzamento di questo istituto e la sua estensione nelle pratiche di sostegno alla famiglia. Nelle linee guida, inoltre, c'è la previsione dell'istituzione dell'albo regionale degli affidatari e dei coordinamenti a livello provinciale. L'attuazione di quanto indicato nelle linee guida è collegata alla costruzione dei piani di zona, secondo quanto stabilito dal piano socioassistenziale regionale, ora in fase di ratifica da parte del Consiglio regionale, a eccezione della parte economica. È in fase di completamento la regolamentazione dei servizi, previsti dal piano socioassistenziale della Regione: per quanto riguarda i minori si tratta di servizi diurni, territoriali e residenziali, tra i quali gli aiuti domiciliari, i centri diurni, le case famiglia, i centri socioeducativi e i centri di pronto intervento.

Le collaborazioni più significative sono quelle con il Centro di giustizia minorile, con il quale si opera in stretto rapporto collaborativo soprattutto per quanto riguarda le "comunità specialistiche" (strutture, istituite nella regione, che ospitano minori con problematiche psichiche e disturbi comportamentali), nonché per la Casa di Nilla, una struttura residenziale per bambini vittime di violenza, maltrattamenti o abuso, che costituisce un particolare luogo di sperimentazione di eccellenza.

L'Osservatorio regionale è stato istituito ma non è operativo.

La figura del garante dell'infanzia e dell'adolescenza è stata istituita nel 2004 con legge ma ancora non ha avviato le sue attività.

La Regione ha una specifica legge regionale sulla famiglia con la quale prevede di sostenere – attraverso una serie di misure e azioni indicate nella legge – le famiglie nelle loro funzioni, con particolare attenzione alle famiglie in situazioni di criticità sociale.

Normative di riferimento	LR 23/2003, Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
Direttive, linee guida	DGR 706/2007, Linee guida sull'affido familiare.
Protocolli e accordi di programma	
Monitoraggio	In fase di costruzione.
Analisi buone prassi	
Residenzialità	
Piani programmi	Piano sociale regionale (DGR 378/2007).
Sperimentazioni	Sperimentazione di una struttura residenziale per bambini vittime di violenza (Casa di Nilla).
Garante	LR 28/2004, Garante per l'infanzia e l'adolescenza.
Osservatorio infanzia adolescenza	
Politiche per la famiglia	LR 1/2004, Politiche regionali per la famiglia.

Campania

La Regione Campania ha da sempre posto grande attenzione alle politiche in favore dell'infanzia e dell'adolescenza, strutturando, nel corso degli anni, un sistema di norme e di servizi specificamente mirati alla tutela dei più piccoli.

Il primo riferimento è la legge 285/1997, che è intervenuta su un terreno scarsamente presidiato dagli enti locali, nel tutelare e riconoscere i cittadini di minore età come soggetti titolari di diritti e quindi assicurare loro una quotidianità fatta di attenzioni e ancor più di relazioni. La legge ha sollecitato notevolmente le energie e le risorse inedite rappresentate dall'associazionismo, dalla cooperazione e più in generale dal terzo settore, che molto spesso hanno rappresentato il nuovo. La legge 285 ha, così, offerto ampie possibilità e spazi operativi e progettuali con altre politiche sociali.

Parallelamente alla stabilizzazione del sistema dei servizi sociali avviato a seguito della L. 328/2000, numerose sono state le azioni attuate dalla Regione Campania per la promozione e la tutela dell'infanzia e dell'adolescenza, come l'istituzione dell'Osservatorio regionale permanente sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza e la predisposizione delle prime Linee guida per l'adozione nazionale e internazionale (successivamente divenute Regolamento), che hanno fornito uno strumento operativo utile per attivare sul territorio dei servizi finalizzati a preparare, formare, accompagnare e supportare quelle coppie che intendessero accogliere un minore.

Sono stati promossi protocolli operativi e l'attuazione di un sistema informativo e di supervisione che hanno permesso, successivamente, di giungere alla stesura del *Regolamento sull'affidamento familiare*, rilanciando questo intervento come unica strada percorribile per la deistituzionalizzazione, e di pervenire alla regolamentazione dei servizi di accoglienza alternativi alla famiglia definendo i requisiti minimi organizzativi, strutturali e funzionali, fissando le tariffe giornaliere e avviando il processo di studio per l'accreditamento di questi servizi.

Da ricordare altresì la costruzione delle linee d'indirizzo sull'abuso e maltrattamento (anch'esse successivamente divenute regolamento), attraverso le quali si definisce in modo preciso il significato di abuso e maltrattamento all'infanzia, nelle sue varie caratterizzazioni, attive (percosse, lesioni, ecc.) e omissive (abbandono, trascuratezza, incuria, ecc.) e tracciando il ruolo delle diverse istituzioni pubbliche, con la definizione dei relativi obiettivi, competenze e strumenti. Tutto ciò trova riscontro culturale e politico nella recente legge regionale per la dignità e la cittadinanza sociale, di recepimento e attuazione della L. 328/2000.

La Regione ha svolto in questi anni anche diverse azioni di monitoraggio in ordine ai minori fuori dalla famiglia (dal 1999 al 2007), sulla qualità sociale dell'affido e dell'adozione e sull'abuso e maltrattamento nei confronti dei minori.

È stato attivato un Tavolo interistituzionale per le problematiche minorili costituito da tribunale, procure, rappresentanti delle associazioni, Province.

È stato realizzato un progetto sperimentale di animazione territoriale, *Percorsi in movimento*, per riconoscere i reali bisogni degli adolescenti ed è attualmente in corso il *Programma europeo triennale per il sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo* (un progetto di prevenzione dell'allontanamento dei minori, per le famiglie che vivono in aree territoriali a maggiore concentrazione del disagio).

Con l'Università degli Studi di Salerno – Dipartimento di scienze dell'educazione è stata realizzata una ricerca sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Campania.

Esiste un monitoraggio effettuato dal Formez ogni due anni, sui servizi programmati nei piani sociali di zona.

Esiste un'anagrafe regionale dei servizi residenziali rivolti ai minori, condivisa con l'Autorità giudiziaria a disposizione anche del garante. Per uniformare i parametri di valutazione nelle attività di vigilanza svolte, è stata adottata una scheda di rilevazione che è in fase sperimentale.

Normative di riferimento	LR 11/2007, Legge per la dignità e la cittadinanza sociale.
Direttive, linee guida	Linee guida per l'adozione nazionale e internazionale (DGR n. 1666/2002 e regolamento consiglio n. 3/2005). Linee d'indirizzo sull'affidamento familiare (DGR n. 644/2004 e regolamento consiglio n. 3/2005). Regolamento sui servizi di accoglienza alternativi alla famiglia (DGR 711/2004 e regolamento consiglio n. 3/2005 e n. 6/2006). Linee d'indirizzo sull'abuso e maltrattamento (DGR n. 1164/2005). Istituzione della Consulta regionale dei ragazzi e delle ragazze campane (DGR n. 1577/2005).
Protocolli e accordi di programma	
Monitoraggio	È stata svolta una serie di azioni di monitoraggio relativa ai minori fuori dalla famiglia, alla qualità sociale dell'affido e dell'adozione. Esiste un monitoraggio ogni due anni, in ordine ai servizi programmati nei piani sociali di zona; ai minori fuori dalla famiglia e in affidamento familiare annuo.
Analisi buone prassi	
Residenzialità	Regolamento n. 6/2006 concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani persone con disabilità e minori.
Piani programmi	
Sperimentazioni	Progetto di animazione territoriale: Percorsi in movimento per riconoscere i reali bisogni degli adolescenti e un programma europeo triennale per il sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo (un progetto di prevenzione dell'allontanamento).
Garante	Istituito il garante dell'infanzia e dell'adolescenza (LR n. 17/2006).
Osservatorio infanzia adolescenza	Istituzione dell'Osservatorio regionale permanente sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza (DGR n. 5747/2000).
Politiche per la famiglia	DGR n. 2111/2006, Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari. Contrasto all'istituzionalizzazione dei minori in difficoltà personali e/o familiari. Sostegno affido temporaneo.

Emilia-Romagna

L'attuazione alla legge 149 in Emilia-Romagna avviene all'interno di un quadro normativo completato da diversi provvedimenti regionali. Con la LR 28 luglio 2008, n. 14, *Norme in materia di politiche per le giovani generazioni*, la Regione ha portato a sistema le proprie politiche a favore di bambini e ragazzi (diritto a una famiglia e accoglienza, prevenzione e tutela, area della promozione, strumenti per l'integrazione delle politiche), senza trascurare l'indispensabile attenzione alle famiglie, anzitutto per quanto riguarda la programmazione dei vari livelli territoriali, in sintonia con le norme della legge regionale sul sistema di interventi e servizi sociali (LR 12 marzo 2003, n. 2). In materia di adozioni e accoglienza di bambini e ragazzi fuori dalla famiglia, la LR 14/2008 ha recepito le scelte già compiute da precedenti provvedimenti, citati nel

testo. Il principale strumento di programmazione regionale e locale è rappresentato dal Piano sociale e sanitario 2008-2010, che introduce un concetto di tutela dei soggetti in età evolutiva non solo in termini di difesa e salvaguardia, ma con una connotazione più estesa di benessere sociale. L'area della tutela e dell'accoglienza di bambini e ragazzi è competenza del Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza.

La DGR 846/2007, *Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi*, ha ridisegnato profondamente il sistema di accoglienza per i minori temporaneamente allontanati dalla famiglia le cui scelte sono poi state recepite nella LR 14/2008. La direttiva ha cambiato significativamente il sistema dell'accoglienza portando a condizioni di maggiore efficienza un sistema di relazioni sociali che, a partire dai bambini, coinvolge gli operatori dei servizi sociali, educativi e scolastici, delle comunità, le famiglie accoglienti e di origine, il mondo del volontariato e dell'associazionismo.

Per quanto riguarda l'adozione, la Regione, con le *Linee di indirizzo in materia di adozione nazionale e internazionale* approvate nel 2003, ha predisposto una cornice di riferimento metodologica e tecnica unica per qualificare gli interventi sociali e sanitari necessari ad accompagnare le famiglie durante l'intero processo adottivo. Le linee di indirizzo disciplinano le diverse fasi del processo adottivo (prima informazione, indagine psicosociale e postadozione), contengono gli standard quali-qantitativi che le équipe adozioni devono garantire e hanno avviato un nuovo servizio, ora pienamente a regime, rappresentato dai corsi gratuiti di formazione per le coppie aspiranti da frequentarsi prima dell'indagine psicosociale, realizzati attraverso la collaborazione di enti autorizzati in convenzione con le amministrazioni provinciali.

Come previsto dalla L. 476/1998, dal 2002 a oggi sono stati sottoscritti protocolli al fine di condividere obiettivi, regolare rapporti e collaborazioni tra i diversi attori istituzionali e del terzo settore che hanno un ruolo in materia di adozioni. I due protocolli finora approvati (2002, 2004) sono stati sottoscritti da Regione, enti autorizzati, ANCI e UPI. L'ultimo è tuttora in fase di rinnovo.

Rilevante, per l'avvio del processo di qualificazione dei servizi adozione, è stato il finanziamento statale legato all'applicazione della legge 476. Con tali fondi sono stati realizzati un corso biennale di aggiornamento professionale per gli operatori delle équipe adozione e una ricerca sui fallimenti adottivi. È stato possibile anche incentivare gli enti locali e gli enti autorizzati che hanno collaborato nei lavori propedeutici per la realizzazione delle linee di indirizzo.

A completamento delle linee di indirizzo sono stati approvati altri provvedimenti attuativi: la procedura regionale in materia di salute degli aspiranti genitori (2006) e il protocollo per la tutela della salute psicofisica dei bambini adottati (2007). La prima procedura è finalizzata

all'accertamento, affidato ai medici legali delle AUSL, dello stato di salute dei coniugi prima dell'indagine psicosociale, per giungere a un'omogeneità regionale nel rilascio delle certificazioni sanitarie da allegare alle dichiarazioni di disponibilità all'adozione che i coniugi presenteranno presso il TM. Tale procedura prevede la gratuità nel rilascio delle certificazioni. Con il protocollo per la tutela della salute psicofisica dei bambini adottati si è invece ripreso e aggiornato il documento elaborato da un gruppo nazionale coordinato dalla Commissione per le adozioni internazionali, che contiene gli esami medici di *screening* ritenuti più appropriati da effettuarsi al momento dell'arrivo dei bambini in Italia, in caso di adozione internazionale. Una recente delibera della giunta regionale ha esteso l'esenzione dal pagamento del ticket per la specialistica ambulatoriale per due anni dall'inserimento dei bambini in famiglia (anche per i bambini in affidamento). Per favorire l'integrazione delle competenze e la condivisione degli obiettivi tra i diversi attori in materia di adozione (TM, servizi sociosanitari, enti autorizzati...), è stato istituito il Coordinamento regionale adozione, attivo dal 2002. Specularmente a livello provinciale sono stati istituiti tavoli tecnici interistituzionali in materia di infanzia e adolescenza. Inoltre sono stati attivati diversi gruppi di lavoro regionali composti da operatori esperti in materia di adozione per approfondire le riflessioni su alcune tematiche, quali la preparazione delle coppie, il postadozione e la stesura delle relazioni di indagine psicosociale. Sono infine stati promossi seminari per illustrare i risultati raggiunti e riflettere sulle prospettive future di miglioramento dei servizi, tra cui *Bambini e famiglie nel postadozione: per una offerta integrata di interventi e servizi* (2007) e *Prepararsi e sapere preparare all'adozione* (2007).

Un significativo contributo alle politiche di tutela è dato dall'Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza che agisce, dal 2002, attraverso un gruppo di lavoro interno al Servizio politiche familiari, infanzia e adolescenza e che si avvale, talvolta, della collaborazione di docenti universitari e centri di ricerca. L'Osservatorio è impegnato nell'elaborazione unitaria dei dati disponibili afferenti ai diversi ambiti della crescita, attraverso la gestione e l'utilizzo di un sistema informativo su bambini, ragazzi e nuclei familiari seguiti dai servizi sociali territoriali (SISAM). I dati commentati e il monitoraggio su affidamenti, inserimenti in comunità e adozioni sono pubblicati periodicamente su *Crescere in Emilia-Romagna. Rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza* (2005), (2008). Singole tematiche sono state poi affrontate attraverso report specifici. Negli ultimi anni si ricordano: *Tutela e accoglienza dei bambini e dei ragazzi in Emilia-Romagna. I rapporti regionali* (2005), *Il monitoraggio e la valutazione delle politiche dell'area infanzia e adolescenza in Emilia-Romagna* (2007) su piani, progetti zonali e programmi provinciali di accoglienza e tutela, *Adozioni internazionali: un nucleo interculturale*

di affetti, ma non sempre (2007) sui fallimenti adottivi, *Violenza e salute: il bambino al centro, pensieri ed esperienze di protezione* (2008) sulla tutela di bambini e ragazzi vittime di violenze, *Strategie per l'accoglienza. L'affidamento omoculturale di bambini e ragazzi in Emilia-Romagna* (2008), *Lavorare per bambini e ragazzi nei servizi sociali territoriali. Un'indagine sugli operatori dell'Emilia-Romagna* (2009), ricerca estesa anche agli operatori delle comunità per bambini e ragazzi della regione.

La Regione ha istituito il garante dell'infanzia, con funzioni di segnalazione, raccomandazione e richiamo alle competenti amministrazioni pubbliche della Regione o degli enti territoriali, sui casi di bambini e ragazzi in situazioni di rischio o di pregiudizio. Il garante non è ancora stato nominato.

Normative di riferimento	LR 14/2008, Norme in materia di politiche per le giovani generazioni. LR 12 marzo 2003, n. 2, Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
Direttive, linee guida	Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (DGR 846/2007). Approvazione linee di indirizzo per le adozioni nazionali e internazionali in Emilia-Romagna in attuazione del protocollo d'intesa di cui alla DCR 331/2002. Modifica della DGR 308/2001 (DGR 1495/2003).
Protocolli e accordi di programma	Protocollo regionale di intesa in materia di adozione tra Regione Emilia-Romagna, Province, enti titolari delle funzioni in materia di infanzia e adolescenza, enti autorizzati di cui all'art. 39, c. 1, lettera c) della L. 476/1998 (DGR 1425/04). Procedura regionale per l'accertamento dello stato di salute delle coppie disponibili all'adozione nazionale e internazionale sottoscritta dal responsabile del Servizio sanità pubblica e dal responsabile del Servizio politiche familiari infanzia e adolescenza (prot. ASS/SCS/06/24876 del 17 luglio 2006) Protocollo per la tutela della salute psicofisica dei bambini adottati (approvato dal direttore generale sanità e politiche sociali il 22 novembre 2007). Costituzione del gruppo di lavoro su metodologie e strumenti per la redazione delle relazioni psicosociali per il TM e le autorità centrali straniere (determina regionale n. 13617/06). Costituzione del gruppo di lavoro su servizi, interventi e azioni di accompagnamento a sostegno delle famiglie adottive (postadozione) (Determina regionale n. 13618/06).
Monitoraggio	Crescere in Emilia-Romagna. Primo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza (2005). Crescere in Emilia-Romagna. Secondo rapporto sui servizi e sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza (2008). Tutela e accoglienza dei bambini e dei ragazzi in Emilia-Romagna. I rapporti regionali (2005). Il monitoraggio e la valutazione delle politiche dell'area infanzia e adolescenza in Emilia-Romagna (2007). Violenza e salute: il bambino al centro, pensieri ed esperienze di protezione (2008).

Analisi buone prassi	Sono state segnalate diverse esperienze innovative realizzate nei territori in materia di tutela e accoglienza.
Residenzialità	Definite dalla direttiva 846/2007 nuove tipologie di comunità: comunità educativo-psicologiche per i casi più difficili che richiedono percorsi psicologici oltre che educativi; comunità ad alta autonomia e convitto giovanile per i ragazzi vicini alla maggiore età o che l'hanno appena superata che portino verso l'autonomia; comunità madre-bambino; case per le donne maltrattate; comunità semiresidenziali socioeducative ed educativo-psicologiche. Anche per l'affidamento familiare le risposte vengono diversificate e sono promosse le reti di famiglie per l'accoglienza in emergenza di bambini fino a 6 anni, l'affidamento omoculturale e l'affidamento di madre con bambino.
Piani programmi	Piano sociale e sanitario 2008-2010. (Proposta della Giunta regionale in data 1 ottobre 2007, n. 1448), approvato con deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 175 del 22 maggio 2008.
Sperimentazioni	Sperimentazione regionale sull'affido omoculturale, che ha coinvolto diversi territori (2008). È istituito un nucleo di valutazione regionale che approva le sperimentazioni relative a nuove tipologie di comunità per minori presentate dai Comuni e le monitora nel tempo (direttiva 846/07).
Garante	LR 9/2005, Istituzione del garante dell'infanzia.
Osservatorio infanzia adolescenza	È stato istituito dall'art. 7 della LR 14/2008, l'Osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e i giovani.
Politiche per la famiglia	La LR 14/2008 colloca fra i servizi del territorio i centri per le famiglie. A oggi sono operativi 25 centri che erogano servizi informativi, di consulenza, sostegno e promozione della genitorialità. L'attività è in rete con i soggetti del territorio, fra cui: consultori, servizi per l'infanzia, scuole, servizio sociale e immigrazione.

Friuli Venezia Giulia

Il *Piano regionale di azione per la tutela dei minori nel sistema integrato dei servizi 2008-2009* dà organicità a tutto il sistema dedicato alla tutela minori, nonché delinea i principi e i riferimenti normativi in materia di tutela minori (sia internazionali, che nazionali e regionali) e le competenze istituzionali relative alla materia medesima. Indica le linee strategiche e gli obiettivi principali che la Regione intende raggiungere. Individuate le aree specifiche in cui si ritiene più urgente intervenire, in particolare l'area dei minori fuori famiglia, l'affido familiare, l'adozione e l'inserimento in comunità, l'area dei minori sottoposti a maltrattamento e abuso e l'area dei minori stranieri non accompagnati. Per ognuna di queste aree è prevista la successiva elaborazione di specifiche linee guida che saranno condivise con i diversi professionisti che operano nell'ambito minorile. Per scrivere questi documenti saranno costituiti tavoli di lavoro con gli operatori dei servizi sociali dei Comuni e dei servizi delle aziende per i servizi sanitari che si occupano di tutela minori, con operatori del privato sociale e con i rappresentanti delle magistrature.

Per quanto riguarda le comunità si rende necessario emanare un nuovo regolamento visto che il regolamento attualmente in vigore risale al 1990.

È già stata realizzata una ricognizione sui servizi dedicati ai minori.

Per quanto riguarda le adozioni è intenzione della Regione concludere la redazione del protocollo di intesa tra la Regione, gli enti autorizzati, il TM, la Procura per minori presso il tribunale per i minorenni e i servizi sociosanitari.

La Regione ha istituito la Consulta delle famiglie con l'intento di promuovere politiche regionali per la famiglia e la genitorialità e per dare un ruolo più attivo alle famiglie stesse.

Oltre alla legge che delinea l'architettura del sistema del welfare regionale e la legge sul sostegno della famiglia e della genitorialità il documento di riferimento più importante è il "Piano minori", che ha l'obiettivo di garantire i servizi di tutela a tutti i bambini e adolescenti della regione, siano essi di nazionalità italiana o straniera, di rivisitare, qualificare e innovare il sistema regionale dei servizi per la tutela dei minori per garantire prestazioni di qualità e infine di promuovere il raccordo interistituzionale per rendere più efficaci gli interventi.

Per quanto riguarda specificamente adozioni e affidi familiari è stato approvato (con DGR 168/2009) il Regolamento che concede finanziamenti per il sostegno delle famiglie relativamente alle spese derivanti da procedure di adozione internazionale, per il sostegno delle adozioni di minori italiani e stranieri di età superiore a 12 anni o con handicap e per sostenere e promuovere l'affidamento familiare.

Nel 2008 è stata siglata un'intesa tra la Regione Friuli Venezia Giulia e il Dipartimento delle politiche della famiglia del Consiglio dei ministri per l'utilizzo di fondi (derivanti dal Fondo nazionale per le politiche della famiglia) da destinare ai consultori familiari delle aziende per i servizi sanitari, al fine di ampliare e potenziare gli interventi sociali a favore delle famiglie, con particolare riferimento alla funzione di supporto psicosociale alla genitorialità nonché a quella valutativa dei consultori familiari stessi.

Il Piano prevede il monitoraggio del Piano stesso: sono stati stabiliti indicatori di valutazione del raggiungimento degli obiettivi prefissati. Per il monitoraggio della situazione dei minori fuori famiglia, lo strumento utilizzato è la cartella sociale informatizzata e in particolare il modulo "Anagrafe minori fuori famiglia".

Nel 1993 è stato istituito l'Ufficio del tutore pubblico dei minori con l'obiettivo di promuovere l'adozione di strumenti di protezione e pubblica tutela dei minori. Tra le sue competenze vi è anche quella di segnalare alle autorità competenti eventuali situazioni che richiedano interventi immediati di ordine assistenziale o giudiziale, ovvero fattori di rischio o di danno derivanti ai minori da situazioni ambientali ca-

renti o inadeguate dal punto di vista igienico-sanitario, abitativo e urbanistico. Dalla fine del 2008 le competenze del tutore di minori sono passate al presidente del Consiglio regionale.

Normative di riferimento	LR 6/2006, Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.
Direttive, linee guida	Sono in fase di elaborazione linee guida sull'affido familiare, sull'adozione e l'inserimento in comunità, sui minori sottoposti a maltrattamento e abuso e sui minori stranieri non accompagnati. È in fase di revisione il regolamento n. 83/90 sulle comunità. DGR 168/2009, Regolamento per la concessione di finanziamenti per il sostegno delle famiglie relativamente alle spese derivanti da procedure di adozione internazionale, per il sostegno delle adozioni di minori italiani e stranieri di età superiore a 12 anni o con handicap e per sostenere e promuovere l'affidamento familiare.
Protocolli e accordi di programma	Protocollo d'intesa in materia di maltrattamento e abusi a danno dei minori. È in fase di approvazione un protocollo d'intesa tra la Regione, gli enti autorizzati (che si occupano di adozione internazionale), il TM, la Procura minorile e i servizi sociosanitari sulle adozioni. Intesa tra Regione Friuli Venezia Giulia e Dipartimento delle politiche della famiglia del Consiglio dei ministri per l'utilizzo di fondi da destinare ai consultori familiari delle aziende per i servizi sanitari per la funzione di supporto psicosociale alla genitorialità nonché a quella valutativa dei consultori familiari stessi.
Monitoraggio	Monitoraggio della situazione dei minori fuori famiglia, attraverso la cartella sociale informatizzata (in particolare il modulo "Anagrafe minori fuori famiglia").
Analisi buone prassi	
Residenzialità	Regolamento n. 83/1990 di definizione degli standard di servizio.
Piani programmi	Piano regionale di azione per la tutela dei minori nel sistema integrato dei servizi 2008-2009 (approvato con DGR 6.12.2007).
Sperimentazioni	
Garante	La LR 49/1993, *Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori*, ha istituito l'Ufficio del tutore pubblico dei minori, ruolo ora ricoperto dal presidente del Consiglio regionale.
Osservatorio infanzia adolescenza	È stato attivato il Centro regionale di documentazione e analisi sull'infanzia e l'adolescenza con DGR n. 2935/1998 e DGR n. 2946/2003.
Politiche per la famiglia	LR 11/2006, *Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*, si prevede l'istituzione della Consulta delle famiglie con l'intento di garantire la promozione delle politiche regionali per la famiglia e la genitorialità.

Lazio

È del 1999 l'approvazione del protocollo per le procedure di adozione nazionale che prevedeva varie fasi, tra cui la valutazione dell'idoneità della coppia, l'abbinamento coppia-bambino nonché l'affidamento preadottivo da parte del tribunale per i minorenni. Un secon-

do protocollo sperimentale, approvato nel 2002 e valido per un anno, aveva come obiettivo la collaborazione tra servizi territoriali dei Comuni e delle ASL, tribunale per i minorenni ed enti autorizzati all'adozione internazionale.

Le attività connesse ai progetti presentati ai sensi della legge 285 sono state – per gli enti locali – l'occasione per studiare, progettare e implementare i servizi per l'affido.

Gli interventi regionali relativi all'applicazione della legge 149 si inseriscono nel sistema integrato d'interventi e servizi socioassistenziali presenti nel territorio della Regione Lazio. Il modello organizzativo si basa sul metodo della programmazione partecipata, per effetto della quale le scelte strategiche sono effettuate sviluppando pratiche di concertazione che conducono alla condivisione di obiettivi e processi.

Nell'ambito della programmazione regionale sono stati previsti specifici interventi per i minori, con particolare riferimento alla promozione dell'affidamento familiare. Nelle linee guida regionali si ribadisce che i Comuni e le comunità locali devono assicurare le attività fondamentali per l'attuazione dei diritti dei minori, con punti di riferimento nel territorio competenti e coordinati, con obiettivi di: promozione e prevenzione; tutela del diritto del minore alla salute; continuità nella presa in carico e quindi anche nella cura e nell'educazione.

Nella pianificazione locale, Comuni ed enti locali sono stati incentivati dalla Regione nel presentare iniziative volte a promuovere i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza e di conseguenza i progetti operativi dei piani di zona sono stati riferiti a contrasto all'allontanamento del minore dalla famiglia (attuati mediante azioni di prevenzione di situazioni di disagio e di rischio psicosociale realizzate con l'attivazione di interventi domiciliari ed educativi, di interventi di sostegno alla frequenza scolastica, di istituzione e/o potenziamento di servizi territoriali per l'accoglienza diurna); ad azioni di prevenzione e di assistenza nei casi di abuso e violenza sui minori; a interventi e azioni di sostegno ai minori allontanati dalla famiglia di origine (mediante attività di informazione e formazione finalizzata all'affido familiare volte a sostenere le famiglie con gravi difficoltà sociali e/o educative per il periodo strettamente necessario a superare i problemi della famiglia di origine attraverso l'accoglienza del minore presso un'altra famiglia, inserimento dei minori in strutture residenziali a carattere familiare o in gruppi-appartamento, promozione, istituzione e/o potenziamento di strutture destinate all'accoglienza di minori quali la casa famiglia e i gruppi-appartamento, attività volte a favorire il procedimento di adozione in relazione alle esigenze del territorio).

La Regione Lazio ha adottato una direttiva che indica i requisiti integrativi strutturali, funzionali e organizzativi delle strutture a ciclo

residenziale per i minori: le strutture sono di tipo familiare o a carattere comunitario e consentono l'accoglienza di minori, anche disabili che, temporaneamente o per situazioni di emergenza non possono permanere presso il nucleo familiare e per i quali non è possibile altra forma di accoglienza e di sostegno educativo.

Nel 2001 è stato istituito un Comitato di coordinamento regionale dei servizi integrativi per le adozioni nazionali e internazionali con il compito di coordinamento delle iniziative in materia di adozioni e di predisposizione di un modello operativo per la realizzazione di una rete integrata dei servizi per le adozioni (enti locali, ASL, tribunale per i minorenni ed enti autorizzati). Il comitato è stato recentemente rinnovato e ha ripreso i lavori individuando come prioritaria la definizione e condivisione del protocollo operativo per le adozioni nazionali e internazionali.

Il modello organizzativo presuppone la costruzione di rapporti di collaborazione con ruoli e spazi di intervento definiti tra i diversi operatori, i servizi territoriali, il tribunale per i minorenni, gli enti autorizzati. Il modello integrato scaturisce dalla necessità di dare risposte organizzative nuove, qualitativamente omogenee e ciò per tutelare il bambino adottabile, garantire a tutte le coppie un valido percorso formativo e valutativo e offrire le migliori possibilità di integrazione del nuovo nucleo adottivo al suo interno e nell'ambiente.

Il garante per l'infanzia e per l'adolescenza è istituito presso il Consiglio regionale.

Dal 2006 la Regione Lazio ha inteso sostenere la realizzazione di strutture e servizi residenziali destinati ai minori mettendo a disposizione risorse per la realizzazione di 10 strutture pubbliche a ciclo residenziale e per il miglioramento della qualità delle strutture a ciclo residenziale per minori.

La Regione intende promuovere l'affidamento familiare per i minori temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo e anche per i minori inseriti in comunità di tipo familiare, per i quali si deve favorire, ove possibile, il passaggio dalle strutture residenziali stesse alle famiglie, lasciando il compito alle predette strutture di prendersi cura dei minori per i quali non risulti assolutamente possibile l'affidamento familiare. Sono così stati stanziati fondi per sostenere i Comuni nell'incentivazione dell'istituto dell'affido familiare.

La Regione Lazio, in attuazione della legge 3 agosto 1998, n. 269, *Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori, quali nuove forme di riduzione in schiavitù*, ha inteso promuovere lo sviluppo di una rete di interventi volti alla prevenzione, cura e riabilitazione psichica dei minori vittime di maltrattamenti e abusi, destinando specifiche risorse per:

- azioni di prevenzione e informazione rivolte in primo luogo ai bambini e genitori al fine di favorirne la capacità di autotutela e di sensibilizzare categorie professionali che possono esser coinvolte nelle varie fasi del manifestarsi dei fenomeni di abuso o maltrattamento;
- interventi di assistenza domiciliare educativa (c.d. *home visiting*) in quei nuclei familiari nei quali venga rilevato un alto grado di disagio sociorelazionale, onde prevenire la istituzionalizzazione e/o l'allontanamento del minore,
- istituzione del servizio di "Ascolto protetto del minore" da parte di esperti e di professionisti formati che conoscano le tecniche di ascolto del minore e che si avvalgono di strutture operative specializzate di assistenza. Tale servizio dovrà essere in rete con i servizi territoriali;
- realizzazione di équipe specializzate integrate, in grado di garantire un idoneo intervento a tutela del minore, prevedendo un adeguato processo di accompagnamento e sostegno terapeutico inteso come riabilitazione psichica.

La Regione, al fine di favorire le attività di informazione e comunicazione in materia di adozioni nazionali e internazionali, ha istituito, in collaborazione con i Comuni e le aziende USL, un servizio, denominato Call center adozioni, finalizzato a favorire la conoscenza delle disposizioni normative in materia di adozione al fine di facilitarne l'applicazione; illustrare le attività delle istituzioni operanti nel settore; favorire la conoscenza dell'avvio e del percorso dei relativi procedimenti amministrativi; favorire l'adozione di bambini e bambine portatori di handicap.

Nel maggio 2006 è stata realizzata un'attività di monitoraggio per verificare l'attuazione della chiusura degli istituti per minori entro il 31 dicembre del 2006. Terminata la prima fase di verifica dei dati raccolti, nel settembre, è stata avviata una fase operativa con la quale si chiedeva ai Comuni capofila di distretto di validare i dati raccolti. A dicembre è stata prodotta una relazione, nella quale rimaneva funzionante unicamente un istituto. A distanza di due anni l'Istituto ha completato il processo di trasformazione che si è concretizzato nella trasformazione da istituto in due case famiglia.

Normative di riferimento	LR 38/1996, Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socioassistenziali nel Lazio. LR 41/2003, Norme in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socioassistenziali. LR 9 del 17.02.2005, art. 56, Promuove lo sviluppo di una rete di interventi volti alla prevenzione, cura e riabilitazione psichica dei minori vittime di maltrattamenti e abusi.

Direttive, linee guida	Promozione dell'affidamento familiare (DGR n. 500/06). Attività di sostegno alle famiglie affidatarie (la DGR 361/07 e la DGR 680/08 hanno stanziato i fondi e indicato le linee guida per l'attuazione del sostegno alle famiglia affidatarie). Pianificazione degli interventi per l'affidamento familiare (DGR 501/2009 contenente le linee guida). Istituzione di un comitato di coordinamento regionale dei servizi integrativi per le adozioni nazionali ed internazionali (DGR 219/01). Comitato recentemente rinnovato con la DGR 32/07, insediato nel 2008 a seguito della nomina dei suoi membri avvenuta con decreto del presidente della Regione Lazio T0492/2008. Istituzione, in collaborazione con i Comuni e le Aziende USL, del servizio denominato Call center adozioni (art. 40 della LR 8/2002).
Protocolli e accordi di programma	DGR n. 4281/99 inerente la costruzione di protocolli per le procedure di adozione e la costituzione dei Gruppi integrati per le adozioni (GIL A).
Monitoraggio	Monitoraggio dell'attuazione della disposizione dell'art. 2 comma 4 della L. 149/2001, relativa alla chiusura degli istituti per minori entro il 31 dicembre del 2006. Nell'ambito delle proprie competenze l'area incaricata del monitoraggio ha realizzato un sistema di rilevazione quantitativo e qualitativo dei dati relativi ai minori presenti nelle strutture residenziali.
Analisi buone prassi	
Residenzialità	Con la DGR 499/06, art. 15, comma 29, LR 5/2006, Piano di utilizzazione degli stanziamenti per la realizzazione e la ristrutturazione di asili nido comunali e strutture socioassistenziali per gli esercizi finanziari 2006, 2007 e 2008, la Regione ha inteso sostenere la realizzazione di strutture e servizi residenziali destinate ai minori distinte tra casa famiglia, gruppo appartamento; comunità educativa di pronta accoglienza, strutture a ciclo residenziale per persone con problematiche psicosociali (donne con figli minori).
Piani programmi	Progetti operativi, ai sensi delle linee guida, da allegare ai piani di zona 2006-2007.
Sperimentazioni	
Garante	Istituito con LR 38/2002, Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza.
Osservatorio infanzia adolescenza	Istituito con DGR n. 1025/05 l'Osservatorio regionale sulle politiche per l'infanzia, poi assorbito nell'Osservatorio sociale.
Politiche per la famiglia	LR 32/2001, Interventi a sostegno della famiglia

Liguria

La Regione Liguria è, da sempre, impegnata ad accompagnare lo sviluppo di una rete di servizi territoriali a supporto e sostegno della genitorialità e a supporto di servizi di protezione e tutela dei minori.

Già con la LR n. 21/1988 la Regione prevedeva, in situazione di particolare difficoltà, l'inserimento dei minori in comunità educative assistenziali (e non in istituti), che dovevano essere ubicate in edifici di civile abitazione e destinate ad accogliere un numero limitato di bambini; prevedeva inoltre il coinvolgimento delle famiglie al fine di

salvaguardare il legame affettivo, nonché per consentire il rientro dei minori al proprio domicilio.

Con la DGR n. 2755/1997, la Regione delibera le *Linee regionali di indirizzo per l'affido familiare*, con le quali si sottolinea che l'affido familiare è un intervento indispensabile nel sistema di protezione e tutela dei minori e si ribadisce che è consentito l'inserimento in comunità educativa assistenziale solo quando non sia possibile altro adeguato progetto. Nello stesso provvedimento sono stabilite le modalità organizzative delle équipe territoriali e i compiti del gruppo di coordinamento di ambito per l'affido familiare.

Tutte le normative regionali, nonché gli atti di indirizzo che si sono succeduti negli anni, hanno sempre riaffermato tale diritto e, al fine di ridurre gli inserimenti in strutture, si sono sempre promosse iniziative di sensibilizzazione e campagne di pubblicizzazione sull'affido familiare.

La Regione Liguria ha costituito, con provvedimento n. 2340 del 22 ottobre 2001, il Gruppo regionale di studio sull'applicazione dell'art. 39 della L. 476/1998; tra le azioni più significative attivate con il supporto di tale gruppo si può ricordare:

a. la promozione di un percorso formativo per gli operatori delle équipe territoriali per le adozioni internazionali per assicurare una crescita delle conoscenze e delle competenze degli operatori impegnati nel campo delle adozioni;

b. l'elaborazione di un opuscolo dal titolo *Adozione. I percorsi, le voci dei protagonisti*, rivolto alle coppie, alle famiglie adottive e a tutti coloro che sono interessati ad avvicinarsi all'adozione nazionale e internazionale. Sono comprese anche testimonianze di genitori adottivi e lettere di ragazzi adottati, ormai adulti, che esprimono in maniera diversa le proprie esperienze e i propri sentimenti;

c. la predisposizione di giornate informative/formative per le coppie aspiranti all'adozione.

Con il provvedimento n. 1627/2001 la Regione ha definito modalità attuative dell'art. 39 della legge 476, e in particolare:

- il protocollo operativo: i percorsi formativi per operatori delle équipe adozioni, organizzati in continuità con i seminari nazionali organizzati dalla Commissione per le adozioni internazionali; lo schema per le relazioni predisposte dalle équipe adozioni territoriali, inclusivo di indicazioni sullo standard minimo di incontri fra operatori e coppie aspiranti all'adozione;
- la riorganizzazione dei servizi territoriali: l'équipe adozioni attivata, a livello distrettuale o di azienda USL, è composta da almeno uno psicologo e da una assistente sociale, i quali dedicano stabilmente un numero di ore per le attività inerenti le adozioni.

Le linee regionali sono un utile strumento di armonizzazione delle prestazioni fornite da tutte le équipe adozioni del territorio regionale e costituiscono un punto di riferimento a cui gli operatori sono invitati a richiamarsi. Le linee sono suscettibili di perfezionamento e si inseriscono quale strumento di verifica, monitoraggio e confronto sia a livello regionale che locale.

Tra la Regione Liguria e la Regione Piemonte si è sviluppata, da anni, una proficua collaborazione soprattutto in relazione alla formazione degli operatori delle équipe territoriali per le adozioni e agli scambi di esperienze e di "buone pratiche". Con provvedimento n. 731/2007, la Regione Liguria ha approvato un protocollo di intesa con la Regione Piemonte - Agenzia regionale per le adozioni internazionali (ARAI), in materia di adozione internazionale e pertanto anche le coppie liguri possono conferire il mandato alla ARAI.

Relativamente ai servizi residenziali è stato approvato il regolamento regionale 2 dicembre 2005, n. 2, *Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semi residenziali e reti familiari per minori e specificazioni per i presidi di ospitalità collettiva*, con il quale sono regolamentati i servizi residenziali (comunità educative assistenziali, differenziate per livello di intensità – bassa, media, alta –, case famiglia su base professionale e non), i progetti per l'autonomia, le comunità genitore/bambino e le reti di famiglia.

La Regione Liguria, nell'ambito delle azioni previste dal Piano sociale integrato regionale, finanzia annualmente numerosi progetti presentati sia dagli enti locali sia dal terzo settore, finalizzati al sostegno dell'affido familiare e in particolare: progetti che promuovono sul territorio la cultura dell'affido e della solidarietà tra famiglie; progetti che promuovono lo sviluppo della rete di famiglie; progetti che divulgano sul territorio la cultura dell'accoglienza; progetti di organizzazione di manifestazioni ed eventi sui temi dell'affido (rassegne cinematografiche, rappresentazioni teatrali e realizzazione di cortometraggi ecc.).

La Regione ha finanziato, inoltre, progetti sperimentali per attuare le dimissioni dalle comunità educative di accoglienza residenziale di giovani i cui progetti, molto articolati e complessi per la situazione di vita del minore, erano in una fase di stallo progettuale. La sperimentazione è stata realizzata per il secondo anno consecutivo attraverso un progetto attuato da enti del terzo settore in rete tra loro, la sperimentazione raccoglie le buone prassi esistenti sul territorio, anche nazionale, di avvio all'autonomia ed è l'intenzione di mettere a sistema un metodo che risulti efficace. La sperimentazione ha aperto una riflessione a un modello di accoglienza nelle comunità maggiormente dinamico e tutto centrato sul processo di tutela anziché sul momento comunitario della tutela.

Si è attivato, in collaborazione con il terzo settore, un progetto di formazione per gli operatori dei distretti sociosanitari che si occupano di affido familiare, sui temi relativi alle competenze degli organi giudiziari,

del tribunale ordinario, giudice tutelare e tribunale per i minorenni; affidamento al servizio sociale ex L. 184/1983; abusi su minori: segnalazioni, sui contenuti, tempi e soggetti; obblighi di denuncia da parte del pubblico ufficiale; interventi in sede civile di protezione del minore. Il progetto prevede, inoltre, la consulenza in favore degli operatori che si occupano di affidamento familiare in merito a situazioni particolarmente critiche che necessitano di un supporto anche sotto il profilo giuridico.

La Regione, a partire dall'anno 2004, per sostenere le famiglie in temporaneo stato di difficoltà economica ha avviato la sperimentazione di "prestiti sull'onore"; a oggi sono 780 le famiglie liguri che hanno beneficiato di tale misura.

Monitoraggio della deistituzionalizzazione: il Servizio famiglia, minori, giovani e pari opportunità, in collaborazione con il Servizio valutazione e controllo di qualità e sistema informativo dei servizi sociali e sociosanitari, monitora il numero di minori inseriti nei servizi residenziali (suddivisi per classi di età, genere, provenienza, condizioni, stranieri ecc.) e il numero dei minori usciti dai servizi residenziali per tipologia di destinazione.

Monitoraggio e valutazione delle politiche: come previsto dalla DCR dell'1/8/2007, n. 35, *Piano sociale integrato regionale 2007/2010 – Legge regionale 24 maggio 2006 n. 12 (Promozione del sistema integrato dei servizi sociali e sociosanitari)*, è stato istituito con DGR n. 159 del 22/02/2008 il Tavolo di monitoraggio dei piani distrettuali del quale fanno parte l'ANCI, le aziende sanitarie locali, la Consulta del terzo settore, il Forum del terzo settore genovese, alcuni dirigenti della Regione Liguria facenti capo al Servizio famiglia, minori, giovani e pari opportunità, Servizio politiche sociali integrate, Servizio valutazione e controllo di qualità e Sistema informativo dei servizi sociali e sociosanitari, e l'Agenzia sanitaria regionale.

Tale organismo ha i seguenti compiti:

- valutare le pianificazioni distrettuali in termini di adesione agli obiettivi del Piano sociale integrato regionale, di utilizzo dei finanziamenti erogati dalla Regione e di miglioramento della qualità della vita nei diversi territori;
- segnalare alla Giunta regionale l'opportunità di azioni di affiancamento, laddove si riscontrino significative difformità rispetto al Piano adottato dal distretto stesso.

Oltre alla promozione dell'affidamento familiare, la Regione sostiene finanziariamente i servizi territoriali.

Il ruolo del Comune capoluogo è significativo, anche con il contributo della Regione, Genova ha sviluppato negli ultimi 12 anni importanti e progressive iniziative di promozione e sostegno dell'affido, attraverso: campagne di promozione e sensibilizzazione, corsi di formazione

per nuovi affidatari, rassegne cinematografiche pubbliche, incontri tra le famiglie e gli operatori per l'affido di neonati, percorsi di formazione sull'attaccamento e distacco rivolti agli operatori e alle famiglie; per l'affido di minori stranieri a famiglie straniere e con l'avvio di 5 case famiglia. È comunque importante sottolineare che su tutto il territorio regionale, anche se in maniera eterogenea e diversificata, sono molte le iniziative legate alla promozione dell'affidamento familiare.

Ci sono diverse aree di miglioramento nell'applicazione della legge: è prevista una revisione del regolamento n. 2 del 2005 relativo alle strutture di accoglienza residenziale e semiresidenziale.

La nuova LR n. 6/2009 prevede l'istituzione di un coordinamento tecnico regionale per le politiche sui minori con il compito di contribuire alla promozione e diffusione della cultura di attenzione all'infanzia, all'adolescenza e al mondo giovanile in genere e di elaborare proposte per il superamento degli squilibri territoriali e di diffondere buone prassi tra i servizi, di tale importante organismo se ne prevede l'istituzione il prossimo anno.

Con i finanziamenti previsti dalla LR 12/2007, *Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure di sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza*, sono stati finanziati, negli anni 2007, 2008 e 2009, 4 centri antiviolenza e strutture alloggiative (case rifugio e strutture di secondo livello), nonché programmi che diffondano la cultura del rispetto, e campagne di sensibilizzazione e/o informazione sul fenomeno della violenza rivolte alla cittadinanza con particolare attenzione ai giovani e agli adolescenti.

Sono importanti le sinergie attivate con le scuole, in relazione all'inserimento scolastico dei bambini adottati, ma anche con la realizzazione di una rete di scuole impegnate nell'affermare i principi di pari opportunità (a tal proposito sono stati concessi contributi regionali, in attuazione della LR 26/2008).

Normative di riferimento	LR 12/2006, *Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari*, che all'art. 32 indica le politiche a favore dei minori. LR 6/2009, Promozione delle politiche per i minori e i giovani. LR 12/2007, Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori. LR 26/2008, Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere in Regione Liguria.
Direttive, linee guida	DGR 2755/1997, *Linee regionali di indirizzo per l'affido familiare*, ora in fase di revisione DGR n. 1627/01, Ratifica ed esecuzione della convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale.
Protocolli e accordi di programma	Protocollo, organizzazione di un gruppo di studio regionale cui partecipano enti autorizzati, Comuni, ASL, TM. Convenzione con la Regione Piemonte per l'ente autorizzato pubblico in materia di adozioni (ARAI)

Monitoraggio	Attivato il Tavolo di monitoraggio dei piani distrettuali dove siedono: ANCI, ASL, Consulta del terzo settore, Forum del terzo settore genovese, 3 dirigenti della Regione (Sistemi qualità, Servizio minori, Politiche sociali integrate), Agenzia regionale della Salute. Si tratta di un gruppo interistituzionale che, secondo un sistema di parametri e indicatori, valuta gli interventi dei piani di distretto sociosanitari.
Analisi buone prassi	Analisi delle buone prassi in particolare del lavoro con la Consulta diocesana che raggruppa enti religiosi che gestiscono molte comunità sul territorio, sul tema dell'autonomia dei ragazzi e degli affidi familiari.
Residenzialità	Regolamento (2/12/2005 – *Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semiresidenziali, reti familiari per minori*) sulla residenzialità e la semiresidenzialità, nel quale si individuano le comunità educative assistenziali differenziandole per livello di intensità (bassa, media e alta), le case famiglia, le strutture semiresidenziali, i centri di aggregazione.
Piani programmi	Piano triennale dei servizi sociali 2007/2010 approvato con deliberazione Consiglio regionale 35/2007.
Sperimentazioni	La Regione ha attivati diversi progetti sperimentali per attuare le dimissioni dalle comunità educative di accoglienza residenziale di giovani.
Garante	Il garante dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, istituito con la LR 12/06, deve ancora essere nominato.
Osservatorio infanzia adolescenza	
Politiche per la famiglia	LR 34/2008, *Norme per il sostegno dei genitori separati in situazioni di difficoltà*.

Lombardia

Anche prima della L. 149/2001 la Lombardia ha attivato una serie di politiche di contrasto all'istituzionalizzazione che l'hanno portata a regolamentare le comunità alloggio, a sviluppare pratiche di contrasto all'abuso, a costruire piani socioassistenziali triennali (dal 1988) contenenti indicazioni sulla tutela dei minori, sull'organizzazione dei servizi (con delega alle ASL), sulla prevenzione dell'abuso e del maltrattamento.

Dal 2001 in poi, quindi, ciò che la Regione ha realizzato è da intendersi in continuità con le scelte di indirizzo politico e tecnico compiute sino a quel momento.

In particolare, è da sottolineare che la Lombardia ha predisposto linee guida sull'abuso e il maltrattamento e sull'adozione, nonché ha riformato il sistema residenziale per minori che comprende le comunità familiari e quelle educative (grazie ai risultati di una ricerca realizzata sulle comunità familiari) definendo criteri per il funzionamento e l'accreditamento.

Tra gli atti vi è da ricordare, altresì, una circolare contenente indirizzi rispetto agli oneri per i minori inseriti in strutture o in affido familiare.

Nel 2004, con la LR 34, è istituito l'Osservatorio minori.

Particolare importanza riveste, nel percorso dal 2001 in poi, la nuova legge riguardante le politiche sui minori.

La Regione Lombardia ha sempre assunto un ruolo di governo, mentre le sperimentazioni e i progetti pilota sono di competenza dei singoli territori e dei soggetti pubblici e del privato sociale che in essi vi operano.

Nel ruolo di programmazione e governo svolto dalla Regione è essenziale il tema della coerenza tra i Piani.

Il terzo settore ha un ruolo di coprogettazione e un ruolo forte nella programmazione (in quanto soggetto gestore delle unità d'offerta). Anche la Regione ha un tavolo del terzo settore che viene consultato sulla programmazione regionale. Il tavolo è articolato per aree tematiche ed esiste un'area specifica sui minori.

Normative di riferimento	LR 34/2004, *Politiche regionali per i minori* (che determina indirizzi e obiettivi per quanto riguarda le politiche sui minori). LR 5/2006, Disposizioni in materia di servizi alla persona e alla comunità. LR 3/2008, Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sanitario.
Direttive, linee guida	Linee guida sull'adozione (DGR 14043/2003). Linee guida sull'abuso e il maltrattamento (DGR 20100/2004). Circolare n. 35/05 relativa agli oneri per i minori inseriti in strutture o in affido familiare.
Protocolli e accordi di programma	
Monitoraggio	Monitoraggio dei servizi e dei piani di zona.
Analisi buone prassi	Ricerca sulle buone prassi a livello regionale.
Residenzialità	Regolamento del 1988 di definizione di standard di servizio. Delibere di riforma del sistema residenziale minori (su comunità familiari ed educative). Circolare Regione Lombardia n. 35/05, Primi indirizzi in materia di autorizzazione, accreditamento, contratto in ambito socioassistenziale.
Piani programmi	Piano socioassistenziale della Lombardia (1986), che contiene indicazioni sulla tutela minori, sull'organizzazione dei servizi (con delega alle ASL), sulla prevenzione di abuso e maltrattamento. Il Piano sociosanitario contiene obiettivi sui minori e le linee d'indirizzo sui piani di zona contengono parti specifiche sui minori e la famiglia.
Sperimentazioni	Sono sviluppate a livello locale con il concorso della Regione.
Garante	LR 6/2009, Istituzione della figura e dell'Ufficio del garante per l'infanzia e l'adolescenza.
Osservatorio infanzia adolescenza	È istituito con LR 34/2004 l'Osservatorio minori, attivato successivamente con DGR 1518/2005.
Politiche per la famiglia	LR 23/1999, Politiche regionali per la famiglia.

La Regione Marche, nel rispetto dei principi della L. 176/1991, *Ratifica ed esecuzione della convenzione* ONU *sui diritti del fanciullo*, della Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei minori adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e recependo quanto stabilito dall'art.1 della L. 149/2001, ha promosso e sostenuto il diritto del minore di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia:

- destinando risorse economiche ai Comuni capofila degli ambiti territoriali sociali per l'attivazione di servizi per l'infanzia e l'adolescenza e di sostegno alle funzioni educative genitoriali;
- emanando linee di indirizzo e atti normativi per l'attivazione di un sistema integrato di servizi a sostegno della famiglia attraverso interventi inquadrati in una logica di costruzione di opportunità per i minori e per le loro famiglie che tengano conto delle esigenze delle nuove generazioni, garantendo sostegno agli adulti e accompagnandoli nel loro percorso genitoriali;

Le politiche marchigiane per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia negli ultimi anni hanno registrato una sempre maggiore incisività nel loro svliluppo e nella loro attuazione non tanto per l'entrata in vigore della Legge 149/2001, quanto per la costruzione e il progressivo consolidamento, ai sensi della L. 328/2000, del sistema di organizzazione e di erogazione dei servizi/prestazioni sociosanitarie attraverso l'attuazione del Piano sociale regionale, del Piano sanitario regionale e della LR 13/2003 (riordino servizio sanitario delle Marche).

Con l'approvazione dei suddetti atti è stato possibile introdurre elementi significativi per l'organizzazione dell'intero sistema dei servizi e degli interventi soprattutto attraverso:

- la coincidenza tra ambititi territoriali sociali e distretti sanitari;
- individuazione dell'ambito/distretto quale luogo preposto alla realizzazione dei processi di integrazione attraverso il piano di zona di ambito sociale e il programma attività distrettuali:
- l'approvazione e l'implementazione di progetti di settore, in particolare del Piano infanzia, adolescenza e famiglia che ha favorito una maggiore integrazione tra i servizi territoriali.

Con riguardo al Piano infanzia, adolescenza e famiglia il principio di fondo è la partecipazione come presupposto al percorso della realizzazione della programmazione territoriale attraverso l'istituzione del Tavolo di concertazione infanzia e adolescenza che permette la condivisione delle strategie tra il livello tecnico, le parti sociali e le organizzazioni del terzo settore.

Per quanto concerne l'attuazione della L. 149/2001 con particolare riferimento alla "deistituzionalizzazione", le strutture per minori erano già soggette ad autorizzazione regionale al funzionamento (DGR 54/1996) e comunque si trattava di strutture di dimensioni ridotte.

Con la LR 20/2002 sono state disciplinate e regolarizzate soprattutto le tipologie di comunità per minori e definiti i requisiti professionali necessari per svolgere il ruolo di educatore di comunità.

Con i regolamenti regionali n. 1/2004, n. 3/2006 e n. 4/2006 sono stati successivamente definiti i criteri e le modalità di accreditamento e autorizzazione: il processo, che doveva ritenersi concluso entro il 2005 è risultato più complesso del previsto e ha costretto a rivedere più volte l'iniziale regolamento attuativo della legge determinando uno slittamento dei termini. La causa è ascrivibile al fatto che la LR 20/2002 regolamenta tutte le strutture residenziali presenti nel territorio marchigiano (residenze protette per anziani, disabili ecc.).

L'elemento di maggior rilievo delle azioni per la promozione dell'affidamento e dell'adozione è stata l'emanazione di linee guida per l'organizzazione di una rete di servizi sul territorio più omogenea nelle diverse aree territoriali e maggiormente integrata tra sociale e sanitario attraverso l'istituzione di équipe integrate d'ambito per la presa in carico dei bambini accolti in affido e in adozione.

Per quanto riguarda l'adozione, sia nazionale che internazionale, va rilevato che è stato emanato, con la DGR n. 2712 del 3 novembre 1999, un *Atto di indirizzo e coordinamento dei rapporti tra le Aziende* ASL *e la magistratura minorile in materia di adozione anche internazionale* con allegati uno schema di protocollo operativo e una scheda-tipo per la valutazione della coppia per l'idoneità all'adozione. Questo lavoro è stato possibile grazie alla collaborazione tra tutti i soggetti del processo adottivo (giudici onorari del tribunale per i minorenni, assistenti sociali degli enti locali e delle ASL e psicologi), in modo da essere un atto realmente condiviso.

Con le DGR 1896/2002 e DGR 869/2003 sono state costituite le équipe integrate sociosanitarie d'ambito territoriale per l'affido e l'adozione.

Le funzioni e i compiti delle équipe integrate d'ambito territoriale sono definiti e articolati in diversi atti emessi negli anni dalla Regione Marche (atto del 3/6/1998 n. 202, DGR n. 3167/1998, DGR n. 2713/1999; DGR n. 1896/2002, tenuto conto della L. 328/2000, del *Piano regionale per un sistema integrato di servizi sociali 2000-2002*", del DPCM 14/2/2000).

Le équipe integrate sono composte da più figure professionali, in particolare da psicologi e assistenti sociali. I compiti dell'équipe e la definizione degli impegni tra i due soggetti istituzionali coinvolti (ambiti-Comuni e zone territoriali sanitarie) si realizzano secondo i criteri di concorso integrato tecnico-organizzativo in grado di assicurare: 1) unitarietà dell'intervento e "alta specializzazione" rispetto ai compiti assegnati dalla normativa in materia di adozione internazionale e affido, 2) l'accesso facilitato all'informazione e al servizio da parte dei cittadini; 3) il rapporto con gli enti autorizzati e gli organismi giudiziari minorili.

Il nodo problematico dell'efficacia ed efficienza del funzionamento delle équipe integrate d'ambito negli anni è stato per lo più legato alla carenza del personale dedicato e al ricambio frequente degli operatori assunti con contratti a tempo determinato.

Per quanto concerne l'affidamento familiare, la Regione ha messo in atto progetti sperimentali per nuove tipologie di servizi: una quota del Fondo regionale, ai sensi della LR 9/2003, destinato alla realizzazione del programma territoriale d'ambito dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza e il sostegno alla genitorialità è stato destinato alle 4 Province per attività, da realizzarsi in ambito territoriale sociale, di sensibilizzazione e di formazione delle famiglie disposte all'accoglienza di minori e, negli anni successivi, per la formazione e costituzione di gruppi e di reti di famiglie di autoaiuto disposte all'accoglienza.

Per quanto riguarda l'adozione, sia nazionale che internazionale, è stato emanato l'atto di indirizzo e coordinamento dei rapporti tra le aziende USL e la magistratura minorile in materia di adozione, con allegato schema di protocollo operativo e una scheda-tipo per la valutazione della coppia per l'idoneità all'adozione. Questo lavoro è stato possibile grazie alla collaborazione tra tutti i soggetti del processo adottivo (giudici onorari del tribunale per i minorenni, assistenti sociali degli enti locali e delle ASL e psicologi), in modo da essere un atto realmente condiviso.

La delibera regionale 643/2004, *Sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche: sviluppo programmatico e organizzativo,* completa il quadro delle norme che hanno modificato il settore degli interventi a favore dei minori in difficoltà: è stata rivista l'organizzazione dei servizi per renderla maggiormente efficiente, in grado di reggere le azioni specifiche legate all'incentivazione di adozione e affido. Con questo atto, la programmazione, la concertazione, l'integrazione, sono individuate prima a livello regionale e poi locale, dando strumenti operativi, per un'integrazione sociosanitaria nella quale vengono coinvolti gli operatori sia dei Comuni che delle ASL.

La qualità delle strutture e dei servizi è oggetto di una specifica normativa regionale (sulle strutture residenziali o sui servizi semiresidenziali e sugli interventi rivolti a infanzia, adolescenza e genitori). Entrambe le leggi stabiliscono che qualsiasi intervento, servizio o struttura residenziale presente sul territorio regionale debba essere autorizzato dall'ente locale di riferimento e, successivamente, accreditato nel caso in cui si voglia convenzionare con l'ente locale.

La legge regionale 30/1998 di sostegno agli interventi a favore della famiglia completa l'insieme delle politiche in materia, in quanto prevede il contributo economico per interventi fatti in favore dell'infanzia, adolescenza e famiglia.

La Regione ha approvato nel 2008 il nuovo Piano sociale regionale 2008-2010 e ora sono in fase di elaborazione le linee guida in

base alle quali gli ambiti territoriali sociali dovranno predisporre i piani d'ambito.

Dal 2007 il rapporto tra Regione e Università marchigiane si è fortemente caratterizzato nell'area delle politiche sociali, grazie al fatto che le Università marchigiane con corsi di laurea in materie sociali si sono organizzate in un Coordinamento degli atenei marchigiani (CAM). In seguito a ciò è stato attivato un tavolo permanente di confronto e collaborazione tra il CAM e il Servizio politiche sociali che ha prodotto il rapporto *Il welfare nella Marche. Attori, strumenti, politiche*.

È realizzato il monitoraggio dei servizi, ma di tipo quantitativo e non qualitativo, affidato al Centro regionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza. I dati sono trattati anche dall'Osservatorio regionale politiche sociali, che raccoglie i dati inerenti tutti gli interventi effettuati dai servizi.

È attivo anche il progetto *Banca dati minori fuori dalla famiglia* che interessa le aree di interventi inerenti le adozioni nazionali e internazionali, l'affidamento familiare e l'accoglienza residenziale dei minori: è in fase di conclusione la sperimentazione del software nelle 7 équipe sociosanitarie che hanno aderito. In fase di avvio è, invece, il progetto di ricerca sui minori in affidamento e in comunità con indagine sia quantitativa sia qualitativa.

Nel 2002 con la LR 18/2003 è stato istituito il garante regionale per l'infanzia al quale è stata demandata un'azione di promozione della cultura dell'infanzia e dell'adolescenza. Nel quinquennio di esercizio il garante ha provveduto alla realizzazione di percorsi formativi per aspiranti tutori volontari e curatori speciali oltre che altrettanti percorsi formativi integrati per operatori sanitari sulle tematiche dell'abuso e maltrattamento minori.

Con la LR n. 23/2008 la figura del garante per l'infanzia e l'adolescenza è stata sostituita dall'autorità di garanzia, *ombudsman* regionale.

Normative di riferimento	LR n. 9/2003 sui servizi semiresidenziali e sugli interventi rivolti a infanzia, adolescenza e genitori.
Direttive, linee guida	DGR n. 2712/1999 contenente l'atto di indirizzo e coordinamento dei rapporti tra le aziende USL e la magistratura minorile in materia di adozione con allegato schema di protocollo operativo e una scheda-tipo per la valutazione della coppia per l'idoneità all'adozione. Linee guida per affidamento e adozioni emanate con DGR n. 1896/2002 e DGR n. 869/2003 definiscono l'organizzazione di una rete di servizi sul territorio più integrata tra sociale e sanitario. DGR n. 643/2004, *Sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche: sviluppo programmatico e organizzativo*, ha sistematizzato l'organizzazione dei servizi.
Protocolli e accordi di programma	

Monitoraggio	Monitoraggio per la legge n. 9/2003, per i servizi. Attivo il progetto *Banca dati minori fuori dalla famiglia* che interessa le aree di interventi inerenti le adozioni nazionali e internazionali, l'affidamento familiare e l'accoglienza residenziale dei minori.
Analisi buone prassi	Nel campo dell'affidamento.
Residenzialità	La LR n. 20/2002 definisce i requisiti strutturali, quelli professionali degli operatori, le tipologie delle comunità, i requisiti che devono avere, l'essenzialità del progetto educativo della comunità, ecc. Regolamento regionale n. 1/2004 sono state apportate modifiche, con i regolamenti regionali n. 3/2006 e n. 4/2006 per l'accreditamento delle strutture.
Piani programmi	Piano sociale regionale 2008-2010 (in fase di elaborazione le linee guida in base alle quali gli ambiti territoriali sociali dovranno predisporre i piani d'ambito).
Sperimentazioni	Ai sensi della LR n. 9/2003 la DGR n. 1215/2003 riserva una quota delle risorse per sperimentazioni non solo per l'affidamento familiare, ma anche nella formazione, per incentivare l'accoglienza in generale, per la costituzione di gruppi, di reti di famiglie di autoaiuto disposte all'accoglienza.
Garante	La LR n. 18/2002 ha istituito il garante regionale per l'Infanzia. La LR n. 23/2008 ha definito l'autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini *ombudsman* regionale.
Osservatorio infanzia adolescenza	Osservatorio regionale politiche sociali, che raccoglie i dati inerenti tutti gli interventi effettuati dal Servizio.
Politiche per la famiglia	LR n. 30/1998, *Interventi a favore della famiglia*.

Molise

Per quanto riguarda la Regione Molise l'atto più importante è il Piano sociale regionale approvato nel 2004 (è in fase di predisposizione il nuovo Piano regionale socioassistenziale 2009-2010), che si è occupato – con la previsione di un'area riguardante i minori – di raggiungere obiettivi specifici a tal proposito: deistituzionalizzazione, assistenza sociopsicologica, promozione dell'agio. Per ognuno di questi obiettivi è prevista la realizzazione di alcune azioni, quali ad esempio, l'affido eterofamiliare, l'individuazione di strutture funzionali alla chiusura degli istituti (centri diurni, case famiglia, comunità alloggio). Sono stati previsti, inoltre, uffici per la tutela dei minori, servizi di pronto intervento sociale, interventi educativi domiciliari, recupero della dispersione scolastica, attivazione di centri di aggregazione e socializzazione.

Tutti questi interventi sono orientati all'idea di creare, o cercare di creare, una situazione di benessere per la "famiglia a rischio", prima ancora di arrivare all'affidamento.

Molti elementi di quanto proposto nel Piano sociale sono stati poi ripresi dai piani di zona e grazie all'attivazione di iniziative corrispondenti e coerenti a livello locale ha portato a risultati positivi: in parti-

colare è da segnalare l'esperienza della concertazione attraverso i piani di zona tra responsabili dei piani di zona, assistenti sociali, e aziende sanitarie.

Nel 2006 è stata predisposta una direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture di carattere sociale, dopo aver concertato con tutti i soggetti interessati: sono stati così definiti i requisiti per ottenere l'autorizzazione all'esercizio e per l'accreditamento.

Nel Molise gli istituti tradizionali non esistono più: attualmente sono state autorizzate al funzionamento diverse strutture, quali la comunità alloggio, un intervento educativo/assistenziale con il compito di accogliere temporaneamente il minore quando il nucleo familiare è temporaneamente incapace di assolvere il proprio ruolo. La capacità recettiva di queste strutture va da 7 a 20 minori.

Altre strutture sono: la comunità di tipo familiare per minori, di tipo educativo-assistenziale, con il compito di accogliere il minore, centrata sulla presenza di una famiglia o dalla presenza di almeno due adulti nella struttura (capacità recettiva fino a un massimo di 6 minori); la comunità mamma-bambino, che accoglie sia le gestanti che le mamme con bambini che hanno difficoltà sotto il profilo delle relazioni familiari, parentali e sociali o che vertono in condizioni di disagio (al massimo 6 donne con figli); i centri diurni per minori, di tipo educativo-assistenziale, che accolgono i ragazzi durante il giorno.

L'Osservatorio sui fenomeni sociali include al proprio interno l'Osservatorio su l'infanzia e l'adolescenza.

Sul tema delle adozioni si rileva l'emanazione di una legge regionale, di un regolamento e di linee guida. In questi documenti è prevista l'istituzione di alcune équipe territoriali e multiprofessionali sovrambito che possono operare per l'adozione internazionale e nazionale, ma anche per l'affido. È previsto che gli ambiti territoriali possano convenzionarsi con le aziende sanitarie regionali per l'affidamento di queste funzioni ai consultori pubblici operanti nel Molise. Alle équipe compete la redazione del piano di comunicazione, con lo scopo di informare, promuovere e diffondere la cultura dell'affido e dell'adozione.

Le équipe effettuano il loro servizio sia a favore di coppie che hanno adottato, sia a favore di quelle disponibili all'adozione o a ricevere un bambino in affidamento. Realizzano attività di informazione, preparazione e accompagnamento attraverso corsi, attivando anche spazi di accompagnamento sociopsicologico con la funzione di sostenere le coppie durante la fase preadottiva, adottiva e postadottiva, nonché nella fase del preaffido e affido familiare.

È stato attivato un "Gruppo minori" che coinvolge tutti i soggetti interessati: Regione, Province, rappresentanti degli ambiti territoriali, dei Comuni più grandi, dei servizi sociali territoriali, TM e Procura

presso il TM: in questo gruppo si discutono i vari problemi che riguardano i minori del Molise, gestendo e concertando le politiche a favore dei minori. È in atto una convenzione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze che fornisce un supporto tecnico-scientifico per la programmazione delle politiche in favore dei minori, grazie alla realizzazione dell'Osservatorio regionale sui minori e adolescenti, alla realizzazione di un percorso formativo e alla costituzione di un gruppo di lavoro professionale sul tema dell'abuso e del maltrattamento dei minori che ha elaborato la bozza di linee guida sul tema, in fase di sottoscrizione da tutti i soggetti individuati.

L'Osservatorio ha realizzato ricerche finalizzate a rilevare dati sulle strutture residenziali e semiresidenziali per i minori, dati sui minori accolti nelle strutture, sui minori in affidamento giudiziale e consensuale, nonché dati relativi alle adozioni nazionali e internazionali effettuate da coppie molisane.

È stato istituito l'Ufficio del pubblico tutore dei minori, che vigila sull'applicazione nel territorio regionale della Convenzione dei diritti del fanciullo e sull'assistenza prestata ai minori ricoverati nelle strutture residenziali e dovrebbe segnalare ai servizi sociali e all'autorità giudiziaria i problemi che richiedono immediato intervento assistenziale o giudiziale.

Rispetto alle politiche a favore delle famiglie si rileva l'esistenza di un Programma regionale di azioni e iniziative a favore della famiglia anno 2008, approvato con DGR n. 851 del 29 luglio 2008, e della direttiva area 2 per le famiglie in difficoltà azione 1, approvata con determina direttore generale n. 304 del 20 ottobre 2008.

Normative di riferimento	LR 9/2004, Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise.
Direttive, linee guida	Regolamento n. 4/2007, Attuazione della LR 9/2004 concernente provvedimenti per l'adozione di minori da parte di coppie residenti nella Regione Molise. Linee guida approvate con DGR 20/2008, Approvazione linee guida per l'adozione di minori da parte di coppie residenti nella Regione Molise. Istituzione di un "Gruppo minori" che coinvolge tutti i soggetti interessati: Regione, Province, rappresentanti degli ambiti territoriali, dei Comuni più grandi, dei servizi sociali territoriali.
Protocolli e accordi di programma	In fase di approvazione di un protocollo multidisciplinare e interistituzionale di intesa per l'adozione di interventi coordinati per la prevenzione e il contrasto dei maltrattamenti e delle violenze sessuali all'infanzia e per la protezione e la tutela di bambini e adolescenti che ne sono vittime.
Monitoraggio	Monitoraggio dei minori inseriti fuori dalla famiglia.
Analisi buone prassi	

Residenzialità	Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture di carattere sociale (DGR 203/2006).
Piani programmi	Piano sociale regionale approvato nel 2004.
Sperimentazioni	
Garante	LR 32/2006, Istituzione dell'Ufficio del Pubblico tutore dei minori.
Osservatorio infanzia adolescenza	L'Osservatorio regionale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza, istituito con DGR n. 85/03, successivamente è stato assorbito dall'Osservatorio sociale regionale (DGR n. 1237/05).
Politiche per la famiglia	

Piemonte

La Regione Piemonte è da molti anni impegnata ad assicurare sul territorio una rete di servizi in grado di favorire interventi a sostegno delle famiglie in temporaneo stato di difficoltà, al fine di rendere effettivo il diritto del minore a crescere ed essere educato nella propria famiglia attraverso azioni sinergiche con i diversi soggetti a vario titolo impegnati nella tutela dei minori e delle famiglie in difficoltà.

Un'azione fondamentale è stata la ricerca *Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia*, effettuata nel 2002/2003 con il coinvolgimento dell'Università che ha permesso la ricognizione della condizione di tutti i minori inseriti in struttura, per comprendere le ragioni dell'inserimento e dell'allontanamento, le problematiche delle famiglie di origine, e anche i motivi ostativi alle dimissioni oltre che le prospettive di dimissione. I risultati di questa ricerca hanno confermato dimensioni in parte già conosciute relative al fatto che in comunità sono inseriti i minori più grandi, problematici, con handicap o problemi sanitari gravi, e quindi di difficile inserimento familiare.

Gli esiti di questa ricerca hanno costituito la base per i provvedimenti successivi sugli affidamenti familiari e sulla sperimentazione del servizio di affidamento professionale. Lo scopo della sperimentazione è stato di individuare risorse in grado di rispondere alle particolari necessità di minori (portatori di handicap fisici o psichici, adolescenti, vittime di abusi o maltrattamenti), che non troverebbero un'adeguata accoglienza attraverso il tradizionale strumento dell'affido familiare.

La Regione ha, inoltre, inteso rafforzare ed estendere l'affidamento familiare, in alternativa all'inserimento in comunità, dando un esplicito riconoscimento al servizio svolto dagli affidatari, stabilire modalità di lavoro uniformi dei servizi sociali e sanitari, prevedendo, tra l'altro, una regolamentazione dei rimborsi spese per il servizio reso dagli affidatari e indicazioni operative finalizzate ad armonizzare, sul territorio, le modalità di intervento e l'organizzazione dei servizi per l'affidamento familiare.

Con il medesimo atto è stata disposta la corresponsione dello stesso contributo spese previsto per l'affido familiare anche in favore per

le famiglie che adottano un minore di età superiore a 12 anni o con handicap accertato, fino al compimento del 18° anno di età, anche in presenza di una sentenza definitiva di adozione.

Le linee di indirizzo coinvolgono tutti gli enti locali gestori delle funzioni socioassistenziali, le aziende sanitarie, la magistratura minorile, i presidi socioassistenziali per minori, le associazioni delle famiglie, le organizzazioni di volontariato e il no profit, le scuole.

Nel 2006, a 20 anni dalla costituzione delle équipe adozioni, è stato organizzato un convegno nel corso del quale è stata presentata una ricerca effettuata dalla Facoltà di scienze politiche, dell'Università del Piemonte Orientale su 20 anni di adozione in Piemonte che ha esplorato e approfondito interessanti aspetti dell'attività e dell'organizzazione delle équipe adozioni.

La Regione ha avviato le attività afferenti all'Osservatorio regionale infanzia e adolescenza: tutte le attività dell'Osservatorio sono seguite dall'Ufficio minori, in accordo con l'ufficio sistema informativo socioassistenziale. Sinora è stata realizzata la sistematizzazione in un'unica banca dati dei flussi informativi relativi ai minori in affido e ai minori in comunità, nonché a ulteriori temi, quali l'istruzione, il lavoro e la salute.

Nel 2001 è stata istituita la Consulta regionale per le adozioni e per gli affidamenti familiari, che ha come componenti rappresentanti dell'ANCI, dell'UNCEM, dell'ANCI Federsanità, dell'UPP degli assessorati regionali competenti, dell'Agenzia regionale adozioni e dell'AIMMF.

La legge ha istituito, altresì, l'Agenzia regionale per le adozioni internazionali a cui sono stati conferiti i medesimi compiti di intermediazione e certificazione che la legge attribuisce agli enti autorizzati di natura privata. Nel corso degli anni l'Agenzia ha implementato significativi interventi di cooperazione internazionale, individuando quale area principale la promozione degli istituti corrispondenti a quelli italiani dell'affidamento familiare e dell'adozione nazionale nei Paesi presso i quali opera.

Per quanto riguarda la valutazione delle politiche ogni volta che la Regione avvia una linea di finanziamento e assegna risorse specifiche, prevede modalità di verifica, che vengono messe in atto sia dal punto di vista economico che da punto di vista qualitativo, in termini di attuazione delle indicazioni approvate e di ricaduta dei progetti finanziati.

Per quanto riguarda il sostegno postadozione, visti gli esiti difficili di molte adozioni, è stato previsto un finanziamento specifico alle équipe sovrazonali per le adozioni, per il sostegno alla genitorialità nella fase postadottiva (per esempio gruppi di auto-mutuo aiuto). È prevista la possibilità di sostenere il tempo dell'attesa accompagnando le coppie nel periodo che decorre dalla conclusione dell'iter adottivo all'eventuale inserimento del bambino a scopo di adozione.

Un progetto sperimentale, ora in fase di revisione, per contrastare il ricorso all'inserimento in comunità è stato avviato con il Gruppo cercofamiglia dell'Associazione italiana magistrati per la famiglia e i minori, allo scopo di individuare risorse per l'inserimento in famiglia (attraverso l'affido o l'adozione, se ne ricorrono i presupposti) di minori di difficile collocazione a causa dell'handicap o dell'età.

L'area di investimento delle politiche regionali è quella della prevenzione, attraverso il potenziamento delle attività che possono prevenire l'allontanamento, con interventi rivolti alle famiglie che hanno figli molto piccoli, dalla nascita del bambino fino al terzo anno d'età del figlio, che siano in difficoltà per problematiche economiche, o parti gemellari, o nascita di minori con handicap (tra gli interventi vi sono l'assistenza domiciliare, i contributi economici, gli appoggi educativi durante il giorno fino ad arrivare nei casi più gravi agli inserimenti in comunità mamma-bambino).

Recentemente è stato potenziato il sostegno per le situazioni di donne sole e mamme con bambini che hanno problemi di maltrattamento e di violenza, e anche per i nuclei monoparentali. Nella stessa direzione va l'approvazione della legge del 2006 che ha previsto modalità particolari di organizzazione dei servizi di sostegno alle gestanti in difficoltà individuando, su tutto il territorio piemontese, 4 soggetti gestori (il Comune di Torino, il Consorzio di Alessandria, il Consorzio di Cuneo, il Comune di Novara). Sono state già predisposte linee guida in materia di interventi a favore dei minori non riconosciuti, per assicurare il diritto alla segretezza del parto e la tempestiva e documentata segnalazione della nascita di un minore non riconosciuto alle autorità giudiziarie competenti, affinché sia al più presto garantito il suo diritto a una famiglia; affinché siano fornite all'Autorità giudiziaria le informazioni necessarie per la valutazione della situazione; affinché siano rese omogenee le prassi nel territorio.

Nella prospettiva della prevenzione va letta anche l'istituzione, nel 2007, del Fondo regionale per le politiche per la famiglia, attraverso il quale sono finanziate le attività dei centri per le famiglie, istituiti su tutto il territorio regionale.

La regolamentazione inerente i requisiti per la realizzazione delle strutture per minori, pur essendo recente, è in fase di revisione per essere ulteriormente adeguata alle esigenze che stanno emergendo.

Per quanto riguarda gli accordi istituzionali è da segnalare il protocollo siglato nel 2001, con gli enti autorizzati a operare all'estero.

Per il sostegno alle famiglie adottive nel periodo del postadozione si è data sistematicità alle forme di collaborazione tra i diversi enti coinvolti, soprattutto per l'adozione internazionale, con una regolamentazione e individuazione di buone prassi tra TM, enti autorizzati e servizi.

È stato costituito un tavolo di lavoro, sollecitato dal territorio, sul tema della segnalazione di minori in presunta situazione di pregiudizio, alla Procura presso il TM, e più in generale sul tema dell'abbandono. Il gruppo di lavoro coinvolge operatori dei servizi sociosanitari, rappresentanti delle autorità giudiziarie minorili e dell'ANFAA.

Normative di riferimento	LR 30/2001, Istituzione della Consulta regionale per le adozioni e per gli affidamenti familiari e dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali. LR 1/2004, Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento.
Direttive, linee guida	DGR 27/2001, Attuazione della L. 476/1998. Definizione nuovo assetto Équipes sovrazonali adozioni, approvazione percorso metodologico e schema di relazione. DGR 79/2003, Linee di indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di interventi in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori. Circolare 2003, Linee di indirizzo per un percorso integrato sperimentale di collaborazione con le associazioni di volontariato per promuovere l'affidamento familiare e l'adozione di minori di difficile inserimento a causa dell'età o di handicap accertato. DGR 78/2003 (modificata nel 2006): sperimentazione servizio affidamento professionale DGR 13/2006, Adempimenti in attuazione dell'art. 4 e dell'art. 9 della L. 184/1983 sul sostegno alle famiglie adottive nel periodo del postadozione. DGR 11/2008, Linee guida in materia di interventi a favore dei minori non riconosciuti.
Protocolli e accordi di programma	Protocollo siglato nel 2001, con gli enti autorizzati a operare all'estero sottoscritto in attuazione della L. 476/1998 (*Ratifica ed esecuzione della Convenzione de L'Aja in materia di adozione internazionale*) e della DGR 27/2001. Convenzione fra Regione, TM e due consorzi dei servizi sociali per mettere a disposizione due assistenti sociali del territorio, consentendo a sostenerne gli oneri economici, per le attività di raccordo e collegamento con i servizi territoriali nel settore dell'adozione e dell'affido.
Monitoraggio	Monitoraggio dei minori in affidamento e in comunità. Circolare congiunta Regione e Procura presso il TM, che dà indicazioni alle strutture residenziali sull'invio delle relazioni semestrali alla Procura, sulla base di un'apposita traccia, sul tema della vigilanza delle strutture per minori (2006).
Analisi buone prassi	
Residenzialità	Regolamento delle strutture per minori (DGR 41/2004, in fase di revisione.
Piani programmi	Piano sociosanitario regionale (2007).
Sperimentazioni	Affidamento professionale. Progetto sperimentale di contrasto dell'inserimento in comunità, avviato nel 2003 con il Gruppo cercofamiglia dell'AIMMF, allo scopo di individuare risorse per la collocazione di minori di difficile collocazione a causa dell'handicap o dell'età.
Garante	

Osservatorio infanzia adolescenza	Attivato l'Osservatorio regionale infanzia e adolescenza come azione dell'Ufficio minori (DGR n. 536/2001).
Politiche per la famiglia	Finanziamenti per interventi rivolti alle famiglie che hanno figli molto piccoli, dalla nascita del bambino fino al terzo anno d'età del figlio, che siano in difficoltà per problematiche economiche, o parti gemellari, o nascita di minori con handicap. LR 16/2006, Interventi di sostegno alle gestanti in difficoltà. Istituzione (2007) del Fondo regionale per le politiche per la famiglia, grazie al quale sono finanziati i centri per le famiglie, istituiti su tutto il territorio regionale, in base a quanto previsto dall'art. 42 della LR 1/2004. Finanziamento di progetti per il sostegno alle donne sole o con figli vittime di violenza e alla maternità.

Puglia

La nuova legge regionale pugliese in materia di servizi sociali ha inteso favorire sia la crescita dell'offerta dei servizi sociosanitari e l'ampliamento delle dotazioni infrastrutturali sia l'avvio di politiche integrate a sostegno delle responsabilità familiari, della natalità e della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, sulla base di un quadro certo di regole tanto nell'offerta quanto nell'accesso a tutte le prestazioni.

Il fulcro delle strategie regionali relativamente ai minori è rappresentato quindi da un'efficace sintesi tra sostegno alle famiglie, valorizzazione delle reti sociali, appropriatezza e differenziazione delle risposte, potenziamento e qualificazione dei servizi sociosanitari, non emergenziali, distribuiti omogeneamente sul territorio.

Il successivo regolamento regionale ha creato e disciplinato nuove tipologie di strutture e di servizi per l'infanzia e l'adolescenza, introducendo nel sistema di welfare nuovi standard strutturali, organizzativi e funzionali per tutte le strutture e i servizi autorizzati al funzionamento, nuove e qualificate figure professionali, la possibilità di sperimentare innovative modalità di accoglienza e di presa in carico.

La chiusura degli istituti è stato un obiettivo particolarmente complesso da raggiungere, in relazione sia al fatto che poche strutture hanno messo in atto procedure di conversione o ricostruzione delle proprie comunità nei tempi fissati, sia per la mancanza di un quadro aggiornato ed esaustivo di tutte le strutture per minori presenti sul territorio regionale. Inoltre, il passaggio obbligato della chiusura degli istituti ha costretto le vecchie strutture non solo a rispondere alla conversione in termini edili e strutturali, ma anche e, soprattutto qualitativamente sotto il punto di vista del personale, che doveva rispondere a requisiti prestabiliti.

Tuttavia, è stato proprio a causa di tali criticità che è stato possibile avviare un proficuo cammino di informazione e di formazione dei soggetti a vario titolo interessati alla materia, che ha portato all'organizzazione di varie iniziative nei territori tese a promuovere la cultura

della responsabilità e della solidarietà a favore dei minori d'età, riconosciuti soggetti di diritti, e delle famiglie quali luoghi privilegiati per la loro crescita.

È con l'atto di indirizzo per l'attuazione del Piano regionale per le politiche sociali in Puglia 2004-2006 che sono state date indicazioni sia circa la promozione degli interventi in materia di adozioni, affidamenti e nuove forme di accoglienza, sia circa la promozione di interventi in favore dei minori vittime di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale, attraverso la costituzione e l'organizzazione di apposite équipe integrate sociosanitarie.

A monte di tale atto di indirizzo vi era un protocollo operativo, siglato nel 2003, tra Regione, Tribunali per i minorenni di Bari, Lecce e Taranto, Procure delle Repubbliche presso i medesimi TM, enti locali (ANCI) ed enti autorizzati articolato in due documenti – adozione nazionale e internazionale – per determinare le forme di collaborazione e di collegamento tra i servizi socioassistenziali delle aziende USL, degli enti locali, gli enti autorizzati per le adozioni internazionali e i tribunali per i minorenni.

Tuttavia, l'applicazione operativa del protocollo di fatto non è decollata a causa di alcuni nodi organizzativi e strutturali relativi alla mancata integrazione tra i servizi sociosanitari e i servizi socioassistenziali del territorio regionale.

Una delle difficoltà nell'organizzazione/fruizione dei servizi alla persona in Puglia è infatti rappresentata dalla non omogeneità delle procedure da seguire e dalle differenti modalità di erogazione del servizio. È per questo che la Regione sta elaborando linee guida per rendere più fluidi e uniformi tutti i percorsi che caratterizzano le varie procedure, operando per una maggiore chiarezza e trasparenza del servizio così da tutelare e agevolare tutte le parti interessate.

A questo proposito, la Regione Puglia ha in programma lo sviluppo di un piano d'azione regionale per il sostegno al percorso di adozione nazionale e internazionale dei minori per garantire alle coppie un'omogenea informazione non solo per quanto riguarda l'iter "burocratico" ma soprattutto sul significato più profondo che l'adozione di un bambino ha per la propria esistenza, sulla coppia e sul sistema famiglia.

La Regione con la LR 19/2006 ha inteso rilanciare politiche sociali capaci di uscire dalla logica meramente assistenziale ed emergenziale a favore di strategie di inclusione sociale, di politiche attive del lavoro, di politiche abitative e di sostegno al reddito e dell'affidamento familiare. È dal 2006 infatti che sono stati così prodotti una serie di strumenti normativi.

a. Un regolamento che ha ridefinito e riqualificato le diverse tipo-

logie di "strutture" per minori e ha disciplinato il servizio dell'affidamento familiare.

b. Linee guida sull'affidamento familiare dei minori a cui è seguito la predisposizione di un piano di azione per il rilancio dell'affido familiare articolato in 4 linee:

- azioni di comunicazione sociale, formazione e sensibilizzazione
- monitoraggio dell'attuazione delle linee guida
- istituzione dell'Anagrafe regionale degli affidatari
- avvio, sperimentazione e monitoraggio dei progetti di affido familiare realizzati dai Comuni.

A questo piano d'azione sono state assegnate risorse provenienti da uno stanziamento del Governo per fronteggiare la chiusura degli istituti, a cui verranno aggiunte quelle assegnate ai Comuni per i piani sociali di zona. Da sottolineare comunque che molti ambiti territoriali con la programmazione tematica dei piani sociali di zona hanno finanziato in proprio numerosi progetti sull'argomento, frutto di un lavoro di rete fra enti pubblici e privato sociale, puntando molto sui progetti di rientro dei minori nel proprio nucleo originario dopo un periodo in comunità educativa.

c. Sempre nel 2006 è stata finanziata un'azione sperimentale *Prima dote per i nuovi nati 0-36 mesi* con la quale si è offerto alle famiglie un contributo economico per ogni figlio da 0-36 mesi, quale forma di sostegno al reddito sia a favore di chi portava i figli presso asili nido o strutture simili, sia a favore di chi lasciava il bambino alle cure dei nonni o di una baby sitter.

d. È stato istituito l'Osservatorio regionale delle politiche sociali, che si avvale della rete operativa di 5 osservatori sociali provinciali che, partendo da un lavoro di rilevazione dei minori fuori famiglia, ha fotografato il sistema complessivo dell'offerta di accoglienza per i minori, sia attraverso il percorso dell'affido familiare sia attraverso l'accoglienza residenziale o semiresidenziale presso strutture socioeducative. Oltre ad aver rilevato la presenza dei campi rom e nomadi nei Comuni pugliesi.

e. È stato istituito l'Ufficio del garante regionale dei diritti del minore al quale è affidata la difesa e la verifica dell'attuazione dei diritti dei minori di età.

f. Nel 2007 è stato finanziato il Piano di azione dal titolo *Famiglie al futuro* che prevede una serie d'interventi basati sul principio che occorre passare da una visione meramente assistenzialistica a un protagonismo della famiglia come cittadinanza attiva. Il Piano d'azione si articola in 4 linee portanti: un piano straordinario degli asili nido e servizi all'infanzia; un fondo di garanzia

per le anticipazioni sociali; azioni di sistema a favore dell'associazionismo familiare e la creazione di una rete provinciale di servizi a supporto delle famiglie, denominati centri risorse per le famiglie.

Il Piano regionale della salute, approvato con la LR 23/2008, interviene tanto sulla promozione della salute delle donne quanto con interventi di contrasto alla violenza sulle donne e i minori e nel rilancio della rete consultoriale.

Normative di riferimento	LR 10/1999 di attuazione della L. 285/1997. LR19/2006, *Disciplina del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali*. LR 25/2006, Principi e organizzazione del servizio sanitario regionale (art. 5) LR 23/2008, Piano regionale di salute 2008-2010
Direttive, linee guida	DGR n. 1104 del 4/8/2004, Atto di indirizzo per l'attuazione del Piano regionale politiche sociali in Puglia 2004-2006 – Promozione degli interventi in materia di adozioni, affidamenti e nuove forme di accoglienza, e Promozione di interventi in favore dei minori vittime di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale DGR n. 494/2007 in cui sono definite le modalità operative per la promozione dell'affido tipizzando alcune situazioni specifiche.
Protocolli e accordi di programma	DGR n. 168/2003, Approvazione del Protocollo operativo tra Regione, Tribunali per i minorenni di Bari, Lecce e Taranto, Procure delle Repubbliche presso i medesimi Tribunali per i minorenni, enti locali (ANCI) ed enti autorizzati, sulle adozioni, nazionale e internazionale.
Monitoraggio	Monitoraggio sui minori fuori famiglia.
Analisi buone prassi	
Residenzialità	Regolamento regionale n. 4/2007 attuativo della LR 19/2006 che ha ridefinito e riqualificato le diverse tipologie di "strutture" per minori e all'art. 96 ha disciplinato il servizio dell'affidamento familiare.
Piani programmi	Piano di azione sull'affidamento di minori. Piano regionale della salute, approvato con la LR 23/2008.
Sperimentazioni	Prima dote per i nuovi nati 0-36 mesi.
Garante	La DGR 11/2008 ha istituito la composizione e il funzionamento dell'Ufficio del garante regionale dei diritti del minore.
Osservatorio infanzia adolescenza	Istituzione dell'Osservatorio regionale delle politiche sociali, comprensivo anche dell'attività sui minori. Istituzione della Commissione regionale per le politiche sociali, decreto presidenziale n. 1100/2008.
Politiche per la famiglia	Piano di azione dal titolo *Famiglie al futuro* (2007). DGR n. 1633/2006 - LR 10 luglio 2006, n. 19 - art. 23, comma 1 lett. c) e art. 33 comma 2 lett. c) - Istituzione dell'assegno di cura per le condizioni di disagio connesse ai carichi di cura familiari per situazioni di fragilità derivanti da non autosufficienza e disabilità.

Sardegna

In Sardegna la legge 285/1997 ha avuto una notevole ricaduta in quanto ha introdotto una metodologia di lavoro partecipato e coordinato in tutto il territorio regionale. Nei vari ambiti distrettuali sono stati realizzati interventi sull'affido, alcuni dei quali a tutt'oggi in piena attività. Parallelamente è stato dato un forte impulso al Servizio educativo territoriale.

Prima del 2001 sono state approntate delle linee guida sull'affido e c'è l'intento di procedere alla riorganizzazione degli interventi sull'affido, elaborando un modello metodologico conforme a quello che sarà utilizzato per le adozioni. L'idea di fondo è che si vuole assumere come logica dell'intervento il fornire, primariamente, un sostegno alla famiglia d'origine, fornire cioè gli strumenti idonei per favorire la permanenza del minore.

Si sta dando attuazione alla L. 184/1983, così come modificata dalle LL. 476/1998 e 149/2001, per rendere più organico il percorso adottivo nella Regione valorizzando l'impegno congiunto delle istituzioni in esso direttamente coinvolte.

Si sta approntando un protocollo per le adozioni e si vorrebbe predisporne uno anche per l'affido.

È stato promosso un programma sperimentale di inclusione sociale per i quasi maggiorenni, in prossimità del compimento dei 18 anni, in uscita dalle comunità, e che abbiano iniziato un percorso di crescita personale e di autonomia. Per realizzare il programma è stato realizzato un monitoraggio delle strutture residenziali per verificare quali fossero i ragazzi in uscita dalle comunità. Per i minori che sono collocati nelle comunità c'è l'intenzione di incentivare l'affido e il servizio educativo.

Per l'inserimento di minori in comunità (non vi sono più inserimenti in istituto), qualora siano presenti presupposti di urgenza e inderogabilità, la Direzione regionale dispone di un fondo specificamente stanziato per coprire le spese del Comune che ne fa richiesta, fermo restando il monito ai Comuni di curare soprattutto gli interventi di prevenzione, per evitare la permanenza del minore nella comunità, supportare la famiglia d'origine soprattutto con il sostegno educativo e organizzare un percorso di recupero.

È stato costituito un gruppo tecnico che si avvale, tra l'altro, della collaborazione delle Università degli studi di Cagliari e di Torino.

Sono stati organizzati seminari informativi in tutto il territorio regionale.

Nel territorio sono presenti alcuni centri, tra cui quello della Provincia di Cagliari, nei quali esiste un coordinamento territoriale tramite la sottoscrizione di un protocollo tra ASL, tribunale, Provincia, Comuni dell'ambito territoriale e altri enti coinvolti e interessati.

Normative di riferimento	
Direttive, linee guida	Linee guida sull'affido della Sardegna (DGR 34-36/1999). DGR n. 50/11 del 16/9/2008, *Linee guida per l'organizzazione e il funzionamento dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza*. DGR n. 51/11 del 24/9/2008, *Adozioni nazionali e internazionali organizzazione degli interventi di sostegno alle famiglie adottive e istituzione di équipe territoriali integrate*. Regolamento del Centro affidi distrettuale.
Protocolli e accordi di programma	In fase di approntamento il protocollo per le adozioni. Protocollo d'intesa operativo interistituzionale (promotrice la Prefettura di Cagliari) per la realizzazione d'interventi integrati contro la violenza, il maltrattamento e gli abusi sessuali a danno di minori.
Monitoraggio	
Analisi buone prassi	
Residenzialità	LR 43/2005, Sistema integrato dei servizi alla persona, art. 43 Attuazione organizzazione e funzionamento delle strutture sociali, istituti di partecipazione e concertazione.
Piani programmi	
Sperimentazioni	Programma sperimentale d'inclusione sociale per i quasi maggiorenni, in prossimità del compimento dei 18 anni, in uscita dalle comunità.
Garante	
Osservatorio infanzia adolescenza	
Politiche per la famiglia	DGR n. 40/9 dell'1/9/2009, Riorganizzazione della rete dei consultori familiari e sostegno alle responsabilità di cura e di carattere educativo delle persone e alle famiglie. Riqualificazione delle funzioni sanitarie e sociali delle ASL e dei Comuni.

Toscana

La Regione ha affrontato il tema della deistituzionalizzazione promuovendo tra i servizi territoriali l'adozione di modelli organizzativi adeguati, soprattutto in relazione alla configurazione delle comunità familiari per le quali sono stati fissati attraverso precisi strumenti normativi (legge regionale e regolamento attuativo) i requisiti strutturali, organizzativi e professionali.

Nodo cruciale delle attività regionali ha continuato a essere il sistema di flussi informativi, di raccolta e analisi dei dati che trova il proprio cardine organizzativo e strutturale nel Centro di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza e nel connesso Osservatorio, gestiti, in virtù di una legge regionale, dall'Istituto degli Innocenti di Firenze. La serie più che decennale delle banche dati consentono non solo di supportare le scelte politiche regionali e dei territori con informazioni conoscitive oggettive, ma anche di

monitorare costantemente la situazione dei minori in famiglia e fuori famiglia, nonché il sistema dei servizi a tutela delle bambine e dei bambini e delle loro famiglie. La Regione si è impegnata per promuovere e sostenere direttamente la qualificazione delle competenze degli operatori attraverso percorsi formativi e di aggiornamento sistematicizzati, mirati e condivisi, per l'individuazione dei responsabili di zona dell'area minori, per il coordinamento degli interventi messi in atto dagli enti territoriali sui minori, per la stabilizzazione delle banche dati, per l'individuazione dei flussi informativi funzionali alla programmazione delle politiche e degli interventi.

Per raggiungere tali obiettivi la Regione ha individuato nei propri atti di indirizzo e nelle progettualità derivanti obiettivi precisi che rafforzino le politiche dell'affido, con la finalità di promuovere l'affidamento familiare e, laddove non sia possibile, di disporre di strutture di accoglienza organizzate secondo un modello strutturale e relazionale il più possibile simile a quello familiare, nelle quali operi personale formato secondo il modello delle équipe multidisciplinari; il fenomeno dei minori allontanati dalla propria famiglia registra infatti sempre più situazioni nelle quali, accanto a interventi di tipo relazionale, è necessario lavorare sulla moltiproblematicità della famiglia. Il principio della temporaneità dell'affido per essere effettivamente rispettato rende necessario lavorare con le due famiglie, quella di origine e quella affidataria, affinché si creino le condizioni favorevoli al rientro del minore nel proprio nucleo; in ragione di questo obiettivo, sono stati sostenuti progetti specifici sul tema dell'affido e del lavoro con le famiglie di origine.

La Regione assolve poi al proprio ruolo di coordinamento ricercando costantemente occasioni di confronto e dialogo tra tutti gli attori istituzionali che intervengono nei percorsi dell'affido e dell'adozione, come i servizi sociali e sanitari territoriali, il tribunale per i minorenni, gli enti autorizzati per le adozioni internazionali.

In particolare sul tema dell'adozione, va segnalato il rinnovo del Protocollo d'intesa con gli enti autorizzati per l'adozione internazionale che operano in Toscana e con i Comuni capofila delle quattro aree vaste cui fanno capo (in base a un accordo di programma del 2002) i relativi servizi per l'adozione nazionale e internazionale. L'elemento qualificante di tale Protocollo è la stretta collaborazione tra i centri per l'adozione e gli enti autorizzati nella fase di preparazione alle coppie aspiranti all'adozione.

Anche il Protocollo con il Tribunale per i minorenni della Toscana è stato rinnovato con lo scopo preciso di dare continuità alla rilevazione delle informazioni sui procedimenti civili e penali, che com-

pletano il quadro annuale conoscitivo degli interventi e servizi per minori curato dal Centro regionale di documentazione.

Con le zone sociosanitarie sono instaurati rapporti proficui attraverso incontri periodici con i responsabili delle aree minori che sono coinvolti nella restituzione dei dati e nella programmazione dei percorsi formativi. Lo sforzo è infatti quello della condivisione degli obiettivi e dell'analisi dei bisogni, sempre a partire dal dato concreto delle rilevazioni annuali: ciò consente, in particolare nel campo dell'attività formativa, una partecipazione attiva dei servizi tesa a scongiurare il rischio di iniziative di carattere puramente teorico e accademico separato dalla attività, e l'attivazione, di contro, di iniziative di aggiornamento che permettano agli operatori di sviluppare adeguatamente e in modo omogeneo le loro competenze, con particolare attenzione alla dimensione del confronto e del dialogo. Questo stretto rapporto con i servizi del territorio è favorito dal diretto coinvolgimento degli operatori nella rilevazione annuale degli interventi sui minori che costituisce lo "zoccolo duro" dell'Osservatorio regionale. Le zone sociosanitarie o le Società della salute attraverso i loro referenti dell'area minori sono protagoniste della rilevazione dei dati e quindi segnalano le condizioni dei minori e gli interventi che li riguardano. È inoltre attivo il monitoraggio annuale dei piani di zona (ora piani integrati di salute) che negli ultimi due anni ha avuto qualche rallentamento in relazione ai cambiamenti dell'assetto normativo e organizzativo in materia sociale (sperimentazione delle Società della salute).

La Regione opera inoltre per la prevenzione dei fenomeni di allontanamento in particolare attraverso una serie di progettualità sviluppate in vari territori incentrate sul sostegno alla genitorialità e sullo sviluppo delle competenze educative dei nuclei familiari.

Per affrontare adeguatamente i nuovi bisogni dei minori stranieri, la Regione sostiene percorsi mirati di inserimento scolastico che favoriscano la piena integrazione degli studenti e delle loro famiglie.

La Regione aderisce alla rete transnazionale per la protezione dei minori stranieri non accompagnati (REMI) che coinvolge essenzialmente i paesi dell'area mediterranea.

Normative di riferimento	LR 31/2000 (istituzione centro regionale e osservatorio minori) LR 41/2005 (legge quadro del sistema di interventi e servizi) Piano integrato sociale regionale 2007-2010 (DCR 113/2007 Regolamento di attuazione dell'art. 62 della LR 41/2005 (approvato con decreto PGR 15/r/2008; definizione tipologie di accoglienza e requisiti per autorizzazione al funzionamento o comunicazione avvio attività) Sperimentazione tipologia di accoglienza denominata "Casa famiglia multiutenza complementare" (DGR 355/2009)

Direttive, linee guida	Guida e strumenti operativi in materia di maltrattamento e abuso di minori (DGR 313/2002; in fase di approvazione l'aggiornamento) Delibera regionale n. 139/2006 (Indirizzi di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali ai sensi della legge regionale n. 41/2005) *I percorsi dell'affidamento in Toscana: dal sostegno della genitorialità alla tutela di bambini e ragazzi. Documenti, strumenti ed esperienze*, pubblicazione del Centro regionale di documentazione (Firenze, 2006) *I percorsi dell'adozione in Toscana: documenti, strumenti ed esperienze*, pubblicazione del Centro regionale di documentazione (Firenze, 2006) Linee guida percorso *Mamma segreta* per il parto in anonimato e la tutela del neonato (in fase di approvazione)
Protocolli e accordi di programma	Accordo di Programma per l'applicazione delle leggi in materia di adozione (decreto PGR 128/2002) DGR 803/2008, Schema di protocollo di intesa tra Regione Toscana e Comuni capofila di area vasta di Firenze, Prato, Pisa, Siena e gli Enti autorizzati operanti in Toscana per la collaborazione in materia di adozione internazionale. DGR 1070/2008, Protocollo di intesa con il Tribunale per i minorenni di Firenze (raccolta e analisi dati procedure penali e civili)
Monitoraggio	Monitoraggio annuale sui minori in famiglia e fuori famiglia e sugli interventi e servizi per minori e famiglie. Monitoraggio annuale dei piani di zona/piani integrati di salute
Analisi buone prassi	Verifica progetti sperimentali e progetti di interesse regionale (PIR) Formazione annuale: spazi riservati alla diffusione di buone prassi ed esperienze del territorio
Residenzialità	Delibera regionale n. 139/2006 Indirizzi di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali ai sensi della legge regionale n. 41/2005 Regolamento di attuazione dell'art. 62 della LR 41/2005 (approvato con decreto PGR 15/r/2008)
Piani programmi	Atti attuativi annuali del piano integrato sociale regionale 2007-2010: approvazione e finanziamento di progetti di interesse regionale (PIR) su tematiche specifiche Piani integrati di salute (programmazione territoriale)
Sperimentazioni	Percorso regionale *Mamma segreta*: ha disegnato un percorso di assistenza per le donne che intendono avvalersi della possibilità del parto in anonimato, per scongiurare gli abbandoni traumatici e assicurare la tutela della salute della madre e del nascituro Sperimentazione tipologia "Casa famiglia multiutenza complementare" (DGR 355/2009)
Garante	Non istituito
Osservatorio infanzia adolescenza	Istituito con LR 31/2000 nell'ambito delle attività del Centro regionale di documentazione su infanzia e adolescenza; è gestito dall'Istituto degli Innocenti di Firenze. L'applicazione della norma regionale è garantita da piani di attività concordati annualmente con l'Istituto degli Innocenti

Politiche per la famiglia	Ambito sociale e sociosanitario: Protocolli di intesa e progetti sperimentali con soggetti del privato sociale per attività di sostegno alla genitorialità e di sviluppo delle capacità relazionali, soprattutto in presenza di minori e adolescenti in situazione di disagio e difficoltà Protocollo di intesa tra la Regione Toscana, la CISPEL Confservizi Toscana, l'ANCI Toscana e l'Associazione nazionale famiglie numerose per la concessione di contributi finalizzati al sostegno dei costi per la fornitura di acqua potabile (DGR 975/2008) DGR 1139/2009: percorso di potenziamento delle funzioni sociali dei consultori attraverso progettualità inerenti tematiche di sostegno e aiuto alle famiglie, alle famiglie immigrate, alle donne e ai minori vittime di forme di abuso o maltrattamento

Umbria

Le politiche sociali della Regione Umbria, tenuto anche conto del primo Piano sociale regionale (2000-2002), sono sempre andate nella direzione della prevenzione, promozione, sostegno e accompagnamento rispetto alle "responsabilità familiari". Tale orientamento deriva dalla particolarità stessa del territorio umbro, caratterizzato dalla presenza di un numero non troppo elevato di abitanti e di popolazione minorile, per cui è stato più semplice promuovere politiche e interventi, da parte degli enti locali e della Regione, che privilegiassero soluzioni alternative rispetto all'inserimento dei minori in comunità.

In Umbria l'istituzionalizzazione non era mai stata vissuta negativamente, in quanto gli istituti erano "aperti" sul territorio e sviluppavano un lavoro integrato con le reti formali e informali esistenti, svolgendo un lavoro di comunità finalizzato alla totale integrazione dei soggetti in età minore nonché al supporto e all'accompagnamento delle famiglie. Il problema principale era sostanzialmente legato ai minori che provenivano da fuori regione, per i quali non sempre era possibile l'accompagnamento e la valutazione sugli esiti dell'inserimento in comunità da parte del servizio che li inviava.

La Regione Umbria ha dato attuazione all'obiettivo della deistituzionalizzazione, attraverso l'accompagnamento alla riconversione dei due istituti esistenti nel territorio regionale e il monitoraggio della situazione dei minori fuori famiglia in ambito regionale.

Il monitoraggio è stato effettuato per mezzo di una scheda di rilevazione inviata ai Comuni capofila degli ambiti territoriali, ai promotori sociali e alle singole comunità residenziali.

Le risorse assegnate dal Ministero, per il piano di chiusura degli istituti, sono state ripartite tra gli ambiti territoriali, che risultano essere i principali interlocutori regionali per azioni riguardanti la deistituzionalizzazione e la promozione di misure alternative.

Attualmente, i due istituti presenti in Umbria sono stati riconvertiti e hanno assunto la forma di "convitti".

È stato sottoscritto un protocollo organizzativo, metodologico e operativo in materia di adozioni internazionali, nazionali e affidamento familiare, che sarà a breve sostituito da nuove linee guida regionali: la redazione è già tecnicamente completata, ma è in fase di conclusione l'iter istituzionale che ne consentirà l'adozione formale.

Il regolamento di autorizzazione al funzionamento delle strutture, elaborato nel 2005, ha determinato un passaggio importante, poiché ha sancito l'obbligo dell'autorizzazione al funzionamento.

Il passo successivo dovrebbe essere quello dell'accreditamento di tali strutture, in linea con il discorso sulla qualità dei servizi che la Regione ha già avviato e che dovrebbe a breve essere ripreso, per definire un regolamento relativo all'accreditamento dei servizi.

A livello di singoli ambiti territoriali, vi sono poi accordi di programma tra gli enti locali e aziende sanitarie locali, che hanno determinato la costituzione di équipe integrate multidisciplinari per l'adozione.

L'azione più interessante intrapresa in Umbria è stata probabilmente quella sul monitoraggio della qualità dei servizi, con un primo intervento sui piani triennali e successivamente su tutta la rete dei servizi. Conseguentemente a questo, sono stati rivisti gli assi strategici di intervento, tra i quali è stato inserito quello della tutela e della protezione sociale.

Recentemente, attraverso la costituzione di un Gruppo regionale, sono stati rivisti gli indirizzi regionali relativi all'infanzia e all'adolescenza e sono stati prodotti quattro documenti: sugli assi strategici di intervento; sui percorsi formati di accompagnamento all'applicazione delle linee di indirizzo; sul repertorio degli strumenti utilizzati nei vari territori per favorire l'organizzazione e la gestione integrata dei servizi e degli interventi; sull'analisi della ricognizione dei servizi e degli interventi per l'infanzia e l'adolescenza presenti in Umbria e sull'ipotesi di un percorso di riorganizzazione.

Saranno approvate a breve le nuove linee di indirizzo.

Il Piano sociale regionale è lo strumento programmatico attraverso il quale la Regione detta le principali indicazioni. Al suo interno è stato adottato un approccio per aree di welfare (welfare leggero, dell'emergenza, residenziale e semi residenziale, comunitario e domiciliare), teso non soltanto al contrasto del disagio conclamato ma al disagio della normalità: un approccio universalistico che riconosce negli Uffici di cittadinanza (welfare leggero) la porta di accesso unitaria all'intero sistema dei servizi, attraverso un lavoro di rete di informazione e accompagnamento.

Le politiche sull'adozione e sull'affido sono concepite come politiche per la famiglia, con tutti i soggetti che la compongono e non rivolte unicamente ai soggetti in età minore.

Normative di riferimento	
Direttive, linee guida	DCR 20/2000 relativa agli indirizzi di attuazione della L. 285/1997. In fase di approntamento le linee guida sull'adozione nazionale e internazionale.
Protocolli e accordi di programma	Protocollo organizzativo, metodologico e operativo in materia di adozioni internazionali, nazionali e affidamento familiare, n. 547/2001 (in fase di revisione).
Monitoraggio	Monitoraggio dei minori fuori famiglia. Monitoraggio della qualità dei servizi. Monitoraggio dei servizi affido.
Analisi buone prassi	Ricerca sulle strutture residenziali per minori. Buone pratiche dei servizi adozione.
Residenzialità	Regolamento regionale 8/2008, Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semi-residenziale per soggetti in età minore.
Piani programmi	Piano sociale regionale (2000-2002). In fase di approvazione il nuovo Piano sociale regionale.
Sperimentazioni	
Garante	LR 18/2009, Istituzione del garante per l'infanzia.
Osservatorio infanzia adolescenza	L'attività del Centro regionale per l'infanzia e l'età evolutiva (LR 3/1997 e DGR n. 6208/1998) è stata, successivamente, integrata nell'Osservatorio sociale regionale.
Politiche per la famiglia	Regolamento regionale 8/2008 Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore.

Valle d'Aosta

Il percorso della Valle d'Aosta è da contestualizzare in riferimento alla tipicità non solo storico geografica ma anche in termini di competenza per la tutela dei minori che è in carico alla Regione autonoma Valle d'Aosta e non ai Comuni (in concreto ciò significa che la Regione non è solo ente di programmazione ma anche di gestione diretta degli interventi).

Tenuto conto che nella regione non vi sono mai stati istituti di accoglienza per minori, le modifiche legislative, compresa quella recente, hanno condotto a dei cambiamenti soprattutto a livello di approccio culturale sia nelle istituzioni tenute a occuparsi in quanto competenti sia nel contesto comunitario più generale.

Tra la normativa precedente in materia di adozione e affido (L. 184/1983) e la L. 149/2001, si è attivata l'esperienza di lavoro connessa alla L. 285/1997, che ha segnato la svolta qualitativa, il cambiamento di prospettiva passando dal focalizzare l'attenzione sul disagio minorile al dare centralità all'agio e al rinforzo delle potenzialità dei bambini e delle famiglie. Sono state sviluppate nuove modalità di approcciarsi alle famiglie, ai cittadini, ai minori e ai giovani e negli ulti-

mi anni la Regione e i servizi si sono mossi in questo senso per promuovere, sostenere le famiglie, per dare spazio al loro protagonismo e a quello dei giovani.

Sul versante della presa in carico delle situazioni problematiche è del 2000 l'atto formale (protocollo tra Assessorato sanità, salute e politiche sociali e l'AUSL) che ne definisce le modalità nell'area minori.

Il protocollo suddetto ha formalizzato una procedura operativa strutturata di presa in carico definendo le competenze delle équipe sociosanitarie territoriali e dei livelli centrali.

Anche in tema di adozione è stato siglato un protocollo tra la Regione e l'AUSL che ha definito la collaborazione in termini organizzativi (équipe adozioni formata da operatori dei due enti) e la regolamentazione dei percorsi formativi e informativi da attivare.

Le LL. 285/1997 e 149/2001 hanno stimolato una riflessione sull'affidamento familiare, riflessione che ha portato all'elaborazione di un progetto specifico a valenza regionale finanziato dalla L. 285/1997.

Nell'ambito del progetto è stata costituita un'équipe centrale che si occupa del percorso conoscitivo della coppia e della fase di abbinamento, in collaborazione con le équipe territoriali oltre che dell'attività di sensibilizzazione e del sostegno ai gruppi di famiglie affidatarie. Il progetto affido ha orientato le sue risorse anche alla sensibilizzazione nei confronti di persone e/o famiglie disponibili all'accoglienza di minori.

Successivamente alla fase sperimentale, l'opzione è stata quella di formalizzare il servizio affido e accoglienza.

Vi sono altri protocolli di notevole importanza nell'area minori tra Assessorato sanità, salute e politiche sociali e: Ser.T. nel quale rientra anche la presa in carico del minore nel caso di minori sia con una propria dipendenza o con genitori dipendenti; Psichiatria; Sovrintendenza agli studi e l'AUSL per il disagio scolastico; AUSL, Forze dell'ordine, Procura, Assessorato istruzione e cultura contro l'abuso e il maltrattamento sui minori; AUSL, Consigliera di parità, Centro donne contro la violenza, Forze dell'ordine, Caritas, Consulta regionale per la condizione femminile, Università della Valle d'Aosta, CCIE (Centro comunale immigrati extracomunitari) rispetto alle donne maltrattate con minori o senza.

Sono state inoltre approvate linee guida regionali relative alla tematica del maltrattamento e abuso e delle politiche giovanili (nelle quali è inclusa l'adolescenza essendo la fascia di età compresa tra 14 e 29 anni).

Le politiche dei minori sono molto presenti nel Piano sociosanitario che è stato costruito con il contributo di tutti i servizi, così come è avvenuto anche recentemente nel processo di costruzione del primo Piano di zona sociale della Valle d'Aosta che ha dedicato all'area minorile un tavolo specifico di approfondimento in ogni ambito territoriale.

L'Osservatorio infanzia e adolescenza e l'Osservatorio politiche sociali regionale predispongono annualmente un Rapporto sulla situazione sociale, degli interventi e dei servizi.

Negli ultimi anni grazie anche all'Osservatorio politiche sociali c'è senz'altro una maggiore attenzione alla raccolta dei dati, che permette di poter fare delle valutazioni in merito all'efficacia degli interventi erogati, ai bisogni emergenti e a nuove risposte da organizzare.

Normative di riferimento	
Direttive, linee guida	Linee guida su abuso e maltrattamento. Linee guida politiche giovanili.
Protocolli e accordi di programma	Protocollo del 2000 tra Assessorato regionale sanità, salute e politiche sociali e l'AUSL che definisce le modalità di presa in carico nell'area minori. Protocollo per il disagio scolastico nel quale sono coinvolti l'Assessorato regionale istruzione e cultura, l'AUSL e l'Assessorato regionale sanità, salute e politiche sociali. Accordo di collaborazione tra amministrazione regionale, Assessorati sanità, salute e politiche sociali e istruzione e cultura, AUSL della Valle d'Aosta, Consiglio permanente enti locali, Questura di Aosta per l'istituzione di un gruppo di coordinamento interistituzionale sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia e all'adolescenza e delle relative linee guida. Protocollo per le donne maltrattate con minori o senza che coinvolge vari soggetti.
Monitoraggio	È svolto – a cura dell'Osservatorio regionale – il monitoraggio dei servizi.
Analisi buone prassi	
Residenzialità	
Piani programmi	Piano regionale per la salute e il benessere sociale 2006-2008 (2006). Piano sociale di zona (2008).
Sperimentazioni	
Garante	
Osservatorio infanzia adolescenza	Istituito l'Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza nell'ambito dell'Osservatorio epidemiologico e delle politiche sociali (DGR n. 1074/1999).
Politiche per la famiglia	LR 44/1998, Iniziative a favore della famiglia.

Veneto

Nel Veneto le politiche per la deistituzionalizzazione hanno una lunga tradizione: la LR 55/1982 ha promosso una politica di promozione e conversione degli istituti di grandi dimensioni attraverso finanziamenti in conto capitale erogati annualmente. Il regolamento regionale n. 8 aveva definito fin dal 1984 le caratteristiche strutturali e organizzative delle comunità familiari, delle comunità alloggio e dei gruppi famiglia. Questi standard prevedevano la presenza in ogni comunità di figu-

re professionali quali gli educatori professionali. Sempre nel regolamento regionale n. 8/1984 veniva regolamentato l'affido ed era stata introdotta l'indicazione (per la verità non vincolante) di assegnare un contributo mensile alla famiglia affidataria pari alla pensione minima INPS.

Nella programmazione sociale e sociosanitaria si è sempre insistito nell'accoglienza di tipo familiare e nei processi di riqualificazione degli operatori impegnati nei processi di protezione e cura dei bambini e dei ragazzi. Ciò ha portato a sviluppare una politica di grande attenzione alle esigenze di formazione e qualificazione che si è tradotta nella realizzazione di articolati percorsi formativi sui temi dell'affido familiare (progetto pilota approvato con DGR 7651/1992, percorso formativo del 2002/2003 e percorso formativo del 2007/2008), dell'adozione internazionale (con un percorso formativo realizzato nel 2001 di 15 giornate che ha coinvolto 100 operatori e giudici onorari e che ha portato nel 2001 – DGR 1971/2001 – alla realizzazione delle linee guide regionali per l'adozione), percorso formativo per gli operatori dei Centri regionali per l'abuso e il maltrattamento, percorsi formativi per gli operatori dei servizi di tutela e delle comunità di accoglienza (nel 2003/2004).

Nel 2006 è stato realizzato un Progetto regionale finalizzato allo sviluppo dell'affido familiare con tre obiettivi operativi: la creazione in ogni ambito territoriale di un centro per l'affido e la solidarietà familiare con operatori esperti e specializzati, la realizzazione di un percorso formativo di 7 giornate per tutti gli operatori pubblici e del privato sociale impegnati nei progetti di affido e la creazione delle linee guida regionali per l'affido (approvate con DGR n. 3791/2008).

L'approvazione della legge del 1983 ha rappresentato un momento di grande sviluppo dei servizi locali e regionali in quanto ha dato un forte impulso alla promozione dell'affido, della dimensione familiare e di una cultura più attenta all'accoglienza familiare.

Si è sviluppata, in particolare, un'attività di monitoraggio finalizzata a dare l'immagine aggiornata sulla situazione dei bambini, prima in comunità e poi in affido, e permettere lo sviluppo delle politiche sociali di protezione e cura: dal 1993, infatti, è svolta semestralmente la rilevazione anagrafica dei minori inseriti in comunità. Questa banca dati è stata ulteriormente ampliata nel 2004 inserendo l'affido giudiziario, e nel 2007 anche l'affido consensuale. La banca dati minori è poi integrata dai dati raccolti presso i 5 centri regionali per l'abuso e il maltrattamento e dal sistema ADONET per la gestione informatizzata del procedimento adottivo.

Nell'ambito del grave disagio va segnalata la nascita e il funzionamento dei 5 centri regionali per l'abuso e il maltrattamento, servizi di secondo livello integrati nella rete dei servizi. I centri sono nati il 30 dicembre 2002 con DGR n. 4031. La loro presenza e le loro attività sono state ulteriormente confermate e precisate successivamente con le delibere di giunta 4067 e 4575 del 2007.

Fin dall'approvazione della L. 476/1998 il Veneto ha curato con particolare attenzione la costruzione di un sistema integrato di servizi a favore dell'adozione nazionale e internazionale. A partire dal già citato percorso formativo si sono create 26 équipe specializzate (una per ogni ambito territoriale, due per i capoluoghi più grandi) presso le aziende sociosanitarie formate dalla figura dello psicologo e dall'assistente sociale (2001). Nel 2004 (DGR n. 2161/2004) è stato avviato il primo progetto regionale per il sostegno della famiglia adottiva e del bambino nella fase del postadozione. In ogni ambito provinciale sono state avviate attività di sostegno quali gruppi, incontri a tema, ecc; sono state avviate attività per favorire e sostenere l'inserimento scolastico. A tale progetto è stata data continuità nel 2006 (DGR n. 1855/2006) per entrare infine fra le attività di routine con il terzo protocollo interistituzionale per le adozioni firmato il 6 maggio 2008 (DGR n. 1132).

Nel giugno 2006 è stata avviata anche una progettazione regionale col duplice obiettivo di sostenere le coppie nella fase dell'attesa (successiva al conferimento del mandato) e di sostenere e "creare sistema" nella presenza all'estero degli enti autorizzati. All'interno di tale progetto si sono fra l'altro realizzate attività di scambio con alcuni Paesi di provenienza dei bambini adottati che hanno visto la realizzazione di 5 stage nei Paesi di provenienza dei bambini, con la partecipazione complessiva di 40 operatori delle équipe adozioni territoriali. Tutte le attività legate all'adozione sono state realizzate in un processo di co-progettazione e co-realizzazione fra Regione, servizi territoriali, associazioni ed enti firmatari del protocollo operativo regionale.

Nel 1998 con DGR n. 2935 è stato istituito l'Osservatorio regionale per l'infanzia, l'adolescenza e la famiglia a cui sono state attribuite le competenze relative all'art. 4 della L. 451/1997 (monitoraggio, implementazione, buone prassi relativamente alle politiche e alle azioni per i minori).

Nella direzione di creare linguaggi, modalità e prassi comuni a tutto il sistema, sono stati importanti alcuni passaggi: quello dell'accreditamento, i cui criteri sono stati costruiti, per le comunità per minori in un contesto di coinvolgimento dei diversi attori impegnati nel territorio (LR 11/2001 e DGR n. 84/2007); la definizione – nel 2008 – della seconda edizione delle linee guida per la protezione e tutela dei minori (DGR n. 569/2008) nate da un importante e consistente lavoro di confronto con tutti gli operatori del territorio (le prime linee guida erano state approvate con DGR n. 4312 il 29 dicembre 2004) con lo stimolo fondamentale dell'Ufficio del pubblico tutore dei minori; la definizione delle prime linee guida regionali per l'affido familiare, approvate con DGR n. 3791 il 2 dicembre 2008; la definizione delle linee guida per l'adozione; la definizione delle linee guida per i centri regionali per l'abuso e il maltrattamento.

Le linee guida, in particolare, definiscono linguaggio e sintassi, cioè significati e regole, costi, responsabilità. La loro costruzione è frutto di un lavoro partecipato che ha valorizzato il territorio in quanto si è creato un dialogo con tutti i soggetti, compreso il tribunale, mettendo in rete tutti gli attori istituzionali che hanno condiviso questi passaggi.

In questo quadro ha svolto un significativo ruolo il Pubblico tutore per i minori, ossia il garante per l'infanzia, che è stata una figura centrale nei percorsi di pensiero e programmazione sui temi legati alla protezione, cura e tutela dei bambini e dei ragazzi.

Oltre alle attività sopra descritte, con un impatto meno consistente sull'organizzazione, perché legati a progetti a termine, ma con un grande impatto sullo sviluppo del sistema dei servizi per la cura e la protezione, si ricordano: nel 2006, con la DGR n. 1855, oltre alla formalizzazione dei centri per l'affido e la solidarietà familiare, è stato avviato il progetto *Marchio famiglia* per il sostegno di iniziative anche del privato a favore delle politiche familiari; dopo il 2001 sono stati avviati alcuni progetti – nati soprattutto come progetti di sperimentazione – che hanno messo in moto processi di analisi e riflessività: il progetto sulle reti familiari (2005), il progetto regionale sulla deistituzionalizzazione (DGR 2234/2004), il progetto *Azimut* sui minori stranieri non accompagnati, recentemente rinnovato con il Piano triennale di interventi 2009-2011 – prima annualità (DGR 2570/2009).

Sono tutti progetti che hanno consentito di creare riflessività, pensati come occasioni di sperimentazione su cui sviluppare monitoraggio e valutazione. Per esempio il monitoraggio dei progetti per l'affido è diventato una delle attività che hanno portato alla costruzione recentemente delle linee guida per l'affido (DGR 3791/2008).

Altri due tasselli importanti in questo percorso sono rappresentati dal lavoro di riflessione sulla banca dati e dal lavoro sulla formazione. I percorsi formativi hanno garantito la possibilità di avere un confronto continuo tra pubblico e privato sociale da un lato e una riflessione comune dall'altro lato, che ha permesso di superare le difficoltà di reciproco riconoscimento presenti all'inizio.

Nel 2008 con la DGR 2416, *Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione dei bambini e degli adolescenti - Biennio 2009/2010*, si è dato avvio a un'importante rivisitazione di tutto il sistema di protezione e cura dei minori e delle loro famiglie. La delibera disegna il piano di interventi dei prossimi anni con l'obiettivo di integrare e portare a sistema l'insieme delle attività sviluppate in questi ultimi anni, individuando fra l'altro percorsi e strumenti legati alla sviluppo della programmazione partecipata a livello territoriale, e di sostenere: lo sviluppo della collaborazione e dell'integrazione fra servizi che appartengono ai diversi sistemi; il consolidamento dei processi

di deistituzionalizzazione e lo sviluppo della risorse accoglienti; lo sviluppo dei processi di accompagnamento al percorso adottivo; lo sviluppo delle forme di contrasto e cura delle situazioni di grave maltrattamento e abuso sessuale; lo sviluppo delle azioni di monitoraggio dei processi e degli esiti e della formazione degli operatori.

Normative di riferimento	LR 55/1982 che definisce l'assetto dei servizi sociali, la centralità dell'integrazione sociale e sanitaria, i livelli di responsabilità istituzionale, tecnici e professionali. Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009-2010.
Direttive, linee guida	Regolamento n. 8/1984: definisce l'affidamento familiare, compreso la possibilità di dare alle famiglie affidatarie un contributo. Linee guida regionali *L'adozione nazionale e internazionale* (2001). Linee guida per i servizi sociali e sociosanitari *La cura e la segnalazione* (2008). Linee guida per i servizi sociali e sanitari *L'affido familiare in Veneto* (2008). Orientamenti per la comunicazione tra scuola e servizi sociali e sociosanitari per la protezione e tutela dei diritti dei bambini e dei ragazzi nel contesto scolastico 2008. Linee di indirizzo regionali per lo sviluppo dei servizi di protezione e tutela del minore – Biennio 2009-2010. In fase di stesura le linee guide per il postadozione.
Protocolli e accordi di programma	Procura della Repubblica e Regione Veneto collaborazione informativa e operativa in merito alla verifica dei minori ospiti nelle strutture tutelari (11 febbraio 2002).
Monitoraggio	Monitoraggio dei progetti di affido. Banca dati minori. Progetto *Azimut*.
Analisi buone prassi	Costituzione dell'Osservatorio regionale (1998).
Residenzialità	Definizione dei criteri di accreditamento delle strutture di accoglienza residenziale dei minori. LR 22/2002, Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, sociosanitarie e sociali. DGR 84/2007: definisce quali sono i criteri che devono avere queste strutture (criteri organizzativi e operativi).
Piani programmi	Piano regionale dei servizi sociali.
Sperimentazioni	Progetto sulle reti familiari. Progetto regionale sulla deistituzionalizzazione. Progetto per lo sviluppo dei centri per l'affido e la solidarietà familiare. La nascita dei centri per l'abuso e il maltrattamento. Progetto *Azimut*.
Garante	LR 42/1988 ha istituito la figura del pubblico tutore dei minori.
Osservatorio infanzia adolescenza	Istituito l'Osservatorio regionale su infanzia e adolescenza (DGR n. 2935/1998 e DGR n. 2946/2003), successivamente confluito nell'Osservatorio regionale infanzia, adolescenza, giovani e famiglia.
Politiche per la famiglia	Progetto Marchio famiglia.

Provincia autonoma di Bolzano

In Provincia di Bolzano, storicamente, gli istituti per minori sono sempre stati numericamente assai ridotti e di dimensioni moderate. Di conseguenza, anche il processo di deistituzionalizzazione non ha assunto dimensioni particolarmente rilevanti. La transizione degli istituti per minori è stata favorita inoltre da un continuo sviluppo e orientamento verso attività multifunzionali. Un esempio per eccellenza rappresenta l'IPAI (Istituto provinciale di assistenza all'infanzia di Bolzano), che oltre all'accoglienza di minori dichiarati in stato di abbandono o di bambini non riconosciuti alla nascita, prevede anche l'accoglienza di madri con bambini, configurandosi come comunità di tipo familiare.

Con l'entrata in vigore della legge 149/2001, la Provincia di Bolzano si è attivata ulteriormente per rafforzare l'accoglienza residenziale di tipo familiare. Le basi del processo di deistituzionalizzazione possono essere ricondotte anche alla promozione dell'istituto dell'affidamento familiare. Questo intervento di tutela dei minori e di sostegno alle famiglie ha una lunga tradizione nella Provincia, trovando le sue radici nelle pratiche più informali di baliatico. I conseguenti sviluppi legislativi, soprattutto con le leggi 184/1983 e 149/2001, hanno contribuito in maniera decisiva alla continua formalizzazione dell'intervento, ma anche all'elaborazione di misure di sostegno. A partire dal 2005, per esempio, sono organizzati regolarmente corsi di formazione e di aggiornamento per famiglie affidatarie. Grazie a questi percorsi formativi e alle esperienze di rete, che le famiglie affidatarie possono sperimentare nelle diverse associazioni presenti sul territorio della Provincia di Bolzano, oppure in attività organizzate da parte dei servizi sociali, esse trovano un sostegno adeguato e la possibilità di confronto. Sta emergendo una fase di difficoltà sul piano strettamente numerico dell'abbinamento di famiglie affidatarie, rispetto alla quale si stanno sviluppando delle strategie di potenziamento. La preparazione adeguata delle famiglie affidatarie costituisce un altro obiettivo fondamentale per il futuro, soprattutto riguardo all'accresciuta complessità del livello di problematiche riscontrate nel lavoro diretto con i minori.

Questi sviluppi rendono necessari degli interventi e procedure specifiche e innovative, soprattutto per i minori per i quali si richiede un collocamento extrafamiliare. Con una recente delibera del 18 giugno 2007, n. 2085, la Giunta provinciale ha approvato l'istituzione di una rete provinciale di psichiatria e psicoterapia dell'età evolutiva. Si tratta, infatti, di una rete sociosanitaria fortemente integrata, che prevede l'intervento congiunto di servizi territoriali e ambulatori specialisti, quindi di operatori sociali e sanitari. Per rinforzare il concetto d'integrazione sociosanitaria messo in rilievo da questo modello, è stato deciso che in fase di sviluppo il personale sociopedagogico degli ambulatori specialisti dipenda dalle Comunità comprensoriali, quindi dagli enti pubblici che gestiscono i servizi sociali. La gestione dei servizi sociali è stata delegata nel

1993 dalla Provincia ai Comuni, i quali hanno provveduto all'istituzione delle Comunità comprensoriali, enti di diritto pubblico.

A livello delle comunità residenziali, si è assistito in Provincia di Bolzano nel 2006 all'attivazione di una rete di servizi comunitari, il cosiddetto CRAIS (Coordinamento strutture sociopedagogiche Provincia di Bolzano). In conformità alle nuove esigenze e bisogni nel campo della tutela dei minori, le comunità residenziali si sono riorganizzate, assumendo la forma tradizionale di comunità sociopedagogiche, dirette all'accoglienza di minori con difficoltà socioambientali e familiari, la forma di comunità integrate, che prevedono l'accoglienza di minori con disagi socioambientali, familiari e alcuni anche con disturbi psichici, oppure la forma di comunità socio-pedagogiche, che si sono specializzate nel campo dell'accoglienza di minori con disturbi psichici. Per garantire un sostegno adeguato e facilitare un possibile recupero dei minori, le comunità residenziali si avvalgono di personale sociopedagogico e sanitario (per esempio psicologi, psicoterapeuti, ergoterapeuti), che sviluppano in forma integrata un progetto socioeducativo e terapeutico individualizzato per ciascun minore. Sono principalmente i minori di età adolescenziale e preadolescenziale che hanno bisogno di un collocamento in una comunità residenziale.

Un'alternativa valida alle strutture residenziali, anche nel campo di assistenza a minori con disturbi psichici, sono le strutture semiresidenziali, quindi, i centri diurni per minori di età. Un esempio particolare di centro diurno, con sede a Bolzano, è il Punto libera tutti, che segue minori con difficoltà e problematiche diverse, tra l'altro anche minori con disagi psichici.

Con le delibere della Giunta provinciale n. 4710 del 22 dicembre 2003 e n. 4702 del 28 dicembre 2007 sui sistemi di funzionamento e l'autorizzazione delle strutture, si è avviata l'elaborazione di un sistema di accreditamento e criteri di processo. Si introducono, quindi, dei criteri base con l'obiettivo di assicurare certi livelli e standard di qualità delle strutture autorizzate in ambito della tutela dei minori.

Con l'entrata in vigore del decreto del Presidente della Giunta provinciale dell'11 agosto 2000, n. 30, si è assistito a un risanamento completo nell'ambito dell'assistenza economica.

Il sostegno finanziario per famiglie che si trovano temporaneamente in difficoltà economiche costituisce una forma particolare di prevenzione al collocamento extrafamiliare dei minori, poiché, costituendo una misura transitoria in forma di sussidi economici, garantisce la permanenza del minore nella propria famiglia. Il problema principale della famiglia è legato, quindi, a una difficoltà economica, piuttosto che a un'incapacità educativa da parte dei genitori.

La LP del 29 maggio 2002, n. 2, sui provvedimenti per l'adozione di minori in Provincia di Bolzano, ha dato l'avvio a un servizio provin-

ciale per l'adozione. Il servizio provinciale è centralizzato presso la Provincia e coordina équipe multidisciplinari sul territorio, composte da assistenti sociali e psicologi. Sono state elaborate delle linee guida e degli strumenti di lavoro di ampia importanza e innovazione in materia dell'adozione in Provincia di Bolzano, soprattutto per i servizi impegnati nell'attività di indagine psico-socioambientale sulle coppie aspiranti all'adozione e nella fase postadottiva.

Ultimamente si è reso necessario la riorganizzazione del sistema delle équipe, processo tuttora in corso. Per il futuro è previsto, infatti, una gestione centralizzata delle adozioni da parte dell'azienda dei servizi sociali di Bolzano.

Tra gli atti, in materia dell'adozione, vi è da ricordare la delibera n. 3195 del 4 settembre 2006 riguardo all'approvazione del Protocollo d'intesa nell'ambito delle adozioni internazionali tra la Provincia autonoma di Bolzano e gli enti autorizzati Amici trentini e AiBi. Questi enti autorizzati sono radicati a livello locale e nazionale con sedi a Bolzano. Alle coppie con dichiarazione di idoneità, che decidono di rivolgersi a uno di questi due enti autorizzati per avviare il percorso dell'adozione internazionale, viene garantito l'accesso a entrambe le lingue principali in Provincia di Bolzano. Il Protocollo d'intesa facilita inoltre la collaborazione e la possibilità di scambio del servizio provinciale e dei servizi territoriali con i due enti autorizzati.

Gli orientamenti politici in riferimento alla protezione sociale dei minori sono inseriti nel Piano sociale 2007-2009 e nel Piano settoriale dell'infanzia e adolescenza 2006-2008, che stabiliscono come punti focali una maggiore promozione e un maggiore rispetto dei diritti del bambino, la prevenzione dell'insorgere di anomalie dello sviluppo e il potenziamento della messe in rete dei servizi per i bambini e i giovani.

Un nodo critico riguarda l'impostazione storica degli uffici provinciali, in specifico dell'Ufficio famiglia, donna e gioventù e l'Ufficio servizio giovani. Tutti gli interventi in merito al disagio minorile sono, infatti, collocati presso l'Ufficio famiglia, donna e gioventù del Dipartimento famiglia e politiche sociali. L'Ufficio servizio giovani si occupa invece in maggior misura della promozione e dell'agio dei giovani. Un'ulteriore divergenza è data dal fatto che l'Ufficio servizio giovani è istituito presso il Dipartimento di cultura tedesca e il Dipartimento di cultura italiana, mentre il Dipartimento famiglia e politiche sociali risulta essere unico per entrambe le lingue. Il Piano sociale 2007-2009 pone l'obiettivo di promuovere in maniera più incisiva l'integrazione dei vari livelli provinciali.

Un primo passo importante in questa direzione è stato condotto con l'istituzione di un gruppo di lavoro per la promozione della prevenzione nell'ambito della violenza tra i giovani. L'obiettivo di quest'iniziativa è la consapevolezza condivisa e diffusa che un intervento

di questo tipo non vuole essere soltanto di tipo riparativo, ma di prevenzione. Sempre in tema della prevenzione deve essere menzionata l'esperienza della cooperativa Il germoglio, che si occupa della violenza sui minori e che fornisce servizi di consulenza educativa e informativa a genitori, oppure consulenza specialistica e professionale a servizi e istituzioni (anche solo telefonicamente). L'obiettivo principale della cooperativa è, quindi, di unire e di costruire una rete di interventi di formazione, consulenza genitoriale e consulenza specializzata in materia della tutela dei minori, vittime di violenza.

L'obiettivo di prevenzione è perseguito anche dall'associazione Strymer Streetwork, lavoro socioculturale di strada per giovani. Gli operatori o "streetworker" cercano il contatto e la discussione diretta con i giovani a rischio, incontrandoli nel loro ambiente naturale. L'associazione si attiva anche nella materia dell'estremismo giovanile, fenomeno rilevato in alcune zone della Provincia di Bolzano. In questo momento si sta, infatti, promuovendo un progetto d'uscita dalla violenza e, quindi, di uscita da alcuni gruppi a rischio.

La collaborazione tra Provincia di Bolzano e Autorità giudiziaria minorile è connotata da un forte scambio, rafforzato in questo periodo dall'attivazione dell'Ufficio di servizio sociale per i minorenni del Dipartimento di giustizia minorile, specifico per la Provincia di Bolzano.

Sono stati redatti anche protocolli d'intesa e di collaborazione tra Centro della giustizia minorile e la Provincia, che comprendono le linee guida nella collaborazione tra servizi sociali territoriali e servizio sociale per i minorenni, sperimentazioni e progetti pilota, come per esempio la mediazione penale minorile, un istituto ormai consolidato nella Provincia di Bolzano, come in quella di Trento.

La LP 26 giugno 2009, n. 3, prevede nella Provincia di Bolzano l'istituzione della figura del garante per l'infanzia e l'adolescenza. L'attuazione della normativa e, quindi, la nomina del garante è prevista entro la fine dell'anno corrente.

Normative di riferimento	LP 2/2002, sui provvedimenti per l'adozione di minori in Provincia di Bolzano. LP 11/2007, Ordinamento dei servizi.
Direttive, linee guida	
Protocolli e accordi di programma	DGP n. 3195/2006, riguardo l'approvazione del Protocollo d'intesa nell'ambito delle adozioni internazionali tra la Provincia autonoma di Bolzano e gli enti autorizzati Amici trentini e Ai.Bi. Protocollo d'intesa del 21 agosto 2002 tra la Provincia autonoma di Bolzano e il Dipartimento di giustizia minorile - Centro per la giustizia minorile di Venezia.
Monitoraggio	Inserito nel Piano settoriale infanzia e adolescenza, con lo sviluppo del sistema informativo provinciale socioassistenziale.
Analisi buone prassi	Analisi della gestione a livello comprensoriale dei servizi.

Residenzialità	DGP n. 4710 del 22 dicembre 2003 e n. 4702 del 28 dicembre 2007 sui sistemi di funzionamento e l'autorizzazione delle strutture.
Piani programmi	DGP n. 2085 del 18 giugno 2007 sull'istituzione di una rete provinciale di psichiatria e psicoterapia dell'età evolutiva. Piano sociale provinciale 2007-2009. Piano settoriale dell'infanzia e adolescenza 2006-2008.
Sperimentazioni	
Garante	LP 3/2009, Istituzione del garante per l'infanzia e l'adolescenza.
Osservatorio infanzia adolescenza	
Politiche per la famiglia	DGP 30/2000, Regolamento relativo agli interventi di assistenza economica sociale e al pagamento delle tariffe nei servizi sociali. La LP 15/2003 istituisce l'anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore.

Provincia autonoma di Trento

La legge provinciale 14/1991 assegna alla Provincia funzioni:

- di indirizzo e coordinamento degli enti gestori al fine di assicurare omogeneità delle prestazioni e conformità agli obiettivi del Piano provinciale socioassistenziale;
- di programmazione dei servizi e delle attività socioassistenziali attraverso la predisposizione del Piano provinciale socioassistenziale;
- di coordinamento metodologico degli interventi, attraverso la predisposizione e gestione di programmi di formazione, l'aggiornamento e la riqualificazione degli operatori dei servizi, il coordinamento delle azioni di verifica dello stato dei servizi e della qualità degli interventi.

L'impegno della Provincia di Trento nel campo delle politiche per la protezione e tutela dei minori ha determinato già nel 2002 la predisposizione di un documento, denominato *Catalogo per le tipologie di servizio*, che definisce i diversi servizi operanti nel territorio a favore dei minori: centro per l'infanzia, centro di pronta accoglienza, servizi residenziali (casa famiglia, gruppo famiglia, comunità di accoglienza di bambini con madri, gruppo appartamento, residenza assistita, domicilio autonomo), servizi semiresidenziali (centro aperto, centro diurno, centro di aggregazione giovanile), interventi educativi a domicilio, servizio di spazio neutro per incontri protetti.

Nell'ottobre del 2003 la Provincia ha predisposto un regolamento di attuazione della legge provinciale n. 14 concernente l'autorizzazione al funzionamento delle strutture socioassistenziali residenziali e semiresidenziali.

Nel febbraio 2007 sono state predisposte le linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per i minori e, nel febbraio 2008, le linee guida per il funzionamento delle comunità di accoglienza madri con bambini.

Sempre nel 2007 è istituita, presso il Consiglio regionale, la figura del garante provinciale dell'infanzia e dell'adolescenza.

Nell'ambito della legge provinciale n. 23/2007 inerente il bilancio provinciale 2008, è istituito il Fondo per la famiglia (art. 7), con l'intento di potenziare gli interventi in materia di politiche familiari: politiche tariffarie, politiche di conciliazione dei tempi lavoro-famiglia, politiche di promozione della famiglia e dell'associazionismo familiare, politiche di sostegno al reddito. Tale fondo è stato ripartito nel 2008 tra gli enti gestori (Comune di Trento e Comunità comprensoriali) che ne hanno fatto richiesta per dare attuazione alle linee strategiche individuate nella legge.

Nel 2008 è stato predisposto un piano degli interventi dell'Ufficio Centro per l'infanzia per il biennio 2008-2009, che, recependo le indicazioni contenute nella legge 149 e quanto definito in sede di Conferenza Stato-Regioni, introduce alcune modifiche nell'assetto degli interventi in provincia di Trento: il Gruppo tecnico provinciale per l'affidamento familiare, che ha svolto le funzioni previste all'art. 9 della legge 149, è trasformato in équipe multiprofessionale rivolta all'affidamento e all'accoglienza dei bambini presso il Centro per l'infanzia, delineato come "centro crisi" come prevede la direttiva del 2004 della Conferenza Stato-Regioni. Questa scelta ha portato alla creazione di un unico polo di riferimento per assicurare interventi psicosociali ed educativi (affidamento e adozione) con l'apporto di professionalità specialistiche, in grado di rispondere tempestivamente ai bisogni, complessi e diversificati, dei minori.

L'Ufficio Centro per l'infanzia, quindi, è composto dal Centro per l'infanzia, dall'équipe affido e dall'équipe adozione. Il Centro per l'infanzia è una struttura di accoglienza per bambini da 0 a 8 anni in situazioni familiari problematiche; assicura azioni di tutela per minori in situazione di pregiudizio e attività di osservazione e valutazione in relazione alle decisioni che devono essere assunte dall'Autorità giudiziaria.

Relativamente all'équipe affido (di cui fanno parte operatori di diversa professionalità) l'attività si sviluppa nelle direzioni indicate dalla legge 149: la promozione dell'affidamento, in collaborazione con i servizi sociali territoriali e le associazioni di privato sociale e volontariato; la formazione e aggiornamento per gli operatori dei vari ambiti del sociale, del sanitario, delle agenzie educative; l'incontro con le persone e le famiglie che esprimono interesse verso l'affidamento; il sostegno alle famiglie affidatarie sia con supporto singolo sia con attività di gruppi di incontro; l'osservazione e valutazione dei minori in affidamento; il lavoro integrato con i soggetti istituzionali e non.

È stata avviata, in questa direzione, una sperimentazione, *Il filo e il nodo*, con un ente di privato sociale, per verificare la possibilità di implementare un nuovo modello di accoglienza familiare, denominato

"affido congiunto", a integrazione del servizio già offerto dalle case famiglia. Nel progetto è stato costituito un gruppo di famiglie che condivide l'esperienza dell'accoglienza di minori in difficoltà, in collegamento con le case famiglia e collaborando con le famiglie d'origine.

Un'altra sperimentazione in corso è quella del progetto *Domino*, gestita da un'organizzazione del privato sociale, che prevede uno specifico intervento educativo con i familiari dei minori per i quali è in corso, o sta per concludersi, un intervento di affidamento familiare o collocamento in struttura residenziale. Gli educatori, a domicilio, favoriscono e sostengono i genitori nelle loro competenze educative genitoriali. C'è l'ipotesi di attivare dei gruppi di sostegno per genitori con figli in affidamento.

È in fase di ultimazione la predisposizione di linee guida per la gestione degli "spazi neutri" e vi è intenzione di provvedere alla predisposizione di linee guida anche sull'affidamento familiare, per il quale sono stati attivati due tavoli di confronto con l'autorità giudiziaria e con le realtà dei servizi sociali per la valorizzazione delle buone prassi. Operativamente c'è l'intenzione di promuovere esperienze di affidamento omoculturale.

Tra la normativa approvata in Provincia di Trento con attinenza ai temi dell'adozione, vi sono la LR 6/1999 che prevede contributi economici alle famiglie adottive; la legge provinciale 13/2007 sulle politiche sociali nella Provincia di Trento; la delibera del 2006 di approvazione del protocollo operativo per gli adempimenti inerenti l'adozione nazionale e internazionale; la delibera del 2007 che approva lo schema di accordo operativo tra il servizio politiche sociali e abitative e gli enti gestori delle competenze socioassistenziali che, di fatto, gestiscono il postadozione; la delibera n. 517 del marzo 2007 che approva il piano degli interventi biennio 2007-2008 dell'Ufficio Centro per l'infanzia.

Nel 2007, con la sottoscrizione del Protocollo operativo per gli adempimenti inerenti l'adozione nazionale e internazionale - Legge 184/1983 come modificata dalle leggi n. 476/1998 e n. 149/2001, si è prevista, in riferimento alla fase postadottiva, l'attivazione di un percorso di accompagnamento della famiglia adottiva, sperimentale per un periodo di due anni. La sperimentazione si è conclusa nel gennaio 2009. Si è in fase di riscrittura del nuovo protocollo sull'adozione. Il percorso di accompagnamento è stato confermato e implementato. Si prevede un maggiore raccordo tra servizi ed enti autorizzati, con particolare riferimento agli enti con sede operativa in provincia di Trento, a loro volta soggetti sottoscrittori del nuovo protocollo che si sta predisponendo.

Le competenze sono attribuite all'Assessorato alle politiche sociali e all'Assessorato alla sanità per quanto compete la sfera sanitaria che, nell'attuale Giunta provinciale, sono unificate in un unico Assessora-

to alla salute e alle politiche sociali. Sul piano tecnico, il comparto sociale è in capo al Dipartimento politiche sociali e del lavoro – Servizio politiche sociali e abitative – Ufficio Centro per l'infanzia.

Sono esistite azioni di raccordo tra i precedenti due assessorati che hanno portato:

- alla sottoscrizione nel gennaio 2007 del nuovo protocollo sull'adozione, attualmente in fase di revisione;
- alla redazione della DGP n. 1664 del 18 agosto 2006, che ha stabilito la gratuità degli accertamenti diagnostici e clinici necessari al rilascio del certificato di idoneità all'affidamento e all'adozione previsto dalla legge;
- alla condivisione delle procedure per la gestione dei bambini non riconosciuti alla nascita che hanno costituito l'allegato D) del Protocollo del gennaio 2007;
- a una sinergia di azione con l'azienda provinciale servizi sanitari per gli interventi di accompagnamento e sostegno alle famiglie adottive e preadottive nel primo anno di postadozione, per realizzare un accompagnamento integrato sul piano sociale e psicologico;
- alla programmazione e attuazione a livello locale di percorsi formativi congiunti rivolti ad assistenti sociali e psicologi impegnati nella tematica adottiva, tra cui anche esperienze di supervisione interprofessionale sull'attività di conoscenza e valutazione delle coppie aspiranti all'adozione finalizzata a implementare il raccordo tra settore sociale e settore sanitario.

È stato anche attivato un "coordinamento minori" interno al servizio politiche sociali e abitative che si pone l'obiettivo di coordinare l'operatività e l'azione programmatica dei due uffici che hanno competenze nel campo minori, cioè l'Ufficio Centro per l'infanzia e l'Ufficio programmazione e coordinamento enti gestori.

È previsto, inoltre, un raccordo tra il gruppo tecnico interistituzionale costituito con il primo protocollo adozione del 2002, confermato nel protocollo del 2007, denominato Gruppo di coordinamento provinciale per l'adozione (formato da rappresentanti del servizio provinciale di riferimento, del tribunale per i minorenni, degli enti gestori adozione, delle unità di psicologia dell'Azienda provinciale servizi sanitari, competenti per l'adozione, e degli enti autorizzati con sede operativa in provincia di Trento) e la componente politica.

Al momento si vive una situazione di parziale "stallo", in quanto si è in attesa dell'applicazione e attuazione delle nuove leggi sul governo dell'autonomia del Trentino (LP 3/2006) e sul welfare (LP 13/2007), che potrebbero modificare l'attuale attribuzione della competenza adottiva nel comparto sociale.

La programmazione sugli interventi in campo adottivo per il comparto sociale è ricompresa, a livello provinciale, nei piani di intervento dell'Ufficio Centro per l'infanzia.

Soggetto distinto è il Coordinamento minori interno al servizio politiche sociali e abitative, che mette in rete l'Ufficio Centro per l'infanzia con l'Ufficio programmazione e coordinamento enti gestori.

Sul territorio sono operativi 4 enti gestori delle attività socioassistenziali e 2 unità operative di psicologia dell'azienda provinciale servizi sanitari che hanno competenza sul percorso adottivo su tutto il territorio provinciale, esercitando la propria azione nelle fasi dell'informazione, formazione e orientamento degli aspiranti all'adozione e nella valutazione delle coppie ai fini dell'idoneità. La valutazione della coppia è gestita distintamente dal sociale e dal sanitario, il cui confronto avviene nel percorso conoscitivo ma mantenendo relazioni separate.

In raccordo con il territorio, esiste una forma di monitoraggio dei progetti.

Nella fase di attesa il Comune di Trento ha sperimentato un progetto che ha previsto la realizzazione, in collaborazione con altri soggetti del sistema adozione locale, di tre incontri a tema. La finalità era il supporto alle coppie in attesa.

Nel postadozione lo stesso Comune sta sperimentando, all'interno del percorso di accompagnamento postadottivo, un progetto di lavoro diretto al bambino adottato denominato *Scrigno*, che si attua in accordo con i genitori.

Su tutto il territorio provinciale si sta sperimentando il percorso di accompagnamento e sostegno alle famiglie adottive/preadottive nel primo anno di postadozione, che prevede sia interventi individuali sia percorsi di gruppo, di sostegno alla genitorialità adottiva. È previsto un monitoraggio dei percorsi attivati attraverso delle schede di monitoraggio che gli assistenti sociali preposti al postadozione compilano a conclusione del primo anno postadottivo e inviano all'Ufficio Centro per l'infanzia del Servizio politiche sociali e abitative della Provincia.

Dal marzo 2006 il Servizio per le politiche sociali assieme al Dipartimento istruzione della Provincia autonoma di Trento ha attivato specifiche iniziative di formazione per i docenti della scuola sui temi dell'adozione e dell'affidamento familiare. La prima iniziativa, in collaborazione con l'ANFAA, ha riguardato un corso di formazione dal titolo *Le diversità non riconosciute: i contesti, i bisogni e le relazioni in famiglie con situazioni particolari*, inserito nella "formazione di sistema" che il Dipartimento istruzione offre alle scuole della Provincia di Trento. A seguire, negli anni scolastici 2006/2007 e 2007/2008 sono stati organizzati – all'interno di due progetti formativi del Dipartimento istruzione – l'anno sabbatico sul tema dei bisogni educativi speciali e l'anno sabbatico sull'intercultura, momenti informativo-formativi sul-

l'adozione, sull'affidamento familiare e sulle specificità e problematiche dell'adozione internazionale.

È stato attivato, inoltre, un tavolo di lavoro sulle buone pratiche con il Dipartimento istruzione, a cui hanno partecipato il settore delle scuole materne e rappresentanti dei servizi sociali e che ha prodotto delle linee guida per la scuola e i servizi sociali sull'inserimento scolastico nelle situazioni di affidamento familiare e adozione. Tali linee guida sono state approvate con deliberazione di Giunta provinciale n. 1302 il 29 maggio 2009.

Il Comune di Trento ha, recentemente, predisposto una pubblicazione dal titolo *L'adozione entra a scuola. Vademecum per insegnanti*, uno strumento informativo e formativo rivolto per lo più ai docenti delle scuole dell'infanzia e delle scuole primaria e secondaria di primo grado che verrà inviato a tutte le scuole della provincia.

Esiste sul territorio provinciale una rete di supporto ai bambini con handicap: pertanto i bambini disabili adottati usufruiscono dei servizi rivolti alla generalità dei bambini disabili.

Normative di riferimento	LP 6/1999, Ulteriori modifiche alle leggi regionali in materia di previdenza integrativa (art. 2 su contributi economici alle famiglie adottive) LP 13/2007, Politiche sociali nella provincia di Trento.
Direttive, linee guida	Attivato un "coordinamento minori" interno al servizio politiche sociali e abitative. Catalogo per le tipologie di servizio (DGP n. 199 del 8/2/2002). DGP n. 869 del 23/4/2004, Recepimento dell'accordo Stato-Regioni del 2000. Fonte normativa interna che è stata la premessa logica del confronto con l'ASL finalizzato alla negoziazione della ripartizione dei ruoli e delle competenze sul postadozione. Linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per i minori (DGP n. 363 del 23.2.2007). Linee guida per il funzionamento delle comunità di accoglienza madri con bambini (DGP n. 256 del 8/2/2008). Linee guida per il funzionamento delle comunità dei servizi socio-educativi per i minori 2007, approvato dalla Giunta (dicembre 2006). DGP n. 1302 29/5/2009, Affidamento familiare e adozione: l'inserimento scolastico. Linee guida per la scuola ed i servizi.
Protocolli e accordi di programma	Protocollo operativo per gli adempimenti inerenti l'adozione nazionale e internazionale approvato con DGP n. 2752 del 22/12/2006 e sottoscritto in gennaio 2007 tra la PAT, il Tribunale per i minorenni, l'azienda provinciale servizi sanitari, gli enti gestori adozione e gli enti autorizzati con sede operativa in Trentino. Procedure per i bambini non riconosciuti alla nascita: principi, percorsi e procedure operative, definite nell'allegato D) del protocollo adozione del gennaio 2007. DGP n. 1664 del 18/8/2006, Accertamenti diagnostici e clinici necessari per il rilascio del certificato di idoneità previsto dalla legge n. 184/1983 che ha introdotto la gratuità sugli accertamenti clinici necessari per la certificazione d'idoneità fisica per l'adozione e per l'affidamento preadottivo. DGP n. 806 del 20/4/2007, Approvazione schema accordo operativo tra il servizio politiche sociali e abitative e gli enti gestori delle competenze socioassistenziali.

Monitoraggio	Svolta l'attività di monitoraggio sui servizi.
Analisi buone prassi	Progetto *Scrigno* del Comune di Trento.
Residenzialità	Regolamento di attuazione dell'art. 35 della LP 14/1991, Autorizzazione al funzionamento delle strutture socioassistenziali residenziali e semiresidenziali 2003.
Piani programmi	DGP 517/2007, Approvazione del piano di interventi biennale dell'Ufficio Centro per l'infanzia.
Sperimentazioni	Percorso di accompagnamento delle famiglie adottive.
Garante	LP 10/2007, Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza.
Osservatorio infanzia adolescenza	
Politiche per la famiglia	DGP n. 1501/2008, Criteri e modalità per la presentazione, esame e finanziamento di progetti in materia di promozione della famiglia e di integrazione con le politiche scolastiche e del lavoro. DGP n. 1622/2008, Nomina della commissione per la valutazione dei progetti per la promozione della famiglia.

2. Le esperienze e le considerazioni dei referenti degli enti locali

Per analizzare le considerazioni dei rappresentanti degli enti locali riguardo alle politiche regionali descritte nella parte precedente si sono intervistati 126 referenti (dirigenti o funzionari) di Comuni o consorzi di Comuni, operatori di Comuni, aziende sanitarie, servizi territoriali per i minori e garanti/tutori pubblici per l'infanzia. Complessivamente sono state intervistate persone di 18 Regioni e delle 2 Province autonome di Trento e Bolzano[2].

Le interviste hanno permesso di raccogliere opinioni complessive sulla legge e sulla sua attuazione nelle Regioni e hanno offerto l'opportunità di una ricognizione sulle prassi concrete che a livello locale si sono sviluppate dall'approvazione della legge 149/2001 in poi.

Quanto raccolto non ha carattere di esaustività, ma ha valore indicativo delle diverse modalità attuative e delle differenti situazioni che si sono venute a creare a livello locale, per l'affidamento familiare, per l'adozione italiana e internazionale e, più complessivamente, per le pratiche di protezione dei minori.

Le interviste sono state realizzate seguendo lo stesso schema utilizzato per le interviste ai referenti regionali, con specifica attenzione alle pratiche locali di protezione di bambini e ragazzi.

[2] Per l'elenco completo delle persone intervistate consultare l'Appendice 3. Le interviste ai referenti degli enti locali non sono state svolte in due Regioni: la Sicilia, in quanto dagli Uffici regionali non sono state fornite le indicazioni, come avvenuto per le altre Regioni, sugli enti pubblici da contattare e ascoltare, e la Valle d'Aosta, in quanto, in base a specifica normativa regionale, le competenze in materia di protezione dei bambini sono esclusive della Regione autonoma Valle d'Aosta.

2.1 Dalla 285 alla 149

In quasi tutte le interviste ai referenti degli enti locali la riflessione sull'attuazione della legge 149/2001 è stata collegata a quella relativa agli altri dispositivi normativi che hanno caratterizzato gli ultimi 10 anni nel campo delle politiche per l'infanzia e, più in generale, nel campo delle politiche sociali: le leggi 285/1997 e 328/2000.

Come già messo in luce a proposito dei referenti regionali, la valutazione sulla legge 285 è molto positiva. Essa ha dato un grande impulso alle politiche per l'infanzia e l'adolescenza anche a livello locale; ha permesso lo sviluppo di progettualità connesse alle azioni di protezione per i bambini in situazione di difficoltà sociale; ha offerto l'occasione per qualificare l'offerta dei servizi residenziali con la creazione di luoghi di confronto e coordinamento, come nel caso delle case famiglia costituito in Basilicata. La legge 328/2000 è riconosciuta invece come il punto di partenza che ha orientato le politiche sociali in generale e, nello specifico, le politiche per le famiglie e per la protezione dei minori.

La legge 149, per quanto raccolto nelle interviste, contiene elementi di grande positività. In primo luogo, si riconosce che essa è stata un'importante occasione per riattivare le progettualità inerenti il tema della protezione dei minori (e in specifico dell'affido) e della prevenzione avviate con la legge 285, anche se a differenza di questa non prevedeva specifiche risorse finanziarie a livello nazionale. In secondo luogo, la 149 ha avuto un ruolo di rafforzamento dell'impianto culturale sul tema della protezione e della tutela dei bambini, che ha permesso di strutturare e orientare meglio i servizi di cura per i minori (attraverso, ad esempio, la predisposizione di linee guida regionali o di accordi interistituzionali regionali o di luoghi istituzionali di confronto, come i tavoli provinciali attivati in diverse Regioni per definire le procedure dell'affidamento). Alla legge si riconosce di essere stata un'occasione per sperimentare nuove forme d'intervento e risposta ai bisogni delle famiglie e dei bambini per prevenire l'allontanamento dalla famiglia, nonché un acceleratore di processi di perfezionamento di meccanismi operativi e di azioni di tipo promozionale.

Gli operatori e i referenti intervistati rilevano però anche alcune criticità. Una è particolarmente condivisa: alla legge 149 si riconosce di aver incoraggiato lo sviluppo qualitativo del sistema senza, però, introdurre sistemi premianti per chi lavora bene. In questo senso, vi è chi auspica che le Regioni prevedano maggiori vincoli per gli enti locali chiamati a programmare su scala locale attraverso il piano di zona (come è avvenuto nel Veneto, che aveva utilizzato il sistema degli incentivi e disincentivi economici per favorire la chiusura degli istituti e il passaggio a forme comunitarie diverse). Di fatto proprio i piani di zona sono individuati come il luogo nel quale far maturare l'esperienza dei progetti legati alla legge 285 e quanto già realizzato e sperimentato a seguito della legge 149. Un luogo quindi dove porre a regime in

modo coordinato e appropriato l'insieme delle azioni di protezione e cura: da quelle per prevenire e sostenere i disagi familiari a quelle per garantire il diritto dei bambini a crescere in una famiglia o in un ambiente idoneo di tipo familiare, anche attraverso accordi con enti, tribunali, associazioni e altre realtà operanti nel territorio.

Un altro aspetto che ricorre in più interviste è la necessità di tenere conto dei cambiamenti introdotti nei sistemi di welfare regionali, che hanno portato a una forte differenziazione negli orientamenti sulla dimensione gestionale tra le diverse realtà regionali. In particolare, nelle interviste si è fatto riferimento a quanto sia difforme l'orientamento in ordine al soggetto gestore dei servizi sociali (che influisce sul soggetto che gestisce le pratiche connesse alla legge 149): in alcune Regioni si è arrivati al ritiro delle deleghe date dai Comuni alle aziende sanitarie mentre, in altre si è compiuto il percorso contrario; inoltre, dove sono state mantenute le competenze in capo ai Comuni, in alcune Regioni è stata incoraggiata la forma associata, in altre sono nate aziende speciali per la realizzazione dei servizi sociali.

2.2 Politiche regionali e programmazione locale

Come anticipato, secondo i nostri intervistati, i piani sociali di zona sono pensati come l'occasione per rafforzare il ruolo dell'ente pubblico nei processi di protezione dell'infanzia e dell'adolescenza e di presa in carico delle persone. Il ruolo delle realtà e organizzazioni presenti nel territorio, nella prospettiva della sussidiarietà orizzontale, è sempre più da perseguire, come indicato nella Costituzione di recente modificata, per integrare e completare le funzioni familiari con una genitorialità diffusa da promuovere e valorizzare.

Su questo punto, le interviste hanno messo in luce due elementi di criticità. Il primo ha a che fare con la difficoltà di lavoro nei Comuni di piccole dimensioni in cui si ha una minore dotazione di risorse professionali ed economiche che rende difficile gestire un bilancio comunale laddove c'è anche un solo caso di collocamento in comunità. Il secondo è collegato alla discontinuità delle politiche, dovuta alla mancanza di programmazione di medio periodo sui temi dei bambini e delle loro famiglie e alla carenza di finanziamenti: ciò rende difficile lavorare per la prevenzione, accompagnare il bambino e la sua famiglia nell'esperienza dell'affido e operare per il ricongiungimento ai suoi familiari.

Quesiti che rimandano al sistema di regole generali che dovrebbe portare a una maggiore chiarezza e trasparenza rispetto alle funzioni e competenze dei diversi soggetti che producono politiche di welfare. La 149/2001 appare in tal senso aver sollecitato alle Regioni, agli enti locali e alle aziende sanitarie locali un nuovo impegno nel definire nuovi assetti gestionali e organizzativi per rendere raggiungibili i fini indicati dalla legge.

Se è vero che la legge ha indicato priorità e orientamenti a valenza generale, è altresì vero che le Regioni hanno costruito e individuato as-

setti differenziati in relazione a quanto già sviluppato nei servizi prima della legge e ai vincoli determinati dalle proprie normative regionali. Un esempio della diversità di situazioni è legata al ruolo delle Province, alle quali in alcune Regioni si sono assegnati compiti residuali e in altre invece compiti particolarmente rilevanti, ad esempio attribuendo a esse funzioni di coordinamento e promozione. In un contesto di questo tipo è pressoché impossibile pensare di individuare la modalità gestionale e organizzativa adatta per tutte le realtà regionali, mentre appare possibile e utile favorire lo scambio e il confronto tra i diversi modelli adottati per cogliere gli elementi di forza e di criticità di ciascuno.

Un altro aspetto emerso è la praticabilità di diversi modelli organizzativi e gestionali in riferimento alle diverse dimensioni del contesto territoriale: le città hanno le condizioni e l'opportunità di sperimentare nuove possibilità non sempre replicabili in ambiti territoriali composti da Comuni di piccole o medie dimensioni.

I servizi sociali

La legge 328, in termini complessivi, e la legge 149, hanno introdotto significativi cambiamenti nella cultura dei servizi sociali, individuati ora come il luogo della valutazione e della presa in carico delle persone e dei nuclei familiari in difficoltà. La presa in carico può prevedere, successivamente, la messa in atto di interventi differenziati: il servizio sociale rappresenta, pertanto, il primo tassello di una strategia di supporto sociale.

Il principale nodo emerso nelle interviste è riferito alla possibilità dei servizi sociali di esercitare pienamente questa funzione, stante la criticità di alcuni aspetti gestionali e organizzativi. In particolare in quasi tutte le interviste sono state riferite difficoltà nei servizi, a causa della discontinuità degli operatori e degli interventi, motivata in vari modi:

- elevato turn-over degli operatori, per la difficoltà a effettuare assunzioni a tempo indeterminato a causa dei vincoli posti dalle norme vigenti;
- impegni definiti in sedi di accordo interistituzionale, ma non completamente rispettati dai soggetti contraenti, soprattutto con riferimento alla messa a disposizione di personale per gli interventi o i progetti;
- presenza di operatori in numero non adeguato rispetto alla quantità di interventi sociali da realizzare;
- risorse economiche ridotte.

Oltre alla discontinuità, si segnalano anche la non omogeneità degli interventi dei servizi sociali su area vasta (con standard di servizio molto diversi da zona a zona) e la scarsa affidabilità dei servizi che promuovono azioni di cui non sempre riescono a garantire la prosecuzione.

Questi problemi non nascono o non sono derivati dalla legge 149. In molte interviste si rileva come questa legge abbia suscitato una

maggiore sensibilità nell'individuare le situazioni da valutare e prendere in carico, determinando però un aumento di lavoro, in termini di situazioni da prendere in carico, di adempimenti istituzionali (diagnosi, valutazione e relazioni per le autorità giudiziarie) e per l'attivazione e la cura di reti territoriali, senza peraltro apportare dei corrispondenti aumenti di risorse economiche o professionali. Il tutto porta a inevitabili sfasature dei tempi, con ritardi significativi e impossibilità di svolgere in modo adeguato tutte le funzioni.

Altri nodi emersi nelle interviste riguardano aspetti particolari, come ad esempio la difficoltà – per gli operatori sociali – di conciliare il ruolo di sostegno e il compito di valutazione della famiglia d'origine e affidataria, che si somma alla sovrapposizione di ruoli cui gli operatori sono chiamati alcune volte. Ancora, si rileva come – a parte la formazione per l'affido e l'adozione – manchi un programma formativo complessivo sul ruolo del servizio sociale riguardo all'evoluzione delle problematiche e delle forme di aiuto e supporto. In altri termini si pone l'accento sia sulla necessità di riflettere sulla professionalità dell'assistente sociale sia sulla necessità di costruire un nuovo modello d'intervento integrato, interprofessionale e interistituzionale, attento alla comunità e alla centralità del rapporto tra i bambini e le loro famiglie. In questa prospettiva, ad esempio, si pone l'accento sull'urgenza di una seria riflessione che coinvolga servizi sociali, magistratura e scuole a proposito delle segnalazioni di bambini con situazioni difficili.

Una difficoltà che è stata rilevata, e che meriterebbe percorsi formativi condivisi anche con i magistrati, concerne il cambiamento del ruolo dei servizi sociali nel "giusto processo", in qualità non più di collaboratori del giudice, ma di parte in causa. Preso atto dei cambiamenti stabiliti dalle norme, si tratta di comprendere cosa ciò significhi concretamente per i servizi e per gli operatori e quali ricadute abbia sulle modalità di presentazione delle segnalazioni e delle varie relazioni richieste ai servizi sociali e sanitari e, più complessivamente, sui processi di comunicazione tra autorità giudiziaria e servizi.

I processi di integrazione tra sociale e sanitario

Merita attenzione un altro tema, emerso pressoché in tutte le Regioni: i processi d'integrazione tra sociale e sanitario, ovvero tra competenze dei Comuni e delle aziende sanitarie per lo sviluppo degli interventi di protezione di bambini e ragazzi. A fianco di esperienze e situazioni nelle quali la valutazione dei processi integrativi tra sociale e sanitario è positiva (soprattutto nelle situazioni di lavoro con i servizi di neuropsichiatria infantile), si collocano altre esperienze in cui l'integrazione è difficile o carente. In particolare sono stati segnalati:

- la difficoltà di dialogo tra i servizi che si occupano dei minori in difficoltà e delle loro famiglie laddove i genitori sono in tratta-

mento terapeutico presso servizi per tossicodipendenti o servizi per la salute mentale;

- la mancata partecipazione degli operatori sanitari ai corsi di formazione su affido e adozione in quanto non autorizzati dagli enti di appartenenza;
- le aziende sanitarie non sempre sono informate con precisione delle loro competenze, a volte definite in sede di protocolli regionali non attuati poi coerentemente su scala locale;
- diverse aziende sanitarie nella stessa Regione interpretano in modo diverso quanto contenuto nei protocolli regionali;
- la difficoltà di comprendere i meccanismi di partecipazione economica delle aziende nelle assunzioni o compartecipazione delle spese per interventi a favore di minori in affido, in comunità o sostenuti presso la famiglia di origine.

Ricorre nelle interviste l'opinione secondo cui l'integrazione tra sociale e sanitario non costituisca quasi mai un dato di partenza, quanto piuttosto un punto di arrivo, possibile ma non scontato e, soprattutto, senza garanzie di continuità nel tempo. Alcuni referenti hanno descritto questo processo come un percorso in cui il risultato può essere raggiunto solo a condizione che si utilizzino strategie basate su accordi "sostanziali" tra operatori dei servizi, non necessariamente suffragati da accordi istituzionali definiti a più elevati livelli decisionali e di governo.

Il rapporto con le autorità giudiziarie

Già nei precedenti paragrafi il tema del rapporto tra i servizi sociali e l'Autorità giudiziaria, rapporto essenziale e centrale nello sviluppo di quanto oggetto della legge 149, è stato preso in esame sottolineando elementi di criticità. Come emerso in diverse interviste, occorre distinguere tra i rapporti quotidiani che si stabiliscono tra singoli magistrati e singoli operatori, con riferimento alla gestione di situazioni specifiche (rispetto ai quali sono state raccolte molte valutazioni positive), e i rapporti istituzionali tra enti e organizzazioni. Mentre il primo livello di rapporti è sempre presente, e la sua qualità è legata alle capacità dei professionisti implicati di lavorare e comunicare in modo adeguato, per il secondo livello si segnala la necessità di maggiore strutturazione e di regolamentazione: gli operatori colgono differenze a volte rilevanti negli orientamenti espressi dai giudici nei provvedimenti e segnalano la difficoltà di predisporre le relazioni richieste senza che siano concordate preventivamente la struttura e la forma che devono avere.

Sotto il profilo gestionale l'elemento di maggior criticità che viene segnalato è la sfasatura dei tempi: a fronte di richieste di relazioni che spesso hanno carattere di urgenza, l'emanazione dei provvedimenti del tribunale segue tempi che non si accordano con la gravità delle situazioni e con la necessità di intervenire rilevata dai servizi.

Nella prospettiva di costruire le condizioni per una buona collaborazione tra sistemi che differiscono su molti aspetti, viene rilevata la necessità di condividere una seria e approfondita riflessione sul significato di abbandono di minore, in quanto emergono divergenze su come le situazioni sono interpretate e ipotizzate dai servizi e dai magistrati.

Un ultimo punto emerso nelle interviste riguarda la questione del tutore, rispetto al quale si rileva la criticità di far coincidere tale ruolo – nelle nomine che opera il giudice tutelare – con quello del sindaco o degli operatori pubblici. Diversi intervistati individuano come preferibile la strada, percorsa in Veneto, della costruzione di un albo di persone disponibili ad assumere volontariamente la tutela di un minore per evitare il conflitto tra dimensione di controllo e la dimensione operativa quando esse sono attribuite alla stessa persona.

La dimensione di sistema e il lavoro di rete con il terzo settore

Nella trattazione dei vari temi considerati più volte si è fatto riferimento alla necessità di affrontare le problematiche familiari e minorili con processi di coinvolgimento dei vari attori, istituzionali e non, e strategie di rete. Dell'integrazione con le istituzioni, in particolare delle aziende sanitarie e dell'Autorità giudiziaria, si è già detto. L'oggetto di riflessione in questo paragrafo è il coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore, tra le quali rientrano le organizzazioni di volontariato e quelle di promozione sociale, le cooperative sociali e le associazioni, in particolar modo quelle familiari.

Nel corso delle interviste realizzate con i referenti degli enti pubblici emergono valutazioni differenziate circa la qualità del rapporto con il terzo settore: a fronte di chi ritiene vi sia poco lavoro di rete e una presenza del terzo settore di scarso rilievo, vi è chi reputa impossibile operare senza l'apporto del terzo settore e giudica la sua presenza essenziale per lo sviluppo delle politiche e degli interventi. In particolare, si mette l'accento sulla capacità del terzo settore di innovare e sperimentare, di assumere parti significative in progetti costruiti insieme agli enti pubblici.

Per qualificare di più le esperienze di coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore, si segnala la necessità di lavorare sulla comunicazione tra operatori dei servizi, degli enti autorizzati e delle associazioni di genitori; di salvaguardare maggiormente la "regia" pubblica degli interventi, in caso di delega alla gestione di taluni servizi; di ridurre la delega senza controllo.

2.3 Punti di forza e criticità delle esperienze locali

L'affidamento familiare

L'insieme di informazioni relative all'affidamento familiare che emerge dalle interviste denota una crescita di attenzione e una progettualità diffusa in tutti i territori del Paese a seguito dell'azione promozionale svolta dalle Regioni.

In primo luogo si rileva la positività degli investimenti delle Regioni sulla formazione, che non solo ha permesso la crescita di compe-

tenze professionali dei singoli operatori o delle singole équipe territoriali di lavoro, ma ha anche garantito la messa in rete, a livello regionale, di esperienze, saperi e competenze, creando l'opportunità dello scambio, del confronto e della crescita su scala regionale.

In secondo luogo, si valuta molto positivamente il fatto di aver costruito le linee guida regionali sull'affidamento familiare con l'apporto delle esperienze realizzate nei servizi, con un modello partecipato e di riconoscimento e valorizzazione delle sperimentazioni e dello sforzo compiuto a livello locale.

Un altro aspetto valutato positivamente, pressoché ovunque, è l'ingente lavoro di promozione dell'affido scaturito dall'attuazione della legge 149, con l'utilizzo di strategie differenti, che vanno dalla grande campagna mediatica al passaparola tra famiglie, dalle iniziative realizzate nelle scuole a quelle condotte nelle parrocchie o nelle associazioni di volontariato. Occasioni giudicate importanti non solo perché hanno permesso di fare conoscere l'affidamento familiare, ma anche, e soprattutto, per diffondere il messaggio contenuto nella legge: il diritto dei bambini a crescere nella propria famiglia e a essere temporaneamente aiutati, in caso di necessità, da un'altra famiglia.

L'auspicio espresso è quello che tale lavoro di promozione e sensibilizzazione possa proseguire in tre direzioni particolari: la prima, rispetto agli amministratori locali, nel trovare nuove risorse economiche e nel garantire maggiore omogeneità di intervento nei contesti locali; la seconda, rispetto all'universo scuola, per garantire maggiori competenze nel personale nell'accoglienza dei bambini in affidamento familiare; la terza, rispetto alle famiglie, per incoraggiare la disponibilità verso questa pratica solidaristica. Quest'ultima esigenza nasce dalla difficoltà riscontrata, in molte aree territoriali, del Nord come del Centro o del Sud e delle Isole, nel reperire nuove famiglie disponibili per l'affido. Secondo quanto emerso in alcune realtà, non sembra inoltre modificarsi nel tempo la tipologia delle coppie disponibili all'affidamento. Ciò deve spingere, nella progettazione di campagne di sensibilizzazione sul tema dell'affidamento, a trovare forme più efficaci di comunicazione.

Il tema dell'eccessiva lunghezza del collocamento in affidamento familiare è emerso in diverse interviste. Di fatto, pur esprimendo apprezzamenti unanimi rispetto alle potenzialità di questo istituto, si segnala che, sovente, il tempo effettivo di affidamento dei bambini supera abbondantemente quello massimo indicato dalla legge. La legge 149 porrebbe – secondo molti intervistati – criteri rigidi e giusti, ma inattuabili se messi in relazione con la complessità delle situazioni che i servizi sociali devono affrontare e alla mancanza di risorse, elementi che finiscono per rendere molto incerto il tempo indicato all'inizio del percorso di affidamento.

Il nodo correlato è, ovviamente, quello del progetto quadro e del progetto educativo relativi al bambino e alla sulla famiglia che devo-

no essere sempre più mirati alle specifiche esigenze dei soggetti coinvolti in modo da evitare l'aumento dei casi di affidamenti non conclusi (che si trasformano, in seguito, in collocamenti in comunità). La complessità delle situazioni da affrontare è un aspetto che chiede alle famiglie affidatarie la capacità di svolgere funzioni sempre più complesse: non solo accoglienza e cura educativa di tipo familiare, ma anche un'azione di tipo riparativo e di ricostruzione rispetto a danni psicologici di notevole entità. A ciò si collega, secondo alcuni intervistati, l'esigenza di operare per individuare standard minimi di competenza delle famiglie affidatarie, o comunque il dovere di chiedersi se l'affidamento familiare si debba basare solo sulle famiglie così come sono o se, in casi particolari, debbano essere individuate delle "famiglie professionali" come sta accadendo in alcune realtà locali e accade da tempo in altri Paesi europei.

Rispetto alle problematiche organizzativo-gestionali, sono emersi alcuni elementi comuni che si configurano come necessari per assicurare uno sviluppo qualitativo delle pratiche di affidamento familiare:

a. la necessità di risorse professionali per fare un buon lavoro sulle famiglie d'origine insieme a quello da fare con le famiglie affidatarie;

b. la necessità di risorse economiche, soprattutto per i Comuni di dimensioni ridotte, per superare la difficoltà nell'erogazione di contributi alle famiglie affidatarie;

c. la necessità di un'unica anagrafe delle famiglie disponibili (o banca dati) all'affidamento su scala interambito, o quanto meno provinciale, per ottimizzare i tempi di lavoro dei servizi;

d. la necessità di investire su una maggiore omogeneità di azione nel territorio regionale e su un maggiore coordinamento regionale delle pratiche di affidamento.

Tra le tematiche di maggiore rilievo vi è quella concernente il periodo immediatamente successivo al compimento dei 18 anni, che rappresenta un momento particolarmente delicato, soprattutto quando non vi sono le condizioni per il rientro in famiglia.

Una seconda area d'investimento è quella riguardante la costituzione e l'avvio di gruppi di famiglie affidatarie di mutuo-aiuto, con funzioni di supporto reciproco e di autoformazione.

Una terza area, indicata in diversi contesti regionali, è quella del riconoscimento e potenziamento delle diverse forme di affidamento. Tra le esperienze segnalate vi sono quella dell'affidamento diurno, che per alcune famiglie risulta una modalità più facilmente praticabile o un banco di prova prima di coinvolgersi nell'affidamento residenziale tradizionale, e quella dell'affidamento residenziale che coinvolge contemporaneamente più famiglie riguardo allo stesso minore, in modo

da garantire un maggior supporto e la possibilità di affrontare situazioni più complesse e difficili.

Un altro aspetto ampiamente considerato nelle interviste è il rapporto tra affidamento familiare e collocamento in comunità. Da alcuni intervistati le due forme di supporto ai bambini sono viste in contrapposizione, considerando l'affidamento familiare come la forma da privilegiare. Altri invece sostengono che questa contrapposizione non ha motivo di esistere: nella realtà si presentano ai servizi situazioni di minori in cui non è possibile operare l'affidamento familiare, per le problematiche del minore e della famiglia, per la mancanza di famiglie disponibili a impegnarsi rispetto a situazioni molto critiche, ecc., situazioni che appaiono gestibili meglio con un intervento di tipo comunitario piuttosto che familiare (e viceversa, ovviamente). Infine, è possibile immaginare la costruzione di relazioni positive di collaborazione tra famiglie affidatarie e comunità, nella prospettiva del *continuum* d'interventi con lo stesso bambino, come sperimentato in alcune realtà locali.

Un'area problematica emergente è quella che riguarda il rapporto tra gli enti locali e le imprese sociali: infatti, se gli enti locali scelgono di investire maggiormente sull'affidamento familiare a scapito del collocamento in comunità è possibile che si apra un conflitto con le imprese sociali perché questa scelta determina un minore ricorso alle comunità e, quindi, la necessità di ridefinire convenzioni e accordi esistenti.

Un ultimo aspetto da prendere in esame riguarda sperimentazioni avviate in alcune Regioni, che pongono l'accento su specifici aspetti dell'affidamento familiare. Tra queste si segnalano le idee/ipotesi di:

- coinvolgere famiglie con specifiche competenze professionali (Piemonte, Friuli Venezia Giulia) e/o con il supporto professionale di associazioni o organizzazioni del terzo settore (Campania);
- coinvolgere famiglie straniere per affidamenti di minori stranieri all'interno della stessa cultura (Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte, Toscana, Puglia);
- finalizzare il coinvolgimento delle famiglie in progetti specifici, come nel caso della *Rete di famiglie per le emergenze* (Reggio Emilia) o del progetto *Neonati* (Torino), o del progetto *Near* (Genova), o del progetto *Mamma segreta* (Toscana), o della *Rete accoglienza madri in difficoltà* (Liguria);
- costruire esperienze di affidamento consensuale temporaneo (Campania);
- attivare risorse di appoggio informali in progetti di solidarietà (*Vieni a mangiare con me*) tra famiglie e associazioni di volontariato (Trieste) o con famiglie di appoggio e vicinato senza segnalazioni (Marche);

- coinvolgere le associazioni di famiglie nella ricerca di altre famiglie e nella loro formazione (Roma);
- individuare meccanismi e procedure per ridurre i tempi dei passaggi fra tribunale per i minorenni e servizi (Roma);
- promuovere forme di affidamento che coinvolgono l'intero nucleo familiare, affidato a un'altra famiglia senza l'allontanamento del bambino (*Dare una famiglia a una famiglia*, di Torino e Ferrara).

L'accoglienza in strutture residenziali

Il tema dell'accoglienza di bambini presso strutture residenziali – come emerge dalle interviste – contiene diversi elementi di problematicità, che riguardano sia il ruolo assegnato a queste strutture sia la visione che si ha di esse.

È doveroso ricordare che le comunità sono nate, dagli anni Sessanta, come una risposta concreta alternativa all'istituzionalizzazione e che nel solo volgere di 50 anni la loro storia ha messo in evidenza molteplici elementi di positività, ma anche di criticità, al punto che, secondo una possibile visione, esse rappresenterebbero oggi il nuovo volto dell'istituzionalizzazione.

Nelle interviste è emerso come, in alcuni casi, le comunità siano viste come una risorsa solo in caso di emergenza, o come l'ultima sponda cui si accede una volta falliti tutti gli altri tentativi. È evidente che, concepita così, la comunità assume una funzione residuale e sempre meno significativa. Peraltro, come già segnalato nel paragrafo dedicato all'affidamento familiare, vi sono esperienze territoriali che esprimono un'idea delle comunità come risorsa sociale competente, valutata in funzione della capacità di rispondere adeguatamente a problematiche specifiche.

Al fondo, quindi, emerge un nodo squisitamente qualitativo: a quali bisogni può rispondere in modo adeguato una comunità residenziale? In quali casi può farlo in modo esclusivo e in quali possono essere individuate delle risorse alternative alla comunità? Tra i fattori strettamente collegati a questo tipo di interrogativi è la questione economica, stante la considerazione, rilevata in più interviste, dell'aumento dei costi dei collocamenti in comunità, che li rende sempre meno sostenibili dagli enti locali (e questo fattore può portare al rischio di cercare la comunità che costa meno e non quella più adeguata).

In tema dell'accoglienza presso strutture residenziali l'accento cade in particolare su quattro questioni.

La prima riguarda la *congruenza tra politiche sociali e politiche giudiziarie*: i servizi sociali territoriali percepiscono un aumento dei provvedimenti dei tribunali per i minorenni che sanciscono la necessità del collocamento in comunità soprattutto per adolescenti e bambini piccoli in attesa dell'adozione, mentre vi è il tentativo di promuovere maggiormente l'affidamento familiare come principale risposta alle situazioni di pregiudizio dei minori.

La seconda è relativa alla *congruenza con le indicazioni normative circa la durata del collocamento fuori dalla famiglia*: la percezione dei servizi è che i periodi d'inserimento in struttura residenziale tendano ad aumentare piuttosto che a diminuire in ragione della criticità delle situazioni familiari sui cui si interviene e della difficoltà dei servizi a intervenire con le famiglie d'origine dei minori per favorirne il rientro.

La terza questione riguarda *le regole di funzionamento nel rapporto tra servizi sociali e comunità*: a titolo di esempio si può proporre il tema della valutazione sull'inserimento dei minori nelle comunità, rispetto al quale si rileva tra gli operatori intervistati la percezione che negli anni sia cresciuta, forse eccessivamente, l'autonomia delle comunità nel decidere se accogliere un minore o meno.

Altro tema che emerge dalle interviste è quello della *competenza professionale degli operatori*, considerati in molti casi giovani, inesperti, poco formati o non del tutto adeguati a operare con adolescenti difficili.

Da parte di molti degli intervistati è segnalata una seria esigenza di valutare l'adeguatezza delle comunità residenziali a proposito degli aspetti qualitativi su cui è possibile agire: il progetto di comunità, i progetti individualizzati, il rapporto con i servizi di base e la formazione degli operatori. In questa direzione si sta muovendo il Comune di Torino con un lavoro finalizzato a ridefinire globalmente il senso dell'apporto di questo tipo di strutture nel quadro delle politiche di protezione, con riferimento agli aspetti qualitativi sopra proposti. Peraltro le comunità stesse stanno partecipando, in alcune Regioni, a un processo di ridefinizione dei criteri per il funzionamento e l'accreditamento e per rimodulare gli oneri finanziari in modi differenti corrispondenti alla definizione di finalizzazioni e caratterizzazioni diverse delle strutture.

All'interno dell'esigenza di ridefinizione complessiva sta anche il tema della differenziazione e specializzazione delle strutture comunitarie, oggi sempre più rilevante. Il panorama delle strutture ricostruito alla luce di quanto emerso nelle interviste è ampio ed eterogeneo e richiede un investimento sia nella direzione del riconoscimento e della valorizzazione delle specificità di ciascuno (nella prospettiva della crescita di competenze del settore), sia in una prospettiva di sistema di rete territoriale (con possibilità d'interazioni e cooperazione tra strutture diverse).

In questa direzione, infine, si può collocare la richiesta avanzata in diverse interviste di attivare coordinamenti regionali delle strutture comunitarie come luogo di confronto e scambio sugli aspetti qualitativi sin qui proposti.

L'adozione

Le considerazioni riguardanti le pratiche connesse all'adozione nazionale e internazionale sono complementari a quanto già esposto a proposito delle pratiche per l'affidamento familiare.

Una valutazione assolutamente positiva è espressa rispetto ai programmi formativi proposti dalle Regioni e dalla Commissione per le adozioni internazionali, che hanno permesso di accrescere conoscenze e competenze negli operatori; hanno dato l'opportunità di scambi professionali tra operatori ed esperienze di aree territoriali diverse, in Italia o nella Regione; hanno creato le condizioni per costruire saperi condivisi e orientamenti tecnico-metodologici, inseriti poi in linee guida regionali o provinciali.

Tra gli elementi positivi si segnalano anche la stesura di protocolli con gli enti autorizzati, lo sviluppo condiviso di progetti di promozione dell'adozione e di programmi di formazione per le coppie interessate all'adozione o in attesa di adottare.

A seguito dell'entrata in vigore della legge 149, è aumentata ovunque l'attività di tipo istituzionale (ad esempio, la conoscenza/valutazione delle coppie), anche se, in qualche Regione, con fatica e non sempre con continuità, per mancanza di fondi.

Tra i temi più ricorrenti vi è il lavoro sul tempo dell'attesa e sul postadozione. Per entrambi sono state raccolte notazioni positive laddove, grazie alla legge, sono state attivate azioni specifiche per rispondere ai bisogni delle coppie adottive, annotazioni critiche dove il lavoro è ancora da avviare.

Un altro aspetto rispetto al quale sono state raccolte osservazioni sia positive sia critiche è il rapporto con gli enti autorizzati. Da un lato, infatti, vi è chi rileva la buona collaborazione a proposito di programmi di formazione per le coppie in attesa e per il postadozione, dall'altro chi auspica si possa sviluppare una verifica regionale sul funzionamento degli enti autorizzati.

Il tema della valutazione, altresì, ricorre a volte come auspicio a volte come esperienza in corso dove sono state avviate ricerche sulle adozioni.

Il sostegno alle famiglie in difficoltà

Presupposto delle pratiche di protezione, prima ancora dell'esistenza di famiglie disponibili e di operatori con professionalità, è l'esistenza di famiglie che, per i motivi più diversi, presentano situazioni di difficoltà e di pregiudizio rispetto alla salute psicofisica e psicologica dei loro figli. È essenziale mettere questo elemento al centro delle politiche per la protezione dei minori perché c'è il rischio che l'attenzione sia tutta concentrata solo sul sistema di offerta (in altri termini sul "che fare" quando occorre intervenire) e sulle pratiche per il rientro in famiglia dei minori, anziché, primariamente, sul "cosa fare/come fare" per evitare che, in alcune famiglie, si giunga a una situazione di pregiudizio tale da rendere necessario l'allontanamento del minore. Alla base di una buona politica di protezione dei minori dovrebbero, in altri termini, esserci azioni e interventi preventivi. Ci si riferisce alla prevenzione primaria, laddove è possibile agire per evitare che nelle famiglie insorgano pro-

blemi tali da creare le condizioni per un possibile pregiudizio per i figli, e alla prevenzione secondaria, laddove queste condizioni si sono già determinate e occorre intervenire per ridurne l'impatto ed evitare che la situazione si cronicizzi o si problematizzi ulteriormente.

Le interviste svolte con i referenti degli enti locali hanno evidenziato – ancora una volta – elementi di problematicità e di positività. Di fondo vi è la constatazione che, mediamente, vi sia poco lavoro sulla genitorialità sociale (intesa come espressione e processo di responsabilizzazione degli adulti e delle famiglie in una logica comunitaria), e siano scarsi gli interventi di prevenzione, con una concentrazione sul lavoro riparatorio.

Un primo aspetto, sottolineato in più casi, è legato alla *percezione della crescente problematicità delle situazioni familiari che accedono ai servizi sociali*. Da un lato si evidenzia la questione delle appartenenze sociali sempre più fragili (per solitudine, per distanza dalle reti familiari, per difficoltà di costruire nuovi legami in contesti abitativi non conosciuti, ecc.), dall'altro si mette l'accento sulle fragilità psicosociali e educative interne alla famiglia, sempre più diffuse e rilevanti (per conflitti interni alla coppia, per mancanza di supporti sociali e educativi, per difficoltà sociali ed economiche, per problematiche di salute e/o dipendenza nei componenti della coppia genitoriale, ecc.).

Ciò evidenzia la necessità di servizi capaci di affrontare in modo adeguato situazioni sempre più differenti e intrecciate. Un primo livello di adeguatezza è individuabile nella qualità delle strategie e degli strumenti utilizzati, che dovrebbero essere diversificati e complessi quanto le situazioni familiari su cui si interviene. Un secondo livello di adeguatezza degli interventi può essere individuato nella capacità di essere tempestivi (cioè, di essere messi in atto al momento giusto), intensi (cioè, con le risorse professionali nella quantità necessaria), mirati (cioè, con capacità di individuare il fattore problematico sui cui intervenire), specifici e circoscritti (cioè, non generici o generali) e integrati (cioè, che prevedono l'apporto di più competenze e discipline). A queste condizioni sembra possibile immaginare interventi capaci di ridurre le situazioni acute per rendere possibile l'apporto di altri servizi e interventi meno specialistici.

Un secondo aspetto emerso nelle interviste è legato al fatto che, sempre più, *il lavoro con le famiglie in difficoltà richiede l'attivazione di strategie diversificate* con l'utilizzo di strumenti consolidati (l'erogazione di contributi economici, l'assistenza domiciliare educativa, la mediazione familiare, la pronta accoglienza) e/o innovativi (per esempio le strategie centrate sul sostegno tra famiglie, come avviene in alcuni progetti di promozione della prossimità e della solidarietà di vicinato attivati in Basilicata, Emilia-Romagna, Piemonte, Veneto).

Laddove anche l'apporto di questo tipo di interventi e supporti non conduca a risultati positivi, cioè al recupero delle competenze ge-

nitoriali o al riorganizzarsi della coppia genitoriale o allo sviluppo di reti sociali durature, e laddove i comportamenti interni alla famiglia, pregiudizievoli per la salute psicofisica del bambino, proseguano o accrescano la loro rilevanza, si può arrivare alla necessità di allontanamento del minore dal proprio nucleo familiare d'origine. In tal caso si apre uno scenario caratterizzato da due dimensioni di intervento: una attinente all'ambiente di accoglienza del minore, che deve garantire la possibilità di dare al bambino occasioni per riprendere il proprio percorso di crescita riducendo i traumi subiti, e un'altra, che attiene alla famiglia d'origine, per costruire e favorire, come previsto dalla legge, il rientro in famiglia nei tempi indicati.

Il lavoro di supporto alle famiglie d'origine è stato evidenziato come un problema in quasi tutte le interviste. Da un lato vi sono, probabilmente, ancora atteggiamenti professionali e culturali da superare (che per lungo periodo hanno avuto come effetto quello di pensare che fosse sufficiente collocare il bambino fuori della famiglia), dall'altro vi è il problema delle risorse (in questo caso il tempo-lavoro degli operatori sociali, inferiore al necessario). Di fatto, si raccoglie nelle interviste, la carenza di risorse nei servizi rende impossibile o quanto meno assai difficile lavorare con le famiglie d'origine.

2.4 Valutazione, ricerche e studi

Il tema della valutazione, nello specifico degli interventi di protezione e cura dei bambini, appare ancora un auspicio più che una realtà. La mancanza di valutazione è stata indicata come un segnale di criticità in molte realtà e parimenti è stata espressa la speranza che in futuro su questo punto possano essere svolti più percorsi formativi (per comprendere e identificare criteri valutativi condivisi) e vi siano destinate più risorse. In questo quadro si coglie la possibilità di una sinergia con le università, ora per lo più limitato ai progetti di tirocinio o di ricerca funzionali alle tesi degli studenti. I servizi avrebbero, invece, bisogno di vedere l'università come soggetto competente in grado di sostenere scientificamente processi di miglioramento e innovazione metodologica e professionale. Alcune esperienze in questa direzione sono in corso: per esempio il progetto regionale di formazione per valutatori (Toscana), la ricerca sui fattori di rischio nel postadozione (Emilia-Romagna), lo studio sugli standard minimi di competenza per famiglie affidatarie (Lazio), la ricerca sulle tipologie di famiglie disponibili per l'affido (Sardegna).

3. Le esperienze e le considerazioni dei referenti del terzo settore

Oltre ai referenti regionali e di enti locali, le interviste condotte in ciascuna Regione hanno coinvolto anche rappresentanti del variegato mondo denominato come "terzo settore", che comprende organizzazioni di volontariato e di promozione sociale, cooperative sociali, associazioni familiari. Complessivamente sono state realizzate 72 interviste in tutte

le Regioni, a eccezione dell'Abruzzo e della Sicilia poiché da queste non è pervenuta la segnalazione dei referenti con cui prendere contatto.

Alle persone intervistate è stato chiesto di esprimere il punto di vista della propria organizzazione su com'è stata applicata la legge 149 nella propria Regione, sugli elementi di forza e di criticità e sulle esperienze ritenute significative. La traccia d'intervista, sostanzialmente la stessa utilizzata per le altre interviste, è basata sulla raccolta di informazioni e opinioni a proposito di quanto realizzato, dal 2001 in poi, in attuazione della legge, sugli orientamenti regionali, le strategie adottate a livello regionale e locale per costruire sistemi di interventi sociali a favore dei minori e delle famiglie, le strategie di attivazione di reti di servizi e opportunità sul territorio, il ruolo dei soggetti del terzo settore, i rapporti con l'Autorità giudiziaria e con università e centri di ricerca, le esigenze più rilevanti da considerare per il futuro.

Il paragrafo è suddiviso in due parti: nella prima è proposto quanto emerso a proposito dell'attuazione della legge, ai punti di forza e alle esperienze significative; nella seconda sono presentate le criticità e le aree su cui concentrare lo sviluppo nell'immediato futuro. Anche in questo caso, le esperienze e le opinioni raccolte non rappresentano la totalità delle esperienze e delle opinioni del terzo settore. In considerazione dell'eterogeneità delle organizzazioni e delle realtà partecipanti alle interviste e della loro distribuzione territoriale, però, quanto presentato costituisce un insieme interessante e ricco di spunti da utilizzare nell'analisi dell'attuazione della legge 149 e nelle proiezioni nel futuro.

Gli aspetti da evidenziare e sostenere

Nell'insieme, gli elementi di maggiore positività riconosciuti dagli intervistati ruotano intorno a tre temi: la possibilità – data dalla legge 149 – di favorire di una crescita culturale della società intorno alle problematiche dell'infanzia e della famiglia, che condiziona sia la possibilità di avere un maggior numero di persone e famiglie disponibili verso l'affidamento e l'adozione sia quella di maggiori investimenti da parte dei decisori politici a livello locale; la possibilità – ancora grazie alla legge – di un maggior riconoscimento delle realtà del terzo settore, che favorisce lo sviluppo di esperienze di collaborazione; la possibilità – in attuazione di quanto la legge indica – di innalzamento della qualità degli interventi e dei servizi grazie alla formazione, alle sperimentazioni, alla valutazione.

È parere condiviso da molti intervistati che la legge 149 abbia avuto una funzione di stimolo al cambiamento di cultura e di prassi operative. Vi è anche chi pone l'accento sulla continuità tra le azioni avviate grazie alla legge 285/1997 e quelle messe in campo con la legge 149. Una considerazione positiva riguarda l'accresciuta diversificazione delle opportunità a disposizione per tutelare i bambini, con interventi prima non esistenti, grazie anche al ruolo di promozione e stimolo svolto dalle Regioni.

Nell'insieme delle osservazioni raccolte, sembra crescere il riconoscimento delle istituzioni pubbliche locali nei confronti delle organizzazioni di terzo settore, e in particolare nei confronti degli enti autorizzati e delle associazioni di famiglie affidatarie. Associazioni, cooperative, enti autorizzati sono coinvolti, in modo diverso, nei processi di costruzione delle linee guida regionali o locali sull'affidamento e l'adozione, in quelli di attivazione di strutture organizzative come i centri per l'affido in Area vasta, nei tavoli di lavoro per studiare i problemi dei minori, nei tavoli di riflessione sul senso delle comunità di accoglienza, nei tavoli per la revisione delle norme per le autorizzazioni e l'accreditamento delle strutture residenziali.

Inoltre, diverse realtà hanno posto l'accento sull'utilità di luoghi permanenti di confronto e coordinamento: il Centro regionale per l'adozione - CRAD (Emilia-Romagna), il coordinamento regionale delle realtà che si occupano di protezione (Friuli Venezia Giulia), il coordinamento delle strutture per l'accoglienza di mamme-bambini in difficoltà per riflettere e confrontarsi sui casi e sulle esperienze (Piemonte).

Tra gli aspetti positivi più frequentemente proposti dalle organizzazioni intervistate vi è il tema della collaborazione tra i diversi soggetti che operano nel territorio, per lo sviluppo di azioni di promozione dei diritti dell'infanzia e di azioni di protezione e di prevenzione. In modo particolare vi è chi pone l'accento sulla positiva collaborazione tra le realtà del terzo settore e i servizi sociali territoriali che si occupano di adozioni, sulla collaborazione tra comunità residenziali e famiglie affidatarie, sulla collaborazione per l'organizzazione e realizzazione di azioni per la promozione dell'adozione e la formazione delle coppie aspiranti per l'adozione, sulla collaborazione tra associazioni per creare i centri affidi o, più in generale, sulla collaborazione con gli enti o servizi pubblici o con il tribunale per i minorenni.

Un argomento sollevato da diversi interlocutori è quello della formazione, ritenuto uno dei campi di attuazione di maggior rilievo, giacché ha accresciuto la competenza del sistema e ha favorito l'incontro, la conoscenza e il confronto tra i diversi soggetti implicati nelle azioni di protezione. In quest'ambito si registrano valutazioni positive verso le iniziative formative già realizzate per le famiglie affidatarie e adottive anche con il coinvolgimento fattivo delle associazioni di famiglie, ma anche verso quelle rivolte a tutti gli operatori impegnati nei servizi per i minori o verso altre in corso di predisposizione, come il piano di formazione per tutti i distretti sociali per sviluppare buone prassi nel campo della protezione dei minori tra Comuni, ASL, scuole, tribunali, terzo settore e forze dell'ordine o il progetto di formazione per tutori volontari.

Un altro aspetto, proposto in alcune realtà regionali, è quello connesso alla necessità di promuovere e sostenere la crescita qualitativa

del sistema delle strutture di accoglienza residenziali. In questo quadro si collocano le valutazioni positive espresse sui lavori in corso in alcune Regioni di riflessione organica sulle strutture comunitarie, sulla loro identità e il loro ruolo, sulla necessità di aumentare la diversificazione delle stesse; sul cambiamento dei requisiti per il funzionamento delle comunità svolto in alcune Regioni; sulla collaborazione tra comunità e università per la supervisione scientifica agli operatori (come nell'ambito di un progetto nelle Marche).

In riferimento alle azioni concrete nel campo dell'affidamento, dell'adozione e del sostegno alle famiglie in difficoltà, nelle interviste sono state raccolte diverse considerazioni positive in riferimento ad alcune esperienze, tra cui:

- la diversificazione delle forme e modalità dell'affidamento familiare;
- il sostegno alle famiglie affidatarie anche attraverso le reti di famiglie;
- il lavoro con le famiglie straniere per promuovere l'affidamento omoculturale;
- il coinvolgimento delle scuole sul tema dell'accoglienza e ospitalità in famiglia o sul tema dell'adozioni e del postadozione;
- il tentativo di assicurare maggiore omogeneità nel territorio al lavoro sull'adozione;
- la maggiore spinta verso l'accoglienza di tipo familiare;
- la maggiore considerazione e il coinvolgimento dei genitori d'origine nelle comunità residenziali;
- l'attività svolta da operatori delle comunità a supporto di famiglie affidatarie per minori passati da comunità a famiglie;
- il maggiore investimento in politiche rivolte al sostegno delle famiglie attraverso nidi, abitazione, occupazione, *housing* sociale, centri famiglia, con il rafforzamento delle azioni preventive per evitare l'allontanamento;
- le nomine di tutori volontari dei minori esterni alla pubblica amministrazione.

Le difficoltà da affrontare e superare

Insieme agli aspetti positivi, le interviste hanno offerto ai referenti delle organizzazioni del terzo settore l'opportunità di esprimere considerazioni sugli aspetti ritenuti critici o poco positivi nell'attuazione della legge 149, che a volte riguardano aspetti già proposti come punti di forza.

Rispetto all'*adozione*, le criticità segnalate riguardano aspetti diversi.

Emerge in più interviste la questione della mancanza d'iniziative di sostegno alle famiglie adottive nel postadozione, come se, esaurita

la procedura per l'adozione, i problemi e le difficoltà siano esclusivamente della famiglia adottiva. Altre criticità segnalate riguardano:

- la percezione delle associazioni di essere vissute come intruse nel rapporto tra famiglie adottive e servizi;
- il fatto che le banche dati dei bambini adottabili non esistano o non siano aggiornate;
- i costi elevati delle adozioni internazionali;
- la criticità del postadozione e dell'inserimento scolastico rispetto al quale mancano supporti alle famiglie adottive;
- l'elevata differenziazione nelle pratiche a sostegno dell'adozione nella stessa Regione;
- la mancanza di sedi e opportunità di riflessione e confronto sul tema della genitorialità paterna e materna nell'adozione;
- la mancanza di confronto sull'adozione tra le realtà del terzo settore;
- la mancanza di cultura sociale sull'adozione.

A proposito delle *strutture di accoglienza residenziale*, due temi appaiono prevalenti nelle interviste: la questione della qualità delle strutture e quella della transizione per chi esce dalle comunità in prossimità dei 18 anni.

Rispetto alla prima questione, in particolare, vi è chi segnala come la legge non abbia favorito chiarezza sulla differenza tra tipologie di strutture di accoglienza residenziale, generando più confusione di quella esistente in precedenza. In particolare, vi è chi ritiene essenziale chiarire meglio la distinzione tra comunità familiari e comunità educativo-professionali. Ancora, nelle interviste è stato espresso l'auspicio di un maggiore lavoro sulla valutazione qualitativa delle strutture: ciò implica sviluppare le competenze per ragionare approfonditamente sulla progettualità e sull'adeguatezza delle comunità in riferimento ai bisogni su cui sono chiamate ad agire.

Altre criticità segnalate riguardano:

- la mancanza di risorse integrative rivolte alla fase di uscita dalle comunità;
- il precariato tra gli operatori e una competenza tecnico-professionale non elevata nei laureati, aspetti che riducono necessariamente la qualità delle strutture;
- la difficoltà nei rapporti con le scuole superiori (ad esempio si segnala il conflitto con scuole che tendono a espellere i casi difficili mentre le comunità lavorano per fare recuperare ai loro ragazzi e ragazze la motivazione allo studio);

- le lunghe permanenze in comunità correlate alla non recuperabilità delle famiglie e alla difficoltà nel reperire famiglie affidatarie;
- la mancanza di strutture specializzate per problemi psichiatrici in adolescenza e per problemi di tossicodipendenza;
- la mancanza di norme relative agli inserimenti, che differiscono notevolmente da zona a zona.

Infine, è da segnalare l'osservazione sul venire meno delle risorse concernenti le comunità, che porta ad aumentare il rapporto numerico tra operatori e ospiti incidendo, così, sulla qualità del servizio.

Rispetto all'*affidamento familiare*, alcuni temi ricorrono frequentemente nelle interviste:

- la difficoltà nel recuperare nuove famiglie;
- la difficoltà di realizzare affidamenti davvero temporanei, come previsto dalla legge, sia per la complessità e gravità delle situazioni proposte alle famiglie affidatarie, sia per una formazione iniziale non sempre completa e approfondita, sia per la mancanza di chiarezza e uniformità nei criteri di selezione delle famiglie idonee, sia per lo scarso accompagnamento delle stesse durante l'esperienza dell'affido e lo scarso riconoscimento delle associazioni come possibile supporto, attraverso reti di prossimità verso le famiglie affidatarie;
- la diversa gestione dei bambini piccoli in attesa di adozione, che in alcune Regioni vede coinvolte principalmente le famiglie affidatarie con progetti *ad hoc* mentre in altre le famiglie sono completamente escluse, scegliendo di utilizzare esclusivamente le comunità residenziali.

Tra le altre questioni proposte vi sono anche: il dopo affidamento quando sono superati i 18 anni; lo scarso riconoscimento di cosa le famiglie affidatarie vivono; la confusione che emerge in riferimento al ruolo dei servizi e dei tribunali per i minorenni; la necessità di rivedere l'esperienza degli affidi professionali; la necessità che le linee guida siano più cogenti sul piano organizzativo.

Altri aspetti molto considerati nelle interviste riguardano l'evoluzione delle problematiche sociali connesse alle famiglie e di quelle collegate al lavoro dei servizi sociali.

Sul primo tema diversi soggetti ascoltati rilevano la sfasatura crescente tra problematiche sociali emergenti (sia sul piano quantitativo sia su quello qualitativo) e risorse effettive dei servizi sociali laddove invece sarebbe necessario un maggior investimento in studi sui problemi dei minori e studi utili a comprendere il perché "locale" dei cambiamenti sociali in atto nel Paese, per costruire strategie efficaci localmente.

In riferimento al secondo tema, invece, diversi interlocutori segnalano la percezione di una mancanza progressiva di risorse economiche e professionali e di un elevato turn-over degli operatori. Sono ricondotte a questi elementi di debolezza del sistema dei servizi una serie di conseguenze:

- la difficoltà connessa alle significative differenze emergenti nei territori nell'assetto e nelle azioni realizzate dai servizi in questo ambito d'intervento sociale e lo sfasamento temporale tra il momento dell'emergenza dei problemi in una famiglia, il momento della presa in carico socioassistenziale e il momento dell'attuazione reale degli interventi di sostegno;
- la difficoltà connessa allo spostamento del lavoro dei servizi verso l'ottica riparativa e una diminuzione di risorse e impegno nell'ottica preventiva, soprattutto in relazione alla possibilità di lavorare con le famiglie d'origine di bambini affidati per costruire il loro rientro entro tempi giusti, e in relazione alla possibilità di operare per lo sviluppo delle comunità locali sotto il versante della capacità di rispondere alle problematiche delle famiglie;
- la difficoltà di sostenere adeguatamente il percorso delle famiglie affidatarie;
- la difficoltà di promuovere sperimentazioni e di formare adeguatamente le famiglie affidatarie per renderle più capaci di gestire la maggiore complessità delle problematiche infantili e familiari e affidamenti più difficili in relazione a problematiche di salute dei bambini;
- la difficoltà di gestire e mantenere nel tempo, in modo adeguato, le reti territoriali attivate;
- la difficoltà di dover operare interventi sempre più complessi e articolati in una situazione di crescente peso del lavoro burocratico-amministrativo.

Nelle interviste sono state espresse valutazioni di criticità in ordine, anche, alla crescente difficoltà di comunicazione e integrazione:

- tra servizi sociali e servizi sanitari, ponendo l'accento sullo scarso valore dei protocolli d'intesa, che non sempre riescono a incidere sui processi organizzativi e gestionali nelle aziende sanitarie. In riferimento a questa difficoltà, si considera necessario un chiarimento generale con il Ministero della salute e con le Regioni a proposito dei livelli minimi di prestazioni e di partecipazione che le aziende sanitarie devono comunque garantire nei processi di protezione dei minori con affidamento, adozione e collocamento in strutture residenziali;
- tra servizi sociali e tribunali per i minorenni, segnalando la len-

tezza dei tempi procedurali tra momento della segnalazione al tribunale e della comunicazione della decisione assunta, ma anche la sfasatura tra analisi e considerazioni dei servizi sulle situazioni poste all'attenzione dell'autorità giudiziaria e interpretazioni operate da quest'ultima. In riferimento a questa difficoltà si sottolinea l'urgenza di un confronto tra autorità giudiziarie e servizi sociali per comprendere meglio i criteri di valutazione di cosa si intende per situazione di abbandono e di pregiudizio, per definire quando è necessario l'allontanamento dei minori piuttosto che l'attivazione di sostegni alle famiglie senza allontanamento dei minori, per approfondire il tema delle responsabilità degli affidatari rispetto a quelle dei genitori. Inoltre si segnala l'importanza di una maggiore definizione di procedure e tempi nella gestione delle situazioni tra tribunali e servizi;

- tra organizzazioni di famiglie affidatarie e adottive e Autorità giudiziaria, la cui integrazione maggiore permetterebbe di ridurre la distanza e la sfiducia che, in alcuni, è percepita e per aumentare le possibilità di confronto sul tema della protezione dei minori;
- tra servizi sociali e realtà del terzo settore, il cui superamento è auspicato per aumentare il confronto non settoriale sui temi della protezione, sviluppare il senso della complementarietà dei vari apporti, creare le condizioni di una maggiore partecipazione delle realtà sociali e diminuire la percezione di essere strumenti utilizzati al bisogno, ridurre i conflitti ideologici veri o apparenti tra operatori e realtà sociali, far crescere le professionalità di tutti, diminuire il senso di solitudine che i diversi operatori vivono e la conseguente disillusione sulle potenzialità dell'affidamento.

I sistemi regionali e gli interventi formativi*

1. L'oggetto e il metodo; 2. La mappa degli interventi formativi; 3. Le sfide da affrontare; 4. Le prospettive di sviluppo

1. L'oggetto e il metodo

L'oggetto di questo capitolo è costituito dalla ricognizione sulle attività di promozione e formazione, realizzate fra il 2001 e il 2008, di cui sono fruitori e protagonisti sia gli operatori dei servizi del sistema pubblico e del privato sociale, sia le famiglie d'origine e quelle affidatarie e adottive, sia i tutori volontari.

L'articolo 3 della L. 149 è il riferimento normativo di questo capitolo, in quanto esso assegna all'attività formativa un ruolo preminente indicando espressamente la formazione come necessaria strategia di accompagnamento del processo di deistituzionalizzazione.

Quello di formazione è un concetto con una lunga storia, complesso, polisemico: si va dall'antica *paideia*, alla *Bildung* tedesca, all'odierna educazione; schematicamente, esso indica in genere, almeno dal punto di vista pedagogico, il processo dell'attivare una *mimesis* non ripetitiva, ma creativa, dell'acquisire la forma, l'*eidos*, l'ideale umano racchiuso all'interno delle diverse produzioni culturali che ogni gruppo umano, in ogni epoca storica e in ogni latitudine, esprime e che per ciò stesso è prodotto della propria epoca, vincolato a essa, ai suoi linguaggi e alla sua cultura, come allo stesso tempo, elemento fondante, "produttore" di essa.

La formazione può essere intesa essenzialmente sia come processo sociale, ossia funzionale a rispondere a esigenze di crescita sociale in senso culturale-organizzativo, in risposta a una domanda sociale di cambiamento; sia come processo individuale, teso alla valorizzazione e alla tras-formazione dei singoli soggetti in quanto portatori di diritti inalienabili.

In entrambe queste dimensioni si incontrano sia il piano tecnico-professionale, sia il piano umano-esistenziale, nel quale la formazione si concepisce non solo come strategico-funzionale, ma soprattutto come azione volta alla realizzazione dell'unità della persona umana, in una logica di tras-formazione e non di mera con-formazione, che ha, fra l'altro, come ideale regolativo la testa e la persona "ben fatta", più che la sola testa "ben piena".

---

* Paola Milani.

L'articolo 3 della L. 149 sembra chiedere alla formazione di accompagnare una dis-continuità, diventare motore di quella rottura culturale e organizzativa rappresentata dal processo di deistituzionalizzazione, assegnando alla formazione il ruolo di leva capace di rispondere a una determinata istanza sociale, ma all'interno di uno specifico orizzonte di senso attribuito al cambiamento, una sua direzione umana costituita dal *primato della persona-bambino e delle sue relazioni*.

Questa richiesta formulata nella legge è stata attesa o disattesa? E in che misura? Quali forme ha assunto questo accompagnamento formativo nelle diverse Regioni italiane? Quali azioni formative sono state implementate? Come? A quali soggetti sono state specificatamente rivolte? Con quali attenzioni metodologiche? Quali sono stati effettivamente efficaci, cioè in grado di favorire concretamente il percorso della deistituzionalizzazione?

Quale quadro globale delle azioni formative realizzate in Italia dal 2001 al 2008 possiamo tratteggiare? Quale cultura tecnico-professionale esso rivela? Quali obiettivi possono dirsi raggiunti e quali restano ancora aperti?

I paragrafi che seguono costituiscono un tentativo di rispondere e ragionare intorno a queste domande.

Per elaborarli, il lavoro si è svolto attraverso le seguenti fasi:

- si è proceduto a elencare tutto il materiale informatico e cartaceo, individuato e raccolto durante la ricognizione effettuata presso tutti i referenti delle amministrazioni regionali coinvolti nel processo di ricerca, per costituire il *corpus* su cui effettuare l'analisi;
- si è proceduto alla lettura integrale delle interviste dei referenti regionali, degli enti locali, del privato sociale, dei materiali inviati via posta e delle singole schede sulle attività formative;
- si è stralciata da ogni intervista la parte relativa alla formazione;
- si è proceduto all'organizzazione dei contenuti presenti nelle interviste relativi alla formazione e dei diversi sottonuclei tematici e a quella dei dati delle schede relative alle singole attività formative pervenute;
- si è organizzato tutto questo materiale suddividendolo per Regioni; per ogni Regione, i dati raccolti sono stati ordinati utilizzando la griglia seguente: fonti (materiali su cui si è lavorato); qualifica e ruolo degli intervistati; schede relative alle attività formative; materiali inviati; tabella di sintesi, che riporta l'analitico delle singole esperienze formative; sintesi descrittiva.

È opportuno segnalare che i dati raccolti nelle interviste, come spesso accade, non sono del tutto omogenei, sia a causa del diverso modo di utilizzare la griglia dell'intervista da parte dei singoli intervistatori, sia a causa del diverso modo di interpretare le domande da

parte degli intervistati, elemento che può anche essere considerato un indicatore delle diverse culture degli intervistati stessi.

Alcuni degli intervistati, ad esempio, hanno dettagliato molto su singole iniziative promosse da enti locali o ambiti territoriali, mentre altri non l'hanno fatto, per cui può risultare che in alcuni territori non sono descritte iniziative che in realtà sappiamo essere presenti: ciò dunque non significa che non ci sia l'iniziativa, ma che attraverso l'intervista non sono stati raccolti dati su essa. Inoltre, molti enti non hanno potuto o voluto compilare le schede per le singole iniziative formative: le schede raccolte non arrivano dunque a tratteggiare il quadro completo delle singole realtà formative presenti sul territorio italiano nell'ambito della deistituzionalizzazione.

Sono carenti anche molti dati su periodo, data, attività, numero, quantificazione esatta, di singoli progetti formativi.

In sintesi, quella che presentiamo non può considerarsi una rilevazione puntuale di ciò che si è fatto in Italia dal 2001 a oggi, quanto piuttosto una valida panoramica, che esprime le culture e le rappresentazioni soprattutto degli operatori di cui si è raccolto il racconto; una panoramica del tutto ancorata alla documentazione ricevuta che è, però, relativa a dati non raccolti in maniera del tutto omogenea, organica e dettagliata.

Nel secondo paragrafo i dati vengono presentati nella loro globalità e in forma descrittiva; nel terzo paragrafo si propone una prima analisi complessiva di natura interpretativa dei dati e soprattutto delle criticità emerse nell'analisi; infine nel quarto paragrafo si delineano, a partire dal quadro descrittivo emerso e dalle problematicità evidenziate, alcune indicazioni operative che potrebbero concorrere, per l'appunto, a superare tali criticità.

2. La mappa degli interventi formativi

In questo paragrafo viene presentata la ricognizione sulle attività di promozione e formazione sia degli operatori dei servizi e delle comunità, sia delle famiglie di origine, affidatarie e adottive e dei tutori, che si è potuta costruire sulla base del *corpus* delle interviste e dalla documentazione ricevuta.

Tale ricognizione è stata organizzata suddividendo il variegato quadro delle azioni formative che emerge dalle Regioni italiane in quattro sottogruppi formati secondo il criterio della presenza o meno (se una tipologia di attività è realizzata) e della qualità (come è realizzata) delle diverse tipologie di azioni formative previste nell'art. 3 della L. 149/2001.

Dall'articolo si evince che sono previste cinque macro-tipologie di attività formative che possono sostenere il percorso della deistituzionalizzazione, così come illustrate nella tabella seguente.

Articolo 1, comma 3, legge 149	Categoria intervento corrispondente
1. «Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia»	Interventi di sostegno alle famiglie di origine al fine di prevenire il collocamento esterno
2. «Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione»	Promozione, sensibilizzazione, informazione alla cittadinanza su affido e adozione
3. «e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare»	Formazione, aggiornamento, supervisione agli operatori delle comunità
4. «organizzano corsi di preparazione e aggiornamento professionale degli operatori sociali»	Formazione, aggiornamento, supervisione agli operatori dei servizi sociali pubblici e privati sui temi del contrasto all'istituzionalizzazione, dell'affido, dell'adozione
5. «incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori»	Formazione e accompagnamento famiglie affidatarie pre, durante e postaffido; formazione e accompagnamento famiglie adottive pre, durante e postaffido

Qualora in una Regione si rilevi la presenza di tutte e 5 le macro-tipologie di attività formative, ed eventualmente anche altre rispetto a quelle previste dalla legge, realizzate secondo criteri nettamente individuabili di: programmazione regionale, integrazione fra diversi livelli territoriali, qualità, sistematicità, capillarità nel territorio, la Regione viene collocata nel gruppo 1.

Qualora in una Regione si rilevi la presenza di 3 o più macro-tipologie di attività formative, realizzate senza definiti criteri di programmazione regionale, integrazione fra diversi livelli territoriali, qualità, sistematicità, capillarità nel territorio, ma con almeno alcune esperienze collocabili dentro questi criteri, la Regione viene collocata nel gruppo 2.

Qualora in una Regione si rilevi la presenza di meno di 3 macro-tipologie di attività formative, realizzate senza i suddetti criteri, ma con una programmazione che prevede una loro realizzazione almeno nell'immediato futuro, la Regione viene collocata nel gruppo 3.

Qualora in una Regione si rilevi l'assenza di tutte o quasi le macro-tipologie di attività formative, la Regione viene collocata nel gruppo 4.

L'inserimento delle singole Regioni nei diversi sottogruppi che costituiscono la mappa delle azioni formative è stata pertanto realizzato in base non a uno standard di qualità definito a priori, ma applicando il criterio appena illustrato alla documentazione pervenuta e analizzata, che, come già evidenziato, può non essere del tutto rappresentativa di una realtà geografica e può, evidentemente, essere suscettibile di cambiamenti nel tempo.

Gruppo 1

Il gruppo che si colloca nella tipologia 1 raggruppa il maggior numero di Regioni e Province autonome: Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte, Toscana, Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto. Sono Regioni molto diverse fra loro, situate nel Nord e nel Centro Italia.

Il loro minimo comune denominatore è l'applicazione rigorosa e sistematica dell'articolo 3 della L. 149, grazie al quale sono state avviate iniziative contrassegnate da continuità in tutte le 5 tipologie di attività previste, alcune delle quali hanno anche preceduto le indicazioni della stessa legge. Va quindi segnalata una forte propensione alla ricerca di soluzioni innovative, almeno in alcuni ambiti tematici specifici, e una notevole armonizzazione della programmazione degli interventi fra i diversi livelli territoriali, rese possibili dalla chiara assunzione del ruolo di governo delle Regioni, per cui è possibile affermare che le famiglie e i bambini residenti in queste Regioni si vedono garantita pari opportunità nell'accesso ai servizi. Anche per quanto riguarda la qualità dei contenuti trattati e delle metodologie utilizzate nelle diverse azioni, si rileva un livello mediamente alto, con punte di eccellenza.

La **Regione Emilia Romagna** ha svolto negli anni un efficace lavoro di regia monitorando e dando risposte continue ai bisogni formativi. Il ruolo della Regione risulta integrato organicamente con quello delle Province e dei Comuni: la Regione sembra assolvere maggiormente alla funzione di *start-up*, individuando i problemi su cui iniziare un investimento in termini formativi; la Provincia poi svolge la funzione di continuatore, garantendo diffusione sul territorio e continuità nel tempo. Questo meccanismo virtuoso è assicurato dal finanziamento regionale ai piani provinciali infanzia e adolescenza, in cui la formazione è sempre considerata leva strategica della qualificazione dei servizi sociali della Regione.

Le iniziative della Regione sono molteplici, diversificate e talora fortemente innovative: da singoli convegni, a seminari di approfondimento, a percorsi formativi completi e sistematici, a corsi di alta formazione in collaborazione con l'università. Rispetto a quest'ultimo punto, si evince che questa sia una strategia di recente impiego, ma di grande qualità e rilevanza, come risulta dall'utilizzo di alcuni criteri, quali la selezione dei partecipanti, ma anche dei relatori, la sistematicità e il numero complessivo delle ore, la scelta dei contenuti da trattare, l'attenzione agli aspetti metodologici.

È da segnalare, come altra specificità del contesto regionale, la presenza capillare, a livello di enti locali, dei centri per le famiglie, che garantiscono un'informazione facilmente accessibile e integrata su tutti i servizi, le risorse e le opportunità istituzionali e informali che il territorio cittadino offre a bambini e famiglie (educative, sociali, sani-

tarie, scolastiche, del tempo libero), con particolare attenzione alle famiglie con figli disabili, monoparentali e straniere, oltre che attività sistematiche di promozione e supporto alle competenze genitoriali.

Molteplici sono le attività promosse degli enti locali che hanno come *target* le famiglie affidatarie e adottive sia nel pre che nel post, come gli insegnanti.

Si segnalano anche, nell'ambito dell'affido, oltre alle iniziative formative rivolte alle famiglie affidatarie, anche alcune iniziative di formazione rivolte alle famiglie di origine.

Emerge il ruolo della Provincia come ente responsabile dell'omogeneità nel territorio dell'accesso ad alcuni percorsi di formazione, soprattutto per quanto riguarda la formazione degli operatori sia dei servizi alla persona sia della scuola.

Più che di singole iniziative, si parla quasi sempre di percorsi formativi con una certa sistematicità, che hanno come primo gradino la formazione e come secondo la continuazione in percorsi di supervisione realizzati da piccoli gruppi.

Come peculiarità ed elemento innovativo, sono da evidenziare i percorsi di formazione/aggiornamento gestiti con risorse interne dei servizi, avvalendosi della competenza di operatori di maggiore esperienza o con particolari *curriculum* formativi. Altra peculiarità positiva il fatto che la progettazione, la realizzazione delle attività formative e la valutazione è gestita direttamente dai rispettivi enti e non affidata a soggetti esterni che gestiscono le attività formative in convenzione con gli enti pubblici, garantendo in questo modo l'ottimizzazione delle risorse economiche e la maggiore connessione con i servizi territoriali implicati.

L'integrazione con il privato sociale avviene soprattutto con gli enti che si occupano di adozione, in merito ai percorsi formativi pre e soprattutto postadozione e alle attività informative rivolte alle famiglie aspiranti all'adozione. Sugli altri fronti non si rilevano iniziative formative forti del privato sociale.

La **Regione Liguria**, con la LR 12/2006 e il Piano triennale dei servizi sociali 2007/2010, l'introduzione delle linee guida sull'affido già nel 1988, la L. 21/1988 che non parlava più di istituti per minori ma di comunità educative assistenziali, ha avviato un'importante politica formativa di sostegno al processo della deistituzionalizzazione, che si caratterizza per la forte integrazione con le politiche formative degli enti locali e per l'integrazione fra sociosanitario e socioeducativo, come dimostrato anche dai rapporti fra Regione e Università, nella fattispecie con la Facoltà di Scienze della formazione, basati su una convenzione di lunga data.

Direttamente gestita dalla Regione è stata la formazione sull'adozione internazionale; riguardo l'affidamento familiare, invece, sono

stati realizzati incontri di informazione/formazione con le associazioni del privato sociale, oltre ad azioni formative con gli operatori dei distretti che hanno portato in 3 anni alla nascita delle banche dati delle famiglie affidatarie in 11 distretti su 18.

Per quanto riguarda gli enti locali, va segnalato che, storicamente, il Comune di Genova sembra essere un vero e proprio laboratorio, fra quelli che hanno regolamentato l'affidamento familiare prima dell'uscita della prima legge, sin dal 1978. Il progetto più innovativo del Comune di Genova è *Neonati a rischio*. È un progetto dedicato alla fascia di età 0-3 che cura in modo particolare la formazione delle famiglie accoglienti.

Molteplici sono poi le iniziative del Comune di Genova e degli altri enti locali nell'ambito della formazione delle famiglie affidatarie e del loro ruolo, e in quello della promozione dell'affidamento anche tramite rassegne cinematografiche sui temi dell'infanzia, dell'adolescenza, dell'accoglienza e dell'affido. Si rilevano qualificate e sistematiche iniziative degli enti locali anche sul versante dell'affidamento omoculturale e della formazione continua degli operatori grazie alla disponibilità di fondi regionali.

Il privato sociale ha un ruolo prevalente nei progetti di prevenzione del disagio sociale di bambini e ragazzi e di sensore dei bisogni, ma sempre in stretta integrazione con gli enti locali, come dimostra, ad esempio, la significativa esperienza dei LET, laboratori educativi territoriali.

Non sono del tutto chiari i meccanismi di integrazione fra i diversi livelli di governo per cui l'omogeneità delle azioni formative, soprattutto rivolte alle famiglie, non sembra essere pienamente garantita, ma la consapevolezza che gli operatori esprimono della necessità di uniformare i livelli di intervento su tutto il territorio regionale offre già chiare indicazioni operative per il futuro.

La **Regione Piemonte** si caratterizza per una forte e assidua presenza nell'ambito della formazione degli operatori, che gestisce in maniera autonoma, per quanto riguarda sia la programmazione che la realizzazione delle diverse attività formative, sempre connesse a politiche e progetti di più ampia portata.

A partire dal 2002 le aree più trattate sono quelle finalizzate ad aggiornare e sensibilizzare gli operatori dei servizi pubblici e privati rispetto ai temi dell'adozione e dell'affidamento.

Le azioni formative hanno un triplice obiettivo: dare informazioni, uniformare le prassi nel territorio, nonché confrontarsi e scambiare esperienze. La modalità è sempre quella di coinvolgere e valorizzare la voce degli operatori, avvalendosi però anche di contributi di docenti universitari, di esperti regionali e provenienti da fuori Regione. In linea generale, si tratta di iniziative organizzate con il massimo conteni-

mento dei costi, che in ogni caso vedono sempre un grande interesse da parte degli operatori e un livello di partecipazione soddisfacente, tra gli operatori dei servizi sociali e sanitari. Molto significativo è il rapporto con l'Università, che si concretizza in progetti sia di ricerca che di formazione.

Attualmente c'è un forte investimento sul postadozione e sulla promozione dell'affidamento familiare. Capillarmente diffuso, rispetto alle adozioni, l'obiettivo di questi ultimi due anni: l'incremento del sostegno nel postadozione sia per i genitori sia per gli insegnanti. Importante anche la collaborazione con le scuole e la formazione degli insegnanti.

Riguardo l'affido, merita di essere segnalato, in quanto unico nel panorama delle diverse Regioni, un progetto sperimentale per contrastare il ricorso all'inserimento in comunità, avviato nel 2003 allo scopo di individuare risorse per i minorenni di difficile collocazione a causa dell'handicap o dell'età.

Sempre in questo ambito, il ruolo del Comune capoluogo è particolarmente importante sia dal punto di vista delle dimensioni, sia per le problematiche presenti, sia per la lunga storia degli interventi sul campo (la prima delibera del Consiglio comunale risale al 1976), sia per le sperimentazioni in atto: metà del totale dei minori in affido in Piemonte sono seguiti dal Comune di Torino.

Si segnalano in particolare: il potenziamento delle attività di promozione dell'affido, l'avvio di nuove tipologie di affidamento, di gruppi di sostegno, di auto-mutuo aiuto e misti tra famiglie affidatarie e persone che si avvicinano per la prima volta al tema; l'apertura della *Casa dell'affido*, servizio che realizza molteplici azioni di carattere prettamente formativo e costituisce un punto di riferimento per le famiglie affidatarie. In parallelo e coerentemente con il potenziamento dell'affidamento familiare, gli interventi formativi di sostegno al nucleo familiare e al minore volti a garantire a quest'ultimo la permanenza "a casa" sono diversi e articolati.

Gli altri enti locali hanno realizzate diverse forme di "campagne" per la sensibilizzazione e l'informazione sull'affidamento in collaborazione con le associazioni, il privato sociale, le parrocchie; hanno collaborato al progetto regionale *Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia* e alla realizzazione del servizio famiglie professionali; lavorano nella formazione e nell'accompagnamento delle famiglie affidatarie e adottive e dal 2008 stanno realizzando un innovativo percorso di sostegno formativo per l'affido diurno.

Molto forte ed efficace, negli ambiti della formazione per l'adozione, l'affidamento familiare e il collocamento in comunità, l'integrazione con diversi soggetti del privato sociale, da cui si sviluppano molteplici progetti innovativi.

La peculiarità caratterizzante della **Regione Toscana** è costituita dalla legge regionale sulla formazione degli operatori che si occupano di minori, nel cui ambito operano il Centro regionale e l'Osservatorio. Tra gli strumenti, da segnalare un accordo con l'Istituto degli Innocenti per i percorsi di formazione e di ricerca che alimentano l'efficacia dei servizi sul territorio.

Dagli orientamenti di politica di protezione sociale dei minori assunti dalla Regione per dare attuazione alla L. 149 si evince che il lavoro di qualificazione delle competenze degli operatori, la formazione e l'aggiornamento è una priorità. Per questo si è sviluppato un metodo di lavoro specifico nella programmazione delle attività formative che tiene conto sia degli obiettivi della formazione che delle competenze e del profilo professionale degli operatori, del criterio della continuità dell'intervento, dell'integrazione tra le varie competenze, del rapporto tra teoria e prassi, della continuità fra le diverse fasi della formazione rispetto ai risultati conseguiti nelle fasi precedenti.

La formazione dunque sostiene, anticipa o permette l'attuazione di indirizzi, di protocolli di intesa, di politiche, non è mai scollegata da progetti più ampi, è considerata uno strumento fondamentale di accompagnamento delle politiche, non un momento accademico; un momento essenziale anche per dare omogeneità ai servizi, affinché su tutto il territorio i minori abbiano le stesse forme di tutela, nei piccoli centri periferici come nelle grandi città. Dal 2002, ad esempio, la formazione regionale ha conosciuto un grosso investimento sulla formazione degli operatori nell'ambito dell'affido e dell'adozione, all'interno del progetto sulla deistituzionalizzazione, con diversi livelli di intervento formativo previsti in un progetto unitario, che ha condotto, fra l'altro, come esito, alla formazione dei formatori nell'ambito delle adozioni.

A partire dal 2001, rilevante anche il progetto formativo sulle comunità di accoglienza, sulla vigilanza e sui criteri dell'accreditamento, sulle misure di contrasto e di prevenzione dell'abuso.

Da tutto ciò discende un'ulteriore, rilevante, caratteristica della Toscana, ossia la piena omogeneità nelle prassi degli enti locali, che riescono quindi a garantire le stesse prestazioni nei diversi ambiti territoriali, in particolare per quanto concerne la formazione rivolta alle famiglie, sia nel pre che nel postaffido e nel postadozione.

Rilevanti e originali anche alcuni corsi specifici interdisciplinari e interistituzionali diretti a operatori sociali e sanitari dell'azienda USL, a operatori scolastici, alle forze dell'ordine e ai vigili urbani per il contrasto alla violenza sui minori.

Molti poi i percorsi formativi per operatori organizzati dagli enti locali che sfociano in percorsi di supervisione con il carattere della continuità.

I diversi soggetti del privato sociale collaborano nell'informazione e nella formazione delle famiglie affidatarie e adottive, potenziando le attività dei centri affido e dei centri adozione, oltre che in alcuni progetti formativi specifici, quali ad esempio i corsi di formazione per volontari sui diritti dei bambini con l'obiettivo di formare le famiglie al dialogo con i bambini e gli adolescenti.

Degno di nota, all'interno della Regione, il ruolo dell'Istituto degli Innocenti nella doppia veste di ente che investe molto nella formazione delle figure professionali che interagiscono nelle proprie case di accoglienza e di ente che progetta e gestisce progetti di formazione di rilevanza nazionale, interregionale e regionale.

La **Provincia autonoma di Bolzano** realizza sistematicamente interventi di formazione sia per operatori delle strutture residenziali, sia per le famiglie affidatarie e adottive, rivelando un forte impegno in questo ambito, dimostrato dai programmi di formazione annuale che, di volta in volta, vengono definiti come contenuti in base alle proposte formulate dagli stessi enti pubblici e privati che operano nel settore.

L'accoglienza residenziale di tipo familiare è stata ampiamente sviluppata e non ci sono più istituti, anche grazie alla realizzazione sistematica di interventi formativi rivolti alle famiglie affidatarie.

La LP 29 gennaio 2002 specifica sull'adozione dei minori ha dato vita all'attivazione di un servizio provinciale per l'adozione centralizzato, che coordina équipe multidisciplinari sul territorio e che garantisce formazione sistematica alle famiglie adottive sia nel pre che nel post-adozione. Ci sono corsi di formazione per mediatori interculturali.

Significativa l'integrazione in attività di formazione delle famiglie affidatarie e con alcuni soggetti del privato sociale che si occupano della violenza sui minori e realizzano interventi di formazione e sostegno alla funzione genitoriale.

Il privato sociale conosce anche la significativa realtà dell'Associazione dei tutori dei minori stranieri non accompagnati (MSNA) e ha realizzato con il finanziamento della Provincia una serie di corsi per la formazione di tutori di MSNA.

Un'esperienza interessante, pur se circoscritta nel territorio di Bressanone, riguarda un progetto di intervento precoce rivolto a bambini provenienti da famiglie immigrate avviato dal 2007, denominato *Hippy* (*Home instruction for parents of preschool youngsters*). *Hippy* è un programma di compensazione che consiste in visite a domicilio rivolte a genitori di bambini svantaggiati, in età prescolare (4/5 anni), soprattutto stranieri, in integrazione con la scuola dell'infanzia, che ha il fine di preparare questi bambini all'entrata nella scuola primaria e di metterli in condizione di "parità di opportunità", facilitando l'integrazione sociale e rafforzando le competenze educative dei genitori.

La **Provincia autonoma di Trento** ha operato un notevole investimento nella formazione degli operatori che lavorano nell'ambito dell'affido, dell'adozione e con le famiglie straniere attraverso importanti, differenziate, consistenti iniziative formative. Gli operatori così continuamente formati e accompagnati propongono poi sistematiche attività di formazione rivolte alle famiglie affidatarie e adottive. Da segnalare in questo senso l'esperienza particolarmente qualificata e originale del Centro per l'infanzia del Comune di Trento, in stabile collaborazione con l'Università, che ha sviluppato metodologie peculiari nella promozione della cultura dell'accoglienza, nella formazione, nella valutazione e nell'accompagnamento delle famiglie affidatarie con attenzione sia ai genitori sia ai figli della famiglia affidataria.

Nel piano degli interventi del 2009 emerge l'idea di creare anche un gruppo di sostegno per le famiglie d'origine. Anche il privato sociale è molto sensibile su questo punto e sta curando, in collaborazione con l'Associazione Murialdo, il progetto di sostegno *Domino*, che ha il suo focus sulla recuperabilità dei genitori, che parte da un presupposto soprattutto educativo, quindi centrato sul lavoro formativo di sostegno alla funzione parentale, rivolto a famiglie che hanno poche risorse, ma con obiettivi che possono essere riconoscibili e condivisi anche dalla famiglia stessa.

Gli enti locali garantiscono formazione sistematica e qualificata anche alle famiglie adottive sia nel pre che nel postadozione; da segnalare una specificità nella cura delle adozioni nazionali, ossia una buona prassi sviluppata con il tribunale per i minorenni, che consiste in un lavoro di avvicinamento al bambino protagonista di un'adozione nazionale analogo a quello svolto in caso di adozione internazionale.

È di notevole rilievo anche la collaborazione sistematica fra il Dipartimento istruzione e servizio politiche sociali e abitative della Provincia autonoma di Trento, i servizi sociali adozione locali e l'ANFAA (Associazione nazionale famiglie affidatarie e adottive) che, a partire dal 2005, coinvolge sistematicamente gli insegnanti in attività formative differenziate che riguardano l'affido, l'adozione, le famiglie straniere.

A livello provinciale si segnala anche un progetto importante, quello di realizzare nell'immediato futuro un percorso formativo centrato sullo sviluppo "normale" del bambino, da poter proporre a varie professionalità, con l'obiettivo di fornire maggiori strumenti a chi opera a contatto con bambini problematici, come assistenti sociali, educatori, psicologi, insegnanti.

La **Regione Umbria** concepisce la formazione come azione strategica fondamentale al fine di implementare le politiche e i diversi progetti attuativi, uniformare i livelli di intervento sul territorio regionale, costruire un modello organizzativo e operativo condiviso e quindi

far acquisire strumenti, competenze, culture e linguaggi comuni ai diversi professionisti.

La strutturazione delle équipe integrate multidisciplinari (quattro in totale, corrispondenti alla dimensione territoriale di ASL), composte da professionalità sociali ed educative, è stata dunque accompagnata da specifici corsi di formazione, fra cui si segnalano:

- 2002/2003: percorso formativo di accompagnamento e sostegno e promozione della qualità nei servizi, e in particolare nelle comunità residenziali, cui sono seguiti anche taluni seminari realizzati in collaborazione con i Comuni.
- 2004/2005: corso di formazione per la preparazione all'adozione degli aspiranti genitori adottivi, rivolto agli operatori psicosociali attivi nell'ambito dell'adozione nazionale e internazionale;
- 2006/2007: corso di formazione sul postadozione e sull'affidamento familiare (che ha coinvolto in parte anche gli operatori dei tribunali e degli enti autorizzati);

Va ricordato che, con la spinta della Regione e delle attività formative svolte a livello regionale, anche gli enti locali hanno intrapreso percorsi formativi per i propri operatori, in particolare nell'ambito dell'adozione e in particolare del postadozione. Grazie alla formazione regionale, gli enti locali riescono pertanto oggi a garantire una completa omogeneità nel territorio rispetto ai percorsi formativi per le famiglie affidatarie e adottive.

In integrazione a tale lavoro, si muovono i diversi soggetti del privato sociale, con l'obiettivo di completare il lavoro dei servizi pubblici, piuttosto che di sovrapporvisi.

La Regione Umbria sembra, in sintesi, caratterizzarsi per un vero e proprio lavoro di squadra in cui ogni soggetto (Regione, enti locali, privato sociale) fa la sua parte in maniera coordinata e corresponsabile.

La **Regione Valle d'Aosta** sembra caratterizzarsi come la Regione che ha realizzato, dal 2001, il piano formativo più sistematico, organico e concertato con tutti gli attori sociali, fra tutte le Regioni italiane, grazie a una forte cultura della formazione e della protezione del bambino e della famiglia, oltre che a un investimento economico sostanzioso. La Regione ha strutturato un'offerta formativa, aperta sia al pubblico che al privato sociale, variegata, ampia, molto qualificata, grazie a una pianificazione della formazione attraverso il lavoro di un gruppo istituito presso la Direzione politiche sociali che ha portato all'attivazione di sperimentazioni di soluzioni innovative per far fronte alle trasformazione dell'utenza.

Tale primato è evidentemente dovuto alle ridotte dimensioni geografiche della Regione e quindi alla minore complessità di gestione

che invece caratterizza i territori più grandi, ma certamente anche al fatto che quasi sempre la formazione viene collegata a una nuova ipotesi organizzativa, la quale viene implementata solo se accompagnata da un percorso formativo.

Negli ultimi anni, a fianco di azioni formative più legate allo specifico professionale – psicologi, assistenti sociali – la Regione si è orientata verso delle azioni multiprofessionali, che affrontano tematiche legate ad aspetti complessi che si possono affrontare solo con una presa in carico multidimensionale, facendo rete con la comunità. Tutto ciò è testimoniato dalla cospicua documentazione inviata relativa a 12 singole iniziative formative, compilata in maniera completa e puntigliosa.

La Valle d'Aosta è l'unica Regione che segnala opportunamente come criticità il fatto che una conseguenza di tutto questo lavoro formativo è il rischio di avere degli operatori che sono più formati e informati di coloro che li dirigono, cosa che porta a dei problemi in termini organizzativi. Si rileva dunque la necessità di un coinvolgimento maggiore dei livelli direzionali nei percorsi formativi.

Molteplici sono i percorsi formativi rivolti alle famiglie adottive e affidatarie sia nel pre che nel postaffido e adozione. Da segnalare il *Progetto sorriso*, che ha l'obiettivo di formare gli operatori a identificare gli indicatori di disagio in maniera precoce, e che ha interessato operatori sociali, sanitari, educativi e scolastici (dagli asili nido alle scuole medie), includendo l'area sanitaria, ospedaliera e territoriale, sociale ed educativa.

Il privato sociale riconosce che la formazione garantita dalla Regione è una risorsa straordinaria e indispensabile al funzionamento dei servizi. Fra le poche Regioni, la Valle d'Aosta segnala che si realizzano sistematiche attività di valutazione sia pre (delle esigenze formative) che post: ogni iniziativa formativa si conclude con la valutazione, fatta sia con questionari sia con incontri che l'ufficio formazione realizza con vari soggetti, che si avvalgono delle metodologie dei *focus group*.

Il lavoro di sostegno alla famiglia d'origine dei bambini in comunità, per favorirne il rientro e formare le competenze educative dei genitori, è segnalato come un obiettivo ancora da raggiungere.

Dal 1992 la **Regione del Veneto** cura la formazione degli operatori dei servizi in maniera sistematica e capillare. In particolare, dal 2001 essa è sempre stata legata a specifici progetti di riorganizzazione/avvio di servizi in singoli ambiti di intervento. Ogni progetto sulla deistituzionalizzazione è stato accompagnato da un percorso formativo regionale lungo, articolato e sistematico in cui era presente sia la preoccupazione di dare contenuti (lezioni) sia quella di ascoltare gli operatori e permettere il confronto e la circolazione delle esperienze (gruppi di discussione) al fine di costruire una cornice comune di intervento fra

gli operatori del pubblico e del privato sociale della Regione e uno spazio di riflessività sulle pratiche in atto. Esempio caratterizzante di questo modo di agire può essere considerato il *Progetto adozioni*, che ha visto un'importante azione formativa (15 giornate) rivolta a tutti gli operatori che lavorano nell'ambito delle adozioni; a questa si è affiancata la riorganizzazione dei servizi che ha portato alla costituzione di una équipe adozioni centralizzata per ogni ambito territoriale.

Dal 2002 il Pubblico tutore dei minori ha partecipato in maniera sostanziale ai processi formativi che hanno accompagnato la deistituzionalizzazione, integrando la sua azione con quella della Direzione regionale e dell'Osservatorio regionale, curando varie e qualificate iniziative formative finalizzate alla promozione della cultura dei diritti dei bambini.

Mentre la Regione agisce la sua specificità curando la formazione degli operatori, le 21 aziende ULSS, garanti dell'integrazione fra sociale e sanitario, curano maggiormente la formazione delle famiglie adottive e affidatarie, proponendo a tutto il territorio un modello formativo che sta divenendo omogeneo e capillare.

Il privato sociale collabora soprattutto per quanto concerne la promozione dell'affido familiare, l'informazione alle famiglie affidatarie e adottive e l'accompagnamento postaffido e postadozione, con un buon livello di integrazione con i servizi pubblici.

Embrionali le azioni sistematiche da parte di qualche soggetto del privato sociale sull'accompagnamento e la formazione delle famiglie di origine di minori separati.

Le metodologie formative si basano sull'idea della orizzontalità dei saperi, concetto che si articola in due aspetti peculiari:

- l'integrazione fra saperi teorici e saperi operativi dei professionisti dei servizi, in modo che gli operatori, le loro pratiche, i loro linguaggi e i loro saperi vengano sempre valorizzati e l'integrazione e l'assimilazione di nuovi contenuti sia facilitata. Sullo sfondo l'obiettivo di creare, a livello regionale, una comunità di operatori che condivide problemi, linguaggi, significati, un senso di appartenenza a una comunità;
- il ricorso frequente, in particolare dal 2005 in poi, al contributo dell'Università: la Direzione regionale ha saputo costruire un rapporto intenso con alcuni dipartimenti dell'Ateneo di Padova, finalizzato a mettere in rete il sapere dell'Università con le diverse iniziative formative. La Direzione ha chiesto all'Università non tanto di giocare il ruolo di elargitore di competenze e saperi accademici, quanto piuttosto quello di soggetto capace di promuovere circolarità fra i saperi accademici e i saperi tecnico-operativi degli operatori, di mettere in relazione saperi e soggetti, per arrivare, insieme, attraverso le diverse iniziative formative di cui

sopra, a costruire su questi temi un "sapere dell'azione", un sapere interpretativo della realtà operativa capace di trasformarla, in quanto, prima di tutto, ancorato alla realtà stessa.

Gruppo 2

Sono 6 le Regioni italiane che rientrano in questo secondo gruppo e che si segnalano dunque per un impegno diffuso e sistematico sul fronte della formazione: la Campania, il Friuli Venezia Giulia, il Lazio, la Lombardia, le Marche, la Puglia.

Sono Regioni che hanno molto lavorato per accompagnare il processo della deistituzionalizzazione utilizzando la strategia della formazione in almeno tre degli ambiti previsti dalla L. 149, in maniera coerente, organica e sistematica. Il loro operare in maniera costante nel tempo ha prodotto risultati di qualità, giungendo a integrare la programmazione delle attività fra i diversi soggetti istituzionali e non che lavorano in un dato territorio, evitando dannose sovrapposizioni, creando virtuose sinergie, permettendo alle diverse tipologie di famiglie interessate un accesso alle risorse formative piuttosto equo.

La **Regione Campania** ha attivato diverse iniziative formative a livello regionale per accompagnare il processo della deistituzionalizzazione, alcune delle quali hanno assunto anche carattere di sistematicità e continuità nel tempo, in particolare nell'ambito dell'adozione, tanto che è possibile affermare che i corsi di formazione per gli operatori dei servizi hanno avuto come esito l'aumento del numero di adozioni e di affidamenti familiari; gli operatori hanno potuto strutturare meglio i servizi, tanto che oggi le famiglie accedono a servizi più efficienti.

Il criterio che ha ispirato le diverse azioni formative è stato prevalentemente *top-down*, ma con la capacità di mantenere l'attenzione sia ai profili formativi dei singoli operatori sia ai bisogni organizzativi dei diversi servizi, a partire dalle specifiche criticità emerse dai territori.

Emerge dunque un forte rapporto tra la tipologia delle azioni formative intraprese e le caratteristiche e i bisogni del territorio campano, come è testimoniato, ad esempio, dall'attivazione del *Programma europeo triennale per il sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo*, che ha la finalità di prevenire l'allontanamento dei minori, per le famiglie che vivono in aree territoriali a maggiore concentrazione del disagio, anche attraverso attività formative mirate.

Testimonianza di ciò sono anche le 8 schede relative a singole attività formative inviate dalla Regione, relative a mediazione penale, promozione della cittadinanza attiva delle ragazze e dei ragazzi, vigilanza nei servizi sociali.

L'azione formativa degli enti locali, nonostante non sia omogenea sul territorio, risulta ben centrata nel cercare di dare adeguate risposte

formative alle famiglie affidatarie e soprattutto alle coppie aspiranti all'adozione. Gli stessi enti locali, inoltre, sottolineano la necessità di ampliare il proprio raggio di azione per l'accompagnamento alle famiglie durante l'affidamento e nel postadozione e di curare maggiormente alcune "soglie" di confine fra affido e adozione.

Il privato sociale cura alcune attività formative per operatori che lavorano nell'ambito dell'affido, e sottolinea la necessità di programmare azioni per il futuro, nel campo della formazione degli operatori, del sostegno alle associazioni o reti di famiglie affidatarie e della formazione alle famiglie in particolare nella fase del postaffido e postadozione.

Nella **Regione Friuli Venezia Giulia**, gli enti locali che si occupano di formazione sono sia i Comuni che le ASL; il *target* di loro riferimento è costituito *in primis* dalle famiglie, a cui si rivolge una molteplicità di azioni sia nell'ambito dell'affido che dell'adozione, sia nel pre che nel post, sia nell'informazione, nella promozione e nella formazione vera e propria. Da segnalare molteplici, qualificati, innovativi e specifici progetti del Comune di Trieste, in particolare nell'ambito della formazione delle famiglie di origine con l'obiettivo di prevenire gli allontanamenti.

Forte la presenza di diverse associazioni di privato sociale nell'ambito sia dell'affido sia dell'adozione che svolgono la loro attività informativa e formativa direttamente con le famiglie, anche se resta abbastanza complessa l'integrazione fra le azioni formative realizzate dal pubblico e quelle del privato sociale.

Per quanto riguarda l'ambito delle adozioni è da segnalare un percorso di formazione regionale, avviato a partire dal 2001 circa; invece, poiché il Piano regionale di azione per la tutela dei minori nel sistema integrato dei servizi 2008-2009 è stato approvato dalla Giunta regionale a dicembre 2007, e la LR 6/2006, volta a definire l'architettura organizzativa del sistema del welfare regionale e sul sostegno della famiglia e della genitorialità, solo nel 2006, non si rilevano altre significative azioni formative sostenute dalla Regione. Di recente avvio anche l'attività del Pubblico tutore dei minori.

La complessità degli enti e dei livelli coinvolti nel territorio della **Regione Lazio** rende fragile la collaborazione fra pubblico e privato sociale e fra diversi attori del sistema pubblico (Regione, Province, Comuni, Municipalità del Comune di Roma), che non risultano integrati fra loro, per cui non è chiara la titolarità delle competenze.

Il terzo settore nella Regione riveste un ruolo forte nell'ambito delle adozioni, in particolare nell'ambito dell'informazione-formazione sia nel pre che nel postadozione, ma debole nelle altre aree, nonostante emerga la volontà di diffondere la cultura dei diritti dei bambini.

Il Comune di Roma ha attivato diverse azioni di formazione e supervisione rivolte agli operatori dei servizi sociali municipali e dei servizi materno-infantili delle ASL. Tali interventi sono stati pensati, programmati e realizzati partendo dai punti di maggior criticità evidenziati dagli operatori coinvolti nel percorso di formazione-supervisione. Il tema delle attività svolte dai servizi in relazione alle richieste delle autorità giudiziarie ha avuto un peso rilevante.

Rispetto all'ambito dell'affidamento familiare, risalta solo il ruolo della Provincia di Roma con una serie di azioni formative e promozionali rivolte sia agli operatori che alle famiglie, con diversi strumenti, anche di informazione cartacea.

La Regione Lazio ha promosso attività formative nell'ambito dell'affido e dell'adozione, ma in maniera non sistematica. In particolare sono da segnalare:

- un finanziamento regionale per attività di informazione, formazione e informatizzazione in materia di adozione internazionale, che ha promosso interventi di formazione di base per gli operatori pubblici e attività di supervisione per tutti gli operatori pubblici;
- convegni, giornate di studio e attività comuni a tutti gli operatori pubblici e privati, corsi di durata biennale al fine di mettere in comune esperienze e modalità di azione;
- azioni di sostegno ai minori allontanati dalla famiglia di origine mediante attività di informazione e formazione finalizzata all'affidamento familiare volte a sostenere le famiglie con gravi difficoltà sociali e/o educative.

Complessivamente non sembra che le famiglie affidatarie e adottive possano accedere a percorsi formativi omogenei e diffusi in egual misura su tutto il territorio regionale. Anche la formazione degli operatori sembra disomogenea.

La collocazione della **Regione Lombardia** in questo secondo gruppo risulta in parte incerta, in quanto le azioni formative promosse in questi anni si sono basate, secondo quanto sostenuto anche dal referente regionale intervistato, su un approccio *bottom-up*: dai territori emergono i bisogni formativi che vengono presentati alle Province, le quali definiscono il piano di formazione e attuano la formazione e l'aggiornamento professionale. Per questo la Regione segnala solo in piccola parte l'attivazione di azioni formative: non perché non siano state realizzate, ma piuttosto perché le iniziative di formazione vengono solitamente finanziate dalla Regione, ma gestite dalle singole Province, di cui, in questa ricognizione, non si è raccolto tutto il materiale necessario a documentarle. Sono le Province, infatti, a occuparsi di formazione sul territorio secondo la LR 34/2004 e la LR 3/2008 sui ser-

vizi sociali. La Regione segnala quindi di avere organizzato solo un percorso formativo regionale, assai strutturato e qualificato, sull'adozione nazionale e internazionale, nel 2002, costituito da ben 4 moduli, gestito dall'IREF su incarico dell'Assessorato famiglia e solidarietà sociale della Regione, che ha avuto come destinatari 255 operatori dei centri adozioni delle ASL e di enti locali, enti autorizzati e Tribunali per i minoreni di Milano e Brescia.

La Provincia di Bergamo, fra le Province lombarde, è l'unica per la quale si dispone di alcuni dati: essi rivelano che tale ente sembra aver interpretato in maniera esemplare il ruolo affidatole dalla Regione con la promozione di diverse iniziative di formazione, e soprattutto con la loro "messa in rete", permettendo così la crescita reciproca e l'integrazione effettiva dei diversi attori che nel territorio si occupano di bambini e famiglie vulnerabili, e la valorizzazione delle stesse famiglie in quanto risorse e non solo come soggetti problematici.

Non è chiaro chi si occupa di e se si effettuano attività formative sistematiche di formazione delle famiglie affidatarie e adottive, vista la suddivisione eterogenea, nel territorio lombardo, di competenze fra ASL e Comuni.

Il privato sociale si occupa, in alcuni casi, di formazione di famiglie straniere, garantendo servizi di supporto in particolare alle mamme.

Sono in programma, per quanto riguarda gli enti locali, il progetto *Lupus in fabula* sul tema dell'abuso e importanti iniziative sui diritti dell'infanzia e del benessere, in occasione dell'anno 2009, a 20 anni dall'approvazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo; per quanto riguarda invece il privato sociale è in programma un progetto di sostegno alla genitorialità rivolto alle famiglie d'origine dei minori allontanati.

Per quanto riguarda le attività di formazione in materia di affido e adozione, già prima della L. 149 nella **Regione Marche** c'è stato un investimento molto ampio nella formazione, sia sull'affidamento, sia sulla mediazione familiare.

Nel 2001 si è scelto di sospendere le attività formative, privilegiando altri interventi soprattutto di carattere legislativo. Nello specifico, per quanto riguarda l'adozione internazionale e l'affido familiare, la LR 9/2003 ha consentito alla Regione di svolgere un'attività formativa durata un anno con l'utilizzo di una quota parte del Fondo destinato alle 4 Province per attività di sensibilizzazione e di formazione, autorizzate dalla Regione solo se realizzate in collaborazione con il privato sociale. Da evidenziare il coinvolgimento pieno e attivo dei destinatari (operatori dei servizi e famiglie) anche nelle fasi di programmazione. Nel quinquennio 2003-2008, l'istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza ha permesso la realizzazione di per-

corsi formativi per aspiranti tutori volontari e curatori speciali, realizzati in collaborazione con le Università di Macerata e Urbino.

Gli enti locali operano in particolare con le famiglie: una parte consistente dell'attività è volta alla promozione sociale (diverse iniziative, tra cui laboratori teatrali e spettacoli teatrali e sensibilizzazione, soprattutto nelle scuole) per creare una cultura dell'accoglienza.

Molteplici anche le attività specifiche di formazione per le famiglie, sia affidatarie che adottive, in collaborazione con il privato sociale, entrato da poco, ma prepotentemente, sulla scena. Importante il metodo della concertazione fra pubblico e privato sociale per l'utilizzo di fondi regionali da utilizzare nella formazione delle famiglie.

È stata avviata la Banca dati delle famiglie affidatarie, grazie anche a una significativa campagna di sensibilizzazione – *Per fortuna che c'è un vicino* – per favorire la costruzione di "famiglie appoggio", una forma leggera e preventiva per dare risposta a situazioni di disagio e di isolamento sociale.

Per quanto riguarda il postadozione va segnalata l'idea di voler formare nel futuro anche gli insegnanti che accolgono nelle loro classi bambini adottati.

Da più parti si riconosce che il versante della formazione ancora scoperto è quello che riguarda le famiglie di origine, data la mancanza di un percorso parallelo proposto alle figure genitoriali, volto a valutare le competenze di ciascun genitore, la prognosi sulla loro recuperabilità, l'eventuale fase di trattamento finalizzato al rientro del figlio a casa o all'implementazione di altri percorsi come l'affido e l'adozione.

Nella **Regione Puglia**, la prima funzione giocata dai diversi percorsi formativi è stata quella di leva del cambiamento culturale resosi necessario soprattutto dopo la L. 285. L'atavica esperienza degli istituti religiosi gremiti di bambini, che rispondevano a esigenze legate a povertà economica e alla mentalità comune dell'"istituzionalizzazione educante", hanno fatto sì che il processo di cambiamento fosse lento e faticoso. Molte iniziative di formazione legate alla legge 285 hanno promosso progetti positivi che hanno posto le basi al mutamento culturale su tutto il territorio regionale, cominciando a porre l'accento sull'importanza della famiglia come luogo di cure, di relazione, di affetti, ma anche come luogo che doveva essere adeguatamente sostenuto, in una logica preventiva, con interventi complessivi.

In seguito a ciò, la Regione Puglia, con l'emanazione della LR 10/1999, ha demandato alle Province la formazione del personale relativo ai progetti della 285 e ha iniziato un percorso di deistituzionalizzazione che "imponeva" la chiusura degli istituti e di conseguenza altre pratiche e soluzioni per tutelare i minori allontanati dalla propria famiglia di origine.

Il fulcro delle strategie regionali è rappresentato da un'efficace sintesi tra sostegno alle famiglie, valorizzazione delle reti sociali, potenziamento dei servizi sociosanitari, non emergenziali, distribuiti omogeneamente sul territorio.

L'Assessorato alla solidarietà della Regione Puglia progressivamente ha attivato una serie di strumenti normativi, fra cui si segnalano per l'ambito della formazione:

- la linea della formazione e della informazione professionale per tutti gli operatori sociali impegnati su questo fronte sia del pubblico che del privato sociale;
- il finanziamento dei progetti di promozione dell'affidamento familiare dei minori da parte dei Comuni finalizzati a favorire la formazione delle famiglie affidatarie e la costituzione degli elenchi di famiglie su base di ambito territoriale e la sperimentazione di buone prassi relative ai percorsi di rientro del minore nella famiglia di origine.

Oltre alla collaborazione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze e il Formez Puglia, la Regione ha collaborato con l'Università di Bari.

Le varie Province pugliesi, in integrazione con la Regione, hanno intrapreso interessanti percorsi per quanto concerne l'affidamento e l'adozione: sono stati realizzati percorsi formativi denominati "cantieri sociali", con una presenza capillare su ogni territorio.

La Regione Puglia ha investito forze e capitali importanti soprattutto sull'affido familiare attraverso corsi e progetti finanziati. C'è stata collaborazione fra enti pubblici e terzo settore soprattutto nella stesura e nell'attuazione dei progetti. La Regione ha posto le basi formative attraverso corsi di formazione, ma anche le singole Province, soprattutto Bari e Foggia, attraverso percorsi locali, hanno dato un forte incremento alla sensibilizzazione su affidamento e adozione. Nelle singole realtà il privato sociale supporta l'ente pubblico attraverso corsi di formazione con personale esperto su queste tematiche. Le comunità educative, al loro interno, hanno intrapreso alcuni percorsi formativi *in itinere* soprattutto sulle tematiche relative alla L. 149, le leggi regionali, i regolamenti attuativi, per rendere concrete tutte le direttive partite a livello nazionale e regionale da realizzare nel concreto delle proprie realtà. L'associazionismo legato soprattutto alle famiglie adottive e affidatarie propone percorsi in cui si ci confronta attraverso incontri di auto-mutuo aiuto e condividendo linguaggi funzionali a sostenere la rete di famiglie che affianca la comunità educativa nel percorso di sostegno al minore e alla famiglia temporaneamente in difficoltà. Molto presenti dunque diversi soggetti del privato sociale per quanto riguarda l'informazione, la formazione e l'accompagnamento delle famiglie affidatarie e adottive.

La maggiore difficoltà sembra permanere nella non omogeneità delle procedure, nelle differenza sostanziale di approccio con l'utenza nell'ambito delle azioni formative inerenti all'affidamento familiare e all'adozione.

Gruppo 3

In questo gruppo si collocano solo 3 Regioni italiane: Calabria, Molise, Sardegna. Sono Regioni dove si sono attivate diverse iniziative, ma non tutte quelle previste dalla legge e al di fuori di criteri di organicità, sistematicità nel tempo, capillarità nel territorio, programmazione regionale, integrazione fra diversi livelli territoriali, qualità relativamente ai contenuti e ai metodi delle diverse azioni formative.

Tutte queste Regioni sono consapevoli dei *deficit* della programmazione passata e progettano piani, da realizzare nei prossimi anni, per porvi rimedio.

Nella **Regione Calabria** sembra essersi avviato un importante processo di trasformazione culturale, a cui sono seguite poche azioni formative concrete: la Regione, infatti, ha realizzato solo un'azione importante, sistematica, di formazione degli operatori dei servizi pubblici e privati per affiancare il lavoro della deistituzionalizzazione, quella nell'ambito delle adozioni. Un'altra azione formativa regionale significativa ha riguardato un corso biennale di aggiornamento per operatori dei servizi socioassistenziali in collaborazione con l'Università di Catanzaro sulla materia *Riordino e programmazione delle funzioni socioassistenziali*, che non può dunque essere considerato specifico rispetto alla deistituzionalizzazione.

Gli enti locali, in particolare i Comuni di Reggio Calabria e di Corigliano Calabro, hanno invece privilegiato il *target* delle famiglie rispetto a quello degli operatori, implementando molteplici attività di formazione sia per le famiglie affidatarie che per le famiglie adottive, sia nel pre che nel postadozione e durante l'affido, con diverse metodologie di intervento, fra cui si segnalano: campagne di promozione sull'affido familiare, convegni e soprattutto l'attivazione di gruppi di auto-mutuo aiuto e il tutoraggio fra famiglie nell'ambito dell'adozione. Ciononostante non sembra che la formazione abbia condotto all'esito di avere un sistema regionale sufficientemente regolamentato ed efficiente per quanto riguarda l'affido e l'adozione: infatti le diverse iniziative non sembrano avere il carattere della sistematicità, della capillarità della diffusione sul territorio, né della omogeneità fra ambiti territoriali diversi.

In fase di progettazione risulta, in un progetto congiunto privato sociale-Regione, un piano di formazione per i 35 distretti con il fine di creare un referente formato nella scuola, nei servizi sociali, nei servizi sanitari, nell'autorità giudiziarie/forza ordine e nel terzo settore

per favorire buone prassi operative per la tutela dell'infanzia. Il privato sociale segnala l'esigenza di avviare future attività formative rivolte alla formazione della figura del tutore legale volontario del bambino, alla formazione di famiglie affidatarie e alla formazione degli operatori dei servizi di base.

La **Regione Molise**, attraverso una serie importante di atti legislativi recenti, ha avviato una politica di sostegno alla famiglia nella prospettiva della deistituzionalizzazione, che ha visto due tappe significative nel corso del 2008, nel ciclo di seminari *Bambine e bambini fuori dalla famiglia* e nel convegno *Affidamento familiare e interventi di sostegno alla genitorialità: esperienze, riflessioni, percorsi*, iniziative che avevano entrambe come obiettivo il lancio dell'istituto dell'affidamento familiare.

Nell'intervista al referente regionale si evince una *vision* di insieme al discorso sulla deistituzionalizzazione mirata a privilegiare la qualità della vita e il benessere della famiglia, sostenendone le forze e le energie per garantire cura e sostegno di crescita psicofisica e materiale di tutti i propri componenti. Questa *vision* si è tradotta in alcune pratiche, fra cui una convenzione con l'Istituto degli Innocenti di Firenze, che fornisce supporto tecnico-scientifico alla programmazione delle politiche in favore dei minori, l'organizzazione di un corso di formazione sul tema dell'abuso e del maltrattamento dei minori e l'attivazione del percorso seminariale *Bambine e bambini fuori dalla famiglia*.

Tali pratiche toccano gli ambiti dell'affido, dell'adozione, dell'abuso e del maltrattamento, ma solo due hanno avuto carattere di organicità e sistematicità nel tempo, mentre non si rileva il criterio dell'integrazione territoriale comprensiva di una programmazione regionale fra soggetti diversi.

Importante è la presenza delle équipe adozioni degli enti locali che realizzano attività di informazione, formazione e accompagnamento durante la fase preadottiva, adottiva e postadottiva, nonché nella fase del preaffidamento e dell'affidamento familiare, nonostante tali attività non siano ancora capillarmente diffuse sul territorio e i soggetti del privato sociale ritengano che, rispetto alla specifica fase del postadozione, resti ancora molto da fare.

Il ruolo del privato sociale si esplica soprattutto in iniziative di promozione della cultura dell'accoglienza e, in collaborazione con i servizi degli enti locali, nel reclutamento e nella formazione delle famiglie affidatarie.

La **Regione Sardegna** non ha mai organizzato attività formative in proprio, ma ha promosso la partecipazione degli operatori della Regione alle attività formative realizzate dall'Istituto degli Innocenti.

Gli enti locali sono invece molto attivi, ma in maniera disomogenea tra loro, nella formazione delle famiglie affidatarie e adottive, anche utilizzando strategie innovative di promozione della cultura dell'accoglienza, quali campagne di sensibilizzazione attraverso trasmissioni televisive, video, giornali, manifesti.

In maniera difforme su tutto il territorio regionale, si può però dire che la gran parte delle famiglie affidatarie e adottive dispone di corsi di formazione e di percorsi di accompagnamento nel post, strutturati e organici. Iniziative formative specifiche sono rivolte anche alla scuola, dove è previsto anche il coinvolgimento dei bambini, per quanto riguarda sia l'adozione sia l'affido.

Gli enti locali promuovono inoltre alcune iniziative formative degli operatori: in particolare è da rilevare l'iniziativa del Comune di Nuoro che ha previsto la formazione di tutto il personale del Comune con una programmazione annuale riguardo la prevenzione degli allontanamenti dalla famiglia.

Molteplici, ma non sistematiche, le collaborazioni fra enti locali e diversi soggetti del privato sociale, in particolare nell'ambito della promozione e della formazione delle famiglie affidatarie e del sostegno ai minori collocati in comunità residenziale. Da poco sono state avviate le esperienze di sostegno alle famiglie d'origine, soprattutto nella fase di rientro dei minori dalla comunità, come segnalato soprattutto dal privato sociale.

Gruppo 4

In questo raggruppamento si collocano solo 2 Regioni: la Basilicata e la Sicilia. Tale situazione è dovuta al fatto che nessuna delle 2 Regioni ha realizzato specifiche iniziative di carattere formativo in alcuna delle tipologie previste dalla legge, all'articolo 3.

Nonostante ciò, il referente regionale segnala che, ad esempio, la **Regione Basilicata**, con i servizi attivati e previsti dal piano sociale di zona, ha reso esecutivi i principi previsti dalla L. 149 realizzando un lavoro di carattere culturale. Non si registrano però sul territorio iniziative specifiche, convegni, attività formative o di promozione dell'affido o dell'adozione; tanto meno si rilevano azioni formative sistematiche di sostegno al lavoro sulla deistituzionalizzazione né a livello regionale, né a livello di enti locali, né a livello di privato sociale, ma solo alcune esperienze formative occasionali (un corso regionale sull'adozione) che non rispondono a una logica progettuale ampia.

Non si descrivono collegamenti, né in termini di azioni, né di culture, tra i tre soggetti intervistati (Regione, enti locali, privato sociale), anche se si segnala che, in futuro, l'obiettivo sarà quello di attivare cicli formativi per quanto concerne le famiglie, gli operatori, le associazioni.

La **Regione Sicilia**, invece, segnala solo attività di formazione non meglio definita per 200 operatori siciliani realizzata nell'anno 2000; uno *stage* all'estero organizzato dalla Commissione per le adozioni internazionali nel 2001 per gli operatori che lavorano nell'ambito delle adozioni in attività formative generiche; un convegno nel 2005. Dopo il 2001, si rileva pertanto un'unica iniziativa formativa occasionale rivolta a tutti gli operatori della Regione nell'ambito dell'adozione, ma non vi è alcuna descrizione in merito a contenuti e metodi.

Non sono pervenuti dati da enti locali e privato sociale.

3. Le sfide da affrontare

Nel paragrafo precedente abbiamo ricostruito, in forma descrittiva, la mappa delle azioni formative costituita da 4 gruppi in cui si collocano le Regioni e le Province autonome prese in esame.

Nel tentativo di effettuare una prima analisi dei dati che costituiscono tale mappa, occorre innanzitutto mettere in luce che emerge un quadro delle azioni formative, realizzate in Italia dal 2001 al 2008, estremamente ricco e articolato, come si evince dal dato secondo cui ben 14 Regioni e Province autonome sulle 20 analizzate (dell'Abruzzo non è stato possibile raccogliere i dati) si collocano nella fascia superiore alla media, avendo attuato tutte o quasi tutte le 5 tipologie di azioni formative previste dalla legge.

Solamente due Regioni non hanno sviluppato nel periodo nessuna azione formativa.

A fronte di questo primo, importante, globale, dato positivo, riscontriamo però anche, sempre a partire dalla mappa delineata nel paragrafo precedente, la presenza di tre aree di criticità, che di seguito presentiamo.

3.1 Il metodo e i processi delle azioni formative

La mappa delle azioni formative è disomogenea: essa è completa, assai articolata, ma comunque eccessivamente differenziata al proprio interno. Il volume complessivo delle attività realizzate è notevole, ma sulla loro qualità abbiamo troppo pochi indicatori specifici. Tale disomogeneità, se da un lato può rappresentare un elemento positivo, in quanto rivelatore di una significativa inventività, riscontrabile, ad esempio, soprattutto nell'area delle attività di promozione della cultura dell'accoglienza, dall'altro lato sembra essere un indicatore chiaro di una differenziazione nella proposta che i servizi sono in grado di formulare ai cittadini. Ci sono Regioni (ad esempio il Lazio, le Marche, il Friuli Venezia Giulia, ecc.) che, a fronte di iniziative formative realizzate in modo esemplare, sembrano mantenere al loro interno forti disomogeneità/ineguaglianze, oltre al fatto che i diversi sistemi regionali appaiono assai ineguali tra loro. L'articolo 3 è cioè stato applicato, ma in maniera troppo difforme e variegata sul territorio italiano.

Risulta evidente la carenza di una direttiva politica chiara che funga da minimo comune denominatore, una sorta di "livello essenziale", una soglia minima di attività formative rivolte *in primis* agli operatori e poi alle famiglie da parte di operatori appositamente formati a ciò. All'interno di tale soglia minima sarebbe necessaria anche la definizione delle competenze rispetto alla formazione dei diversi livelli di governo locale: il che cosa, il come e il quando devono fare le Regioni, gli enti locali, le Province, le ASL/i consorzi sembra infatti essere interpretato in maniera assai diversa da Regione a Regione.

L'ancoraggio sia ai bisogni sia alle idee è debole: in molte Regioni le iniziative formative implementate risultano ancorate ai bisogni locali (modello *down-up*), nascono sia dall'istanza legislativa sia da un'analisi del bisogno effettuata prima di progettare l'attività, ma ciò non avviene ancora, né tanto meno in maniera sistematica, in almeno metà delle Regioni. Anche la funzione strettamente culturale della formazione, il suo ruolo di spinta in avanti, di motore di dis-continuità e di forza culturale verso le idee nuove (modello *up-down*) emerge chiaramente nell'attività di un'altra parte delle Regioni. L'efficace integrazione fra questi due modelli sembra riuscire solo in alcuni, sporadici casi, quali ad esempio le attività formative intrecciate alla ricerca universitaria proposte da Liguria e Piemonte, le attività formative legate alla costruzione delle linee guida in Veneto, e sembrano essere prassi ordinaria solo per il Gruppo interistituzionale responsabile della formazione in Valle d'Aosta.

La sistematicità delle azioni formative, e non solo in-formative, è un criterio non ancora pienamente realizzato: in più della metà delle Regioni vige ancora la cultura della formazione "spot", come testimoniato dalla documentazione inviata, in cui si registra una maggiore percentuale di iniziative di mezza giornata, di una giornata, di singoli convegni che non nascono dall'*humus* di percorsi di ricerca e riflessività, rispetto alla percentuale, nettamente inferiore, di percorsi formativi che si snodino nel tempo, con il carattere della sistematicità e che permettano quindi l'approfondimento delle questioni trattate e soprattutto, dal punto di vista dei destinatari, la vera formazione (l'integrazione dei nuovi contenuti alla propria cultura professionale in vista di una sua positiva tras-formazione e alla tras-formazione delle pratiche professionali), piuttosto che una mera in-formazione. Nel "fare formazione" sembra cioè prevalere una logica trasmissiva, funzionale all'applicazione di idee calate dall'alto, non una logica partecipativo-costruttiva del sapere e degli apprendimenti, funzionale alla ricerca di soluzione innovative, a partire dall'analisi riflessiva dei problemi, da sperimentare all'interno di comunità di operatori che diventano così comunità di ricerca.

È poco esplicitato il nesso fra attività formativa e pratica professionale: è carente la riflessione sul rapporto tra attività formative realizzate e attività dei servizi in termini di efficacia e efficienza: quasi nessuno risponde alla domanda "a cosa è servita la formazione?", "quale ricaduta hanno avuto nella pratica i contenuti trasmessi?", non si sa pressoché nulla, dunque, rispetto a come la formazione incida sulle pratiche. Come vedremo di seguito, è debole sia la valutazione di esito dei processi formativi, sia la valutazione indiretta tramite indicatori scelti, quali il numero di minori in collocamento esterno, l'aumento degli affidi familiari, ecc. Solo Piemonte e Valle d'Aosta tentano questo tipo di ragionamento. Ma la ricaduta sulle pratiche professionali talvolta è resa difficile anche dal problema del turn-over degli operatori: dal 2001 al 2008 si è registrata una fase di pensionamenti della prima generazione di operatori sociali, sostituita spesso da operatori con contratti precari: spesso dunque le azioni formative sono state rivolte a operatori che sono poi usciti dai servizi implicati in quelle azioni formative.

Si fa poca valutazione: rispetto al tema generale della valutazione delle pratiche formative, si rileva una generalizzata debolezza sia per quanto riguarda l'analisi dei processi che l'analisi dell'efficacia (pochissime le Regioni che hanno fornito dati sui costi e gli investimenti nella formazione): quasi nessuno offre una riflessione organica sulla questione costi sostenuti/benefici ottenuti, come sulla questione relativa alla valutazione di *outcome*, ossia degli effetti delle azioni formative sulla salute dei bambini e delle famiglie che hanno accesso ai servizi di un certo territorio. Non si è cioè ancora in grado di dare conto alla comunità, che in realtà paga questi interventi formativi, della loro utilità e della loro efficacia.

Non solo la cultura della valutazione, ma anche la cultura della progettazione appare debole, come dimostrato ad esempio dal fatto che alcune Regioni finanziano soggetti esterni, le cui competenze in questo ambito non sempre sono chiaramente identificate, anche per la progettazione delle attività. Sono inoltre poco più di una manciata i responsabili regionali intervistati che rispondono alla prima parte della scheda, che cioè esprimono una *vision* complessiva del ruolo della formazione rispetto alle politiche.

3.2 I contenuti delle azioni formative

La mappa dei contenuti è disomogenea: se abbiamo potuto rilevare quali sono le tipologie di azioni formative che si realizzano, sappiamo poco di quali sono i contenuti veicolati al loro interno: sembra cioè mancare anche una sorta di definizione minimale dei saperi-base che dovrebbero essere presenti nel lavoro di formazione con le diverse tipologie di famiglie oggi: quali saperi, ad esempio, nella formazione e

nell'accompagnamento delle famiglie affidatarie, delle famiglie adottive e delle famiglie d'origine sono stati veicolati e quali dovrebbero esserlo? Quali sono i saperi necessari a sostenere e formare le competenze educative delle famiglie in generale e quali sono i saperi necessari a riqualificare le competenze educative delle famiglie in situazione di vulnerabilità? Inoltre: in base a quale rilevazione e interpretazione dei bisogni vengono definiti i saperi necessari all'intervento? E quali competenze questi saperi dovrebbero formare? In vista di quali obiettivi per l'intervento nella pratica della realtà complessa e in rapida trasformazione delle famiglie di oggi?

È carente quasi ovunque la "cura delle soglie": se possiamo affermare che, sostanzialmente, le famiglie affidatarie e quelle adottive ricevono formazione, sono poco sostenuti, dal punto di vista formativo, tutti i delicati passaggi tra affido e adozione, affido e famiglia di origine, comunità e famiglia affidataria, passaggi che risultano essere complessi di per sé, ma resi ancora più difficili dal fatto che spesso gli operatori che appartengono ai diversi servizi (affido, adozione, comunità), non hanno avuto quasi mai una formazione congiunta e non condividono pertanto una cultura della protezione dell'infanzia e della famiglia.

3.3 I soggetti protagonisti delle azioni formative

La grande assente è la famiglia di origine: se abbiamo già ampiamente evidenziato che, rispetto ai soggetti coinvolti, in 14 Regioni e province autonome sono stati implicati tutti i soggetti previsti dall'art. 3 (famiglie affidatarie, adottive, operatori della comunità, cittadinanza, famiglie d'origine), emerge con forza, come dato trasversale dal Nord al Sud dell'Italia, il fatto che il soggetto a cui sono state rivolte meno iniziative formative è, paradossalmente, quello a cui la legge pensa come primo, ossia le famiglie di origine. Occorre in questo caso ricordare la prima parte dell'art. 1 della L. 149, che recita: «Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'ambito della propria famiglia». È in tal senso opportuno segnalare che a fronte di una vasta gamma di azioni positive nei confronti di questi nuclei familiari, fra gli "idonei interventi" può a pieno titolo rientrare anche una tipologia di interventi di carattere formativo-educativo, ossia tutti gli interventi che hanno come macro-obiettivo la qualificazione e riqualificazione delle competenze parentali e il sostegno alla genitorialità sia in situazioni di normalità che di vulnerabilità. Moltissimi intervistati ammettono che mancano sia gli interventi di sostegno alle competenze parentali per prevenire gli allontanamenti, sia gli stessi interventi nella fase post, ossia rilevano che, se quando si è provveduto a

un collocamento esterno alla famiglia di origine di un bambino le azioni formative rivolte alla famiglia affidataria e/o agli operatori della comunità sono abbastanza diffuse e qualificate, le azioni di formazione, accompagnamento, sostegno alla famiglia di origine volte a favorire il rientro del bambino nella famiglia sono ancora del tutto rare e episodiche. Ciò significa che, stravolgendo il dettato legislativo, sono prevalse azioni formative finalizzate ad "allontanare bene" i bambini dalle famiglie, piuttosto che quelle finalizzate a evitare gli allontanamenti rinforzando il nucleo di origine e soprattutto la relazione bambino-genitore-comunità locale. A fronte del fatto che la ricerca internazionale è concorde nell'affermare che è oggi necessario, anziché orientarsi verso la "protezione del minore", orientarsi sulla "protezione della famiglia" nel suo insieme, evitando il più possibile di allontanare da essa il bambino e cercando il modo per aiutare i genitori a prendersi adeguatamente cura dei propri figli, il soggetto che risulta essere il grande assente dalla mappa tracciata è senza dubbio la famiglia di origine, il soggetto più vulnerabile che avrebbe bisogno di progettualità innovative e quello, in fondo, da cui dipende la sostanziale efficacia di molti interventi formativi realizzati in direzione del bambino, della famiglia accogliente, degli operatori delle comunità in quanto, come oggi sappiamo, "*good parenting, good out-come*".

Affermazioni come la seguente ricorrono di continuo nelle interviste, quasi a segnalare una consapevolezza corale della debolezza di questa dimensione educativa dell'intervento: «manca un percorso parallelo proposto alle figure genitoriali, volto a valutare le competenze di ciascun genitore, la prognosi sulla loro recuperabilità, l'eventuale fase di trattamento finalizzato al rientro del figlio a casa o all'implementazione di altri percorsi come l'affido e l'adozione. A volte a fronte del percorso educativo che il bambino fa in comunità non corrisponde un adeguato cammino delle figure genitoriali e la comunità, che dovrebbe essere una fase di passaggio, diventa la soluzione finale, in attesa che il bambino cresca e magari rientri in un ambiente familiare per nulla modificato, se non addirittura peggiorato. Certamente siamo ancora lontani dall'obiettivo del primo articolo della legge 149, dove si sottolinea che ogni bambino ha diritto a vivere in una famiglia, non nella comunità, che dovrebbe rappresentare "l'ultima spiaggia", il luogo dove trascorrere un periodo limitato di tempo, in attesa di soluzioni affettivamente più adeguate» (ref. privato sociale, Regione Marche).

Altri grandi assenti: se consideriamo fra i soggetti della formazione non solo le famiglie, ma anche gli operatori dei servizi dobbiamo rilevare che, fra le tre tipologie prevalenti di iniziative formative, ossia formazione sull'adozione, sull'affido, sul maltrattamento e l'abuso, sono prevalenti le prime due, mentre è debole la terza; che gli operatori

delle comunità sono fra i soggetti a cui è stato rivolto il minor numero di iniziative formative, tanto che viene il dubbio sul tipo di formazione realizzata rispetto alle strutture residenziali che hanno compiuto il passaggio da orfanotrofi a comunità. Che formazione hanno avuto gli operatori coinvolti in questo passaggio? Solo alcune Regioni sembrano aver accompagnato con iniziative formative forti e organiche una reale forma di deistituzionalizzazione interna, e non solo il passaggio da macro a micro.

Assenza di azioni formative rivolte al livello dirigenziale e amministrativo-politico. Non si può non sottolineare questo nodo critico importante: si è investito giustamente nella direzione della creazione delle condizioni tecnico-professionali, ma si è pressoché del tutto e ovunque trascurato l'anello della catena responsabile della positiva realizzazione delle condizioni organizzative ed economiche, fondamentali per l'attuazione della legge. È un anello cruciale: la sua debolezza ha un importante effetto di trascinamento verso il basso di tutto il sistema, le stesse competenze tecnico-professionali dispendiosamente e costosamente formate rischiano di non poter trovare adeguato investimento a causa della dis-informazione del livello dirigenziale e politico.

Sono presenti, ma *rare, le attività di formazione congiunta tra operatori di servizi diversi, tra operatori del pubblico e del privato sociale*, in particolare tra operatori dei servizi titolari della protezione dell'infanzia e le famiglie affidatarie o gli operatori della comunità, ciò evidentemente a discapito di una reale integrazione e ottimizzazione fra le risorse di uno stesso territorio.

Sono ancora quantitativamente *poche anche le esperienze formative rivolte alla scuola* e agli insegnanti, come anche alla comunità civile sui temi della deistituzionalizzazione non solo legati alle violenze all'infanzia, ma anche a una cultura positiva dei diritti dei bambini, dell'educazione, delle risorse di cui i bambini e le famiglie sono spesso portatori.

In sintesi, dai dati raccolti emergono:

- un'eccessiva disomogeneità sia nelle tipologie di azioni formative, sia nei contenuti affrontati che nelle metodologie utilizzate;
- una debolezza diffusa rispetto alla questione della valutazione di efficacia, di processo e di esito degli interventi formativi;
- una debolezza nella dimensione della *governance* regionale nella progettazione degli interventi e dell'integrazione fra i diversi livelli di governo locale, rivelatrice della carenza di una direttiva politica di fondo;

- la scarsa presenza di percorsi formativi con dei contenuti-chiave comuni, ancorati ai bisogni del territorio, realizzati con continuità nel tempo e che abbiamo obiettivi di efficacia e standard di competenze precisamente definiti;
- un ventaglio troppo ristretto di azioni formative soprattutto in direzione delle famiglie naturali, prima che diventino "famiglie d'origine di minori allontanati" e perché non lo diventino, delle azioni positive sistematiche e capillarmente diffuse sul territorio, di tipo preventivo-informativo-culturale-educativo rivolte alla scuola, ai bambini, alle famiglie "normali", alla cittadinanza nel suo complesso;
- una troppo forte accentuazione sugli elementi di patologia e una conseguente troppo debole promozione di una cultura positiva dei diritti dei bambini, delle risorse delle famiglie, del valore della genitorialità, dell'importanza delle risorse informali presenti nelle comunità, della normalità e della forza dell'educazione.

4. Le prospettive di sviluppo

Nell'analisi delle interviste raccolte e in quella delle "buone prassi" formative narrate e documentate, si evidenziano alcune indicazioni che possono contribuire alla riflessione su come poter far fronte alla complessità dei nodi critici evidenziati nel paragrafo precedente.

La prima indicazione riguarda la forte *preoccupazione di armonizzare*, senza per questo non tenere nella giusta considerazione le positive differenziazioni territoriali, le politiche, i contenuti, le pratiche e i linguaggi formativi al fine di creare maggiore equità nell'accesso ai servizi rivolti alle famiglie. Molti operatori attribuiscono alla formazione un ruolo fondamentale in questo processo che potrebbe tradursi in un progetto nazionale di armonizzazione, come ne esistono oramai in altri Paesi europei, delle pratiche formative rivolte alle famiglie d'origine, alle famiglie affidatarie e adottive nelle diverse fasi di intervento, come anche dei saperi da veicolare, e soprattutto delle competenze che si intendono formare (l'esito della formazione).

La seconda indicazione riguarda il salto evidente che si registra dalla *formazione di base degli operatori* alla formazione in servizio: la formazione di base, realizzata oggi quasi sempre all'università, appare del tutto scollegata sia alla formazione in servizio sia alle competenze che servono agli operatori una volta entrati nell'operatività dei servizi. Quali sono i saperi, le competenze-base che servono oggi agli operatori che nei servizi si trovano a dover fronteggiare i problemi dei bambini e delle famiglie vulnerabili? È una domanda cruciale e complessa, a cui non può certamente rispondere un soggetto da solo (l'università), ma che richiede riflessione continua, capacità di ri-progettazione e

valutazione costante, circolarità piena fra il piano della ricerca e il piano dell'operatività dei servizi.

Ci sono quindi diversi tasselli che si dovrebbero ripensare: nel costruire la formazione di base, ad esempio, le università dovrebbero costruire forti connessioni con le Regioni che potrebbero svolgere la funzione di rilevatori delle dimensioni operative necessarie alla formazione universitaria e quindi essere soggetti molto più presenti e decisivi nella definizione dei *curricula* di base di quei corsi di laurea triennali e magistrali nei quali si formano i futuri operatori dei servizi (quali ad esempio: Servizio sociale, Psicologia, Scienze dell'educazione); l'azione congiunta di Regioni e università, oltre che degli ordini professionali, andrebbe garantita in maniera sistematica anche per quanto riguarda il tirocinio e i percorsi di ricerca su cui costruire le tesi di laurea in modo da realizzare itinerari di formazione, ricerca, pratica sul campo che abbiano ricadute più nette sia sulla formazione degli studenti, sia sulla qualità dei *curricula* universitari, sia sulla qualità dei servizi.

Curare in questa maniera la formazione di base comporterebbe probabilmente un importante risparmio in termini di risorse necessarie alla formazione continua degli operatori in servizio, la quale potrebbe quindi essere meno generica e più mirata ai problemi sul campo. Per quanto concerne ancora il rapporto tra università e Regioni, alcuni degli intervistati sottolineano come il rapporto dovrebbe riguardare anche attività di ricerca congiunte: l'università potrebbe cioè garantire lo sviluppo di programmi di ricerca, e non solo in funzione delle tesi di laurea, all'insegna del criterio della pertinenza sociale, ossia rispondenti ai bisogni conoscitivi evidenziati dalle Regioni e su cui poter anche costruire ipotesi formative congiunte, articolando così in maniera forte il rapporto tra ricerca universitaria e formazione di base degli operatori.

La terza indicazione riguarda dunque specificatamente la *formazione continua*. Nel costruire questa mappa si è reso evidente di come manchi nel nostro Paese, non solo evidentemente in questo campo, il gradino della formazione continua: solo alcune Regioni hanno sottolineato di essere riuscite a costruire un rapporto stabile, continuo e proficuo con alcune facoltà universitarie del proprio territorio (Trento, Bolzano, Veneto, Liguria, Piemonte, Marche, Lazio, Calabria, ecc.); una soltanto, l'Emilia-Romagna, ha evidenziato l'utilizzo appropriato di un dispositivo di recente emanazione: l'alta formazione. Sembrerebbe quindi necessario promuovere l'estensione di tale dispositivo a tutto il territorio nazionale oppure, in alternativa, l'implementazione di un sistema responsabile della gestione della formazione continua.

Tale sistema garantirebbe l'integrazione fra università come centri di ricerca e Regioni come centri di servizi, e quindi la circolarità piena del rapporto fra i piani della formazione, dell'intervento e della ricerca

giungendo a formulare ipotesi di formazione continua degli operatori che possano assumere i caratteri della continuità e stabilità nel tempo, della sistematicità, della trasversalità, della interdisciplinarità, dell'innovazione rispetto ai contenuti, del coinvolgimento pieno e attivo dei partecipanti.

Un'altra indicazione ha a che vedere con il *rapporto tra formazione continua e supervisione* agli operatori in servizio. Molte risorse risultano infatti essere state utilizzate, negli anni, su questo fronte, senza che siano stati esplicitati i risultati raggiunti attraverso questa forma di sostegno agli operatori. Potrebbero essere chiariti dunque i criteri di selezione dei professionisti responsabili sia della formazione che della supervisione e introdotte con maggiore decisione forme di accompagnamento felicemente utilizzate in alcune, anche se poche, Regioni, che poggiano sull'idea di valorizzare *in primis* le risorse presenti nei servizi, quali l'autoformazione e lo scambio fra gruppi di operatori, il tutoraggio fra operatori "anziani" e operatori più giovani", l'orizzontalità dei saperi fra diversi professionisti che operano nei servizi.

Una indicazione merita il forte investimento formativo verso il sostegno dei *livelli di integrazione*, che oggi appaiono perlopiù deboli: primo fra tutti l'integrazione fra i livelli di governo: livello regionale, provinciale, comunale o consorzio (ASL); fra pubblico e privato sociale; fra sociale e sanitario; fra mondo della scuola e dei servizi alla persona, ecc.

Infine, l'ultima indicazione riguarda la necessità di affrontare un evidente paradosso: nella società dell'*informazione*, non solo è debole, come abbiamo visto, la formazione, ma manca la stessa informazione. Tante attività formative rivolte agli operatori potranno senz'altro essere meglio orientate e utilizzate prevedendo la circolarità delle informazioni, la messa in rete delle esperienze. Le Regioni sembrano vasi non comunicanti: occorre un soggetto, sia a livello nazionale che a livello regionale, che crei informazione e comunicazione, che curi un sito dove tutto ciò che si fa sul piano della formazione possa essere reso pubblico ed effettivamente fruibile.

Anche gli enti locali potrebbero curare l'informazione alle famiglie e ai cittadini con maggior cura ed efficacia: nell'era di Internet è imprescindibile promuovere un utilizzo delle nuove tecnologie più pieno e pertinente.

Le attività di vigilanza tra rispetto delle esigenze ispettive e nuove esigenze di accompagnamento*

1. La vigilanza: non solo attività ispettiva; 2. La vigilanza e i servizi sociali e sanitari territoriali; 3. Osservatori e sistemi informativi regionali; 4. Vigilanza come accompagnamento

Gli ultimi anni del decennio scorso e l'inizio di questo sono stati caratterizzati da una produzione legislativa e normativa a livello nazionale consistente e innovativa per quanto riguarda la famiglia, la promozione dei diritti per l'infanzia e l'adolescenza, la riforma dello Stato sociale nel suo complesso e la configurazione dei rapporti tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (L. cost. 3/2001).

Certamente va dato atto ai Governi di allora di avere tentato di superare l'immobilismo, la cronica disattenzione e la disorganicità delle politiche nazionali verso l'infanzia e l'adolescenza con l'intento, insieme alle Regioni e agli enti locali, di «accompagnare gli individui e le famiglie lungo l'intero percorso della vita, in particolare a sostenere le fragilità, rispondendo ai bisogni che sorgono nel corso della vita quotidiana e nei diversi momenti dell'esistenza (in relazione all'età, alla presenza di responsabilità familiari o all'esigenza di conciliare queste ultime con quelle lavorative), sostenendo e promuovendo le capacità individuali e le reti familiari» (DPR 3 maggio 2001, *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*). Una nuova concezione di welfare che si pone obiettivi di benessere sociale e, possibilmente, di sviluppo di tutte le potenzialità personali.

L'elenco, anche parziale, di queste leggi è veramente straordinario: 285/1997, 451/1997, 476/1998, 269/1998, 53/2000, 328/2000, 149/2001, 154/2001.

Questa notevole produzione finalizzata, in gran parte, all'infanzia e all'adolescenza, se attuata, porta a creare un forte e diffuso sistema di tutela e di promozione dei diritti delle nuove generazioni. Ma il pensiero che sta alla base di queste leggi (si potrebbe parlare di metaprogetto) è rintracciabile soprattutto nei piani nazionali di azione dedicati all'infanzia e all'adolescenza, nei quali, in modo incalzante e con linguaggio insolito, si insiste su tre aspetti.

Il primo aspetto riguarda la necessità di prendere la strada maestra della concertazione, del coordinamento delle azioni a livello naziona-

* Lorenzo Campioni.

le, regionale e locale e della trasversalità tra i vari ministeri, oltreché, a livello locale, tra i vari assessorati che si interessano della persona nelle varie fasi della vita.

Il secondo aspetto richiama la necessità di consolidare e qualificare la rete dei servizi per le persone in crescita; si afferma infatti che è necessario «[…] migliorare i servizi, potenziarli, renderli più moderni ed efficaci, capaci di ascolto e valutazione per rispondere davvero alle esigenze delle famiglie, dei bambini, delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze» (DPR 13 giugno 2000, *Approvazione del Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva per il biennio 2000/2001*).

Infine, il terzo aspetto sottolinea l'importanza di attuare queste norme perché «[…] le leggi in favore dei soggetti in formazione possano attraverso la predisposizione di strumenti adeguati di applicazione realmente incidere nella realtà; che l'attività legislativa sia coniugata con una prassi amministrativa attenta alle esigenze del soggetto in formazione e rispettosa della sua personalità e dei suoi interessi» (ibidem). Il legislatore è preoccupato giustamente, oltre che della forma, pure della sostanza: una legge di settore, anche la più perfetta, se non è agita quotidianamente va a colpire soprattutto i diritti delle giovani generazioni e a pregiudicare un loro sviluppo integrale. In modo ancora più esplicito: da una parte si ribadisce il principio della sussidiarietà verticale, riportando l'esercizio delle responsabilità pubbliche principalmente sull'ente locale, titolare delle funzioni sociali, che deve svolgere «[…] pienamente le funzioni di lettura dei bisogni, di pianificazione e programmazione dei servizi e degli interventi, di definizione dei livelli di esigibilità, di valutazione della qualità e dei risultati» (DPR 3 maggio 2001, *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*). Dall'altra si sottolinea l'importanza che l'ente locale valorizzi la sussidiarietà orizzontale, riconosca e qualifichi le esperienze presenti sul territorio e realizzi un sistema integrato di interventi e di servizi sociali finalizzati al benessere sociale. Tale ruolo dell'ente locale risulta ancora più evidente alla luce della riforma costituzionale del titolo V.

Tra gli obiettivi prioritari del *Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003* si citano esplicitamente: il sostegno alle responsabilità familiari, in particolare alle capacità genitoriali, fornendo strumenti per affrontare le normali fasi di sviluppo del bambino e ragazzo nonché le eventuali crisi, in un'ottica di prevenzione; il rafforzamento dei diritti e la costruzione di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza tramite politiche organiche di comunità.

Un ulteriore incentivo a tenere desta l'attenzione sulla qualità dei servizi pubblici locali ci proviene dalla legge finanziaria 2008 (n. 244/2007) che, all'art. 2, c. 461, richiede, in sede di stipula dei contratti di servizio, la previsione dell'obbligo della carta della qualità dei servizi

per i soggetti gestori, il conseguente dovere di verifiche, anche con la partecipazione delle associazioni dei consumatori, e un sistema di monitoraggio permanente sotto la diretta responsabilità dell'ente locale.

Alla luce di questi documenti la tradizionale funzione di vigilanza, anche in capo agli enti locali, acquista un significato nuovo e più esteso.

1. La vigilanza: non solo attività ispettiva

La funzione di protezione è centrale per i servizi territoriali sociali e sanitari e comprende un'ampia gamma di mansioni: segnalazioni, svolgimento di indagini per la procura presso il tribunale per i minorenni, esecuzione di provvedimenti delle magistrature competenti, controlli e verifiche. Le attività di vigilanza sono una conseguenza diretta della titolarità della tutela che la legge mette in capo al Comune, fatte salve le competenze dell'autorità giudiziaria. Non si esercita l'attività di tutela – venendo meno a una specifica funzione e responsabilità nei confronti dei bambini e ragazzi – se non si attuano puntualmente controlli e verifiche, doveri non burocratici o solo formali, nel senso deteriore del termine, ma sostanziali che attengono ai diritti, in questo caso, dei bambini.

Gli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento, previsti nella legge 328/2000 e soprattutto nelle leggi regionali che regolano il sistema di welfare locale, sottolineano, ancora con maggiore forza, questa funzione di verifica dell'esistenza e della permanenza nel tempo dei requisiti strutturali e organizzativi previsti per le comunità per minori.

Spesso, in modo molto riduttivo, le attività di vigilanza si fanno coincidere con le visite ispettive effettuate dal procuratore della Repubblica per i minorenni ai sensi dell'art. 9, c. 3, della legge 184/1983, modificato dalla legge 149/2001. È vero che la vigilanza contiene una parte di tipo "ispettivo", se intendiamo il controllo puntuale e responsabile di tutti o di una parte di determinati aspetti della struttura o dell'organizzazione, ma, per essere uno strumento produttivo di benessere per i bambini e gli adulti che si interessano di loro, la vigilanza esige conoscenza delle leggi, consapevolezza dei ruoli, curiosità e desiderio di capire non disgiunti da una forte empatia verso i bambini e ragazzi, soprattutto se coinvolti in allontanamenti dal proprio nucleo familiare.

Vigilare, nel nostro caso, è un'azione di verifica per accertare la regolarità, la funzionalità, la corrispondenza agli standard fissati, la qualità nell'erogazione di servizi o prestazioni da parte del pubblico o da parte di un soggetto privato che agisce per conto e a nome del pubblico. Quello che interessa è creare e migliorare il contesto in cui il bambino o il ragazzo vive, in particolare se sta affrontando un'esperienza fuori dalla famiglia di origine.

Il legislatore ha predisposto per la tutela di minori, che godono di diritti speciali (vedi legge di ratifica 176/1991 della Convenzione ONU

sui diritti del fanciullo), l'azione di più soggetti istituzionali che, pur nell'autonomia e nel rispetto delle singole competenze, debbono agire e concorrere a creare condizioni oggettive e soggettive favorevoli allo sviluppo di ogni bambino o ragazzo e promuovere una cultura più attenta alle esigenze e al rispetto dei diritti delle nuove generazioni.

Le attività di vigilanza sono realtà complesse e plurali, si muovono su piani diversi, con interessi spesso dissonanti tra i vari soggetti coinvolti e si prestano a più letture. Le esperienze sul campo dimostrano che la vigilanza è spesso un'esperienza frammentata (Comuni, aziende sanitarie locali, procura minorile e anche il tribunale per i minorenni in senso lato), con obiettivi, tempi, strumenti e modalità diverse e difficilmente condivisibile e ricomponibile in un unico quadro organico. È un'azione vissuta a volte, da parte di chi la esercita, come atto formalistico e non empatico e spesso, da parte di chi la subisce, come evento intrusivo, mal sopportato, in alcuni casi, temibile anche senza motivazioni oggettive.

In effetti, per come le vogliamo qui intendere, queste attività possono essere caratterizzate da tre aspetti. Possono essere un'occasione di incontro, di verifica puntuale del possesso o della permanenza dei requisiti strutturali e organizzativi, di promozione e di accompagnamento dell'esperienza familiare o di comunità. Sono un riconoscimento della funzione pubblica di chi accoglie bambini e ragazzi nella propria famiglia o in una comunità, a cui deve corrispondere la disponibilità alla trasparenza. Infine, possono essere un aiuto all'autovalutazione, a riflettere sulla propria capacità, di famiglia o di comunità, di tenuta organizzativa, relazionale, protettiva, promozionale, per permettere la realizzazione del progetto quadro o di presa in carico e, in particolare, del progetto educativo individualizzato o personalizzato.

I termini hanno significati anche evocativi di realtà diverse: parlare di controllo, di vigilanza, di accompagnamento, di verifica non è la stessa cosa, ma se ci si accorda tra enti tenuti alla vigilanza sulle finalità generali, sul significato di tale compito e sull'accentuazione da dare a ogni "visita" in famiglia, in comunità, o a scuola, sarà più facile trovare modalità di verifica e di intervento condivise, facilitanti il cambiamento delle situazioni non conformi o a rischio per i bambini. Sarà la riscoperta da parte dei "visitati" di uno stile educativo e relazionale maggiormente familiare, democratico e rispettoso di ogni bambino e ragazzo, il rinforzo e la valorizzazione delle situazioni più virtuose.

La stessa Corte costituzionale ha, in più sentenze, fornito un'interpretazione della funzione di vigilanza che si potrebbe qualificare "di risultato", sollecitando «interventi anche non sanzionatori diretti ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina» (sentenze n. 384 del 2005, n. 63 del 2006 e n. 106 del 2006). L'intervento sanzionatorio, pur doveroso, non esaurisce infatti la gamma degli strumenti a di-

sposizione del soggetto tenuto alla vigilanza, essendogli richiesto uno sforzo ulteriore, volto al raggiungimento del risultato (nel nostro caso la protezione del bambino o ragazzo), a sostegno e non contro il soggetto inadempiente.

Le interviste ai dirigenti regionali e ai referenti degli enti locali, condotte nel quadro della ricerca promossa per sostenere queste riflessioni (cfr. Appendice 3), restituiscono un impegno degli enti pubblici nei confronti dell'affidamento familiare, dell'inserimento in comunità e dell'adozione, composto da differenti strumenti normativi, diverse modalità attuative e differenziate risorse economiche. Un impegno caratterizzato soprattutto da un'attenzione per la formazione degli operatori dei servizi pubblici e privati e delle famiglie accoglienti, per un convinto sostegno per le famiglie in difficoltà, per lo sforzo nella costruzione graduale della rete dei servizi per bambini e ragazzi e per la realizzazione di sistemi informativi locali, di ambito e regionale.

Molto rimane ancora da fare per rendere fattibile la vigilanza sui requisiti strutturali delle comunità in particolare su quelli organizzativi e sull'attuazione del progetto quadro e del progetto personalizzato o individualizzato. L'avere previsto, in leggi nazionali e regionali, gli istituti dell'autorizzazione e dell'accreditamento, carte dei servizi, gruppi tecnici o commissioni multiprofessionali di valutazione, responsabili del caso ed équipe di base e specialistiche (o équipe integrate di ambito) dà un forte contributo al cambiamento culturale in atto.

Questo nuovo contesto dovrebbe facilitare gli operatori dei servizi territoriali a ripensare complessivamente l'impegno per la vigilanza, anche a costo di sopportare forti contrasti e tensioni con colleghi, amministratori, dirigenti, responsabili di comunità, organi di stampa che sottovalutano le conseguenze per lo sviluppo equilibrato di bambini e ragazzi del permanere in condizioni non idonee all'interno della propria famiglia di origine o presso comunità che certo non eccellono nell'intervento educativo, anche se più economiche per i bilanci pubblici.

Potremmo dire che il controllo e le verifiche rimangono un'area potenziale di miglioramento urgente che invoca coordinamento e collaborazioni tra istituzioni, magistratura, servizi territoriali, operatori, gestori.

Nelle interviste ai referenti regionali e locali sul tema specifico della vigilanza, emergono in modo significativo due dimensioni. La prima riguarda la preoccupazione per la tenuta nel tempo della qualità e della quantità del sistema locale dei servizi e la necessità di passare da un controllo solo formale a quello sui contenuti (Valle d'Aosta). La seconda è relativa all'esplicitazione delle modalità di controllo che spesso rinviano a deleghe attribuite alle aziende sanitarie locali (Piemonte, Liguria). In alcune casi, si sottolineano maggiormente i contorni ispettivi (Lombardia) e, in altre, la necessità della reiterazione delle verifiche nel tempo per la permanenza dei requisiti (Toscana).

In altre ancora si fa riferimento a diverse figure coinvolte esterne ai servizi territoriali, quali il garante o il tutore (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Molise, Puglia) o il difensore civico (Marche).

Ma non mancano alcune interviste che, sul punto specifico della vigilanza, ci restituiscono silenzi, sottovalutazioni, dichiarazioni di intenti per affrontare tale tema con maggiore consapevolezza e decisione, prospettando un lavoro futuro di coordinamento tra tutti gli interessati.

Si avverte su questo tema l'urgenza di un forte impegno comune per elaborare insieme una nuova cultura e trovare modalità condivise di vigilanza e di scambio di informazioni (Regione Piemonte): sono i primi passi di un rinnovato percorso che deve vedere altri compagni di viaggio.

Per una corretta azione di vigilanza è di importanza fondamentale confrontarsi non solo con la famiglia accogliente, con il responsabile della comunità o il soggetto gestore, ma avere la possibilità di interloquire anche con i bambini e i ragazzi, che difficilmente vengono sentiti se non in caso di denuncia o in presenza di gravi fatti, nel rispetto, fra l'altro, della Convenzione di Strasburgo (1996, ratificata e resa esecutiva con legge 77/2003), che sottolinea l'importanza dell'ascolto del minore in tutti i procedimenti che lo riguardano.

La vigilanza acquista tutta la sua importanza e incisività se diventa un'attività realizzata con regolarità e costanza, soprattutto per la verifica dell'attuazione del progetto quadro e del progetto personalizzato o individualizzato. Laddove vi è una più consolidata attività di condivisione delle procedure e degli standard di verifica, di trasmissione di informazioni e di dati tra tutti gli interessati alla vigilanza, si è in grado di innescare letture più efficaci della realtà "visitate", dato il confronto tra punti di vista professionali e istituzionali diversi, processi virtuosi di miglioramento dell'intero sistema dei servizi.

In particolare la vigilanza può favorire e sostenere quella riflessività e pensiero "critico e indagatore" che costruisce conoscenze per confermare o, all'opposto, per cercare di cambiare le realtà o elementi importanti del contesto di vita dei bambini e dei ragazzi: si tratta di fare colloquiare e dialogare tra loro autonomie istituzionali (enti locali, magistratura) e professionalità (forze dell'ordine, assistenti sociali, psicologi, educatori…) per restituire *feedback* precisi ai soggetti gestori, alle famiglie in difficoltà e a quelle accoglienti.

Un grosso sforzo formativo potrebbe riguardare la preparazione comune del personale che esercita la funzione importante e indispensabile di controllo e verifica, indipendentemente dall'ente da cui dipende e dall'ottica istituzionale particolare da cui si legge e valuta la realtà.

Si tratta di contare, infatti, per la vigilanza su operatori di vari enti, preparati professionalmente e con lunga esperienza, che sappiano "vedere" oltre le apparenze e leggere segni e messaggi del contesto vi-

sitato. Questa capacità, difficile ma non impossibile, è frutto di un affinamento professionale sostenuto sia dall'interesse personale sia da riflessioni, supervisioni e confronti con altri colleghi e da una conoscenza sempre più approfondita di tutte le opportunità del territorio e delle esigenze personali dei bambini e ragazzi in carico.

Nella prospettiva di combinare le esigenze ispettive e accompagnatorie della vigilanza, non si deve dimenticare che fra le questioni che occorre affrontare rimane ancora quella sulla sorveglianza sulle comunità e sui bambini in comunità che, come già detto, è per legge di competenza del procuratore della Repubblica per i minorenni. Non va nascosto che a oggi non esistono le condizioni per cui questa attività ispettiva possa venire svolta in modo puntuale e in forma sostanziale, come del resto succedeva in precedenza quando la titolarità era del giudice tutelare.

2. La vigilanza e i servizi sociali e sanitari territoriali

Molti enti locali hanno accumulato, in questi ultimi decenni, una grande esperienza nella gestione diretta di servizi (sociali, educativi, culturali, del tempo libero extrascolastico, di trasporto…) e nella loro qualificazione grazie all'interesse per l'innovazione continua, la ricerca, la cura e la formazione del personale, la promozione della partecipazione degli interessati alla programmazione e alla gestione dei servizi stessi. La documentazione raccolta in molte comunità per minori, le testimonianze degli ospiti, le pubblicazioni, i riconoscimenti al riguardo sono numerosi e costituiscono altrettante prove che anche il settore pubblico può essere un gestore accorto e virtuoso alla stessa stregua della migliore gestione privata.

L'esperienza dell'ente locale fino a ora è stata centrata sulla gestione ma nel nuovo contesto descritto dalla legge 328/2000, dal titolo V della Costituzione, da diverse direttive comunitarie, leggi finanziarie e leggi regionali dovrà sempre più assumere responsabilità di *governance* e limitare l'impegno nella gestione diretta: un ente locale, quindi, non solo gestore diretto o indiretto di servizi, non solo notaio della risposta ma garante dell'esistenza, accessibilità e qualità dei servizi nel suo territorio.

La funzione di garanzia esige la formazione e il consolidamento dell'apparato perché diventi capace di controllo e di verifica sull'intero sistema dei servizi anche di accoglienza: si tratta molto spesso di passare dalla gestione alla valutazione. Più aumenteranno la gestione indiretta e i servizi gestiti da privati (anche "profit"), più si dovrà consolidare la capacità pubblica di vigilanza per il rispetto delle norme, per la prevenzione di forme di concorrenza sleale tra gestori e per il miglioramento del sistema territoriale dei servizi.

Oggi, senza ombra di smentita, le Regioni, gli enti locali e i loro servizi sociali e sanitari sono in grave affanno proprio per quanto riguarda

tale aspetto importante della *mission* pubblica. La funzione tradizionale di vigilanza, mai del tutto valorizzata in termini dinamici non solo in campo sociale, oggi è messa ancora più in crisi da almeno 5 concause.

La prima riguarda l'esistenza di un numero sempre maggiore di casi da prendere in carico da parte dei servizi, in seguito all'aumento delle nuove povertà, alla presenza di famiglie straniere che accusano difficoltà nell'inserimento nella nostra società, alle criticità che accompagnano i ricongiungimenti, al numero crescente di bambini e ragazzi figli di stranieri segnalati dai servizi educativi, dalla scuola, dall'associazionismo. Non è possibile per un assistente sociale seguire bene 150-200 "casi", anche difficili e complicati. In queste condizioni come poter svolgere verifiche puntuali nelle comunità, proporre miglioramenti ed esercitare un ascolto attivo di tutti gli interessati?

La seconda riguarda l'esistenza di un numero sempre maggiore di operatori precari, spesso provenienti da cooperative per aggirare il patto di stabilità e le difficoltà nell'assunzione di personale. Ciò genera un forte ricambio tra operatori che non permette la loro professionalizzazione e soprattutto la continuità nella relazione, che è invece basilare nelle attività di cura e di presa in carico.

Un'altra concausa è data dal ricambio generazionale degli operatori, che priva i servizi di persone con alta specializzazione, conoscitori delle problematiche di un determinato territorio e capaci di trattare alla pari con gestori privati, con altri soggetti istituzionali, con la magistratura che si interessa di bambini e ragazzi. Non risulta che in Italia siano stati fatti interventi che abbiano consentito un passaggio di saperi e di esperienza tra le "vecchie" e le "nuove" leve. Il tutto avviene, solitamente, per soluzione di continuità senza un passaggio graduale di consegne e un affiancamento indispensabile per non disperdere un patrimonio professionale, relazionale e di rapporti tra istituzioni. Il rischio è, a ogni cambiamento di operatore, di iniziare e impostare tutto da capo.

Una quarta concausa si ha nell'aumento del contenzioso, dovuto, in gran parte, al fatto che non si sono impegnate risorse per la prevenzione: scoppia il caso e bisogna intervenire, non c'è il tempo di elaborare, confrontarsi, dialogare e condividere con la famiglia di origine, con la comunità, con il bambino o ragazzo, con le forze dell'ordine, con la magistratura. Si nota un aumento degli allontanamenti giudiziali, dovuto non solo al diffondersi di una cultura più consapevole dei diritti che dei doveri e per un aumentato convincimento che la famiglia di origine sia sempre e comunque il contesto più indicato per fare crescere un bambino o ragazzo (come spesso accreditano i media): esso può essere anche una palese manifestazione che le situazioni sono state oggetto di intervento tardivo da parte dei servizi pubblici per negligenza o per carenza di operatori qualificati.

L'ultima concausa ha a che vedere con il susseguirsi di cambiamenti continui che hanno segnato la storia di questi ultimi decenni dei servizi sociali anche per lo stretto legame che li collegava e li relaziona al sistema sanitario nazionale (legge 833/1978) e alle sue trasformazioni istituzionali e organizzative (decreti n. 502/1992 e 517/1993 con introduzione delle aziende sanitarie locali). Si è passati dai consorzi sociosanitari al sistema delle deleghe alle aziende sanitarie locali soprattutto per le competenze per minori. All'opposto, dalla seconda metà degli anni Novanta a oggi, si è proceduto, in molti Comuni, al ritiro delle deleghe con tempi lunghi e difficili di assestamento e con il pericolo di perdita di una visione programmatoria e di un'azione integrata tra servizi sociali e quelli sanitari. Oggi vi è la necessità in queste realtà di ridefinire i rapporti con le aziende sanitarie locali per quanto riguarda soprattutto la costituzione di équipe di primo livello o di base e di secondo livello o specialistiche.

Ma oltre a questi macro-cambiamenti, vi sono trasformazioni "locali" che non hanno agevolato e non facilitano il consolidamento di modelli organizzativi e la loro verifica circa l'efficienza e l'efficacia degli interventi: mutamenti, questi, che non hanno promosso condizioni favorevoli di affinamento professionale degli operatori. Ad esempio, un Comune, piccolo o medio-piccolo, nel giro di pochi anni, può aderire a un'associazione tra Comuni, si può poi aggregare ad altri Comuni, passa a un'unione dei Comuni...; per non considerare i mutamenti organizzativi dovuti alla formazione di nuove giunte comunali, in cui i Servizi sociali ora sono con la Scuola, ora con la Cultura, ora con lo Sport, e si potrebbe continuare. Ma anche in alcuni Comuni capoluogo, in questi ultimi anni, non c'è stata pace: prima si è attuata un'adesione a modelli centralizzati e poi a quelli decentrati, poi ancora a modelli misti, poi il passaggio alle ASP. Lo stesso operatore si interessa per un periodo di bambini e poi, in seguito a cambiamenti organizzativi, di bambini e di anziani. Questi cambiamenti hanno visto un'accelerazione soprattutto in seguito alla legge 328/2000, alle leggi regionali dell'area sociale e ai piani sociali e sanitari; spesso sono avvenuti senza che gli operatori fossero mai stati coinvolti nel processo decisionale. I cambiamenti, se non sono ben motivati e ben ponderati, rischiano di fare perdere l'obiettivo prioritario dei servizi sociali e sociosanitari: il sostegno e l'accompagnamento, soprattutto nei passaggi critici, di famiglie, bambini e ragazzi in difficoltà e di chi li accoglie.

Da un'altra prospettiva, occorre sottolineare che la fattibilità dell'esercizio della vigilanza da parte degli attori competenti, non può che realizzarsi all'interno di un pieno sviluppo a livello locale del sistema integrato dei servizi educativi, scolastici, sociali, sanitari, culturali e del tempo libero. Un progetto avviato a suo tempo e che ve-

de nei piani di zona uno degli strumenti che potrebbe cambiare in modo definitivo la fisionomia del welfare locale e nazionale del nostro Paese.

3. Osservatori e sistemi informativi regionali

Alcune Regioni, in attuazione della legge 451/1997 e successive modifiche e delle leggi regionali di settore, si sono dotate di osservatori e sistemi informativi regionali per il monitoraggio della condizione dell'infanzia e dell'adolescenza. In questo ambito appare come novità importante il Nomenclatore realizzato dal CISIS (Centro interregionale per i sistemi informativi, geografici e statistici), che propone una descrizione condivisa tra tutte le Regioni e gli enti locali delle prestazioni e dei numerosi servizi erogati nell'area sociale, compresi quelli per i bambini e le loro famiglie. Il nomenclatore permetterà quel confronto tra dati di diverse realtà italiane, operazione fino a oggi estremamente difficoltosa (solo per i servizi per la prima infanzia, ad esempio, vi sono oltre 60 denominazioni diverse che il Nomenclatore raccoglie in due macroaree).

Gli osservatori, se ben condotti, possono:

- mettere a punto strumenti condivisi con il territorio per una più puntuale conoscenza di fenomeni che riguardano l'infanzia e l'adolescenza, e in particolare i bambini coinvolti nei servizi come l'anagrafe delle comunità e degli ospiti, delle famiglie affidatarie, delle famiglie disponibili all'accoglienza, delle famiglie adottanti, delle famiglie e dei bambini presi in carico, dei referenti dei casi, della composizione delle équipe, delle commissioni o dei gruppi tecnici di valutazione, dei corsi di formazione...;
- produrre rapporti che restituiscono ai singoli territori i loro dati confrontati con altre realtà, portando in evidenza virtuosità, ma anche disfunzioni;
- svolgere un compito basilare di supporto per scelte strategiche regionali e per attività di programmazione regionale, di ambito e locale;
- supportare le attività di vigilanza fornendo dati e informazioni qualitative aggiornate come l'incremento dei tempi di permanenza fuori dalla famiglia, l'aumento del numero di bambini in comunità e la diminuzione o la stabilità di quelli in affido eterofamiliare, le liste di attesa eccessive per potere frequentare corsi di preparazione per l'adozione o l'affido, le fughe dalle comunità o dalle famiglie che hanno in affido ragazzi.

È da incrementare l'uso di cartelle informatiche personali (anagrafe) che seguono ogni minore in carico ai servizi sociali, in particolare il bambino o il ragazzo in affido o in comunità, consentendo di vedere

il suo percorso, giorno per giorno e in tempo reale: è una vera miniera di informazioni per qualunque autorità di vigilanza, specie per verificare la congruità con quanto previsto nel progetto quadro e in quello personalizzato o individualizzato (es.: Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Marche).

Si auspica un aumento dell'attenzione dei servizi e degli operatori nella costruzione e nella raccolta dei dati sui percorsi di presa in carico e di efficacia degli interventi. Attenzione che deve essere accompagnata dalla sollecitudine degli "osservatori" nella riconsegna dei dati elaborati. Si è visto (cfr. capitolo I) come una restituzione veloce da parte di qualunque osservatorio abbia un effetto immediato sulla qualità del dato nelle rilevazioni successive, mentre una raccolta di dati anche abbondante, ma su cui non si lavora celermente, rischia di fare perdere l'interesse e non produrre una sensibilità condivisa sull'importanza di flussi informativi per una *governance* complessiva del sistema.

Oggi, per la prima volta nel nostro Paese, in alcune Regioni (Piemonte, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana…) vi sono tutti gli strumenti istituzionali, organizzativi, informativi e le condizioni per elaborare una nuova cultura della vigilanza, attenta alle condizioni di attuazione dei diritti delle nuove generazioni, che veda attorno allo stesso tavolo, pur con compiti diversi, i vari soggetti per concordare strategie, tempi, passaggio di informazioni.

Esperienza interessante è quella del Veneto, nel quale «i dati raccolti dall'Osservatorio regionale permettono di poter individuare quelle comunità o, eventualmente, quei servizi invianti con i quali costruire specifici percorsi di verifica e accompagnamento, in un'ottica preventiva e di approccio "mite" alla vigilanza» (Regione Veneto, DGR 2416/2008, punto D.5). In questo caso «la funzione di vigilanza viene esercitata sui singoli percorsi di presa in carico: in relazione ai progetti, alla verifica dello stato di abbandono dei bambini e dei ragazzi in affidamento o accolti in comunità, all'assistenza loro prestata, e sull'unità di offerta (comunità) in relazione all'esistenza delle condizioni strutturali, organizzative e di processo che determinano il rilascio (o la sospensione) dell'autorizzazione al funzionamento e dell'accreditamento istituzionale». Tale funzione si innesta però in un contesto di regolazione condiviso, rappresentato dalle linee guida regionali per la cura e la segnalazione, frutto di un lavoro di concertazione fra servizi, autorità di governo e autorità giudiziaria minorile e trova come strumento di *governance* un Gruppo regionale per la tutela e la vigilanza composto da tutti i soggetti istituzionali interessati, istituito presso l'Ufficio del pubblico tutore dei minori, che assume così nelle attività di vigilanza un ruolo fondamentale di raccordo.

4. Vigilanza come accompagnamento

Il quadro legislativo e normativo per l'infanzia e l'adolescenza è veramente ricco per l'impianto metodologico e contenutistico, per la chiarezza di funzioni dei vari enti, per la valorizzazione del terzo settore. Il rischio è di attuare solo in parte o in modo discontinuo tale normativa. Si esige un impegno straordinario in particolare degli apparati regionali e degli enti locali per sollecitare scelte politiche e la ricerca di risorse economiche e di personale sufficienti a garantire le condizioni attuative dei diritti dell'infanzia e adolescenza.

Il lavoro sociale è sempre più complesso per il numero di casi, che si vanno ad aggiungere alla tradizionale casistica. Se in passato era forse sufficiente un assistente sociale preparato, oggi la complessità esige una risposta di più professionisti non in serie ma in équipe. Una robusta preparazione professionale specifica e un lavoro in équipe non possono più essere un *optional* ma un modo di lavorare nel quotidiano. L'integrazione professionale, l'attivazione e la valorizzazione del lavoro di rete si configurano sempre più come condizioni di arricchimento reciproco, di riuscita o almeno di limitazione degli errori e dello spreco di energie e di risorse.

La valutazione, in questo caso, è prima di tutto un accordarsi sugli obiettivi, sulla metodologia di approccio e i metodi da utilizzare. Ciò per superare le prime sensazioni generate da impressioni o da letture superficiali della realtà che possono dare origine a contenziosi o a lassismi.

È in questa ottica che si debbono leggere gli sforzi di alcune Regioni che, nonostante le difficoltà di bilancio, si sono dotate di una legge organica di politiche per l'infanzia e l'adolescenza, che realizzano occasioni continuative e a rotazione di formazione specifica in servizio, specie per assistenti sociali, e che hanno creato anche nuove figure per favorire l'integrazione degli interventi (figure di sistema) e potenziare le conoscenze giuridiche e l'agire corretto degli operatori. Gli esperti giuridici nell'area minori nascono dalla necessità di sostenere gli operatori del sociale, dell'educativo e dello scolastico nelle relazioni con la giustizia minorile e ordinaria e con avvocati, nei rapporti con i mass media e nell'aggiornamento normativo degli operatori impegnati nel campo minorile.

Rientra in questo contesto di interesse per le nuove generazioni anche l'istituzione in alcune Regioni del garante per l'infanzia e l'adolescenza. Il garante, nella sua piena autonomia, si interessa prioritariamente dell'applicazione della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo del 1989, dell'attuazione delle norme internazionali, nazionali e regionali e della promozione di una cultura diffusa di rispetto dei diritti dei minori, ma ha anche molte altre funzioni, variamente descritte nelle leggi regionali, quali: rappresentare i diritti dei bambini e ragazzi nelle sedi istituzionali regionali, suggerire politiche più attente alla tutela in tutti gli aspetti della vita dell'infanzia e dell'adolescenza, sollecitare

prassi integrate tra i vari servizi che si interessano di bambini e ragazzi. Il garante è una sentinella attenta e attiva che può svolgere il suo mandato pienamente solo se è in stretta relazione con i servizi territoriali e i loro coordinamenti a livello zonale e regionale.

Una vigilanza puntuale e attiva innesca meccanismi virtuosi di miglioramento, disincentiva la sopravvivenza di comunità per minori non idonee che si collocano sotto adeguate soglie di performance, premia le situazioni migliori che curano in modo particolare la professionalità e si impegnano per la stabilità degli operatori e per l'attuazione del progetto educativo personalizzato di ogni bambino o ragazzo. Le famiglie e le comunità che accolgono bambini debbono avvertire e sperimentare che i servizi territoriali sono loro vicini nel rispondere, nel migliore dei modi, alle esigenze di ogni bambino o ragazzo: è un'avventura comune, pur nella distinzione di funzioni e ruoli, che vieta ogni ricaduta nell'assistenzialismo e garantisce un sistema di servizi di qualità.

Minori migranti: dall'accoglienza alla responsabilità educativa*

1. Le iniziative regionali; 2. I minori stranieri non accompagnati: "gli ultimi"; 3. Le prospettive di sviluppo

L'esigenza di approfondire la conoscenza della situazione dei minori stranieri è ormai avvertita in tutti i Paesi del mondo occidentale in cui si registra il fenomeno della migrazione. I diritti e le garanzie sanciti dai trattati internazionali, prima fra tutte la *Convenzione* ONU *sui diritti del fanciullo* del 1989 (CRC), sollecitano le istituzioni pubbliche a raccogliere dati completi e costantemente aggiornati in grado di progettare architetture politiche su cui poggiare interventi di sostegno e di promozione per questa categoria di soggetti che possiamo sicuramente individuare come la più vulnerabile del pianeta. I minori migranti irregolari, e in particolare i non accompagnati, sono, evidentemente, quelli più esposti ad abusi e sfruttamenti.

In Italia, le istituzioni politiche da sempre tentano di conciliare l'esigenza di governare i flussi migratori con la tutela del minore straniero e, non a caso, la legge 149, proprio all'art. 1, c. 5, sancisce che «Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'ambito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento». Non discriminare il minore in ragione della sua provenienza e del suo *status* è un principio fondante che di fatto permea la normativa nazionale di settore.

Le analisi e le riflessioni contenute in questo capitolo si basano sui contenuti pertinenti delle interviste condotte ai dirigenti e ai funzionari regionali responsabili delle politiche di protezione dei minori, ad alcuni dirigenti e funzionari di città capoluogo di Provincia e a referenti di reti regionali del privato sociale che rivolgono la loro attività verso la protezione di bambini e ragazzi (cfr. Appendice 3). Si basano inoltre sullo spoglio e la lettura dei materiali raccolti dagli intervistatori nel corso della loro campagna di interviste.

Come noto, il fenomeno esploso in Italia nei primi anni Novanta con l'approdo sulle nostre coste di migliaia di albanesi ha spiazzato il sistema di protezione sociale del Paese, assolutamente impreparato ad

* Luca Monticchio.

accogliere migliaia di famiglie, con ragazzi al seguito, che desideravano stabilirsi in Italia. All'entrata in vigore della L. 149, la questione emergente era quindi quella di organizzare l'accoglienza. L'inserimento dei ragazzi all'interno di agenzie educative ancora non attrezzate a gestire il fenomeno rappresentava il primo problema da risolvere. Non a caso, dalle interviste realizzate presso i riferenti regionali per sostenere alcune riflessioni al proposito, la sensazione che emerge è il potenziamento in questi anni delle strutture di accoglienza e in particolare di quelle rivolte ai minori stranieri non accompagnati (MSNA), che richiedevano interventi tempestivi e specifici.

Attualmente, l'impressione degli operatori è che i flussi massicci registrati alla fine del decennio scorso abbiano lasciato il posto a un fenomeno numericamente meno significativo, ma in costante aumento. Ciò ha determinato un cambiamento di approccio dei servizi, che ora sembrano aver superato la fase "emergenziale" alla ricerca di una prospettiva condivisa per il futuro. In altri termini, la sfida non appare più quella di garantire l'ospitalità, problema su cui le strutture sociali si sono gradualmente adeguate, quanto piuttosto quella di proporre un progetto educativo di lungo periodo che riesca a soddisfare l'esigenza di crescita sociale, affettiva, umana del ragazzo accolto, nel rispetto della sua specificità culturale.

Assumersi tale responsabilità educativa è probabilmente la nuova frontiera da attraversare. Essa si presenta non solo come urgente ma riveste anche grande importanza se si vuole evitare che i ragazzi stranieri, una volta assicurata loro l'accoglienza, siano lasciati da soli per poi maturare quel senso di isolamento che può realmente degenerare in preoccupanti manifestazioni di conflitto sociale già registrate in altri Paesi europei.

Da un altro aspetto, non può però non rilevarsi negli ultimi anni un cambiamento di prospettiva istituzionale nelle politiche di accoglienza degli enti locali rispetto ai primi anni di applicazione della L. 149. Negli orientamenti degli enti locali sembrano prevalere ora le esigenze di controllo sociale, di contenimento e di repressione rispetto alle necessità di integrazione. In questo evolversi estremamente accelerato della prospettiva di accoglienza, la scelta della politica nazionale di accentuare l'attenzione verso la lotta contro l'immigrazione clandestina determina inevitabilmente un minore impegno verso gli obiettivi di promozione dell'integrazione, di cui i minori stranieri sono i primi destinatari.

L'esigenza di sicurezza sociale sembra, in altri termini, avere indebolito la forza trainante che i diritti sanciti nella L. 149 e nelle convenzioni internazionali avevano rappresentato fino a oggi e, questo, ha generato un apparente disorientamento negli operatori del settore. Come emerge dalle interviste, questi ultimi sono i più critici nei confronti delle attuali strategie pubbliche, cosicché i diritti dei minori stranieri oggi sono avvertiti come incerti e affievoliti.

1. Le iniziative regionali

Alla luce delle interviste realizzate ai referenti delle politiche per i minori delle amministrazioni regionali, emerge come prima e comune criticità, almeno in riferimento all'attuazione delle L. 149, quella dell'integrazione nel contesto sociale per quanto riguarda la programmazione e la valutazione degli interventi in relazione alle risorse disponibili. Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Sardegna, Toscana, Trentino, Umbria, Veneto, Puglia hanno indicato questa come priorità, con una speciale attenzione a non discriminare i minori stranieri con interventi separati rispetto a quelli offerti ai minori italiani.

In tal senso il problema più ricorrente è senza dubbio quello linguistico-culturale. Da più parti, infatti, le difficoltà di comunicazione dovute alla mancata conoscenza della lingua italiana sono individuate come un ostacolo nei percorsi di inserimento ex L. 149. A ciò si aggiunge la diversità di appartenenza culturale dei ragazzi, segnalata come costante fattore di fragilità dell'intervento. Inoltre, laddove sono presenti anche elementi di disagio personale o ambientale, l'azione degli operatori, volta a promuovere l'affidamento o l'adozione, è ancora più esposta al fallimento.

Altra criticità evidenziata è quella dell'integrazione scolastica. La scuola, infatti, è identificata da un lato come uno dei luoghi privilegiati in cui promuovere l'integrazione, dall'altro come una delle agenzie educative più a rischio di emarginazione, per la difficoltà di coniugare l'esigenza di raggiungere obiettivi contenutistici con quella di adeguare i percorsi formativi a chi non ha gli strumenti (linguistici e culturali) per stare al passo con gli altri. Calabria, Campania, Lazio, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Molise, Toscana, Umbria e Valle d'Aosta hanno avviato progetti specifici di sensibilizzazione all'interno delle scuole anche per facilitare l'apprendimento degli alunni con la produzione di sussidi in lingua straniera e l'utilizzo di mediatori culturali.

Per quanto riguarda le condotte devianti e quelle penalmente rilevanti esse, numericamente e qualitativamente, non creano particolari preoccupazioni. Quando però si verificano comportamenti a rischio o addirittura fattispecie penali, appare molto più complesso prevedere un intervento rieducativo o di reinserimento sociale per i ragazzi stranieri, per la difficoltà oggettiva di accedere al mondo di significati e di contenuti della particolare cultura di provenienza. Una criticità che, pur non rientrando nel contesto di analisi dell'applicazione della L. 149, è stata riportata dalla maggior parte dei referenti: si è ritenuto opportuno perciò segnalarlo.

In tutte le Regioni, sempre con particolare riguardo all'applicazione della L. 149, si registra una spiccata propensione a collaborare con il privato sociale proprio per le problematiche attinenti ai minori stra-

nieri: svariati e disseminati su tutto il territorio sono i progetti educativi citati e sostanzialmente positiva è la loro valutazione. L'intesa e il sostegno del privato sociale e del mondo del volontariato appare evidentemente ormai radicato e indispensabile, sebbene si lamenti una generale penuria delle risorse economiche a disposizione.

Altro spunto di riflessione riguarda quei minori stranieri che sono costretti – per motivi personali (disabilità, deficit culturali, l'essere vittime di reati, abbandoni, problematiche psicologiche, ecc.) o ambientali (cambi di residenza improvvisi, accattonaggio ecc.) – a vivere una situazione di emarginazione sociale. Quest'ultima risulta assolutamente preoccupante sia per le difficoltà linguistiche e culturali – che limitano la relazione personale con l'operatore – sia per la difficoltà dello specialista nel valutare e diagnosticare le problematiche psicologiche o psichiatriche che ne discendono, con conseguenze inevitabili sulle *chance* di successo dell'intervento educativo finalizzato a un inserimento in famiglia.

Accanto a questo aspetto, si segnala l'allarme lanciato da più operatori, in particolare campani, marchigiani, piemontesi, sardi e trentini, relativamente a una minore *tensione* educativa manifestata dalle strutture comunitarie residenziali ove sono collocati questi ragazzi, proprio a causa delle gravi problematiche personali e della difficoltà di intervento.

Unanime è la richiesta di maggiori risorse da impiegare per progetti di integrazione culturale di lungo periodo e quella di una semplificazione degli adempimenti necessari per ottenere i documenti di identità.

Nelle realtà in cui opera effettivamente il garante per l'infanzia si nota maggiore cura e coordinamento negli interventi e la formazione di albi di curatori e tutori volontari adeguatamente formati proprio dall'ufficio del garante. Ove esistono tali figure il loro ruolo è giudicato positivamente proprio in relazione al controllo e alla protezione di ragazzi stranieri, in alcuni casi "dimenticati" per lunghi periodi in strutture residenziali. In relazione all'applicazione della L. 149 e al fine di assicurare a tutti una famiglia, quella del tutore volontario è indicata come una figura da potenziare.

Altrettanto urgente è riflettere sulle segnalazioni pervenute in particolare dalle Regioni Lazio e Piemonte di situazioni di abbandono dovute ad adozioni internazionali fallite, con tutte le problematiche avvertite dai servizi volte alla ricollocazione del bambino straniero.

È comune e prioritario, per tutte le realtà regionali e locali, l'obiettivo della formazione specialistica di operatori, insegnanti, mediatori culturali, educatori. Sul punto, si registra la programmazione da parte delle Regioni di più progetti, in parte già realizzati e altri programmati

per i prossimi anni. In Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Lombardia, Piemonte, Emilia-Romagna, Campania, Puglia, Sardegna, Valle d'Aosta sono avviati ormai da tempo corsi di formazione per mediatori culturali[1].

2. I minori stranieri non accompagnati: "gli ultimi"

Un'attenzione particolare meritano gli interventi riservati ai minori stranieri non accompagnati (MSNA) sia per la stretta attinenza con le disposizioni presenti nella L. 149, sia per l'attenzione manifestata nelle interviste dagli operatori del settore. Questi ragazzi e queste ragazze raggiungono l'Italia o vi dimorano privi di assistenza e di rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti a cui sono stati affidati. Alcuni sono completamente soli, altri sono legati da vincoli di parentela con stranieri già presenti sul territorio, sia clandestini che regolarmente soggiornanti. Tra i minori, quelli non accompagnati sono il gruppo più a rischio sotto ogni punto di vista.

Tutti i referenti regionali intervistati, e in particolare quelli della Basilicata, della Calabria, dell'Umbria, della Campania, dell'Emilia-Romagna, del Lazio, del Piemonte e della Sardegna convergono sull'urgenza di uno studio più approfondito del fenomeno sia a livello quantitativo che qualitativo.

In linea generale il problema dei MSNA è sentito soprattutto nelle grandi città e in alcune località di frontiera per l'elevato numero di casi e per il rischio concreto di vedere coinvolti questi ragazzi in reti di sfruttamento illegali. In Regioni come Calabria, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Veneto, Marche, Liguria si segnalano alcune città e località in cui la presenza dei MSNA appare significativa e problematica[2], mentre in molte realtà italiane medio-piccole la questione è quasi sconosciuta e riguarda un esiguo numero di casi.

Dallo *screeneng* delle conversazioni con gli operatori del settore, emerge un particolare disorientamento sulle normative applicabili ai MSNA per l'intrecciarsi dei contenuti delle leggi nazionali con varie

[1] Ad esempio la legge regionale dell'Emilia-Romagna per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri (n. 5/2004) ha previsto all'articolo 17 "Interventi di integrazione e comunicazione interculturale"; al punto e) si dispone che la Regione e gli enti locali promuovano «il consolidamento di competenze attinenti alla mediazione socio-culturale, secondo la normativa regionale in materia di formazione professionale, finalizzate alla individuazione e alla valorizzazione di una specifica professionalità volta a garantire sia la ricognizione dei bisogni degli utenti, sia l'ottenimento di adeguate prestazioni da parte dei servizi».

[2] Il Comune di Genova ha istituito un ufficio che si occupa dei cittadini "senza territorio" (cittadini non residenti o senza fissa dimora) e quindi anche di minori stranieri non accompagnati dove è impiegata un'assistente sociale che si occupa anche dell'affido familiare di questi minori.

prassi e protocolli attuati a livello locale[3]. In particolare, si segnala un'applicazione non univoca di tali norme a causa dell'esistenza di prassi diverse nelle questure, nelle ASL, nei tribunali, in ordine ad esempio all'accoglienza, al rilascio di documenti, all'assistenza sanitaria, all'affidamento[4]. Questa difficoltà è avvertita *in primis* dalle famiglie che accolgono in affidamento minori stranieri.

Un secondo problema segnalato dagli operatori è la rilevazione della reale età anagrafica dei MSNA nel rispetto delle garanzie costituzionali. Alcuni enti hanno provato – senza successo – a stabilire un protocollo con il tribunale per i minorenni e le università, mentre i test clinici, in particolare, sono utilizzati per individuare l'età dei ragazzi sottoposti a procedimenti penali. In linea generale è emerso che i ragazzi più grandi, tra i 15 e i 16 anni, pur accolti e collocati tempestivamente in comunità di accoglienza, fanno ben presto perdere le loro tracce. Possiamo affermare tuttavia che il pericolo di fuga per questi minori è costante in tutte le fasi dell'intervento, per cui il problema per i servizi diventa il riuscire da una parte a trattenere i minori in contesti non detentivi e, dall'altra, offrire loro una rapida prospettiva di inserimento familiare e sociale che ne faciliti il sostegno e il controllo. A detta degli operatori, per loro l'esigenza immediata è quella di trovare un lavoro per questi adolescenti, e non quella di collocarli in una famiglia e farli studiare, data l'età avanzata.

Quando si tratta di bambini, invece, i problemi attengono alla ricerca di comunità di accoglienza attrezzate per la cura delle loro particolarissime esigenze e, in seconda battuta, quella di tentare la via dell'affidamento familiare[5] anche omoculturale. Quest'ultima possibilità, sia pur individuata come soluzione efficace per le esigenze di bambini più piccoli, è attualmente sperimentata solo in Piemonte, Toscana, Trentino-

[3] Per quanto riguarda i minori stranieri in generale (non solo i non accompagnati) Calabria, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Molise, Sardegna, Liguria, Lazio, Lombardia, Marche, Toscana, Puglia, Trentino Alto Adige, Umbria, Veneto, Valle d'Aosta, hanno segnalato l'esistenza di vari protocolli e accordi tra istituzioni pubbliche, università e soggetti non profit.

[4] In Veneto, invece, è stato realizzato un sistema informatizzato che può essere utilizzato immediatamente dalle forze dell'ordine qualora venga trovato un MSNA, per sapere in quale comunità è possibile collocarlo. Inoltre, è attiva una banca dati a cui accedono i servizi, le questure e l'autorità giudiziaria, che consente di conoscere e aggiornare tempestivamente la situazione dei MSNA nel territorio regionale.

[5] Da evidenziare che in alcune Regioni, ad esempio in Puglia, sono state realizzate apposite linee guida specifiche per l'accoglienza dei minori stranieri, mentre in Piemonte si registra un aumento del numero di stranieri adottati secondo l'istituto dell'adozione nazionale. Infine, appare utile sottolineare che nel Lazio si sta sperimentando l'esperienza dell'affidamento "part time" a famiglie italiane che sono disponibili anche per qualche ora del pomeriggio ad accogliere i minori stranieri residenti nell'*hinterland* di Roma. Questi ultimi, in orario extrascolastico, rimangono soli e senza alcuna assistenza in quanto i genitori lavorano per tutta la giornata nella capitale.

Alto Adige, Umbria, Marche, Liguria ed Emilia-Romagna. È certamente da segnalare che in alcuni progetti di affido in famiglie della stessa cultura di provenienza del minore gli esiti sono positivi, pur registrandosi una generale difficoltà di coinvolgimento delle comunità straniere[6]. Sull'affido dei MSNA va comunque osservato che gli operatori individuano come obiettivo prioritario quello di elaborare un progetto verso l'autonomia (documenti, lavoro, ecc.) più che un rientro nella famiglia di origine. In questo senso si sottolinea, rispetto a quanto avveniva in un primo tempo, un cambio della filosofia sottesa a questo istituto.

Nelle realtà italiane con dimensioni meno significative si rilevano pochi casi di intervento: a questo proposito si rimarca la comune difficoltà di gestire queste situazioni per l'assenza di strutture specializzate. Infatti, non di rado alcune comunità residenziali si rifiutano di accogliere MSNA. Altre, invece, li espellono in un secondo momento, a causa della difficoltà di intervento.

Per far fronte a questo tipo di problemi, spesso si registra la collaborazione con le città capoluogo di Provincia, dove l'elevato numero di casi ha determinato la creazione di comunità per minori dotate di personale esperto[7].

Nella scelta di un percorso educativo da proporre ai MSNA, altra complicazione è quella di diagnosticare eventuali patologie dovute all'abbandono da parte dei genitori o allo sradicamento dal proprio contesto di vita originario.

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

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

---

[6] In Emilia-Romagna, dal 2002 sono stati erogati fondi alle Province nell'ambito dei programmi provinciali per la realizzazione di interventi volti a promuovere e qualificare forme di accoglienza familiare di minori in situazioni di disagio, con particolare attenzione ai bambini e adolescenti stranieri, anche clandestini e soggetti a procedure penali. La direttiva in materia di affidamento familiare n. 846/2007 fornisce anche indicazioni specifiche per l'accoglienza dei minori stranieri e prevede sia l'affidamento omoculturale che tipologie di comunità particolarmente adatte ai MSNA.

[7] In Sardegna, Toscana, Trentino-Alto Adige, Umbria, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte esistono comunità di accoglienza per MSNA.

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

3. Le prospettive di sviluppo

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

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

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

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

Altro orizzonte di riflessione è senza dubbio quello delle gravissime problematiche dei bambini stranieri vittime di adozioni fallite. La questione sembra preoccupare non poco gli operatori del settore per le scelte da operare in questi casi e per le conseguenze sulla situazione esistenziale di tali bambini. Sul fenomeno non esistono dati aggiornati, ma la percezione della diffusione di queste situazioni è presente sul territorio e sollecita una serie di interrogativi sulla preparazione e sulla valutazione delle famiglie adottive. Andrebbe per questo sviluppato un insieme di interventi sociali dedicato alle problematiche del postadozione rivolto a sostenere le famiglie e i bambini in difficoltà. In tal senso, sarebbe utile anche prevedere la stipula di un "patto educativo" per chi intende adottare un minore straniero che impegni la famiglia a frequentare, tanto prima quanto nel delicato periodo del postadozione, percorsi di sostegno alla genitorialità. Si è infatti verificato che, laddove tali iniziative vengono effettivamente realizzate, i servizi sociosanitari preposti riescono a intervenire preventivamente evitando di fatto il rischio di abbandoni[8].

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

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

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

L'esperienza del tutore volontario – già avviata in alcune regioni – appare più che positiva e in linea con gli obiettivi fondanti della L. 149: questa figura debitamente formata riesce a dare voce alle esigenze dei ragazzi molto spesso ricoverati per anni in strutture residenziali senza alcuna prospettiva[9]. In ogni caso, va segnalata la richiesta pervenuta dagli operatori del settore di monitorare e approfondire la situazione dei minori non accompagnati dal momento che essi sono effettivamente i più esposti a fenomeni di abuso e sfruttamento.

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

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

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

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

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

Schede sintetiche sulle diverse situazioni regionali emerse dalle interviste[10]

Abruzzo

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

Basilicata

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

Calabria

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

Campania

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

Varie associazioni non profit hanno progettato interventi specifici per l'avviamento al lavoro di minori stranieri, ma denunciano che al-

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

cuni amministrazioni comunali "dimenticano" di occuparsi dei ragazzi non accompagnati anche dopo la loro presa in carico.

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

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

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

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

Complessivamente viene segnalata una certa disorganicità degli interventi.

Emilia-Romagna

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

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

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

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

È stato sperimentato l'affido omoculturale ma si registra una scarsa risposta delle associazioni rappresentative delle varie etnie. Più critica risulta la situazione quando si parla di MSNA e tuttora non esistono albi regionali di tutori e curatori dei minori mentre è sentita la necessità di continuare a formare mediatori interculturali anche se la figura professionale è già presente sul territorio.

Friuli Venezia Giulia

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

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

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

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

Lazio

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

Per quanto riguarda i MSNA il Comune di Roma ne ha accolti 1.152 nel 2007 e 1.534 nel 2006. Il Comune provvede all'accoglienza (ex art. 403 cc), alle segnalazioni, alla protezione del minore con l'inserimento in strutture e all'avvio del progetto di accoglienza e di inserimento sociale. Provvede altresì alla regolarizzazione giuridica, sino alla maggiore età e anche oltre la maggiore età laddove è possibile.

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

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

È giudicata positivamente la collaborazione con il privato sociale qualificato. Si promuove la predisposizione di servizi di facilitatori

linguistici e culturali (grazie alla collaborazione con fondazioni e Caritas).

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

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

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

Liguria

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

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

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

Lombardia

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

La collaborazione con le associazioni non profit è intensa sebbene queste ultime siano particolarmente critiche sulle risorse investite per

i minori stranieri (burocrazia farraginosa per i rinnovi dei documenti dei bambini, mancanza di buoni scuola per le famiglie affidatarie di minori stranieri, mancanza di relazioni con le etnie di origine).

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

Marche

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

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

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

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

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

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

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

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

Molise

Il fenomeno dei minori stranieri non è avvertito come un problema. Viene segnalato un progetto denominato *Immigrazione e nuove identità urbane*: avviato da due anni ha tra i suoi obiettivi quello di fornire mediazione culturale in ambito scolastico per garantire un sup-

porto ai minori stranieri presenti sul territorio e abbattere pregiudizi e discriminazioni. I MSNA non sono segnalati all'infuori di 1-2 casi. Rare sono altresì le iniziative di formazione per la mediazione interculturale e l'accompagnamento dei minori stranieri. A tal proposito nel 2007 si è svolto un corso riconosciuto dalla Regione per operatori di comunità in collaborazione con il terzo settore. Da segnalare che la Regione, in collaborazione con l'UNICEF e con l'Università degli studi del Molise, ha realizzato il progetto di accoglienza e integrazione denominato *Via al dialogo*, allo scopo di facilitare l'ingresso dei giovani stranieri nelle scuole molisane.

Piemonte

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

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

Puglia

In Regione si è lavorato molto sul potenziamento dell'affido familiare come strumento per l'integrazione del minore straniero anche non accompagnato; è stata privilegiata la formazione delle famiglie affidatarie alla multiculturalità; sono stati avviati percorsi di affiancamento delle famiglie affidatarie con mediatori culturali appositamente formati; sono state realizzate apposite linee guida per i servizi proprio sull'affidamento. Sono da segnalare protocolli d'intesa con il Centro giustizia minorile di Bari per i ragazzi immigrati coinvolti in fatti ille-

citi e con il Dipartimento delle pari opportunità per la realizzazione del progetto *Città invisibili*, ove sono previsti interventi di tutela, di presa in carico e di accompagnamento di donne anche minorenni vittime della tratta e dei loro bambini. Per i MSNA non esistono azioni specifiche sebbene la Regione, all'interno del PON sicurezza 2007-2013, abbia presentato un progetto di riqualificazione e ristrutturazione di una grande struttura nel foggiano dove realizzare un centro educativo di alta professionalità per ospitare MSNA ai quali proporre e garantire una serie di azioni mirate alla loro integrazione sul territorio.

Sardegna

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

Toscana

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

I MSNA numericamente sono poco significativi e si privilegia lo strumento degli affidi familiari. In questi casi l'affido, più che assumersi l'obiettivo del rientro nella famiglia di origine del minore, opera per garantire al ragazzo un'autonomia lavorativa. Sono stati attivati affidi coinvolgendo le comunità straniere di appartenenza. Esistono delle case famiglia specializzate anche per fasce di età distribuite su tutto il territorio e convenzionate con le ASL per il servizio di pronta accoglienza dei MSNA. Per questi ultimi, ricorrente è il problema della valutazione dell'efficacia degli interventi socioassistenziali. In Regione, esistono protocolli con la questura e con il giudice tutelare. In alcune zone a

forte presenza straniera (Prato) sono stati avviati progetti per madri e figli finalizzati alla tutela e all'uscita da circuiti di sfruttamento e di violenza. A livello regionale si avverte un aumento di richiesta di servizi per i minori stranieri e con conseguente impiego di risorse. Buona è giudicata la collaborazione con i Comuni. Esistono corsi di formazione e albi di curatori o tutori dei minori. Queste figure sono valutate come molto efficaci. Negli ultimi due anni molto è stato fatto per favorire l'inserimento scolastico e più in generale quello sociale e culturale in senso lato dei minori e delle famiglie. Esistono protocolli di intesa con gli uffici scolastici regionali. Vi è inoltre un piano di formazione degli operatori per i minori stranieri e un potenziamento di progetti già esistenti. Non esistono invece protocolli regionali sui MSNA.

Umbria

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

Valle d'Aosta

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

Veneto

La situazione rappresentata dai referenti degli enti locali è a macchia di leopardo. In alcune realtà (ad esempio Belluno) il problema dei minori stranieri non è avvertito, mentre in altri contesti (ad esempio Verona, Venezia) il fenomeno è più consistente. In generale la valutazione delle politiche di integrazione è giudicata soddisfacente. Esistono comunità di pronta accoglienza gestite da enti non profit e una banca

dati centralizzata a cui accedono tribunali, servizi sociali del territorio, questure e pubblico tutore e che permette di individuare la comunità in cui inserire i minori e avere dati aggiornati sulla loro situazione. La scelta è stata quella di tutelare i minori stranieri con gli stessi strumenti di quelli italiani. In Veneto esiste il pubblico tutore che, tra l'altro, si occupa di formare e tenere aggiornati gli albi dei curatori/tutori volontari giudicati molto utili soprattutto per una concreta tutela dei non accompagnati. Per questi ragazzi anche da un punto di vista finanziario è competente il Comune di approdo con un problema di distribuzione delle risorse che invece, secondo il pubblico tutore, dovrebbe essere di competenza nazionale. Infine, si segnala la presenza di associazioni di volontariato ben coordinate tra loro ed estremamente attive sul territorio impegnate in progetti di integrazione.

Provincia autonoma di Trento e Provincia autonoma di Bolzano

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

Il punto di vista delle organizzazioni nazionali del terzo settore*

1. L'attuazione della legge: una valutazione complessiva; 2. Il contributo del terzo settore; 3. I bambini e i ragazzi fuori famiglia; 4. Le sfide più rilevanti

Nel percorso di riflessione sull'attuazione della L. 149/2001 è stato dedicato uno specifico spazio di ascolto di alcune realtà che, a livello nazionale, operano da anni nel campo della tutela e protezione dei minori come singole associazioni o come coordinamenti di varie organizzazioni[1].

Sono state interpellate 14 organizzazioni con l'intenzione di raccogliere punti di vista diversi, afferenti alle famiglie impegnate nell'affido, nelle case famiglia, nelle adozioni e nella promozione delle famiglie come risorsa, agli operatori dei servizi sociali impegnati nell'affidamento, agli operatori impegnati nelle strutture educative residenziali, agli operatori impegnati per la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, per la promozione di pratiche efficaci nel campo dell'ascolto, della tutela e della promozione dell'infanzia, ai magistrati minorili, agli avvocati impegnati a favore delle famiglie e dei minori.

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

* Roberto Maurizio.

[1] Le organizzazioni coinvolte in questa ricognizione sono: AIBI (Amici dei bambini), Associazione italiana magistrati per i minorenni e la famiglia (AIMMF), Associazione nazionale famiglie affidatarie e adottive (ANFAA), Comunità Papa Giovanni XXIII, Coordinamento nazionale delle comunità di accoglienza (CNCA), Coordinamento nazionale delle comunità per minori (CNCM), Coordinamento nazionale dei servizi per l'affido (CNSA), Forum nazionale delle famiglie, Telefono azzurro, UNICEF. Sono stati presi contatti anche con AIAF (Associazione italiana avvocati della famiglia), CISMAI (Coordinamento nazionale dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) che non hanno potuto predisporre un contributo in tempo utile, e con CIAI (Centro italiano aiuto all'infanzia) e Save the children che hanno ritenuto di rimandare a quanto contenuto nel quarto Rapporto CRC su *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia*, pubblicato nel 2008, a cui hanno collaborato.

rilevanti che le istituzioni e il terzo settore hanno di fronte nella protezione e la tutela dei bambini e dei ragazzi.

1. L'attuazione della legge: una valutazione complessiva

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

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

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

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

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

In considerazione di questa carenza, i referenti delle organizzazioni segnalano che la realtà dei minori fuori dalla famiglia appare ancora caratterizzata da interventi discrezionali, spesso legati alla "disponibilità economica residuale", caratterizzati da emergenzialità e con scarsi investimenti sugli aspetti della promozione delle competenze della comunità locale, delle famiglie, dei singoli. Questi elementi rendono la

legge non totalmente efficace: l'applicazione concreta in tutte le sue parti richiederebbe, infatti, coerenti normative nazionali e regionali, oppure indicazioni e orientamenti al fine di garantire l'esigibilità dei diritti giustamente sanciti dalla 149 e, in particolare, lo sviluppo e il sostegno dei servizi e centri per l'affido.

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

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

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

Un ulteriore aspetto di criticità è rilevato nel *mancato superamento della sfida del saper lavorare insieme* tra sistemi pubblici, privati e risorsa

famiglia. Il processo di attuazione della legge ha evidenziato il permanere della distanza tra i linguaggi e le culture dei diversi soggetti in gioco.

In termini più generali, si evidenziano anche aspetti legati alla dimensione di cambiamento culturale che avrebbe dovuto accompagnare un'efficace applicazione della legge: un primo aspetto afferisce alla presenza di famiglie disponibili all'accoglienza e al ruolo delle famiglie affidatarie e delle comunità. Secondo alcuni intervistati, occorre proporre la scelta dell'accoglienza come scelta possibile nella quotidianità e non come una scelta eroica: rispetto a questo, le associazioni di famiglie possono svolgere una funzione di sensibilizzazione e promozione nei confronti delle famiglie, partendo dalla condivisione dell'esperienza diretta più che con imponenti campagne d'informazione. Allo stesso tempo occorre riprendere la riflessione sull'esigenza di dare ancora una piena attuazione del principio dell'ascolto delle famiglie affidatarie e delle comunità familiari, soprattutto da parte dell'Autorità giudiziaria.

Altri aspetti critici sono invece segnalati solo da pochi referenti, in alcuni casi da un solo referente. Tra questi, in ordine sparso: la necessità di definire rigorosamente i criteri di valutazione e monitoraggio dei singoli casi per evitare il prolungamento degli affidamenti oltre il termine dei 24 mesi previsto dalla legge; l'elevata differenza massima di età fra adottanti e adottando a 45 anni, differenza ulteriormente innalzabile in circostanze specifiche a discrezione del tribunale per i minorenni, che ha fatto crescere il numero delle domande e quindi il numero delle coppie illuse ed escluse (aumentando peraltro inutilmente il carico di lavoro dei servizi e dei tribunali) e non ha facilitato l'adozione dei preadolescenti e degli adolescenti; la possibilità per i figli adottivi adulti di accedere all'identità dei genitori biologici, disciplinando le relative modalità di accesso, minando quindi alla base la legittimazione della famiglia adottiva.

2. Il contributo del terzo settore

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

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

2.1 Sensibilizzazione, informazione, formazione e costruzione di buone prassi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Promozione, valorizzazione e sostegno delle risorse accoglienti

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

Il CNCA ha espresso un forte impegno nel costruire cittadinanza attiva nelle comunità locali dove i diversi gruppi (cooperative sociali e/o associazioni) sono presenti al fine di praticare corresponsabilità tra i diversi soggetti della comunità locale a sostegno della cultura dell'accoglienza e della solidarietà (funzione politico-culturale). Quest'aspetto ha spesso visto gli altri soggetti del terzo settore attori competenti del processo di riqualificazione delle relazioni nei contesti locali (capitale sociale) e interlocutori significativi nei processi locali di programmazione delle politiche sociali (i piani di zona). Nello specifico della 149 il CNCA ha scelto di: attivare, praticare e sostenere concretamente le diverse forme di affido e delle "reti di famiglie aperte"; curare, definire e praticare modalità di collaborazione con l'ente pubblico (e i servizi affidi in particolare) al fine di costruire corresponsabilità tra le "reti di famiglie" e il servizio sociale dell'ente pubblico evitando forme improprie di delega; definire le caratteristiche (gli standard di qualità) dell'accoglienza residenziale per i minori fuori dalla famiglia (comunità

educative e comunità familiari) affinché la comunità residenziale possa essere davvero un luogo vivo e vitale, "di tipo familiare" come prescritto dalla 149 e non semplicemente un istituto riconvertito.

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

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

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

3. I bambini e i ragazzi fuori famiglia

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

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

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

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

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

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

L'ANFAA mette in luce la mancanza di dati aggiornati e continuativi nel tempo sui minori presenti nelle strutture residenziali; essa segnala inoltre il rischio reale che continuino a essere disattese da molte procure le funzioni di vigilanza loro attribuite dalla L. 184/1983, dalla cui attuazione dipende il futuro delle migliaia di minori ricoverati, ai quali è negato il diritto a crescere in una famiglia.

Secondo il CNSA il panorama dei minori fuori famiglia è in progressivo miglioramento: aumenta, anche se ancora lentamente, il numero degli affidi, anche grazie all'attuazione di modalità particolarmente innovative (es. affido di neonati e bimbi piccolissimi in attesa di adozione/rientro in famiglia, affido a lungo termine, affido omoculturale di minori stranieri a famiglie della stessa cultura, accoglienze familiari per minori stranieri non accompagnati…).

Secondo la Comunità Papa Giovanni XXIII è aumentata la complessità familiare dei minori che sono allontanati dalle loro famiglie, indipendentemente dalla data del 31 dicembre 2006. I minori, anche piccoli, presentano quadri di disturbi del comportamento e delle relazioni molto accentuati che rendono, spesso, difficile individuare famiglie affidatarie disponibili. È cresciuto il bisogno di accoglienza che riguarda parte del nucleo familiare, mamme con figli anche non piccolissimi, o

addirittura famiglie intere: accoglienze che richiedono tempi molto lunghi di permanenza. Inoltre, il termine dei 24 mesi di durata per un affido spesso non è sufficiente per risolvere le difficoltà nel nucleo familiare creando difficoltà a livello giudiziario e tempi non definiti.

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

4. Le sfide più rilevanti

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

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

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

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

- la caratterizzazione delle pratiche di affido in termini di maggiore gradualità e flessibilità degli interventi, al fine di riconoscere le diverse qualità delle risorse familiari e le diverse qualità dei bisogni dei bambini e delle famiglie in una logica di differenziazione delle pratiche. Operando in questa direzione – secondo il Forum nazionale delle famiglie – è possibile sostenere la costruzione/sviluppo di un'identità più forte dell'affido e arrivare ad aumentare significativamente i numeri italiani;
- sulla stessa lunghezza d'onda è il pensiero del CNSA, che mette l'accento sulla necessità di dare risposte maggiormente specifiche alle problematiche emergenti, anche rimodulando strumenti e risorse. Tra le problematiche emergenti segnala, ad esempio, la sempre maggiore presenza, a seguito di ricongiungimenti familiari, di adolescenti stranieri, l'aumento delle situazioni di forte fragilità psichica negli adolescenti, l'aumento di nuclei monogenitoriali, anche stranieri. Parallelamente – secondo il coordinamento – si rende necessaria una rivisitazione della legge 149, affinché sia strumento maggiormente utile alla tutela del minore, attraverso il riconoscimento e la definizione delle diverse modalità di affido, con indicazioni più precise e cogenti per la definizione dello stato di abbandono, e misure per rendere effettiva la tutela del minore nelle udienze in tribunale e investimenti nel campo della promozione e formazione;
- prevedere l'affidamento tramite le associazioni familiari: questa prospettiva è indicata sia dall'AIBI, sia dalla Comunità Papa Giovanni XXIII, sia dal Forum nazionale delle famiglie. L'idea di fondo è di arrivare alla possibilità per le associazioni familiari di gestire l'intero percorso, dalla promozione alla selezione e formazione della famiglie disponibili per l'affidamento alla gestione diretta e all'accompagnamento nel percorso di affido;
- il CNCA richiama la necessità per le organizzazioni del terzo settore, di sviluppare capacità e disponibilità di assunzione di un ruolo attivo della comunità locale e non semplicemente di "erogatore di prestazioni", assumendo il rischio dell'autoimprenditorialità quale forma necessaria di protagonismo e di interlocuzione nel sistema delle politiche sociali a sostegno dei diritti delle persone e operando per ricostruire un tessuto sociale capace di esprimere la scelta culturale e politica dell'accoglienza, della solidarietà e della convivenza pacifica quale espressione "normale" del vivere quotidiano;

- il nodo – come sostiene anche il Forum nazionale delle famiglie – è culturale: occorre superare l'idea che la "vera" risposta alle problematiche della tutela dei minori sia solo quella tecnico-professionale per concepire, invece, la necessità di un mix tecnico-professionale integrato dalla risorsa famiglia;
- più articolato il ragionamento proposto da Telefono azzurro che sottolinea la necessità di promuovere l'affidamento come percorso complesso e interattivo, promosso in una cultura di rete solidale e di responsabilità della comunità. Complementare è la necessità di promuovere una metodologia d'intervento che ponga attenzione al sistema d'interazioni in tutti i suoi momenti: selezione delle famiglie affidatarie, formazione, sostegno e attenzione all'interazione tra famiglia affidataria e famiglia di origine verso una progettualità complessa e condivisa. Un aspetto importante è l'idea che sia possibile promuovere una cultura dell'affido familiare a livello di comunità e di rete sociale ponendo l'accento sulla sensibilizzazione locale e territoriale (premessa necessaria per l'efficacia degli interventi) e attuare percorsi di formazione per i professionisti che a vari livelli partecipano alla costruzione degli interventi e dei progetti (formazione e supervisione come spazio di confronto attivo e garante di continuità ed efficacia) nonché attivare sistemi di valutazione della qualità di un percorso di affidamento attraverso la costruzione del progetto in tutte le sue fasi.

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

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

Anche l'ambito scolastico è individuata come una delle aree su cui investire per avere una *scuola accogliente e aperta a tutti i minori*, capace di favorire nei docenti lo sviluppo di competenze relative all'accoglienza e all'integrazione dei bambini, di offrire ai docenti strumenti

di analisi delle nuove complesse tipologie familiari e in particolare delle famiglie adottive e affidatarie, di ampliare le conoscenze degli operatori della scuola sulla condizione familiare oggi, sul concetto di genitorialità e sul ruolo della scuola stessa.

Una questione specifica e di particolare rilevanza è quella sollevata dall'ANFAA in riferimento alla necessità di tutelare i diritti delle gestanti e madri in gravi difficoltà e dei loro nati. Le vigenti leggi attribuiscono alle donne tre importanti diritti: il diritto alla scelta se riconoscere, o meno, come figlio il bambino procreato, il diritto alla segretezza del parto per chi non riconosce il proprio nato, il diritto all'informazione, compresa quella relativa alla possibilità di un periodo di riflessione (fino a due mesi) successivo al parto per decidere in merito al riconoscimento. Pur non essendoci dati statistici aggiornati, gli operatori sociosanitari confermano il crescente numero di neonati non riconosciuti nati da donne extracomunitarie prive di permesso di soggiorno. Con l'approvazione della legge 15 luglio 2009, n. 94, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, che ha introdotto nell'ordinamento il reato di clandestinità, secondo diversi intervistati, rischia di diminuire il numero delle partorienti che si rivolgeranno all'ospedale per partorire, temendo di essere denunciate, sia che intendano riconoscere il figlio o meno, inoltre, rischia di aumentare il numero dei parti non assistiti, con le prevedibili e negative conseguenze sulla salute del bambino e della partoriente e rischia di salire anche l'incidenza dell'abbandono di neonati, con un forte rischio per la loro stessa vita. L'ANFAA, a questo proposito, rilancia la necessità di approfondire quanto proposto in una proposta di legge (n. 1266) alla Camera dei deputati, presentata anche nell'attuale legislatura, finalizzata ad assicurare su tutto il territorio nazionale alle gestanti, madri in condizioni di disagio socioeconomico, i necessari sostegni sociali: il progetto prevede la realizzazione da parte delle Regioni di almeno uno o più servizi altamente specializzati, in grado di fornire alla gestanti, indipendentemente dalla loro residenza anagrafica e cittadinanza, le prestazioni necessarie e i supporti perché possano assumere consapevolmente e libere da condizionamenti sociali e/o familiari le decisioni circa il riconoscimento o il non riconoscimento dei loro nati.

Le buone pratiche dell'accoglienza*

1. L'analisi delle buone pratiche; 2. Uno sguardo d'insieme; 3. Gli interventi e le prassi operative; 4. Elementi di sintesi

1. L'analisi delle buone pratiche

L'analisi dell'attuazione della legge 149 si completa con uno studio delle buone pratiche segnalate dai referenti regionali intervistati. Attraverso questo studio è stata realizzata una ricognizione sui modi concreti di dare attuazione a quanto previsto dalla legge nei campi previsti (adozione, affidamento familiare e accoglienza in strutture residenziali), per trarre indicazioni utili al percorso di sviluppo della legge nei prossimi anni.

Prima di entrare nel merito di quanto emerso nella ricognizione , è opportuno soffermarsi sul senso di questo tipo di analisi valutativa, poiché la metodologia di analisi delle buone pratiche è ancora in fase di evoluzione teorico-tecnica e non vi è accordo nemmeno circa gli elementi che identificano una "buona prassi". Il rischio, infatti, è che l'espressione "buona pratica" sia intesa come "la migliore pratica", aprendo la prospettiva della graduatoria di merito, o come "la pratica in sé", valida in ogni caso e quindi non valutabile.

Pur considerando il rischio insito in entrambi i "luoghi comuni", si riconosce la possibilità di affrontare una valutazione delle buone pratiche adottando una metodologia analitica adeguata. Ogni esperienza, infatti, è una realtà a sé e richiede di essere valutata sul campo, in base alla sua capacità di essere soluzione per un problema e di apportare cambiamenti significativi nel contesto in cui è applicata. In questo senso diventa essenziale la capacità di avvicinarsi il più possibile all'intervento per sviluppare un lavoro di riconoscimento della buona pratica dalla valutazione che gli attori dell'intervento hanno svolto, cercando di comprendere i criteri utilizzati per valutare l'intervento e il rapporto tra la pratica e il contesto.

Questo percorso si ispira a due lavori già realizzati, dal Centro nazionale di documentazione per l'infanzia e l'adolescenza, sulle "buone pratiche" legate alla L. 285/1997: il primo, che risale al 2001[1], ha ri-

---

* Roberto Maurizio.

[1] Cfr. Centro nazionale documentazione e analisi infanzia e adolescenza, *Esperienze e buone pratiche con la legge 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2002 (Questioni e documenti, n. 26).

guardato pratiche inerenti al sostegno alla genitorialità, gli interventi con adolescenti, gli interventi su maltrattamento e abuso sessuale nei confronti dei minori, gli interventi con minori stranieri, mentre il secondo, del 2007[2], ha riguardato i servizi innovativi per la prima infanzia; i bambini e gli adolescenti che vivono fuori dalla famiglia; il diritto al gioco, la socializzazione e la partecipazione; l'intergenerazionalità; il lavoro minorile.

In entrambi i lavori il concetto di "buona pratica" è stato inteso come esperienza nella quale rintracciare caratteri di replicabilità e modellizzazione. L'analisi delle esperienze ha preso in esame sia gli aspetti di buon funzionamento sia gli aspetti cui è stato attribuito un "valore" dagli attori coinvolti. È stato così possibile cogliere e valorizzare i processi sociali di apprendimento, di conquista culturale, di creazione di strutture di plausibilità attorno a questi progetti, del superamento delle difficoltà, del riconoscimento di alcuni punti di debolezza e criticità (anche non superati nel corso dell'esperienza), a dimostrazione della capacità di progettare e riprogettare secondo una logica ricorsiva e di adattamento alla mutevolezza dei contesti di riferimento.

I progetti sono stati scelti in base a:

- innovatività (realizzazione di attività nuove in assoluto, rinnovamento e miglioramento delle metodologie in progetti preesistenti, fornitura di un servizio di base in situazioni di assenza ecc.);
- impatto sul territorio (attivazione nell'ambito territoriale di circoli virtuosi inerenti la presa in carico da parte della comunità del miglioramento delle condizioni di vita nell'area dell'infanzia e dell'adolescenza);
- grado di partecipazione agli interventi da parte dei soggetti coinvolti nelle azioni e integrazione fra gli enti coinvolti;
- costruzione di circuiti regolativi tra responsabilità politica e cittadinanza locale (attivazione di reti collaborative e sinergiche finalizzate all'ideazione e all'implementazione progettuale tra istituzioni, terzo settore e cittadini).

1.1 Il percorso di lavoro

Nel lavoro di ricognizione sulle buone pratiche si è deciso di operare nella prospettiva sopra indicata, con l'obiettivo di trarre, dalle pratiche, elementi utili a comprendere le problematiche di attuazione della legge e a tracciare percorsi futuri per la sua applicazione.

[2] Cfr. Centro nazionale documentazione e analisi infanzia e adolescenza, *Esperienze e buone pratiche oltre la legge 285/97*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2007 (Questioni e documenti, n. 45).

La ricognizione, pertanto, non ha avuto l'obiettivo di catalogare e classificare le esperienze in graduatorie, di "premiarne" alcune a scapito di altre, bensì quello di comprendere i percorsi e le forme della protezione dei bambini e degli adolescenti. L'idea di fondo è che la conoscenza di interventi e servizi realizzati per garantire ai bambini un contesto di vita e di crescita familiare adeguato (quando la loro famiglia di origine non è in grado, temporaneamente o in modo permanente, di esserlo) e per aiutare le famiglie in difficoltà a recuperare le proprie competenze genitoriali sia una condizione indispensabile per garantire l'innalzamento qualitativo del sistema dei servizi a favore dei minori.

Il rapporto di analisi, infine, permette di dare corpo alla prospettiva dell'apprendimento dall'esperienza, giacché ciascuna esperienza può riconoscersi e rapportarsi con le altre e trarre elementi utili allo sviluppo qualitativo della propria situazione.

La ricognizione è stata preparata nell'ambito del Gruppo tecnico nazionale – composto da referenti del Gruppo tecnico delle Regioni, da dirigenti e funzionari dei Ministeri e dagli esperti coinvolti nella costruzione della Relazione al Parlamento – definendo il percorso di lavoro e i criteri di sviluppo dello stesso. Il percorso si è svolto nel periodo ottobre 2008 - luglio 2009 e si è articolato per fasi: definizione dell'impianto metodologico e tecnico complessivo e individuazione di criteri guida per la selezione delle buone pratiche sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello qualitativo; costruzione dello strumento di rilevazione delle informazioni sulle buone pratiche; contatto con ogni Regione per richiedere la segnalazione delle buone pratiche; contatto con ogni buona pratica segnalata dalle Regioni per richiedere collaborazione e la compilazione della scheda; trattamento dei dati raccolti; predisposizione del rapporto di analisi.

Per quanto attiene le esperienze, si è deciso di svolgere la ricognizione in riferimento a quattro specifici ambiti d'intervento:

- adozione, inerente le prassi di adozione nazionale e internazionale;
- affidamento familiare, inerente le prassi di collocamento fuori dalla famiglia sia nella rete familiare sia al di fuori della stessa, laddove si rilevi una situazione di pregiudizio per il minore;
- interventi residenziali, inerenti le prassi di collocamento in case-famiglia, comunità educative residenziali, ecc., laddove si rilevi una situazione di pregiudizio per il minore e non sia possibile o opportuno un affidamento familiare;
- interventi territoriali e/o domiciliari, inerenti le azioni per sostenere i nuclei familiari in difficoltà per prevenire l'allontanamento

e quelle per sostenere i nuclei familiari per i quali è stato disposto l'allontanamento del figlio al fine di costruire le condizioni di rientro (di riunificazione familiare).

Sotto il profilo quantitativo, si è deciso di raccogliere un numero massimo di 8 esperienze per Regione, 2 per ciascuno degli ambiti sopradescritti. Tra i criteri utilizzati per l'individuazione delle esperienze è stato dato particolare valore soprattutto all'*innovazione*, in riferimento ad alcuni contenuti:

- le problematiche affrontate;
- la trasferibilità dell'esperienza in altri contesti territoriali;
- la dimensione della *governance* locale;
- la continuità nel tempo;
- la partecipazione di bambini e adolescenti;
- la valutazione di esito degli interventi.

Successivamente, è stata predisposta una scheda di rilevazione delle informazioni attingendo alle esperienze già ricordate, ma sviluppando anche un proficuo confronto con il gruppo tecnico-operativo che sta lavorando attualmente alla predisposizione del progetto relativo alle buone pratiche delle Città riservatarie *ex lege* 285/1997.

Completata la predisposizione della scheda, sono stati presi i contatti con gli uffici deputati al tema della protezione dei minori nelle 19 Regioni e nelle 2 Province autonome, prospettando loro il progetto di lavoro e i criteri di selezione e chiedendo di segnalare sino a un massimo di 8 esperienze, con l'indicazione di ambito di intervento, soggetto titolare, nome di un referente e recapiti telefonici e di posta elettronica. Hanno risposto positivamente all'invito alla collaborazione 16 delle 21 amministrazioni contattate (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto, Province autonome di Bolzano e di Trento). Non sono pervenute segnalazioni da parte della Basilicata, della Calabria, del Lazio, della Lombardia e della Sardegna.

Complessivamente le Regioni e le Province hanno segnalato 106 "buone pratiche", a fronte di un numero massimo di 128 esperienze. Nella tabella di pagina seguente è riportato il numero di pratiche segnalato da ciascun ente locale.

	Esperienze segnalate					Schede pervenute
	Adozione	Affidamento	Residenzialità	Territorialità	Totale	
Abruzzo	1	2		2	5	5
Campania	2	2	2	2	8	7
Emilia-Romagna	4	3	2	3	12	9
Friuli Venezia Giulia	2	2	2	2	8	6
Liguria	1	2		.	3	3
Marche	-	2	1	-	3	2
Molise	-	2	-	-	2	1
Piemonte	2	2	2	2	8	8
Puglia	1	2	2	1	6	4
Sicilia	3	3	2		8	5
Toscana	2	1	3	2	8	8
Umbria	4	2	-	-	6	6
Valle d'Aosta	1	2	3	2	8	6
Veneto	2	2	2	2	8	9[3]
Provincia di Bolzano	1	1	1	2	5	3
Provincia di Trento	2	2	2	2	8	8
Totale	**28**	**32**	**24**	**22**	**106**	**90**
Percentuale	**26%**	**30%**	**23%**	**21%**	**100%**	**100%**

Nella fase successiva del lavoro, sono state contattate – via mail – tutte le esperienze segnalate dalle Regioni e dalle Province, prospettando loro il progetto di lavoro, comunicando che erano state segnalate e richiedendo una comunicazione circa la disponibilità, o meno, a collaborare. La risposta è stata assolutamente positiva: tutte hanno espresso la propria disponibilità, a eccezione di una realtà che ha motivato la difficoltà a collaborare dato che il progetto non era ancora pervenuto alla fase conclusiva. In seguito, è stata inviata la scheda (o le schede da compilare, laddove la stessa realtà organizzativa era segnalata per più pratiche), indicando i tempi per la compilazione e restituzione della scheda e per la consegna di materiale documentario di complemento.

Dopo diversi solleciti, si è pervenuti alla quota di 90 schede complete pari all'84% delle esperienze contattate. I motivi che hanno impedito, ad alcune realtà, di compilare le schede sono di due tipi: per quelle che sono state segnalate per più ambiti di intervento è parso più semplice predisporre una sola scheda illustrativa del loro progetto complessivo di intervento, per altre vi sono stati problemi di tipo organizzativo che, soprattutto rispetto al tempo breve indicato per la riconsegna, impedivano di rispondere in modo approfondito e adeguato alle domande.

[3] Una delle schede del Veneto, in fase di analisi, è stata sdoppiata in due, al fine di presentare meglio due azioni interconnesse, ma differenti.

Nell'insieme, il risultato in termini di riscontri concreti dalle realtà segnalate appare molto positivo: nel caso di una sola Regione il numero di schede pervenute è pari alla metà delle esperienze segnalate (Molise), mentre in tutti gli altri casi l'adesione concreta ha sempre superato la quota del 60% delle segnalazioni (per 7 Regioni su 16 si è registrata un'adesione completa). Il lavoro svolto appare, quindi, significativo anche sotto il profilo qualitativo, in quanto il numero complessivo di schede raccolte è elevato, la dimensione territoriale è eterogenea (pur mancando esperienze di alcune Regioni, è garantita la presenza delle macro aree Nord, Centro e Sud Italia) con la presenza di esperienze provenienti da Regioni di grandezza territoriale differente (piccole, medie, grandi).

Successivamente all'acquisizione delle 90 schede compilate è stato avviato il lavoro di trattamento delle stesse (con l'inserimento dei dati in computer), l'analisi e la produzione del presente rapporto.

1.2 La scheda di rilevazione

Come indicato in precedenza, nella predisposizione della scheda di rilevazione si è tenuto conto del lavoro in corso di realizzazione finalizzato alla costruzione della banca dati sui progetti delle Città riservatarie *ex lege* 285/1997, in modo da evitare duplicati e discordanze.

La scheda di rilevazione predisposta per la raccolta delle informazioni è di tipo misto: con domande a risposta chiusa e con domande a risposta aperta. Le prime consentono di costruire dati di sintesi e comparazioni su argomenti e temi omogenei, le seconde permettono di cogliere gli elementi di specificità di ciascuna esperienza.

La scheda è articolata in 5 parti:

- la prima è dedicata alla raccolta di dati sintetici per costruire la prima analisi sommaria: Regione e Provincia di appartenenza territoriale, nome della pratica (o del progetto/intervento), ambito di intervento (adozione, affidamento, accoglienza residenziale, interventi territoriali), tipologia della pratica (servizio[4], intervento[5], sperimentazione[6]);
- la seconda offre ai referenti la possibilità di redigere un abstract sintetico dell'esperienza, concernente il contesto (territoriale, socioculturale) nel quale si è sviluppata l'esperienza, la popola-

[4] Si è inteso per *servizio* un'unità di offerta stabile nel tempo, con sviluppo dell'attività nell'arco dell'anno, fondato su un progetto che preveda una propria organizzazione in termini di prestazioni, personale, destinatari, relazioni con altri servizi.

[5] Si è inteso per *intervento* un'azione messa in atto in una prospettiva di offerta temporanea e al di fuori di una logica progettuale.

[6] Si è inteso per *sperimentazione* un progetto relativo a bisogni "nuovi o emergenti" o a "bisogni tradizionali" con metodologie innovative.

zione d'interesse dell'esperienza (età, genere, condizione dei soggetti a cui è rivolta), le problematiche e gli obiettivi che l'esperienza ha inteso affrontare, le metodologie di intervento adottate, l'articolazione delle attività, l'organizzazione e le fasi di sviluppo, i cambiamenti introdotti rispetto alla situazione iniziale nei destinatari, gli aspetti di maggior rilievo e significatività dell'esperienza;

- la terza parte concentra l'attenzione sugli aspetti che riguardano la realizzazione dell'esperienza sotto il profilo economico, gestionale, delle risorse professionali, ecc. In particolare, sono state poste domande relative all'anno di attivazione dell'esperienza, all'ente titolare e all'ente gestore dell'esperienza e al tipo di relazione fra essi (qualora non coincidenti), ad altri soggetti operanti in qualità di partner, all'ambito territoriale nel quale si svolgono, prevalentemente, gli interventi del progetto, ai destinatari (utenti) diretti alle attività dell'esperienza (con specificazione delle fasce d'età laddove possibile), alla tipologia e consistenza delle risorse umane impegnate nella realizzazione dell'esperienza su base annua siano esse retribuite o volontarie, al costo annuo totale per lo sviluppo dell'esperienza, alle fonti di finanziamento dell'esperienza, alla presenza di una figura di coordinamento tecnico (contenuti e funzioni);
- la quarta parte dedica una specifica attenzione alle questioni connesse alle relazioni che legano l'esperienza esaminata al quadro di programmazione sociale territoriale. In particolare si è cercato di rilevare l'esistenza di atti di programmazione pubblica, di intrecci e connessioni con i piani territoriali legge 285 e con il sistema locale di erogazione dei servizi, di accordi e procedure di raccordo e collaborazione interistituzionale e di integrazione sociosanitaria. Inoltre si è ritenuto opportuno verificare l'esistenza di una carta dei servizi relativa all'esperienza;
- la quinta e ultima parte della scheda riprende e approfondisce gli elementi di metodologia dell'intervento (già descritti sinteticamente nell'abstract) sotto diversi profili: il tipo di analisi del contesto, della domanda e dei bisogni che sta alla base dell'intervento, i risultati attesi sulla popolazione target che l'esperienza intende raggiungere, il sistema di monitoraggio e valutazione, forme di progettazione partecipata con i destinatari delle azioni del progetto stesso, l'esistenza di momenti di restituzione, diffusione e condivisione dei risultati nel territorio e l'attività di documentazione e diffusione.

Tutte le schede sono state raccolte su un supporto informatico per renderne possibile la consultazione.

L'avvio delle 90 "buone pratiche" esaminate è distribuito in un intervallo temporale che va dal 1983 al 2009, sebbene il periodo di maggior concentrazione abbia inizio nel 2000. È importante mettere in evidenza che ben 68 delle 90 esperienze sono nate dal 2002 in poi, cioè dopo l'approvazione della legge 149.

La suddivisione per *macro-area regionale di appartenenza* vede in vantaggio il Nord Italia con il 58% delle esperienze; Sud e Centro sono, rispettivamente, al 23% e al 19%[7]. La Regione che presenta il numero maggiore di buone pratiche è il Trentino Alto Adige (11, per l'unione delle schede delle due Province autonome). Seguono, con 9 casi, l'Emilia-Romagna e il Veneto, con 8 casi il Piemonte e la Toscana, con 7 buone pratiche la Campania, con 6 il Friuli Venezia Giulia, l'Umbria e la Valle d'Aosta, con 5 l'Abruzzo e la Sicilia, con 4 la Puglia, con 3 la Liguria, con 2 le Marche, con 1 il Molise.

Globalmente, le esperienze si distribuiscono in modo abbastanza equilibrato nei quattro *settori di intervento*, anche se – coerentemente con la tendenza emersa a partire dall'analisi delle segnalazioni regionali – quello prevalente è l'affidamento familiare (al quale si ascrive il 32% dei casi), seguito dall'adozione (con il 29% dei casi), dall'accoglienza residenziale (con il 20% delle esperienze) e dal lavoro di territorio (con il 19% delle buone pratiche). Un'analisi più dettagliata dell'ambito di intervento è possibile alla luce del fatto che ciascuna esperienza poteva essere assegnata a più categorie: la tendenza generale si conferma, con una netta prevalenza dell'area "affidamento familiare" (che riguarda il 44% delle buone pratiche), seguita dall'area "interventi territoriali" (che concerne il 41% dei casi), dall'area "adozione", che riguarda il 33% delle esperienze, e dall'area "accoglienza residenziale" con il 30% dei casi.

Per quanto riguarda la *tipologia*, quasi due terzi delle buone pratiche sono definite un "servizio", mentre un terzo è definito un "progetto-intervento sperimentale"; del tutto irrisoria la presenza di "interventi". La tipologia "servizio" è maggiormente presente tra le buone pratiche relative all'adozione e all'accoglienza residenziale (quasi l'80% delle esperienze in questi ambiti), mentre la tipologia "sperimentazione" è più frequente tra le esperienze relative all'ambito dei progetti di territorio, metà dei quali sono di tipo sperimentale.

L'analisi dei *destinatari* delle buone pratiche esaminate è particolarmente complessa, in quanto si tratta di interventi-progetti-servizi che hanno funzioni e obiettivi molto differenti: da azioni di tipo pro-

[7] La percentuale delle buone pratiche censite nelle regioni del Nord Italia si spiega con il fatto che è maggiore la corrispondenza positiva tra la segnalazione operata dalle Regioni e la consegna della scheda rispetto alle altre macro-aree regionali.

mozionale e informativo, destinati a un'utenza ampia e raggiunta per un breve periodo, ad azioni di tipo specialistico con un numero limitato di persone e per un lungo periodo. A un primo sguardo si nota che in 16 casi non sono stati indicati destinatari specifici, in 26 casi le esperienze hanno indicato tra i propri destinatari sia gli uni che gli altri, in 23 casi solamente destinatari di età minore e in 25 casi solo adulti. Complessivamente il numero dei soggetti, cui le pratiche sono rivolte, è di circa 10.700 persone, di cui oltre 6.400 minori e 4.200 adulti (tra famiglie e operatori, con netta prevalenza delle famiglie, circa 3.600). Tra i minori, le fasce d'età più frequenti sono la fascia prescolare (3-6 anni), con un totale di quasi 2.000 bambini destinatari degli interventi, seguita dalla fascia della scolarizzazione primaria (6-10 anni, con un numero di minori pari a 1.700) e dalla fascia preadolescenziale, tra gli 11 e i 13 anni, con un numero complessivo pari a 1.300. Decisamente meno rilevante numericamente è il numero di buone pratiche che si rivolgono a bambini nella prima infanzia (0-3 anni), con un totale di 650 casi e anche di quelle rivolte ad adolescenti (circa 900 casi).

2.2 Enti titolari e gestori e risorse utilizzate

Solo un quarto delle buone pratiche è stata promossa da enti non pubblici.

Tra gli enti pubblici maggiormente coinvolti nella promozione (in qualità di ente titolare) della buona pratica vi sono i Comuni e le aziende sanitarie, entrambi con percentuali intorno al 19% del totale. Rilevante è anche la quota di esperienze promosse da Regioni (17, pari al 15% del totale) e Province (14, pari al 12%). È inferiore al 10% la presenza di associazioni o consorzi di Comuni, mentre è decisamente ridotta la partecipazione delle comunità montane. Complessivamente, unendo i valori acquisiti dai Comuni, in forma singola o associata, l'ente comunale risulta essere quello maggiormente coinvolto nell'attivazione delle buone pratiche prese in esame (34 casi, pari al 29% del totale).

Da annotare che le aziende sanitarie sono particolarmente coinvolte (in qualità di ente titolare) nelle buone pratiche relative alle adozioni (molto meno in quelle relative all'affidamento), mentre i Comuni sono fortemente coinvolti sia per l'adozione che per l'affido. È rilevante la presenza delle Province – in qualità di soggetti titolari – nelle buone pratiche relative all'adozione, e delle Regioni, invece, nelle buone pratiche relative all'affidamento.

Tra gli enti privati è ridotta la titolarità di "associazioni di volontariato" o di "cooperative sociali" (insieme riguardano poco più del 10% delle buone pratiche). Da segnalare che un terzo delle "cooperative" risulta ente promotore di comunità di accoglienza, mentre un quarto di "altri enti" (privati e fondazioni) risulta titolare di esperienze nel campo dell'affido e degli interventi territoriali (aspetto che si connet-

te a quanto sopra indicato, circa la dimensione di forte sperimentalità delle esperienze in questa area).

Qualche cambiamento di rilievo è evidente laddove si prenda in esame la composizione dei soggetti gestori: diminuisce il peso degli enti locali, che scende globalmente dal 75% al 63%, con uno spostamento a favore delle cooperative sociali (che salgono dal 6% al 12%) e in parte anche delle realtà del volontariato (che salgono dal 4% al 7%). Tra gli enti gestori è presente anche qualche istituzione scolastica, del tutto assente tra gli enti titolari degli interventi.

Forti sintonie emergono tra le indicazioni già esposte rispetto alla diversa "specializzazione" degli enti: i Comuni risultano essere maggiormente coinvolti come enti gestori nelle aree dell'adozione e dell'affido, le aziende sanitarie nell'ambito dell'adozione, il volontariato nell'ambito dell'affidamento, le cooperative nell'ambito delle accoglienze residenziali e gli altri enti nell'ambito degli interventi territoriali.

Il rapporto che lega enti titolari e promotori dell'iniziativa ed enti gestori è – in poco meno dei due terzi dei casi – di coincidenza; nel 10% vi è una gestione mista, nel 4% è stata utilizzato l'appalto per la gestione del servizio.

Tra le buone pratiche nelle quali enti titolari e gestori coincidono vi è una quota significativa di esperienze relative all'adozione e all'affidamento, mentre l'appalto di servizio vede maggiormente coinvolte le buone pratiche nel campo dell'accoglienza residenziale e degli interventi territoriali.

Le buone pratiche coinvolgono – operativamente – anche altri enti oltre a quelli titolari e gestori. In poco meno di tre quarti delle situazioni sono segnalate, infatti, delle *partnership* operative e gestionali: nel 39% dei casi si tratta di aziende sanitarie, nel 35% di altri Comuni, nel 25% della giustizia minorile, nel 19% di istituzioni scolastiche, nel 10% di università e nel 6% di imprese private.

L'ambito territoriale su cui insistono le esperienze è, in maggioranza, di tipo sovracomunale o intercomunale, a fronte di 20 casi di progettualità esclusivamente incardinate in un'unica amministrazione comunale. In 17 casi si tratta di esperienze a carattere regionale o nazionale.

Risorse umane professionali retribuite sono presenti in quasi tutte le esperienze (91%), mentre quelle non retribuite (volontarie) sono presenti nel 54%. Da rilevare che quindi non esistono differenze tra le varie aree di intervento rispetto alla presenza di personale retribuito, le differenze emergono laddove si consideri l'apporto di volontari, che risulta presente solo nella metà delle pratiche relative all'adozione, e nel 65% delle altre aree (affidamento, residenzialità e territorialità). Vi è un'ampia gamma di situazioni: da quelle con presenze numericamente molto ridotte di operatori retribuiti accanto ad altre con un forte coinvolgimento di operatori retribuiti.

In totale, nelle esperienze sin qui considerate operano poco più di 1.000 operatori professionali retribuiti e poco più di 800 non retribuiti.

La figura prevalente tra gli operatori retribuiti è quella dell'assistente sociale (presente nel 21% delle pratiche analizzate, per un totale di 334 operatori), seguita dall'educatore (operante nel 41% dei casi, ma con un numero maggiore di operatori, 350 in tutto), dallo psicologo (in oltre il 47% dei casi, per un totale di 157 operatori impegnati), dalle figure di amministrativi (presenti in un terzo delle esperienze, con un totale di 63 operatori), dal pedagogista (presente nel 13% delle pratiche per un totale di 38 operatori). È minima la presenza di sociologi (solo 6, in 5 pratiche) e di insegnanti (solo 11, nel 5% dei casi).

Per quanto riguarda il personale non retribuito è nettamente prevalente la posizione dei volontari, presenti nel 17% delle buone pratiche, per un totale di quasi 500 operatori, seguiti a forte distanza dai tirocinanti (ricorrenti nel 6% dei casi, per un totale di 175 persone), mentre i volontari in servizio civile sono numericamente meno presenti (solo 94), ma maggiormente sparsi (presenti nel 9% dei casi).

Tra le fonti di finanziamento delle buone pratiche la più diffusa è legata a fondi propri dell'ente titolare (34 casi, pari al 38% sul totale dei casi) o a specifici fondi regionali (21 casi, il 23% sul totale). Decisamente meno rilevante l'utilizzo di fondi particolari, quali quelli legati alla 285/1997 (solo in 5 casi), o quelli legati all'Unione europea (1 caso) o a fondi di alcuni dei *partner* (12 casi) o di altri enti, tra cui fondazioni (4 casi).

Sotto il profilo organizzativo, ben l'82% delle buone pratiche registra la presenza di una figura di coordinamento con compiti plurimi, inerenti sia il piano della cura delle azioni e degli interventi sia quello delle cura delle relazioni con l'ambiente esterno all'intervento. In larga parte non si tratta di una figura esclusivamente dedicata a questa esperienza, quanto di una figura che opera contemporaneamente su più servizi, interventi, progetti (a eccezione delle pratiche connesse all'affidamento, tra le quali quasi la metà ha una figura di coordinamento esclusivamente dedicata).

Il piano strutturale e amministrativo contempla una situazione di forte riconoscimento istituzionale delle esperienze, considerato che nell'82% dei casi esiste, infatti, un atto amministrativo di riferimento per la stessa (tra le pratiche riferite all'accoglienza residenziale la presenza di atti amministrativi è inferiore a quanto si registra nelle altre aree), il più delle volte incardinato o connesso alla programmazione sociale di zona, e nel 76% dei casi vi è un accordo di programma che regola i rapporti e gli impegni dei vari enti titolari e dei *partner* (la percentuale sale al 90% tra le pratiche connesse all'adozione e agli interventi territoriali mentre scende al 60% tra le pratiche relative all'affidamento familiare).

Solo 1 progetto su 4 ha evidenti correlazioni (in termini di continuità di intervento) con progetti approvati e avviati nei due trienni

di attuazione della legge 285 (dal 1998 al 2003 per gran parte delle Regioni italiane), mentre la quota maggiore di buone pratiche è completamente incardinata nel sistema dei servizi previsto territorialmente (accade per tre quarti delle buone pratiche e per la totalità delle esperienze di tipo residenziale). A evidenziare una maggiore connessione-collegamento con i progetti promossi ai sensi della legge 285 sono, soprattutto, le buone pratiche nel campo dell'affidamento e degli interventi territoriali (oltre un terzo delle esperienze in entrambi i casi), segno ulteriore della rilevante funzione di stimolo e promozione che la legge aveva svolto proprio in questi ambiti di intervento.

Solo in un terzo delle esperienze esaminate si dichiara di aver predisposto una carta dei servizi: questa percentuale sale al 52% tra le pratiche di accoglienza residenziale, mentre scende intorno al 10% tra le pratiche di interventi territoriali.

2.3 La dimensione metodologica

Una minore omogeneità tra le pratiche censite emerge dal punto di vista della metodologia.

I due terzi dei responsabili intervistati indicano che è stata svolta un'articolata analisi di contesto, della domanda sociale e dei bisogni, ma vi è anche una quota del 12% che non ha svolto questa attività e del 19% che lo ha fatto in modo parziale (la percentuale è più alta tra le pratiche connesse all'affidamento e agli interventi territoriali). Sempre due terzi dei responsabili affermano che sono stati definiti i risultati attesi rispetto ai destinatari *target* dell'intervento, mentre un terzo non lo ha fatto (la percentuale è più alta tra le pratiche connesse all'affidamento e agli interventi territoriali).

Poco meno del 60% dei responsabili dichiara che è stato strutturato un sistema di monitoraggio e valutazione, mentre il 18% non lo ha fatto, il 13% ha previsto solo il monitoraggio e il 11% solo la valutazione.

Poco più del 60% dei responsabili afferma che sono state previste forme di partecipazione dell'utenza ai processi decisionali, mentre il 40% non lo ha fatto (la percentuale è più alta tra le pratiche connesse all'adozione e agli interventi territoriali).

In ordine al profilo della rielaborazione dell'esperienza e dell'impegno a diffondere il lavoro svolto le buone pratiche evidenziano, in buona parte, lo sforzo di condividere con il territorio limitrofo il lavoro svolto (attività praticata nel 66% dei casi, in particolare nel campo dell'affidamento familiare), mentre è contenuta la quota di pratiche che si misurano con la predisposizione di pubblicazioni o materiali illustrativi (attività presente in meno del 60% dei casi, in particolare tra le pratiche relative all'affidamento familiare) o con l'organizzazione di incontri e convegni di studio (attività realizzata dal 45% delle buone pratiche, in particolare quelle connesse all'adozione).

3. Gli interventi e le prassi operative

In questa parte sono descritte sinteticamente le "buone pratiche" censite, utilizzando come criterio di ripartizione quello dell'ambito primario di intervento: adozione, affidamento, accoglienza residenziale e interventi territoriali di contrasto all'allontanamento.

In questa parte del testo sono proposte solo alcune delle informazioni raccolte, quelle relative all'oggetto di lavoro e alle azioni realizzate. Attraverso queste note è possibile cogliere elementi di notevole vicinanza e somiglianza tra le esperienze considerate, ma anche elementi di forte differenziazione.

3.1 L'ambito dell'adozione

Le "buone pratiche" che rientrano nell'ambito dell'adozione sono 26. Di seguito è proposto l'elenco delle esperienze esaminate: per ciascuna sono indicati la Regione, il nome della "buona pratica", l'ente titolare e il numero della scheda di riferimento.

Abruzzo, Equipe territoriale per le adozioni nazionali e internazionali, Comune di Chieti, n. 1;
Campania, CAAVIP, Piano sociale di zona ambito S2, n. 7;
Campania, Poli per l'adozione della città di Napoli, ASL Na1 Centro – Dipartimento sociosanitario, n. 11;
Emilia-Romagna, Aggiornamento professionale degli operatori dell'équipe adozione e formazione insegnanti in materia di adozione, Provincia di Bologna Servizio politiche sociali e per la salute - Istituzione Gian Franco Minguzzi, n. 16;
Emilia-Romagna, L'accompagnamento nella prima fase adottiva. Proposta di prassi collaborative tra i servizi per le adozioni e i servizi educativo-scolastici, Provincia di Modena – Assessorato alla sanità, politiche sociali e delle famiglie, associazionismo e volontariato, n. 18;
Emilia-Romagna, Supervisione équipe adozioni, Comune di Forlì – Provincia di Forlì Cesena, n. 21;
Friuli Venezia Giulia, Sostegno alla funzione genitoriale in adozione, Azienda per i servizi sanitari n. 3 Alto Friuli – Gemona del Friuli, n. 23;
Friuli Venezia Giulia, Formazione per coppie aspiranti l'adozione, Azienda per i servizi sanitari n. 5 "Bassa Friulana", n. 27;
Liguria, Nucleo sovrazonale adozioni ASL3 "Genovese", Azienda sanitaria 3 "Genovese", n. 29;
Piemonte, Protocollo buone prassi percorso adottivo, ex Asl 5 di Collegno - équipe sovrazonale adozioni, n. 35;
Piemonte, Gruppi auto mutuo aiuto per il sostegno alle coppie in attesa di abbinamento e alle famiglie adottive, Consorzio intercomunale servizi socioassistenziali "I.R.I.S." - Biella, n. 37;
Provincia di Trento, Accoglienza e integrazione scolastica dei minori adottati o in affidamento familiare, Provincia autonoma di Trento - Servizio politiche sociali e abitative - Ufficio centro per l'infanzia, n. 45;
Provincia di Trento, Accompagnamento adozione nazionale fuori regione di minori accolti presso il Centro per l'infanzia, Provincia autonoma di Trento - Servizio politiche sociali e abitative - Ufficio centro per l'infanzia, n. 46;
Provincia di Trento, Accompagnamento postadottivo famiglie adottive/preadottive nel primo anno di inserimento del minore in famiglia, Provincia

autonoma di Trento - Servizio politiche sociali e abitative - Ufficio centro per l'infanzia, n. 50;
Sicilia, seminari formativi: Il mestiere di genitore; Cooperativa sociale La famiglia, Associazione genitori in cammino, n. 58;
Sicilia, Associazione di volontariato genitori si diventa onlus, n. 59;
Toscana, Centro regionale di documentazione su infanzia e adolescenza e relativo osservatorio, Regione Toscana – Assessorato politiche sociali, n. 62;
Toscana, Protocollo di intesa tra la Regione e i Comuni capofila di Firenze, Prato, Siena e Pisa per i servizi per l'adozione e gli enti autorizzati, Regione Toscana – Assessorato politiche sociali, n. 67;
Toscana, Accordo di programma per l'applicazione delle leggi in materia di adozione tra Regione e i Comuni capofila delle zone sociosanitarie, le aziende sanitarie, Regione Toscana – Assessorato politiche sociali, n. 69;
Umbria, Gruppi di sostegno nel periodo dell'attesa, Comune di Foligno, Servizio affido familiare interambito 6/8/9 Foligno Spoleto Norcia, n. 72;
Umbria, Servizio per l'adozione nazionale e internazionale ambiti territoriali n. 1 e n. 7, Comune di Città di Castello, n. 73;
Umbria, Gruppi di sostegno nel postadozione per genitori adottivi e gruppo parallelo di bambini adottivi, Comune di Foligno, Servizio affido familiare interambito 6/8/9 Foligno Spoleto Norcia, n. 74;
Umbria, Equipe adozioni, Provincia di Terni – Servizi sociali e Università, in intesa interistituzionale con Comuni e USL, n. 75;
Valle d'Aosta, Gruppi di genitori adottivi, Regione Valle d'Aosta – Assessorato alla sanità salute e politiche sociali Ufficio minori, n. 81;
Veneto, Gruppo parallelo postadozione, Unità operativa équipe adozioni, azienda ULSS 16 Padova, n. 87;
Veneto, Preparazione e formazione coppie aspiranti adottive, azienda ULSS 20, n. 88.

Le esperienze possono essere suddivise in due grandi gruppi: quelle centrate, primariamente, sulle esigenze delle famiglie e quelle centrate, primariamente, su esigenze e problematiche del sistema, di tipo organizzativo o gestionale o aventi a che fare con aspetti di qualificazione dell'intervento dei servizi. Si tratta di esperienze, nel complesso, che hanno come enti titolari generalmente enti pubblici (Regioni, Province, Comuni, aziende sanitarie) e solo in due casi organizzazioni del terzo settore.

Del primo gruppo, il più numeroso, fanno parte *le "buone pratiche" che hanno le coppie come destinatari principali*. Si tratta di esperienze che incontrano le coppie nelle diverse fasi del percorso adottivo: quando esprimono un interesse per l'adozione, quando devono essere valutate, quando sono in attesa dell'adozione (dell'abbinamento) e successivamente all'adozione. Alcune delle "buone pratiche" intervengono in tutti e quattro questi momenti, altre si concentrano solo su alcune o su una.

In tutte le esperienze è espressa l'idea del porsi nei confronti delle coppie adottive (o aspiranti) come un supporto per offrire loro una

preziosa opportunità di crescita, orientata ad aumentare in loro la consapevolezza dei propri desideri e della propria situazione, piuttosto che ad aumentare le informazioni sulle procedure o la conoscenza dei propri diritti.

Tra le esperienze che operano su tutte le fasi descritte vi sono quelle di Chieti (scheda n. 1), Salerno (scheda n. 7), Napoli (scheda n. 11), Città di Castello (scheda n. 73), Terni (scheda n. 75).

Nell'insieme di queste esperienze non emergono differenze sostanziali: i presupposti teorici-culturali e gli orientamenti metodologici sono simili (con un rilevante utilizzo del gruppo di formazione/apprendimento, anche nella forma del gruppo di mutuoaiuto e del colloquio), come sono simili i compiti istituzionali a cui i servizi debbono dare risposta nei confronti dell'Autorità giudiziaria.

Nell'esperienza di Chieti l'intervento di formazione e sostegno delle coppie aspiranti all'adozione è basato sulla valutazione psicosociale delle coppie su mandato del tribunale per i minorenni e sul sostegno famiglie adottive che ha come obiettivo il sostegno alla genitorialità e la prevenzione dei fallimenti. Il lavoro si svolge con gruppi formati in base alla fase del percorso adottivo (aspiranti all'adozione, in attesa di abbinamento e famiglie adottive). Si svolgono incontri mensili per i tre gruppi di famiglie; ma anche colloqui individuali per la valutazione, restituzione della relazione psicosociale e colloqui individuali con le famiglie aspiranti all'adozione e con le famiglie adottive.

L'intervento del CAVIP di Salerno prevede la presa in carico delle coppie inviate dal tribunale per i minorenni di Salerno che hanno dato la loro disponibilità all'adozione nazionale e internazionale, la presa in carico delle coppie disponibili all'affido; l'elaborazione delle schede di sintesi per ogni coppia seguita, da inviarsi al tribunale, la realizzazione di corsi di formazione per le coppie, la realizzazione di riunioni dell'équipe integrata sociosanitaria e del gruppo di lavoro per approfondire e discutere delle singole problematiche delle coppie, il funzionamento di uno sportello informativo.

Il servizio della ASL di Napoli si rivolge alle coppie disponibili all'adozione e alle famiglie adottive della città. Gli obiettivi dell'intervento sono dare continuità al percorso preadottivo, gestendolo in integrazione tra sociale e sanitario e seguire, in maniera integrata, il postadozione, senza far sentire "diverse" le famiglie adottive. Nel preadozione, che inizia su richiesta del tribunale per i minorenni, s'inizia con la visita domiciliare, seguita da invio al consultorio per il gruppo (3 incontri) e i colloqui. Nel post c'è l'offerta attiva su input del tribunale per i minorenni o dell'équipe adozione e invito alla coppia per gruppo di sostegno al consultorio e colloquio.

Il servizio di Città di Castello è uno dei 4 servizi dedicati all'adozione che operano nella Regione e si rivolge a coppie disponibili all'adozione di un minore e ai minori adottati nonché alle famiglie adottive per sviluppare e fornire competenze specifiche riguardo la complessità del percorso adottivo nelle sue diverse fasi; per costruire un punto di riferimento stabile, continuo e definito nel territorio a supporto del progetto adottivo e della genitorialità adottiva dei cittadini/utenti residenti nell'ambito di competenza del servizio. La metodologia si basa sul rapporto diretto con l'utenza attraverso vari colloqui, individuale, di coppia e di gruppo; su

incontri informativi, formativi e di sostegno di gruppo; su visite domiciliari. Le attività del servizio comprendono: orientamento e informazione, valutazione, sostegno al postadozione; corsi di preparazione all'adozione; gruppi di supporto nel postadozione; rapporti con tribunali per i minorenni e con enti autorizzati; interventi di protezione di minori non riconosciuti alla nascita.
L'intervento nell'ambito della Provincia di Terni opera attraverso colloqui informativi, corsi di formazione, colloqui di valutazione, accompagnamento alla genitorialità adottiva nel postadozione (con l'invio di relazioni sia ai tribunali italiani sia nei Paesi di origine), attivazione di gruppi di sostegno. Concretamente le attività consistono in: informazione alle coppie; formazione dei genitori aspiranti all'adozione, mediante l'attivazione di corsi; valutazione delle coppie ai fini dell'idoneità; elaborazione delle relazioni da inviare al tribunale per i minorenni; riunioni d'équipe per la preparazione della formazione e discussione casi; sostegno alla coppie nel periodo dell'attesa, mediante incontri sia individuali sia di gruppo (condizionato dalla disponibilità delle risorse); accompagnamento e sostegno alla genitorialità adottiva nel postadozione; attivazione di gruppi di auto-mutuo-aiuto nel periodo del postadozione, in presenza di un esperto dell'équipe; attività di formazione costante per gli operatori del Servizio adozioni; attività di formazione svolta dagli operatori del Servizio adozioni e rivolta agli operatori dei servizi territoriali; informatizzazione di tutte le procedure relative all'adozione, dai colloqui informativi al postadozione.

Le esperienze che concentrano, invece, la propria attenzione sulla prima fase, quella promozionale e informativa, sono quella di Gorizia e Udine (scheda n. 27), della ASL 3 Genovese (scheda n. 29), di Catania (scheda n. 58), di Palermo (scheda n. 59), di Verona (scheda n. 88):

Il Servizio adozione delle aziende sanitarie Ass. n. 5 Bassa Friulana e Ass. n. 2 Isontina si rivolge a coppie interessate a offrire la propria disponibilità all'adozione nazionale e/o internazionale. Ad esse intende fornire un percorso formativo-informativo al fine di rendere maggiormente consapevoli le coppie rispetto alla complessa esperienza adottiva. I temi trattati sono: aspetti legislativi, iter adottivo, elaborazione del lutto procreativo, l'abbandono, la famiglia di origine, la rivelazione, le aspettative, le paure, le fantasie rispetto l'esperienza adottiva sia dell'adulto che del bambino, ecc. La metodologia di base è il lavoro di gruppo (8-10 coppie), con due conduttori (uno psicologo e un assistente sociale), giochi di ruolo, utilizzo di materiale videoregistrato. Il lavoro di gruppo si articola in tre giornate a cadenza settimanale.
L'idea di fondo della ASL 3 Genovese è stata quella di costituire un unico nucleo operativo di riferimento per l'intero territorio, superando il frazionamento del servizio e la separazione tra sociale e sanitario, intesa anche nell'attribuzione delle competenze. L'obiettivo è definire un percorso continuativo degli interventi realizzati dal primo momento d'interesse da parte delle famiglie per l'adozione al postadozione in rete con gli altri soggetti interessati. Operativamente il nucleo sovrazonale ha un responsabile e personale dedicato – con lavoro in équipe – alla realizzazione di interventi sociali e psicologici, psicoterapeutici, di prevenzione e cura della persona, della coppia e della famiglia. Gli interventi si svolgono presso la sede centrale di InformAdozioni (URP aziendale) e presso la sede del nucleo, oltre che presso le abitazioni delle famiglie. Le attività informa-

tive e formative sono rivolte alla popolazione e alle coppie e famiglie interessate all'adozione. Il percorso è svolto in termini di lavoro d'équipe e in rete con gli altri soggetti. Le fasi di realizzazione comprendono i vari aspetti sanitari e sociali in una logica di semplificazione nell'accesso alle prestazioni e nell'erogazione coerente con i bisogni manifestati e manifesti.

Le coppie che partecipano alle iniziative proposte dall'associazione genitori in cammino di Catania provengono dai Comuni della Provincia di Catania e, recentemente, anche da Comuni della Provincia di Messina. Si tratta di coppie che si preparano al percorso adottivo e che sono interessate a migliorare le loro competenze genitoriali, attraverso un confronto con genitori adottivi che hanno già vissuto l'esperienza. Le coppie arrivano perché inviate direttamente dalle assistenti sociali, o dal tribunale, che propone loro di confrontarsi con altri genitori adottivi, prima di sottoporsi al colloquio di valutazione dell'idoneità. Si realizzano due cicli di seminari in preparazione all'adozione, uno in autunno-inverno, uno in primavera. Il percorso si articola in 4 o 5 incontri di due-tre ore ciascuno a cadenza mensile affrontando temi come gli aspetti legali dell'adozione, nazionale e internazionale; la scelta dell'adozione differente dall'affido, le motivazioni all'adozione, la valutazione dell'idoneità genitoriale, i colloqui con il tribunale per i minorenni, la scelta dell'ente autorizzato. I percorsi formativi hanno sempre un conduttore esperto o che conduce l'incontro moderando, ma l'esperienza del confronto con chi ha già vissuto l'esperienza consente alle coppie di passare dal teorico o ideale dell'adozione agli aspetti reali della stessa. Ciò consente alle coppie di aprirsi ed esternare le proprie paure e difficoltà, anche i propri limiti, che nel contesto istituzionale (servizi sociali, consultori, tribunali) spesso non escono fuori per timore della valutazione.

L'esperienza dell'Associazione genitori si diventa, che è stata sviluppata originariamente in altre parti d'Italia, è realizzata anche nella città di Palermo. I soggetti cui si rivolge sono prevalentemente coppie, famiglie, operatori che hanno interesse a temi relativi all'adozione e alla varie possibilità di accoglienza di minori. L'obiettivo è di creare una rete di persone, individui e famiglie, che possa confrontarsi costruttivamente sull'esperienza adottiva e di accoglienza in famiglia di minori in stato di disagio. Obiettivo collegato precipuamente al primo è di contribuire a diffondere la "cultura" dell'adozione sul territorio in maniera trasversale (informazione, divulgazione, socializzazione ecc.). Prevalentemente si sono organizzati incontri di gruppo di mutuo aiuto rivolti a coppie che si avvicinano all'adozione, incontri a tema con esperti su argomenti "sensibili" e momenti di socializzazione. È attivo uno "sportello" telefonico e tramite e-mail. I momenti d'incontro sono organizzati con una cadenza mensile.

L'ULSS 20 Verona sviluppa un intervento che interessa le coppie aspiranti all'adozione e famiglie adottive del territorio ULSS 20. Con l'intervento si è inteso affrontare la questione della preparazione e sensibilizzazione delle coppie, nonché la valutazione delle coppie su richiesta del tribunale per i minorenni e il sostegno per le coppie in attesa e in postadozione. La metodologia prevede primi colloqui informativi e di accoglienza delle coppie, interventi in cicli di incontri di gruppo nella prima fase di "informazione e sensibilizzazione" pre-dichiarazione di disponibilità, interventi di osservazione e valutazione in coppia e individuali nel corso della valutazione per l'idoneità all'adozione, sostegno familiare con valutazione e sostegno dei minori, cicli di incontri in gruppo per genitori adottivi, serate per famiglie. L'attività si svolge in quattro fasi: informazione e sensibilizzazione in gruppo, studi di coppia per il TM per la valutazione dell'idoneità all'a-

dozione, progetti di intervento per le coppie in attesa, sostegno postadozione alle famiglie attraverso interventi sul nucleo familiare, in gruppi di genitori e offerta di serate a tema.

Un paio di "buone pratiche" dedicano la loro attenzione alle coppie in attesa: Biella (scheda n. 37) e Foligno (scheda n. 72):

L'ambito in cui si è sviluppata l'esperienza è quello del Consorzio IRIS e del Consorzio CISSABO. Per la gestione delle competenze rispetto all'adozione è stata strutturata un'équipe unica sovrazonale per i due consorzi. I beneficiari sono le coppie che hanno dato la propria disponibilità all'adozione e per le quali l'équipe ha concluso l'istruttoria. Possono partecipare ai gruppi "AMA" coppie che hanno già in adozione bambini e coppie in attesa di abbinamento. Il servizio offre la possibilità alle coppie adottive di partecipare a gruppi che hanno come obiettivo principale il sostegno reciproco nell'affrontare una tematica così complessa quale è quella dell'accoglienza di un bambino in stato di abbandono, dichiarato adottabile. In particolare le coppie che non hanno ancora avuto l'abbinamento di un bambino, attraverso l'esperienza dei gruppi AMA, hanno la possibilità di mettersi in contatto con "il bambino concreto" e le possibili difficoltà che si possono incontrare quando si diventa famiglia adottiva. All'interno del gruppo è prevista la presenza di un "facilitatore" che aiuta i singoli membri a condividere le esperienze personali e a esprimere le proprie emozioni. La presenza del facilitatore è prevista per un tempo limitato, infatti, il suo mandato è di accompagnare il gruppo nel suo percorso di autonomia, prevedendo l'individuazione al proprio interno di un "helper" naturale. Gli incontri di gruppo (8-10 famiglie per gruppo) hanno una frequenza quindicinale per una durata complessiva di circa due ore. Per usufruire del servizio occorre rivolgersi al referente dell'area minori presso i rispettivi consorzi che, raccordandosi con il facilitatore e il supervisore, organizzerà l'inserimento della nuova coppia.
L'intervento promosso dal Servizio affido familiare interambito 6/8/9 si rivolge a coppie di coniugi, dichiarati idonei all'adozione, che risiedono nel territorio vasto interambito Foligno, Spoleto, Norcia e che hanno dato mandato a un ente autorizzato e sono in attesa di una proposta di abbinamento. Gli obiettivi dell'intervento sono: offrire un sostegno nel periodo dell'attesa (in media circa tre anni), aumentare le conoscenze, socializzare gli aspetti emotivi con chi vive la stessa esperienza, proporre strumenti e strategie per gestire il tempo, mantenere la relazione con le coppie con le quali abbiamo già fatto un percorso, sostenere quelli che non ce la fanno e rinunciano. La metodologia si basa sul lavoro di gruppo: tre incontri a cadenza mensile con il gruppo di coniugi aspiranti l'adozione. Il primo incontro è dedicato alla conoscenza e al racconto dell'esperienza, il secondo alle strategie per gestire l'attesa, il terzo all'incontro con il bambino. Attraverso l'attività si riesce a dare voce alle emozioni e legittimare i vissuti rispetto al periodo dell'attesa, ad arricchire le conoscenze di possibili strategie positive per gestire l'attesa, ad aumentare la competenza nell'incontro con il bambino, a ridimensionare le aspettative nei confronti del bambino.

Infine, vi sono alcune pratiche che si rivolgono principalmente a coppie adottive: Gemona del Friuli (scheda n. 23), Trento (scheda n. 50), Foligno (scheda n. 74), Aosta (scheda n. 81), Padova (scheda n. 87):

L'intervento dell'Azienda per i servizi sanitari n. 3 Alto Friuli - Gemona del Friuli riguarda madri e padri di minori adottivi già interessati da decreto di adozione. Le famiglie con minori in affido preadottivo sono seguite in forma individuale e sono inserite nel gruppo solo ad affido concluso. L'obiettivo dell'intervento è plurimo: fornire uno spazio per la condivisione delle difficoltà che emergono nell'esercizio della funzione genitoriale adottiva, raccogliere gli elementi di criticità che i genitori affrontano nella quotidianità con i figli adottivi e nelle dinamiche familiari, sostenere l'esercizio della funzione genitoriale adottiva con particolare attenzione alle fasi evolutive critiche che le famiglie attraversano. Si utilizzano metodologie didattiche attive che privilegiano l'*empowerment* e il confronto delle coppie partecipanti con tecniche di conduzione di gruppo non direttive basate sull'ascolto e favorenti la partecipazione attiva. Gli incontri di gruppo sono ad accesso libero, a cadenza bimestrale di due ore ciascuno. Sono presenti due conduttori (psicologa e assistente sociale) che hanno la funzione di facilitatori della comunicazione, di osservatori delle dinamiche di gruppo e garanti dell'elaborazione dei contenuti e dei vissuti emotivi dei partecipanti. A conclusione dell'incontro gli operatori compilano un report che è utilizzato come promemoria, filo conduttore e introduzione al gruppo successivo. Per favorire la partecipazione di entrambi i genitori, con la collaborazione di due psicologi tirocinanti a disposizione del servizio, è stato attivato uno spazio per i loro figli concomitante all'incontro di gruppo degli adulti. Questa esperienza, iniziata nel 2006, inizialmente ricopriva un carattere esclusivamente ludico e di animazione, mentre nel corso del tempo, per i contenuti portati dai bambini stessi e il riconoscimento da parte di questi dello spazio come un contenitore delle loro istanze, ha assunto un carattere di accompagnamento e supporto. Questa sperimentazione è stata particolarmente gradita dalle famiglie e il servizio si è attivato per dare stabilità e continuità all'iniziativa che è tuttora in corso.

Le problematiche su cui opera il Servizio adozione della Provincia di Trento sono i rischi connessi all'esperienza adottiva, specificatamente quelli connessi all'inserimento del minore nella nuova realtà, alla prima interazione genitori-bambino e alla costruzione delle relazioni familiari. Gli obiettivi dell'intervento sono: accompagnare e sostenere i bambini e i genitori nella costruzione delle relazioni familiari, offrire un accompagnamento integrato negli aspetti sociali e psicologi, costruire un raccordo tra servizi ed enti nel primo periodo postadottivo, con particolare riferimento agli enti con sede operativa in Trentino. A livello metodologico è previsto il confronto e la condivisione dei contenuti del protocollo operativo sull'adozione, specificatamente al percorso di accompagnamento nel primo anno postadottivo o anno di affido preadottivo. È stato predisposto uno strumento di monitoraggio assieme ai servizi sociali coinvolti. È stata realizzata una formazione congiunta per assistenti sociali – psicologi e servizi – enti autorizzati sul postadozione. Il percorso di accompagnamento è strutturato in due fasi (accoglienza finalizzata all'individuazione dei bisogni prevalenti e strutturazione del percorso vero e proprio), gestito dai servizi sociali e dall'unità di psicologia dell'azienda sanitaria. La prima fase prevede: la raccolta di informazioni dall'ente autorizzato sul percorso fatto dalla coppia, abbinamento, storia del bambino e prima interazione genitori-bambino all'estero; il raccordo tra assistente sociale del preadozione e assistente sociale del postadozione per i territori a discontinuità operativa pre e post; incontri congiunti assistente sociale-psicologo con i genitori prima e con la famiglia dopo, per una prima rilevazione dei bisogni; presentazione e condivisione con la famiglia del percorso di accompagnamento in base ai bisogni emersi. La seconda fa-

se prevede: accompagnamento e sostegno attraverso visite domiciliari e incontri con i genitori a cadenza periodica, incontri con il pediatra e la scuola se coinvolta, prevalentemente gestiti dall'assistente sociale; accompagnamento e sostegno psicologico individuale se necessario in base ai bisogni emersi; attivazione di gruppi di sostegno alla genitorialità adottiva/preadottiva cogestiti assistente sociale-psicologo; attività di vigilanza (obbligatoria per legge) per i genitori che rifiutano la proposta di accompagnamento, gestita dall'assistente sociale che non si differenzia molto dall'operatività prevista per l'accompagnamento/sostegno. Per le famiglie residenti nel Comune di Trento vi è l'offerta delle attività del progetto *Scrigno* rivolta ai bambini di età uguale o superiore a 3 anni con l'obiettivo di offrire al bambino adottato uno spazio relazionale e ludico che gli consenta, attraverso il recupero del passato e il collegamento con il presente, di dare un senso di continuità alla sua esperienza di vita. L'intervento si esplica in 8-10 incontri.
L'intervento riguarda coppie di coniugi residenti nel territorio dell'ambito Foligno, Spoleto, Norcia che hanno adottato uno o più bambini con l'adozione nazionale o internazionale, con la finalità di accompagnamento alla genitorialità adottiva, di confronto riflessione al ruolo genitoriale, di *empowerment* delle risorse della coppia. S'intende sviluppare un sostegno agli aspetti specifici dell'adozione, monitorare e verificare lo strutturarsi della relazione d'attaccamento, conoscere e osservare i bambini adottivi, socializzare e scambiare esperienze. L'intervento si basa sul lavoro sul caso con la figura di un "case management" sul lavoro di gruppo. Per quanto riguarda il lavoro sul caso si opera con: visite domiciliari all'arrivo e al termine del primo anno di adozione, colloqui con i genitori adottivi lavoro di rete con il territorio (es. scuola e attività ricreative), eventuali servizi specialistici della ASL per problematiche specifiche. Per quanto riguarda il lavoro di gruppo si tratta di incontri a cadenza mensile con il gruppo di genitori adottivi realizzato nel corso del primo anno di adozione. Parallelamente a quello dei genitori si svolge l'attività in gruppo dei bambini adottati.
Il contesto territoriale in cui viene svolta l'attività dell'Ufficio adozioni della Regione Valle d'Aosta relativa all'adozione di minori italiani e stranieri corrisponde al territorio regionale. L'attività riguarda coppie residenti che hanno realizzato l'adozione di minori, con l'intento di aiutare le coppie ad affrontare, nel corso degli anni, la storia del bambino adottato riferita alla storia del minore precedente all'ingresso in famiglia adottiva e, in genere, all'elaborazione della sua realtà adottiva. Sono stati costituiti due gruppi di genitori adottivi con bambini in età compresa tra 0 e 4 anni, guidati dagli operatori del servizio adozioni (un'assistente sociale e una psicologa per ogni gruppo). L'attività si è articolata in 6 incontri, con cadenza mensile, nei quali i conduttori hanno proposto dei temi affrontando le fasi dell'argomento trattato con la partecipazione attiva delle coppie, attraverso la riflessione libera, idee e pensieri partendo dall'oggetto del corso.
L'esperienza nell'ULSS 16 di Padova nasce come sperimentale nel 2003, con l'obiettivo di offrire un servizio all'intera famiglia nelle prime fasi della sua nascita. È cogestito dall'ente pubblico e dagli enti autorizzati all'adozione internazionale dal 2004, quando diviene progetto pilota regionale. Dal 2008 rientra come attività ordinaria nel PIAF (Piano infanzia adolescenza e famiglia a livello locale e provinciale). È rivolto alle famiglie adottive che hanno realizzato l'adozione nazionale o internazionale di recente (da 3 mesi a un anno) residenti nel territorio di competenza dell'azienda ULSS. Possono accedere sia le famiglie che si fanno seguire dall'ente pubblico sia quelle interessate che hanno dato mandato per il

postadozione all'ente autorizzato. Il lavoro con i gruppi permette di centrare il focus del lavoro di accompagnamento e sostegno previsto nella fase postadottiva, sull'intera famiglia. Prevede l'attivazione di un gruppo nella fase postadottiva in cui genitori e figli lavorano in gruppi paralleli e separati con alcuni momenti d'incontro e condivisione. Con i genitori il gruppo parte dai loro "portati", mentre per i bambini, in base all'età, sono organizzate attività di gioco che ruotano intorno al tema dell'adozione (viaggio, il gioco dell'oca sugli usi e costumi dei Paesi, il gioco della carta d'identità, l'autoritratto, lettura di storie per favorire l'identificazione proiettiva, ecc.). Il gruppo parallelo postadozione si articola in sei incontri di due ore ciascuno a cadenza mensile; a conclusione del percorso ciascuna coppia può avere un colloquio di restituzione individuale. I gruppi sono costituiti in base alle fasce d'età dei bambini (3-6 anni; 7-12 anni) e vi partecipano un massimo di 10 famiglie per gruppo. Il gruppo dei genitori è condotto da due operatrici mentre nel gruppo dei bambini il numero degli operatori varia a seconda dei bambini; in entrambi i gruppi è presente un osservatore. A conclusione di ogni incontro, gli operatori dei due gruppi condividono le osservazioni in merito a ogni famiglia registrandole in una scheda predisposta.

Tre esperienze, tra quelle esaminate, operano sulla dimensione dell'inserimento scolastico: quelle della Provincia di Bologna (scheda n. 16), della Provincia di Modena (scheda n. 18) e della Provincia di Trento (scheda n. 45):

La prima iniziativa nasce da un accordo tra la Provincia di Bologna, l'Istituzione G. F. Minguzzi della Provincia di Bologna e l'Ufficio scolastico provinciale di Bologna. Si traduce concretamente in un percorso formativo per svolgere una funzione di supporto, sia teorico sia strumentale, per l'integrazione del bambino adottato nel mondo della scuola. L'iniziativa è rivolta agli insegnanti e, particolarmente, ai neoassunti di tutte le scuole di ogni ordine e grado della città di Bologna e provincia. Gli obiettivi sono: dare spazio a una riflessione allargata, in grado di manifestare e valorizzare l'esperienza di ciascun insegnante/educatore, mettendo in luce una pluralità di punti di vista, rivalutando le esperienze acquisite nel corso degli anni; sostenere e rafforzare la continuità tra i vari ordini di scuola per facilitare il passaggio del bambino adottato da una scuola e l'altra; esercitare la capacità di valorizzare e sollecitare le risorse umane che interagiscono con il bambino nel momento delicato dell'inserimento scolastico; individuare e riconoscere i bisogni impliciti ed espliciti del bambino adottato: saper leggere i segnali di sofferenza/insofferenza del bambino; saper gestire il gioco delle forti emozioni che possono insorgere tra alunni e fare in modo che il gruppo classe riesca con l'aiuto degli insegnanti a incontrare nel migliore dei modi l'identità dell'altro. Sono adottati metodi didattici attivi per stimolare il confronto e la discussione: analisi di situazioni, problematiche relazionali portate dai partecipanti, sottogruppi di lavoro. La modalità didattica è improntata sul ragionare insieme per costruire un modello condiviso (di lavoro volto all'accoglienza) ed eventualmente riproponibile in altri contesti, pur tenendo conto delle specificità professionali e situazionali. La durata del percorso è di 12 ore formative, suddivise in 4 incontri, da 3 ore cadauno. Il percorso formativo si suddivide in quattro moduli: Modulo 1: le motivazioni dell'adozione, percorso formativo/informativo con la coppia e l'istruttoria, idoneità e abbinamenti. Le coppie e i bambini stranieri, tra fantasie

e realtà, avvicinarsi al figlio di un altro, accogliere il bambino di un altro. Modulo 2: la scoperta della diversità e la diversità come risorsa, vissuti degli insegnanti e delle famiglie. Modulo 3: la co-costruzione di una relazione nel tempo, senso di appartenenza e identità. Modulo 4: significare le emozioni dei bambini e degli insegnanti, il confronto con le famiglie.

La proposta di messa in rete degli interventi d'accompagnamento nella prima fase adottiva è scaturita, in Provincia di Modena, da un percorso maturato nell'ambito della progettazione del piano provinciale adozione, in cui il tema dell'inserimento in famiglia e a scuola del bambino adottato era considerato con particolare attenzione. In tale contesto è stato predisposto un progetto di sviluppo che prevedeva un coinvolgimento attivo di tutti i soggetti della rete. Si rilevava la difficoltà delle famiglie adottive, nella prima fase di accoglienza del bambino, a rinviare l'ingresso a scuola, a prendersi tutto il tempo necessario per costruire un solido legame di attaccamento e di pensare all'inserimento scolastico come opportunità per il bambino, dopo aver curato in famiglia una seppure minima alfabetizzazione alla nuova lingua e alla nuova cultura e l'inserimento nel nuovo contesto comunitario. Emergeva, anche, la difficoltà a dialogare tra i diversi attori impegnati a diverso titolo nel progetto di accompagnamento al bambino e alla sua nuova famiglia. Il progetto ha inteso promuovere una cultura dell'accoglienza del bambino straniero adottato dedicando una rinnovata attenzione alla fase postadottiva attraverso progetti di accompagnamento individualizzati al fine di sostenere la complessa fase dell'integrazione del bambino nel nuovo contesto familiare, sociale e scolastico. Sono state quindi definite e condivise linee guida per l'inserimento scolastico del bambino adottato e per l'accompagnamento della famiglia adottiva nella prima fase. Il progetto si è articolato per fasi: costituzione del gruppo di lavoro provinciale composto da psicologi e assistenti sociali, insegnanti e dirigenti scolastici, coordinatori pedagogici ed esperti degli enti autorizzati; analisi dei bisogni dei bambini adottati, con particolare attenzione a quelli stranieri; stesura di linee guida operative; presentazione e discussione degli orientamenti emersi; diffusione della documentazione e messa in rete dei contenuti condivisi, attraverso attività informative/formative realizzate a livello provinciale e locale.

La terza iniziativa, della Provincia di Trento, riguarda i minori adottati, sia da adozione nazionale che internazionale, e i minori in affidamento familiare per operare sulle difficoltà di inserimento e integrazione scolastica dei suddetti minori e sul disagio dei minori e loro famiglie riguardo alla gestione a scuola di temi "sensibili" quali la storia personale, ecc. Gli obiettivi dell'intervento sono individuati nel favorire l'accoglienza, l'integrazione e il benessere a scuola dei suddetti minori adottati o in affidamento familiare; nell'evitare, o perlomeno ridurre, gli inserimenti precoci a scuola dei bambini adottati prevedendo forme di flessibilità nell'ingresso e nella frequenza scolastica; nel promuovere un lavoro di rete tra scuole-famiglie-servizi e un'alleanza educativa tra questi tre soggetti con condivisione di pensiero e prassi. Operativamente è stato attivato un Gruppo di lavoro interistituzionale, settore scuola e settore sociale, che ha approfondito le problematiche emerse, individuato delle buone prassi e predisposto il testo delle Linee guida per la scuola e i servizi sociali. È stata, inoltre, svolta un'azione di mediazione tra esigenze della scuola ed esigenze dei servizi ed è stato avviato, anche, un lavoro di rete preventivo all'insorgenza dei problemi tra scuola famiglia e servizi con la condivisione dei contenuti delle linee guida con i soggetti locali del sistema adozione (TM, servizi, enti autorizzati con sede in Provincia, associazioni di

genitori) e con i soggetti coinvolti nella gestione degli affidi familiari (équipe, servizi sociali territoriali...). Per l'adozione è prevista la differenziazione delle modalità tra inserimento scolastico nel primo anno postadottivo in cui è in atto un percorso di accompagnamento da parte dei servizi sociali e psicologici e inserimento scolastico negli anni successivi.

Nel secondo gruppo rientrano, invece, le "buone pratiche" che hanno scelto di affrontare questioni che riguardano la dimensione organizzativa nel suo complesso o aspetti specifici della stessa o aspetti inerenti la qualificazione dell'offerta.

L'esperienza promossa dal Comune di Forlì interviene per assicurare la supervisione degli operatori (scheda n. 21):

L'iniziativa è del Servizio adozioni del Comune di Forlì. Il progetto ha previsto momenti di supervisione con un consulente esterno mirati all'elaborazione, progettazione, individuazione metodologica dei corsi di sostegno nel postadozione. L'obiettivo prioritario della fase di supervisione era di costruire nei partecipanti, assistenti sociali e psicologi, competenze relative alla genitorialità adottiva e al modo di supportarla. Nella supervisione sono stati presi in esame particolari modelli di *assessment* delle competenze genitoriali della coppia adottante e i relativi modelli di intervento per il supporto alla famiglia adottiva lungo il percorso evolutivo. Per quanto riguarda la programmazione degli incontri di gruppo con i genitori si è posta attenzione: alla dimensione del lutto nell'adulto e nei bambini e alla sua elaborazione, all'acquisizione di strumenti (ad es. la simulazione), alla co-costruzione della verità narrabile delle origini adottive. La fase di supervisione ha previsto otto giornate formative centrate sui temi sopra indicati; metodologicamente le giornate hanno previsto momenti di lezioni frontali e dimensioni gruppali su casistica portata in esame dalle équipe adozioni di Forlì, Cesena e Savignano.

L'esperienza della ex ASL 5 di Collegno (To) – équipe sovrazonale adozioni (scheda n. 35) – ha cercato di superare il problema della frammentazione delle competenze e della differenziazione degli interventi quando a operare sono gruppi ed équipe professionali diverse, dislocate in ambiti territoriali vasti:

Nel lavoro si è partiti dall'esistenza di équipe costituite in diversi territori e operanti con modalità di lavoro e livello di integrazione sociosanitaria differenti per arrivare a un'unica équipe in grado di offrire un servizio qualitativamente elevato e omogeneo in un territorio più esteso, superando il particolarismo dei diversi enti e al concordare prassi di lavoro comuni. La metodologia si è basata sullo studio e la formazione, sul confronto interno a ogni singolo ente interessato, a ogni professione coinvolta e fra i professionisti dei diversi enti. Le attività sono state così articolate: rilevazione delle prassi esistenti, valutazione con l'utilizzo dei riferimenti teorici, confronto sia interno alle professioni sia tra le due professioni interessate; messa a fuoco dei contributi dei ruoli professionali; formazione di un gruppo ristretto di operatori per la stesura di un documento di sintesi, discussione e approvazione del documento; condivisione dei passaggi con le direzioni dei diversi ser-

vizi. Oggi vi è una maggiore parità di trattamento nel territorio, con livelli di prestazioni analoghi a garanzie delle famiglie; un cambiamento di ottica rispetto al ruolo degli operatori dell'adozione verso l'affiancamento e il sostegno, e non più solo valutazione e vigilanza (in linea con gli orientamenti scientifici e normativi).

Infine, vi sono tre "buone pratiche", tutte promosse dalla Regione Toscana, che hanno cercato di regolare e qualificare il sistema territoriale delle adozioni attraverso azioni di sistema (schede n. 62, n. 67, n. 69):

La prima azione interviene sulla mancanza di un sistema di rilevazione unitario a livello regionale, ponendosi l'obiettivo di dotare i soggetti istituzionali responsabili delle scelte politiche e della programmazione degli interventi di strumenti adeguati di conoscenza, approfondimento e monitoraggio dei fenomeni relativi a infanzia, adolescenza e famiglie. Metodologicamente il lavoro ha previsto l'uso di basi statistiche, l'individuazione di indicatori, l'attivazione di rilevazioni e implementazione di flussi. Si è operato con la validazione annuale delle schede di rilevazione, la loro somministrazione, l'elaborazione dei dati, l'analisi e lettura, la restituzione dei risultati. Grazie all'intervento si sono stabilizzati i flussi e vi è una maggiore disponibilità di serie storiche di dati e indicatori.
La seconda azione si è sviluppata a livello territoriale attraverso quattro centri di area vasta, che raggruppano più zone, Comuni e aziende sanitarie: i Comuni capofila sono Firenze, Pisa, Siena e Prato. Alla base dell'esperienza sta la considerazione della necessità di organizzare sul territorio servizi dedicati per la preparazione delle coppie che aspirano all'adozione. In tal modo è stato fissato l'obiettivo principale dell'esperienza, la costituzione di servizi dedicati con procedure e modalità organizzative uniformi su tutto il territorio regionale. Lo strumento scelto è stato quello dell'accordo di programma, in considerazione del numero e del ruolo istituzionale dei soggetti coinvolti nei percorsi adottivi a livello territoriale. Alla stipula dell'accordo si è pervenuti a seguito di un puntuale lavoro di condivisione degli obiettivi e di coinvolgimento dei Comuni e delle aziende sanitarie che la Regione ha coordinato. L'attività si è sviluppata, a seguito della sottoscrizione dell'accordo di programma nel 2002, in più fasi: in un primo momento è stato necessario un impulso all'organizzazione dei centri, con la condivisione delle figure professionali impiegate, dell'apporto in termini di ore, sia da parte del Comune capofila che dell'azienda sanitaria e del reperimento della sede operativa; la fase immediatamente successiva ha riguardato la focalizzazione delle funzioni attribuite a ognuno dei quattro centri e l'organizzazione delle attività da cui si sono sviluppati i servizi per: informazione e orientamento sulle prerogative dell'adozione nazionale e internazionale; preparazione delle coppie che intendono intraprendere il percorso adottivo; collaborazione con gli enti autorizzati operanti nel territorio toscano; accompagnamento delle coppie durante il percorso adottivo.
La terza azione regionale è finalizzata alla costruzione e attuazione di un protocollo per definire procedure condivise e metodologie comuni tra i servizi dedicati all'adozione e gli enti autorizzati all'adozione internazionale. Il protocollo d'intesa rappresenta la declinazione di un aspetto saliente dell'accordo di programma in materia di adozione, in quanto si appunta sulla fase delicata dell'accompagnamento alla coppia che abbia deciso di proseguire il percorso. Il proto-

collo investe la Regione Toscana, i Comuni capofila di Firenze, Prato, Siena e Pisa da cui dipendono funzionalmente i relativi quattro centri regionali per l'adozione e i seguenti enti autorizzati: Associazione in aiuti umanitari (AIAU), Amici dei bambini (AI.BI), Associazione cinque pani, Associazione nazionale pubbliche assistenze (ANPAS), Azione per famiglie nuove, il Centro italiano aiuti all'infanzia (CIAI), Fondazione Patrizia Nidoli-onlus, Associazione La malora, La primogenita international adoption, Movimento Shalom, Nuovi orizzonti per vivere l'adozione (NOVA), Rete speranza, S.O.S. bambino. L'attuale protocollo è stato siglato nel 2008 e prevede la collaborazione tra i quattro centri regionali per l'adozione e gli enti autorizzati firmatari in ordine a: informazione e sensibilizzazione rivolta alla collettività; la promozione di occasioni di confronto e dialogo con i tribunali per i minorenni per sviluppare sinergie e collaborazioni; la condivisione di modalità operative finalizzate al sostegno nella fase postadottiva; la co-conduzione degli incontri di preparazione alle coppie; la definizione dei contenuti dei corsi di preparazione e la condivisione dei relativi calendari; l'organizzazione di incontri con i servizi territoriali; lo scambio di informazioni connesse al ricevimento dell'incarico da parte delle famiglie, la comunicazione sulla redazione delle relazioni periodiche, il calendario delle scadenze richieste dai Paesi esteri.

3.2 L'ambito dell'affidamento

Le buone pratiche che sono incluse in questo gruppo sono 30, delle quali la maggior parte ha l'ente pubblico come titolare:

Abruzzo, Servizio affidamento familiare, Cooperativa sociale I girasoli, n. 4;
Campania, Progetto famiglia, Associazione progetto famiglia onlus, n. 6;
Campania, Fondazione Giuseppe Ferraro, n. 9;
Emilia-Romagna, Affidamento omoculturale, Comune di Parma, n. 14;
Emilia-Romagna, Famiglie possibili: percorso di promozione e sensibilizzazione all'affido familiare e accompagnamento per le famiglie affidatarie, Comune di Bologna, n. 17;
Emilia-Romagna, Un nuovo nido per volare, progetto provinciale di promozione della cultura dell'accoglienza nelle scuole dell'infanzia, Provincia di Piacenza, n. 19;
Friuli Venezia Giulia, Servizio affido, Azienda per i servizi sanitari n. 5 Bassa Friulana, n. 24;
Friuli Venezia Giulia, Tutti i bambini hanno diritto a una famiglia, Comune di Trieste, 26;
Liguria, Affido omoculturale di minori stranieri, Comune di Genova, n. 28;
Liguria, Near affidamento di neonati, Comune di Genova, n. 30;
Marche, Servizio affido, Ambito sociale IX, n. 32;
Molise, Affidamento eterofamiliare, ASREM UOS Consultorio di Campobasso, n. 33;
Piemonte, Servizio di affido educativo, Consorzio CISAS, n. 39;
Piemonte, Sensibilizzazione, promozione e sostegno dell'affidamento familiare, Comune di Torino, n. 41;
Provincia autonoma di Bolzano, Progetto Koala – Promozione e sostegno dell'affidamento familiare, Comunità Comprensoriale Oltradige Bassa Atesina, n. 43;
Provincia autonoma di Trento, Tavolo di lavoro sull'affidamento familiare con tribunale per i minorenni, procura per i minorenni, enti gestori e associazione Il filo e Il nodo, Provincia autonoma di Trento Equipe multidisciplinare per l'affidamento familiare, 51;

Provincia autonoma di Trento, Organizzazione e gestione di gruppi di sostegno per le famiglie affidatarie e i gruppi paralleli per i loro figli sia affidati che biologici, Provincia autonoma di Trento, n. 52;
Puglia, Accoglienza per il Kosovo, Associazione famiglia dovuta, n. 53;
Puglia, Giocolibro spazio ludico per bambini in case famiglia, ANFAA Lecce, n. 56;
Sicilia, Case famiglia, associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, n. 57;
Sicilia, ASMID, n. 61;
Toscana, Percorso di formazione e di aggiornamento per operatori impegnati in interventi di affidamento di minori a famiglie e servizi, Istituto degli Innocenti di Firenze, n. 63;
Toscana, Il sistema delle tutele: i responsabili dell'area minori, Regione Toscana, n. 68;
Umbria, Servizio affidi, Comune di Perugia, n. 70;
Umbria, Campagna di sensibilizzazione all'affido familiare, Comune di Foligno, n. 71;
Valle d'Aosta, Percorso di formazione per volontari, Regione Valle d'Aosta, n. 77;
Valle d'Aosta, Gruppi di confronto tra famiglie affidatarie, Regione Valle d'Aosta, n. 78;
Veneto, Sostegno alla nascita dei centri affido, Regione Veneto, n. 83;
Veneto, Centro per l'affido e la solidarietà familiare, Centro per l'affido e la solidarietà familiare di Vicenza, n. 86.

Le esperienze esaminate possono essere descritte in riferimento a diverse attività: la sensibilizzazione e promozione sociale; le esperienze di servizi territoriali per l'affidamento; le sperimentazioni e le esperienze con elevato carattere di originalità; la formazione degli operatori; lo sviluppo delle reti di famiglie, delle associazioni e delle case famiglia.

Nel primo gruppo di "buone pratiche" (inerenti la sensibilizzazione e la promozione sociale) si hanno *esperienze che hanno focalizzato due diversi destinatari o ambiti d'intervento*: cinque realtà territoriali hanno focalizzato l'attenzione sulle famiglie nel territorio (Comune di Bologna, scheda n. 17; Comune di Torino, scheda n. 41; Comunità Comprensoriale Oltradige Bassa Atesina, scheda n. 43; Comune di Foligno Servizio affido familiare interambito 6/8/9 Foligno Spoleto Norcia, scheda n. 71; Regione Valle d'Aosta, scheda n. 77), mentre la Provincia di Piacenza (scheda n. 19) ha costruito e realizzato un progetto rivolto ai bambini delle scuole primarie:

Il Centro per le famiglie del Comune di Bologna, nell'ambito dell'area accoglienza e sviluppo di comunità, ha colto l'esigenza di sensibilizzare la città all'accoglienza familiare per aumentare il numero delle famiglie disponibili all'affido e al sostegno familiare nel contesto cittadino. Il percorso è sviluppato su tre anni (è in corso il 4° anno di attività) tramite informazione, promozione, abbinamento, sostegno: quattro fasi del processo non separabili, ma in continuità, per costruire azioni significative e utili sull'affido. È stata realizzata una campagna di informazione e sensibilizzazione, costruita con la collaborazione di Coop Adriatica: operatori che distribuivano materiali informativi nelle Iper-

coop e luoghi di presentazione dell'affido con testimonial ed esperti. Sono stati attivati punti informativi e seminari nei quartieri; percorsi realizzati dall'équipe centralizzata dell'affido del Centro per le famiglie e gli operatori dei servizi territoriali; gruppi di sostegno per famiglie che accolgono minori in difficoltà; formazione e valutazione delle persone e delle coppie disponibili all'accoglienza familiare e all'affido.

Quando a essere protagonisti, loro malgrado, sono i bambini solo l'affidamento ad adulti sereni consente loro di superare i disagi. Questo anche per evitare collocazioni improprie in comunità residenziali che non possono offrire l'affetto che solo una famiglia può garantire. Forte di questi orientamenti il Comune di Torino ha avviato una campagna affidi, rivolta a tutta la cittadinanza, famiglie con o senza figli, single e giovani nonni con una dichiarata disponibilità all'accoglienza e alla messa a disposizione di tempo e affetto. La campagna affidi aveva come obiettivo quello di reperire affidatari disponibili ad accogliere bambini da 0 a 10 anni, di coinvolgere l'Autorità giudiziaria in un dialogo diretto alla modifica dei provvedimenti lasciandoli più aperti e sperimentare nuove forme di affido e di convivenza familiare. Con la professionalità di una nota agenzia pubblicitaria cittadina, si è creata una campagna pubblicitaria di sensibilizzazione improntata con manifesti, depliant, sito Internet, affissioni sui mezzi pubblici, incontri in biblioteche e centri di aggregazione, banchetti in manifestazioni pubbliche e feste, lettere personalizzate per associazioni, scuole e circoscrizioni, articoli su quotidiani e riviste, interviste televisive, percorso formativo. Le attività sono state organizzate sempre collegialmente con la collaborazione di tutti gli operatori coinvolti nel processo. Sono stati creati gruppi di lavoro (comunicazione, formazione, associazioni, referenti affido) coordinati da un comitato tecnico scientifico. Dal coinvolgimento dell'agenzia pubblicitaria, si è partiti pubblicamente a novembre 2007 con una conferenza stampa. Contemporaneamente si è implementato l'organico presente a Casaffido per dare maggiori risposte e per permettere l'organizzazione di numerosi incontri di formazione e informazione. Parallelamente a questo si sono organizzati incontri sul territorio e con realtà associative varie. La successiva fase di sviluppo ha visto il coinvolgimento delle famiglie disponibili che si sono confrontate con operatori e famiglie già affidatarie in momenti organizzati da Casaffido.

Il Progetto Koala, della Comunità comprensoriale Oltradige Bassa Atesina si rivolge agli adulti, per quanto riguarda la sensibilizzazione per tematiche legate all'affido familiare, e alle persone interessate all'esperienza concreta dell'affidamento familiare, con l'obiettivo di valorizzare l'affidamento familiare come risorsa del territorio; di puntare a un'azione coordinata e integrata a più livelli e nelle varie fasi nell'ambito dell'affidamento familiare, tra i vari soggetti coinvolti. La valutazione delle famiglie è intesa come percorso sia valutativo sia come opportunità con valenza di autovalutazione. Comprende: un primo colloquio informativo; una visita domiciliare; alcuni colloqui curati dallo psicologo e dall'assistente sociale; un percorso formativo di gruppo; una valutazione psicologica e una valutazione sociale; un colloquio di restituzione alla famiglia affidataria. L'accompagnamento si esplica in diverse forme: il sostegno di gruppo; il sostegno/consulenza psicologica; la supervisione/consulenza per le famiglie affidatarie; il sostegno/consulenza progettuale (tutoraggio). Le attività sono così articolate: prima fase: promozione del progetto e sensibilizzazione (2008-2009), seconda fase: formazione e valutazione delle famiglie affidatarie (2008-2009), terza fase: abbinamento e tutoraggio (2009).

Il Servizio affido familiare interambito 6/8/9 Foligno Spoleto Norcia ha rivolto alla popolazione una campagna di sensibilizzazione all'affido con l'obiettivo di informare l'opinione pubblica sul tema dell'accoglienza di minori, attraverso l'affido familiare, nonché di reperire nuove famiglie disponibili all'affido familiare vista la presenza di minori che necessitano di tale intervento. Sono stati realizzati interventi di comunicazione, incontri seminariali, materiale pubblicitario, iniziative pubbliche. Il progetto ha previsto la prima fase di incontri con le associazioni del territorio volti a comunicare il tema dell'affido (2008), una giornata di studio rivolta a tutti gli operatori della rete dei servizi del territorio con presentazione del materiale pubblicitario, del videoclip e di una pièce teatrale (ASL, Caritas, associazioni, Comuni, terzo settore e cooperazione sociale), nel 2008, la conferenza stampa per il lancio della campagna comunicativa e la distribuzione nei punti strategici del materiale pubblicitario (manifesti, locandine, brochure, cartoline e segnalibri…). Sono state promosse tre giornate pubbliche nei Comuni capofila. In esse è stata rappresentata la pièce teatrale con laboratorio ricreativo per bambini, si è svolta una tavola rotonda con i protagonisti dell'affido e la testimonianza diretta di una famiglia affidataria e di una ragazza ormai maggiorenne, è stato promosso un concerto finale organizzato da una associazione giovanile di Spoleto.

La Regione Valle d'Aosta - Assessorato alla sanità salute e politiche sociali Ufficio minori ha promosso un progetto di sensibilizzazione e formazione rivolto a persone singole e famiglie, dai 25 ai 60 anni, disponibili a dedicare del loro tempo per approfondire la conoscenza dei progetti di accoglienza rivolti a minori valdostani in difficoltà e per poter effettivamente partecipare attivamente a essi. L'obiettivo del percorso è sviluppare e affinare, nei partecipanti, le capacità d'intervento sociale, di aiuto reciproco, di collaborazione con il servizio pubblico e di promozione sul territorio di una cultura della solidarietà. Le problematiche affrontate sono legate ai bisogni emersi sul territorio di minori e famiglie in difficoltà che necessitano di aiuti e sostegni di vario genere che i servizi non sono in grado di fornire. Il percorso è composto da 4 incontri di circa tre ore ciascuno, una volta alla settimana condotto da due operatori (psicologa e assistente sociale). Le metodologie adottate sono intervento frontale, lavori di gruppo, uso di supporti audiovisivi, attività di *role playing*.

Il progetto della Provincia di Piacenza – Servizi e tutele alle persone e al territorio - Ufficio sistema sociale e sociosanitario è stato pensato per l'intero territorio provinciale, con particolare attenzione non al capoluogo, in quanto le proposte/occasioni di promozione dell'affido sono meno frequenti, se non del tutto inesistenti, o lasciate esclusivamente alla sensibilità e alla volontà del privato sociale. I destinatari dell'intervento si distinguono in tre tipologie: bambini delle scuole dell'infanzia nel territorio provinciale (età 3-5 anni), gli adulti di riferimento (genitori, zii, nonni), la cittadinanza diffusa. La scelta di rivolgere il progetto a bimbi molto piccoli è nata dalla valutazione che, fin dalla prima infanzia, s'interagisce con gli altri e si sperimentano le prime relazioni. È importante, quindi, che se ne comprenda l'importanza fin in tenera età. Inoltre, il lavoro con i piccoli può rappresentare un volano per raggiungere la popolazione adulta, in una sorta di dinamica "contagiosa", che permetta anche ai grandi di riflettere sul loro modo di relazionarsi con gli altri, affinché rappresentino un modello positivo per i loro figli. Il tema principale è l'accoglienza dell'altro diverso da sé e la promozione di una cultura che veda e senta l'altro, diverso da sé, come risorsa per la propria esistenza. I bambini hanno lavorato all'interno di laboratori di carattere

espressivo/manuale sviluppando il tema dell'accoglienza attraverso la lettura animata di racconti/favole consigliati. I laboratori sono stati realizzati dagli insegnanti, con l'affiancamento e il supporto tecnico di un animatore esperto. La durata dei laboratori doveva essere di almeno 14 ore, di cui 4 in compresenza con l'esperto, per facilitare il processo di sintesi delle suggestioni emerse dai bambini. A conclusione del percorso progettuale è stata allestita una mostra per l'esposizione delle installazioni realizzate.

Il secondo gruppo di "buone pratiche" (inerente i servizi per l'affido) comprende diversi centri o servizi per l'affidamento, che presentano attività di tipo istituzionale, quelle, cioè, che questo tipo di servizio dovrebbe svolgere come attività "normale" e routine. Si tratta dei servizi affido della Fondazione Ferraro di Napoli (scheda n. 9), dell'Azienda per i servizi sanitari n. 5 Bassa Friulana (scheda n. 24), Ambito sociale IX Jesi, n. 32, ASREM UOS Consultorio di Campobasso (scheda n. 33), Consorzio CISAS (scheda n. 39), Comune di Perugia (scheda n. 70), Regione Veneto (scheda n. 83), Comune di Vicenza (scheda n. 86):

Il contesto di riferimento nel quale si è sviluppata l'esperienza della Fondazione Giuseppe Ferraro onlus è l'intera Regione Campania e, nello specifico, la Provincia di Caserta. Il progetto si rivolge a minori di età e ad adulti in difficoltà per affrontare le problematiche connesse al disagio minorile e delle famiglie in difficoltà. La metodologia adottata è la presa in carico con la redazione di progetti individualizzati d'intervento. Tutte le attività realizzate: affido familiare, collocamento in casa famiglia dei minori, tutoraggio familiare, sostegno scolastico prevedono le seguenti attività: anamnesi; osservazione; intervento; monitoraggio; riprogrammazione degli interventi se richiesto; conclusione dell'intervento. Tra gli esiti si rileva l'acquisizione di un maggior equilibrio psicofisico nei destinatari.
L'Azienda per i servizi sanitari n. 5 Bassa Friulana si rivolge alle famiglie multiproblematiche con figli minori, per intervenire rispetto all'esigenza di protezione dei minori soggetti ad abuso e maltrattamento, trascuratezza grave. L'intervento si articola con incontri di rete per la segnalazione delle famiglie, con colloqui di valutazione delle coppie disponibili all'affidamento, con incontri con servizio sociale e servizi territoriali coinvolti per l'abbinamento famiglia-bambino, la definizione del progetto di recupero delle capacità genitoriali, il sostegno mensile e su richiesta della famiglia affidataria, gli incontri formativi e di sostegno per famiglie e coppie e singoli sia con affido in atto che in attesa.
Il contesto coincide con l'Ambito territoriale sociale IX, di cui Jesi è il Comune capofila. L'obiettivo generale del servizio consiste nel dare piena attuazione ai principi di protezione dei minori espressi dalla legge 149 e in particolare sostenere i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono del minore e, qualora non sia possibile vivere nella propria famiglia, dare al minore la possibilità di vivere relazioni privilegiate al fine di sperimentare un senso di appartenenza fondamentale per lo sviluppo di una sana adultità. Il primo *step* è consistito nella definizione del piano organizzativo del servizio integrato affido: con la definizione dei diversi ruoli progettuali tra gli enti, Comuni, azienda sanitaria locale, privato sociale, associazioni e la definizione degli aspetti tecnico-gestionali nonché l'individuazione del personale pubblico e privato, delle collaborazioni e procedure operative di collegamento e definizione degli aspetti amministrativi, economici e assi-

curativi del servizio offerto e la definizione delle azioni formative, di sensibilizzazione e di promozione del servizio.
Nel gennaio 2006 vi è stata l'approvazione del regolamento; l'avvio a una sistematica attività di sensibilizzazione e promozione dell'accoglienza familiare con fasi di programmazione annuale; la creazione di una banca dati famiglie e single affidatari; l'avvio di un gruppo di condivisione da parte delle famiglie affidatarie.
L'area di competenza dell'ASREM è la zona di Campobasso, costituita da 54 Comuni. I beneficiari sono individuati nei minori in stato di temporanea difficoltà. L'obiettivo è la sensibilizzazione, il reperimento, la formazione delle persone interessate all'affido; l'avvio di esperienze concrete, l'affiancamento (anche dei servizi sociali di base) e il sostegno attraverso lavoro di gruppo; lavoro di équipe; tecniche di *counselling*, individuale e di gruppo. Vi è stata una fase pubblicitaria, con la diffusione d'informazioni e materiali; una fase del reperimento (offerta individuale del lavoro di gruppo), una fase formativa attraverso la metodologia di gruppo; l'avvio delle esperienze e monitoraggio; il sostegno in gruppo (si tende alla costruzione di un gruppo di autoaiuto) delle persone coinvolte nelle esperienze di affido. Alcuni minori usufruiscono di spazi di accoglienza presso famiglie che vanno a interporsi a brevi periodi trascorsi presso le famiglie di origine e a periodi, più lunghi, presso le strutture di tipo familiare nelle quali continuano a essere collocati; nelle persone formate, è riscontrabile un aumento di consapevolezza dei rischi e dei vantaggi dell'affidamento familiare sia rispetto al minore che rispetto alle realtà degli affidatari stessi.
Il Consorzio CISAS di Castelletto (No) è composto di 11 Comuni. I destinatari primari del servizio sono i minori e famiglie in situazione di difficoltà momentanea; i destinatari secondari sono i giovani maggiorenni disponibili alla realizzazione di percorsi socioeducativi e di integrazione sociale. Gli obiettivi sono: garantire al minore il diritto di crescere e di essere educato nell'ambito della propria famiglia; diffondere la cultura della responsabilità, della solidarietà e dell'accoglienza all'interno della comunità territoriale di appartenenza nei confronti dei bambini, degli adolescenti, dei genitori; stimolare nei giovani la partecipazione attiva, il protagonismo, il senso di appartenenza alla comunità e la crescita, attivando le risorse personali verso i ragazzi più giovani. Tra le metodologie d'intervento adottate vi è la costruzione di un metodo di lavoro, creando reticoli operativi dentro il servizio, tra servizi, tra risorse del territorio; la realizzazione di colloqui informativi/preparazione con i singoli giovani interessati e di colloqui finalizzati alla valutazione delle capacità individuali del giovane; la valutazione, l'abbinamento e avvio del progetto di affido educativo, coinvolgendo la famiglia, con la sottoscrizione di un documento di impegno da parte dei genitori, del minore, dei giovani affidatari. Articolazione delle attività: prima fase: avvio della presa in carico educativa del minore, ipotesi di attivazione dell'affido educativo, seconda fase: individuazione del giovane che sostenga il percorso di socializzazione e integrazione, terza fase: condivisione con la famiglia e il minore dell'opportunità dell'affido, quarta fase: sottoscrizione del progetto tra servizio, famiglia, affidatario, quinta fase: definizione operativa del progetto, sesta fase: monitoraggio e valutazione periodica. Si è costituito uno spazio e un luogo permanente di sostegno, monitoraggio e promozione dell'affido educativo per i giovani affidatari in presenza di un esperto monitore.
L'esperienza del territorio che comprende i Comuni di Perugia, Corciano e Forgiano si è sviluppata soprattutto nel capoluogo umbro. Gli obiettivi del Servizio

affidi sono: garantire al bambino di crescere in un ambiente familiare quando il proprio nucleo d'origine è in difficoltà; consentire il mantenimento della relazione affettiva tra bambino e genitori; avere risorse familiari disponibili e preparate ad accogliere e crescere per un periodo di tempo un bambino/adolescente. Titolare di ogni affido familiare è il Servizio sociale territoriale, cui rimane in carico la famiglia d'origine, il bambino e che cura l'andamento dell'affido. Il Servizio affidi è un organismo a supporto del servizio sociale territoriale per la realizzazione di ogni intervento. Svolge attività di consulenza e supporto agli operatori dei servizi territoriali per la realizzazione e lo svolgimento di un intervento di affido, cura la documentazione delle famiglie affidatarie e cura l'abbinamento. Ha il compito di reperire, attraverso la realizzazione periodica di campagne di sensibilizzazione, le famiglie disponibili all'affido, di conoscerle e valutarle. Il Servizio affidi si compone di tre diverse équipe: Gruppo operativo affidi, Gruppo valutazione famiglie e Banca famiglie affidatarie. Il servizio di territorio esamina la situazione familiare e del minore, formula l'ipotesi di affido e la sottopone al Servizio affidi. Il GOA valuta l'opportunità della sua realizzazione, anche chiedendo approfondimenti; ricerca tra le risorse a disposizione la famiglia più idonea; cura la parte amministrativa; accompagna l'andamento dell'intervento con verifiche periodiche.

La Regione Veneto, Direzione servizi sociali, servizio famiglia ha inteso operare per rendere effettivo il diritto del minore a crescere in una famiglia, con l'attuazione di processi di deistituzionalizzazione e l'accompagnamento e sviluppo dei servizi di protezione, garantendo in tutto il territorio regionale omogeneità e alti livelli di qualificazione. La metodologia d'intervento adottata ha previsto la nascita di centri affidi in ogni azienda ULSS, la formazione per gli operatori dei centri e privato sociale, il monitoraggio e l'implementazione dei centri, la realizzazione di incontri tra responsabili, la realizzazione di micro indagini sulle pratiche e i nodi critici, la costituzione di un gruppo tecnico per la stesura delle linee guida, la verifica e la loro presentazione. I centri sono stati sostenuti con un contributo specifico per l'avvio da parte della Regione; la formazione ha visto l'alternarsi di momenti frontali e seminari con forte coinvolgimento degli operatori. È stato valorizzato l'apporto del privato sociale e il confronto con gli altri servizi. Gli incontri di monitoraggio, la formazione e l'elaborazione delle linee guida sono stati intrecciati in modo da beneficiare dei risultati. In molti territori, dove non era già presente, si è costituito un servizio specificamente dedicato all'affido. In altri il Centro ha ampliato il proprio ambito d'intervento.

L'attivazione del Centro affido a Vicenza risale al 2005, in continuità con l'esperienza del Servizio affidi sorto nel 1988. La normativa regionale veneta ha stimolato l'attivazione d'iniziative volte a superare le differenze esistenti a livello regionale in merito all'utilizzo dell'affido familiare rispetto agli inserimenti di minori in comunità e a favorire e stimolare la diffusione dell'affido familiare. Gli obiettivi che l'esperienza ha inteso raggiungere sono: sensibilizzare su affido e accoglienza nel territorio, formare le famiglie disponibili all'affido e alla solidarietà familiare, formare gli operatori del territorio che si occupano di protezione dei minori e di sostegno alla genitorialità, sostenere le famiglie affidatarie, standardizzare le procedure su richieste di affido e di solidarietà tra famiglie e abbinamenti tra famiglie disponibili e minori in situazioni di bisogno. Per quanto riguarda la metodologia d'intervento adottata rispetto alle famiglie vi sono incontri di sensibilizzazione, corsi di formazione, gruppi di sostegno a cadenza mensili alle famiglie con esperienze di affido in corso, consulenze alle famiglie su specifiche richieste, cura della

banca dati delle famiglie disponibili. Rispetto agli operatori si è operato con un percorso formativo con modalità di partecipazione attiva in gruppi di lavoro, con équipe multidisciplinari all'interno del Centro e nel lavoro sui casi, con l'elaborazione condivisa di definizioni innovative di forme di affido e procedure sperimentali. Il sistema organizzativo prevede un'équipe centralizzata multidisciplinare e altre équipe territoriali con diversi compiti rispetto ad affido (livello centralizzato) e solidarietà familiare (livello territoriale), con definizione condivisa di flussi di comunicazione e di scambio. Le attività consistono in: incontri di sensibilizzazione, incontri di équipe sui casi, focus group per l'elaborazione delle procedure e dei regolamenti, gestione e organizzazione dei gruppi di sostegno per le famiglie affidatarie, corsi di formazione, percorsi di conoscenza e valutazione delle famiglie disponibili all'affido.

Un terzo raggruppamento tra esperienze comprende *realtà che presentano sperimentazioni o esperienze con elevato carattere di originalità*. In particolare sono inclusi i progetti del Comune di Parma (scheda n. 14) e del Comune di Genova (scheda n. 28) dedicati all'affidamento omoculturale; il progetto di affidi professionali del Comune di Trieste (scheda n. 26), il progetto Near del Comune di Genova di affidamento di neonati (scheda n. 30), l'esperienza dell'Associazione famiglia dovuta (scheda n. 53) di affidamento di bambini provenienti dal Kosovo, l'esperienza dell'Associazione ASMID (scheda n. 61) relativa ai fratelli, della Valle d'Aosta (scheda n. 78) e della Provincia autonoma di Trento (scheda n. 52):

Per far fronte all'emergenza minori stranieri non accompagnati (MSNA), provenienti la maggior parte da Marocco e Albania, il Comune di Parma ha cercato di uscire dai percorsi che istituzionalmente caratterizzano l'accoglienza di questi minori, proponendo una modalità di accoglienza che privilegiasse l'affido presso una famiglia e nello specifico attraverso l'affidamento omoculturale. Di norma i MSNA sono collocati in comunità di tipo residenziale fino alla maggiore età proponendo, oltre al percorso educativo, percorsi scolastici e di formazione professionale. L'obiettivo del progetto è di affidare i MSNA a famiglie della stessa cultura di riferimento. Grazie all'équipe multiprofessionale la progettazione e l'intervento educativo colgono gli aspetti e le problematiche legate al progetto migratorio e ai processi identitari del MSNA. In merito la collaborazione con le comunità d'immigrati si rileva fondamentale per reperire le risorse anche in una logica di sviluppo di comunità. Una prima fase di mappatura delle reti di riferimento dei minori e coinvolgimento e responsabilizzazione delle stesse. Le fasi d'istruttoria e di verifica dell'affidamento sono seguite da un'équipe composta dal coordinatore, 2 educatori e 2 mediatori linguistico culturali. Le istruttorie con le famiglie oltre il 4° grado di parentela vengono effettuate con un operatore del Centro per le famiglie di Parma.
Il contesto territoriale di riferimento dell'intervento è costituito dall'intero territorio del Comune di Genova e si attua all'interno delle competenze di definizione degli obiettivi strategici e programmazione, pianificazione, allocazione delle risorse nel campo dei Servizi sociali della Direzione politiche sociali del Comune di Genova. I destinatari sono i minori stranieri, con particolare riferi-

mento a situazioni familiari particolarmente critiche, che richiedono o un forte supporto alla gestione familiare e all'attività educativa o interventi di temporaneo allontanamento del minore dal suo nucleo familiare. Con il progetto si è inteso favorire processi d'integrazione di famiglie e minori stranieri, valorizzando le risorse interne alla cultura di appartenenza attraverso le famiglie straniere che hanno raggiunto un buon livello di integrazione sul territorio genovese, avvalendosi della collaborazione e della mediazione delle associazioni e comunità. Si è voluto, inoltre, agire sulla rete di servizi presenti sul territorio, quali la scuola e i servizi sociali. È stata utilizzata una metodologia di lavoro multidisciplinare e interprofessionale (della formazione, selezione e abbinamento delle famiglie si sono occupati assistenti sociali, psicologi e un educatore professionale), anche attivando collaborazioni con gli altri servizi (associazioni, comunità, servizi sanitari...) che intersecano il progetto di vita del bambino e della sua famiglia durante l'affido. Si è deciso di proporre alle famiglie affidatarie un'esperienza di affido "di sostegno", vale a dire la disponibilità ad accogliere il minore alcune ore il giorno e o nei fine settimana e durante le vacanze, limitando le proposte di affido residenziale. Il progetto prevedeva l'articolazione in: promozione presso le comunità straniere, incontri di formazione all'affido delle famiglie interessate, costituzione del gruppo di operatori per l'affido omoculturale, incontri di conoscenza e valutazione delle famiglie che si sono candidate all'affido familiare, raccolta e valutazione delle richieste di affido omoculturale per minori stranieri, abbinamento fra famiglia affidataria e minore, avvio del percorso di affido.
L'intervento si realizza nella città di Trieste. All'interno del contesto della progettualità relativa a evitare che bambini/e e ragazzi/e siano allontanati dalle proprie famiglie e che vi rientrino il prima possibile, si ripercorrono a livello concettuale, organizzativo e metodologico, l'affido volontario e l'affido attraverso le famiglie professionali. Entrambi i servizi vogliono dare l'opportunità di accedere a una famiglia ai minori che non possono più vivere nella loro e/o che sono accolti in comunità, per sperimentare modelli di vita dove significativi sono i ruoli genitoriali e quel bagaglio di stimoli e regole che comportano la maturazione di processi evolutivi. Entrambi prendono avvio dal sentimento di solidarietà da parte di cittadini nei confronti dei minori che vivono un disagio sociale e differiscono per la complessità dei casi e dei percorsi di rientro nella famiglia naturale. Per entrambi è necessario rivedere alcuni percorsi che coinvolgono sia la famiglia naturale perché sia in grado di risanare la relazione con il proprio figlio, sia la famiglia affidataria per quanto riguarda il percorso di formazione, selezione e abbinamento. Il *target* individuato riguardava i minori in carico al servizio sociale del Comune. Rispetto a questi minori il progetto mira a individuare e promuovere diverse forme di affido adeguate alle esigenze dei minori e corrispondenti alle caratteristiche delle famiglie naturali nonché ad accompagnare alcuni minori accolti in comunità in una famiglia affidataria. È stato creato un gruppo di operatori del Comune, dell'azienda per i servizi sanitari e del terzo settore dedicato alla tematica dell'affido familiare che ha favorito il raccordo e la condivisione delle proposte operative con gli operatori dei servizi sociali e sanitari territoriali. È stata definita la struttura organizzativa del progetto, con la riorganizzazione e l'integrazione tra Comune e azienda per i servizi sanitari per il gruppo affidi, e la definizione delle linee guida con la stesura del regolamento e di un protocollo tra il gruppo affidi e servizi territoriali. È stato consolidato il rapporto con le associazioni per la promozione dell'affido e la gestione dei gruppi di autoaiuto dei genitori. È stato riprogettato il percorso di supervisione agli operatori sociali, sanitari ed educativi.

Il contesto territoriale di riferimento è costituito dall'intero territorio del Comune di Genova e si attua all'interno delle competenze di definizione degli obiettivi strategici e di programmazione, pianificazione, allocazione delle risorse nel campo dei servizi sociali della Direzione politiche sociali del Comune di Genova. Il progetto riguarda i neonati o piccolissimi (spesso con problematiche di tipo sanitario), figli di persone con problemi di salute mentale, di dipendenza o di inadeguatezza genitoriale, i cui comportamenti possono potenzialmente pregiudicare o provocano danni alla crescita del bambino. L'obiettivo del progetto è fornire protezione al minore, all'interno di un contesto affettivo e stimolante nel tempo necessario agli operatori per svolgere il lavoro sociale e clinico di valutazione dell'ambiente di vita e dei genitori per la decisione in merito al percorso futuro (adozione, rientro in famiglia, affido), riducendo i tempi di permanenza in ospedale o l'inserimento in strutture, per prevenire patologie dello sviluppo psicofisico che possono derivare da permanenze prolungate in esse. È utilizzata una metodologia di lavoro multidisciplinare e interprofessionale (l'équipe è composta dal responsabile affido familiare, quattro assistenti sociali, uno psicologo e un educatore professionale), attivando collaborazioni con gli altri servizi (TM, servizi sanitari...) che intersecano il progetto di vita del bambino e della sua famiglia durante l'affido. È stato costituito un gruppo centrale (che raccoglie e verifica le richieste, propone gli abbinamenti, monitora gli affidi in corso, conosce e prepara le famiglie), affiancato dal servizio Incontri familiari, e del gruppo d'incontro delle famiglie Near. Sono stati effettuati incontri formativi per gli operatori e le famiglie Near (esperti del Centro studi neonati, medici infettivologi, magistrati) e si è collaborato a specifiche ricerche Universitarie. Si raccolgono documentazione e dati anche attraverso la verbalizzazione d'incontri e riunioni.

Famiglia dovuta ha avviato, nel 2007, la prima esperienza di accoglienza di una madre, con bambina, provenienti dal Kosovo per essere ricoverata presso il Policlinico di Bari e subire un delicato intervento. L'esperienza avviata vede la collaborazione tra l'associazione di volontariato Famiglia dovuta, la Multinational Task Force-West di stanza in Kosovo, e precisamente il CIMIC Health Team, e la Regione Puglia. Tale collaborazione è tesa a garantire ai bambini del Kosovo, affetti da varie patologie, la cura e l'assistenza sanitaria adeguata in tutti i casi i cui ciò non sia possibile nel territorio di appartenenza. La Regione Puglia provvede agli aspetti sanitari facendosi carico dei relativi costi. Famiglia dovuta offre la propria disponibilità ad accogliere i piccoli pazienti con le rispettive madri, ad assisterli durante il ricovero e, successivamente nella fase post ospedaliera. Provvede altresì a tutte le incombenze di carattere amministrativo necessarie per l'ingresso in Italia e successivamente per il rientro nel proprio Paese. La popolazione a cui si rivolge l'intervento in oggetto è la popolazione del Kosovo, e in modo particolare di quella parte del Kosovo molto povera e disagiata che sconta ancora i traumi della guerra. Le segnalazioni che pervengono a Famiglia dovuta, da parte dei militari, sono quelle di bambini affetti da leucemia o altri disturbi per i quali è necessario un intervento chirurgico o una cura di lunga degenza. Attualmente, Famiglia dovuta è in grado di ospitare un bambino per volta garantendo un servizio di interpretariato nelle ore mattutine, assistenza in ospedale nelle ore pomeridiane, accoglienza, ospitalità e sostegno nella fase post ospedaliera. L'impegno è, a breve, di consentire a più bambini in contemporanea di essere accolti e ospitati. L'attività di accoglienza e supporto procede nel seguente modo: segnalazione da parte dei militari; verifica da parte di Famiglia dovuta della disponibilità nel periodo indicato e attivazione delle risorse da impiegare;

verifica amministrativa con l'azienda ospedaliera e scambio di documenti con il Kosovo per l'arrivo delle pazienti; accoglienza di madre e bambina e preparazione al ricovero; assistenza dell'interprete e dei volontari dell'associazione durante la permanenza ospedaliera e successivamente; organizzazione amministrativa e logistica per il rientro in Kosovo; fornitura adeguata dei medicinali prescritti e non reperibili nel territorio di appartenenza; scambio di documenti sanitari (analisi) per verificare l'andamento della terapia.

L'intervento dell'Associazione minori in difficoltà ASMID riguarda minori, di età 0-8 anni, con disagio psicosociale del territorio catanese. L'esperienza intende evitare la separazione delle fratrie, garantire una vita in un contesto familiare, e permettere il passaggio all'adozione, minimizzando – per quanto possibile – i traumi dell'esperienza. L'intervento si basa su un approccio tipicamente familiare, con l'organizzazione di attività ludiche, post-scuola, inserimento sociale. I cambiamenti prodotti sono relativi al rispetto minimale delle regole, all'autogestione igienica, al potenziamento dell'autostima.

L'intero territorio della Provincia di Trento è interessato dall'intervento (promosso dalla Provincia autonoma di Trento Equipe multidisciplinare) che si rivolge alle famiglie affidatarie con figli naturali e affidati, per affrontare l'esigenza di sostegno/ascolto delle stesse e, parallelamente, di osservazione/ascolto dei figli naturali e affidati, nonché la realizzazione del monitoraggio dei progetti di affido. Il lavoro si svolge tramite incontri.

La Regione Valle d'Aosta - Assessorato alla sanità, salute e politiche sociali Ufficio minori ha promosso un progetto di attivazione di gruppi di confronto tra famiglie affidatarie. L'intervento è rivolto alle famiglie affidatarie inserite in tutto il contesto valdostano, in particolare alle famiglie titolari di affidamenti eterofamiliari e intrafamiliari disponibili a partecipare a gruppi di confronto sull'esperienza dell'affido. Occasionalmente erano invitate a partecipare anche coppie e single, in qualità di uditori, interessate a diventare famiglie affidatarie. Gli obiettivi dell'intervento sono diversi: offrire uno spazio di scambio e confronto per rafforzare l'identità e il ruolo degli affidatari, valorizzare l'affido come intervento sociale e diffondere una cultura dell'affido, offrire testimonianze dirette di esperienze nell'ambito del percorso di conoscenza e avvicinamento all'affido. Il lavoro si è basato sul gruppo di sostegno a cadenza mensile, della durata di 2 ore e mezza, inteso come luogo del buon senso relazionale che consente l'esame della realtà e un confronto non competitivo tra i suoi membri. Gli operatori, psicologa e assistente sociale, svolgono un ruolo di moderatori e "sollecitatorio" all'interno del gruppo e mantengono i contatti con le famiglie durante il mese. L'organizzazione dei gruppi è stata molto flessibile per agevolare la partecipazione delle famiglie. Abitualmente si svolgevano in orario serale e in giorni prefestivi con la sospensione nei tre mesi estivi. In concreto nel mese di dicembre 2002 è stato organizzato il primo gruppo nella città di Aosta. A partire da marzo 2003 è stato attivato anche un gruppo di famiglie della bassa valle con sede a Verrès.

L'intero territorio della Provincia di Trento è interessato dall'intervento (promosso dalla Provincia autonoma di Trento Equipe multidisciplinare) che si rivolge alle famiglie affidatarie con figli naturali e affidati, per l'affidamento familiare per affrontare l'esigenza di sostegno/ascolto delle famiglie affidatarie e, parallelamente, di osservazione/ascolto dei figli naturali e affidati, nonché la realizzazione del monitoraggio dei progetti di affido. Il lavoro si svolge tramite incontri.

Il quarto gruppo di realtà dedicate all'affidamento include esclusivamente *"buone pratiche" che illustrano esperienze di formazione degli operatori*: si tratta di un progetto dell'Istituto degli Innocenti (scheda n. 63) e uno della Regione Toscana (scheda n. 68):

L'Istituto degli Innocenti di Firenze ha costruito un progetto formativo che ha impegnato tutto il territorio della Regione Toscana: oltre 100 operatori (tra assistenti sociali e psicologi operanti nei servizi per l'affido) hanno partecipato a un percorso formativo con l'idea di affrontare le fasi critiche del progetto di affido e il collocamento in strutture residenziali con particolare attenzione all'apertura del progetto di affido, la progettazione, il monitoraggio, il supporto e la verifica. Il lavoro si è volto con lezioni frontali, lavori in piccolo gruppo e presentazione di esperienze territoriali da parte degli operatori. Il percorso di formazione si è realizzato in due edizioni in parallelo ognuna delle quali articolate in 4 moduli formativi costituiti da due giornate consecutive a carattere seminariale di 5 ore ciascuna, per un totale di 40 ore di formazione per edizione.
La Regione Toscana - Assessorato politiche sociali, a partire dall'esigenza di garantire percorsi assistenziali personalizzati, soprattutto in presenza di interventi su famiglie e minori, ha ispirato la scelta di prevedere forme di coordinamento delle risorse, sia umane che economiche. Sono state, al riguardo, individuate alcune figure strategiche con funzioni di raccordo tra i diversi servizi presenti sul territorio. Il responsabile di zona per i servizi dei minori è un operatore dei servizi del territorio individuato in ognuna delle 34 zone sociosanitarie, che svolge funzioni specifiche di raccordo per tutti gli operatori di quel territorio e le istituzioni locali e regionali interessate dai percorsi di accoglienza e presa in carico di minori e famiglie. Il responsabile organizzativo in materia di adozione (ROA) è un operatore dei servizi del territorio individuato in ognuna delle 34 zone sociosanitarie (può coincidere con la figura di cui al punto precedente), che svolge funzioni specifiche di raccordo per tutti gli operatori di quel territorio e le istituzioni locali e regionali interessate dai percorsi di adozione nazionale e internazionale. Tra i destinatari dell'azione vi sono anche coppie aspiranti all'adozione; le coppie o singoli disponibili all'affidamento. Si è inteso assicurare, su tutto il territorio regionale, l'attività di figure dedicate all'area minori e alle famiglie per migliorare i canali di comunicazione tra i vari servizi e per assicurare la diffusione di procedure di presa in carico, formazione, aggiornamento, monitoraggio degli interventi univoche. Si è operato con raccordo tra i vari livelli dei servizi; con la condivisione di obiettivi e risorse; con la collaborazione interdisciplinare e integrazione tra servizi. Le fasi di sviluppo sono imperniate sulla concertazione con gli organi politici e tecnici del territorio per l'individuazione degli obiettivi e delle funzioni da attribuire; sull'accordo di programma per i servizi dell'adozione (2002) con la previsione dell'individuazione del responsabile organizzativo in materia di adozione; sul Piano d'azione diritti dei minori (dicembre 2003) con l'istituzione della figura del responsabile di zona area minori; sulla designazione – da parte del territorio – delle figure individuate.

Un altro insieme di esperienze raggruppa *realtà che hanno operato per costruire e sviluppare reti di famiglie e di associazioni*: si tratta del progetto della Cooperativa sociale I girasoli (scheda n. 4), l'Asso-

ciazione progetto famiglia onlus (scheda n. 6), la Provincia di Trento (scheda n. 51):

L'affido familiare è gestito dalla cooperativa sociale I girasoli, come servizio gratuito offerto dall'amministrazione comunale dei tre Comuni dell'ambito territoriale n. 8. Ne sono coinvolti minori in situazione di disagio, stato di abbandono, presunto abuso; famiglie d'origine non in grado di occuparsi delle necessità affettive, accuditive ed educative degli stessi. Gli obiettivi dell'intervento sono: assicurare ai minori uno sviluppo psicofisico sano, recuperare, ove possibile, il ruolo genitoriale e costruire le condizioni per un rientro programmato in famiglia. Le attività svolte sono: valutazione diagnostica, colloqui di sostegno psicologico, colloqui sociali, visite domiciliari, lavoro di rete con gli altri servizi coinvolti nel caso, stesura del progetto individuale di affido e del regolamento. Nel corso del periodo di affidamento è possibile che si verifichi un cambiamento di quanto stabilito nel progetto individuale in relazione alle valutazioni intermedie del caso, a prescrizioni da parte del tribunale competente.
L'Associazione progetto famiglia onlus opera in diverse zone della Campania per interventi con minori che necessitano di accoglienza familiare in aree territoriali con scarso ricorso all'affidamento familiare e eccessiva percentuale di inserimento di minori in comunità residenziali e scarso sostegno da parte dei servizi affidi pubblici verso le famiglie impegnate in percorsi di affidamento familiare. L'intervento si è sviluppato a partire da un'intensa formazione iniziale e permanente dei volontari (in particolare delle famiglie affidatarie); nella promozione di percorsi di gruppo tra famiglie affidatarie, finalizzati al mutuo aiuto; nella realizzazione delle accoglienze sulla base di precisi piani individualizzati di intervento, concordati con i servizi sociali competenti; nello sviluppo di un lavoro di rete con i soggetti pubblici, noprofit, ecclesiali, impegnati nel campo dell'accoglienza familiare. Otto gruppi locali di famiglie affidatarie e solidali (per un totale di 106 famiglie e di 90 ulteriori volontari), impegnati nel mutuo aiuto e nella promozione della cultura dell'accoglienza. Ciascun gruppo è seguito da uno psicologo che cura la formazione delle famiglie, collabora con i servizi pubblici nella definizione dei piani individuali d'intervento sui minori, partecipa al sostegno agli affidi in corso. L'intera rete è coordinata da un'équipe centrale, che supporta i gruppi dal punto di vista metodologico, formativo, progettuale. Forte l'investimento nel rapporto con i servizi pubblici. Sono, infatti, decine i servizi pubblici con i quali si è sottoscritto un protocollo d'intesa, anche se solo in alcuni casi si riesce a darvi attuazione.
La Provincia di Trento ha attivato un tavolo di lavoro sull'affidamento familiare con il tribunale per i minorenni, la procura per i minorenni, gli enti gestori e l'Associazione Il filo e Il nodo. L'azione riguarda i referenti delle équipe multidisciplinari per l'affidamento familiare, i rappresentanti dei servizi sociali della Provincia, il presidente del tribunale per i minorenni e il procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Trento, il rappresentante del progetto Il filo e Il nodo (privato sociale che si occupa di affidamenti). Si lavora nel tavolo per la definizione di procedure condivise e buone prassi tra i settori coinvolti per il tema dell'affidamento, con incontri a cadenza bimestrale.

Vi sono, infine, due progetti-interventi che hanno a che fare con *l'accoglienza in casa famiglia*: il progetto dell'ANFAA di Lecce e quello dell'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII:

Il progetto *Affidamento familiare giocolibro*, spazio ludico per bambini in case famiglia dell'ANFAA Lecce, interviene nella realtà leccese e brindisina, con particolare riferimento alle strutture di accoglienza di tipo "casa famiglia". Il progetto è alla quinta edizione. La popolazione di riferimento, e destinataria dell'esperienza, è costituita dai bambini ospiti di alcune strutture d'accoglienza: l'Adelfia di Alessano, l'Ambarabà di Carmiano, l'Aurora di Lecce, la Nostra famiglia di Ostuni, Santa Geltrude di Aradeo, Thelos di Ugento, la Sala ludica del Tribunale per i minorenni di Lecce e il Gruppo volontariato vincenziano del Sacro Cuore. L'obiettivo generale dell'esperienza è di sostenere i bambini ospiti delle case famiglia sotto l'aspetto ludico, spesso trascurato, ma assolutamente importante. Obiettivi specifici sono stati: la raccolta di giocattoli da distribuire ai bambini destinatari dell'iniziativa; la contribuzione alla realizzazione di una ludoteca presso il Tribunale per i minorenni di Lecce. L'attività si è sviluppata a partire dall'individuazione degli istituti scolastici interessati a partecipare al progetto fornendo i lavori degli alunni per i contenuti del libro da distribuire; la raccolta e selezione dei testi e dei disegni; la produzione del libro, la selezione dei soggetti beneficiari del progetto, la promozione dell'iniziativa, l'organizzazione dei turni per la raccolta dei giocattoli; la predisposizione dello stand; la raccolta dei giocattoli, consegna dei giocattoli e del diverso materiale acquistato con i fondi raccolti ai beneficiari.
L'associazione Comunità Papa Giovanni XXIII nel 1992 ha risposto a una richiesta da parte della diocesi di Acireale e di alcune famiglie affidatarie di aprire una sede della comunità anche nella provincia italiana che contava il maggior numero di minori istituzionalizzati, il triste primato di avere due carceri minorili, una grande evasione scolastica rispetto al resto del territorio nazionale. Si è iniziata, quindi, l'esperienza specifica della casa famiglia e delle famiglie aperte all'accoglienza. Le case famiglia si rivolgono a minori e adulti con problematiche familiari o dichiarati in stato di abbandono dal tribunale dei minori, persone con handicap sia fisico che mentale (anche gravi e gravissimi), ragazzi con problemi caratteriali, di tossicodipendenza, minori in stato di detenzione o con pene alternative, ragazze madri, minori stranieri (rom ed extracomunitari). Le problematiche affrontate sono: handicap fisico e psichico di vari livelli dal lieve al gravissimo, abbandono o allontanamento familiare, dispersione scolastica, frequentazioni a rischio, problemi con la giustizia e tossicodipendenza. Gli obiettivi sono: dare una famiglia a chi non c'è l'ha, reperire nuove famiglie o persone disponibili ad aprire nuove case famiglia, presenza e animazione nel territorio, supporto alle famiglie d'origine. La metodologia di base è la "condivisione diretta", cioè legare la vita con la vita delle persone in difficoltà, tramite inserimento in case famiglia, vere famiglie supplenti con la presenza di una figura paterna e una figura materna stabili che vivono nella struttura o inserimento in famiglie aperte. L'attività prevede il sostegno alle famiglie affidatarie del territorio e alle famiglie d'origine, la presenza nei carceri minorili (per attività ricreative, culturali e sportive) e nei quartieri a rischio (campi di condivisione residenziali in un quartiere a rischio), l'attività di aggregazione per minori a rischio, l'attività teatrale, la scuola calcio, i centri diurni, la formazione, organizzazione e supervisione da parte dell'ente gestore. Si opera per accogliere in un contesto familiare, per il recupero scolastico, della socializzazione, per lo sviluppo delle capacità.

3.3 L'ambito dell'accoglienza in strutture residenziali

Le esperienze inerenti l'accoglienza residenziale sono 18. A differenza di quanto evidenziato nelle due precedenti aree di intervento, la titolarità delle esperienze censite in questa area è distribuita in modo più equilibrato tra enti pubblici ed enti e organizzazioni private:

Abruzzo, Ramis: comunità di pronta accoglienza per minori stranieri non accompagnati, Comune di Roseto degli Abruzzi, n. 2;
Campania, Centro per le famiglie, Cooperativa Irene '95, n. 8;
Emilia-Romagna, Cicogna Comunità sperimentale con famiglie accoglienti in rete, Centro accoglienza La rupe Cooperativa sociale, n. 15;
Friuli Venezia Giulia, Accoglienza dei minori nelle comunità educative, Comune di Trieste, n. 25;
Marche, Accoglienza in comunità, Associazione Piombini-Sensini onlus di Macerata, n. 31;
Piemonte, Gruppi appartamento per minori prossimi alla maggiore età, Consorzio Monviso solidale, n. 38;
Piemonte, Criteri di appropriatezza per gli inserimenti e le permanenze in strutture residenziali per minori, Comune di Torino, n. 40;
Provincia autonoma di Bolzano, Comunità socioterapeutica Villa Winter per ragazzi, Cooperativa sociale EOS, n. 42;
Provincia autonoma di Trento, Osservazione e sostegno Centro per l'infanzia, Provincia autonoma di Trento, n. 47;
Provincia autonoma di Trento, Linee guida per il funzionamento delle comunità di accoglienza madri con bambini, Provincia autonoma di Trento, n. 48;
Puglia, Comunità di accoglienza, Cooperativa sociale Cedro - Oria, n. 54;
Puglia, Comunità di accoglienza, Cooperativa sociale La strada e le stelle, n. 55;
Sicilia, Accoglienza in comunità, Cooperativa sociale Punto esclamativo, n. 60;
Toscana, Casa bambini, Istituto degli Innocenti di Firenze, n. 64;
Toscana, Casa delle madri e gestanti con figlio, Istituto degli Innocenti di Firenze, n. 65;
Toscana, Percorso di deistituzionalizzazione e qualificazione delle strutture di accoglienza per minori, Regione Toscana, n. 66;
Valle d'Aosta, Studio da parte di una commissione tecnica della revisione dei servizi residenziali in favore dei minori e giovani adulti, Regione Valle d'Aosta, n. 76;
Veneto, Accoglienza in comunità, Cooperativa sociale Radicà-Progetto zattera blu, n. 90.

In questo insieme di esperienze è possibile operare una differenziazione in tre grandi linee operative: un primo gruppo riguarda esperienze di comunità residenziali di tipo standard, un secondo gruppo raccoglie alcune esperienze pilota o particolari, un terzo "buone pratiche" che hanno operato sul versante delle dimensioni di sistema.

Del primo gruppo fanno parte le esperienze della Cooperativa Irene '95 (scheda n. 8), del Comune di Trieste (scheda n. 25), dell'Associazione Piombini-Sensini onlus di Macerata (scheda n. 31), della Cooperativa Sociale Cedro-Oria (scheda n. 54), della Cooperativa Sociale Radicà-Progetto Zattera Blu (scheda n. 90):

Il Centro della Cooperativa Irene '95 si trova a Marigliano, provincia est di Napoli. I destinatari sono minori tra i 6 e i 14 anni, allontanati dalla propria famiglia per gravi problematiche familiari e accolti nelle due comunità di tipo familiare gestite dalla cooperativa. Il Centro si rivolge, altresì, alle famiglie multiproblemati-

che del territorio; alle famiglie d'origine dei minori accolti in comunità; alle famiglie che si orientano all'affidamento e all'adozione o a forme innovative di accoglienza; alle famiglie che hanno in corso esperienze di affido e/o adozione (gruppo auto-mutuo-aiuto). Il Centro nasce dalla volontà di fornire risposte non standardizzate (settoriali e univoche) e mirate all'attenzione al processo educativo più che alle strutture e ai servizi esistenti. In particolar modo, rispetto all'accoglienza residenziale l'esperienza dà importanza ai percorsi familiari (famiglie naturali, affidatarie, adottive, solidali…) valorizzando forme di affido e percorsi di accompagnamento all'adozione e all'adozione aperta. Il modello d'intervento è volto alla ridefinizione delle relazioni familiari, alla costruzione di spazi relazionali per i minori che rendano possibile l'elaborazione della separazione dalla famiglia di origine e quindi del vissuto abbandonico, attraverso processi di *empowerment* e di educazione alla resilienza, sviluppando lavoro di rete e percorsi formativi. Operativamente vi sono percorsi di accompagnamento rivolti ai minori, attraverso l'intervento educativo in comunità ed eventuale supporto psicologico; colloqui con le famiglie di origine/coppie adottive; programmazione d'incontri congiunti tra il nucleo familiare del minore accolto e la coppia adottiva; organizzazione di spazi per gli incontri tra i minori accolti e le famiglie di origine/coppie adottive con un lavoro di osservazione degli educatori; accompagnamento e monitoraggio postadozione; percorsi di formazione e di accompagnamento delle "famiglie solidali", ascolto, consulenza, accompagnamento e orientamento per tutte le famiglie.

All'interno del contesto più ampio delle progettualità relative a evitare che bambini/e e ragazzi/e siano allontanati dalle proprie famiglie e affinché possano rientrare, il prima possibile, nella propria o in un'altra famiglia, si definiscono e attuano le buone prassi degli accoglimenti e delle permanenze nelle comunità e delle dimissioni dalle comunità, la Città di Trieste ha definito le buone prassi degli accoglimenti e delle permanenze nelle comunità e delle dimissioni dalle comunità. Lo scopo del progetto è fare in modo che i minori accolti in comunità vi rimangano per un tempo ridotto e siano accolti in strutture vicine al loro contesto di vita. Metodologicamente si è operato privilegiando il lavoro di gruppo. Operativamente vi sono state: la definizione della struttura organizzativa del progetto, la creazione e il coordinamento di un gruppo di operatori delle strutture pubbliche e private, l'individuazione delle buone prassi, la valutazione intermedia e la riprogettazione operativa. Per la prima volta in città si è costituito un tavolo di lavoro con tutte le comunità presenti e si sono trovati accordi e prassi di lavoro condivise. Questa modalità di confronto ha permesso inoltre di definire altre tipologie di servizi semiresidenziali per minori.

L'Associazione Piombini-Sensini onlus di Macerata ha in corso un intervento di accoglienza, in strutture residenziali, di minori provenienti da famiglie multiproblematiche delle Regioni Marche e Abruzzo: minori dai 3 ai 17 anni in condizioni di disagio, abbandono, maltrattamento e abuso sessuale. L'intervento si propone di proteggere i minori, accogliere minori stranieri non accompagnati, svolgere una valutazione e il trattamento di minori vittime di maltrattamento e abuso sessuale ma, anche, sostituire la famiglia d'origine per il periodo necessario alla cura dei genitori e, al reperimento di una famiglia affidataria o adottiva. A livello metodologico si opera con progetti educativi personalizzati, con supporti teorici della psicologia umanistica e sistemico-relazionale. Vi è la riproposizione del modello familiare, con educatori come adulti di riferimento e l'attivazione di processi d'intervento che coinvolgano una rete di operatori dei diversi servizi coinvolti (tribunale per i minorenni, servizi territoriali, scuola, famiglia). Si tratta di tre

comunità educative: 3-10 anni mista; 12-17 anni maschile; 12-17 anni femminile. Una comunità di pronta accoglienza: 12-17 anni maschile.
La Cooperativa sociale Cedro-Oria, che opera nel territorio brindisino, per affrontare le tematiche connesse al disagio evolutivo nelle sue diverse rappresentazioni sintomatiche con l'obiettivo di attivare processi graduali a medio termine di rientro dei minori nelle famiglie naturali o inserimento degli stessi in accoglienza o affido eterofamiliare, di concerto con i servizi sociali di competenza e TM. L'accoglienza nelle comunità educative prevede una fase di preingresso per la valutazione condivisa con i servizi sociali e il tribunale per i minorenni; ingresso comprensivo della osservazione e diagnosi comportamentale, elaborazione PEI per quattro aree di osservazione degli equilibri psicoaffettivo/cognitivi del minore e prognosi positiva con identificazione obiettivi a breve, medio e lungo termine. Le attività interne alle comunità educative prevedono diversi laboratori, alcuni socio-lavorativi quali falegnameria e restauro, giardinaggio. Altre attività laboratoriali comprendono quello teatrale "Cedrointour". Le attività esterne sono, soprattutto, sportive e del tempo libero. L'équipe è in formazione permanente così come le famiglie che fanno accoglienza e affido.
La Cooperativa sociale Radicà-Progetto zattera blu opera nel territorio vicentino e può accogliere, su segnalazione degli enti pubblici competenti in affido consensuale o con provvedimenti civili del tribunale per i minorenni, 8 minori, maschi e femmine, di età compresa tra gli 11 e i 17 anni, con problematiche familiari e/o personali che portano a disturbi comportamentali, relazionali, affettivi e psicologici. L'obiettivo del servizio è accogliere, temporaneamente, minori il cui nucleo familiare è impossibilitato o incapace nell'assolvere il proprio compito, realizzando progetti educativi individualizzati sulla base del progetto quadro, dei bisogni e delle risorse che il minore manifesta e accompagnare il minore in percorsi personalizzati, valorizzando le appartenenze significative per ciascun minore e garantendo la fruibilità di modelli familiari. L'organizzazione è volta a favorire la relazione interpersonale, ritenuta fondamentale per la crescita della persona. Gli obiettivi del PEI vengono condivisi con il ragazzo. Si mantiene un'alleanza con la famiglia d'origine e si collabora con famiglie residenti nel contesto della comunità che contribuiscono a familiarizzare l'ambiente con le proprie modalità di relazioni intrafamiliari ed extrafamiliari, la propria quotidianità e il proprio progetto di vita. Le attività prevedono la fase dell'ammissione (segnalazione e progetto quadro), quella dell'accoglienza che si svolge attraverso la stesura del PEI dopo una fase di osservazione, l'utilizzo di risorse quali la relazione interpersonale e individualizzata con adulti significativi, una quotidianità e un uso degli spazi pensati e personalizzati, il lavoro con il gruppo dei ragazzi, le verifiche personali e con i servizi invianti, la collaborazione con il territorio, il coinvolgimento della famiglia d'origine; la fase della dimissione; la fase della verifica.

Del secondo gruppo fanno parte la realtà di pronta accoglienza per minori stranieri non accompagnati (scheda n. 2, Comune di Roseto degli Abruzzi), dell'accoglienza di neonati (scheda n. 15, Centro accoglienza La Rupe Cooperativa sociale), della Cooperativa sociale EOS con una comunità socioterapeutica (scheda n. 42), della Provincia autonoma di Trento (scheda n. 47), della Cooperativa sociale Punto esclamativo (scheda n. 60), dell'Istituto degli Innocenti di Firenze (Casa bambini, scheda n. 64, e Casa per madri e gestanti con figlio,

scheda n. 65). In questo gruppo rientrano, anche, due progetti per minori ospiti di comunità prossimi alla maggiore età o già divenuti maggiorenni: quella del Consorzio Monviso solidale (scheda n. 38) e quella della Cooperativa sociale La strada e le stelle (scheda n. 55):

Il progetto *Ramis* del Comune di Roseto degli Abruzzi si sviluppa lungo la fascia costiera adriatica, caratterizzata da due forme di percorsi migratori, una funzionale al "transito" nella Regione per il raggiungimento di mete più a nord, l'altro, che si concentra in particolar modo intorno all'area urbana di Pescara, dove si condensa una maggiore molteplicità di etnie. Il progetto *Ramis* è una modalità sperimentale di accoglienza e protezione dei minori stranieri che transitano o che si fermano sul territorio di riferimento, attraverso la collaborazione col Comitato Minori Stranieri, per garantire una risposta coerente e unitaria alla diversità dei casi intercettati, e la messa in rete di buone prassi comuni, in linea con quanto indicato a livello nazionale dalle linee guida PAM. È stata costituita una *task-force* operativa che coinvolge i referenti dei vari soggetti attuatori e del comune capofila, consentendo così di definire, insieme, piani d'intervento comuni, che consentano il miglior inserimento dei minori nel tessuto sociale e allo stesso tempo, garantendo lì dove possibile i legami affettivi con la famiglia di origine. Tra le azioni svolte vi sono la mediazione linguistica culturale, che ha visto coinvolta la Cooperativa Cos con i ragazzi accolti presso la Comunità I Girasoli, garantendo anche la disponibilità ad accompagnare gli stessi in questura per il disbrigo di pratiche per il permesso di soggiorno e un secondo mediatore, interno alla comunità Ipab Castorani, che ha affiancato gli operatori nei colloqui di conoscenza e approfondimento della storia familiare per i ragazzi accolti. In tutte e tre le comunità sono operativi psicologi che si sono fatti carico della gestione dei colloqui di gran parte dei minori accolti.
Il progetto *Cicogna* – Comunità sperimentale con famiglie accoglienti in rete – è stato promosso dal Comune di Bologna, insieme alla cooperativa sociale La Rupe, per rispondere all'esigenza di accoglienza di bambini piccolissimi in progetti particolarmente complessi. Nella realtà territoriale sono state assunte iniziative da parte di diversi soggetti, istituzionali e no, tese ad articolare una rete diversificata di risorse a carattere familiare per offrire una risposta mirata ai bisogni di bambini 0-6 anni in stato di abbandono (definitivo o in via di accertamento) che necessitano di un collocamento all'esterno della propria famiglia di origine. I destinatari dell'intervento comunitario sono minori 0-6 anni allontanati dal loro nucleo familiare per problemi gravissimi (tossicodipendenza, psichiatria, maltrattamento, trascuratezza grave) accolti in famiglie affidatarie il tempo necessario per valutare la possibile recuperabilità delle competenze genitoriali e costruire un progetto di vita per loro definitivo (rientro in famiglia, parenti entro il quarto grado, affido o adozione). Gli obiettivi dell'intervento sono la protezione del minore, il sostegno all'affido e all'accompagnamento del minore verso il suo progetto (abbinamento). Il progetto di accoglienza è fondato sull'accoglienza familiare e sull'approccio professionale: l'intervento professionale, trasversale al progetto, è speso in particolare: nella individuazione, preparazione e sostegno alla famiglia accogliente; nell'osservazione educativa e nella vigilanza degli incontri tra il bambino e i suoi genitori naturali; nell'accoglienza del bimbo durante le ore di lavoro della famiglia accogliente. Il progetto si basa sulla stretta collaborazione con il Servizio pubblico, mediante un lavoro stabile di

équipe con gli operatori dei servizi territoriali. Operativamente l'intervento si sviluppa presso una struttura diurna (tipo asilo nido) con educatori che si occupano degli incontri protetti con i genitori; del sostegno alla famiglia affidataria con percorso di formazione e preparazione all'affido, dei colloqui di sostegno.
La comunità socioterapeutica Villa Winter per ragazzi della Cooperativa sociale EOS è l'unica struttura in Provincia di Bolzano che lavora nel settore terapeutico con giovani che presentano disturbi psichici, in età dagli 11 fino a 18 anni. I problemi su cui si interviene sono disturbi della condotta sociale, disturbi psichici, gravi problemi scolastici. Gli obiettivi della comunità sono il reinserimento sociale, il successo scolastico/lavorativo, il raggiungimento della maggiore autonomia possibile. C'è un team multidisciplinare e interdisciplinare composto da pedagogisti, educatori, psicologi, terapisti occupazionali, psichiatra infantile. L'esperienza è partita con la costituzione di una comunità sociopedagogica, evolutasi poi in socioterapeutica e la strutturazione della giornata precisa che include l'intervento dei professionisti. Gli aspetti di maggior rilievo sono indicati nella collaborazione in rete e nella cooperazione tra enti sociali ed enti sanitari.
La Provincia autonoma di Trento - Servizio politiche sociali e abitative rispetto ai minori di età compresa fra 0-8 anni in situazione di pregiudizio, che sono accolti sull'emergenza in attesa di una decisione definitiva da parte dell'autorità giudiziaria ha pensato di sviluppare un intervento di osservazione e sostegno dei bambini accolti, da parte di un'équipe specialistica composta da psicologi dell'età evolutiva, neuropsichiatri infantili, pediatra, con una relativa consulenza e supervisione alle équipe educative presenti con la stesura di relazioni di osservazione, del progetto di sostegno e l'attivazione del lavoro in équipe e del lavoro di rete con i vari soggetti coinvolti.
L'esperienza della Cooperativa sociale Punto esclamativo riguarda il territorio di giurisdizione del Tribunale per i minorenni di Palermo (che comprende Palermo, Trapani e Agrigento). I destinatari sono bambini e bambine da 0 a 5 anni, in condizioni di svantaggio socioeconomico, "privi di ambiente familiare idoneo". I bambini che giungono in comunità, sebbene piccolissimi, hanno avuto esperienze di inadeguati rapporti affettivi. I nodi evolutivi che tali separazioni creano nella storia personale, potrebbero intaccare, non solo la personale capacità di stabilire relazioni affettive profonde, ma anche lo sviluppo delle competenze cognitive. Obiettivo restituire al bambino la fiducia nelle proprie capacità, capacità di dare spazio e voce al desiderio del bambino di scoprire se stesso e l'ambiente circostante, in modo da istituire una relazione affettiva rassicurante che abbia un duplice scopo: soddisfare i bisogni naturali evolutivi e supportare lo sviluppo delle abilità strettamente cognitive. La presenza della famiglia di origine nella fase di accoglienza del bambino in comunità riveste un ruolo importante, in quanto consente di vivere l'inserimento come un passaggio. Per la famiglia di origine confrontarsi con gli operatori di comunità permette di canalizzare l'angoscia della separazione verso certi obiettivi. La comunità può attingere informazioni rispetto alla storia personale e familiare del bambino che solo i genitori possono dare. L'obiettivo è di instaurare rapporti profondi tra gli educatori e i bambini, come loro strumento di crescita. La vita è una normale vita di "casa", lo stile di vita comunitario è assimilato ai tempi e ai modi della vita comune di ogni giorno. I bambini partecipano ad attività ludiche, educative e relazionali interne ed esterne.
L'Istituto degli Innocenti di Firenze gestisce una Casa bambini, che s'inserisce nella storica attività di accoglienza dell'Istituto degli Innocenti. I destinatari

della struttura sono bambini tra 0-6 anni, per i quali il tribunale per i minorenni dispone l'allontanamento temporaneo o definitivo dalla famiglia naturale, in ragione di una situazione complessiva che pregiudicherebbe una sana e serena crescita del minore. Si è inteso accogliere il disagio del bambino aiutandolo a elaborare l'esperienza del distacco dai genitori naturali; sostenendolo emotivamente nella fase delicata del passaggio in un nuovo nucleo familiare. La metodologia prevede la redazione di un progetto educativo individuale in accordo con il tribunale per i minorenni e i servizi sociali competenti; la collaborazione con i servizi territoriali di tutela della salute; l'individuazione di una figura di riferimento privilegiata all'interno del gruppo di lavoro che aiuti il bambino a sperimentare un positivo senso dell'attaccamento. Sono previste verifiche mensili con i servizi territoriali sullo stato di attuazione dei progetti; verifiche settimanali del gruppo di lavoro; attività di formazione e supervisione del personale.
La Casa delle madri e gestanti con figlio dell'Istituto degli Innocenti di Firenze si inserisce nella storica attività di accoglienza dell'Istituto degli Innocenti. Si rivolge a gestanti e/o madri, anche minorenni, con figli che si trovano in condizioni di disagio psicologico, sociale, economico per il recupero dell'autonomia individuale, il monitoraggio della capacità genitoriale, la costruzione di una rete di relazioni di sostegno e aiuto. La metodologia prevede la redazione e attuazione di un progetto socioeducativo, in accordo con i servizi sociali territoriali, misurato sulle esigenze specifiche di ciascun utente e/o nucleo familiare, colloqui con gli ospiti, verifiche mensili degli operatori e con i servizi. Il progetto educativo iniziale è modificato se intervengono fatti nuovi o nuovi bisogni.
Il Consorzio Monviso solidale ha due gruppi appartamento ubicati in una cittadina di circa 16.000 abitanti, in provincia di Cuneo. Sono rivolti a ragazzi/e intorno alla maggiore età (16-21 anni circa) per l'accompagnamento all'autonomia abitativa e di vita per ragazzi/e a lungo istituzionalizzati, o senza rete familiare e sociale, oppure a minori stranieri non accompagnati. Metodologicamente si opera partendo dalla valutazione della domanda, del bisogno ed eventuale invio ad altri servizi; con colloqui di consulenza e sostegno per il completamento del percorso di studio e il reperimento e mantenimento del lavoro; la consulenza e aiuto nella gestione economica e abitativa. La gestione educativa e del quotidiano è in carico alla cooperativa sociale; la valutazione degli inserimenti, la supervisione del gruppo abitativo e dei progetti individuali è comune agli operatori del consorzio e della cooperativa. Il punto di forza è la specificità di tale servizio per minori soli, né con disabilità né con disagio psichico che, nei primi anni di costituzione di tali convivenze guidate, non esistevano nella Regione Piemonte. In un tempo successivo tale servizio è diventato ancora più significativo per i minori stranieri non accompagnati che avevano competenze di vita e di autonomia, ben più sviluppate dei coetanei italiani e che mal avrebbero retto altre formule di accompagnamento e protezione, che non fossero così a bassa soglia e poco strutturate.
La Cooperativa sociale La strada e le stelle ha un progetto per ultradiciottenni che nasce dopo una pluriennale esperienza della comunità per minori Strade di casa in provincia di Bari, per rispondere ai bisogni sempre più emergenti di quei minori, accolti nelle comunità di accoglienza per molti anni, e privi di figure familiari di riferimento valide, per i quali non si prospetta nemmeno al compimento della maggiore età una possibilità di rientro in famiglia. L'esperienza è rivolta agli ultradiciottenni, che al compimento della maggiore età (e senza alcuna prospettiva di rientro in famiglia, per i quali non sono andati a buon fine altri progetti quali l'affido etero familiare) necessitano ancora di forme educative

di sostegno, aiuti, nonché di riferimenti affettivi significativi vicarianti le figure genitoriali. L'esperienza mira a offrire, a ragazzi maggiorenni, la possibilità di raggiungere con gradualità un'autonomia concreta, con prospettive di vita positive e soddisfacenti per uscire, in maniera definitiva, dal circuito dell'assistenza sociale e dell'istituzionalizzazione (per molti troppo prolungata), offrendo loro la possibilità di proseguire il percorso di studi (che in tanti casi si conclude oltre la maggiore età, sia per la frequenza della scuola superiore, che per gli studi universitari) o l'inserimento graduale nel mondo del lavoro (nel territorio meridionale le esperienze lavorative sono troppo spesso precarie, e non garantiscono il consolidamento di esperienze di reale autonomia). Il progetto sperimentale ha previsto l'opportunità di mettere a disposizione di un adolescente, per molti anni vissuto in ambiente comunitario (con esperienze di affido etero familiare fallite), di uscire dal circuito dell'istituzionalizzazione non riproponendo un modello di vita comunitaria, ovvero la condivisione di vita con altri ragazzi con altrettante storie difficili, ma presupponendo il riconoscimento del bisogno di un adolescente di poter vivere solo, in un appartamento attiguo alla comunità di accoglienza, con la guida e il monitoraggio educativo quotidiano da parte degli stessi educatori che lo hanno accompagnato per anni nella crescita.

Del terzo gruppo fanno parte un lavoro del Comune di Torino sui criteri di appropriatezza per gli inserimenti e le permanenze in strutture residenziali per minori (scheda n. 40), un lavoro della Provincia autonoma di Trento sulle Linee guida per il funzionamento delle comunità di accoglienza madri con bambini (scheda n. 48), un lavoro della Regione Toscana che ha sviluppato un percorso di deistituzionalizzazione e qualificazione delle strutture di accoglienza per minori (scheda n. 66) e, infine, un percorso di studio promosso dalla Regione Valle d'Aosta per la revisione dei servizi residenziali in favore dei minori e giovani adulti (scheda n. 76):

Il Comune di Torino, Divisione servizi sociali - Settore minori, in relazione al sensibile aumento dei collocamenti in strutture residenziali si è posto l'obiettivo di definire l'appropriatezza degli interventi comunitari a favore di minori e famiglie, attraverso un rigoroso lavoro di monitoraggio casi che consenta di costruire progetti su misura, che garantisca la permanenza o il rientro del minore a casa, dando un maggior sostegno alla famiglia con tempestività e flessibilità progettuale e operativa. Si realizzano incontri continui e ripetuti con dirigenti, responsabili e funzionari degli uffici centrali e circoscrizionali dei servizi sociali con attività di promozione e sensibilizzazione dell'intervento, incontri con le ASL e l'Autorità giudiziaria; incontri con i soggetti del terzo settore; individuazione di Protocollo/Procedura per ogni tipologia di intervento; raccolta, elaborazione e restituzione dei dati relativi agli interventi, attivazione degli interventi di sostegno educativo mirato. È avvenuta la predisposizione dei passaggi necessari: individuazione dei minori da coinvolgere nel progetto; attivazione dei sostegni progettuali speciali tramite l'individuazione dei soggetti fornitori degli interventi; inserimento dei minori nelle attività ordinarie proposte dalla Città, una volta esaurito l'intervento speciale mirato; creazione a livello centrale di un gruppo di lavoro dedicato con individuazione degli operatori referenti dei vari progetti/interventi cosi definiti:

educativa post dimissioni, educativa riabilitativa, educativa preventiva, educativa di sostegno agli affidatari, educativa atipica. Tra gli elementi di maggior rilievo si sottolineano la maggior definizione progettuale, più rispondente ai bisogni di minori e famiglie, l'offerta di risposte non standardizzate ma personalizzate e costruite su misura dei destinatari, la riduzione delle permanenze dei minori nelle strutture residenziali, l'attivazione di interventi preventivi a sostegno di minori e famiglie, la dinamicità della proposta, la riconversione degli interventi del terzo settore, il contenimento dei costi relativi alle strutture residenziali.

La Provincia autonoma di Trento ha predisposto una Guida per il funzionamento delle comunità di accoglienza madri con bambini. Il percorso è consistito nella predisposizione e approvazione di una delibera da parte della Giunta provinciale "Linee guida per il funzionamento delle comunità madri con bambini" con la quale si è inteso affrontare le problematiche relative all'accoglienza di madri con bambini, a seguito di segnalazioni da parte di servizi sociali, sanitari e dell'autorità giudiziaria, elaborando tali linee guida attraverso l'attivazione di un gruppo di lavoro misto pubblico e privato sociale. Le Linee guida sono uno strumento per stabilire una condivisa procedura di gestione degli interventi socioeducativi, fornendo tracciati e fissando coordinate; affrontano tematiche per le quali le normative non hanno fornito indicazioni specifiche o sufficienti e delimitano il campo della loro applicazione. È uno strumento che facilita l'azione perché sostiene la coerenza e la stabilità delle scelte operative assunte. Le Linee guida per il funzionamento delle comunità di accoglienza madri con bambini definiscono, in modo condiviso, i compiti e le responsabilità sulla presa in carico, la segnalazione e la vigilanza dei vari soggetti coinvolti nella protezione dei minori, con l'obiettivo di aumentare l'efficacia e l'efficienza degli interventi. Le procedure delle prese in carico, e della successiva gestione dei progetti d'inserimento presso le comunità di accoglienza madri con bambini, da parte dei vari servizi sociali territoriali, risultano maggiormente omogenee tra loro e condivise con la struttura accogliente rispetto a prima dell'approvazione delle Linee guida.

Il percorso di deistituzionalizzazione e qualificazione delle strutture di accoglienza per minori, promosso dalla Regione Toscana, è stato ripensato per venire incontro alle esigenze espresse da molte realtà. È un percorso istituzionale, teso alla codificazione legislativa delle strutture per minori e alla conseguente regolamentazione; ma anche territoriale, in quanto processo con ricadute sull'organizzazione dei servizi, sostenuto dalla legge regionale quadro sull'assistenza sociale e sociosanitaria 72/1997. Si agisce per la definizione normativa delle tipologie di accoglienza per minori; per la definizione dei requisiti strutturali, organizzativi e professionali; per l'accompagnamento al processo di qualificazione dei servizi residenziali e semiresidenziali per minori. L'intervento si è incentrato sul filone normativo, con l'obiettivo di una definizione condivisa delle tipologie di accoglienza per minori e dei requisiti a esse collegati. Il lavoro è stato fortemente influenzato dal dibattito culturale apertosi a livello nazionale con l'emanazione delle leggi 285 e 149, anche se va doverosamente sottolineato che la Regione Toscana si era già data dei punti fermi in tema di strutture di accoglienza con la risoluzione del Consiglio regionale del 1990, di fatto un primo atto regolamentare.

Lo studio da parte di una commissione tecnica della revisione dei servizi residenziali in favore dei minori e giovani adulti promosso e sostenuto dalla Regione Valle d'Aosta - Assessorato alla Sanità Salute e Politiche sociali Ufficio minori è stato avviato in relazione a due problematiche: l'aumento progressivo e significativo, nel corso degli ultimi anni, dei minori inseriti nelle strutture resi-

denziali regionali con difficoltà nello sviluppo delle competenze relazionali e comportamentali importanti e l'aumento degli inserimenti di minori nelle comunità regionali che ha determinato la necessità di ricorrere, in modo sempre più frequente, a strutture fuori Regione. È stata nominata una commissione interistituzionale (Regione e Azienda USL, con operatori dei due enti sia centrali/dirigenziali sia territoriali) integrata da consulenti esterni. L'attività si è articolata in incontri mensili del gruppo, da aprile a novembre 2007. L'organizzazione del lavoro ha previsto: la raccolta di dati quantitativi e qualitativi sugli inserimenti in comunità in Valle d'Aosta (analisi a cura delle due comunità dei dati dal 2002 al 2006) e fuori Valle (analisi dettagliata riferita all'anno 2006 di cui risultavano disponibili tutti i dati necessari per una lettura significativa); il confronto sui bisogni emergenti dalla lettura dei dati; il confronto dell'esperienza, in particolare con l'ausilio dei due consulenti rispetto ad altre realtà territoriali e ad altri modelli d'intervento; l'elaborazione di un'ipotesi operativa che ha previsto quattro azioni fondamentali. Rispetto all'assetto operativo analizzato, la proposta elaborata dalla commissione tecnica (successivamente accolta con deliberazione di Giunta regionale) ha previsto di: attrezzare le comunità regionali per rispondere adeguatamente a minori con difficoltà relazionali e comportamentali in presenza anche di veri e propri disturbi; destinare un posto in ogni struttura per la semiresidenzialità; realizzare una terza comunità a parziale risposta dell'elevato numero di minori collocati fuori regione; individuare indici di valutazione sull'efficacia degli interventi con l'intento di monitorare i progetti sui minori e le ricadute delle risorse investite.

3.4 Gli interventi territoriali di contrasto all'allontanamento

Le esperienze comprese in questo quarto e ultimo ambito di azione sono 16, con una netta maggioranza di quelle a titolarità pubblica.

Abruzzo, SIFAM Servizio di inclusione sociale, Associazione L'angelo custode, n. 3;
Campania, Centro territoriale a Scampia – Mammut, Associazione Compare, n. 10;
Campania, Programma regionale europeo triennale per il sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo, Regione Campania, n. 12;
Emilia-Romagna, Dare una famiglia a una famiglia, Comune di Ferrara, n. 13;
Emilia-Romagna, GET Gruppi educativi territoriali, Comune di Reggio Emilia, n. 20;
Friuli Venezia Giulia, Progetto *Adulti e famiglie di supporto*, Azienda per i servizi sanitari n. 3 Alto Friuli, n. 22;
Piemonte, Centri di attività per minori, Consorzio Socioassistenziale Alba-Langhe-Roero, n. 34;
Piemonte, Gruppo interdisciplinare multiprofessionale La Rete, Consorzio INTESA. Bra, n. 36;
Provincia autonoma di Bolzano, Strymer - Lavoro socioculturale di strada per giovani, Strymer - Streetwork, n. 44;
Provincia autonoma di Trento, Linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per i minori, Provincia autonoma di Trento, n. 49;
Valle d'Aosta, Gruppo di coordinamento interistituzionale sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia e all'adolescenza, Regione Valle d'Aosta, n. 79;

Valle d'Aosta, Protocollo tra Regione Azienda USL relativo all'area minori per l'organizzazione dell'attività degli uffici centrali e delle équipe sociosanitarie, Regione Valle d'Aosta, n. 80;
Veneto, Educativa domiciliare - territoriale "Dare cittadinanza all'ambiente di origine", Comune di Bassano del Grappa Ufficio Servizi Sociali e Cooperativa sociale Adelante, n. 82;
Veneto, Consolidamento educativa territoriale, ULSS n. 1 Belluno, n. 84;
Veneto, Sperimentazione di percorsi per la valutazione di esito degli interventi educativi domiciliari a favore di bambini e famiglie svantaggiate, ULSS n. 1 Belluno e Università di Padova, n. 85;
Veneto, Servizio socioeducativo territoriale, ULSS n. 22, n. 89.

È possibile distinguere i diversi progetti e interventi territoriali in relazione ad alcuni aspetti.

Alcune "buone pratiche" riguardano *la realizzazione di strutture per attività a carattere ludico, ricreativo, didattico nelle ore pomeridiane*: SIFAM Servizio di inclusione sociale, Associazione L'angelo custode (scheda n. 3), Associazione Compare (scheda n. 10), il Comune di Reggio Emilia (scheda n. 20), il Consorzio socioassistenziale Alba-Langhe-Roero (scheda n. 34):

Il SIFAM, servizio di inclusione sociale, promosso dall'Associazione L'angelo custode prevede interventi diretti principalmente ad adolescenti tra i 14 e i 17 anni, quasi tutti in situazione di dispersione scolastica, di ceto medio-basso, alcuni di loro anche con denunce a proprio carico, con figure genitoriali assenti. A questi ragazzi, avvicinati con la presenza in strada, è dedicato uno spazio "aperto", e si è lavorato con gli stessi perché questo venisse riconosciuto e partecipato, intervenendo sulle situazioni individuali più a rischio con la collaborazione del servizio sciale. I ragazzi che nella fase di aggancio sembravano resistenti al coinvolgimento oggi riconoscono lo spazio aggregativo come il proprio, lo vivono come luogo di ritrovo dove incontrarsi, organizzarsi, passare le serate festeggiare eventi particolari. Ciò che è richiesto non è soltanto lo spazio ma il coinvolgimento personale degli operatori nelle loro attività.
Il Centro territoriale a Scampia - Mammut dell'Associazione Compare ha nella "periferia" di Napoli – intesa come categoria sociale e culturale, prima ancora che urbanistica – il suo territorio d'elezione. L'intento è di riconnettere le "due città", centro e periferia, mostrando come la seconda semplicemente accentui o subisca contraddizioni, economiche, sociali e culturali, che sono molto simili a quelle del primo. La gran parte delle azioni del Centro territoriale sono rivolte a bambini e ragazzi, dai 3 ai 20 anni e, indirettamente, alle loro famiglie. Pur essendo l'anima del progetto prima di tutto pedagogica e solo secondariamente "sociale", visto il contesto periferico in cui si opera essi provengono nella maggior parte dei casi da situazioni di deprivazione economica e culturale. Il progetto è volto a integrare e potenziare l'offerta formativa delle famiglie, della scuola e delle altre agenzie educative, soprattutto là dove si manifestano piccoli o grandi cortocircuiti: abbandono scolastico, rischio devianza, disgregazione sociale, impasse esistenziale. Intervenendo non tanto su questi "sintomi", rischiando in questo modo un approccio esclusivamente securitario e di controllo sociale, quanto sulle contraddizioni pedagogiche che essi rivelano. Mantenendo uno

stretto collegamento fra pratiche di intervento sociale sugli spazi pubblici e pratiche educative, entrambe sono improntate ai metodi dell'educazione attiva: apprendere la teoria a partire dalla pratica, partire dagli interessi e dalle potenzialità di chi si educa, ridurre al minimo i fattori autoritari, insegnare l'appartenenza attraverso la partecipazione, usare la città come aula, ecc. L'articolazione delle attività prevede attività didattiche, educative ed espressive rivolte a bambini e adolescenti presso un centro territoriale, in collaborazione con le agenzie educative presenti sul territorio, attività di "urbanistica dal basso" e pratiche partecipative in un rione di Scampia e in diverse scuole e agenzie educative della città, formazione rivolta a educatori, insegnanti e operatori, viaggi di formazione per adolescenti e ragazzi, con il supporto di tutor.

Nella città di Reggio Emilia vi sono 10 centri educativi pomeridiani, insediati in tutte le circoscrizioni, che ospitano da settembre a fine giugno circa 400 bambini e ragazzi. I centri si qualificano in modo molto differente uno dall'altro ma, in generale, sono situati in aree a forte percentuale di migrazione sia interna che esterna. I centri si rivolgono ai bambini/e e ragazzi/e dagli 8 ai 15 anni. L'utenza è segnalata dalle scuole o dai servizi sociali, privilegiando le situazioni di disagio legate all'assenza pomeridiana di entrambi i genitori o a una difficoltà di accudimento da parte di questi ultimi. Le problematiche su cui si interviene hanno a che fare con il disagio relazionale dei bambini tra coetanei e con gli adulti. Alla base dell'intervento vi è la promozione della partecipazione alla progettazione del proprio progetto di vita attraverso attività, laboratori, giochi, ecc. di cui sono protagonisti in tutte le fasi; la costruzione di opportunità per valorizzare le competenze, spesso inespresse dei ragazzi/e; la promozione di percorsi per sviluppare una maggiore consapevolezza in relazione a sé, al gruppo, ai diritti e alle responsabilità. Si opera attraverso progetti individualizzati, lavoro a piccolo e grande gruppo, laboratori e attività progettate insieme ai ragazzi/e, lavoro di rete sul territorio con famiglie, scuole, servizi sociali, associazioni sportive e del tempo libero; lavoro d'équipe degli educatori, formazione, osservazione e documentazione. Le attività si svolgono dalle 14,30 alle 18,00 ogni giorno, dal lunedì al venerdì. Dalle 14,30 alle 15,00 vi è l'assemblea (grande gruppo), dalle 15,00 alle 16,15 l'attività di studio (sottogruppi), dalle 16,15 alle 17,30 i laboratori e le altre attività (sottogruppi), dalle 17,30 alle 18,00 la merenda (grande gruppo). I laboratori e le attività si differenziano da GET a GET e di anno in anno in relazione ai ragazzi presenti, alle loro attitudini, proposte, problematiche, ecc.

Consorzio socioassistenziale Alba-Langhe-Roero per promuovere le individualità dei singoli minori e della costruzione di reti sociali protettive che coinvolgano famiglie, agenzie e Servizi ha attivato un Centro per minori, che lentamente si sono collocati sempre di più come servizi per la collettività. L'obiettivo attuale è la valorizzazione dei fattori protettivi della rete sociale familiare (la cura dei processi comunicativi tra gli adulti, la quotidianità dei rapporti) e delle Agenzie del territorio (le Scuole, le Parrocchie, le Associazioni di Volontariato, i Circoli Culturali del territorio). Un'attenzione è posta all'esecuzione dei compiti scolastici per evitarne l'emarginazione, al recupero di valori come l'impegno, al lavoro non in antitesi con la realizzazione di sé. La metodologia di lavoro è improntata a sviluppare gli aspetti di metacomunicazione perché il "modo" della relazione interpersonale facilita il passaggio dei contenuti. L'attività è articolata nel seguente modo: progettualità territoriali condivise, formazione animatori, relazione famiglie, servizi, agenzie territoriali, definizione operativa degli spazio di azione (locali, attività didattiche, ludiche, culturali).

Altre esperienze concentrano le loro energie sulla costruzione di supporti alla genitorialità nella prima fase della presenza del bambino in famiglia: Programma regionale europeo triennale per il sostegno alle famiglie delle bambine e dei bambini dei territori a ritardo di sviluppo della Regione Campania (scheda n. 12), Consorzio INTESA di Bra (scheda n. 36):

La Regione Campania - Servizio minori e responsabilità familiari ha predisposto e avviato un programma regionale rivolto alle famiglie, soprattutto in aree territoriali a maggiore concentrazione del disagio e in particolare alle famiglie di nuova formazione, povere e/o in difficoltà, considerando emergenza prioritaria quella delle madri minorenni, con bassa scolarità e prive di sostegni familiari. Il programma è volto alla promozione dei diritti per l'infanzia, come servizi con la doppia valenza di opportunità educative qualificate per i bambini e di facilitazione dell'inserimento/permanenza delle donne al lavoro. Tale programma, inoltre, rafforza e promuove l'integrazione delle politiche sociali con quelle sanitarie, scolastiche, formative, dello sviluppo locale, delle pari opportunità. L'intervento si avvia con la segnalazione della partoriente da inserire nel progetto, in accordo con i punti nascita degli ospedali cui segue la presa in carico globale della famiglia dal punto di vista sociale, sanitario ed economico e la predisposizione di piani individualizzati di formazione e accompagnamento al lavoro per le madri. Il progetto ha durata obbligatoriamente triennale e si articola con modalità diverse a seconda delle esigenze territoriali degli Ambiti che hanno risposto al bando. Il progetto permette interventi precoci, finalizzati a favorire lo sviluppo delle competenze genitoriali con la focalizzazione dell'attenzione sulle madri e sui neonati nelle prime 2-3 settimane di vita in risposta a un vuoto assistenziale che spesso caratterizza tale periodo. Si attua una dimissione concordata, appropriata e protetta nei casi di rischio sociosanitario per il minore e/o la famiglia in raccordo con i pediatri di libera scelta. Il progetto si basa su un importante lavoro in rete e permette di economizzare risorse attraverso una maggiore tipizzazione degli interventi.
Il progetto del Consorzio intercomunale socioassistenziale INTESA, che comprende 11 Comuni e coincide con il Distretto n. 2 dell'ASL rivolge la sua attenzione alle famiglie del territorio e in particolare alla coppia genitoriale, alle donne puerpere, ai genitori di bambini nel primo anno di vita, ai genitori con figli adolescenti. Il Gruppo ha definito come obiettivo strategico quello di facilitare il percorso relativo alla gravidanza, alla nascita e al primo anno di vita di un bambino che vive una condizione di rischio (sanitario, sociale e psicologico) confrontandosi su problematiche relative ai rischi e alle criticità inerenti la genitorialità individuando indicatori di riferimento, procedure da attivare, modalità di collaborazione tra servizi diversi.

Altre ancora riguardano interventi di sostegno a domicilio o in strada alle famiglie e ai minori: Comune di Ferrara (scheda n. 13), Azienda per i Servizi Sanitari n. 3 Alto Friuli, (scheda n. 22), Strymer – Streetwork di Bolzano (scheda n. 44), Comune di Bassano del Grappa e Cooperativa sociale Adelante (scheda n. 82), ULSS n. 1 Belluno (scheda n. 84) e ULSS 22 (scheda n. 89):

Il progetto di Ferrara si sviluppa in ambito provinciale con l'attivo coinvolgimento dei servizi sociali minori dei tre Distretti sociosanitari ferraresi e delle associazioni ferraresi e l'azione di promozione del Centro per le famiglie di Ferrara, la Fondazione Paideia di Torino, l'Università di Ferrara. L'affiancamento familiare è proposto come forma innovativa di intervento per nuclei fragili (ad es. monogenitoriali) in cui, però, non siano presenti problemi di protezione dei minori. Gli obiettivi del progetto sono sostenere e rinforzare le competenze genitoriali prevenendo il rischio di un allontanamento anche temporaneo del minore dal proprio nucleo familiare. Il progetto si basa sull'attivo coinvolgimento e protagonismo dell'associazionismo familiare e il lavoro di rete tra i servizi. Il progetto è stato inizialmente elaborato dal Centro per le famiglie di Ferrara grazie alla sollecitazione e all'esperienza torinese della Fondazione Paideia. Dopo aver ricevuto l'adesione formale della Provincia, dei Servizi sociali, dell'Università, è stato proposto alle associazioni familiari di farsi promotrici in prima persona dei singoli progetti di affiancamento familiare. Tutti i nuclei familiari individuati per entrare in progetti di affiancamento sono caratterizzati da situazioni di fragilità di cui l'équipe tecnica ipotizza transitorietà e possibilità di evoluzione in positivo grazie al sostegno messo in campo dalle famiglie affiancanti e dai tutor.

Il progetto *Adulti e famiglie di supporto* dell'Azienda per i servizi sanitari n. 3 Alto Friuli - Servizio sociale dei Comuni dell'Ambito distrettuale n. 3 è stato avviato, in forma sperimentale, nel territorio del Gemonese. I destinatari diretti del progetto sono bambini, ragazzi e giovani, in carico al Servizio sociale dei Comuni appartenenti a nuclei familiari che vivono difficoltà di tipo relazionale, emotivo e affettivo, che hanno scarse reti di supporto e che si trovano in condizione di isolamento sociale. I destinatari indiretti del progetto sono i genitori dei bambini, ragazzi e giovani sopraccitati e, in generale, la loro comunità di appartenenza. Il progetto si propone il raggiungimento dei seguenti obiettivi: rispondere a bisogni "lievi" nell'area dell'accudimento e dell'educazione dei figli; favorire le relazioni tra i bambini, i ragazzi e i giovani destinatari dell'intervento e altri bambini, ragazzi e giovani, accompagnare/facilitare la partecipazione dei destinatari dell'intervento e attività educative e di socializzazione; offrire ai destinatari sostegno nello svolgimento dei compiti e in altre attività della vita quotidiana. Le metodologie d'intervento adottate afferiscono all'intervento educativo e di promozione della comunità.

Strymer-Streetwork opera nel territorio del Burgraviato, in Provincia di Bolzano. L'intervento si rivolge a giovani adolescenti tra 12 e 25 anni, che si trovano in una situazione di crisi personale, che va dal consumo esagerato di alcol, droghe, depressioni, disturbi alimentari, e giovani che aderiscono a gruppi estremi di destra o sinistra. Gli obiettivi dell'intervento sono la reintegrazione dei giovani in un sistema sociale regolare, il sostegno e l'intervento nelle situazione di crisi acute o che persistono nel tempo. La metodologia si basa sul lavoro socioculturale di strada, su colloqui individuali e di gruppo, sui colloqui con i genitori e i parenti.

L'azienda ULSS n. 3 della Provincia di Vicenza ha inteso agire per la prevenzione del disagio minorile e dell'allontanamento del minore dalla propria famiglia e dal proprio abituale contesto di vita. Il progetto coinvolge in primo luogo i minori e le famiglie in situazione di fragilità e difficoltà, ma anche l'ambiente di origine in cui vivono (parrocchia, associazioni sportive, ricreative, ludiche, vicini di casa,…). Spesso le famiglie che si incontrano vivono situazioni di povertà economica, sociale e culturale; l'isolamento in cui versano non fa che acuire il

senso di impotenza verso le difficoltà quotidiane. Il progetto ha attivato alcuni interventi educativi domiciliari quali forme di accompagnamento mirato nei luoghi e contesti di residenza del minore in situazione di temporaneo disagio e della sua famiglia. Attraverso l'inserimento in famiglia di educatori appositamente formati, tali interventi hanno consentito un'osservazione ampia della situazione relazionale, emotiva e di inserimento sociale del ragazzo nel territorio: scuola e/o lavoro, rete parentale, contesti formali e informali rispettandone il bisogno di appartenenza e il senso di continuità della storia personale, permettendo inoltre di considerare la famiglia all'interno di una rete relazionale ma attivando al contempo un accompagnamento dei genitori affinché potessero ritrovare e ripristinare la loro funzione educativa, stimolando anche la comunità locale a farsi carico dei bisogni di queste famiglie. Le metodologie d'intervento adottate riguardano il lavoro educativo individualizzato con il minore e la sua famiglia e un lavoro di rete sia informale, con la comunità locale, sia formale, con i servizi coinvolti nella presa in carico di tutto il nucleo familiare. Fondamentale, per la riuscita di ciascun intervento, è stata la co-costruzione e la condivisione collettiva del progetto con tutti gli attori coinvolti. L'attività si è così articolata: segnalazione al Servizio di educativa della Cooperativa Adelante: valutazione della richiesta e condivisione di un progetto di intervento, avvio dell'intervento: i primi tre mesi dedicati alla conoscenza reciproca e periodo di osservazione che si conclude con la costruzione del PEI, successivamente avvio dell'intervento con il minore e la sua famiglia (équipe, supervisione, verifiche con servizi e con la famiglia) e chiusura dell'intervento.

L'esperienza si è sviluppata nell'ambito del territorio dei tre Distretti sociosanitari di cui è composta l'ULSS n. 1 Belluno. I destinatari sono i minori in situazione di disagio, a rischio d'istituzionalizzazione o da de-istituzionalizzare, e loro famiglie, in situazioni di disagio, bisognose di un modello educativo che rafforzi le competenze genitoriali. Gli obiettivi dell'intervento sono: consolidare e implementare gli interventi educativi domiciliari a favore di minori in situazione di disagio e delle loro famiglie per contrastare condizioni di disadattamento e devianza, per prevenire l'allontanamento dalla famiglia e dall'ambiente di riferimento, per affiancare a minori una figura di riferimento che favorisca la loro crescita. La metodologia si basa sull'UVMD (Unità di valutazione multidisciplinare) per l'accesso, la progettazione e la verifica dell'intervento e individuazione del case manager; sul lavoro per progetti con interventi domiciliari; sul lavoro di rete tra servizi sociosanitari, cooperative sociali, scuola, enti locali e volontariato; sull'individuazione di indicatori di esito di ciascun progetto; sul monitoraggio del progetto da parte rappresentanti UO-IAF dell'ULSS, delle Cooperative e dei Comuni. Operativamente si è lavorato per progetti concertati tra servizi e approvati dall'UVMD. Ogni progetto prevede una fase di osservazione e verifica almeno annuale e l'assegnazione di un educatore per alcune ore settimanali (da 2 a 8). È effettuato a domicilio o in altra sede territoriale prossima al domicilio se più opportuna (scuola, parrocchia, ecc..).

L'azienda ULSS 22 agisce nel territorio della Provincia di Verona, zona ovest, composto da 37 Comuni, diversificati sia per tipologia territoriale che per numerosità della popolazione. L'intervento è rivolto a famiglie con minori perché il servizio è a rilevanza territoriale, con presenza presso tutti i Comuni. Il servizio intende, contemporaneamente, tenere conto sia degli aspetti promozionali sia preventivi al fine di essere presente laddove le problematiche si evidenziano nella loro tipologia e per promuovere le risorse umane e progettuali che il territorio può esprimere. Il modello è articolato in un insieme di servizi che tiene conto degli aspetti territo-

riali, domiciliari e specialistici. Il Servizio Sociale Professionale di Base e il Servizio Educativo Territoriale compongono il Servizio socioeducativo con funzioni preventive e promozionali. Tale servizio promuove e gestisce a livello territoriale attività come sostegno alla genitorialità, interventi socioeducativi per minori in situazione di disagio, progetti giovani, ecc. Inoltre è connesso al Servizio tutela Minori e al Consultorio Familiare. Tutti questi servizi sono alle dipendenze di uno stesso ente (Azienda ULSS) che coordina gli interventi in tutti i Comuni. Gli interventi non sono destinati solo al singolo individuo ma tengono conto anche del contesto familiare e territoriale dove la persona è inserita. Si tiene conto contemporaneamente della prevenzione e della cura; c'è capillarità degli interventi anche nei territori più periferici; c'è omogeneità degli interventi; c'è integrazione tra ULSS e Comuni sugli interventi sui minori e famiglie.

Altre, infine, hanno sviluppato *azioni di sistema per la qualificazione dei servizi e degli interven*ti: Provincia autonoma di Trento con la costruzione di Linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per i minori (scheda n. 49), la Regione Valle d'Aosta con la costituzione di un gruppo di coordinamento interistituzionale sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia e all'adolescenza (scheda n. 79) e la predisposizione di un Protocollo tra Regione e Azienda USL, relativo all'area minori per l'organizzazione dell'attività degli uffici centrali e delle équipe sociosanitarie (scheda n. 80), l'ULSS 1 di Belluno, in collaborazione con l'Università di Padova, con una sperimentazione di percorsi per la valutazione di esito degli interventi educativi domiciliari a favore di bambini e famiglie svantaggiate (scheda n. 85):

La prima azione è della Provincia autonoma di Trento e riguarda l'intero territorio provinciale. Nasce nell'ambito dell'attività di programmazione del servizio e di coordinamento dei servizi sociali. È consistita nella predisposizione e approvazione di una delibera da parte della Giunta provinciale "Linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per i minori" con la quale si è inteso affrontare le problematiche relative all'accoglienza di minori, a seguito di segnalazioni da parte di servizi sociali, sanitari e dell'autorità giudiziaria, elaborando tali linee guida attraverso l'attivazione di un gruppo di lavoro misto pubblico e privato sociale. Le Linee guida sono uno strumento per stabilire una condivisa procedura di gestione degli interventi socioeducativi, fornendo tracciati e fissando coordinate; affrontano tematiche per le quali le normative non hanno fornito indicazioni specifiche o sufficienti e delimitano il campo della loro applicazione. È uno strumento che facilita l'azione perché sostiene la coerenza e la stabilità delle scelte operative assunte. Le Linee guida per il funzionamento dei servizi socioeducativi per minori definiscono, in modo condiviso, i compiti e le responsabilità sulla presa in carico, la segnalazione e la vigilanza dei vari soggetti coinvolti nella protezione dei minori, con l'obiettivo di aumentare l'efficacia e l'efficienza degli interventi. Le procedure delle prese in carico dei minori, e della successiva gestione dei progetti d'inserimento presso le strutture residenziali e semi-residenziali, da parte dei vari servizi sociali territoriali, risultano maggiormente omogenee tra loro e condivise con la struttura accogliente rispetto a prima dell'approvazione delle Linee guida.

La seconda iniziativa censita in quest'area è il Gruppo di coordinamento interistituzionale sul maltrattamento e l'abuso all'infanzia e all'adolescenza, promosso dalla Regione Valle d'Aosta - Assessorato alla Sanità, salute e politiche sociali - Ufficio minori. Si è lavorato per affrontare la difficoltà e/o l'inesistenza di collaborazione e confronto sugli interventi effettuati dalle professionalità interessate a trattare, a diverso titolo, l'abuso e il maltrattamento. La metodologia d'intervento adottata ha previsto riunioni formali tra i diversi soggetti istituzionali definiti nella DGR. In particolare hanno partecipato: due operatori dell'azienda USL (uno del Presidio ospedaliero e uno territoriale), due pediatri (di cui uno ospedaliero e uno territoriale), un'assistente sanitaria (territoriale), un ginecologo ospedaliero (e operante nel consultorio adolescenti), un medico di pronto soccorso, un medico legale, due assistenti sociali (una dell'ufficio minori e politiche giovanili e una territoriale), due dirigenti scolastici (uno del settore primario e uno del settore secondario), un coordinatore di asilo nido, un operatore dell'Ufficio minori della divisione anticrimine (questura di Aosta), un operatore delle sezione minori della squadra mobile (questura di Aosta), un rappresentante dell'Arma dei carabinieri, un procuratore della Repubblica di Aosta. L'attività si è centrata sul lavoro del gruppo, istituito e formalizzato, in seguito a una fase triennale sperimentale (collegata alla legge 285), con diverse riunioni per ridefinirsi e definire le azioni e gli obiettivi prioritari. Si è lavorato per l'organizzazione di attività formative rivolte al gruppo stesso in materia di abuso e maltrattamento, degli operatori sociosanitari territoriali. Il gruppo ha definito le prassi per: la realizzazione dell'attività di consulenza da parte del gruppo nei confronti degli operatori sociosanitari e educativi, la segnalazione delle situazioni di maltrattamento e abuso da parte degli operatori sociosanitari ed educativi.

La terza iniziativa è la sperimentazione di percorsi per la valutazione di esito degli interventi educativi domiciliari a favore di bambini e famiglie svantaggiate promosso dalla ULSS n. 1 Belluno e Università di Padova. L'esperienza coinvolge i servizi sociosanitari dell'ULSS 1 che sono impegnati in interventi di sostegno educativo domiciliare (i servizi dell'area consultoriale, l'Unità Tutela Minori e la Neuropsichiatria Infantile). L'obiettivo è stato focalizzare gli interventi sulle relazioni tra il bambino e la sua famiglia. Spesso, infatti, il lavoro dell'educatore si concentra solo sul bambino, trascurando di considerare che, sostenendo la relazione tra genitore e figlio e aiutando i genitori ad appropriarsi delle loro competenze educative, si aiuta il bambino in maniera durevole. Si è operato anche per definire e sperimentare le modalità di coinvolgimento della famiglia nella definizione e nel monitoraggio degli interventi e per definire e utilizzare le modalità e gli strumenti per la valutazione degli esiti e dei processi. Metodologie di intervento adottate: analisi delle modalità esistenti di presa in carico delle famiglie vulnerabili da parte dei servizi, attività di formazione sulle modalità di progettazione e valutazione degli interventi educativi con famiglie vulnerabili, accompagnamento personalizzato degli educatori nell'utilizzo di nuove modalità di progettazione, accompagnamento delle équipe di servizio nell'utilizzo di nuovi strumenti di valutazione degli esiti. L'esperienza è svolta in collaborazione con l'Università di Padova, è attualmente in corso, ha preso avvio nel gennaio 2008 e si concluderà nel gennaio 2011. Nel 2008 è stata realizzata l'analisi della situazione esistente e la restituzione della stessa agli operatori; il 2008-2009 è dedicato alla definizione degli strumenti con la ricognizione degli strumenti esistenti in letteratura da parte dei ricercatori dell'Università e la proposizione e scelta degli strumenti agli operatori. Nel 2009-2010 si intende arrivare all'utilizzo degli strumenti at-

traverso incontri formativi e accompagnamento personalizzato a educatori ed équipe, per l'utilizzo di strumenti di progettazione e valutazione degli esiti. La rilevazione dei dati relativi all'utilizzo degli strumenti è svolta in tre momenti successivi (maggio 2009, novembre 2009, maggio 2010). A seguito di ogni rilevazione si svolge l'analisi dei risultati e la restituzione, svolta da ricercatori dell'Università di Padova e successivamente discussa con gli operatori coinvolti.
La quinta esperienza di sistema è quella che ha portato al Protocollo tra Regione Valle d'Aosta e Azienda USL relativo all'area minori per l'organizzazione dell'attività degli uffici centrali e delle équipe sociosanitarie. Alla base dell'intervento vi è l'intenzione di superare la tendenza a operare per professioni distinte e di arrivare alla predisposizione di una prassi di collaborazione tra vari servizi, attraverso l'individuazione di una funzione di coordinamento tra Regione e AUSL. Vi è stata analisi e collaborazione con l'Azienda USL per lo studio e la rilevazione dei bisogni rispetto agli obiettivi prefissati e l'individuazione delle buone prassi per la collaborazione. L'attività si è imperniata su riunioni tra referenti istituzionali coinvolti e équipe sociosanitarie territoriali con la possibilità di dare in visione le bozze del protocollo per raccogliere osservazioni e proposte.

4. Elementi di sintesi

La ricognizione sulle buone pratiche nel campo della protezione dei minori e della prevenzione del disagio minorile e familiare, realizzata nell'ambito della raccolta dei materiali preparatori per la Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 149, offre l'opportunità di mettere in comunicazione i decisori politici con chi, nella quotidianità, cerca di attuare quanto stabilito dalle norme.

In precedenza si è indicato come criterio guida proposto alle Regioni per scegliere le pratiche da coinvolgere in questo studio quello dell'innovazione; lo stesso criterio è utilizzato, in questa parte finale, per trarre considerazioni di sintesi da quanto raccolto e presentato nelle pagine precedenti. In particolare, sono sviluppate alcune riflessioni concernenti le cinque dimensioni prospettate alle Regioni: le problematiche affrontate, la partecipazione dei destinatari, la *governance* locale, la continuità nel tempo delle azioni, la trasferibilità dell'esperienza.

4.1 Le problematiche affrontate

Le 90 pratiche esaminate si collocano lungo un *continuum* che concerne l'intera gamma di interventi preventivi e di sostegno alle famiglie e ai minori previsti dalla legge 149, anche se, come evidenziato, la maggior parte di esse si posiziona nel campo del sostegno, attraverso esperienze di affiancamento alla famiglia (ad esempio con interventi di tipo domiciliare) o di integrazione-sostituzione temporanea della famiglia con allontanamenti per l'affidamento ad altra famiglia o per il collocamento in una casa famiglia o in una comunità o di sostituzione definitiva della famiglia attraverso la pratica dell'adozione.

Ovviamente l'aspetto dell'innovazione non può essere considerato in assoluto. Parlare di innovazione implica adottare dei punti di riferimento che – in questo campo – è difficile individuare, in quanto non

vi è stata omogeneità di investimenti nel Paese nel settore della protezione di minori. Come già sottolineato, interventi che in un certo contesto sono realizzati da anni in altri costituiscono un'innovazione. Nelle considerazioni seguenti si considera, quindi, la dimensione dell'innovazione pensando a una situazione "media", né particolarmente "arretrata" né particolarmente "avanzata".

Nell'insieme gli elementi di innovazione relativi alle problematiche trattate concernono soprattutto *l'intervento nei confronti delle famiglie e dei minori di altre nazionalità*, che risultano numericamente in crescita tra gli ospiti delle comunità educative residenziali e per i quali sono in fase sperimentale progetti di promozione dell'affidamento "omoculturale", con famiglie provenienti dallo stesso ambiente culturale e geografico. Si tratta di prime esperienze da cui sarà – nei prossimi anni – essenziale trarre elementi valutativi sulla praticabilità di questo modello di intervento e sulla sua efficacia rispetto a quello dell'affidamento a famiglie non omogenee per cultura e origine. Inoltre, sarà importante trarre da queste prime sperimentazioni elementi di valutazione in ordine alla possibilità reale di costruire alleanze con realtà associative e aggregative diverse da quelle abituali per promuovere l'affidamento e alle condizioni necessarie per perseguire tale obiettivo.

Nel merito dei quattro ambiti di intervento, è possibile rilanciare alcune direzioni di innovazione contenute nelle pratiche analizzate.

In merito all'*adozione* emergono alcune aree di innovazione:

- una prima sembra legata al tentativo di considerare il periodo dell'attesa non come un periodo "vuoto" o di "sospensione neutra" ma come un periodo importante per la coppia, nel quale la continuità del rapporto tra operatori e coppia e la possibilità di confronto delle coppie con altre coppie (nella stessa situazione o già nelle fasi successive) appare il fattore di successo per il prosieguo dell'eventuale adozione;
- una seconda area di innovazione è leggibile nelle pratiche che hanno considerato l'adozione come una genitorialità da accompagnare nel tempo, non solo per svolgere una funzione di controllo e monitoraggio "formale", quanto per svolgere una funzione di supporto sostanziale, di sostegno reale per la coppia e per il bambino, rispetto alle difficoltà che entrambi sono chiamati ad affrontare (una fra tutte, ma non l'unica, quella dell'inserimento scolastico). In questo ambito appare rilevante, metodologicamente, l'utilizzo del "gruppo di pari" come fattore di crescita: è il gruppo di famiglie, con declinazioni diverse sia teoriche sia organizzative, il modello di intervento sul quale sono appuntate le speranze di assolvere in modo efficace alle funzioni di cui sopra;

- una terza area di innovazione è connessa al lavoro nelle scuole, per favorire lo sviluppo di processi virtuosi di accoglienza dei bambini adottati, passando attraverso la formazione dei docenti ma, anche, attraverso un serio lavoro con i bambini. Prospettive come questa, tra l'altro, permettono di far crescere globalmente i fattori protettivi in una scuola, anche in funzione della necessità di costruire più attenzione, in generale, alle tematiche del disagio minorile.

In merito all'*affidamento*, una prima area di innovazione è individuabile nelle esperienze di affido omoculturale, di cui si è detto sopra.

Una seconda area di innovazione è quella del coinvolgimento di organizzazioni e gruppi di famiglie nello sviluppo delle azioni promozionali per trovare nuove famiglie disponibili all'affido che, in qualche pratica, si spinge sino al coinvolgimento delle stesse organizzazioni anche nelle fasi successive. Da queste esperienze si attendono – nei prossimi anni – indicazioni non generiche, in ordine alla possibilità di costruire alleanze strategiche riflettendo sull'aspetto della funzione di regia, per comprendere come essa può essere garantita in un settore ad alto tasso di complessità e delicatezza come quello dell'affidamento familiare.

Una terza area di innovazione riguarda il tema degli affidamenti professionali, che – al di là delle specificità delle singole esperienze – si muovono partendo dall'idea che sia possibile attivare situazioni di affidamento familiare coinvolgendo famiglie con livelli accertati di competenza tecnica-professionale, in quanto provenienti da organizzazioni operanti nel territorio o da altri soggetti del terzo settore (ad esempio le comunità residenziali). In questo caso le prime esperienze realizzate annotano elementi sia di positività sia di criticità e sarà soprattutto su questi ultimi che occorrerà riflettere in profondità, per immaginare le condizioni per estendere e diffondere questo modello di intervento.

Una quarta area di innovazione riguarda il tentativo di costruire reti di famiglie affidatarie per svolgere una funzione di mutuo-aiuto ma anche per sperimentare forme di affidamento con più famiglie coinvolte. Si tratta di una modalità attuata per gestire situazioni molto critiche e compromesse di minori e di famiglie, potendo contare sulla capacità non di una sola famiglia ma di più famiglie contemporaneamente nella stessa situazione.

Per quanto riguarda l'ambito dell'*accoglienza residenziale* è possibile cogliere dimensioni innovative laddove aumenta la spinta alla specializzazione della comunità: ad esempio, laddove si interviene su problematiche di tipo psichiatrico o si interviene su situazioni di abuso o maltrattamento con modelli di intervento misto terapeutico-educativo.

Un altro ambito di innovazione appare quello dell'investimento delle comunità, non solo nel lavoro educativo con i bambini accolti

ma, anche, nel lavoro di sostegno delle famiglie, includendo quindi gli educatori anche nel progetto di recupero, quindi nel processo della riunificazione familiare.

Un'ultima area di innovazione è presente in quelle pratiche che hanno cercato di rispondere alla difficoltà di minori a lungo collocati in comunità, o comunque arrivati alla maggiore età, laddove permangono nelle loro famiglie elementi di problematicità tali da impedire i rientri. Alcune esperienze di comunità ponte o di situazioni in autonomia con sostegno si muovono in questa direzione e da queste esperienze si attendono elementi utili per indicare strategie valevoli in termini generali.

L'eterogeneità delle esperienze raccolte rispetto all'ambito degli *interventi territoriali* non permette di sviluppare una loro comparazione. Nell'insieme le dimensioni di maggiore innovazione sono rintracciabili nel tentativo di costruire modalità di interventi di supporto alle famiglie per prevenire l'allontanamento tramite un lavoro dei servizi sempre più precoce e sempre più competente nella diagnosi del disagio infantile e/o tramite il coinvolgimento di reti familiari a supporto delle famiglie, potenziando esperienze di prossimità e di vicinato.

Esperienze di lavoro sociale ed educativo a domicilio o di lavoro di strada non costituiscono un'innovazione in sé, in quanto da anni è stato messo a punto il loro statuto metodologico; esse piuttosto assumono valenza innovativa quando rientrano in progettualità integrate con l'affidamento familiare e con l'esperienza dell'accoglienza residenziale. Anche in questo caso è essenziale trarre dalle prime sperimentazioni elementi utili sulle condizioni per la trasferibilità dei modelli di intervento.

4.2 La partecipazione dei destinatari

Nelle pratiche raccolte, la dimensione della partecipazione e del coinvolgimento dei soggetti, in particolar modo dei bambini e dei ragazzi ma anche dei genitori, nella progettazione e della realizzazione delle esperienze appare ancora molto debole: è nettamente prevalente, sia laddove si considerino i bambini, sia laddove si considerino le famiglie, l'approccio che vede gli uni e le altre nel ruolo di fruitori/destinatari degli interventi.

Alcune esperienze tra quelle descritte mettono in movimento questo quadro, nel momento in cui assumono la logica dell'ascolto come base del processo di aiuto e di sostegno; raramente però si coglie una tendenza a concepire bambini e famiglie come portatori di un punto di vista sul servizio/intervento utile a valutare non solo l'intervento nei loro confronti ma l'intervento in sé, rispetto al suo modello teorico, alle condizioni di sviluppo, alle condizioni di benessere. Questa indubbiamente è – tra le aree di innovazione proposte – quella su cui appare più consistente il lavoro da sviluppare nei prossimi anni.

4.3 La *governance* locale

Il tema della *governance* locale è entrato pienamente nelle discussioni e nelle pratiche di intervento locale. Le esperienze raccolte e presentate con questo studio lo dimostrano appieno: salvo qualche caso, è stata praticata la dimensione della *governance* come processo di risorse (enti, servizi, organizzazioni) diverse presenti nel territorio.

Certamente, alcune esperienze hanno assunto questo tema con maggiore attenzione, soprattutto quelle che si sono poste il compito di definire procedure, dimensioni di qualità delle relazioni e delle *partnership*, condizioni per l'efficacia del lavoro di rete.

Sicuramente, quindi, questa dimensione dell'innovazione comincia a dare conto di esiti positivi, anche se permangono alcune zone d'ombra sulle quali occorrerà intervenire. Due in particolare. Da un lato la dimensione della regia dei processi di *governance*: nelle esperienze non sempre la regia è pubblica e ciò pone l'esigenza di comprendere come sia possibile garantire equità di trattamento e di accesso a servizi, opportunità e interventi in assenza di una presenza significativa dell'ente locale. Dall'altro la dimensione della *governance* quando – all'opposto – non coinvolge soggetti del terzo settore, o perché nel territorio non sono presenti o perché non sono interessati a compartecipare di processi di questo tipo. Ciò pone l'esigenza di comprendere come sia possibile garantire vicinanza alla quotidianità della vita delle persone senza il coinvolgimento di chi opera nelle situazioni a volte meno strutturate e meno formali.

Un altro aspetto che potrà essere preso in esame in futuro è il rapporto tra costi e benefici della *governance*. Al momento l'attenzione è spostata soprattutto su questi ultimi, cioè su quanto di positivo è possibile trarre dai processi di *governance* locali, ma appare necessario cominciare a riflettere sui costi (intendendo non solo quelli economici) che questa comporta. Un elemento emergente nelle storie raccolte è sicuramente la quantità di cura che la *governance* richiede, sia nella fase iniziale di avvio sia nel suo mantenimento nel tempo: il tempo necessario per la cura è un costo elevato per i soggetti e le organizzazioni implicate. Sovente si dà per scontato che tale costo sia sostenibile, ma in realtà questo è proprio uno dei temi da sottoporre ad attenta analisi, per capire se esiste una soglia di costo superata la quale la redditività rischia di diminuire.

4.4 La continuità nel tempo

Per una parte significativa delle esperienze (oltre la metà) questo aspetto non costituisce più elemento di problematicità, avendo esse superato la soglia dei cinque anni di vita. Per le esperienze più giovani, invece, si pone il problema di quali siano le condizioni che favoriscono la continuità.

Dal materiale raccolto sembra che due siano le direzioni su cui si è investito maggiormente: da un lato, il lavoro finalizzato al riconosci-

mento istituzionale, soprattutto per le esperienze complesse, basate su più *partnership* e su modelli organizzativi particolarmente sofisticati; dall'altro, il lavoro di coinvolgimento di fondazioni o altri soggetti capaci di apportare risorse e competenze per integrare quelle proprie del sistema dei servizi o delle organizzazioni del terzo settore.

Uno sforzo importante, trasversale ai diversi ambiti di intervento, è quello operato da Regioni e Province autonome di definire e praticare accordi e intese con il coinvolgimento di tutti i soggetti coinvolti nelle politiche e nelle pratiche di protezione dei minori. Certamente, come sottolineato da diverse esperienze, la stipula di accordi e intese non dà garanzie circa la loro attuazione ma, nel tempo, dovrebbero crescere anche le attività di vigilanza all'interno di questi processi, proprio per garantire la loro efficacia.

4.5 La valutazione di esito e la trasferibilità delle esperienze

Questo aspetto chiude in modo opportuno la riflessione sull'innovazione in quanto propone un aspetto solo apparentemente banale. Se l'innovazione è garantita grazie ai punti precedentemente sviluppati, come è possibile il suo trasferimento? In altri termini, in gioco non c'è tanto la capacità di innovare pratiche e interventi quanto di concepire ogni innovazione non solo come un evento a sé stante ma come evento che, in una logica sistemica, riguarda anche altri. Un'esperienza pilota in una Regione del Sud Italia non riguarda solo gli abitanti del luogo ove è realizzata e neanche solo gli abitanti della Regione, ma tutti i minori del Paese e le loro famiglie.

Partendo da questo presupposto il nodo è: come assumere – all'interno di ogni pratica – il tema della trasferibilità? Analizzando le esperienze raccolte, due sembrano essere le strategie più rilevanti in questa prospettiva.

La prima rimanda all'intenzione di assumere sino in fondo la logica della valutazione, pensando a ogni pratica come un campo di sperimentazione nel quale fare ricerca sociale. Sotto questo profilo i dati sulle esperienze esaminate evidenziano ancora un gap significativo: poco più della metà delle esperienze ha definito con precisione i risultati attesi in termini operativi e, nella stessa percentuale, ha costruito e implementato sistemi di valutazione di risultato. L'attenzione alla valutazione negli ultimi anni è sicuramente cresciuta, ma sovente si è fermata o concentrata alla dimensione del monitoraggio con la raccolta di molti dati utili per capire bene cosa è accaduto ma che non offrono utili indicazioni per capire se gli obiettivi dell'intervento sono stati raggiunti e a quali condizioni (o grazie a quali fattori). Questo è il principale terreno di sviluppo per il futuro, rispetto al quale alcune esperienze tra quelle censite indicano strade percorribili di alleanze con centri di ricerca e università per coniugare insieme competenze scientifiche diverse. Un'altra dimensione presente e ricorrente nelle

esperienze è il tema della documentazione sul lavoro svolto. Sovente questo aspetto è scarsamente valutato nella sua importanza. La capacità di documentare il lavoro, di spiegare bene i processi, di connettere nelle descrizioni processi ed esiti è da sviluppare tanto quanto quella di costruire strumenti specialistici di raccolta di dati da analizzare con strumenti informatici sofisticati. La documentazione è un compito eseguibile da tutti, da professionisti e da volontari, da servizi pubblici e da servizi di organizzazioni del terzo settore. La condivisione di documentazione prodotta bene (quindi, efficace e utile) è indicata come un punto di arrivo in diverse esperienze, anche migliorare la qualità della comunicazione tra servizi diversi e tra istituzioni diverse (ad esempio tra servizi sociali e tribunali, ma anche tra comunità e tribunali e tra comunità e servizi sociali).

La seconda strategia rimanda alla volontà di assumere sino in fondo il principio secondo cui i processi di lavoro di rete debbono essere finalizzati anche a lavorare su questo aspetto, riequilibrando il livello di attenzione delle reti troppo centrato sul contenuto o sulle relazioni interne a scapito della riflessione di tipo valutativo sul futuro degli interventi e sulla loro continuità e riproponibilità. Non sempre le esperienze sono socializzate e questo genera l'impossibilità di utilizzare le buone pratiche al di fuori del territorio in cui sono state implementate e sviluppate. La questione investe in modo forte, ad esempio, le organizzazioni del terzo settore, che sovente non costruiscono condivisione al loro interno di saperi e competenze che maturano nel lavoro di rete, ma riguarda anche gli enti locali, le aziende sanitarie, le istituzioni scolastiche sia nella dimensione interna locale (per evitare la mancanza di conoscenza dell'esperienza all'interno dello stesso territorio) sia sovrazonale, per evitare di dover cominciare ogni volta da zero, senza essere al corrente che poco lontano è stata realizzata un'esperienza interessante simile a quanto si vorrebbe realizzare.

Rispetto a entrambi questi temi appare rilevante il ruolo delle Regioni e delle Province nel promuovere e supportare economicamente delle sperimentazioni e, soprattutto, nel garantire che tali sperimentazioni posseggano requisiti di attenzione alla dimensione scientifica dell'analisi e della valutazione *in itinere* e finale: unica condizione che permette di trarre dalle buone pratiche elementi per la loro trasferibilità.

Appendice

Legge 4 maggio 1983, n. 184[1]
Diritto del minore ad una famiglia[2] [3]

TITOLO I
Princìpi generali[4]

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

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

3. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'àmbito delle proprie competenze, sostengono, con idonei interventi, nel rispetto della loro autonomia e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere educato nell'àmbito della propria famiglia. Essi promuovono altresì iniziative di formazione dell'opinione pubblica sull'affidamento e l'adozione e di sostegno all'attività delle comunità di tipo familiare, organizzano corsi di preparazione ed aggiornamento professionale degli operatori sociali nonché incontri di formazione e preparazione per le famiglie e le persone che intendono avere in affidamento o in adozione minori. I medesimi enti possono stipulare convenzioni con enti o associazioni senza fini di lucro che operano nel campo della tutela dei minori e delle famiglie per la realizzazione delle attività di cui al presente comma.

4. Quando la famiglia non è in grado di provvedere alla crescita e all'educazione del minore, si applicano gli istituti di cui alla presente legge.

5. Il diritto del minore a vivere, crescere ed essere educato nell'àmbito di una famiglia è assicurato senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione e nel rispetto della identità culturale del minore e comunque non in contrasto con i princìpi fondamentali dell'ordinamento[5].

TITOLO I-bis
Dell'affidamento del minore[6]

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

[1] Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 17 maggio 1983, n. 133, S.O.
[2] Titolo così sostituito dall'art. 1, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[3] Con riferimento al presente provvedimento sono state emanate le seguenti circolari: - I.N.P.S. (Istituto nazionale previdenza sociale): Circ. 21 febbraio 1996, n. 42; Circ. 1 aprile 1999, n. 77; - Ministero della pubblica istruzione: Circ. 27 gennaio 2000, n. 25; - Ministero di grazia e giustizia: Circ. 15 luglio 1999, n. 4/99.
[4] Rubrica così sostituita dall'art. 1, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[5] Articolo così sostituito dall'art. 1, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[6] Intitolazione aggiunta dall'art. 2, L. 28 marzo 2001, n. 149.

2. Ove non sia possibile l'affidamento nei termini di cui al comma 1, è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare o, in mancanza, in un istituto di assistenza pubblico o privato, che abbia sede preferibilmente nel luogo più vicino a quello in cui stabilmente risiede il nucleo familiare di provenienza. Per i minori di età inferiore a sei anni l'inserimento può avvenire solo presso una comunità di tipo familiare.

3. In caso di necessità e urgenza l'affidamento può essere disposto anche senza porre in essere gli interventi di cui all'articolo 1, commi 2 e 3.

4. Il ricovero in istituto deve essere superato entro il 31 dicembre 2006 mediante affidamento ad una famiglia e, ove ciò non sia possibile, mediante inserimento in comunità di tipo familiare caratterizzate da organizzazione e da rapporti interpersonali analoghi a quelli di una famiglia.

5. Le regioni, nell'àmbito delle proprie competenze e sulla base di criteri stabiliti dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, definiscono gli standard minimi dei servizi e dell'assistenza che devono essere forniti dalle comunità di tipo familiare e dagli istituti e verificano periodicamente il rispetto dei medesimi[7].

3. 1. I legali rappresentanti delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati esercitano i poteri tutelari sul minore affidato, secondo le norme del capo I del titolo X del libro primo del codice civile, fino a quando non si provveda alla nomina di un tutore in tutti i casi nei quali l'esercizio della potestà dei genitori o della tutela sia impedito.

2. Nei casi previsti dal comma 1, entro trenta giorni dall'accoglienza del minore, i legali rappresentanti devono proporre istanza per la nomina del tutore. Gli stessi e coloro che prestano anche gratuitamente la propria attività a favore delle comunità di tipo familiare e degli istituti di assistenza pubblici o privati non possono essere chiamati a tale incarico.

3. Nel caso in cui i genitori riprendano l'esercizio della potestà, le comunità di tipo familiare e gli istituti di assistenza pubblici o privati chiedono al giudice tutelare di fissare eventuali limiti o condizioni a tale esercizio[8].

4. 1. L'affidamento familiare è disposto dal servizio sociale locale, previo consenso manifestato dai genitori o dal genitore esercente la potestà, ovvero dal tutore, sentito il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. Il giudice tutelare del luogo ove si trova il minore rende esecutivo il provvedimento con decreto.

2. Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore, provvede il tribunale per i minorenni. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile.

3. Nel provvedimento di affidamento familiare devono essere indicate specificatamente le motivazioni di esso, nonché i tempi e i modi dell'esercizio dei poteri riconosciuti all'affidatario, e le modalità attraverso le quali i genitori e gli altri componenti il nucleo familiare possono mantenere i rapporti con il minore. Deve altresì essere indicato il servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento con l'obbligo di tenere costantemente informati il giudice tutelare o il tribunale per i minorenni, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2. Il

[7] Articolo così sostituito dall'art. 2, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[8] Articolo così sostituito dall'art. 3, L. 28 marzo 2001, n. 149.

servizio sociale locale cui è attribuita la responsabilità del programma di assistenza, nonché la vigilanza durante l'affidamento, deve riferire senza indugio al giudice tutelare o al tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova, a seconda che si tratti di provvedimento emesso ai sensi dei commi 1 o 2, ogni evento di particolare rilevanza ed è tenuto a presentare una relazione semestrale sull'andamento del programma di assistenza, sulla sua presumibile ulteriore durata e sull'evoluzione delle condizioni di difficoltà del nucleo familiare di provenienza.

4. Nel provvedimento di cui al comma 3, deve inoltre essere indicato il periodo di presumibile durata dell'affidamento che deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine. Tale periodo non può superare la durata di ventiquattro mesi ed è prorogabile, dal tribunale per i minorenni, qualora la sospensione dell'affidamento rechi pregiudizio al minore.

5. L'affidamento familiare cessa con provvedimento della stessa autorità che lo ha disposto, valutato l'interesse del minore, quando sia venuta meno la situazione di difficoltà temporanea della famiglia d'origine che lo ha determinato, ovvero nel caso in cui la prosecuzione di esso rechi pregiudizio al minore.

6. Il giudice tutelare, trascorso il periodo di durata previsto, ovvero intervenute le circostanze di cui al comma 5, sentiti il servizio sociale locale interessato ed il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, richiede, se necessario, al competente tribunale per i minorenni l'adozione di ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore.

7. Le disposizioni del presente articolo si applicano, in quanto compatibili, anche nel caso di minori inseriti presso una comunità di tipo familiare o un istituto di assistenza pubblico o privato[9].

5. 1. L'affidatario deve accogliere presso di sé il minore e provvedere al suo mantenimento e alla sua educazione e istruzione, tenendo conto delle indicazioni dei genitori per i quali non vi sia stata pronuncia ai sensi degli articoli 330 e 333 del codice civile, o del tutore, ed osservando le prescrizioni stabilite dall'autorità affidante. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'articolo 316 del codice civile. In ogni caso l'affidatario esercita i poteri connessi con la potestà parentale in relazione agli ordinari rapporti con la istituzione scolastica e con le autorità sanitarie. L'affidatario deve essere sentito nei procedimenti civili in materia di potestà, di affidamento e di adottabilità relativi al minore affidato.

2. Il servizio sociale, nell'àmbito delle proprie competenze, su disposizione del giudice ovvero secondo le necessità del caso, svolge opera di sostegno educativo e psicologico, agevola i rapporti con la famiglia di provenienza ed il rientro nella stessa del minore secondo le modalità più idonee, avvalendosi anche delle competenze professionali delle altre strutture del territorio e dell'opera delle associazioni familiari eventualmente indicate dagli affidatari.

3. Le norme di cui ai commi 1 e 2 si applicano, in quanto compatibili, nel caso di minori ospitati presso una comunità di tipo familiare o che si trovino presso un istituto di assistenza pubblico o privato.

4. Lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'àmbito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, intervengono con misure di sostegno e di aiuto economico in favore della famiglia affidataria[10].

[9] Articolo così sostituito dall'art. 4, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[10] Articolo così sostituito dall'art. 5, L. 28 marzo 2001, n. 149.

TITOLO II
Dell'adozione

Capo I - Disposizioni generali

6. 1. L'adozione è consentita a coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni. Tra i coniugi non deve sussistere e non deve avere avuto luogo negli ultimi tre anni separazione personale neppure di fatto.

2. I coniugi devono essere affettivamente idonei e capaci di educare, istruire e mantenere i minori che intendano adottare.

3. L'età degli adottanti deve superare di almeno diciotto e di non più di quarantacinque anni l'età dell'adottando.

4. Il requisito della stabilità del rapporto di cui al comma 1 può ritenersi realizzato anche quando i coniugi abbiano convissuto in modo stabile e continuativo prima del matrimonio per un periodo di tre anni, nel caso in cui il tribunale per i minorenni accerti la continuità e la stabilità della convivenza, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso concreto.

5. I limiti di cui al comma 3 possono essere derogati, qualora il tribunale per i minorenni accerti che dalla mancata adozione derivi un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

6. Non è preclusa l'adozione quando il limite massimo di età degli adottanti sia superato da uno solo di essi in misura non superiore a dieci anni, ovvero quando essi siano genitori di figli naturali o adottivi dei quali almeno uno sia in età minore, ovvero quando l'adozione riguardi un fratello o una sorella del minore già dagli stessi adottato.

7. Ai medesimi coniugi sono consentite più adozioni anche con atti successivi e costituisce criterio preferenziale ai fini dell'adozione l'avere già adottato un fratello dell'adottando o il fare richiesta di adottare più fratelli, ovvero la disponibilità dichiarata all'adozione di minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernente l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

8. Nel caso di adozione dei minori di età superiore a dodici anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, lo Stato, le regioni e gli enti locali possono intervenire, nell'àmbito delle proprie competenze e nei limiti delle disponibilità finanziarie dei rispettivi bilanci, con specifiche misure di carattere economico, eventualmente anche mediante misure di sostegno alla formazione e all'inserimento sociale, fino all'età di diciotto anni degli adottati [11]

[11] Articolo così sostituito dall'art. 6, L. 28 marzo 2001, n. 149. La Corte costituzionale, con sentenza 18 marzo-1° aprile 1992, n. 148 (Gazz. Uff. 8 aprile 1992, n. 15 - Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, nella parte in cui non consentiva l'adozione di uno o più fratelli in stato di adottabilità, nel caso in cui per uno di essi l'età degli adottanti superasse di più di quarant'anni l'età dell'adottando e dalla separazione fosse derivato ai minori un danno grave per il venir meno della comunanza di vita e di educazione; con sentenza 18-24 luglio 1996, n. 303 (Gazz. Uff. 31 luglio 1996, n. 31 - Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, nella parte in cui non prevedeva che il giudice potesse disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, nel caso in cui l'età di uno dei coniugi adottanti superasse di oltre quaranta anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella di solito intercorsa tra genitori e figli, se dalla mancata adozione fosse derivato un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore; con sentenza 28 settembre-9 ottobre 1998, n. 349 (Gazz. Uff. 14 ottobre 1998, n. 41 - Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, nella parte in cui non prevedeva che il giudice potesse disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, nel caso in cui l'età di uno dei coniugi adottanti non superasse di almeno diciotto anni

7. 1. L'adozione è consentita a favore dei minori dichiarati in stato di adottabilità ai sensi degli articoli seguenti.

2. Il minore, il quale ha compiuto gli anni quattordici, non può essere adottato se non presta personalmente il proprio consenso, che deve essere manifestato anche quando il minore compia l'età predetta nel corso del procedimento. Il consenso dato può comunque essere revocato sino alla pronuncia definitiva dell'adozione.

3. Se l'adottando ha compiuto gli anni dodici deve essere personalmente sentito; se ha un'età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento[12].

Capo II - Della dichiarazione di adottabilità[13]

8. 1. Sono dichiarati in stato di adottabilità dal tribunale per i minorenni del distretto nel quale si trovano, i minori di cui sia accertata la situazione di abbandono perché privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi, purché la mancanza di assistenza non sia dovuta a causa di forza maggiore di carattere transitorio.

2. La situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche quando i minori si trovino presso istituti di assistenza pubblici o privati o comunità di tipo familiare ovvero siano in affidamento familiare.

3. Non sussiste causa di forza maggiore quando i soggetti di cui al comma 1 rifiutano le misure di sostegno offerte dai servizi sociali locali e tale rifiuto viene ritenuto ingiustificato dal giudice.

4. Il procedimento di adottabilità deve svolgersi fin dall'inizio con l'assistenza legale del minore e dei genitori o degli altri parenti, di cui al comma 2 dell'articolo 10[14].

9. 1. Chiunque ha facoltà di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di età. I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità debbono riferire al più presto al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo in cui il minore si trova sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio.

2. Gli istituti di assistenza pubblici o privati e le comunità di tipo familiare devono 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

l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella di solito intercorsa tra genitori e figli, se dalla mancata adozione fosse derivato un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore; con sentenza 5-9 luglio 1999, n. 283 (Gazz. Uff. 14 luglio 1999, n. 28, Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, nella parte in cui non prevedeva che il giudice potesse disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, nel caso in cui l'età dei coniugi adottanti superasse di oltre quaranta anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella che di solito intercorsa tra genitori e figli, se dalla mancata adozione fosse derivato un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore.

[12] Articolo così sostituito dall'art. 7, L. 28 marzo 2001, n. 149.

[13] L'art. 1, D.L. 24 aprile 2001, n. 150, ha disposto che in via transitoria e fino alla emanazione di una specifica disciplina sulla difesa di ufficio nei procedimenti per la dichiarazione dello stato di adottabilità disciplinati dal presente capo, ai predetti procedimenti e ai relativi giudizi di opposizione continuano ad applicarsi le disposizioni processuali vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore del suddetto decreto.

[14] Articolo così sostituito dall'art. 8, L. 28 marzo 2001, n. 149.

del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede 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.

3. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni negli istituti di assistenza pubblici o privati ai fini di cui al comma 2. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.

4. Chiunque, non essendo parente entro il quarto grado, accoglie stabilmente nella propria abitazione un minore, qualora l'accoglienza si protragga per un periodo superiore a sei mesi, deve, trascorso tale periodo, darne segnalazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni. L'omissione della segnalazione può comportare l'inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare.

5. Nello stesso termine di cui al comma 4, uguale segnalazione deve essere effettuata dal genitore che affidi stabilmente a chi non sia parente entro il quarto grado il figlio minore per un periodo non inferiore a sei mesi. L'omissione della segnalazione può comportare la decadenza dalla potestà sul figlio a norma dell'articolo 330 del codice civile e l'apertura della procedura di adottabilità[15].

10. 1. Il presidente del tribunale per i minorenni o un giudice da lui delegato, ricevuto il ricorso di cui all'articolo 9, comma 2, provvede all'immediata apertura di un procedimento relativo allo stato di abbandono del minore. Dispone immediatamente, all'occorrenza, tramite i servizi sociali locali o gli organi di pubblica sicurezza, più approfonditi accertamenti sulle condizioni giuridiche e di fatto del minore, sull'ambiente in cui ha vissuto e vive ai fini di verificare se sussiste lo stato di abbandono.

2. All'atto dell'apertura del procedimento, sono avvertiti i genitori o, in mancanza, i parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore. Con lo stesso atto il presidente del tribunale per i minorenni li invita a nominare un difensore e li informa della nomina di un difensore di ufficio per il caso che essi non vi provvedano. Tali soggetti, assistiti dal difensore, possono partecipare a tutti gli accertamenti disposti dal tribunale, possono presentare istanze anche istruttorie e prendere visione ed estrarre copia degli atti contenuti nel fascicolo previa autorizzazione del giudice.

3. Il tribunale può disporre in ogni momento e fino all'affidamento preadottivo ogni opportuno provvedimento provvisorio nell'interesse del minore, ivi compresi il collocamento temporaneo presso una famiglia o una comunità di tipo familiare, la sospensione della potestà dei genitori sul minore, la sospensione dell'esercizio delle funzioni del tutore e la nomina di un tutore provvisorio.

4. In caso di urgente necessità, i provvedimenti di cui al comma 3 possono essere adottati dal presidente del tribunale per i minorenni o da un giudice da lui delegato.

5. Il tribunale, entro trenta giorni, deve confermare, modificare o revocare i provvedimenti urgenti assunti ai sensi del comma 4. Il tribunale provvede in camera di consiglio con l'intervento del pubblico ministero, sentite tutte le parti interessate ed assunta ogni necessaria informazione. Deve inoltre essere sentito

[15] Articolo così sostituito dall'art. 9, L. 28 marzo 2001, n. 149.

il minore che ha compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento. I provvedimenti adottati debbono essere comunicati al pubblico ministero ed ai genitori. Si applicano le norme di cui agli articoli 330 e seguenti del codice civile[16].

11. Quando dalle indagini previste nell'articolo precedente risultano deceduti i genitori del minore e non risultano esistenti parenti entro il quarto grado che abbiano rapporti significativi con il minore, il tribunale per i minorenni provvede a dichiarare lo stato di adottabilità, salvo che esistano istanze di adozione ai sensi dell'articolo 44. In tal caso il tribunale per i minorenni decide nell'esclusivo interesse del minore[17].

Nel caso in cui non risulti l'esistenza di genitori naturali che abbiano riconosciuto il minore o la cui paternità o maternità sia stata dichiarata giudizialmente, il tribunale per i minorenni, senza eseguire ulteriori accertamenti, provvede immediatamente alla dichiarazione dello stato di adottabilità a meno che non vi sia richiesta di sospensione della procedura da parte di chi, affermando di essere uno dei genitori naturali, chiede termine per provvedere al riconoscimento. La sospensione può essere disposta dal tribunale per un periodo massimo di due mesi sempreché nel frattempo il minore sia assistito dal genitore naturale o dai parenti fino al quarto grado o in altro modo conveniente, permanendo comunque un rapporto con il genitore naturale.

Nel caso di non riconoscibilità per difetto di età del genitore, la procedura è rinviata anche d'ufficio sino al compimento del sedicesimo anno di età del genitore naturale, purché sussistano le condizioni menzionate nel comma precedente. Al compimento del sedicesimo anno, il genitore può chiedere ulteriore sospensione per altri due mesi.Ove il tribunale sospenda o rinvii la procedura ai sensi dei commi precedenti, nomina al minore, se necessario, un tutore provvisorio.

Se entro detti termini viene effettuato il riconoscimento, deve dichiararsi chiusa la procedura, ove non sussista abbandono morale e materiale. Se trascorrono i termini senza che sia stato effettuato il riconoscimento, si provvede senza altra formalità di procedura alla pronuncia dello stato di adottabilità.

Il tribunale, in ogni caso, anche a mezzo dei servizi locali, informa entrambi i presunti genitori, se possibile, o comunque quello reperibile, che si possono avvalere delle facoltà di cui al secondo e terzo comma.

Intervenuta la dichiarazione di adottabilità e l'affidamento preadottivo, il riconoscimento è privo di efficacia. Il giudizio per la dichiarazione giudiziale di paternità o maternità è sospeso di diritto e si estingue ove segua la pronuncia di adozione divenuta definitiva[18].

12. Quando attraverso le indagini effettuate consta l'esistenza dei genitori o di parenti entro il quarto grado indicati nell'articolo precedente, che abbiano mantenuto rapporti significativi con il minore, e ne è nota la residenza, il presidente del tribunale per i minorenni con decreto motivato fissa la loro comparizione, entro un congruo termine, dinanzi a sé o ad un giudice da lui delegato.

[16] Articolo così sostituito dall'art. 10, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[17] Comma così modificato dall'art. 11, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[18] La Corte costituzionale con sentenza 8-10 maggio 1995, n. 160 (Gazz. Uff. 12 maggio 1995, n. 20, serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione.

Nel caso in cui i genitori o i parenti risiedano fuori dalla circoscrizione del tribunale per i minorenni che procede, la loro audizione può essere delegata al tribunale per i minorenni del luogo della loro residenza.

In caso di residenza all'estero è delegata l'autorità consolare competente.

Udite le dichiarazioni dei genitori o dei parenti, il presidente del tribunale per i minorenni o il giudice delegato, ove ne ravvisi l'opportunità, impartisce con decreto motivato ai genitori o ai parenti prescrizioni idonee a garantire l'assistenza morale, il mantenimento, l'istruzione e l'educazione del minore, stabilendo al tempo stesso periodici accertamenti da eseguirsi direttamente o avvalendosi del giudice tutelare o dei servizi locali, ai quali può essere affidato l'incarico di operare al fine di più validi rapporti tra il minore e la famiglia.

Il presidente o il giudice delegato può, altresì, chiedere al pubblico ministero di promuovere l'azione per la corresponsione degli alimenti a carico di chi vi è tenuto per legge e, al tempo stesso, dispone, ove d'uopo, provvedimenti temporanei ai sensi del comma 3 dell'articolo 10[19] [20].

13. Nel caso in cui i genitori ed i parenti di cui all'articolo precedente risultino irreperibili ovvero non ne sia conosciuta la residenza, la dimora o il domicilio, il tribunale per i minorenni provvede alla loro convocazione ai sensi degli articoli 140 e 143 del codice di procedura civile, previe nuove ricerche tramite gli organi di pubblica sicurezza[21].

14. 1. Il tribunale per i minorenni può disporre, prima della dichiarazione di adottabilità, la sospensione del procedimento, quando da particolari circostanze emerse dalle indagini effettuate risulta che la sospensione può riuscire utile nell'interesse del minore. In tal caso la sospensione è disposta con ordinanza motivata per un periodo non superiore a un anno.

2. La sospensione è comunicata ai servizi sociali locali competenti perché adottino le iniziative opportune[22].

15. 1. A conclusione delle indagini e degli accertamenti previsti dagli articoli precedenti, ove risulti la situazione di abbandono di cui all'articolo 8, lo stato di adottabilità del minore è dichiarato dal tribunale per i minorenni quando:

a) i genitori ed i parenti convocati ai sensi degli articoli 12 e 13 non si sono presentati senza giustificato motivo;
b) l'audizione dei soggetti di cui alla lettera a) ha dimostrato il persistere della mancanza di assistenza morale e materiale e la non disponibilità ad ovviarvi;
c) le prescrizioni impartite ai sensi dell'articolo 12 sono rimaste inadempiute per responsabilità dei genitori.

2. La dichiarazione dello stato di adottabilità del minore è disposta dal tribunale per i minorenni in camera di consiglio con sentenza, sentito il pubblico ministero, nonché il rappresentante dell'istituto di assistenza pubblico o privato o

[19] Comma così modificato dall'art. 12, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[20] La Corte costituzionale con sentenza 8-10 maggio 1995, n. 160 (Gazz. Uff. 12 maggio 1995, n. 20, serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione.
[21] La Corte costituzionale con sentenza 8-10 maggio 1995, n. 160 (Gazz. Uff. 12 maggio 1995, n. 20, serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione.
[22] Articolo così sostituito dall'art. 13, L. 28 marzo 2001, n. 149.

della comunità di tipo familiare presso cui il minore è collocato o la persona cui egli è affidato. Devono essere, parimenti, sentiti il tutore, ove esista, ed il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento.

3. La sentenza è notificata per esteso al pubblico ministero, ai genitori, ai parenti indicati nel primo comma dell'articolo 12, al tutore, nonché al curatore speciale ove esistano, con contestuale avviso agli stessi del loro diritto di proporre impugnazione nelle forme e nei termini di cui all'articolo 17[23].

16. 1. Il tribunale per i minorenni, esaurita la procedura prevista nei precedenti articoli e qualora ritenga che non sussistano i presupposti per la pronuncia per lo stato di adottabilità dichiara che non vi è luogo a provvedere.

2. La sentenza è notificata per esteso al pubblico ministero, ai genitori, ai parenti indicati nel primo comma dell'articolo 12, nonché al tutore e al curatore speciale ove esistano. Il tribunale per i minorenni adotta i provvedimenti opportuni nell'interesse del minore.

3. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile[24].

17. 1. Avverso la sentenza il pubblico ministero e le altre parti possono proporre impugnazione avanti la Corte d'appello, sezione per i minorenni, entro trenta giorni dalla notificazione. La corte, sentite le parti e il pubblico ministero ed effettuato ogni altro opportuno accertamento, pronuncia sentenza in camera di consiglio e provvede al deposito della stessa in cancelleria, entro quindici giorni dalla pronuncia. La sentenza è notificata d'ufficio al pubblico ministero e alle altre parti.

2. Avverso la sentenza della corte d'appello è ammesso ricorso per Cassazione, entro trenta giorni dalla notificazione, per i motivi di cui ai numeri 3, 4 e 5 del primo comma dell'articolo 360 del codice di procedura civile. Si applica altresì il secondo comma dello stesso articolo.

3. L'udienza di discussione dell'appello e del ricorso deve essere fissata entro sessanta giorni dal deposito dei rispettivi atti introduttivi[25].

18. 1. La sentenza definitiva che dichiara lo stato di adottabilità è trascritta, a cura del cancelliere del tribunale per i minorenni, su apposito registro conservato presso la cancelleria del tribunale stesso. La trascrizione deve essere effettuata entro il decimo giorno successivo a quello della comunicazione che la sentenza di adottabilità è divenuta definitiva. A questo effetto, il cancelliere del giudice dell'impugnazione deve inviare immediatamente apposita comunicazione al cancelliere del tribunale per i minorenni[26].

19. Durante lo stato di adottabilità è sospeso l'esercizio della potestà dei genitori.Il tribunale per i minorenni nomina un tutore, ove già non esista, e adotta gli ulteriori provvedimenti nell'interesse del minore.

20. Lo stato di adottabilità cessa per adozione o per il raggiungimento della maggiore età da parte dell'adottando.

[23] Articolo così sostituito dall'art. 14, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[24] Articolo così sostituito dall'art. 15, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[25] Articolo così sostituito dall'art. 16, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[26] Articolo così sostituito dall'art. 17, L. 28 marzo 2001, n. 149.

21. 1. Lo stato di adottabilità cessa altresì per revoca, nell'interesse del minore, in quanto siano venute meno le condizioni di cui all'articolo 8, comma 1, successivamente alla sentenza di cui al comma 2 dell'articolo 15.

2. La revoca è pronunciata dal tribunale per i minorenni d'ufficio o su istanza del pubblico ministero, dei genitori, del tutore.

3. Il tribunale provvede in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero.

4. Nel caso in cui sia in atto l'affidamento preadottivo, lo stato di adottabilità non può essere revocato[27].

Capo III - Dell'affidamento preadottivo

22. 1. Coloro che intendono adottare devono presentare domanda al tribunale per i minorenni, specificando l'eventuale disponibilità ad adottare più fratelli ovvero minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, concernente l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate. È ammissibile la presentazione di più domande anche successive a più tribunali per i minorenni, purché in ogni caso se ne dia comunicazione a tutti i tribunali precedentemente aditi. I tribunali cui la domanda è presentata possono richiedere copia degli atti di parte ed istruttori, relativi ai medesimi coniugi, agli altri tribunali; gli atti possono altresì essere comunicati d'ufficio. La domanda decade dopo tre anni dalla presentazione e può essere rinnovata.

2. In ogni momento a coloro che intendono adottare devono essere fornite, se richieste, notizie sullo stato del procedimento.

3. Il tribunale per i minorenni, accertati previamente i requisiti di cui all'articolo 6, dispone l'esecuzione delle adeguate indagini di cui al comma 4, ricorrendo ai servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, nonché avvalendosi delle competenti professionalità delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, dando precedenza nella istruttoria alle domande dirette all'adozione di minori di età superiore a cinque anni o con handicap accertato ai sensi dell'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104.

4. Le indagini, che devono essere tempestivamente avviate e concludersi entro centoventi giorni, riguardano in particolare la capacità di educare il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare dei richiedenti, i motivi per i quali questi ultimi desiderano adottare il minore. Con provvedimento motivato, il termine entro il quale devono concludersi le indagini può essere prorogato una sola volta e per non più di centoventi giorni.

5. Il tribunale per i minorenni, in base alle indagini effettuate, sceglie tra le coppie che hanno presentato domanda quella maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore.

6. Il tribunale per i minorenni, in camera di consiglio, sentiti il pubblico ministero, gli ascendenti dei richiedenti ove esistano, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, omessa ogni altra formalità di procedura, dispone, senza indugio, l'affidamento preadottivo, determinandone le modalità con ordinanza. Il minore che abbia compiuto gli anni quattordici deve manifestare espresso consenso all'affidamento alla coppia prescelta.

[27] Articolo così sostituito dall'art. 18, L. 28 marzo 2001, n. 149.

7. Il tribunale per i minorenni deve in ogni caso informare i richiedenti sui fatti rilevanti, relativi al minore, emersi dalle indagini. Non può essere disposto l'affidamento di uno solo di più fratelli, tutti in stato di adottabilità, salvo che non sussistano gravi ragioni. L'ordinanza è comunicata al pubblico ministero, ai richiedenti ed al tutore. Il provvedimento di affidamento preadottivo è immediatamente, e comunque non oltre dieci giorni, annotato a cura del cancelliere a margine della trascrizione di cui all'articolo 18.

8. Il tribunale per i minorenni vigila sul buon andamento dell'affidamento preadottivo avvalendosi anche del giudice tutelare e dei servizi locali sociali e consultoriali. In caso di accertate difficoltà, convoca, anche separatamente, gli affidatari e il minore, alla presenza, se del caso, di uno psicologo, al fine di valutare le cause all'origine delle difficoltà. Ove necessario, dispone interventi di sostegno psicologico e sociale[28].

23. 1. L'affidamento preadottivo è revocato dal tribunale per i minorenni d'ufficio o su istanza del pubblico ministero o del tutore o di coloro che esercitano la vigilanza di cui all'articolo 22, comma 8, quando vengano accertate difficoltà di idonea convivenza ritenute non superabili. Il provvedimento relativo alla revoca è adottato dal tribunale per i minorenni, in camera di consiglio, con decreto motivato. Debbono essere sentiti, oltre al pubblico ministero ed al presentatore dell'istanza di revoca, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e anche il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, gli affidatari, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno.

2. Il decreto è comunicato al pubblico ministero, al presentatore dell'istanza di revoca, agli affidatari ed al tutore. Il decreto che dispone la revoca dell'affidamento preadottivo è annotato a cura del cancelliere entro dieci giorni a margine della trascrizione di cui all'articolo 18.

3. In caso di revoca, il tribunale per i minorenni adotta gli opportuni provvedimenti temporanei in favore del minore ai sensi dell'articolo 10, comma 3. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile[29].

24. Il pubblico ministero e il tutore possono impugnare il decreto del tribunale relativo all'affidamento preadottivo o alla sua revoca, entro dieci giorni dalla comunicazione, con reclamo alla sezione per i minorenni della corte d'appello.La corte d'appello, sentiti il ricorrente, il pubblico ministero e, ove occorra, le persone indicate nell'articolo 23 ed effettuati ogni altro accertamento ed indagine opportuni, decide in camera di consiglio con decreto motivato.

Capo IV - Della dichiarazione di adozione

25. 1. Il tribunale per i minorenni che ha dichiarato lo stato di adottabilità, decorso un anno dall'affidamento, sentiti i coniugi adottanti, il minore che abbia compiuto gli anni dodici e il minore di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento, il pubblico ministero, il tutore e coloro che abbiano svolto attività di vigilanza o di sostegno, verifica che ricorrano

[28] Articolo così sostituito dall'art. 19, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[29] Articolo così sostituito dall'art. 19, L. 28 marzo 2001, n. 149.

tutte le condizioni previste dal presente capo e, senza altra formalità di procedura, provvede sull'adozione con sentenza in camera di consiglio, decidendo di fare luogo o di non fare luogo all'adozione. Il minore che abbia compiuto gli anni quattordici deve manifestare espresso consenso all'adozione nei confronti della coppia prescelta.

2. Qualora la domanda di adozione venga proposta da coniugi che hanno discendenti legittimi o legittimati, questi, se maggiori degli anni quattordici, debbono essere sentiti.

3. Nell'interesse del minore il termine di cui al comma 1 può essere prorogato di un anno, d'ufficio o su domanda dei coniugi affidatari, con ordinanza motivata.

4. Se uno dei coniugi muore o diviene incapace durante l'affidamento preadottivo, l'adozione, nell'interesse del minore, può essere ugualmente disposta ad istanza dell'altro coniuge nei confronti di entrambi, con effetto, per il coniuge deceduto, dalla data della morte.

5. Se nel corso dell'affidamento preadottivo interviene separazione tra i coniugi affidatari, l'adozione può essere disposta nei confronti di uno solo o di entrambi, nell'esclusivo interesse del minore, qualora il coniuge o i coniugi ne facciano richiesta.

6. La sentenza che decide sull'adozione è comunicata al pubblico ministero, ai coniugi adottanti ed al tutore.

7. Nel caso di provvedimento negativo viene meno l'affidamento preadottivo ed il tribunale per i minorenni assume gli opportuni provvedimenti temporanei in favore del minore ai sensi dell'articolo 10, comma 3. Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile[30].

26. 1. Avverso la sentenza che dichiara se fare luogo o non fare luogo all'adozione, entro trenta giorni dalla notifica, può essere proposta impugnazione davanti alla sezione per i minorenni della Corte d'appello da parte del pubblico ministero, dagli adottanti e dal tutore del minore. La Corte d'appello, sentite le parti ed esperito ogni accertamento ritenuto opportuno, pronuncia sentenza. La sentenza è notificata d'ufficio alle parti per esteso.

2. Avverso la sentenza della Corte d'appello è ammesso ricorso per Cassazione, che deve essere proposto entro trenta giorni dalla notifica della stessa, solo per i motivi di cui al primo comma, numero 3, dell'articolo 360 del codice di procedura civile.

3. L'udienza di discussione dell'appello e del ricorso per Cassazione deve essere fissata entro sessanta giorni dal deposito dei rispettivi atti introduttivi.

4. La sentenza che pronuncia l'adozione, divenuta definitiva, è immediatamente trascritta nel registro di cui all'articolo 18 e comunicata all'ufficiale dello stato civile che la annota a margine dell'atto di nascita dell'adottato. A questo effetto, il cancelliere del giudice dell'impugnazione deve immediatamente dare comunicazione della definitività della sentenza al cancelliere del tribunale per i minorenni.

5. Gli effetti dell'adozione si producono dal momento della definitività della sentenza[31].

[30] Articolo così sostituito dall'art. 21, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[31] Articolo così sostituito dall'art. 22, L. 28 marzo 2001, n. 149.

27. Per effetto dell'adozione l'adottato acquista lo stato di figlio legittimo degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome.

Se l'adozione è disposta nei confronti della moglie separata, ai sensi dell'articolo 25, comma 5, l'adottato assume il cognome della famiglia di lei[32].

Con l'adozione cessano i rapporti dell'adottato verso la famiglia d'origine, salvi i divieti matrimoniali.

28. 1. Il minore adottato è informato di tale sua condizione ed i genitori adottivi vi provvedono nei modi e termini che essi ritengono più opportuni.

2. Qualunque attestazione di stato civile riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome e con l'esclusione di qualsiasi riferimento alla paternità e alla maternità del minore e dell'annotazione di cui all'articolo 26, comma 4.

3. L'ufficiale di stato civile, l'ufficiale di anagrafe e qualsiasi altro ente pubblico o privato, autorità o pubblico ufficio debbono rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione, salvo autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria. Non è necessaria l'autorizzazione qualora la richiesta provenga dall'ufficiale di stato civile, per verificare se sussistano impedimenti matrimoniali.

4. Le informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici possono essere fornite ai genitori adottivi, quali esercenti la potestà dei genitori, su autorizzazione del tribunale per i minorenni, solo se sussistono gravi e comprovati motivi. Il tribunale accerta che l'informazione sia preceduta e accompagnata da adeguata preparazione e assistenza del minore. Le informazioni possono essere fornite anche al responsabile di una struttura ospedaliera o di un presidio sanitario, ove ricorrano i presupposti della necessità e della urgenza e vi sia grave pericolo per la salute del minore.

5. L'adottato, raggiunta l'età di venticinque anni, può accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici. Può farlo anche raggiunta la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica. L'istanza deve essere presentata al tribunale per i minorenni del luogo di residenza.

6. Il tribunale per i minorenni procede all'audizione delle persone di cui ritenga opportuno l'ascolto; assume tutte le informazioni di carattere sociale e psicologico, al fine di valutare che l'accesso alle notizie di cui al comma 5 non comporti grave turbamento all'equilibrio psico-fisico del richiedente. Definita l'istruttoria, il tribunale per i minorenni autorizza con decreto l'accesso alle notizie richieste.

7. L'accesso alle informazioni non è consentito se l'adottato non sia stato riconosciuto alla nascita dalla madre naturale e qualora anche uno solo dei genitori biologici abbia dichiarato di non voler essere nominato, o abbia manifestato il consenso all'adozione a condizione di rimanere anonimo.

8. Fatto salvo quanto previsto dai commi precedenti, l'autorizzazione non è richiesta per l'adottato maggiore di età quando i genitori adottivi sono deceduti o divenuti irreperibili[33].

[32] Comma così modificato dall'art. 23, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[33] Articolo così sostituito dall'art. 24, L. 28 marzo 2001, n. 149.

TITOLO III
Dell'adozione internazionale

Capo I - Dell'adozione di minori stranieri[34]

29. 1. L'adozione di minori stranieri ha luogo conformemente ai princìpi e secondo le direttive della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993, di seguito denominata "Convenzione", a norma delle disposizioni contenute nella presente legge[35].

29-bis. 1. Le persone residenti in Italia, che si trovano nelle condizioni prescritte dall'articolo 6 e che intendono adottare un minore straniero residente all'estero, presentano dichiarazione di disponibilità al tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza e chiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione.

2. Nel caso di cittadini italiani residenti in uno Stato straniero, fatto salvo quanto stabilito nell'articolo 36, comma 4, è competente il tribunale per i minorenni del distretto in cui si trova il luogo della loro ultima residenza; in mancanza, è competente il tribunale per i minorenni di Roma.

3. Il tribunale per i minorenni, se non ritiene di dover pronunciare immediatamente decreto di inidoneità per manifesta carenza dei requisiti, trasmette, entro quindici giorni dalla presentazione, copia della dichiarazione di disponibilità ai servizi degli enti locali.

4. I servizi socio-assistenziali degli enti locali singoli o associati, anche avvalendosi per quanto di competenza delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, svolgono le seguenti attività:

a) informazione sull'adozione internazionale e sulle relative procedure, sugli enti autorizzati e sulle altre forme di solidarietà nei confronti dei minori in difficoltà, anche in collaborazione con gli enti autorizzati di cui all'articolo 39-ter;

b) preparazione degli aspiranti all'adozione, anche in collaborazione con i predetti enti;

c) acquisizione di elementi sulla situazione personale, familiare e sanitaria degli aspiranti genitori adottivi, sul loro ambiente sociale, sulle motivazioni che li determinano, sulla loro attitudine a farsi carico di un'adozione internazionale, sulla loro capacità di rispondere in modo adeguato alle esigenze di più minori o di uno solo, sulle eventuali caratteristiche particolari dei minori che essi sarebbero in grado di accogliere, nonché acquisizione di ogni altro elemento utile per la valutazione da parte del tribunale per i minorenni della loro idoneità all'adozione.

5. I servizi trasmettono al tribunale per i minorenni, in esito all'attività svolta, una relazione completa di tutti gli elementi indicati al comma 4, entro i quattro mesi successivi alla trasmissione della dichiarazione di disponibilità[36].

[34] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

[35] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

[36] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

30. 1. Il tribunale per i minorenni, ricevuta la relazione di cui all'articolo 29-bis, comma 5, sente gli aspiranti all'adozione, anche a mezzo di un giudice delegato, dispone se necessario gli opportuni approfondimenti e pronuncia, entro i due mesi successivi, decreto motivato attestante la sussistenza ovvero l'insussistenza dei requisiti per adottare.

2. Il decreto di idoneità ad adottare ha efficacia per tutta la durata della procedura, che deve essere promossa dagli interessati entro un anno dalla comunicazione del provvedimento. Il decreto contiene anche indicazioni per favorire il migliore incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare.

3. Il decreto è trasmesso immediatamente, con copia della relazione e della documentazione esistente negli atti, alla Commissione di cui all'articolo 38 e, se già indicato dagli aspiranti all'adozione, all'ente autorizzato di cui all'articolo 39-ter.

4. Qualora il decreto di idoneità, previo ascolto degli interessati, sia revocato per cause sopravvenute che incidano in modo rilevante sul giudizio di idoneità, il tribunale per i minorenni comunica immediatamente il relativo provvedimento alla Commissione ed all'ente autorizzato di cui al comma 3.

5. Il decreto di idoneità ovvero di inidoneità e quello di revoca sono reclamabili davanti alla corte d'appello, a termini degli articoli 739 e 740 del codice di procedura civile, da parte del pubblico ministero e degli interessati[37] [38].

31. 1. Gli aspiranti all'adozione, che abbiano ottenuto il decreto di idoneità, devono conferire incarico a curare la procedura di adozione ad uno degli enti autorizzati di cui all'articolo 39-ter.

2. Nelle situazioni considerate dall'articolo 44, primo comma, lettera a), il tribunale per i minorenni può autorizzare gli aspiranti adottanti, valutate le loro personalità, ad effettuare direttamente le attività previste alle lettere b), d), e), f) ed h) del comma 3 del presente articolo.

3. L'ente autorizzato che ha ricevuto l'incarico di curare la procedura di adozione:

a) informa gli aspiranti sulle procedure che inizierà e sulle concrete prospettive di adozione;

b) svolge le pratiche di adozione presso le competenti autorità del Paese indicato dagli aspiranti all'adozione tra quelli con cui esso intrattiene rapporti, trasmettendo alle stesse la domanda di adozione, unitamente al decreto di idoneità ed alla relazione ad esso allegata, affinché le autorità straniere formulino le proposte di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare;

c) raccoglie dall'autorità straniera la proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, 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) trasferisce tutte le informazioni e tutte le notizie riguardanti il minore agli aspiranti genitori adottivi, informandoli della proposta di incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare e assistendoli in tutte le attività da svolgere nel Paese straniero;

[37] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

[38] La Corte costituzionale, con sentenza 28 gennaio-5 febbraio 1998, n. 10 (Gazz. Uff. 11 febbraio 1998, n. 6, Serie speciale), ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 6 e 30, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 10 e 31 della Costituzione.

e) riceve il consenso scritto all'incontro tra gli aspiranti all'adozione ed il minore da adottare, proposto dall'autorità straniera, da parte degli aspiranti all'adozione, ne autentica le firme e trasmette l'atto di consenso all'autorità straniera, svolgendo tutte le altre attività dalla stessa richieste; l'autenticazione delle firme degli aspiranti adottanti può essere effettuata anche dall'impiegato comunale delegato all'autentica o da un notaio o da un segretario di qualsiasi ufficio giudiziario;

f) riceve dall'autorità straniera attestazione della sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 4 della Convenzione e concorda con la stessa, qualora ne sussistano i requisiti, l'opportunità di procedere all'adozione ovvero, in caso contrario, prende atto del mancato accordo e ne dà immediata informazione alla Commissione di cui all'articolo 38 comunicandone le ragioni; ove sia richiesto dallo Stato di origine, approva la decisione di affidare il minore o i minori ai futuri genitori adottivi;

g) informa immediatamente la Commissione, il tribunale per i minorenni e i servizi dell'ente locale della decisione di affidamento dell'autorità straniera e richiede alla Commissione, trasmettendo la documentazione necessaria, l'autorizzazione all'ingresso e alla residenza permanente del minore o dei minori in Italia;

h) certifica la data di inserimento del minore presso i coniugi affidatari o i genitori adottivi;

i) riceve dall'autorità straniera copia degli atti e della documentazione relativi al minore e li trasmette immediatamente al tribunale per i minorenni e alla Commissione;

l) vigila sulle modalità di trasferimento in Italia e si adopera affinché questo avvenga in compagnia degli adottanti o dei futuri adottanti;

m) svolge in collaborazione con i servizi dell'ente locale attività di sostegno del nucleo adottivo fin dall'ingresso del minore in Italia su richiesta degli adottanti;

n) certifica la durata delle necessarie assenze dal lavoro, ai sensi delle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 39-quater, nel caso in cui le stesse non siano determinate da ragioni di salute del bambino, nonché la durata del periodo di permanenza all'estero nel caso di congedo non retribuito ai sensi della lettera c) del medesimo comma 1 dell'articolo 39-quater;

o) certifica, nell'ammontare complessivo agli effetti di quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera l-bis), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le spese sostenute dai genitori adottivi per l'espletamento della procedura di adozione[39].

32. 1. La Commissione di cui all'articolo 38, ricevuti gli atti di cui all'articolo 31 e valutate le conclusioni dell'ente incaricato, dichiara che l'adozione risponde al superiore interesse del minore e ne autorizza l'ingresso e la residenza permanente in Italia.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 non è ammessa:

a) quando dalla documentazione trasmessa dall'autorità del Paese straniero non emerge la situazione di abbandono del minore e la constatazione dell'impossibilità di affidamento o di adozione nello Stato di origine;

[39] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

b) qualora nel Paese straniero l'adozione non determini per l'adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo e la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia di origine, a meno che i genitori naturali abbiano espressamente consentito al prodursi di tali effetti.

3. Anche quando l'adozione pronunciata nello Stato straniero non produce la cessazione dei rapporti giuridici con la famiglia d'origine, la stessa può essere convertita in una adozione che produca tale effetto, se il tribunale per i minorenni la riconosce conforme alla Convenzione. Solo in caso di riconoscimento di tale conformità, è ordinata la trascrizione.

4. Gli uffici consolari italiani all'estero collaborano, per quanto di competenza, con l'ente autorizzato per il buon esito della procedura di adozione. Essi, dopo aver ricevuto formale comunicazione da parte della Commissione ai sensi dell'articolo 39, comma 1, lettera h), rilasciano il visto di ingresso per adozione a beneficio del minore adottando[40].

33. 1. Fatte salve le ordinarie disposizioni relative all'ingresso nello Stato per fini familiari, turistici, di studio e di cura, non è consentito l'ingresso nello Stato a minori che non sono muniti di visto di ingresso rilasciato ai sensi dell'articolo 32 ovvero che non sono accompagnati da almeno un genitore o da parenti entro il quarto grado.

2. È fatto divieto alle autorità consolari italiane di concedere a minori stranieri il visto di ingresso nel territorio dello Stato a scopo di adozione, al di fuori delle ipotesi previste dal presente Capo e senza la previa autorizzazione della Commissione di cui all'articolo 38.

3. Coloro che hanno accompagnato alla frontiera un minore al quale non viene consentito l'ingresso in Italia provvedono a proprie spese al suo rimpatrio immediato nel Paese d'origine. Gli uffici di frontiera segnalano immediatamente il caso alla Commissione affinché prenda contatto con il Paese di origine del minore per assicurarne la migliore collocazione nel suo superiore interesse.

4. Il divieto di cui al comma 1 non opera nel caso in cui, per eventi bellici, calamità naturali o eventi eccezionali secondo quanto previsto dall'articolo 18 della legge 6 marzo 1998, n. 40, o per altro grave impedimento di carattere oggettivo, non sia possibile l'espletamento delle procedure di cui al presente Capo e sempre che sussistano motivi di esclusivo interesse del minore all'ingresso nello Stato. In questi casi gli uffici di frontiera segnalano l'ingresso del minore alla Commissione ed al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo di residenza di coloro che lo accompagnano.

5. Qualora sia comunque avvenuto l'ingresso di un minore nel territorio dello Stato al di fuori delle situazioni consentite, il pubblico ufficiale o l'ente autorizzato che ne ha notizia lo segnala al tribunale per i minorenni competente in relazione al luogo in cui il minore si trova. Il tribunale, adottato ogni opportuno provvedimento temporaneo nell'interesse del minore, provvede ai sensi dell'articolo 37-bis, qualora ne sussistano i presupposti, ovvero segnala la situazione alla Commissione affinché prenda contatto con il Paese di origine del minore e si proceda ai sensi dell'articolo 34[41].

[40] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

[41] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

34. 1. Il minore che ha fatto ingresso nel territorio dello Stato sulla base di un provvedimento straniero di adozione o di affidamento a scopo di adozione gode, dal momento dell'ingresso, di tutti i diritti attribuiti al minore italiano in affidamento familiare.

2. Dal momento dell'ingresso in Italia e per almeno un anno, ai fini di una corretta integrazione familiare e sociale, i servizi socio-assistenziali degli enti locali e gli enti autorizzati, su richiesta degli interessati, assistono gli affidatari, i genitori adottivi e il minore. Essi in ogni caso riferiscono al tribunale per i minorenni sull'andamento dell'inserimento, segnalando le eventuali difficoltà per gli opportuni interventi.

3. Il minore adottato acquista la cittadinanza italiana per effetto della trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile[42].

35. 1. L'adozione pronunciata all'estero produce nell'ordinamento italiano gli effetti di cui all'articolo 27.

2. Qualora l'adozione sia stata pronunciata nello Stato estero prima dell'arrivo del minore in Italia, il tribunale verifica che nel provvedimento dell'autorità che ha pronunciato l'adozione risulti la sussistenza delle condizioni delle adozioni internazionali previste dall'articolo 4 della Convenzione.

3. Il tribunale accerta inoltre che l'adozione non sia contraria ai princìpi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, e se sussistono la certificazione di conformità alla Convenzione di cui alla lettera i) e l'autorizzazione prevista dalla lettera h) del comma 1 dell'articolo 39, ordina la trascrizione del provvedimento di adozione nei registri dello stato civile.

4. Qualora l'adozione debba perfezionarsi dopo l'arrivo del minore in Italia, il tribunale per i minorenni riconosce il provvedimento dell'autorità straniera come affidamento preadottivo, se non contrario ai princìpi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore, e stabilisce la durata del predetto affidamento in un anno che decorre dall'inserimento del minore nella nuova famiglia. Decorso tale periodo, se ritiene che la sua permanenza nella famiglia che lo ha accolto è tuttora conforme all'interesse del minore, il tribunale per i minorenni pronuncia l'adozione e ne dispone la trascrizione nei registri dello stato civile. In caso contrario, anche prima che sia decorso il periodo di affidamento preadottivo, lo revoca e adotta i provvedimenti di cui all'articolo 21 della Convenzione. In tal caso il minore che abbia compiuto gli anni 14 deve sempre esprimere il consenso circa i provvedimenti da assumere; se ha raggiunto gli anni 12 deve essere personalmente sentito; se di età inferiore deve essere sentito ove ciò non alteri il suo equilibrio psico-emotivo, tenuto conto della valutazione dello psicologo nominato dal tribunale[43].

5. Competente per la pronuncia dei provvedimenti è il tribunale per i minorenni del distretto in cui gli aspiranti all'adozione hanno la residenza nel momento dell'ingresso del minore in Italia.

6. Fatto salvo quanto previsto nell'articolo 36, non può comunque essere ordinata la trascrizione nei casi in cui:

[42] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

[43] Comma così modificato dall'art. 32, L. 28 marzo 2001, n. 149.

a) il provvedimento di adozione riguarda adottanti non in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana sull'adozione;
b) non sono state rispettate le indicazioni contenute nella dichiarazione di idoneità;
c) non è possibile la conversione in adozione produttiva degli effetti di cui all'articolo 27;
d) l'adozione o l'affidamento stranieri non si sono realizzati tramite le autorità centrali e un ente autorizzato;
e) l'inserimento del minore nella famiglia adottiva si è manifestato contrario al suo interesse[44].

36. 1. L'adozione internazionale dei minori provenienti da Stati che hanno ratificato la Convenzione, o che nello spirito della Convenzione abbiano stipulato accordi bilaterali, può avvenire solo con le procedure e gli effetti previsti dalla presente legge.

2. L'adozione o l'affidamento a scopo adottivo, pronunciati in un Paese non aderente alla Convenzione né firmatario di accordi bilaterali, possono essere dichiarati efficaci in Italia a condizione che:

a) sia accertata la condizione di abbandono del minore straniero o il consenso dei genitori naturali ad una adozione che determini per il minore adottato l'acquisizione dello stato di figlio legittimo degli adottanti e la cessazione dei rapporti giuridici fra il minore e la famiglia d'origine;
b) gli adottanti abbiano ottenuto il decreto di idoneità previsto dall'articolo 30 e le procedure adottive siano state effettuate con l'intervento della Commissione di cui all'articolo 38 e di un ente autorizzato;
c) siano state rispettate le indicazioni contenute nel decreto di idoneità;
d) sia stata concessa l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera h).

3. Il relativo provvedimento è assunto dal tribunale per i minorenni che ha emesso il decreto di idoneità all'adozione. Di tale provvedimento è data comunicazione alla Commissione, che provvede a quanto disposto dall'articolo 39, comma 1, lettera e).

4. L'adozione pronunciata dalla competente autorità di un Paese straniero a istanza di cittadini italiani, che dimostrino al momento della pronuncia di aver soggiornato continuativamente nello stesso e di avervi avuto la residenza da almeno due anni, viene riconosciuta ad ogni effetto in Italia con provvedimento del tribunale per i minorenni, purché conforme ai princìpi della Convenzione[45].

37. 1. Successivamente all'adozione, la Commissione di cui all'articolo 38 può comunicare ai genitori adottivi, eventualmente tramite il tribunale per i minorenni, solo le informazioni che hanno rilevanza per lo stato di salute dell'adottato.

2. Il tribunale per i minorenni che ha emesso i provvedimenti indicati dagli articoli 35 e 36 e la Commissione conservano le informazioni acquisite sull'origine del minore, sull'identità dei suoi genitori naturali e sull'anamnesi sanitaria del minore e della sua famiglia di origine.

[44] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

[45] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

3. Per quanto concerne l'accesso alle altre informazioni valgono le disposizioni vigenti in tema di adozione di minori italiani[46].

37-bis. 1. Al minore straniero che si trova nello Stato in situazione di abbandono si applica la legge italiana in materia di adozione, di affidamento e di provvedimenti necessari in caso di urgenza[47].

38. 1. Ai fini indicati dall'articolo 6 della Convenzione è costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Commissione per le adozioni internazionali.

2. La Commissione è composta da:

a) un presidente nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri nella persona di un magistrato avente esperienza nel settore minorile ovvero un dirigente dello Stato avente analoga specifica esperienza;
b) due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli affari sociali;
c) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;
d) un rappresentante del Ministero dell'interno;
e) due rappresentanti del Ministero di grazia e giustizia;
f) un rappresentante del Ministero della sanità;
g) tre rappresentanti della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

3. Il presidente dura in carica due anni e l'incarico può essere rinnovato una sola volta.

4. I componenti della Commissione rimangono in carica quattro anni. Con regolamento adottato dalla Commissione è assicurato l'avvicendamento graduale dei componenti della Commissione stessa allo scadere del termine di permanenza in carica. A tal fine il regolamento può prorogare la durata in carica dei componenti della Commissione per periodi non superiori ad un anno.

5. La Commissione si avvale di personale dei ruoli della Presidenza del Consiglio dei ministri e di altre amministrazioni pubbliche[48].

39. 1. La Commissione per le adozioni internazionali:

a) collabora con le autorità centrali per le adozioni internazionali degli altri Stati, anche raccogliendo le informazioni necessarie, ai fini dell'attuazione delle convenzioni internazionali in materia di adozione;
b) propone la stipulazione di accordi bilaterali in materia di adozione internazionale;
c) autorizza l'attività degli enti di cui all'articolo 39-ter, cura la tenuta del relativo albo, vigila sul loro operato, lo verifica almeno ogni tre anni, revoca l'autorizzazione concessa nei casi di gravi inadempienze, insufficienze o violazione delle norme della presente legge. Le medesime funzioni sono svolte dalla Commissione con riferimento all'attività svolta dai servizi per l'adozione internazionale, di cui all'articolo 39-bis;
d) agisce al fine di assicurare l'omogenea diffusione degli enti autorizzati sul territorio nazionale e delle relative rappresentanze nei Paesi stranieri;

[46] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
[47] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
[48] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

e) conserva tutti gli atti e le informazioni relativi alle procedure di adozione internazionale;
f) promuove la cooperazione fra i soggetti che operano nel campo dell'adozione internazionale e della protezione dei minori;
g) promuove iniziative di formazione per quanti operino o intendano operare nel campo dell'adozione;
h) autorizza l'ingresso e il soggiorno permanente del minore straniero adottato o affidato a scopo di adozione;
i) certifica la conformità dell'adozione alle disposizioni della Convenzione, come previsto dall'articolo 23, comma 1, della Convenzione stessa;
l) per le attività di informazione e formazione, collabora anche con enti diversi da quelli di cui all'articolo 39-ter.

2. La decisione dell'ente autorizzato di non concordare con l'autorità straniera l'opportunità di procedere all'adozione è sottoposta ad esame della Commissione, su istanza dei coniugi interessati; ove non confermi il precedente diniego, la Commissione può procedere direttamente, o delegando altro ente o ufficio, agli incombenti di cui all'articolo 31.

3. La Commissione attua incontri periodici con i rappresentanti degli enti autorizzati al fine di esaminare le problematiche emergenti e coordinare la programmazione degli interventi attuativi dei princìpi della Convenzione.

4. La Commissione presenta al Presidente del Consiglio dei ministri, che la trasmette al Parlamento, una relazione biennale sullo stato delle adozioni internazionali, sullo stato della attuazione della Convenzione e sulla stipulazione di accordi bilaterali anche con Paesi non aderenti alla stessa[49].

39-bis. 1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano nell'ambito delle loro competenze:
a) concorrono a sviluppare una rete di servizi in grado di svolgere i compiti previsti dalla presente legge;
b) vigilano sul funzionamento delle strutture e dei servizi che operano nel territorio per l'adozione internazionale, al fine di garantire livelli adeguati di intervento;
c) promuovono la definizione di protocolli operativi e convenzioni fra enti autorizzati e servizi, nonché forme stabili di collegamento fra gli stessi e gli organi giudiziari minorili.

2. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano possono istituire un servizio per l'adozione internazionale che sia in possesso dei requisiti di cui all'articolo 39-ter e svolga per le coppie che lo richiedano al momento della presentazione della domanda di adozione internazionale le attività di cui all'articolo 31, comma 3.

3. I servizi per l'adozione internazionale di cui al comma 2 sono istituiti e disciplinati con legge regionale o provinciale in attuazione dei princìpi di cui alla presente legge. Alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano sono delegate le funzioni amministrative relative ai servizi per l'adozione internazionale[50].

[49] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
[50] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

39-ter. 1. Al fine di ottenere l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera c), e per conservarla, gli enti debbono essere in possesso dei seguenti requisiti:

a) essere diretti e composti da persone con adeguata formazione e competenza nel campo dell'adozione internazionale, e con idonee qualità morali;
b) avvalersi dell'apporto di professionisti in campo sociale, giuridico e psicologico, iscritti al relativo albo professionale, che abbiano la capacità di sostenere i coniugi prima, durante e dopo l'adozione;
c) disporre di un'adeguata struttura organizzativa in almeno una regione o in una provincia autonoma in Italia e delle necessarie strutture personali per operare nei Paesi stranieri in cui intendono agire;
d) non avere fini di lucro, assicurare una gestione contabile assolutamente trasparente, anche sui costi necessari per l'espletamento della procedura, ed una metodologia operativa corretta e verificabile;
e) non avere e non operare pregiudiziali discriminazioni nei confronti delle persone che aspirano all'adozione, ivi comprese le discriminazioni di tipo ideologico e religioso;
f) impegnarsi a partecipare ad attività di promozione dei diritti dell'infanzia, preferibilmente attraverso azioni di cooperazione allo sviluppo, anche in collaborazione con le organizzazioni non governative, e di attuazione del principio di sussidiarietà dell'adozione internazionale nei Paesi di provenienza dei minori;
g) avere sede legale nel territorio nazionale[51].

39-quater. 1. Fermo restando quanto previsto in altre disposizioni di legge, i genitori adottivi e coloro che hanno un minore in affidamento preadottivo hanno diritto a fruire dei seguenti benefici:

a) l'astensione dal lavoro, quale regolata dall'articolo 6, primo comma, della legge 9 dicembre 1977, n. 903, anche se il minore adottato ha superato i sei anni di età;
b) l'assenza dal lavoro, quale regolata dall'articolo 6, secondo comma, e dall'articolo 7 della predetta legge n. 903 del 1977, sino a che il minore adottato non abbia raggiunto i sei anni di età;
c) congedo di durata corrispondente al periodo di permanenza nello Stato straniero richiesto per l'adozione[52].

Capo II - Dell'espatrio di minori a scopo di adozione

40. I residenti all'estero, stranieri o cittadini italiani, che intendono adottare un cittadino italiano minore di età, devono presentare domanda al console italiano competente per territorio, che la inoltra al tribunale per i minorenni del distretto dove si trova il luogo di dimora del minore, ovvero il luogo del suo ultimo domicilio; in mancanza di dimora o di precedente domicilio nello Stato, è competente il tribunale per i minorenni di Roma.

Agli stranieri stabilmente residenti in Paesi che hanno ratificato la Convenzione, in luogo della procedura disciplinata dal primo comma si applicano le procedure stabilite nella Convenzione per quanto riguarda l'intervento ed i

[51] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
[52] L'intero Capo I (artt. da 29 a 39) è stato così sostituito, con gli articoli da 29 a 39-quater, dall'art. 3, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

compiti delle autorità centrali e degli enti autorizzati. Per il resto si applicano le disposizioni della presente legge[53].

41. Il console del luogo ove risiedono gli adottanti vigila sul buon andamento dell'affidamento preadottivo avvalendosi, ove lo ritenga opportuno, dell'ausilio di idonee organizzazioni assistenziali italiane o straniere.

Qualora insorgano difficoltà di ambientamento del minore nella famiglia dei coniugi affidatari o si verifichino, comunque, fatti incompatibili con l'affidamento preadottivo, il console deve immediatamente darne notizia scritta al tribunale per i minorenni che ha pronunciato l'affidamento.

Il console del luogo ove risiede il minore vigila per quanto di propria competenza perché i provvedimenti dell'autorità italiana relativi al minore abbiano esecuzione e se del caso provvede al rimpatrio del minore.

Nel caso di adozione di minore stabilmente residente in Italia da parte di cittadini stranieri residenti stabilmente in Paesi che hanno ratificato la Convenzione, le funzioni attribuite al console dal presente articolo sono svolte dall'autorità centrale straniera e dall'ente autorizzato[54].

42. Qualora sia in corso nel territorio dello Stato un procedimento di adozione di un minore affidato a stranieri, o a cittadini italiani residenti all'estero, non può essere reso esecutivo un provvedimento di adozione dello stesso minore pronunciato da autorità straniera.

43. Le disposizioni di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 9 si applicano anche ai cittadini italiani residenti all'estero[55].

Per quanto riguarda lo svolgimento delle funzioni consolari, si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 34, 35 e 36 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, numero 200.

Competente ad accertare la situazione di abbandono del cittadino minore di età che si trovi all'estero e a disporre i conseguenti provvedimenti temporanei nel suo interesse ai sensi dell'articolo 10, compreso se del caso il rimpatrio, è il tribunale per i minorenni del distretto ove si trova il luogo di ultimo domicilio del minore; in mancanza di precedente domicilio nello Stato è competente il tribunale per i minorenni di Roma.

TITOLO IV
Dell'adozione in casi particolari

Capo I - Dell'adozione in casi particolari e dei suoi effetti

44. 1. I minori possono essere adottati anche quando non ricorrono le condizioni di cui al comma 1 dell'articolo 7:

a) da persone unite al minore da vincolo di parentela fino al sesto grado o da preesistente rapporto stabile e duraturo, quando il minore sia orfano di padre e di madre;

[53] Comma aggiunto dall'art. 5, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
[54] Comma aggiunto dall'art. 5, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.
[55] Comma così modificato dall'art. 33, L. 28 marzo 2001, n. 149.

b) dal coniuge nel caso in cui il minore sia figlio anche adottivo dell'altro coniuge;
c) quando il minore si trovi nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e sia orfano di padre e di madre;
d) quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo.

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

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

4. Nei casi di cui alle lettere a) e d) del comma 1 l'età dell'adottante deve superare di almeno diciotto anni quella di coloro che egli intende adottare[56].

45. 1. Nel procedimento di adozione nei casi previsti dall'articolo 44 si richiede il consenso dell'adottante e dell'adottando che abbia compiuto il quattordicesimo anno di età.

2. Se l'adottando ha compiuto gli anni dodici deve essere personalmente sentito; se ha una età inferiore, deve essere sentito, in considerazione della sua capacità di discernimento.

3. In ogni caso, se l'adottando non ha compiuto gli anni quattordici, l'adozione deve essere disposta dopo che sia stato sentito il suo legale rappresentante.

4. Quando l'adozione deve essere disposta nel caso previsto dall'articolo 44, comma 1, lettera c), deve essere sentito il legale rappresentante dell'adottando in luogo di questi, se lo stesso non può esserlo o non può prestare il proprio consenso ai sensi del presente articolo a causa delle sue condizioni di minorazione[57].

46. Per l'adozione è necessario l'assenso dei genitori e del coniuge dell'adottando.

Quando è negato l'assenso previsto dal primo comma, il tribunale, sentiti gli interessati, su istanza dell'adottante, può, ove ritenga il rifiuto ingiustificato o contrario all'interesse dell'adottando, pronunziare ugualmente l'adozione, salvo che l'assenso sia stato rifiutato dai genitori esercenti la potestà o dal coniuge, se convivente, dell'adottando. Parimenti il tribunale può pronunciare l'adozione quando è impossibile ottenere l'assenso per incapacità o irreperibilità delle persone chiamate ad esprimerlo.

47. 1. L'adozione produce i suoi effetti dalla data della sentenza che la pronuncia. Finché la sentenza non è emanata, tanto l'adottante quanto l'adottando possono revocare il loro consenso.

2. Se uno dei coniugi muore dopo la prestazione del consenso e prima della emanazione della sentenza, si può procedere, su istanza dell'altro coniuge, al compimento degli atti necessari per l'adozione.

[56] Articolo così sostituito dall'art. 25, L. 28 marzo 2001, n. 149. In precedenza, la Corte costituzionale, con sentenza 31 gennaio-2 febbraio 1990, n. 44 (Gazz. Uff. 7 febbraio 1990, n. 6 - Serie speciale), aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 44, quinto comma, nella parte in cui, limitatamente al disposto della lettera b) del primo comma, non consentiva al giudice competente di ridurre, in presenza di validi motivi per la realizzazione dell'unità familiare, l'intervallo di età a diciotto anni.

[57] Articolo così sostituito dall'art. 26, L. 28 marzo 2001, n. 149. In precedenza, la Corte costituzionale, con sentenza 10-18 febbraio 1988, n. 182 (Gazz. Uff. 24 febbraio 1988, n. 8 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 45, secondo comma, nella parte in cui è previsto il consenso anziché l'audizione del legale rappresentante del minore.

3. Se l'adozione è ammessa, essa produce i suoi effetti dal momento della morte dell'adottante[58].

48. Se il minore è adottato da due coniugi, o dal coniuge di uno dei genitori, la potestà sull'adottato ed il relativo esercizio spettano ad entrambi.

L'adottante ha l'obbligo di mantenere l'adottato, di istruirlo ed educarlo conformemente a quanto prescritto dall'articolo 147 del codice civile.

Se l'adottato ha beni propri, l'amministrazione di essi, durante la minore età dell'adottato stesso, spetta all'adottante, il quale non ne ha l'usufrutto legale, ma può impiegare le rendite per le spese di mantenimento, istruzione ed educazione del minore con l'obbligo di investirne l'eccedenza in modo fruttifero. Si applicano le disposizioni dell'articolo 382 del codice civile.

49. 1. L'adottante deve fare l'inventario dei beni dell'adottato e trasmetterlo al giudice tutelare entro trenta giorni dalla data della comunicazione della sentenza di adozione. Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nella sezione III del capo I del titolo X del libro primo del codice civile.

2. L'adottante che omette di fare l'inventario nel termine stabilito o fa un inventario infedele può essere privato dell'amministrazione dei beni dal giudice tutelare, salvo l'obbligo del risarcimento dei danni[59].

50. Se cessa l'esercizio da parte, dell'adottante o degli adottanti della potestà, il tribunale per i minorenni su istanza dell'adottato, dei suoi parenti o affini o del pubblico ministero, o anche d'ufficio, può emettere i provvedimenti opportuni circa la cura della persona dell'adottato, la sua rappresentanza e l'amministrazione dei suoi beni, anche se ritiene conveniente che l'esercizio della potestà sia ripreso dai genitori. Si applicano le norme di cui agli articoli 330 e seguenti del codice civile.

51. La revoca dell'adozione può essere pronunciata dal tribunale su domanda dell'adottante, quando l'adottato maggiore di quattordici anni abbia attentato alla vita di lui o del suo coniuge, dei suoi discendenti o ascendenti, ovvero si sia reso colpevole verso di loro di delitto punibile con pena restrittiva della libertà personale non inferiore nel minimo a tre anni.

Se l'adottante muore in conseguenza dell'attentato, la revoca dell'adozione può essere chiesta da coloro ai quali si devolverebbe l'eredità in mancanza dell'adottato e dei suoi discendenti.

Il tribunale, assunte informazioni ed effettuato ogni opportuno accertamento e indagine, sentiti il pubblico ministero, l'adottante e l'adottato, pronuncia la sentenza.

Il tribunale, sentito il pubblico ministero ed il minore, può emettere altresì i provvedimenti opportuni con decreto in camera di consiglio circa la cura della persona del minore, la rappresentanza e l'amministrazione dei beni.

Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile.

Nei casi in cui siano adottati i provvedimenti di cui al quarto comma, il tribunale li segnala al giudice tutelare ai fini della nomina di un tutore.

[58] Articolo così sostituito dall'art. 27, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[59] Articolo così sostituito dall'art. 28, L. 28 marzo 2001, n. 149.

52. Quando i fatti previsti nell'articolo precedente sono stati compiuti dall'adottante contro l'adottato, oppure contro il coniuge o i discendenti o gli ascendenti di lui, la revoca può essere pronunciata su domanda dell'adottato o su istanza del pubblico ministero.

Il tribunale, assunte informazioni ed effettuato ogni opportuno accertamento e indagine, sentiti il pubblico ministero, l'adottante e l'adottato che abbia compiuto gli anni dodici e anche di età inferiore, in considerazione della sua capacità di discernimento pronuncia sentenza[60].

Inoltre il tribunale, sentiti il pubblico ministero ed il minore che abbia compiuto gli anni dodici e, se opportuno, anche di età inferiore, può dare provvedimenti opportuni con decreto in camera di consiglio circa la cura della persona del minore, la sua rappresentanza e l'amministrazione dei beni, anche se ritiene conveniente che l'esercizio della potestà sia ripreso dai genitori.

Si applicano gli articoli 330 e seguenti del codice civile.

Nei casi in cui siano adottati i provvedimenti di cui al terzo comma il tribunale li segnala al giudice tutelare al fine della nomina di un tutore.

53. La revoca dell'adozione può essere promossa dal pubblico ministero in conseguenza della violazione dei doveri incombenti sugli adottanti.

Si applicano le disposizioni di cui ai precedenti articoli.

54. Gli effetti dell'adozione cessano quando passa in giudicato la sentenza di revoca.

Se tuttavia la revoca è pronunziata dopo la morte dell'adottante per fatto imputabile all'adottato, l'adottato e i suoi discendenti sono esclusi dalla successione dell'adottante.

55. Si applicano al presente capo le disposizioni degli articoli 293, 294, 295, 299, 300 e 304 del codice civile.

Capo II - Delle forme dell'adozione in casi particolari

56. Competente a pronunciarsi sull'adozione è il tribunale per i minorenni del distretto dove si trova il minore.

Il consenso dell'adottante e dell'adottando che ha compiuto i quattordici anni e del legale rappresentante dell'adottando deve essere manifestato personalmente al presidente del tribunale o ad un giudice da lui delegato[61].

L'assenso delle persone indicate nell'articolo 46 può essere dato da persona munita di procura speciale rilasciata per atto pubblico o per scrittura privata autenticata.

Si applicano gli articoli 313 e 314 del codice civile, ferma restando la competenza del tribunale per i minorenni e della sezione per i minorenni e della sezione per i minorenni della corte di appello[62].

[60] Comma così modificato dall'art. 32, L. 28 marzo 2001, n. 149.

[61] La Corte costituzionale, con sentenza 10-18 febbraio 1988, n. 182 (Gazz. Uff. 24 febbraio 1988, n. 8 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 56, secondo comma, nella parte in cui è previsto il consenso anziché l'audizione del legale rappresentante il minore.

[62] La Corte costituzionale, con sentenza 25-29 ottobre 1999, n. 401 (Gazz. Uff. 3 novembre 1999, n. 44, serie speciale), ha dichiarato non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56, quarto comma, in relazione all'art. 313 del codice civile, sollevata in riferimento agli artt. 3, 24 e 30 della Costituzione.

57. Il tribunale verifica:

1) se ricorrono le circostanze di cui all'articolo 44;

2) se l'adozione realizza il preminente interesse del minore.

A tal fine il tribunale per i minorenni, sentiti i genitori dell'adottando, dispone l'esecuzione di adeguate indagini da effettuarsi, tramite i servizi locali e gli organi di pubblica sicurezza, sull'adottante, sul minore e sulla di lui famiglia.

L'indagine dovrà riguardare in particolare:

a) l'idoneità affettiva e la capacità di educare e istruire il minore, la situazione personale ed economica, la salute, l'ambiente familiare degli adottanti[63];

b) i motivi per i quali l'adottante desidera adottare il minore;

c) la personalità del minore;

d) la possibilità di idonea convivenza, tenendo conto della personalità dell'adottante e del minore.

TITOLO V
Modifiche al titolo VIII del libro I del codice civile

58. ...[64].

59. ...[65].

60. Le disposizioni di cui al capo I del titolo VIII del libro I del codice civile non si applicano alle persone minori di età.

61. ...[66].

62. ...[67].

63. ...[68].

64. ...[69].

65. ...[70].

66. ...[71].

67. Sono abrogati: il secondo e il terzo comma dell'articolo 293, il secondo e il terzo comma dell'articolo 296, gli articoli 301, 302, 303, 308 e 310 del codice civile.

È abrogato altresì il capo III del titolo VIII del libro I del codice civile.

[63] Lettera così sostituita dall'art. 29, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[64] Sostituisce l'intitolazione del titolo VIII del libro I del codice civile.
[65] Sostituisce l'intitolazione del Capo I del titolo VIII del libro I del codice civile.
[66] Sostituisce l'art. 299 del codice civile.
[67] Sostituisce l'art. 307 del codice civile.
[68] Sostituisce l'intitolazione del Capo II del titolo VIII del titolo I del codice civile.
[69] Sostituisce l'art. 312 del codice civile.
[70] Sostituisce l'art. 313 del codice civile.
[71] Sostituisce i primi due commi dell'art. 314 del codice civile.

TITOLO VI
Norme finali, penali e transitorie

68. ...[72].

69. In aggiunta a quanto disposto nell'articolo 51 delle disposizioni di attuazione del codice civile, nel registro delle tutele devono essere annotati i provvedimenti emanati dal tribunale per i minorenni ai sensi dell'articolo 10 della presente legge.

70. 1. I pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio che omettono di riferire alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni sulle condizioni di ogni minore in situazione di abbandono di cui vengano a conoscenza in ragione del proprio ufficio, sono puniti ai sensi dell'articolo 328 del codice penale. Gli esercenti un servizio di pubblica necessità sono puniti con la pena della reclusione fino ad un anno o con la multa da lire 500.000 a lire 2.500.000. 2. I rappresentanti degli istituti di assistenza pubblici o privati che omettono di trasmettere semestralmente alla procura della Repubblica presso il tribunale per i minorenni l'elenco di tutti i minori ricoverati o assistiti, ovvero forniscono informazioni inesatte circa i rapporti familiari concernenti i medesimi, sono puniti con la pena della reclusione fino ad un anno o con la multa da lire 500.000 a lire 5.000.000[73].

71. Chiunque, in violazione delle norme di legge in materia di adozione, affida a terzi con carattere definitivo un minore, ovvero lo avvia all'estero perché sia definitivamente affidato, è punito con la reclusione da uno a tre anni[74] [75].

Se il fatto è commesso dal tutore ovvero da altra persona cui il minore è affidato per ragioni di educazione, di istruzione, di vigilanza e di custodia, la pena è aumentata della metà.

Se il fatto è commesso dal genitore la condanna comporta la perdita della relativa potestà e l'apertura della procedura di adottabilità; se è commesso del tutore consegue la rimozione dall'ufficio; se è commesso dalla persona cui il minore è affidato consegue la inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare[76].

Se il fatto è commesso da pubblici ufficiali, da incaricati di un pubblico servizio, da esercenti la professione sanitaria o forense, da appartenenti ad istituti di assistenza pubblici o privati nei casi di cui all'articolo 61, numeri 9 e 11, del codice penale, la pena è raddoppiata.

[72] Sostituisce il primo comma dell'art. 38, disp. att. del codice civile.
[73] Articolo così sostituito dall'art. 34, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[74] Comma così sostituito dall'art. 35, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[75] La Corte costituzionale, con ordinanza 7-13 giugno 2000, n. 196 (Gazz. Uff. 21 giugno 2000, n. 26, serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 71, primo, terzo e quinto comma, e 74, primo e secondo comma, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 31 della Costituzione.
[76] La Corte costituzionale, con ordinanza 7-13 giugno 2000, n. 196 (Gazz. Uff. 21 giugno 2000, n. 26, serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 71, primo, terzo e quinto comma, e 74, primo e secondo comma, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 31 della Costituzione.

La pena stabilita nel primo comma del presente articolo si applica anche a coloro che, consegnando o promettendo denaro od altra utilità a terzi, accolgono minori in illecito affidamento con carattere di definitività.

La condanna comporta la inidoneità ad ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare[77].

Chiunque svolga opera di mediazione al fine di realizzare l'affidamento di cui al primo comma è punito con la reclusione fino ad un anno o con multa da lire 500.000 a lire 5.000.000[78].

72. Chiunque, per procurarsi denaro o altra utilità, in violazione delle disposizioni della presente legge, introduce nello Stato uno straniero minore di età perché sia definitivamente affidato a cittadini italiani è punito con la reclusione da uno a tre anni.

La pena stabilita nel precedente comma si applica anche a coloro che, consegnando o promettendo danaro o altra utilità a terzi, accolgono stranieri minori di età in illecito affidamento con carattere di definitività. La condanna comporta l'inidoneità a ottenere affidamenti familiari o adottivi e l'incapacità all'ufficio tutelare.

72-bis. 1. Chiunque svolga per conto di terzi pratiche inerenti all'adozione di minori stranieri senza avere previamente ottenuto l'autorizzazione prevista dall'articolo 39, comma 1, lettera c), è punito con la pena della reclusione fino a un anno o con la multa da uno a dieci milioni di lire.

2. La pena è della reclusione da sei mesi a tre anni e della multa da due a sei milioni di lire per i legali rappresentanti ed i responsabili di associazioni o di agenzie che trattano le pratiche di cui al comma 1.

3. Fatti salvi i casi previsti dall'articolo 36, comma 4, coloro che, per l'adozione di minori stranieri, si avvalgono dell'opera di associazioni, organizzazioni, enti o persone non autorizzati nelle forme di legge sono puniti con le pene di cui al comma 1 diminuite di un terzo[79].

73. Chiunque essendone a conoscenza in ragione del proprio ufficio fornisce qualsiasi notizia atta a rintracciare un minore nei cui confronti sia stata pronunciata adozione o rivela in qualsiasi modo notizie circa lo stato di figlio legittimo per adozione è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa da lire 200.000 a lire 2.000.000[80].

Se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio, si applica la pena della reclusione da sei mesi a tre anni. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano anche a chi fornisce tali notizie successivamente all'affidamento preadottivo e senza l'autorizzazione del tribunale per i minorenni.

74. Gli ufficiali di stato civile trasmettono immediatamente al competente tribunale per i minorenni comunicazione, sottoscritta dal dichiarante, dell'avvenuto riconoscimento da parte di persona coniugata di un figlio naturale non ri-

[77] La Corte costituzionale, con ordinanza 7-13 giugno 2000, n. 196 (Gazz. Uff. 21 giugno 2000, n. 26, serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 71, primo, terzo e quinto comma, e 74, primo e secondo comma, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 31 della Costituzione

[78] Comma così sostituito dall'art. 35, L. 28 marzo 2001, n. 149.

[79] Articolo aggiunto dall'art. 6, L. 31 dicembre 1998, n. 476, riportata al n. XXV.

[80] Comma così sostituito dall'art. 36, L. 28 marzo 2001, n. 149.

conosciuto dall'altro genitore. Il tribunale dispone l'esecuzione di opportune indagini per accertare la veridicità del riconoscimento[81].

Nel caso in cui vi siano fondati motivi per ritenere che ricorrano gli estremi dell'impugnazione del riconoscimento il tribunale per i minorenni assume, anche d'ufficio, i provvedimenti di cui all'articolo 264, secondo comma, del codice civile[82].

75. L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato comporta l'assistenza legale alle procedure previste ai sensi della presente legge.

La liquidazione delle spese, delle competenze e degli onorari viene effettuata dal giudice con apposita ordinanza, a richiesta del difensore, allorché l'attività di assistenza di quest'ultimo è da ritenersi cessata.

Si applica la disposizione di cui all'articolo 14, secondo comma, della legge 11 agosto 1973, n. 533.

76. Alle procedure relative all'adozione di minori stranieri in corso o già definite al momento di entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti alla data medesima[83].

77. Gli articoli da 404 a 413 del codice civile sono abrogati. Per le affiliazioni già pronunciate alla data di entrata in vigore della presente legge si applicano i divieti e le autorizzazioni di cui all'articolo 87 del codice civile.

78. ...[84].

79. Entro tre anni dall'entrata in vigore della presente legge i coniugi che risultino forniti dei requisiti di cui all'art. 6 possono chiedere al tribunale per i minorenni di dichiarare, sempreché il provvedimento risponda agli interessi dell'adottato e dell'affiliato, con decreto motivato, l'estensione degli effetti della adozione nei confronti degli affiliati o adottati ai sensi dell'art. 291 del codice civile, precedentemente in vigore, se minorenni all'epoca del relativo provvedimento[85].

Il tribunale dispone l'esecuzione delle opportune indagini di cui all'articolo 57, sugli adottanti e sull'adottato o affiliato.

[81] La Corte costituzionale, con ordinanza 7-13 giugno 2000, n. 196 (Gazz. Uff. 21 giugno 2000, n. 26, serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 71, primo, terzo e quinto comma, e 74, primo e secondo comma, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 31 della Costituzione.

[82] La Corte costituzionale, con ordinanza 7-13 giugno 2000, n. 196 (Gazz. Uff. 21 giugno 2000, n. 26, serie speciale), ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 71, primo, terzo e quinto comma, e 74, primo e secondo comma, sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 30 e 31 della Costituzione.

[83] La Corte costituzionale, con sentenza 1° luglio 1986, n. 199 (Gazz. Uff. 25 luglio 1986, n. 36 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 76 nella parte in cui preclude l'applicazione dell'art. 37 alle procedure già iniziate nei confronti di minore straniero in stato di abbandono in Italia.

[84] Sostituisce il quarto comma dell'art. 87 del codice civile.

[85] La Corte costituzionale con sentenza 1° luglio 1986, n. 198 (Gazz. Uff. 25 luglio 1986, n. 36 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 79, primo comma, nella parte in cui, nella ipotesi di coniugi non più uniti in matrimonio alla data della presentazione della domanda di estensione degli effetti dell'adozione, non consente di pronunziare l'estensione stessa nei confronti degli adottati ai sensi dell'art. 291 del codice civile, precedentemente in vigore. La stessa Corte, con sentenza 10-18 febbraio 1988, n. 183 (Gazz. Uff. 24 febbraio 1988, n. 8 - Serie speciale), ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 79, primo comma, nella parte in cui non consente l'estensione degli effetti dell'adozione legittimante nei confronti dei minori adottati con adozione ordinaria quando la differenza di età tra adottanti e adottato superi i 40 anni.

Gli adottati o affiliati che abbiano compiuto gli anni dodici e, in considerazione della loro capacità di discernimento, anche i minori di età inferiore devono essere sentiti; se hanno compiuto gli anni quattordici devono prestare il consenso[86].

Il coniuge dell'adottato o affiliato, se convivente non legalmente separato, deve prestare l'assenso.

I discendenti degli adottati o affilianti che hanno superato gli anni quattordici devono essere sentiti.

Se gli adottati o affiliati sono figli legittimi o riconosciuti è necessario l'assenso dei genitori. Nel caso di irreperibilità o di rifiuto non motivato, su ricorso degli adottanti o affilianti, sentiti il pubblico ministero, i genitori dell'adottato o affiliato e quest'ultimo, se ha compiuto gli anni dodici, decide il tribunale con sentenza che, in caso di accoglimento della domanda, tiene luogo dell'assenso mancante.

Al decreto relativo all'estensione degli effetti dell'adozione si applicano le disposizioni di cui agli articoli 25, 27 e 28, in quanto compatibili. Il decreto del tribunale per i minorenni che nega l'estensione degli effetti dell'adozione può essere impugnato anche dall'adottato o affiliato se maggiorenne.

80. 1. Il giudice, se del caso ed anche in relazione alla durata dell'affidamento, può disporre che gli assegni familiari e le prestazioni previdenziali relative al minore siano erogati temporaneamente in favore dell'affidatario.

2. Le disposizioni di cui all'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, all'articolo 6 della legge 9 dicembre 1977, n. 903, e alla legge 8 marzo 2000, n. 53, si applicano anche agli affidatari di cui al comma 1. 3. Alle persone affidatarie si estendono tutti i benefici in tema di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro, di permessi per malattia, di riposi giornalieri, previsti per i genitori biologici. 4. Le regioni determinano le condizioni e modalità di sostegno alle famiglie, persone e comunità di tipo familiare che hanno minori in affidamento, affinché tale affidamento si possa fondare sulla disponibilità e l'idoneità all'accoglienza indipendentemente dalle condizioni economiche[87].

81. ...[88].

82. Gli atti, i documenti ed i provvedimenti relativi alle procedure previste dalla presente legge nei riguardi di persone minori di età, sono esenti dalle imposte di bollo e di registro e da ogni spesa, tassa e diritto dovuti ai pubblici uffici.

Sono ugualmente esenti gli atti ed i documenti relativi all'esecuzione dei provvedimenti pronunciati dal giudice nei procedimenti su indicati.

Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in annue lire 100.000.000, si provvede mediante corrispondente riduzione del capitolo 1589 dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per l'anno finanziario 1983 e corrispondenti capitoli degli esercizi successivi.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio.

[86] Comma così modificato dall'art. 32, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[87] Articolo così sostituito dall'art. 38, L. 28 marzo 2001, n. 149.
[88] Sostituisce l'ultimo comma dell'art. 244 del codice civile.

Rassegna delle leggi e degli atti amministrativi regionali sui minori fuori famiglia e in materia di adozione[1]

Norme regionali sui minori fuori famiglia

Regione Abruzzo

LR 14 febbraio 1989, n. 15
Norme per l'organizzazione e la gestione di interventi e servizi socio-assistenziali in favore di minori.
BUR Abruzzo 1 marzo 1989, n. 8.

Determinazione 13 settembre 2005, n. 107
Criteri per l'accesso ai contributi regionali finalizzati al pagamento delle spese relative alle rette di minori ospitati presso comunità ed istituti assistenziali - Anno 2005.
BUR Abruzzo 19 ottobre 2005, n. 52.

Regione Basilicata

LR 19 maggio 1997, n. 25[2]
Riordino del sistema socio-assistenziale.
BUR Basilicata 26 maggio 1997, n. 27.

DGR 3 aprile 2006, n. 486
Assegnazione del fondo regionale per le politiche sociali. Anno 2006.

DD 24 aprile 2006, n. 47
Riparto ed assegnazione di fondi integrativi. Anno 2006.

DGR 22 maggio 2006, n. 767
Assegnazione di risorse ai comuni della Regione per gli interventi a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dall'autorità giudiziaria.

[1] La rassegna normativa, inserita nel quadro della ricognizione delle norme regionali finalizzate alla predisposizione della relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge n.149/2001, si compone di due raccolte contenenti leggi ed atti amministrativi regionali organizzate cronologicamente ed aggiornate al dicembre 2008. La prima raccolta riguarda l'affidamento familiare e le comunità residenziali per minori, la seconda l'adozione nazionale ed internazionale. Il lavoro di ricerca e di approfondimento di entrambe le tematiche, predisposto dal Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, è stato realizzato al fine di confrontare la normativa prodotta dalle singole regioni in riferimento sia alle problematiche dell'accoglienza dei minori in seguito alla chiusura degli Istituti che a quelle relative all'adozione.
La rassegna è stata svolta attraverso la ricerca, la selezione e il reperimento delle norme vigenti fino al confronto della normativa con i referenti regionali in modo da perfezionare e, in ultima analisi, convalidare l'inserimento di tali documenti nella rassegna. È stato ritenuto peraltro opportuno riportare, fra le altre, alcune disposizioni non più in vigore e segnalarle in nota per la loro utilità ad offrire un panorama giuridico completo. Per quanto riguarda la raccolta sui minori fuori famiglia può destare dei dubbi la presenza di quei provvedimenti (maltrattamento minorile, la pedofilia e sugli interventi a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria) che possono apparire non strettamente collegati al tema; essi tuttavia lo riguardano poiché sono stati presi in esame tutti i casi in cui i minori sono fuori dal contesto familiare originario. Quanto alle norme sulla ripartizione di fondi esistenti e di nuovi finanziamenti sono state incluse solamente per quelle regioni che hanno ritenuto necessario proporli.

[2] La presente legge è stata abrogata dall'art. 32, LR 14 febbraio 2007, n. 4 ma è stata inserita nonostante l'abrogazione al fine di lasciare una traccia di una legge che la Regione segnala come ancora importante.

DGR **9 ottobre 2006, n. 1478**
Riparto fondo nazionale politiche sociali - Anno 2006.

LR **14 febbraio 2007, n. 4**
Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale.
BUR Basilicata 17 febbraio 2007, n. 10.

DGR **28 marzo 2007, n 424**
Assegnazione del fondo per le politiche sociali - Anno 2007.

LR **9 agosto 2007, n. 14**
Modifiche ed integrazioni alla LR 14 febbraio 2007, n. 4 (Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale).
BUR Basilicata 20 agosto 2007, n. 40

DGR **19 novembre 2007, n. 1624**
Riparto di fondi aggiuntivi del Fondo nazionale per le politiche sociali - Anno 2007.

DGR **19 novembre 2007, n. 1625**
Legge regionale 14 febbraio 2007, n. 4, art. 31, comma 9 - Approvazione Linee-guida per la concessione di provvidenze economiche a favore di minori naturali.
BUR Basilicata 1° dicembre 2007, n. 55.

DGR **27 aprile 2007, n. 572**
Centri Diurni Educativi. Norme di raccordo alla vigente programmazione socio assistenziale ed anticipazione della quota regionale di funzionamento degli stessi per l'anno 2007 a valere sul "Fondo regionale politiche sociali".

DGR **26 febbraio 2008, n. 236**
Fondo politiche sociali anno 2008. Assegnazione di risorse finanziarie agli ambiti sociali di zona ed ai comuni in forma singola.

DGR **23 aprile 2008, n. 517**
Linee di indirizzo regionali per l'affidamento familiare.
BUR Basilicata 5 maggio 2008, n. 18.

DGR **30 aprile 2008**
Fondo politiche sociali anno 2008. Riparto ed assegnazione risorse aggiuntive del FNPS.

DGR **2 dicembre 2008, n. 1968**
Fondo politiche sociali anno 2008. Terzo riparto ed assegnazione risorse aggiuntive.

Regione Calabria

LR **8 agosto 1996, n. 21**
Servizi socio-assistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria. BUR Calabria 16 agosto 1996, n. 85.

LR **5 dicembre 2003, n. 23**
Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali nella Regione Calabria (in attuazione della legge n. 328/2000).
BUR Calabria 9 dicembre 2003, S.S. n. 4 al BUR 1 dicembre 2003, n. 22.

LR **2 febbraio 2004, n. 1**
Politiche regionali per la famiglia.
BUR Calabria 5 febbraio 2004, S.S. n. 2, al BUR 31 gennaio 2004, n. 2.

DGR **8 agosto 2005, n. 744**
Proposta di approvazione da parte del Consiglio regionale dello schema tipo di convenzione dei servizi socio-assistenziali a favore dei minori sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria. Leggi regionali n. 21, dell'8 agosto 1996 e successive modifiche e integrazioni.
BUR Calabria 1 dicembre 2005 n. 22.

DGR **1 giugno 2007, n. 336**
LR n. 23/2003 Minori fuori Regione: Disposizioni da attuare per Ospitalità soggetti.
BUR Calabria 30 giugno 2007, n. 12.

DGR **9 novembre 2007, n. 706**
Linee-Guida sull'affidamento familiare della Regione Calabria. Revoca Delib.G.R. n. 474/2002. BUR Calabria 15 dicembre 2007, n. 23.

Regione Campania

DGR **30 aprile 2004, n. 644**
Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare.
BUR Campania 24 maggio 2004, n. 26.

DGR **14 luglio 2006, n. 942**
Proposta al Consiglio Regionale di proroga dei termini di adeguamento dei servizi residenziali e semiresidenziali provvisoriamente autorizzati ed indicati nella DGRC 711/04 (convalidata dal Consiglio Regionale con Regolamento n. 3/2005).
BUR Campania 31 luglio 2006, n. 34.

Regolamento reg. 18 dicembre 2006, n. 6
Regolamento concernente i servizi residenziali e semiresidenziali per anziani, persone diversamente abili e minori.
BUR Campania 2 gennaio 2007, n. 1.

DGR **22 dicembre 2006, n. 2111**
Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari. Contrasto all'istituzionalizzazione dei minori in difficoltà personali e/o socio-familiari. Sostegno affido temporaneo.
BUR Campania 22 gennaio 2007, n. 6.

DGR **20 luglio 2007, n. 1351**
Determinazione delle tariffe di cui all'articolo 27 del Reg. 18 dicembre 2006, n. 6, riferite ai servizi residenziali rivolti a minori e donne.
BUR Campania 3 settembre 2007, n. 48.

DGR **28 settembre 2007, n. 1710**
Azioni regionali volte al sostegno dell'inserimento sociale e dell'emancipazione dei minori dell'area penale. "Presa in carico terapeutico-formativo e sociale in ambito territoriale comunitario".
BUR Campania 22 ottobre 2007, n. 55.

LR **23 ottobre 2007 n. 11**
Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328.
BUR Campania 31 ottobre 2007, n. 57.

Regione Emilia-Romagna

DGR **1 marzo 2000, n. 564**[3]
Direttiva regionale per l'autorizzazione al funzionamento delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, portatori di handicap, anziani e malati di AIDS, in attuazione della LR 12 ottobre 1998, n. 34.
BUR Emilia-Romagna 12 maggio 2000, n. 84.

LR **12 marzo 2003, n. 2**
Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.
BUR Emilia-Romagna 13 marzo 2003, n. 32.

DGR **11 giugno 2007, n. 846**[4]
Direttiva in materia di affidamento familiare e accoglienza in comunità di bambini e ragazzi (Legge 4 maggio 1983, n. 184 e successive modifiche e articoli 5 e 35, LR 12 marzo 2003, n. 2 e successive modifiche).
BUR Emilia-Romagna 10 luglio 2007, n. 98.

LR **28 luglio 2008, n. 14**
Norme in materia di politiche per le giovani generazioni.
BUR Emilia-Romagna 28 luglio 2008, n. 129.

Delib.Ass.Legisl. 22 maggio 2008, n. 175
Piano Sociale e Sanitario 2008-2010 (Proposta della Giunta regionale in data 1° ottobre 2007, n. 1448).
BUR Emilia-Romagna 3 giugno 2008, n. 92.

Regione Friuli Venezia Giulia

DPGR **14 febbraio 1990, n. 83**
Regolamento di esecuzione previsto, per le strutture di accoglimento residenziale per finalità assistenziali, dai commi 3 e 4 dell'articolo 15 della legge regionale 19 maggio 1988, n. 33.
BUR Friuli Venezia Giulia 5 maggio 1990, n. 59.

[3] Questa delibera è vigente ma è stata superata - per le comunità per minori - dalla DGR n. 846/07

[4] Con questa delibera vengono superate e rese non più vigenti le seguenti delibere: la DCR 10 dicembre 1997 n. 777 (*Indirizzi per la definizione delle tipologie di intervento sociale a favore dei minori in relazione alle funzioni di carattere socio-assistenziale*), la DCR 10 dicembre 1997, n. 779 (*Direttiva sui requisiti funzionali e strutturali, sulle procedure per il rilascio, la sospensione, la revoca dell'autorizzazione al funzionamento e sui criteri di vigilanza per le comunità socio-assistenziali residenziali e semiresidenziali per minori* (proposta della Giunta regionale del 14 ottobre 1997, n. 1843)) e la DCR 28 febbraio 2000, n. 1378 (*Direttiva regionale in materia di affidamento familiare (proposta della Giunta regionale in data 1° febbraio 2000, n. 118)*) così come pure la DCR 28 febbraio 2000, n. 1378 (*Direttiva regionale in materia di affidamento familiare* (proposta della Giunta regionale in data 1° febbraio 2000, n. 118)).

LR **24 giugno 1993, n. 49**
Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori.
BUR Friuli Venezia Giulia 25 giugno 1993, n. 42, S.S.

DGR **29 novembre 2004, n. 3235**[5]
Approvazione del Progetto obiettivo materno-infantile e dell'età evolutiva. Approvazione definitiva.
BUR Friuli Venezia Giulia 1° aprile 2005, S.O. n. 10 al BUR 30 marzo 2005, n. 13.

DGR **4 marzo 2005, n. 433**
Rettifica del progetto obiettivo materno - infantile e dell'età evolutiva approvato con la DGR 3235/2004.

LR **31 marzo 2006, n. 6**
Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.
BUR Friuli Venezia Giulia 5 aprile 2006, n. 14, S.S. 7 aprile 2006, n. 3.

LR **7 luglio 2006, n. 11**
Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità.
BUR Friuli Venezia Giulia 12 luglio 2006, n. 28.

LR **15 dicembre 2006, n. 28**
Interventi per il sostegno al mantenimento dei minori. Modifica della legge regionale 7 luglio 2006, n. 11 (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità).
BUR Friuli Venezia Giulia 20 dicembre 2006, n. 51.

DGR **7 dicembre 2007, n. 3038**[6]
Piano regionale di azione per la tutela dei minori nel sistema integrato dei servizi 2008-2009.
Approvazione preliminare.

DGR **30 ottobre 2008, n. 2220**[7]
Regolamento per la determinazione dei criteri di riparto e della misura e modalità di utilizzo delle risorse da destinare al sostegno delle famiglie per adozioni e affidamento familiare ai sensi della LR 11/2006 art 13 comma 3 lett. b) e comma 4 lett. b) e lett. c) (interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità). Approvazione preliminare.

Regione Lazio

LR **9 settembre 1996, n. 38**
Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio.
BUR Lazio 20 settembre 1996, n. 26, S.O. n. 2.

[5] La delibera è stata modificata dalla DGR 4 marzo 2005, n. 433.
[6] Il Piano contiene le linee strategiche di indirizzo relative alle aree individuate quali prioritarie: affidamento familiare, comunità di accoglienza per minori, adozioni nazionali e internazionali, minori stranieri non accompagnati, minori sottoposti a maltrattamento e abuso sessuale.
[7] La Regione segnala che è in fase conclusiva l'iter formale di approvazione definitiva del Regolamento.

LR 7 dicembre 2001, n. 32
Interventi a sostegno della famiglia.
BUR Lazio 29 dicembre 2001, n. 36.

LR 12 dicembre 2003, n. 41
Norme in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali.
BUR Lazio 10 gennaio 2004 n. 1.

DGR 23 dicembre 2004, n. 1304
Requisiti per il rilancio dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi di mensa sociale e di accoglienza notturna, servizi per la vacanza, servizi di pronto intervento assistenziale e centri diurni, di cui all'articolo 2, lettera a), punto 2, della L.R. n. 41/2003.
BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, suppl. ord. n. 3.

DGR 23 dicembre 2004, n. 1305
Autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale che prestano servizi socio-assistenziali. Requisiti strutturali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della LR n. 41/2003.
BUR Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, S.O. n. 3.

Regolamento reg. 18 gennaio 2005, n. 2
Regolamento di attuazione dell'articolo 2 della LR 12 dicembre 2003, n. 41. Modalità o procedure per il rilascio dell'autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture che prestano servizi socio-assistenziali.
BUR Lazio 29 gennaio 2005, n. 3.

DGR 3 agosto 2006, n. 498
Autorizzazione all'apertura ed al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale di accoglienza temporanea in semi autonomia per adolescenti prossimi alla maggiore età e per giovani, ospiti di strutture residenziali o presso famiglie affidatarie. Requisiti strutturali e organizzativi.
BUR Lazio 9 settembre 2006 n. 25.

DGR 3 agosto 2006, n. 500
Piano di utilizzazione biennale 2006-2007 degli stanziamenti per il sistema integrato regionale di interventi e servizi socio-assistenziali. Approvazione documento concernente "Linee guida ai Comuni per l'utilizzazione delle risorse per il sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali".
BUR Lazio 9 settembre 2006, n. 25, S.O. n. 6.

DGR 29 maggio 2007, n. 361
DGR 11/2007. Utilizzazione delle risorse provenienti dal fondo nazionale per le politiche sociali di cui al capitolo di spesa n. H41106 per il sostegno delle famiglie affidatarie di minori. Approvazione criteri e modalità.

DGR 26 settembre 2008, n. 680
Approvazione criteri e modalità per l'assegnazione e l'utilizzo delle risorse, pari a 6.000.000,00, cap. H41106, finalizzate con DGR 135/2008 al sostegno delle famiglie affidatarie di minori. Modifica dell'Allegato A alla DGR 361/2007. Ammissione a va-

lutazione piani distrettuali di intervento per l'affidamento familiare di FR D, RI 4 e RM F3.

DGR **18 novembre 2008, n. 826**
Differimento, per l'anno 2008, dei termini per la presentazione dei piani distrettuali di intervento per l'affidamento familiare di cui alla lettera g) punto 9 dell'Allegato A alla DGR 680/2008.

Regione Liguria

DGR **18 luglio 1997, n. 2755**
Linee regionali d'indirizzo per l'Affido Familiare.

DGR **28 dicembre 2001, n.1627**
Protocollo operativo omogeneo d'intervento.

Regolamento reg. 2 dicembre 2005, n. 2
Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semi-residenziali e reti familiari per minori e specificazione per i presidi di ospitalità collettiva.
BUR Liguria 27 dicembre 2005, n. 14, parte prima.

LR **24 maggio 2006, n.12**
Promozione del sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari.
BUR Liguria 31 maggio 2006, n. 8, parte prima.

Regione Lombardia

LR **6 dicembre 1999, n.23**
Politiche regionali per la famiglia.
BUR Lombardia 10 dicembre 1999 n. 49, S.O. n. 1.

LR **14 dicembre 2004, n.34**
Politiche regionali per i minori.
BUR Lombardia 17 dicembre 2004 n. 51, S.O. n. 1.

DGR **23 dicembre 2004, n. 7/20100**
Linee guida per il riordino e l'orientamento dei servizi dedicati alla tutela di minori vittime di violenza.
BUR 17 gennaio 2005 n. 3

DGR **11 febbraio 2005, n. 7/20588**
Requisiti servizi sociali per la prima infanzia.

DGR **16 febbraio 2005, n. 7/20762**
Definizione dei requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori.
BUR 7 marzo 2005, n.10.

DGR **16 febbraio 2005, n. 20943**
Criteri per l'accreditamento dei servizi sociali per la prima infanzia e di accoglienza residenziale per minori.

Circ. 18 ottobre 2005, n.45
Attuazione della DGR n. 20588 dell'11 febbraio 2005 "Definizione dei requisiti minimi strutturali ed organizzativi di autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali per la prima infanzia": indicazioni, chiarimenti, ulteriori specificazioni.

Circ. 6 novembre 2007, n. 35
Oneri per minori inseriti in strutture residenziali o in affido familiare.
BUR Lombardia 19 novembre 2007 n. 47.

LR 12 marzo 2008 n. 3
Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario.
BUR Lombardia 17 marzo 2008, n. 12, S.O. n. 1.

Regione Marche

DCR 3 giugno 1998, n. 202
Legge 29 luglio 1975, n. 405 e legge 22 maggio 1978, n. 194. Indirizzi per l'organizzazione del servizio e delle attività consultoriali pubbliche e private.

DGR 10 gennaio 2000, n.24[8]
Istituzione gruppo di lavoro per la definizione di standard strutturali ed organizzativi per le strutture e i servizi residenziali per i minori.

LR 6 novembre 2002, n. 20
Disciplina in materia di autorizzazione e accreditamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale.
BUR Marche 14 novembre 2002, n. 120.

DGR 17 giugno 2003, n.869
Indirizzi in materia di interventi socio-sanitari territoriali relativi all'affidamento familiare di cui alla legge 4 maggio 1983, n.184, e successive modifiche.
BUR Marche 7 luglio 2003 n. 59.

Reg. reg. 8 marzo 2004, n. 1
Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale.
BUR Marche 18 marzo 2004, n. 28.

DGR 15 giugno 2004, n. 643
Approvazione atto d'indirizzo concernente: "Sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Marche: sviluppo programmatico e organizzativo".
BUR Marche 5 luglio 2004, n. 66.

DGR 19 ottobre 2004, n. 1215
Criteri e modalità per la ripartizione del fondo destinato al progetto di informazione e formazione rivolto alle persone e alle famiglie per l'attivazione dei servizi educativi domiciliari previsti alla lettera b), comma 6, articolo 7 della legge regionale 13 maggio

[8] Il testo non è rintracciabile.

2003, n. 9. (Delib.G.R. 15 giugno 2004, n. 642) - Capitolo 53007138 del bilancio 2004 - Euro 200.000.
BUR Marche 8 novembre 2004, n. 118.

Reg. reg. 27 dicembre 2006, n. 4
Modifica al Reg. 8 marzo 2004, n. 1 "Disciplina in materia di autorizzazione delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale".
BUR Marche 4 gennaio 2007, n. 2.

LR 13 ottobre 2008, n. 28
Sistema regionale integrato degli interventi a favore dei soggetti adulti e minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria ed a favore degli ex detenuti.
BUR Marche 23 ottobre 2008, n. 99.

Regione Molise

LR 7 gennaio 2000, n. 1
Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione e diritti sociali di cittadinanza.
BUR Molise 15 gennaio 2000, n. 1.

DGR 6 marzo 2006, n. 203
Deliberazione del Consiglio Regionale del 12 novembre 2004, n. 251 – "Piano Sociale Regionale Triennale 2004/2006" - Direttiva in materia di autorizzazione e accreditamento dei servizi e delle strutture, compartecipazione degli utenti al costo dei servizi, rapporto tra Enti pubblici ed Enti gestori – Provvedimenti.
BUR Molise 1 aprile 2006, n. 8 S.O.

Regione Piemonte

DGR 4 giugno 2001, n. 46-3163
Approvazione del progetto regionale "Tutti i bambini hanno diritto ad una famiglia" attuazione della legge 28 marzo 2001, n. 149; di modifica della legge 4 maggio 1983, n. 184.
BUR Piemonte 27 giugno 2001, n. 26.

DGR 17 novembre 2003, n.78-11034
Regolamentazione del servizio famiglie professionali. Individuazione criteri per la sperimentazione
BUR Piemonte 11 dicembre 2003, n. 50.

DGR 17 novembre 2003, n.79-11035
Approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della L. n. 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia" (modifica L. 184/1983).
BUR Piemonte 11 dicembre 2003, n. 50.

LR 8 gennaio 2004, n. 1,
Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento.
BUR Piemonte 15 gennaio 2004, n. 2.

DGR **15 marzo 2004, n.41-12003**
Tipologia, requisiti strutturali e gestionali delle strutture residenziali e semiresidenziali per minori, BUR Piemonte 8 aprile 2004, n. 14.

DGR **13 novembre 2006, n. 89-4330**
DGR. *n. 78-11034 del 17 novembre 2003 "Regolamentazione del servizio famiglie professionali. Individuazione criteri per la sperimentazione". Proroga termini sperimentazione e sostituzione Allegato 1.*
BUR Piemonte 7 dicembre 2006, n. 49.

DGR **28 luglio 2008, n. 37-9307**
Approvazione criteri per l'assegnazione ai Soggetti Gestori delle funzioni socio-assistenziali dei contributi per la promozione dell'affidamento familiare.
BUR Piemonte 28 agosto 2008 n. 35

Regione Puglia

LR **10 luglio 2006, n. 19**[9]
Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia.
BUR Puglia 12 luglio 2006, n. 87.

Regolamento reg. 18 gennaio 2007, n. 4
Legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 - "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia".
BUR Puglia 22 gennaio 2007, n. 12.

LR **21 marzo 2007, n. 7**
Norme per le politiche di genere e i servizi di conciliazione vita-lavoro in Puglia.
BUR Puglia 26 marzo 2007, n. 43.

DGR **17 aprile 2007, n. 494**
Linee-guida sull'Affidamento Familiare dei Minori in attuazione della legge 149/2001 "Diritto del minore ad una famiglia" (modifica legge 184/1983). Approvazione.
BUR Puglia 11 maggio 2007, n. 70.

Regolamento Reg. 11 novembre 2008, n. 23
Composizione e Funzionamento dell'Ufficio del Garante Regionale dei diritti del minore.
BUR 17 novembre 2008, n. 177

Regione Sardegna

LR **26 febbraio 1999, n. 8**[10]
Disposizioni in materia di programmazione e finanziamenti per i servizi socio-assi-

[9] Questa legge ha abrogato sia il Regolamento reg. 23 giugno 1993, n. 1 *Modifiche e integrazioni al Reg. 6 giugno 1990, n. 1 "Apertura e funzionamento dei servizi residenziali e non residenziali per minori: determinazione degli standard relativi"* sia la LR 25 agosto 2003 n. 17 *Sistema integrato di interventi e servizi sociali in Puglia.*

[10] In particolare, vedi art. 11 (Provvedimenti urgenti e inderogabili) dove si stabilisce che per esigenze di particolare urgenza e inderogabilità, quali l'affidamento di minori disposto in esecuzione di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, la Giunta regionale è autorizzata ad erogare finanziamenti straordinari ai Comuni.

stenziali. Modifiche e integrazioni alla LR *25 gennaio 1988, n. 4 "Riordino delle funzioni socio-assistenziali".*
BUR Sardegna 8 marzo 1999, n. 7.

LR 23 dicembre 2005, n. 23
Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1988 (Riordino delle funzioni socio-assistenziali).
BUR Sardegna 29 dicembre 2005, n. 39.

LR 11 maggio 2006, n. 4[11]
Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo.
BUR Sardegna 13 maggio 2006, n. 15, S.O n. 6.

DGR 4 ottobre 2006, n. 42/10
Linee di indirizzo per l'avvio del programma sperimentale di inclusione sociale. LR *11 maggio 2006, n. 4, art. 17, comma 2.*

Regione Sicilia

LR 9 maggio 1986, n. 22
Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia.
Gazz. Uff. Reg. sic. 10 maggio 1986, n. 23.

Decr. Ass.[12] **24 aprile 1987**
Approvazione del regolamento-tipo del servizio comunale di affidamento familiare dei minori. Decreto dell'Assessorato regionale per gli enti locali.
Gazz. Uff. Reg. sic. 30 maggio 1987, n. 22.

DPRS 28 maggio 1987
Regolamento-tipo sull'organizzazione dei servizi socio-assistenziali.
Gazz. Uff. Reg. sic. 18 luglio 1987, n. 31, S.O.

DPRS 29 giugno 1988
Standards strutturali ed organizzativi dei servizi e degli interventi socio assistenziali previsti dalla legge regionale 9 maggio 1986, n. 22.
Gazz. Uff. Reg. sic. 6 agosto 1988, n. 34, S.O. n. 1.

Decr. Ass. 5 marzo 1994
Parametri e limiti di spesa dei finanziamenti in conto capitale concernenti la realizzazione di servizi aperti e residenziali in favore di minori inabili ed anziani.
Gazz. Uff. Reg. sic. 14 maggio 1994, n. 23.

DPRS 4 giugno 1996, n. 158
Approvazione degli schemi di convenzione-tipo per le gestioni da parte dei comuni della Regione dei servizi socio-assistenziali previsti dalla legge regionale 9 maggio 1986, n. 22.
Gazz. Uff. Reg. sic. 10 agosto 1996, n. 40.

[11] Vedi art. 17, comma 2 (Disposizioni in materia di politiche sociali).
[12] Decreto assessoriale.

LR 31 luglio 2003, n. 10
Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia.
Gazz. Uff. Reg. sic. 1 agosto 2003 n. 34.

Decr. Ass. 1 settembre 2003, n. 2317
Riparto del fondo derivante da risorse statali attribuite alla Regione per interventi finalizzati alla realizzazione di attività di contrasto alle forme di abuso in danno dei minori.

Disp. Interass.[13] 3 dicembre 2004, n. 3584
Integrazione del gruppo interistituzionale di coordinamento degli interventi in materia di abuso e maltrattamento minorile e pedofilia istituito con DA n. 1376 del 25 maggio 2004.

Disp. Interass. 17 febbraio 2005, n. 320/410
Direttiva interassessoriale in materia di affidamento familiare.

Decr. Assess. 28 febbraio 2005, n. 481
Modifiche ed integrazioni allo schema di regolamento-tipo del servizio di affidamento familiare dei minori.

DPRS 26 maggio 2006, n. 311
Standard strutturali ed organizzativi della tipologia di servizio denominata "Casa famiglia" relativa alla sezione minori dell'albo di cui all'art. 26 della legge regionale 9 maggio 1986, n. 22.
Gazz. Uff. Reg. sic. 14 luglio 2006, n. 34.

Dec. Ass. 23 giugno 2006
Rideterminazione delle rette di ricovero delle comunità alloggio per minori sottoposti a provvedimento dell'autorità giudiziaria minorile, per l'anno 2006.

Circ. Ass. 9 febbraio 2007, n. 554
Istituti di ricovero per minori, effetti della legge 28 Marzo 2001 n. 149. Atto d'indirizzo.

DPRS 8 ottobre 2008, n. 543
Piano di riequilibrio distrettuale delle strutture residenziali per minori.

Regione Toscana

Risoluzione 20 marzo 1990[14]
Risoluzione approvata dal Consiglio regionale nella seduta del 20 marzo 1990 in merito ai requisiti di idoneità delle Comunità per minori di cui all'art. 1 della LR n. 28 del 1980.
BUR 4 luglio 1990, n. 40, S.S.

DCR 25 luglio 1994, n. 348
Direttiva ai Comuni e alle Unità Sanitarie Locali per la costituzione e il funzionamento del servizio per l'affidamento familiare.
BUR 31 agosto 1994, n. 58.

[13] Disposizione interassessoriale.
[14] Le disposizioni della risoluzione sono sostituite dal Regolamento d'attuazione dell'art. 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41 (approvato con DPGR n. 15/R del 26 marzo 2008) relativamente alle parti sulle tipologie delle strutture e ai relativi requisiti strutturali, organizzativi e professionali.

DGR **25 marzo 2002, n. 313**
Approvazione "Guida e strumenti operativi in materia d'abbandono e maltrattamento dei minori".
BUR Toscana 17 aprile 2002, n. 16, parte seconda.

LR **24 febbraio 2005, n. 41**
Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.
BUR Toscana 7 marzo 2005, n. 19, parte prima.

DGR **27 febbraio 2006, n. 139**
Indirizzi in materia di affidamento di minori a famiglia e a servizi residenziali socio-educativi, ai sensi dell'art. 53, comma 2, lettera e), legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41.
BUR Toscana 22 marzo 2006, n. 12, parte seconda.

DGR **5 giugno 2006, n. 414**
Approvazione schema protocollo d'intesa tra la Regione Toscana e il Tribunale per i minorenni di Firenze.
BUR Toscana 28 giugno 2006, n.26

DGR **31 luglio 2006, n. 566**
LR 41/2005 - Approvazione dello Schema Regionale di Carta dei Servizi Sociali.

DCR **31 ottobre 2007, n. 113**
Piano Integrato sociale regionale (P.I.S.R.) 2007-2010.
BUR Toscana 28 novembre 2007, n. 48 parte seconda

DPGR **26 marzo 2008, n. 15/R**
Regolamento di attuazione dell'articolo 62 della legge regionale 24 febbraio 2005, n. 41.
BUR Toscana 2 aprile 2008, n. 10, parte prima.

LR **10 novembre 2008, n. 60**
Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).
BUR Toscana 19 novembre 2008, n. 39, parte prima.

Regione Umbria

LR **23 gennaio 1997, n. 3**
Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali.
BUR Umbria 29 gennaio 1997, n. 6.

DCR **9 ottobre 2000, n. 20**
Legge 28 agosto 1997, n. 285, recante disposizioni per la promozione di diritti e opportunità per l'infanzia e l'adolescenza - Definizione degli ambiti territoriali di intervento e delle linee di indirizzo per l'attuazione della legge medesima - triennio 2000/2002 - Ripartizione del finanziamento per l'anno 2000.
BUR Umbria 31 ottobre 2000, n. 57, S.O. n. 5.

Regolamento reg. 19 dicembre 2005, n. 8
Disciplina in materia di autorizzazione al funzionamento delle strutture e dei servizi sociali a ciclo residenziale e semiresidenziale per soggetti in età minore.
BUR Umbria 4 gennaio 2006, n. 1, S.O. n. 2.

Regione Valle d'Aosta

LR 1 giugno 1984, n. 17
Interventi assistenziali ai minori.
BUR Valle d'Aosta 15 giugno 1984, n. 6.

Regolamento reg. 20 giugno 1994, n. 3
Norme regolamentari per l'applicazione degli artt. 8, 9, 10 e 11 della legge regionale 1' giugno 1984, n. 17 (Interventi assistenziali ai minori).
BUR Valle d'Aosta 19 luglio 1994, n. 31.

DGR 27 giugno 2005, n. 2040
Approvazione dell'istituzione di un'équipe per l'affidamento familiare di minori e per l'accoglienza volontaria.

DGR 24 novembre 2006, n. 3565
Attivazione di servizi sperimentali di accoglienza di minori in situazione di emergenza e di visite protette di minori, per il periodo 27 novembre 2006/31 dicembre 2008, con affido della gestione alle cooperative sociali "La libellula" e "Noi & gli altri", ai sensi dell'art. 4, comma 16, del capitolato speciale allegato al provvedimento dirigenziale n. 7143 del 19 dicembre 2003. impegno di spesa.

DGR 15 marzo 2007, n. 653
Approvazione di disposizioni applicative in materia di affidamento familiare ed accoglienza volontaria di minori e di interventi in favore di giovani oltre i 18 anni, in situazione di disagio, per il raggiungimento dell'autonomia.

DGR 30 marzo 2007, n. 824[15]
Approvazione della costituzione della commissione tecnica per la ridefinizione delle comunità regionali per minori e dell'incarico, ai sensi della LR 18/1998, allo studio associato Ulisse di Turini daniele & Elos Davide di Rivarolo Canavese (Torino) per l'attività di supporto alla medesima. finanziamento di spesa.

DGR 30 maggio 2008, n. 1656[16]
Approvazione, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale n. 18/2001, degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori. Revoca della deliberazione della Giunta regionale n.5190 in data 30 dicembre 2002.

Regione Veneto

LR 15 dicembre 1982, n. 55
Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale.
BUR Veneto 17 dicembre 1982, n. 57.

[15] La Regione comunica che è in via di definizione la predisposizione del nuovo appalto.
[16] La presente delibera revoca e sostituisce la DGR 30 dicembre 2002, n. 5190, *Approvazione, ai sensi dell'art. 5 della legge regionale n. 18/2001, degli standard strutturali e gestionali delle strutture e dei servizi per minori.*

Regolamento reg. 17 dicembre 1984, n. 8

"Determinazione degli standards relativi ai servizi sociali, punti 1, 2 e 3 dell'articolo 23 della legge regionale 15 dicembre 1982, n. 55 "Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale".

BUR Veneto 21 dicembre 1984 n. 59.

LR 9 agosto 1988, n. 42

"Istituzione dell'ufficio di protezione e pubblica tutela dei minori".

BUR Veneto 12 agosto 1988, n. 47.

LR 13 aprile 2001, n. 11

Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 11.

BUR Veneto 17 aprile 2001, n. 35.

LR 16 agosto 2002, n. 22

Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali.

BUR Veneto 20 agosto 2002, n. 82.

DGR 30 dicembre 2002, n. 4031

Progetto Pilota Regionale di prevenzione, contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale di minori. Istituzione dei Centri terapeutico-riabilitativi a livello provinciale o interprovinciale, in attuazione da quanto previsto dalla L. 269/98 e dal Decreto n. 89/2002.

DGR 30 dicembre 2003, n. 4236

Progetto Pilota Regionale di prevenzione, contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale di minori. Graduatoria dei Centri terapeutico-riabilitativi a livello provinciale o interprovinciale, in attuazione da quanto previsto dalla L. 269/1998 e del decreto n. 89/2002 e avvio del progetto come da DGR n. 4031/2002.

DGR 5 marzo 2004, n. 520

Approvazione di un Protocollo d'Intesa con il Tribunale per i Minorenni di Venezia per la realizzazione della Banca Dati Minori in affidamento familiare e per la trasmissione dei flussi informativi fra servizi territoriali, Osservatorio Regionale per l'Infanzia e L'Adolescenza, Tribunale per i Minorenni. Iniziative per la promozione dell'affidamento familiare.

DGR 16 luglio 2004, n. 2156

Approvazione Protocollo d'Intesa fra le Prefetture - Uffici Territoriali del Governo, la Regione del Veneto, il Tribunale per i Minorenni e la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, per il coordinamento, il monitoraggio e la programmazione delle attività a favore dei minori stranieri non accompagnati accolti in ambito regionale.

DGR 29 dicembre 2004, n. 4312

Approvazione Linee Guida 2005 e Protocollo d'Intesa tra Regione del Veneto Aziende UU.LL.SS. e ANCI sulla protezione e tutela del minore.

BUR Veneto 8 febbraio 2005, n. 14.

DGR 9 agosto 2005, n. 2305

Attività correlate a L. 269/98 e a Decreto n. 89/2002. Prosecuzione attività dei Centri provinciali di contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale, come da DGR 4031/02 e DGR 4236/03.

BUR Veneto 27 settembre 2005, n. 91.

DGR 2 agosto 2005, n. 2109

LR 13 aprile 2001 n. 11, art. 133, riparto del Fondo Regionale per le Politiche Sociali. Assegnazione quote ai Comuni e alle Aziende ULSS. per interventi a favore dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie e strutture tutelari per il 2005.

BUR Veneto 30 agosto 2005, n. 82.

DGR 28 febbraio 2006, n. 469

Riparto del Fondo Regionale per le Politiche Sociali. Assegnazione quote ai Comuni e alle Aziende ULSS. per interventi a favore dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie e strutture tutelari per il 2006. L.R 13 aprile 2001 n. 11, art. 133.

BUR Veneto 28 marzo 2006 n. 30

DGR 28 febbraio 2006, n. 467

Prosecuzione attività dei Centri provinciali di contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale, come da Dgr 4031/02,Dgr 4236/03, Dgr 2305/05. Attività correlate a L. 269/98 e a Decreto n. 89/2002.

BUR Veneto 30 maggio 2006 n. 49

DGR 13 giugno 2006, n.1855

Fondo regionale di intervento per l'Infanzia e Adolescenza. "Il Veneto a sostegno della famiglia e della genitorialità sociale".

BUR Veneto 25 luglio 2006, n. 66.

DGR 16 gennaio 2007, n. 84

LR 16 agosto 2002, n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" - Approvazione dei requisiti e degli standard, degli indicatori di attività e di risultato, degli oneri per l'accreditamento e della tempistica di applicazione, per le strutture sociosanitarie e sociali.

BUR Veneto 6 marzo 2007, n. 23.

DGR 3 luglio 2007, n. 2067

LR 16 agosto 2002, n. 22 "Autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie, socio sanitarie e sociali" - Approvazione delle procedure per l'applicazione della DGR n. 84 del 16 gennaio 2007.

BUR Veneto 27 luglio 2007, n. 66.

DGR 31 luglio 2007, n. 2430

Riparto del Fondo Regionale per le Politiche Sociali. Assegnazione quote ai Comuni e alle Aziende Ulss per interventi a favore dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie e strutture tutelari per il 2007 - LR 13 aprile 2001 n. 11, art. 133.

BUR Veneto 28 agosto 2007, n. 76.

DGR **27 novembre 2007, n. 3827**
Piano Regionale Infanzia, Adolescenza, Famiglia: biennio gennaio 2008 - dicembre 2009
BUR Veneto 1 gennaio 2008, n. 7.

DGR **11 dicembre 2007, n. 4067**
Prosecuzione delle attività dei Centri provinciali di contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale dei minori per il 2007 e programmazione delle attività per il 2008 (legge 269/98).
BUR Veneto 22 gennaio 2008, n. 7.

DGR **28 dicembre 2007, n. 4584**
Progetti a favore dei minori in forte rischio di abbandono, sfruttamento e marginalità sociale.
BUR Veneto 12 febbraio 2008, n. 13.

DGR **28 dicembre 2007, n. 4575**
Attività dei centri provinciali di contrasto e presa in carico delle situazioni di maltrattamento, abuso e sfruttamento sessuale dei minori per il 2008 (legge 269/98 e DGR 4067/07).
BUR Veneto 12 febbraio 2008, n. 13.

DGR **28 dicembre 2007, n. 4588**
Attività delle Unità di Valutazione Multidimensionali Distrettuali (U.V.M.D.) di cui alla DGR 3242/01 – Approvazione linee di indirizzo alle Aulss.
BUR Veneto 5 febbraio 2008, n. 11.

DGR **11 marzo 2008, n. 569**
Approvazione delle Linee Guida 2008 per la protezione e la tutela del minore.
BUR Veneto 1 aprile 2008, n. 28.

DGR **18 marzo 2008, n. 675**
Riparto del Fondo Regionale per le Politiche Sociali. Assegnazione quote ai Comuni e alle Aziende Ulss per interventi a favore dei minori in situazione di disagio e inserimento presso famiglie e strutture tutelari per il 2008.
BUR Veneto 8 aprile 2008, n. 30.

DGR **8 agosto 2008, n. 2416**
Linee di indirizzo per lo sviluppo dei servizi di protezione dei bambini e degli adolescenti - Biennio 2009/2010.
BUR Veneto 16 settembre 2008, n. 77.

DGR **2 dicembre 2008, n. 3791**
Linee Guida 2008 per i Servizi Sociali e Socio Sanitari: L'affido familiare in Veneto. Indicazioni e responsabilità per la gestione dei processi di affidamento familiare.

Regione Trentino/Provincia autonoma di Bolzano

LP **19 gennaio 1976, n.6**
Ordinamento dell'Istituto Provinciale Assistenza all'Infanzia.
BUR Trentino-Alto Adige 10 febbraio 1976, n. 6

DPGP 29 aprile 1977, n. 18
Regolamento di esecuzione della LP 19 gennaio 1976, n. 6, "Ordinamento dell'IPAI".
BUR Trentino-Alto Adige 31 maggio 1977, n. 27.

LP 21 dicembre 1987, n. 33
Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni.
BUR Trentino-Alto Adige 29 dicembre 1987, n. 58

DPGP 7 agosto 1989, n.19
Regolamento di esecuzione della legge provinciale 21 dicembre 1987, n. 33, concernente "Assistenza e beneficenza pubblica: provvedimenti relativi agli affidamenti di minorenni".
BUR Trentino-Alto Adige 12 settembre 1989, n. 40.

DPGP 11 agosto 2000, n. 30
Regolamento relativo agli interventi di assistenza economica sociale ed al pagamento delle tariffe nei servizi sociali.

DGP 22 dicembre 2003, n. 4710
Criteri per la gestione e la determinazione dei costi dei servizi socio pedagogici per minori in situazioni di disagio.
BUR Trentino-Alto Adige 27 gennaio 2004, n. 4

DGP 28 dicembre 2007, n. 4702
Criteri per la gestione e la determinazione dei costi dei servizi socio pedagogici per minori nonché per la gestione dei servizi residenziali e semi residenziali socio terapeutici e socio pedagogici integrati per minori con disturbi psichici.
BUR Trentino-Alto Adige S.O. n. 2 al BUR n. 5/I-II del 29 gennaio 2008.

Regione Trentino/Provincia autonoma di Trento

LP 12 luglio 1991, n. 14[17]
Ordinamento dei servizi socioassistenziali in provincia di Trento.
BUR Trentino-Alto Adige 23 luglio 1991, n. 32.

DPGP 15 dicembre 2006, n. 2664
Approvazione di un modello di accoglienza residenziale per minori stranieri non accompagnati denominato Residenza Assistita.

DGP 23 febbraio 2007, n. 363
Approvazione delle linee guida per il funzionamento dei servizi socio-educativi per i minori.

DGP 14 marzo 2007, n. 517
Approvazione del "Piano degli interventi dell'Ufficio Centro per l'infanzia - biennio 2007/2008".

LR 3 aprile 2007, n. 10
Istituzione del garante dell'infanzia e dell'adolescenza.
BUR Trentino-Alto Adige 17 aprile 2007, n. 16, S.O. n. 2

[17] Si segnalano, in particolare, art. 25bis - Prestiti sull'onore e art. 28bis - Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela dei minori.

LP **27 luglio 2007, n. 13**
Politiche sociali nella Provincia di Trento.
BUR Trentino-Alto Adige 7 agosto 2007, n. 32.

DPG **8 febbraio 2008, n. 256**
Approvazione delle linee guida per il funzionamento delle comunità di accoglienza madri con bambini.

Norme in materia di adozione nazionale ed internazionale

Regione Abruzzo[18]

DGR **14 dicembre 2000, n. 1672**
Approvazione protocollo operativo e metodologico per gli interventi di servizio sociale e di psicologia territoriale per gli adempimenti relativi alle procedure di adozione internazionale e nazionale.
BUR Abruzzo 24 gennaio 2001, n. 1.

DGR **18 luglio 2001, n. 652/C**
Legge 31 dicembre 1998, n. 476 "Ratifica ed esecuzione della convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale", fatta a l'Aja il 29 maggio 1993. "Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 in tema di adozione di minori stranieri". "Modalità attuative. Definizione assetto delle équipe per l'adozione nazionale ed internazionale".
BUR Abruzzo 17 ottobre 2001, n. 20

DCR **3 agosto 2001, n. 44/12**
Legge 31 dicembre 1998, n. 476 "Ratifica ed esecuzione della convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a l'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 in tema di adozione di minori stranieri". Modalità attuative. Definizione assetto delle équipe per l'adozione nazionale ed internazionale.
BUR Abruzzo 17 ottobre 2001, n. 20

DGR **17 ottobre 2001, n. 943**
Protocollo operativo e metodologico per gli interventi di Servizio Sociale e di Psicologia Territoriali per gli adempimenti relativi alle Procedure di adozione internazionale e nazionale - Modificazioni e integrazioni alla Delib.G.R. 14 dicembre 2000, n. 1672.
BUR Abruzzo 12 dicembre 2001, n. 26.

DGR **13 febbraio 2004, n. 72**
Approvazione Protocollo operativo e metodologico per gli interventi di servizio sociale e di psicologia territoriali per gli adempimenti relativi alle Procedure di adozione internazionale e nazionale. Modifica delle Delib.G.R. 14 dicembre 2000, n. 1672 e Delib.G.R. 17 ottobre 2001, n. 943.
BUR Abruzzo 24 marzo 2004, n. 30 speciale.

[18] La regione segnala che la dr.ssa Fusco, dirigente del Servizio, ha sollecitato la costituzione del Gruppo di coordinamento regionale delle équipes, previsto dal Protocollo operativo approvato con DCR n. 44/12 del 2001 che ha il compito di svolgere un'attività di raccordo tra la Regione e le 12 équipes territoriali per le adozioni.

LR **17 novembre 2004, n. 41**
Modifiche ed integrazioni alla LR n. 15/2004 (Legge finanziaria regionale 2004) e alla L.R. 26 aprile 2004, n. 16 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2004 - Bilancio pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo).
BUR Abruzzo 26 novembre 2004, n. 35.

Regione Basilicata

LR **14 febbraio 2007, n. 4**
Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza solidale.
BUR Basilicata 17 febbraio 2007, n. 10.

LR **9 agosto 2007, n. 14**
Modifiche ed integrazioni alla LR 14 febbraio 2007, n. 4 (Rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale).
BUR Basilicata 20 agosto 2007, n. 40.

DGR **3 dicembre 2007, n. 1701**
Linee guida regionali per l'adozione nazionale ed internazionale.
BUR Basilicata 16 dicembre 2007, n.57

Regione Calabria

DGR **4 febbraio 2003, n. 86**
Adempimenti regionali in esecuzione alla legge 31 dicembre 1998, n. 476 in tema di adozioni internazionali.

DGR **16 dicembre 2003, n. 1006**
Protocollo operativo per le attività inerenti l'adozione internazionale tra Regione Calabria, enti titolari delle funzioni in materia di minori, enti autorizzati - Individuazione di forme stabili di collegamento con i Tribunali per i Minorenni di Catanzaro e Reggio Calabria.
BUR Calabria 31 gennaio 2004, n. 2

LR **2 febbraio 2004, n. 1**
Politiche regionali per la famiglia.
BUR Calabria 5 febbraio 2004, S.S. n. 2, al BUR 31 gennaio 2004, n. 2.

DGR **9 novembre 2007, n. 706**
Line guida sull'affidamento familiare della Regione Calabria. Revoca Delib.G.R. n. 474/2002.
BUR Calabria 15 dicembre 2007, n. 23.

Regione Campania

DGR **24 aprile 2002, n. 1666**
Recepimento ed approvazione Linee guida regionali relative all'adozione nazionale e internazionale.
BUR Campania 17 giugno 2002, n. 29.

DGR **30 aprile 2004, n. 644**
Linee d'indirizzo per l'affidamento familiare.
BUR Campania 24 maggio 2004, n. 26

DGR **16 febbraio 2005, n. 204**

Legge 8 novembre 2000, n. 328 - Approvazione linee-guida regionali Anno 2005 (IV annualità). Orientamenti strategici triennio 2005-2007.

BUR Campania 21 marzo 2005, n. 17

DGR **23 giugno 2006, n. 838**

Legge 8 novembre 2000, n. 328 - Approvazione linee-guida regionali e istituzione Commissione Tecnica per la valutazione dei Piani Sociali di Zona - Anno 2006 (V Annualità).

BUR Campania 24 luglio 2006, n. 33.

DGR **27 luglio 2007, n. 1403**[19]

Legge 8 novembre 2000, n. 328 - Approvazione indirizzi strategici triennali 2007/2009. Istituzione commissione tecnica valutazione piani sociali di zona triennali.

BUR Campania 24 agosto 2007, numero speciale.

Regione Emilia Romagna

DCR **12 febbraio 2002, n. 331**

Approvazione del progetto regionale adozioni e dello schema di protocollo di intesa tra regione Emilia Romagna, province, enti titolari delle funzioni in materia di adozioni, enti autorizzati in materia di adozione internazionale (Proposta della Giunta regionale in data 28 dicembre 2001, n. 3020).

BUR Emilia Romagna 28 febbraio 2002, n. 35

DGR **28 luglio 2003, n. 1495**[20]

Approvazione linee di indirizzo per le adozioni nazionali e internazionali in Emilia-Romagna in attuazione del protocollo d'intesa di cui alla deliberazione del Consiglio regionale n. 331/2002. Modifica della deliberazione della G.R. n. 3080 del 28 dicembre 2001.

BUR Emilia Romagna 22 agosto 2003, n. 124

DGR **19 luglio 2004, n. 1425**

Protocollo regionale di intesa in materia di adozione tra regione Emilia Romagna, province, enti titolari delle funzioni in materia di infanzia e adolescenza, enti autorizzati di cui all'art. 39, c. 1, lettera c) della legge 476/1998.

BUR Emilia Romagna 3 settembre 2004, n.123

Circ. Direttore generale sanità e politiche sociali (Prot. N. ASS/SCS/06/24876), sottoscritta dal Responsabile del Servizio Politiche familiari infanzia e adolescenza e del Responsabile del Servizio Sanità pubblica della Regione Emilia-Romagna il 17 luglio 2006.

Nuova procedura per l'accertamento dello stato di salute delle coppie disponibili all'adozione nazionale e internazionale, affidata alle unità operative di medicina legale delle Ausl competenti per territorio di residenza dei coniugi.

[19] In particolare vedi il Capitolo III.3 Responsabilità familiari e diritti dei minori.

[20] Con questa delibera viene superata, e reso non più vigente, l' allegato A) Preparazione delle coppie nella fase precedente l'indagine sociopsicologica della DGR 28 dicembre 2001, n. 3080 (Accordo 3/8/2000 della Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome per l'attivazione di iniziative in materia di adozioni internazionali anni 2000/2002. Piano di riparto di fondi tra i servizi pubblici e privati autorizzati).

Prot. Reg. PG/2007/297633 Protocollo regionale per la tutela della salute psicofisica dei bambini adottati.

approvato il 22 novembre 2007 *affidato ai medici pediatri di libera scelta e di comunità e ai medici specialisti per approfondimenti di secondo livello, in attuazione delle linee di indirizzo regionali in materia di adozione ex DGR 28 luglio 2003 n. 1495.*

Delib. Ass. Legisl. 22 maggio 2008, n. 175

Piano Sociale e Sanitario 2008-2010 (Proposta della Giunta regionale in data 1° ottobre 2007, n. 1448).

BUR Emilia-Romagna 3 giugno 2008, n. 92.

LR 28 luglio 2008, n.14

Norme in materia di politiche per le giovani generazioni.

BUR Emilia Romagna 28 luglio 2008, n.129

Regione Friuli Venezia Giulia

LR 7 luglio 2006, n. 11

Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità.

BUR Friuli Venezia Giulia 12 luglio 2006, n. 28

DGR 7 dicembre 2007, n. 3038[21]

Piano regionale di azione per la tutela dei minori nel sistema integrato dei servizi 2008-2009. Approvazione preliminare.

DGR 30 ottobre 2008, n. 2220[22]

Regolamento per la determinazione dei criteri di riparto e della misura e modalità di utilizzo delle risorse da destinare al sostegno delle famiglie per adozioni e affidamento familiare ai sensi della L.R. 11/2006 art 13 comma 3 lett b) e comma 4 lett b) e lett c) (Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità) - Approvazione preliminare.

Regione Lazio

DGR 27 luglio 1999, n. 4281

Protocollo organizzativo e metodologico-operativo per gli adempimenti relativi all'adozione nella Regione Lazio.

DGR 13 febbraio 2001, n. 219

Costituzione Comitato di Coordinamento Regionale dei servizi integrati per le adozioni nazionali ed internazionali - Rinnovo.

Decreto GR 9 settembre 2001, n. 506

Costituzione comitato di coordinamento regionale dei servizi integrati per le adozioni nazionali ed internazionali.

LR 7 dicembre 2001, n. 32

Interventi a sostegno della famiglia

BUR Lazio 29 dicembre 2001, n. 36.

[21] Il Piano in questione contiene linee strategiche di indirizzo relative alle aree individuate quali prioritarie: affidamento familiare, comunità di accoglienza per minori, adozioni nazionali e internazionali, minori stranieri non accompagnati, minori sottoposti a maltrattamento e abuso sessuale.

[22] La regione segnala che è in fase conclusiva l'iter formale di approvazione definitiva del Regolamento.

DGR **14 aprile 2002, n. 431**
Protocollo operativo per la collaborazione tra Servizi Territoriali, Enti Autorizzati e Tribunale per i minorenni in materia di adozione internazionale.

LR **16 aprile 2002, n. 8**[23]
Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2002 (legge regionale 20 novembre 2001, n. 25, articolo 11).
BUR Lazio 20 aprile 2002, n. 11, S.O. n. 8.

DGR **31 maggio 2002, n. 647**
Criteri di riparto dei fondi ex L. 476/98 per attività di informazione, formazione e informatizzazione in materia di adozioni nazionali ed internazionali.

DGR **22 novembre 2002, n. 1559**
Servizio di informazione in materia di adozioni "Call Center" (LR16.4.2002, n. 8 - art. 40).

DGR **12 marzo 2004, n. 159**
Integrazione della composizione del comitato regionale di coordinamento regionale dei servizi integrati per le adozioni nazionali ed internazionali, costituito con DGR del 13.02.2001 n. 219.

DGR **27 ottobre 2006, n. 741**
Studio di fattibilità sulle iniziative regionali per le adozioni e gli affidamenti familiari.

DGR **25 gennaio 2007, n. 32**
Rinnovo del Comitato tecnico di coordinamento regionale dei servizi integrati per le adozioni nazionali ed internazionali.

DGR **16 maggio 2008, n. 357**
DGR 25 gennaio 2007 n. 32 "Costituzione Comitato Tecnico di Coordinamento Regionale dei servizi integrati per le adozioni nazionali ed internazionali". Modifica.

DPGR **15 settembre 2008, n. T0492**
Costituzione del Comitato di Coordinamento regionale dei Servizi Integrati per le Adozioni nazionali ed internazionali.

Regione Liguria

Decreto Dirigenziale 22 ottobre 2001, n. 2340
Istituzione gruppo regionale di Stato sull'applicazione dell'art. 39bis lettera c (della legge 476).

DGR **28 dicembre 2001, n. 1627**[24]
Protocollo operativo omogeneo d'intervento.

[23] Vedi, in particolare, art. 40 Servizio di informazione in materia di adozioni (viene istituito il servizio Call Center Adozioni, in collaborazione con ASL e Comuni).

[24] In particolare vedi l'allegato a: indicazioni operative per la riorganizzazione delle équipes territoriali per le adozioni nazionali ed internazionali, pag. 2; l'allegato b: protocollo operativo coordinato ai sensi della L. 476/1998 da pag. 3 a pag. 9 e l'allegato c: schema per le relazioni predisposte dalle équipes territoriali da pag. 10 a pag. 14.

LR **24 maggio 2006, n. 12**
Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari
BUR Liguria 31 maggio 2006, n. 8, parte prima.

DGR **29 giugno 2007, n. 731/200**
Approvazione del protocollo di intesa tra la regione Liguria e l'agenzia regionale per le adozioni internazionali in materia di adozione internazionale.

Regione Lombardia

DGR **29 dicembre 2000, n 7/2992**
Indicazioni e direttive in merito all'applicazione delle leggi 4 maggio 1983 e 31 dicembre 1998 n. 476 in materia di adozione ed approvazione dello schema di protocollo operativo coordinato ai sensi della legge 476/98
BUR 22 gennaio 2001, n. 4

DGR **27 dicembre 2001, n. 7/7680**
Incarico all'Istituto Regionale Lombardo di Formazione per l'Amministrazione Pubblica (IREF) per la realizzazione di un intervento formativo rivolto agli operatori che intervengono nell'iter adottivo e assegnazione alle ASL di finanziamento per la realizzazione di un sistema informatico e di comunicazione per l'adozione.

DGR **8 agosto 2003, n. 7/14043**
Linee per la definizione del percorso adottivo, in applicazione del protocollo operativo coordinato, ai sensi della legge n. 476/98, approvato con DGR dicembre 2000 n. 2992.
Rafforzamento del lavoro sinergico tra gli attori che si muovono sull'iter adottivo.

LR **14 dicembre 2004, n. 34**
Legge quadro sulle politiche regionali per i minori.
BUR Lombardia 17 dicembre 2004, n. 51, I S.O.

Regione Marche

DGR **3 novembre 1999, n. 2712**
Atto di indirizzo e coordinamento dei rapporti tra le aziende USL e la magistratura minorile in materia di adozione anche internazionale - approvazione schema di protocollo operativo.
BUR Marche 15 dicembre 1999, n. 122.

DGR **29 ottobre 2002, n. 1896**[25]
Linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati d'intervento in materia di adozione internazionale.

Regione Molise

LR **26 aprile 2004, n. 9**
Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise.
BUR Molise 30 aprile 2004, n. 9

[25] Istituzione delle équipes integrate di ambito.

LR **5 maggio 2005, n. 16**

Disposizioni modificative della legge regionale 26 aprile 2004, n. 9, a oggetto: "Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise".

BUR Molise 16 maggio 2005, n. 10

Reg. reg. 19 dicembre 2007, n. 4

Regolamento di attuazione della legge regionale 26 aprile 2004, n. 9, concernente: "Provvedimenti per l'adozione di minori da parte delle coppie residenti nella Regione Molise".

BUR Molise 31 dicembre 2007, n. 30

Regione Piemonte

DGR **26 marzo 2001, n. 27-2549**

L. 31 dicembre 1998, n. 476 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla L. 4 maggio 1983, n. 184, in tema di adozione di minori stranieri". Modalità attuative. Definizione assetto équipe adozioni nazionali ed internazionali, approvazione percorso metodologico e schema di relazione.

BUR Piemonte 11 aprile 2001, n. 15.

LR **16 novembre 2001, n. 30.**

Legge 4 maggio 1983, n. 184, così come modificata dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476 e dalla legge 28 marzo 2001, n. 149. Istituzione della Consulta regionale per le adozioni e per gli affidamenti familiari e dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali.

BUR Piemonte 21 novembre 2001, n. 47

DGR **7 maggio 2002, n. 37-5948**

Approvazione Statuto per l'organizzazione ed il funzionamento della Agenzia per le adozioni internazionali, a norma dell'art. 4, comma 8, della legge regionale 16 novembre 2001, n. 30.

BUR Piemonte 16 maggio 2002, n. 20.

DGR **17 novembre 2003, n. 79-11035**

Approvazione linee d'indirizzo per lo sviluppo di una rete di servizi che garantisca livelli adeguati di intervento in materia di affidamenti familiari e di adozioni difficili di minori, in attuazione della L. 149/2001 "Diritto del minore a una famiglia" (modifica L. 184/1983).

BUR Piemonte 11 dicembre 2003, n. 50.

DGR **28 giugno 2004, n. 22-12881**

Agenzia Regionale per le Adozioni Internazionali. Integrazione Statuto.

BUR Piemonte 29 luglio 2004, n.30

DGR **21 novembre 2005, n. 69-1505**

Ridefinizione della partecipazione alla spesa da parte delle coppie aspiranti all'adozione internazionale che conferiscono l'incarico all'Agenzia regionale per le adozioni internazionali - Regione Piemonte (art. 5 LR n. 30/2001).

BUR Piemonte 29 dicembre 2005, n. 52

DGR **13 novembre 2006, n. 90-4331**
Integrazioni Delib.G.R. 26 marzo 2001, n. 27-2549 - Approvazione allegato D) "Linee di indirizzo in materia di adozioni per un percorso metodologico dalla fase preparatoria all'abbinamento al post-adozione" ed allegato E) "Linee di indirizzo per l'organizzazione dei corsi di preparazione per le coppie aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale".
BUR Piemonte 23 novembre 2006, n. 47.

DGR **14 maggio 2007, n.55-5892**
Agenzia Regionale per le Adozioni Internazionali-Regione Piemonte-art. 4 LR. n. 30/2001-Integrazione e modifiche Statuto (DGR n. 37-5949 del 7 maggio 2002; DGR .n.22-12881 del 28 giugno 2004).
BUR Piemonte 31 maggio2007, n. 22

DGR **5 maggio 2008, n. 17-8729**
Indicazioni in merito all'assetto organizzativo delle Équipes Sovrazonali Adozioni ed approvazione criteri assegnazione finanziamenti ai Soggetti Gestori delle funzioni socio-assistenziali per le attività delle Équipes Sovrazonali Adozioni.
BUR Piemonte 22 maggio 2008, n. 21

DGR **4 giugno 2008, n. 29-8904**
Approvazione Convenzione tra la Regione Piemonte, il Tribunale per i Minorenni per il Piemonte e la Valle d'Aosta ed i Soggetti Gestori delle funzioni socio-assistenziali per la realizzazione di attività di collegamento e raccordo in materia di adozioni ed affidamenti familiari.
BUR Piemonte 19 giugno 2008, n. 25

DGR **28 luglio 2008, n. 36-9306** *Presa d'atto Convenzione tra l'ARAI-Regione Piemonte e la Regione Liguria e la Regione Autonoma Valle d'Aosta per lo svolgimento delle attività' di cui all'art. 31, comma 3 della LR 31 dicembre 1998 n. 476.*
BUR Piemonte 28 agosto 2008, n. 35

DGR **30 settembre 2008, n. 56-9722**[26]
Art. 6, comma 8 L. 184/83. Sostegno alle adozioni di minori di età superiore ai dodici anni e con handicap accertato. Approvazione dei criteri di assegnazione dei contributi ai Soggetti gestori delle funzioni socio-assistenziali.

Regione Puglia

DGR **22 dicembre 2000, n. 1889**
Legge 31 dicembre 1998, n. 476. "Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a l'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184 in tema di adozione di minori stranieri". Atto d'indirizzo e coordinamento ai sensi dell'art. 45 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96.
BUR Puglia 6 febbraio 2001, n. 22

DGR **11 marzo 2003, n. 168**
Legge 4 maggio 1983, n. 184 e 31 dicembre 1998, n. 476 in materia di adozione - Approvazione protocollo operativo per i rapporti tra Regione, Tribunali per i mino-

[26] La delibera è in corso di pubblicazione ma il testo è già reperibile.

renni, Procura della Repubblica presso i Tribunali per i minorenni, Enti Locali, Enti autorizzati - Atto di indirizzo e coordinamento.

BUR Puglia 2 aprile 2003, n. 35.

DGR 18 novembre 2004, n. 1670

Legge regionale n. 20/2003 "Partenariato per la cooperazione" – Piano triennale 2004-2005-2006 – Programma annuale 2004 – Avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali.

BUR Puglia 25 novembre 2004, n. 141.

Regione Sardegna[27]

LR 23 dicembre 2005, n. 23

Sistema integrato dei servizi alla persona. Abrogazione della legge regionale n. 4 del 1988 (Riordino delle funzioni socio-assistenziali).

BUR Sardegna 29 dicembre 2005, n. 39.

DGR 24 settembre 2008, n. 51/11

Adozioni nazionali e internazionali: organizzazione degli interventi di sostegno alle famiglie adottive e istituzione di équipes territoriali integrate.

Regione Sicilia

Circolare Assessoriale 16 giugno 2000, prot. n. 1274

Direttiva interassessoriale sull'applicazione della legge n. 476/1998 riguardante la convenzione per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale e le modifiche alla legge n. 184/1983 in materia di minori stranieri.

Gazz. Uff. Reg. sic. 14 luglio 2000, n. 33. Emanata dall'Assessore degli Enti Locali e l'Assessore della Sanità.

Protocollo operativo 29 gennaio 2001

tra l'Assessorato regionale degli Enti locali, i Tribunali per i minorenni, gli Enti autorizzati e l'Assessorato regionale della Sanità.

Circolare Assessoriale 30 luglio 2002, prot. n. 709/2763

L. 476/1998 – Adozione Internazionale – Integrazione direttiva interassessoriale nn. 1274-905 del 16-06-2000.

DPR 4 novembre 2002[28]

Linee guida per l'attuazione del Piano socio-sanitario della Regione siciliana.

Gazz. Uff. Reg. sic. 22 novembre 2002, n. 53, s.o. n. 1

LR 31 luglio 2003, n. 10[29]

Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia.

BUR Sicilia 1 agosto 2003, n. 34

[27] La regione segnala che sono in via di definizione: a) Protocollo Operativo per organizzare gli interventi di sostegno alle famiglie adottive, istituendo 10 équipes territoriali integrate e realizzare una rete interistituzionale tra tutti gli attori coinvolti; b) Attività formativa per gli operatori del territorio, ai fini della condivisione di metodologie operative e professionali, per il migliore svolgimento dei servizi a favore delle coppie.

[28] In particolare, vedi capitolo 2.

[29] In particolare, vedi art. 7 (sussidi economici alle famiglie adottive).

Circ. 24 novembre 2003, n. 1752
Variazioni al testo del Protocollo d'Intesa in materia di adozioni.

Protocollo d'Intesa 20 aprile 2004
tra l'Assessorato regionale della famiglia, il Ministero dell'Istruzione, l'Ufficio scolastico regionale per la Sicilia (MIUR.), l'Assessorato regionale della Sanità, i Tribunali per i minorenni, gli Enti autorizzati.

Dir. Interass. 8 luglio 2004, prot. n. 578/2643
Sull'applicazione di procedure omologate e standardizzate per la preparazione delle coppie e per la stesura della relazione sociale e psicologica sulle coppie aspiranti all'adozione nazionale ed internazionale.

Decr. Assess. 15 marzo 2006, n. 790
Allegato A: *Criteri per l'erogazione del concorso alle spese per le adozioni internazionali sostenute dalle famiglie adottive (art, 7 comma 1 LR n.10/2003). Definizione delle procedure, dei parametri individuati e modalità di erogazione.*

Regione Toscana

DGR 25 luglio 2000, n. 795[30]
Protocollo operativo e protocollo metodologico in materia di adozione e adozione internazionale.

DGR 12 novembre 2001, n. 1218[31]
"*Accordo di programma per l'applicazione delle leggi in materia di adozione tra la regione Toscana, i Comuni capofila delle zone socio sanitarie e le Aziende Sanitarie Locali*".

LR 24 febbraio 2005, n. 41
Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale.
BUR Toscana 7 marzo 2005, n. 19, parte prima.

DCR 31 ottobre 2007, n. 113
Piano Integrato sociale regionale (PISR) 2007-2010.
BUR Toscana 28 novembre 2007, n. 48 parte seconda

DGR 13 ottobre 2008, n. 803
Schema di protocollo tra la Regione Toscana, i comuni capofila di area vasta di Firenze, Prato, Pisa e Siena e gli enti autorizzati di cui all'art. 39ter della legge 184/1983, per la collaborazione in materia di adozione internazionale. Approvazione.

LR 10 novembre 2008, n. 60
Modifiche alla legge regionale 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale).
BUR Toscana 19 novembre 2008, n. 39, parte prima.

[30] Il testo della delibera è stato reperito ma i protocolli sembra che non siano stati pubblicati.
[31] Il testo della delibera n. 1218 del 12/11/2001 *sull'accordo di programma per l'applicazione delle leggi in materia di adozione tra la Regione Toscana, i Comuni capofila delle zone socio-sanitarie e le Aziende sanitarie locali* risulta inserito fra gli atti non soggetti a pubblicazione integrale e non è stato possibile reperirlo.

DGR **15 dicembre 2008, n. 1070**[32]
Schema di Protocollo d'intesa tra la Regione Toscana ed il Tribunale dei Minorenni di Firenze. Approvazione.

Regione Umbria

DGR **30 maggio 2001, n. 547**[33]
Adozione dei protocolli organizzativo, metodologico e operativo in materia di adozioni internazionali, nazionali e affidamento familiare. Impegno di spesa di L. 235.526.880.
BUR Umbria 4 luglio 2001, n.33.

DGR **22 gennaio 2003, n. 37**[34]
Integrazione del Gruppo tecnico di lavoro per la ridefinizione del protocollo organizzativo metodologico ed operativo in materia di adozione internazionale, nazionale ed affido.

DGR **12 gennaio 2005, n. 21**
Approvazione atto di indirizzo regionale in materia di prestazioni socio-sanitarie in attuazione del DPCM 14 febbraio 2001.

Regione Valle d'Aosta

DGR **Dicembre 2001, n. 4774**
Costituzione le due équipe per le adozioni e nomina per la prima volta la realizzazione di corsi di informazione e formazione per le coppie.

DGR **30 settembre 2002, n. 3586.**
Approvazione della relazione concernente "Osservatorio regionale per l'infanzia e l'adolescenza – Analisi dei flussi informativi".
BUR Valle d'Aosta 4 febbraio 2003, n. 5 S.O.

DGR **23 dicembre 2002, n. 5045**
Approvazione del protocollo tra l'Assessorato Sanità, Salute e Politiche Sociali e l'Azienda usl della Valle d'Aosta relativo all'applicazione della legge 31 dicembre 1998, n. 476 e della legge 8 marzo 2001, n. 149, in materia di adozioni di minori.

LR **20 giugno 2006, n. 13**[35]
Approvazione del piano regionale per la salute ed il benessere sociale 2006/2008.
BUR Valle d'Aosta 4 luglio 2006, n. 27, S.O. n. 1

LR **17 aprile 2007, n. 6**[36]
Nuove disposizioni in materia di interventi regionali di cooperazione allo sviluppo e di solidarietà internazionale.
BUR Valle d'Aosta 8 maggio 2007, n. 19

[32] La nuova delibera della Giunta regionale n. 1070 del 15 dicembre 2008 sostituisce la delibera precedente (DGR 5 giugno 2006, n. 414) *Approvazione schema protocollo d'intesa tra la Regione Toscana e il Tribunale per i minorenni di Firenze.*
[33] Il testo è in formato cartaceo.
[34] Il testo non è reperibile.
[35] È in fase di rielaborazione il nuovo piano socio sanitario ma attualmente è ancora in vigore quello indicato.
[36] Vedi art. 3 c. F

DGR **31 ottobre 2007, n. 3016**
Approvazione protocollo di intesa tra la Regione Piemonte e la Regione Autonoma Valle d'Aosta in materia di Adozione Internazionale.

Regione Veneto

DGR **23 marzo 2001, n. 712**[37]
Attuazione regionale L. 31 dicembre 1998 n. 476 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione in materia di Adozione Internazionale", fatta a l'Aja il 29 maggio 1993. Modifiche alla legge 4 maggio 1983 n. 184 in tema di adozione di minori stranieri.

DGR **21 dicembre 2001, n. 3648**
Approvazione Progetto per informatizzazione équipe adozioni consultori familiari pubblici.

DGR **16 maggio 2003, n. 1417**[38]
Legge 31 dicembre 1998 n. 476: disposizioni relative ai buoni per l'informazione sensibilizzazione all'adozione internazionale rivolta alle coppie. Anno 2003.

DGR **1 agosto 2003, n. 2351**[39]
L.476/98: ampliamento elenco Enti Autorizzati all'adozione internazionale che possono sottoscrivere il Protocollo Operativo sulle adozioni.

DGR **5 marzo 2004, n. 520**
Protocollo d'intesa per la realizzazione di una banca dati per minori in affido e trasmissione flussi informativi fra servizi.

DGR **16 aprile 2004, n. 1038**[40]
Legge 31 dicembre 1998, n. 476: disposizioni relative ai buoni a favore delle famiglie che partecipano ai corsi di informazione-sensibilizzazione all'adozione internazionale. Distribuzione anno 2004.

DGR **16 luglio 2004, n. 2155**[41]
Approvazione nuovo Protocollo Operativo per l'adozione nazionale e internazionale. Approvazione nuovo Protocollo Operativo per gli adempimenti della legge 31 dicembre 1998, n. 476.

[37] Individua le 26 équipe territoriali sull'adozione internazionale.
[38] Elenco degli enti autorizzati all'adozione internazionale L. 476/1998 che hanno aderito al protocollo operativo regionale.
[39] L'allegato contiene il nuovo elenco degli enti autorizzati all'adozione internazionale che possono di sottoscrivere il protocollo operativo sulle adozioni L. 476 /1998.
[40] Vedi, in particolare, l'allegato A.
[41] Vedi, in particolare, i seguenti allegati:
- Allegato 1 alla DGR n. 2155 del 16 luglio 2004 protocollo operativo per l'adozione nazionale ed internazionale attuazione dell'art. 39bis comma 1 lett. c) legge 184/83 con modifiche legge 476/98, sul percorso relativo alle équipes adozioni consultori familiari e agli enti autorizzati in collegamento con il tribunale per i minorenni.
- Allegato 2 alla DGR n. 2155 del 16 luglio 2004
- Allegato a al protocollo operativo per l'adozione nazionale ed internazionale i corsi di informazione e sensibilizzazione.
- Allegato 3 alla DGR n. 2155 del 16 luglio 2004
- Allegato b al protocollo operativo per l'adozione nazionale ed internazionale procedimento adottivo e raccolta documentazione
- Allegato 4 alla DGR n. 2155 del 16 luglio 2004
- Allegato c al protocollo operativo per l'adozione nazionale ed internazionale scheda informativa adozione internazionale.

DGR **16 luglio 2004, n. 2161**[42]
Progetto Pilota Regionale per il sostegno e l'accompagnamento della famiglia adottiva.

DGR **28 gennaio 2005, n. 147**
Legge 31 dicembre 1998, n. 476: disposizioni relative ai buoni a favore delle famiglie che partecipano ai corsi di informazione-sensibilizzazione all'adozione internazionale. Distribuzione anno 2005.
BUR Veneto 8 marzo 2005, n. 26

DGR **20 dicembre 2005, n. 3981**
Interventi in favore delle famiglie, progetti per il sostegno delle famiglie che intraprendono il percorso adottivo.
BUR Veneto 14 marzo 2006, n. 25

PDL **28 febbraio 2006, n. 128**
Disegno di legge relativo a "Istituzione dell'Agenzia regionale per le adozioni internazionali ai sensi dell'art. 39bis comma 2, della legge 4 maggio 1983 n. 184.

DGR **7 marzo 2006, n. 646**
Progetto attuativo degli interventi a favore della famiglia relativo alla D.g.r. n. 3981 del 20.12.2005.

DGR **13 giugno 2006, n. 1855**[43]
Fondo regionale di intervento per l'Infanzia e Adolescenza. "Il Veneto a sostegno della famiglia e della genitorialità sociale" Rinnovo del progetto post adozione.

DGR **7 agosto 2007, n. 2638**
Legge 31 dicembre 1998, n. 476: disposizioni relative ai buoni interventi a favore delle famiglie sull'adozione internazionale. Anno 2007.
BUR Veneto 25 settembre 2007, n. 84

DGR **27 novembre 2007, n. 3827**[44]
Piano Regionale Infanzia, Adolescenza, Famiglia: biennio gennaio 2008–dicembre 2009.
BUR Veneto 1 gennaio 2008, n. 1

DGR **4 dicembre 2007, n. 3922**
Interventi a favore dell'adozione nazionale ed internazionale e avvio dei lavori per la realizzazione del nuovo protocollo.
BUR Veneto 1 gennaio 2008, n. 1

DGR **6 maggio 2008 n. 1132**
"Approvazione del nuovo Protocollo Operativo per le adozioni nazionali e internazionali".
BUR Veneto 10 giugno 2008, n. 48.

[42] Vedi, in particolare, l'allegato A alla DGR n. 2161 del 16 luglio 2004.
[43] Vedi l'allegato A della DGR n. 1855 del 13 giugno 06 pag. 1/13 Piano regionale "il Veneto a sostegno della famiglia e della genitorialità sociale"; e l'Allegato B della DGR n. 1855 del 13 giugno 06 pag. 1/3.
[44] Il piano, in particolare, prevede l'inserimento delle attività per l' adozione in programmazione territoriale dei piani di zona.

Regione Trentino/Provincia autonoma di Bolzano

LP **29 gennaio 2002, n. 2**
Provvedimenti per l'adozione di minori in Provincia di Bolzano.
BUR Trentino-Alto Adige 12 febbraio 2002, n. 7, I Suppl.

Circolare assessorile 23 giugno 20031 (Ass. politiche sociali)
(Istitutiva delle 4 équipe territoriali e del servizio provinciale adozione.)

DGP **4 settembre 2006, n. 3195**
Approvazione Protocollo d'Intesa Adozioni.

Regione Trentino/Provincia autonoma di Trento

LR **20 novembre 1999, n. 6**[45]
Ulteriori modifiche alle leggi regionali in materia di previdenza integrativa
BUR Trentino-Alto Adige 23 novembre 1999, n. 52, suppl. n. 2

DGP **23 aprile 2004, n. 869**
Recepimento dell'Accordo 3 agosto 2000 della Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Provincie Autonome di Trento e Bolzano per l'attivazione di iniziative in materia di adozione internazionale - Anno 2000-2002.

DGP **18 agosto 2006, n. 1664**
Affidamento e adozione - Accertamenti diagnostici e clinici necessari per il rilascio del certificato di idoneità previsto dalla legge 4 maggio 1983, n. 184.

DGP **22 dicembre 2006, n. 2752**
Approvazione dello schema di protocollo operativo per gli adempimenti inerenti l'adozione nazionale ed internazionale legge 184/83 come modificata dalle leggi 476/98 e 149/01.

DGP **20 aprile 2007, n. 806**
Approvazione dello schema di accordo operativo tra il Servizio politiche sociali ed abitative della Provincia Autonoma di Trento e gli Enti Gestori delle competenze socio-assistenziali, per gli adempimenti inerenti il post-adozione.

DGP **14 marzo 2007, n. 517**
Approvazione del "Piano degli interventi dell'Ufficio Centro per l'infanzia - biennio 2007/2008".

[45] Vedi art. 2 - contributi economici alle famiglie adottive.

Elenco delle persone intervistate

Le norme regionali sull'accoglienza dei bambini fuori famiglia

Regione Abruzzo	1. Lida Modano, Assessorato alle politiche sociali e promozione culturale 2. Antonietta Fusco, Assessorato alle politiche sociali e promozione culturale
Regione Basilicata	3. Rocco Libutti, Assessorato alla sicurezza e solidarietà sociale, servizi alla persona e alla comunità 4. Claudio Riccio, Assessorato alla sicurezza e solidarietà sociale, servizi alla persona e alla comunità
Provincia autonoma di Bolzano	5. Gerhard Mair, Assessorato alla sanità e alle politiche sociali
Regione Calabria	6. Anna Plastino, Assessorato al Lavoro e alle politiche sociali 7. Annamaria Ciaccio, Assessorato al Lavoro e alle politiche sociali
Regione Campania	8. Assunta Liciardiello, Assessorato alla Sanità 9. Speranza De Bellis, Funzionario Servizio Minori e responsabilità familiari Regione Campania 10. Maddalena Poerio, Assessorato politiche sociali assistenza sociale problemi dell'immigrazione politiche giovanili pari opportunità
Regione Emilia-Romagna	11. Monica Malaguti, Assessorato promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza. Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore 12. Clara Cicognani, Assessorato promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza. Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore
Regione Friuli Venezia Giulia	13. Giuliana Fabro, Direzione Centrale Salute e Protezione Sociale
Regione Lazio	14. Marco Cao, Assessorato politiche sociali 15. Antonietta Bellisari, Assessorato politiche sociali 16. Maria Grazia Marchetta, Assessorato politiche sociali
Regione Liguria	17. Giorgina Zaccaron, Assessore all'Istruzione, Formazione, Ricerca, Innovazione tecnologica e informatica, Politiche sociali, Terzo settore, Cooperazione internazionale
Regione Lombardia	18. Silvana Contegni, Assessorato alla famiglia e solidarietà sociale 19. Rosella Petrali, Assessorato alla famiglia e solidarietà sociale
Regione Marche	20. Elena Pellegrini, Assessorato all'ambiente e alle politiche sociali
Regione Molise	21. Liliana Baranello, Assessorato lavoro, formazione professionale, promozione e tutela sociale 22. Lucia Viti, Assessorato lavoro, formazione professionale, promozione e tutela sociale

Appendice 3
Elenco delle persone intervistate

Regione Piemonte	23. Maria Celeste Anglesio, Assessorato welfare, lavoro, immigrazione, emigrazione, cooperazione sociale, programmazione socio-sanitaria di concerto con l'Assessorato alla sanità. 24. Antonella Caprioglio, Assessorato welfare, lavoro, immigrazione, emigrazione, cooperazione sociale programmazione socio-sanitaria di concerto con l'Assessorato alla sanità
Regione Puglia	25. Maria Grazia Donno, Assessorato solidarietà, politiche sociali e flussi migratori 26. Domenica Di Bari, Assessorato solidarietà, politiche sociali e flussi migratori
Regione Sardegna	27. Maria Teresa Collu, Assessorato igiene, sanità e assistenza sociale 28. Luca Galassi, Assessorato igiene, sanità e assistenza sociale
Regione Sicilia	29. Silvana La Rosa, dirigente del Servizio 3 – Funzionamento e qualità del sistema integrato degli interventi dei servizi sociali- Ufficio Piano dell'Assessorato Famiglia,Politiche Sociali e Autonomie Locali.
Regione Toscana	30. Lorella Baggiani, Assessorato politiche sociali 31. Giovanni Lattarulo, Assessorato politiche sociali
Provincia autonoma di Trento	32. Maria Grazia Pensabene, Assessorato istruzione e politiche giovanili Dipartimento politiche sociali e del lavoro 33. Laura Castegnaro, Assessorato istruzione e politiche giovanili Dipartimento politiche sociali e del lavoro 34. Daniela Roner
Regione Umbria	35. Speranza Favaroni, Assessorato alle politiche sociali e abitative Direzione politiche sociali
Regione Valle d'Aosta	36. Maria Grazia Fois, Assessorato alla sanità, salute e politiche sociali 37. Anna Maria Cerise, Assessorato alla sanità, salute e politiche sociali
Regione Veneto	38. Salvatore Me, Assessorato alle politiche sociali e programmazione sociosanitaria volontariato e non profit Direzione servizi sociali servizi famiglia

Le politiche e le esperienze regionali
Le attività di vigilanza tra rispetto delle esigenze ispettive e nuove esigenze di accompagnamento
Minori migranti: dall'accoglienza alla responsabilità educativa

Regione Abruzzo	1. Antonietta Fusco, Dirigente Regione Abruzzo 2. Lina Modano, Funzionario Regione Abruzzo 3. Marisa De Dominicis, Assistente sociale Comune Teramo 4. Maria Palleschi, Assistente sociale Comune L'Aquila 5. Marina Di Iorio, Assistente sociale Comune Chieti 6. M. Rita Di Giambattista, Assistente sociale Comune Pescara 7. Gilda Di Giammarco, Psicologa ASL Teramo 8. Maria Grazia Federici, Psicologa ASL L'Aquila 9. Anna Maria Galassi, Psicologa ASL Chieti 10. Maria Letizia Dragani, Psicologa ASL Pescara

Regione Basilicata

11. Claudio Riccio, Dirigente Regione Basilicata
12. Anna D'Andretta, Referente Piano sociale Ambito Collina Materana
13. Tina Paggi, Responsabile CSV Basilicata
14. Stefania Schiavone, Comunità familiare "Fiorisce il mandorlo"
15. Giuseppe Palazzo, Associazione famiglie affidatarie "Il ponte" Potenza
16. Anna Ventura, Assistente sociale, referente Piano sociale Ambito Basento
17. Lucia Di Donato, Psicologa Ambito sociale Alto Agri
18. Caterina Cerbino, Psicologa Ambito sociale Lagonegrese
19. Giovanni Razza, Psicologo Ambito sociale Basento

Regione Calabria

20. Cesare Nisticò, Dirigente Regione Calabria
21. Anna Plastino, Dirigente Regione Calabria
22. Tina De Rosis, Assistente sociale Comune Corigliano Calabro
23. Loredana Calascibetta, Responsabile Servizio sociale Comune Catanzaro
24. Tiziana Pirelli, Comune Lamezia Terme
25. Elena Iovane, Comune Reggio Calabria
26. Giovanni Lopez, Psicologo "Casa di Nilla"
27. Giovanni Fortugno, Comunità Papa Giovanni XXIII
28. Mauro Aluigi, Comunità Papa Giovanni XXIII

Regione Campania

29. Maddalena Poerio, Dirigente Regione Campania
30. Speranza De Bellis, Funzionario Servizio Minori e responsabilità familiari Regione Campania
31. Nadia Caragliano, Dirigente Servizio Immigrazione Regione Campania
32. Gennaro Imperatore, Garante per l'infanzia
33. Gennaro Izzo, Coordinatore Ambito NA/13
34. Paola Cuccurullo, Referente Centro per la famiglia Ambito NA/13
35. Maria Nicoletti, Coordinatrice Ufficio di Piano S/2 Salerno
36. Vincenzo Tomeo, Referente responsabilità familiare Ambito A/6 Avellino
37. Daniela Gallo, Coordinatrice Centro Adozioni Affido Vallo Irno Picentini
38. Paola Mancino, Assistente sociale
39. Raffaella D'Amico
40. Monica Procentese, del COR.COF. (Coordinamento regionale delle comunità familiari)
41. Luigi Ferraro, Presidente della Fondazione Ferraro onlus
42. Carmine Arcangelo, SAM Campania Coordinamento delle Case famiglia
43. Marco Giordano, Presidente della rete di famiglie affidatarie
44. Donatella Volpe, Vicedirettore della Fondazione Affido
45. Giovanni Minucci, Coordinamento nazionale comunità per minori

Regione Emilia-Romagna

46. Clara Cicognani, Servizio Politiche familiari infanzia e adolescenza Regione Emilia Romagna
47. Monica Malaguti, Servizio Politiche familiari infanzia e adolescenza Regione Emilia Romagna
48. Carmine Pascarella, Psicologo AUSL Reggio Emilia
49. Elisabetta Ghesini, Funzionario Assessorato Politiche sociali Provincia Ferrara
50. Roberta Fini, Dirigente Settore Servizi sociali Comune Cento
51. Chiara Labanti, Assistente sociale Comune Bologna
52. Annalisa Faccini, ex-responsabile Servizio minori Comune Bologna
53. Daniele Piani, Associazione "Zorba" Imola
54. Giulio Baraldi, Csapsa
55. Paolo Battistella, Nova
56. Caterina Pozzi, Centro accoglienza "La rupe" Bologna

Regione Friuli Venezia Giulia

57. Giuliana Fabro, Dirigente Servizio Programmazione Interventi sociali
58. Licia Barbetta, Responsabile Ufficio Minori Comune Trieste
59. Gianna Magris Viel, Assistente sociale, coordinatore Consultorio Familiare Friuli Onlus
60. Illia Martellini, Psicologa, responsabile Servizi consultori familiari Azienda Sanitaria 5 Bassa friulana
61. Sabina Ramuscello, Assistente sociale Comune Latisana (Ud) coordinatore Equipe integrata tutela minori e famiglia
62. Luisa Menegon, Assistente sociale Consultorio familiare Tolmezzo, Azienda sanitaria Alto Friuli
63. Luigi Piccoli, Associazione "Il noce"
64. Fabio Pillin, Anfaa Trieste

Regione Lazio

65. Antonietta Bellisari, Dirigente Area Integrazione Socio sanitaria Regione Lazio
66. Francesco Alvaro, Garante per l'infanzia e l'adolescenza Regione Lazio
67. Elisabetta Giuliani, Responsabile Ufficio Minori Giovani Provincia Roma
68. Stefano Giulioli, Dirigente Area Minori V° Dipartimento Comune Roma
69. Francesco Purificato, Responsabile Servizi sociali Comune Formia
70. Paola Mancini, Psicologa Servizi sociali Poggio Mirteto
71. Sonia Cardillo Piacentino, Casa famiglia "Il girasole" Formia
72. Maurizio Ottaviani, Presidente Consorzio Aipes Sora
73. Angela Ciardi, Casa famiglia e centro pronta accoglienza "Linus" Monte San Giovanni Campano (Fr)
74. Maria Luisa Faraoni Quaranta, Ciai Lazio
75. Miriam Ramello, Aipa Erga Pueros
76. Iliana Totaro, Anfaa Roma

Regione Liguria

77. Giorgina Zaccaron, Dirigente Servizio Famiglia Minori Famiglia e pari opportunità Regione Liguria
78. Nadia Bazzano, Funzionario Regione Liguria
79. Ziliani, Comune Savona, Direttore Distretto Socio sanitario Savonese
80. Burlando, Responsabile Servizio Affido Familiare Comune Genova,
81. Suor Lilli, Consulta Diocesana Comunità
82. Etta Rapallo, Coopse Onlus
83. Maria Teresa Barbaro, Coopse Onlus

Regione Lombardia

84. Rosella Petrali, Dirigente Ufficio Minori Regione Lombardia
85. Silvana Contegni, Dirigente Ufficio Minori Regione Lombardia
86. Cristiana Gallione, Distretto Sud Est Milano
87. Claudio Rozzoni, Centro Bambino famiglia ASL Bergamo
88. Patrizia Buratti, ASL 1 Provincia Milano
89. Pietro Farneti, Associazione Risvegli Onlus Milano
90. Mariagrazia Figini, Associazione Cometa Como

Regione Marche

91. Elena Pellegrini, Dirigente Regione Marche
92. , Rappresentante Garante Infanzia
93. , Rappresentante Centro regionale di documentazione
94. , Rappresentante Servizio Immigrazione
95. Elisabetta Balducci, Psicologa Equipe integrata Ambito affido e adozione Comune Jesi
96. Anna Manca, Psicologa Equipe integrata Ambito affido e adozione Comune Jesi

97. Stella Roncarelli, Psicologa Equipe integrata Ambito affido e adozione Comune Jesi
98. Antonio De Santis, Coordinatore Ambito sociale 21 Comune San Benedetto del Tronto
99. Deyna Mennecozzi, Assistente sociale Comune Fermo
100. Riva Piceci, Assistente sociale, Psicologa Equipe integrata Ambito affidamento familiare Comune Ancona
101. Elide Principi, Assistente sociale, Equipe integrata Ambito affidamento familiare Comune Pesaro
102. Paolo Carassai, Associazione La goccia Macerata
103. Andrea Marangoni, Associazione Piombini Sensini Macerata
104. Cinzia Spataro, Associazione Mondo Minore Capodarco di Fermo
105. Silvano Piccinini, Associazione famiglie per l'affido Ecco tuo figlio Ancona
106. Annalisa Rosini, Associazione famiglie per l'accoglienza Pesaro

Regione Molise

107. Lucia Viti, Dirigente Regione Molise
108. Nunzia Lattanzio, Tutore Pubblico Minori Regione Molise
109. Cristina Perrella, Assistente sociale Comune Bojano
110. Brigida Finelli, Associazione Volontari di comunità
111. Antonella Iammarino, Presidente Unicef Molise
112. Nicola Di Pietro, Psicologa Ufficio Piano Larino
113. Liliana Iannone, Responsabile Ufficio Piano Riccia
114. Giuseppina Russo, Assistente sociale Comune Guglionesi (Cb)
115. Giuliana Di Castro, Associazione molisana famiglie adottive
116. Maria Barbato, Associazione Padif
117. Maria Lanese, Assistente sociale Casa famiglia Pinocchio Ripamolisani (Cb)

Regione Piemonte

118. Antonella Caprioglio, Regione Piemonte
119. Maria Celeste Anglesio, Regione Piemonte
120. Luciano Tosco, Dirigente Comune Torino
121. Rita Giacalone, Assistente sociale Consorzio servizi sociali chierese (To)
122. Irene Garelli, Consorzio Monviso solidale Fossano (Cn)
123. Tea Baraldi, Consorzio Cissaca, Alessandria
124. Carla Meda,
125. Valter Martini, Comunità Papa Giovanni XXIII
126. Corrado Parise
127. Guido Geninatti

Regione Puglia

128. Maria Grazia Donno, Dirigente Regione Puglia
129. Domenica Di Bari, Assistente sociale Regione Puglia
130. Grazia Manni, Anfaa Lecce
131. Patrizia Loseiola, Associazione Famiglia Dovuta (famiglie naturali affidatarie adottive) Bari
132. Elisabetta Scarano, Cooperativa sociale Maieutica Bari
133. Cesare Martella, Cooperativa sociale Cedro Oria (Br)
134. Padre Michele Leovino, Fondazione San Girolamo Emiliani Villaggio del fanciullo Martina Franca (Ta)

Regione Sardegna

135. Maria Teresa Collu, Funzionario referente Politiche per la famiglia Regione Sardegna
136. Anna Di Martino, Psicologa Centro affidi interistituzionale Provincia di Cagliari
137. Patrizia Pintor, Pedagogista Servizi Sociali Comune di Arborea
138. Francesca Pinna, Assistente sociale Comune di Nuoro

139. Manuela Ibbadu, Assistente sociale Comune di Sassari
140. Daniela Monetti, Psicologa Progetto Affidi Comune di Sassari
141. Tina Oliva, Assistente sociale Comune di Sassari
142. Elisabetta Manunza, Comune di Guspini
143. Bruno Manconi, Comune di San Gavino Monreale
144. Sandra Pinna, Presidente Cooperativa sociale "Il risveglio",
145. Serena Delogu, Cooperativa "Servizi Sociali"
146. Don Francesco Mariani, Cooperativa "Il Mandorlo"

Regione Toscana

147. Giovanni Lattarulo, Dirigente Regione Toscana
148. Lorella Baggiani, Funzionario Regione Toscana
149. Erica Falaschi, Direttore dei Servizi Sociali ASL 11
150. Manuela Tamburini, Responsabile settore Minori e Famiglie multiproblematiche ASL 11 Empoli
151. Maria Letizia Ciompi, responsabile Centro adozioni di Pisa
152. Egizia Badiani, responsabile ASL 4 Prato, componente commissione vigilanza
153. Annamaria Columbu, rappresentante "Ubi Minor", coordinamento associativo regionale toscano per la promozione e la tutela dei diritti dei bambini
154. Stefano Capretti, Fondazione Patrizia Nidoli Onlus
155. Laura Targetti, Responsabile strutture accoglienza Istituto degli Innocenti Firenze

Regione Umbria

156. Maria Speranza Favaroni, Responsabile Sezione Diritti infanzia Regione Umbria
157. Simonetta Silvestri, Responsabile Sezione Programmazione sociale Regione Umbria
158. Susanna Schippa, Funzionario Regione Umbria
159. Serenella Tasselli, Assistente sociale Funzionario Regione Umbria
160. Laura Capaldini, Assistente sociale Provincia Terni
161. Brunella Bologni, Psicologa Responsabile Servizio Adozioni Comune Città di Castello
162. Anna Rita Zara, GSD Associazione famiglie per l'adozione
163. Caterina Stocchi, GSD Associazione famiglie per l'adozione
164. Albano Grilli, Rappresentante delle cooperative umbre
165. Paola Guerrieri, Assistente sociale Comune Perugia

Regione Valle d'Aosta

166. Patrizia Scaglia, Dirigente Servizio Famiglia Politiche Giovanili Assessorato Sanità, Salute e Politiche Sociali Regione Valle d'Aosta
167. Maria Grazia Fois, Assistente sociale Responsabile Ufficio Minori Politiche Giovanili Servizio Famiglia Politiche Giovanili Assessorato Sanità, Salute e Politiche Sociali Regione Valle d'Aosta
168. Annamaria Cerise, Assistente sociale Ufficio Minori Politiche Giovanili Servizio Famiglia Politiche Giovanili Assessorato Sanità, Salute e Politiche Sociali Regione Valle d'Aosta
169. Amelia Torreano, Assistente sociale Ufficio Minori Politiche Giovanili Servizio Famiglia Politiche Giovanili Assessorato Sanità, Salute e Politiche Sociali Regione Valle d'Aosta
170. Sabrina Biscaro, Educatore professionale Ufficio Minori Politiche Giovanili Servizio Famiglia e Politiche Giovanili Assessorato Sanità, Salute e Politiche Sociali Regione Valle d'Aosta
171. Nicole Giustini, Coordinatrice comunità per minori Cooperativa sociale La Libellula
172. Roberto De Vecchi, Rappresentante del Forum delle Famiglie

173. Maurizia Serventi, Coordinatrice comunità per minori Cooperativa sociale Noi e gli Altri
174. Laura Raspini, ex Coordinatrice servizio di assistenza domiciliare educativa (A.D.E.) Cooperativa sociale Noi e gli Altri
175. Manuela Lombardi, Coordinatrice servizio di assistenza domiciliare educativa (ADE) cooperativa sociale Noi e gli Altri
176. Don Daniele Frimaire, Rappresentante diocesano per le attività rivolte ai minori

Regione Veneto

177. Salvatore Me, Dirigente Regione Veneto
178. Lucio Strumendo, Pubblico Tutore per i minori Regione Veneto
179. Alessandro Pigatto, Ulss 3 Feltre
180. Giovanni Garbujo – Associazione famiglie per l'accoglienza
181. Marco Scarmagnani, Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII
182. Maria Chiara Pellini – Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII
183. Michela Cacciola, Coordinamento nazionale comunità per minori
184. Elisa Zoni, Istituto Don Calabria, Comunità San Benedetto

Provincia autonoma di Bolzano

185. Eugenio Bizzotto, Dirigente Provincia Autonoma di Bolzano
186. Adriano Tomasi, Dipartimento Istruzione Provincia Autonoma Bolzano
187. Beate Auer, Direttrice Distretto sociale Gries-San Quirico (Bz)
188. Florian Prinoth, Direttore Comunità comprensoriale Burgraviato
189. Gemma Slanzi, Servizio Minori stranieri non accompagnati
190. Shalini Durante, Assistente sociale Centro Affidi Bolzano
191. Luca Sommadossi, Associazione Murialdo
192. Silvia Venturin, Coordinatrice Casa famiglia Associazione Famiglie affidatarie

Provincia autonoma di Trento

193. Maria Grazia Pensabene, Assistente sociali, funzionario Provincia Autonoma Trento per le adozioni
194. Michelangelo Marchesi, Direttore Cooperativa Progetto 92
195. Luca Sommadossi, Associazione Murialdo
196. Andrea Silli, Direttore Associazione SiMinore

Finito di stampare nel mese di novembre 2009
presso la Litografia IP, Firenze