

di titolo di studio” presenta percentuali di gran lunga minori rispetto al totale Italia sia per quanto riguarda i mariti, 2,8%, che per quanto riguarda le mogli, 2,7%, mentre la classe con il titolo di studio più elevato, comprendente nel totale popolazione il 7,9% dei mariti e il 6,4% delle mogli, concentra nella popolazione oggetto di studio il 25% dei coniugi. La classe che presenta la concentrazione maggiore, sia per i mariti che per le mogli, arrivando quasi al 50% per entrambi, è quella dei Diploma superiore, che comprende sia la voce “Diploma universitario o laurea breve”, sia “Diploma di scuola media”. Le classi “Laurea o titolo di studio superiore” e “Licenza di scuola media inferiore” presentano percentuali molto simili, anche se sono più le mogli ad avere una “Laurea o titolo di studio superiore”, 25,1% contro il 24,3% dei mariti, mentre sono di più i mariti ad avere una “Licenza di scuola media inferiore”, 27% contro il 22,2% delle mogli.

Tavola 3 - Coppie che hanno presentato domanda di adozione per durata del matrimonio e ripartizione geografica. Anno 2003 (valori percentuali)

Ripartizioni geografiche ^(a)	Durata del matrimonio						Totale
	0 - 2 anni	3 - 5 anni	6 - 10 anni	11 - 15 anni	16 - 20 anni	Oltre 20 anni	
Nord-ovest	9,5	25,9	38,7	17,3	6,2	2,3	100,0
Nord-est	6,7	21,3	37,9	22,1	8,5	3,5	100,0
Centro	9,8	24,5	35,6	20,1	6,2	3,9	100,0
Sud	3,9	22,7	38,0	22,4	7,8	5,2	100,0
Isole	2,1	20,0	35,7	22,9	11,2	8,3	100,0
Totale	7,0	23,4	37,4	20,6	7,5	4,1	100,0

(a) dove ha sede il tribunale per i minorenni

Gli aspiranti genitori che decidono di fare domanda di adozione hanno alle spalle 6-10 anni di matrimonio con una percentuale nettamente maggiore delle altre classi in tutte le macroaree italiane, andando dal 38,7% del Nord-ovest al 35,7% delle isole, per una media nazionale di 37,4%. La seconda classe risulta essere 3-5 anni, con un totale del 23,4 %, evidenziando quindi una concentrazione di più del 60% della popolazione indagata nell'intervallo di età che va da 3 a 10 anni di matrimonio.

La classe che presenta minore concentrazione a livello italiano risulta essere “Oltre 20 anni”, che riporta una percentuale del 4,1, con una percentuale minima nel Nord-ovest di 2,3% e una percentuale massima nelle isole di 8,3%.

La percentuale minore si trova nella classe “0-2 anni” nelle isole, 2,1%, seguita dalla classe “Oltre 20 anni” nel Nord-ovest, 2,3%.

2.3 Le restituzioni dei minori adottati

L'indagine nazionale sul fenomeno dell'adozione difficile, realizzata dalla Commissione per le Adozioni Internazionali, che ha avuto come focus la restituzione nell'ambito dell'adozione internazionale, permette una valutazione di massima del fenomeno della restituzione anche per quanto concerne l'adozione nazionale.

La rilevazione, effettuata alla data del 15 marzo 2002, ha avuto come campo di indagine i minori ospitati nelle strutture residenziali per minori nel periodo 1 gennaio 1998 – 31 dicembre 2001 a causa del fallimento dell'adozione internazionale o dell'affidamento preadottivo. La raccolta delle informazioni si è realizzata tramite due schede di rilevazione distinte compilate dai giudici onorari incaricati presso le strutture residenziali socio-assistenziali, la prima relativa alle strutture (scheda di rilevazione della struttura di accoglienza) e la seconda relativa ai minori (scheda di rilevazione del minore ospitato in struttura a causa del fallimento dell'adozione internazionale o di affidamento preadottivo).

I risultati della rilevazione hanno evidenziato un numero piuttosto contenuto di minori collocati in comunità a seguito del fallimento transitorio o definitivo dell'adozione. I dati sembrano non avvalorare l'ipotesi secondo cui nell'adozione, e ancor più nell'adozione internazionale, sia insito un considerevole rischio di fallimento. Va sottolineato che l'allontanamento del minore dalla famiglia adottiva è comunque solo una delle manifestazioni in cui si sostanzia il mancato successo dell'adozione, forse la più drastica e netta, ma di certo non l'unica. Le rare esperienze regionali in materia sembrano d'altro canto confermare quanto emerso da questa esperienza di ricerca.

Nell'indagine, l'oggetto di rilevazione è stato circoscritto ai casi di collocamento del minore in comunità a seguito del provvedimento di allontanamento dal nucleo familiare, mentre sono state escluse le situazioni, non meno gravi che non sfociano in un allontanamento e che risultano molto più difficilmente individuabili.

Si è, quindi, rilevato che i minori adottati sul territorio nazionale e successivamente restituiti ai servizi sociali territoriali con uno o più passaggi nelle strutture residenziali sono stati complessivamente 167.

Per una corretta comprensione del dato sarebbe necessario verificare quanti di questi minori derivano da una precedente restituzione nell'ambito dell'adozione internazionale occorsa in un periodo antecedente il quadriennio preso in considerazione. Bisognerebbe cioè

estrapolare dalle restituzioni derivanti da adozione nazionale la quota, presumibilmente ridotta, dei minori adottati con procedura internazionale e restituiti, e nuovamente adottati con procedura nazionale.

Si ha, quindi, in termini assoluti che le restituzioni nell'adozione nazionale (167) e internazionale (164) si equivalgono. Non si registra dunque, contrariamente all'opinione comune, un maggior numero di casi di restituzione derivante dall'adozione internazionale, quantomeno della quota emersa nella rilevazione, che risulta più alta nell'adozione nazionale rispetto a quella internazionale. Bisogna però sottolineare che rapportando le restituzioni nazionali e internazionali ai rispettivi decreti di adozione si registra un'incidenza di restituzione decisamente più rilevante per le restituzioni nazionali rispetto a quelle internazionali, essendo, i decreti annui di adozione internazionale in misura maggiore dei decreti annui di adozione nazionale.

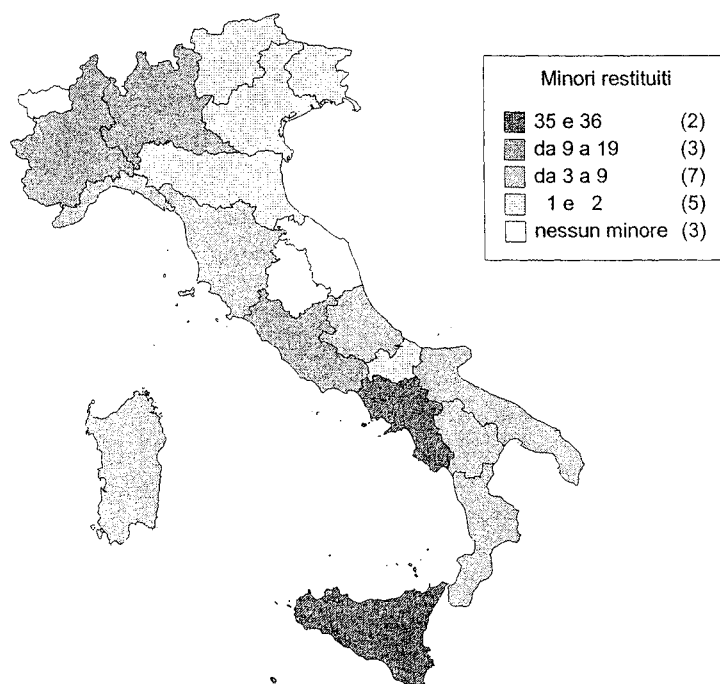
Una valutazione attendibile dell'incidenza di restituzione è, però, quanto mai problematica, poiché risulta nient'affatto semplice la definizione di un denominatore plausibile su cui relativizzare il numero di restituzioni rilevate. Rapportare le restituzioni del quadriennio a tutte le adozioni decretate negli anni in cui i minori interessati da restituzione sono stati adottati, ad esempio, è scorretto in quanto molte adozioni relative a quegli anni possono essere fallite prima o dopo il quadriennio in esame, con il risultato di sottostimare questa incidenza.

Detto ciò, una valutazione attendibile può considerarsi quella ottenuta rapportando il numero di restituzioni nel quadriennio d'indagine al numero medio di decreti di adozione relativi agli anni Novanta – premettendo che i bambini restituiti nel periodo 1998-2001 non derivano solo dai minori adottati in questo stesso periodo, anzi, provengono per lo più da minori adottati in anni precedenti a quelli di rilevazione – moltiplicato per un fattore di quattro – per riportare il dato annuale ad un quadriennio –, nell'ipotesi tutt'altro che restrittiva di contenute oscillazioni annue del numero di decreti emessi, ipotesi sostanzialmente verificata e verificabile con i dati annui delle serie storiche a disposizione.

Stante così le cose, le restituzioni internazionali sono rapportate ad un numero medio di adozioni annue superiore ai 2.000 casi – da moltiplicare per quattro - e le restituzioni nazionali ad un numero medio di adozioni annue che si attestano attorno alle 1.500 l'anno – anch'esse da moltiplicare per quattro -.

Conseguentemente le stime divergono nella misura in cui l'incidenza di restituzione internazionale è pari all'1,7%, mentre l'incidenza di restituzione nazionale si attesta su di un valore più alto prossimo al 3%. La stima dell'incidenza nell'adozione internazionale risulta pertanto in linea con i valori riportati nella letteratura scientifica, mentre la più elevata incidenza riscontrata nell'adozione nazionale non può che indurre ad un'attenta riflessione per rintracciarne le cause e provare a porvi rimedio.

Figura 3 - Minori restituiti a causa del fallimento dell'adozione nazionale per regione di nascita del minore



Rispetto alle caratteristiche dei minori restituiti in seguito all'adozione nazionale si riscontra una prevalenza dei maschi sulle femmine; dai dati collezionati risultano, infatti, 87 maschi su 159 casi per i quali è disponibile l'informazione. In segno di continuità con la restituzione nell'adozione internazionale sono da segnalare infine i seguenti elementi:

- ad un più alto numero di adozioni nazionali decretate dai competenti Tribunali per i minorenni corrisponde un più alto numero di restituzioni (Lombardia, Campania, Sicilia);

□ la distribuzione delle tipologie di strutture di accoglienza che hanno ospitato minori restituiti vede in graduatoria le comunità di accoglienza seguite dalle comunità familiari e dagli istituti per minori. Tale distribuzione almeno per le prime due tipologie di strutture è connessa alla loro maggiore incidenza sul territorio nazionale; il 40% di minori restituiti è stato adottato insieme ad un altro minore. Per la quasi totalità dei casi (61 su 66) si è trattato di fratelli o sorelle.

3. Gli affidamenti

3.1 Analisi delle informazioni dei Tribunali per i Minorenni¹

In tema di affidamento, i punti nodali sono due: la scarsa disponibilità ad ospitare un minore in affidamento da parte delle famiglie, soprattutto in alcune zone dell'Italia, ed il fatto che non sempre gli affidamenti familiari riescono ad essere a breve termine.

Disponibilità all'affidamento familiare

I tribunali di Caltanissetta, Catania, Perugia, Potenza e Venezia hanno rilevato che nei loro distretti spesso non si è in grado di ricorrere all'istituto dell'affidamento per l'impossibilità di reperire famiglie o persone singole disponibili. Ciò preoccupa soprattutto in vista della chiusura degli istituti prevista dalla legge 149/01 e che dovrebbe avvenire entro il 2006.

Il Tribunale di Perugia riferisce che non sono state sufficienti le lodevoli iniziative della Provincia dirette a diffondere la cultura dell'affido e la formazione ed informazione di famiglie ed operatori sociali.

Il Tribunale di Potenza sostiene che, oltre alla scarsa conoscenza dell'istituto dell'affidamento, ciò che impedisce di reperire persone disponibili è la carente sensibilizzazione della popolazione sul tema ed i pregiudizi e le remore rispetto alla necessità che il minore mantenga rapporti con la famiglia d'origine.

Infatti, nonostante l'articolo 1 comma 3 della legge 184/83, così come modificato dalla legge 149/01, assegni allo Stato, alle regioni e agli enti locali compiti di informazione e formazione dell'opinione pubblica, la sola iniziativa intrapresa nel territorio regionale è quella della Provincia di Potenza intesa ad istituire un Centro affidi con compiti di sensibilizzazione, reperimento e formazione delle coppie disponibili all'affidamento familiare. Il Tribunale di Potenza sta, perciò, avviando un'attività di informazione sull'affidamento eterofamiliare diretta alle coppie che hanno dato disponibilità all'adozione. La finalità che si prefigge è quella di aumentare il numero di famiglie che in futuro potrebbero accettare un minore in affidamento.

¹ Riguardo le modalità di raccolta delle informazioni si veda il cap. I; le informazioni sono state raccolte dal Dipartimento per la Giustizia Minorile

Il Tribunale per i Minorenni di Venezia precisa che in alcune province si trova difficoltà nel reperimento e nella formazione delle famiglie affidatarie e che i genitori biologici spesso preferiscono che il proprio figlio venga collocato in comunità o in istituto piuttosto che in un ambiente familiare che rischierebbe di evidenziare le loro carenze genitoriali. Tale Tribunale segnala, inoltre, la difficoltà di reperimento di strutture idonee ad accogliere bambini con problemi di psicosi o i minori non accompagnati per i quali non sia possibile effettuare il rimpatrio assistito.

Durata dell'affidamento

Il Tribunale per i Minorenni di Perugia ritiene positivo il fatto che la legge 149/01 abbia posto un rigido limite di durata dell'affidamento (fissato dal comma 4 dell'articolo 4 in ventiquattro mesi eventualmente prorogabili) e reputa importante aver dato ai servizi sociali la responsabilità dell'assistenza e della vigilanza durante l'affidamento, nonché i compiti di sostegno del nucleo di provenienza del minore al fine di favorire il rientro in famiglia (articoli 4 e 5).

Altri tribunali (Bari, Milano, Venezia) hanno evidenziato la difficoltà di rispettare il termine massimo di due anni per l'affidamento, visto che i problemi familiari che hanno portato all'allontanamento dei figli non sono sempre così temporanei. Qualora la famiglia d'origine non riesca a superare tali problemi e, pertanto, non possa più prendersi cura dei figli, questi ultimi spesso non sono più facilmente adottabili, sia perché troppo grandi, sia perché legati da un rapporto affettivo intenso con la famiglia affidataria.

Il Tribunale per i Minorenni di Bari, sulla base dei risultati di un'indagine del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza da cui risulta che, dei 10.200 bambini dati in affidamento familiare in Italia alla data del 30 giugno 1999, solo il 42% sono rientrati in famiglia, mentre per il 58% l'affidamento temporaneo si è trasformato in un affidamento familiare senza termine, e considerando che la maggioranza delle coppie che aspirano all'adozione nazionale non riescono a soddisfare il loro desiderio a causa dello scarso numero di minori adottabili, e che non tutte possono permettersi di affrontare i costi dell'adozione internazionale, sta sperimentando una nuova modalità di realizzazione dell'adozione nazionale mediante l'applicazione della norma prevista dall'articolo 44 lettera d) della legge 184, così come modificata dalla legge 149/01 (adozione in casi particolari) e

dando luogo a quella che viene indicata in dottrina con il termine di “adozione mite” o “adozione aperta”.

L’articolo 44 lettera d), infatti, consente l’adozione di bambini “quando vi sia la constatata impossibilità di affidamento preadottivo”. La giurisprudenza riferisce tale norma tanto ai portatori di handicap o difficoltà personali, quanto ai casi in cui il bambino si trovi in affidamento presso una famiglia a cui sia legato da un solido rapporto affettivo lo scioglimento del quale potrebbe comportare un serio pregiudizio per lui.

L’adozione mite necessita di una grande disponibilità da parte degli affidatari che devono accogliere il bambino e collaborare affinché mantenga i rapporti con la sua famiglia d’origine in vista di un auspicabile rientro in essa, ma devono anche essere disponibili ad adottarlo ex articolo 44 nell’eventualità in cui il minore non possa rientrare in famiglia.

In questo caso non sono previste per l’adottante le limitazioni imposte dall’articolo 6 della legge 149/01: egli può essere anche una persona singola e la differenza d’età non è un requisito indispensabile. Su questo specifico punto della mancanza di limiti nel caso di adozione ex articolo 44, il Tribunale per i Minorenni di L’Aquila sostiene che non si salvaguarda l’interesse del minore se, pur di riuscire a farlo adottare, non gli si garantisce il sostegno di figure genitoriali valide, ma lo si affida a genitori-nonni.

Tornando all’adozione mite sperimentata dal Tribunale per i Minorenni di Bari, essa si realizza con il consenso del minore, se ultraquattordicenne, o dei genitori biologici o del tutore. Non si interrompe il rapporto di filiazione (al contrario dell’adozione legittima) tra minore e genitore, ma la potestà genitoriale spetta all’adottante. Spesso i rapporti con la famiglia originaria sono rari e disciplinati dal Tribunale nel provvedimento di adozione.

Anche il Tribunale di Milano sottolinea la necessità di ipotizzare soluzioni intermedie tra l’adozione e l’affido, da aggiungere al ripristino di interventi a carattere preventivo, all’abbreviazione dei tempi di osservazione della relazione genitori-figli, all’assicurazione di risorse adeguate all’autorità giudiziaria minorile in modo da sveltire le procedure.

Il Tribunale per i Minorenni di Salerno ritiene opportuna una più completa esplicitazione degli interventi volti alla prevenzione dell’abbandono ed al rispetto del principio secondo il quale il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell’ambito della propria famiglia ed una “tipicizzazione” di tali interventi anche mediante il raccordo con la legislazione regionale.

3.2 Bambini e adolescenti in affidamento familiare in Italia

L'affidamento familiare è un intervento temporaneo di aiuto e di sostegno ad un minore quando la sua famiglia d'origine non è in grado di assicurargli l'assistenza morale e materiale necessaria e il piccolo si trovi quindi in ambiente familiare non idoneo alla crescita. Possono essere oggetto di affidamento tutti i minori, anche non cittadini italiani, che si trovano nel territorio dello Stato. Le caratteristiche principali dell'affidamento sono: la temporaneità, il mantenimento dei rapporti con la famiglia d'origine, quindi l'attivazione di interventi volti al recupero della famiglia d'origine.

Esistono due tipologie di affidamento: consensuale o giudiziale. L'affido consensuale è disposto con il consenso dei genitori o di chi ha la patria potestà e viene effettuato attraverso il servizio sociale locale, ed è convalidato dal giudice tutelare. Quando manchi invece l'assenso dei genitori esercenti la potestà o del tutore si provvede con un decreto del Tribunale per i Minorenni che dispone l'affidamento per via giudiziale.

Il minore può essere affidato a una famiglia, a una singola persona a una comunità di tipo familiare e infine ad un istituto di assistenza pubblico o privato.

L'affidamento di minori è disciplinato dalla Legge 149 del 2001, che modifica la legge 184 del 1983 e che con forza ribadisce *il diritto del minore ad una famiglia* in particolare privilegiando la famiglia, preferibilmente con figli minori o la persona singola naturalmente in grado di assicurare il mantenimento, e solo quando tutto ciò non sia possibile è consentito l'inserimento del minore in una comunità di tipo familiare e in mancanza di quest'ultima in un istituto di assistenza pubblico o privato. La nuova legge indica l'affidamento familiare come strumento primo da utilizzare in sostegno del minore, ribadendo che entro il 31 dicembre 2006 il ricovero in istituto deve essere superato, mediante l'affidamento ad una famiglia e ove non sia possibile in comunità familiare.

Nonostante l'importanza dell'affidamento familiare, come strumento di aiuto e di supporto ai minori, evidenziato ancor più oggi con l'introduzione della L. 149/01, si hanno a disposizione pochissimi dati in merito che ci permettono, comunque, di disegnare un quadro della situazione attuale.

L'unica indagine censuaria condotta in Italia sull'argomento è stata effettuata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che, sebbene riferita al periodo 1° gennaio 1999 – 30 giugno 1999, ci permette di delineare e quantificare il fenomeno in questione, oltre che fornire alcune interessanti indicazioni sulla diffusione

regionale dell'istituto dell'affidamento. Per questo motivo si riportano qui di seguito alcuni dei dati, emersi dall'indagine, che a nostro avviso evidenziano gli aspetti più importanti di questa pratica. Al 30 giugno 1999, gli affidamenti familiari attivi sono risultati complessivamente 10.200 dei quali 5.280 (52% circa) affidi intrafamiliari cioè a parenti e 4.668 (45,8%) affidi eterofamiliari vale a dire a persone estranee alla famiglia del minore (vedi tav. 1).

Tavola 1 - Soggetti in affidamento familiare^(a) per tipologia di affidamento e per regione di residenza. Periodo 1° gennaio 1999 - 30 giugno 1999

Regioni	Affidamento intra-familiare		Affidamento etero-familiare	
	valori assoluti	in % sul totale	valori assoluti	in % sul totale
Piemonte	638	12,1	513	11,0
Valle d'Aosta	30	0,6	17	0,4
Liguria	187	3,5	268	5,7
Lombardia	641	12,1	980	21,0
Trentino Alto Adige	136	2,6	162	3,5
Veneto	378	7,2	293	6,3
Friuli Venezia Giulia	85	1,6	62	1,3
Emilia Romagna	382	7,2	539	11,5
Toscana	263	5,0	349	7,5
Umbria	68	1,3	54	1,2
Marche	109	2,1	134	2,9
Lazio	395	7,5	343	7,3
Abruzzo	37	0,7	10	0,2
Molise	4	0,1	4	0,1
Puglia	812	15,4	334	7,2
Basilicata	72	1,4	20	0,4
Campania	333	6,3	213	4,6
Calabria	63	1,2	46	1,0
Sicilia	310	5,9	207	4,4
Sardegna	337	6,4	120	2,6
ITALIA	5.280	100,0	4.668	100,0

(a) In Italia i soggetti in affidamento familiare nel periodo 1° gennaio 1999 - 30 giugno 1999 sono stati 10.200.

Per 252 soggetti non è stata fornita l'informazione sulla tipologia di affidamento.

A livello territoriale la maggiore incidenza di minori in affidamento familiare sulla popolazione minorile sussiste al Nord, in termini più elevati del dato medio nazionale (pari allo 0,9‰): a parte il Veneto e il Friuli Venezia Giulia, i cui valori si trovano per lo più in linea, tutte le altre regioni rilevano infatti valori superiori con un massimo in Liguria con un valore pari al 2,2‰, il Piemonte (1,9‰) e l'Emilia Romagna (1,7‰). Al contrario, le regioni

con i valori più bassi, tendenzialmente molto inferiori a quello medio nazionale, si hanno al Sud.

I protagonisti principali dell'esperienza di affidamento familiare si equidistribuiscono fra bambini e bambine, risultando rispettivamente pari al 50,4% e al 49,6%, peraltro pressoché in linea con la popolazione minorile nazionale costituita, secondo i dati Istat del 1999, dal 51,4% di maschi e dal 48,6% di femmine. Al momento dell'inserimento nella famiglia affidataria la loro età media è pari a 6,6 anni. Non a caso la fascia di età maggiormente interessata è quella 6-10 anni, pari al 32,5%. Tuttavia nell'insieme il 46% del totale complessivo inizia a vivere l'esperienza dell'affidamento nei primi cinque anni di vita, e di questi il 22,7% tra gli 0 ed i 2 anni (di cui il 6,2% nei primi 6 mesi e poco più del 14% nel primo anno di vita).

Fra i motivi, indicatori di disagio, pregiudizio o addirittura danno per il minore che hanno portato alla decisione (spontanea o indotta) di attivare un progetto di affidamento familiare, predomina in assoluto "le condotte di abbandono e/o di grave trascuratezza da parte della famiglia di origine"¹: una situazione vissuta dal 67,2% dei casi. In ordine di grandezza sussistono poi problemi di tossicodipendenza (per il 26,9% dei casi), gravi problemi economici (per il 23,6%) ed i problemi di conflittualità della coppia (per il 21,5%). In base a ciò non sorprende pertanto che oltre i due terzi degli affidamenti familiari - precisamente il 72,9% - sia di tipo giudiziale e soltanto il 26,1% consensuale (dell'1% invece non è conosciuta la natura).

Nel contesto, le intenzioni del legislatore di privilegiare nell'interesse del minore il suo affido a una famiglia, preferibilmente con figli minori, sembrano trovare un effettivo riscontro empirico visto che nella stragrande maggioranza dei casi (ovvero nell'82% del totale) l'affidamento è a famiglie caratterizzate dalla presenza di entrambe le figure genitoriali, i due terzi delle quali hanno almeno un figlio.

L'indagine ha permesso, inoltre, di fornire alcune significative informazioni sulla chiusura dell'affidamento. In particolare gli affidamenti giunti a conclusione nel I° semestre 1999 sono stati 634 e nel 98% dei casi risulta segnalato l'esito dell'affidamento familiare. Questo dato è particolarmente indicativo se pensiamo che una delle caratteristiche dell'affidamento familiare è quella di intervenire per recuperare la famiglia d'origine

¹ L'informazione è stata rilevata tramite una domanda articolata in dodici categorie di risposta non esclusive, ciò significa che per ogni caso poteva essere indicata più di una motivazione. Peraltro, solamente dal fatto che il totale delle risposte ammonti a 21.517 è presumibile che per ogni minore in esame vi siano *almeno* due motivi diversi e concomitanti che hanno indotto all'affidamento familiare.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

superando i motivi che avevano causato l'uscita del minore dalla famiglia. Dall'indagine risulta che il 41,6% dei casi (vedi tav. 2) il minore rientra nella famiglia di origine, che se da una parte risulta il principale motivo di conclusione dell'affidamento familiare, dall'altra indica un'incidenza comunque lontana dal 100% dei casi.

Tavola 2 - Soggetti che hanno concluso l'affidamento familiare distinti per esito dell'affido e regione di residenza. Periodo 1° gennaio 1999 - 30 giugno 1999 (valori percentuali)

Regioni	Rientro famiglia origine	Colloc. in affid. pread.	Raggiungi-mento vita autonoma	Colloc. in comunità familiare	Colloc. in comunità di accoglienza	Colloc. istituto minori	Inserim. famiglia affidataria	Interruz. affid.	Perman. oltre 18 anni	Altro	Totale	Affidati (a)
Piemonte	43,5	9,7	11,3	4,8	14,5	1,6	3,2	6,5	4,8	-	100,0	62
Valle d'Aosta	50,0	-	50,0	-	-	-	-	-	-	-	100,0	2
Lombardia	22,9	11,4	5,7	2,9	8,6	14,3	14,3	2,9	14,3	2,9	100,0	35
Trentino-Alto Adige	33,0	12,5	11,4	6,8	11,4	2,3	2,3	5,7	13,6	1,1	100,0	88
Veneto	53,3	3,3	13,3	-	6,7	6,7	3,3	3,3	6,7	3,3	100,0	30
Friuli-Venezia Giulia	49,1	20,0	5,5	7,3	1,8	-	1,8	10,9	3,6	-	100,0	55
Liguria	50,0	7,1	-	7,1	21,4	7,1	-	-	7,1	-	100,0	14
Emilia-Romagna	47,5	3,3	8,2	4,9	13,1	6,6	6,6	1,6	4,9	3,3	100,0	61
Toscana	22,6	3,2	35,5	-	-	9,7	12,9	-	12,9	3,2	100,0	31
Umbria	-	-	-	-	-	-	100,0	-	-	-	100,0	1
Marche	35,3	11,8	17,6	-	23,5	-	-	-	-	11,8	100,0	17
Lazio	29,2	33,3	16,7	-	-	-	-	4,2	16,7	-	100,0	24
Abruzzo	30,0	10,0	40,0	-	-	20,0	-	-	-	-	100,0	10
Molise	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Campania	52,5	11,3	8,8	5,0	5,0	11,3	-	1,3	3,8	1,3	100,0	80
Puglia	25,0	-	25,0	-	-	-	25,0	25,0	-	-	100,0	4
Basilicata	61,5	19,2	7,7	-	-	3,8	3,8	-	-	3,8	100,0	26
Calabria	70,0	-	10,0	10,0	-	-	10,0	-	-	-	100,0	10
Sicilia	51,6	22,6	9,7	3,2	3,2	-	6,5	3,2	-	-	100,0	31
Sardegna	23,1	23,1	2,6	10,3	7,7	2,6	-	2,6	28,2	-	100,0	39
ITALIA	41,6	12,6	11,1	4,5	7,7	5,0	4,0	3,7	8,1	1,6	100,0	620

(a) I soggetti che hanno concluso l'affidamento familiare nel periodo 1° gennaio 1999 - 30 giugno 1999 sono in totale 634. Per 14 casi non è stata fornita l'informazione sull'esito.

Infatti si registrano incidenze importanti anche per il collocamento in affidamento preadottivo (12,6%), il raggiungimento di una vita autonoma (11,1%), la permanenza oltre i diciotto anni (8,1%) e collocamento in una comunità di accoglienza (7,7%). Percentuali più basse ed inferiori al 5% dei casi si registrano per gli esiti del collocamento in istituto per minori, del collocamento in comunità familiare, dell'inserimento in altra famiglia affidataria e interruzione dell'affidamento.

Stando al giudizio degli operatori, l'esperienza dell'affidamento familiare si è dimostrata nel complesso positiva e la qualità della vita dei minori è decisamente migliorata. Un segno tangibile fra gli altri è ad esempio il miglioramento se non addirittura la scomparsa

di problemi comportamentali del minore, presenti invece al momento del suo inserimento in famiglia, realizzatosi nella maggior parte dei casi.

Ma se da una parte l'esperienza dell'affido è valutata positivamente dall'altra sul versante istituzionale, nel periodo di riferimento naturalmente, era ancora potremmo dire, in una fase di avviamento e rilancio.

Sull'intero territorio nazionale gli Enti titolari di interventi nel settore dell'affidamento familiare che dal 1 gennaio al 30 giugno 1999 hanno avuto in carico almeno un progetto di affidamento familiare - in corso o concluso - risultano in termini assoluti 1.027. La distribuzione per regione è tutt'altro che omogenea (vedi tav.3): la Puglia è la regione che registra il maggior numero di

unità (ovvero 163), seguita dalla Lombardia (con 120 servizi) e dalla Sicilia (con 112 servizi) e poi da tutte le altre regioni con un numero di unità inferiore al centinaio, fino al Molise con solamente 3 servizi.

All'interno degli Enti l'attivazione di un centro specifico appositamente istituito per seguire gli affidamenti familiari si è determinata solo nel 21,4% dei casi, la maggioranza dei quali costituita soprattutto negli anni 1997-1999 a seguito almeno in parte dei finanziamenti della legge 285/97.

Tavola 3 - Distribuzione degli enti titolari - Al 30 giugno 1999
(valori percentuali)

Regioni	Comune	Ausl	Altro	Servizi
Piemonte	24,2	66,7	9,1	66
Valle d'Aosta	13,3	86,7	0,0	15
Lombardia	92,3	3,9	3,8	26
Trentino-Alto Adige	44,2	55,8	0,0	120
Veneto	9,4	50,0	40,6	32
Friuli-Venezia Giulia	54,7	45,3	0,0	86
Liguria	84,2	15,8	0,0	19
Emilia-Romagna	16,1	80,7	3,2	31
Toscana	51,9	48,1	0,0	27
Umbria	53,8	46,2	0,0	13
Marche	27,5	72,5	0,0	40
Lazio	67,9	30,9	1,2	81
Abruzzo	16,0	84,0	0,0	25
Molise	66,7	33,3	0,0	3
Campania	69,9	29,5	0,6	163
Puglia	96,9	3,1	0,0	32
Basilicata	98,1	1,9	0,0	53
Calabria	55,0	30,0	15,0	20
Sicilia	97,3	2,7	0,0	112
Sardegna	88,9	9,5	1,6	63
ITALIA	61,5	35,8	2,7	1.027

Nel processo di affidamento le figure professionali predominanti coinvolte dall'ente gestore sono l'assistente sociale e lo psicologo e risultano invece marginali quelle educativo-pedagogiche. Anche la presenza di un'équipe permanente finalizzata alla gestione del fenomeno risulta interessare soltanto il 37,3% dei casi.

Per quanto riguarda una formazione specifica per gli operatori, tesa a fornire strumenti conoscitivi e metodologici appropriati a gestire al meglio la complessità del fenomeno, non tutti i servizi, bensì circa un terzo di essi, hanno previsto di far partecipare i propri operatori ad una attività formativa ad hoc.

Gli enti invece che hanno fatto svolgere agli operatori impegnati nell'affidamento familiare attività formative mirate, hanno scelto nella stragrande maggioranza dei casi un aggiornamento *in itinere*, vale a dire corsi effettuati durante il processo di affidamento. Infine l'attività di supervisione ha luogo soltanto nel 28,7% di tali realtà.

Rispetto alle funzioni espletate in preparazione dell'affidamento familiare (vedi tav.4), lasciano perplessi, soprattutto le quote tutt'altro che irrilevanti di casi in cui non viene effettuata alcuna preparazione dei soggetti interessati (in ordine decrescente: nei confronti della famiglia affidataria, del minore e della famiglia di origine).

Tavola 4. Funzioni istruttorie espletate dal servizio (risposte multiple)

	Valori assoluti	Valori percentuali
Azioni di promozione dell'affidamento familiare	602	61,4
Valutazione dell'idoneità genitoriale del nucleo di origine	896	91,3
Analisi del rischio evolutivo del minore	879	89,6
Analisi e valutazione dei requisiti della famiglia affidataria	872	88,9
Preparazione/formazione della famiglia affidataria	685	69,8
Preparazione della famiglia di origine	809	82,5
Preparazione del minore	791	80,6
Totale (base di calcolo)	981	-

Senza risposta: 46 casi pari al 4,5% del totale complessivo

Nell'ambito poi delle funzioni svolte nella gestione dell'affidamento familiare risalta in particolare che la regolamentazione degli affidi non avviene in tutte le realtà come invece prescritto e il sostegno ai protagonisti coinvolti nel processo di affido non si realizza nella totalità dei casi.

Sul versante dell'informazione e promozione dell'affidamento familiare, infine, il coinvolgimento degli enti si ha solamente per poco più di un terzo di essi (vale a dire 365 enti

su 1.027) all'interno del quale si distinguono in misura maggiore il Comune e la A.S.L. che hanno attivato campagne informative e di sensibilizzazione al riguardo.

Nonostante la complessità, le numerose difficoltà, la scarsa diffusione dell'istituto dell'affido familiare e i limitati strumenti messi a disposizione delle famiglie affidatarie, il fenomeno dell'affidamento familiare, a giudizio della maggioranza degli operatori (ovvero il 57% circa), è comunque in aumento.

Questo è quanto rilevato nel periodo precedente la L. 149/01 e come abbiamo detto sono gli unici dati che ci permettono di delineare un quadro delle caratteristiche dei soggetti coinvolti nell'affidamento familiare. Sarebbe indubbiamente interessante replicare un'attività di indagine per poter verificare quanto l'introduzione della nuova normativa abbia inciso sull'utilizzo dell'affidamento familiare e in particolare sulle caratteristiche dei soggetti in esso coinvolte.

In Italia si dispone, comunque, di dati aggiornati che sebbene non permettono di approfondire le caratteristiche affrontate nell'attività di indagine, permettono nondimeno di analizzare il trend dell'affidamento. Tali preziosi dati derivano dai resoconti del Ministero di Giustizia e dalle elaborazioni che realizza l'Istat a partire dai dati dello stesso Ministero. In particolare nei report del Ministero di Giustizia sono riportati i dati sugli affidamenti giudiziali mentre le elaborazioni Istat, pubblicate nelle statistiche giudiziarie civili, e riunite in questa sede in una serie storica che copre il periodo 1994-2001, riguardano l'affidamento consensuale (vedi tav.5).

Dal confronto tra gli affidamenti giudiziali e gli affidamenti consensuali si evince che gli affidamenti giudiziali sono sempre, ogni anno, in numero superiore a quelli consensuali. Questo è emerso anche dalla ricerca del Centro di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza precedentemente illustrata. Nel 1999, anno di rilevazione del Centro, si riscontrava un divario tale che a fronte di 2.663 provvedimenti di affidamento emessi dai Tribunali per i minorenni, se ne contavano solo 1.259 provvedimenti emessi dal Giudice tutelare.

**Tavola 5 - Provvedimenti di affidamento dei minori del giudice tutelare.
Anni 1994-2001**

Anni	Affidamento di minori (con consenso)
1994	1.626
1995	1.043
1996	1.039
1997	1.085
1998	1.312
1999 ^(a)	1.259
2000	1.340
2001	1.563

(a) sono compresi i provvedimenti presso le preture fino al 01/06/99

Fonte: elaborazioni istat su dati del ministero della giustizia - Ufficio statistiche

La differenza tra il numero di queste due tipologie di provvedimento è in diminuzione tanto è che nel 2001, ultimo anno per il quale è possibile il confronto, sono stati emessi 2.197 affidamenti senza consenso e 1.563 con consenso. Inoltre sia nel 2002 che in maniera ancor più rilevante nel 2003, i provvedimenti emessi (tav.6) dal Tribunale per i Minorenni scendono al minimo storico con rispettivamente 1.777 e 1.593 unità.

Ciò induce a ipotizzare un calo dell'emissione di provvedimenti di affidamento giudiziale, che sarebbe molto interessante verificare nelle sue implicazioni anche sul fronte del possibile conseguente aumento dei provvedimenti di affidamento consensuale.

Proseguendo nella lettura dei dati a disposizione, il Ministero di Giustizia riporta una rielaborazione dell'archivio storico cartaceo e informatico dell'allora Ufficio Centrale per la Giustizia Minorile, dei provvedimenti emessi dai Tribunali per i minorenni, degli anni 1993-1999 in materia di affidamento, ovvero il periodo precedente la riforma. I dati offrono il dettaglio territoriale, essendo disaggregati per sede di Tribunale per i Minorenni, ma in questo caso sono riportati aggregati a livello nazionale (tav. 6). Inoltre sono stati aggiunti i dati riferiti al 2001, 2002 e 2003, sia per avere una serie storica più lunga sia per iniziare a delineare se è possibile, l'andamento degli affidamenti familiari dopo la riforma.

I provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni sono distinti in affidamenti familiari e affidamenti a comunità o istituti e questo ci permette di vedere come negli anni precedenti la L. 149/01 il numero degli affidamenti familiari sia stato sempre inferiore al numero degli affidamenti a comunità o ad istituti (vedi tav. 6). In altre parole la modalità di affidamento alle comunità o agli istituti veniva utilizzata maggiormente rispetto a quella familiare.