

**Tavola 6 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento.  
Anni 1993-2003<sup>2</sup>**

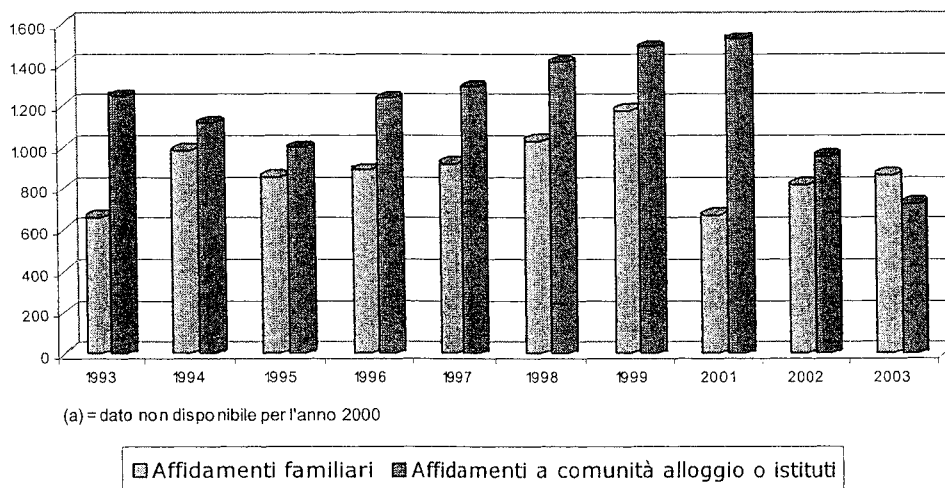
Anni	Affidamenti familiari	Affidamenti a comunità o istituti	Totale affidamenti	% di affidamenti familiari
1993	662	1.248	1.910	34,7
1994	986	1.117	2.103	46,9
1995	857	996	1.853	46,2
1996	890	1.236	2.126	41,9
1997	922	1.293	2.215	41,6
1998	1.029	1.413	2.442	42,1
1999	1.177	1.486	2.663	44,2
2000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2001	671	1.526	2.197	30,5
2002	819	958	1.777	46,1
2003	866	727	1.593	54,4

n.d. = dato non disponibile

Nel periodo antecedente il 2002 la percentuale degli affidamenti familiari non è salita oltre il 47%, con una punta massima nel 1994, mentre nel 2001, anno dell' introduzione della L. 149/01, sono stati emessi solo 30 decreti di affidamento familiare su 100, ovvero poco meno di un terzo del totale degli affidamenti. A partire dal 2002 e quindi subito dopo la riforma, però bisogna sottolineare, che la percentuale degli affidamenti familiari cresce sino a rappresentare la modalità più usata nel corso del 2003 con il 54,4% dei casi. Quindi i dati sembrano confermare, almeno sul fronte dei provvedimenti giudiziari, che la L. 149/01 ha intrapreso il suo cammino.

<sup>2</sup> I dati relativi ai provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento sono stati rilevati con il modello di rilevazione statistica M219TM. Gli affidamenti familiari considerati nel modello fanno riferimento all'art. 4 comma 2 della legge 184/83 modificata dalla legge n. 149/2001: "Ove manchi l'assenso dei genitori esercenti la potestà o de tutore, (all'affidamento familiare) provvede il Tribunale per i Minorenni. Si applicano gli articoli 330 e seguenti de codice civile". Può accadere che i provvedimenti con più disposizioni – ad esempio sulla decadenza della potestà dei genitori con conseguente affidamento familiare – vengano inseriti nel modello già citato solo una volta in corrispondenza del dispositivo ritenuto principale dal giudice. Ciò spiegherebbe i valori nulli o bassi in materia di affidamento in alcuni Tribunali per i Minorenni. Si fa notare poi che un singolo provvedimento di affidamento può riguardare uno o più minori dello stesso nucleo

**Figura 1 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i Minorenni in materia di affidamento - Anni 1993-2003<sup>(a)</sup>**



Il Ministero di Giustizia attraverso il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria fornisce, inoltre, per gli anni 2001, 2002 e 2003 il numero di provvedimenti emessi in materia di affido per sede dei Tribunali per i minorenni. Questi dati sono stati raggruppati per le maggiori aree territoriali (vedi tav.7): nord, centro, sud ed isole, permettendo dunque un'analisi territoriale dell'affidamento familiare.

**Tavola 7 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i minorenni in materia di affidamento per area territoriale - Anni 2001-2003<sup>3</sup>**

Aree territoriali <sup>(a)</sup>	Affidamenti familiari			Affid. a comunità alloggio o istituti			Totale affidamenti			% di affidamenti familiari		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Nord	176	232	352	515	328	161	691	560	513	25,5	41,4	68,6
Centro	170	124	139	115	97	88	285	221	227	59,6	56,1	61,2
Sud	233	368	304	635	401	324	868	769	628	26,8	47,9	48,4
Isole	92	95	71	261	132	154	353	227	225	26,1	41,9	31,6
<b>Totale</b>	<b>671</b>	<b>819</b>	<b>866</b>	<b>1.526</b>	<b>958</b>	<b>727</b>	<b>2.197</b>	<b>1.777</b>	<b>1.593</b>	<b>30,5</b>	<b>46,1</b>	<b>54,4</b>

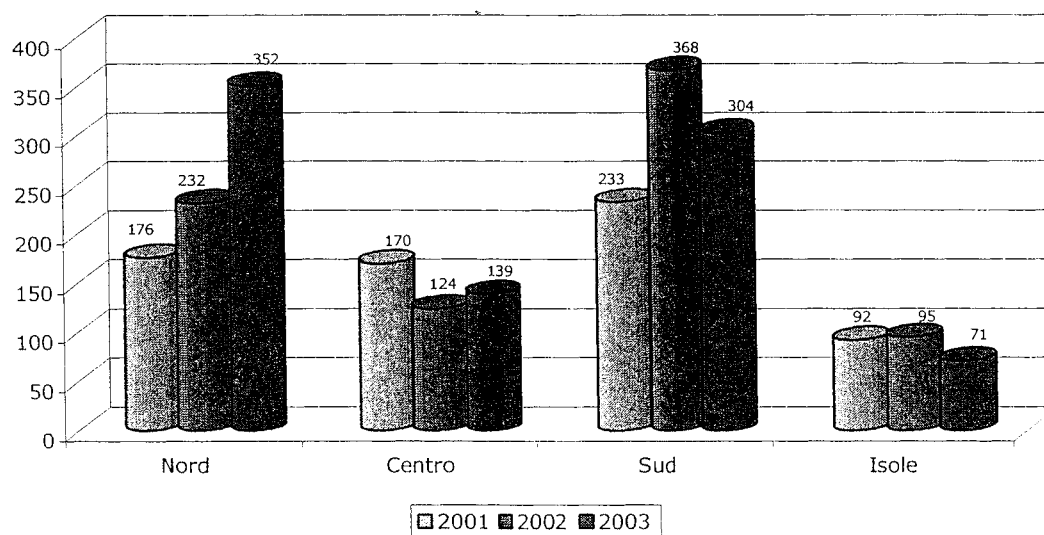
(a) Fanno parte dell'area del nord i Tribunali per i minorenni di: Bologna, Bolzano, Brescia, Genova, Milano, Torino, Trento, Trieste e Venezia; del centro i Tribunali per i minorenni di: Ancona, Firenze, Perugia e Roma; del sud i Tribunali per i minorenni di: Bari, Campobasso, Catanzaro, L'Aquila, Lecce, Napoli, Potenza, Reggio Calabria, Salerno e Taranto; delle isole i Tribunali per i minorenni di: Cagliari, Caltanissetta, Catania, Messina, Palermo, Sassari.

Fonte: Ministero della giustizia

<sup>3</sup> Vedi nota 2

La lettura di questi dati ci permette di vedere che nel 2001, anno in cui la percentuale degli affidamenti familiari è scesa al minimo storico, i Tribunali per i minorenni con sede al centro Italia avevano una percentuale del 59,6% di affidamento a famiglie mentre il resto delle aree era al di sotto del 27%. Nel passaggio dal 2001 al 2002, però, i Tribunali dei minorenni del nord, delle isole e ancor più fortemente quelli del sud fanno registrare rispettivamente un incremento di 16, 15,8 e 21 punti percentuali rispetto all'anno precedente, mentre il centro resta stabile su valori comunque superiori alla media. E' nel 2003 che i Tribunali per i Minorenni del nord Italia compiono un grande salto fino al 68,6% di affidamenti familiari in ambito giudiziale. Un nuovo incremento si registra anche nei Tribunali del centro Italia, con una incidenza che si attesta complessivamente al 61%. Diversamente nei Tribunali del sud Italia si ravvisa una sostanziale stabilità dell'incidenza (48,4%) rispetto all'anno 2002, mentre un forte calo si segnala nei Tribunali delle Isole (31,6%).

**Figura 2 - Provvedimenti di affidamento familiare emessi dai Tribunali per i Minorenni per area territoriale - Anni 2001- 2003**



Questa battuta di arresto nell'area del sud Italia e Isole sembra far pensare a una difficoltà materiale nel reperimento di famiglie disponibili all'affidamento sul territorio. Sono il Tribunale di Palermo (5 affidamenti familiari su 199 affidamenti totali nel 2001, 7 su 81 nel 2002 e 2 su 56 nel 2003) e il Tribunale di Napoli (nessun affidamento familiare nel triennio)

ad incidere sulla specifica situazione del sud e delle isole segnando importanti problemi nella direzione degli affidamenti familiari (vedi tav.8). Altri Tribunali, quali ad esempio, quelli di Caltanissetta, Catania, Potenza ma anche i Tribunali di Perugia e Venezia (quindi dell'area centro nord) hanno rilevato che nei loro distretti, a causa della mancanza di una cultura dell'affidamento spesso non sono stati in grado di ricorrere a tale istituto per l'impossibilità di reperire famiglie. In particolare il Tribunale di Potenza evidenzia che una delle cause che impedisce il reclutamento delle coppie, è la carente sensibilizzazione della popolazione rispetto alla necessità che il minore mantenga rapporti con la famiglia d'origine. Il Tribunale per i minorenni di Venezia, infine, precisa che spesso sono i genitori biologici che preferiscono che il proprio figlio venga collocato in comunità o istituto piuttosto che in un ambiente familiare che rischierebbe di evidenziare le loro carenze genitoriali.

Potremmo concludere, almeno stando agli affidamenti di tipo giudiziale, che in generale la L. 149/01 sta facendo il suo percorso e che l'istituto dell'affidamento familiare, al centro nord è in forte crescita, mentre nel sud e ancor di più nelle isole, permangono ancora numerose difficoltà dovute a una mancanza di una cultura dell'affido familiare.

## XIV LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Tavola 8 - Provvedimenti emessi dai Tribunali per i minorenni in materia di affidamento. Anni 2001-2003<sup>4</sup>**

Tribunale per i minorenni	Affidamenti familiari			Affidamenti a comunità alloggio o istituti			Totale affidamenti		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Ancona	6	11	6	16	14	21	22	25	27
Bari	17	60	57	0	72	89	17	132	146
Bologna	15	23	77	64	35	76	79	58	153
Bolzano	2	8	2	1	8	0	3	16	2
Brescia	0	14	44	2	31	63	2	45	107
Cagliari	25	21	20	11	3	46	36	24	66
Caltanissetta	0	14	7	0	24	3	0	38	10
Campobasso	2	4	1	21	21	14	23	25	15
Catania	10	0	2	0	0	0	10	0	2
Catanzaro	2	0	0	0	0	0	2	0	0
Firenze	148	99	118	83	81	66	231	180	184
Genova	0	0	0	0	0	0	0	0	0
L'Aquila	35	57	27	49	79	80	84	136	107
Lecce	7	19	28	182	51	16	189	70	44
Messina	5	9	6	27	6	14	32	15	20
Milano	1	0	0	0	0	0	1	0	0
Napoli	0	0	0	189	35	6	189	35	6
Palermo	5	7	2	199	81	56	204	88	58
Perugia	0	2	2	13	1	1	13	3	3
Potenza	85	78	35	86	66	56	171	144	91
Reggio Calabria	12	17	12	17	11	21	29	28	33
Roma	16	12	13	3	1	0	19	13	13
Salerno	64	132	144	56	66	42	120	198	186
Sassari	47	44	34	24	18	35	71	62	69
Taranto	9	1	0	35	0	0	44	1	0
Torino	144	168	187	93	7	0	237	175	187
Trento	10	8	2	17	8	2	27	16	4
Trieste	0	0	0	338	239	20	338	239	20
Venezia	4	11	40	0	0	0	4	11	40
<b>Totale</b>	<b>671</b>	<b>819</b>	<b>866</b>	<b>1.526</b>	<b>958</b>	<b>727</b>	<b>2.197</b>	<b>1.777</b>	<b>1.593</b>

Fonte: Ministero della Giustizia

<sup>4</sup> Vedi nota 2

### 3.3 Modalità di gestione e organizzazione dell'affidamento familiare nelle Regioni italiane

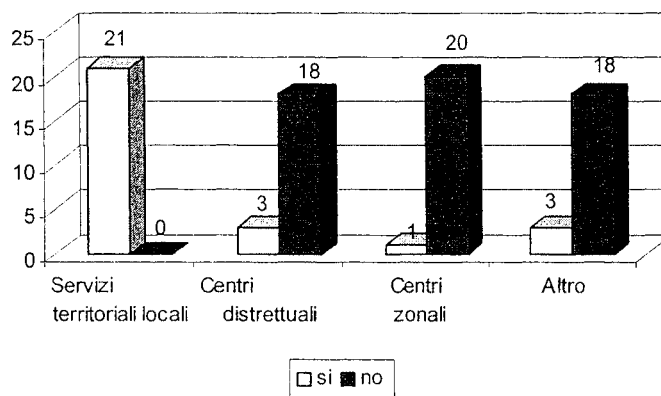
Per verificare lo stato di attuazione della legge 149/01 è stata predisposta dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDAIA) una scheda di rilevazione, indirizzata via posta (o qualora richiesto via e.mail) ai dirigenti delle Regioni e delle Province autonome.

Le finalità di tale scheda – realizzata con la collaborazione di un esperto dei servizi per l'affidamento ed un esperto statistico – sono quelle di poter ottenere dati statistici e informazioni relativi all'affidamento nelle varie Regioni e Province autonome, conoscere le diverse normative adottate relativamente all'applicazione della legge 149/01 ed anche le eventuali *buone pratiche*, ovvero i progetti intrapresi dalle diverse realtà regionali per facilitare l'applicazione della legge in questione.

Tutte le Regioni e Province autonome hanno restituito al Centro i questionari compilati.

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi per l'affidamento, tutte le Regioni ridispongono di servizi territoriali locali; inoltre, la Lombardia si avvale anche di Centri distrettuali e Centri zonal, la Toscana e la Sicilia di Centri distrettuali, la Provincia di Trento dispone di un gruppo tecnico per l'affidamento e le Marche di una equipe integrativa d'ambito.

Figura 1 - Numero di regioni e/o province autonome secondo l'organizzazione dei servizi per l'affidamento - Anno 2004



Ben 11, tra Regioni e Province autonome, non presentano Centri affido, che sono invece presenti in Toscana (24), in Basilicata (9), in Sardegna (6), nella Valle d'Aosta, nel Piemonte, nel Lazio e nella Provincia di Trento (1).

I centri regionali ed i centri provinciali sono modalità di gestione dei servizi per l'affidamento di cui nessuna delle Regioni si è dotata; le Regioni che si avvalgono di un Consorzio di comuni sono: Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Lazio e Sicilia; e quelle che presentano tra le loro modalità di gestione anche le Aziende sanitarie sono: Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Calabria e Sicilia.

Delle 13 regioni che possiedono un sistema di rilevazione degli affidamenti familiari consensuali, la Valle d'Aosta, la Lombardia, la Provincia di Trento, la Provincia di Bolzano, il Veneto, l'Emilia Romagna, la Toscana, l'Abruzzo, la Basilicata, la Calabria e la Sicilia hanno un tipo di rilevazione con cadenza annuale, il Friuli-Venezia Giulia dispone di un vero e proprio sistema informativo, mentre il Piemonte dispone sia di una rilevazione con cadenza annuale che di un sistema informativo.

Al fine di un'adeguata lettura dei dati di monitoraggio regionale è necessario segnalare che il numero degli affidamenti consensuali (extrafamiliare ed intrafamiliare) sono conteggiati alla fine dell'anno di ogni annualità presa in considerazione nella scheda di rilevazione. Si tratta, quindi, di quegli affidamenti attivi in un dato anno ma che possono essere stati disposti anche in annualità precedenti.

Per quanto concerne il numero di affidamenti consensuali extrafamiliare ed intrafamiliare è possibile riscontrare una generale stabilità del fenomeno in questione nelle diverse realtà regionali e provinciali: nella Provincia di Trento i 131 affidamenti corrispondenti al 2001 sono divenuti 129 nell'anno successivo, in Toscana da 398 affidamenti nel 2001 siamo passati a 390 nel 2002 e in Lombardia i 505 affidamenti relativi all'anno 2001 sono rimasti invariati nel 2002. Stabilità che emerge anche nelle realtà regionali del Veneto e della Calabria, rispettivamente con valori nell'ordine dei 200 e 300 affidamenti consensuali per anno nel triennio 2001-2003 e della Basilicata che presenta valori nell'ordine dei 400 affidamenti consensuali per anno nello stesso periodo di tempo considerato. Confrontando i dati a disposizione per la Sicilia, invece, è possibile prevedere un rilevante aumento degli affidamenti consensuali nel periodo considerato, dato che a fronte dei 2.062 affidamenti nel 2002 si hanno 1.941 solo relativamente al primo semestre del 2003. Anche per

L'Emilia Romagna si registra un incremento del numero di affidamenti consensuali (da 494 nel 2001 a 685 nel 2002), ma dobbiamo tenere in considerazione il fatto che tali valori si riferiscono esclusivamente agli affidamenti extrafamiliari.

Se andiamo ad analizzare l'attività normativa e di indirizzo per l'attuazione della legge 149/01 nelle varie Regioni e Province autonome, solamente la Valle d'Aosta, il Veneto, il Piemonte ed il Lazio dichiarano di avere proposte di disegni di legge e approvazione di atti normativi specifici per la legge in questione. Le Regioni, invece, che si stanno avvalendo di regolamenti, circolari o altri atti interni finalizzati all'attuazione delle norme di legge sono 9 – Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Basilicata e Sicilia – per arrivare a 12 in caso di approvazione di linee guida o atti di indirizzo su tematiche inerenti la legge, nello specifico – Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Basilicata, Puglia e Sicilia.



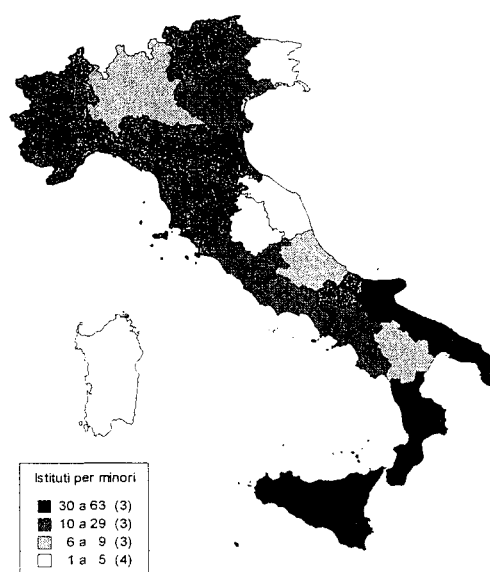
### 3.4 Verso la deistituzionalizzazione: bambini e adolescenti negli istituti per minori in Italia

A seguito della legge 149/01 in merito alla deistituzionalizzazione dei bambini e adolescenti accolti negli Istituti per minori<sup>1</sup>, il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (CNDAIA) ha realizzato una rilevazione nazionale a carattere censuario riferita alla data del 30 giugno 2003.

Lo scopo di tale indagine è quello di valutare la situazione presente in Italia a tre anni e mezzo di distanza dalla data ultima stabilita dalla legge in questione per il superamento del ricovero in Istituto dei bambini e degli adolescenti (art. 2, comma 4), delineando quale sia lo stato relativo alla predisposizione o meno di un piano per la riconversione, se non la chiusura, degli Istituti per minori attualmente presenti sul territorio nazionale.

Dalle informazioni raccolte dalla rilevazione nazionale, gli Istituti per minori ancora in funzione al 30 giugno 2003 risultano 215 ed in totale ospitano 2.633 bambini ed adolescenti, evidenziando chiaramente come la realtà in esame sembri gradualmente indirizzarsi verso il cambiamento richiesto dalla legge 149/01.

**Figura 1 - Istituti per minori - Al 30/06/2003**



<sup>1</sup> Istituti per minori – presidi residenziali socio-educativi in grado di accogliere un alto numero di ospiti (12 o più minori) e le cui prestazioni sono in prevalenza educative, ricreative e di assistenza tutelare, come stipulato dall'Istat in accordo con il gruppo tecnico interregionale per le politiche dei minori.

Da un confronto con le ultime rilevazioni effettuate dall'Istat (tav. 1), infatti, dai 475 Istituti per minori registrati al 31 dicembre 1999 si passa a 359 unità nell'anno successivo, realizzando così una riduzione di 116 strutture, e dopo tre anni e mezzo con una contrazione di altre 144, si scende fino a quota 215.

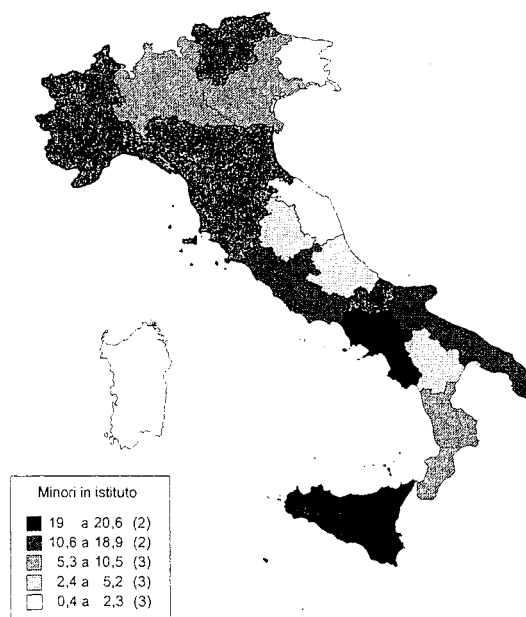
**Tavola 1 – Istituti per minori e minori ospiti secondo le rilevazioni**

	Strutture	Minori ospiti
31.12.1999	475	10.626
31.12.2000	359	7.575
30.06.2003	215	2.633
Variazione 2000/1999	116	3.051
Variazione 2003/2000	144	4.942

Fonte: Istat 1999, 2000 e del Centro nazionale del 2003 (*valori assoluti*)

Relativamente ai minori ospiti, il trend di diminuzione risulta ancor più consistente: se tra il 1999 e il 2000, il numero delle accoglienze è diminuito di 3.051 unità, la variazione calcolata tra il 2003 ed il 2000 risulta pari a 4.942, riflettendo di fatto in tale triennio una contrazione di quasi due terzi dei minori.

**Figura 2 - Minori presenti in Istituti per minori - Al 30/06/2003 (*valori percentuali*)**



Da un primo sguardo dei dati, notiamo come alla numerosità regionale degli istituti corrisponda quella delle accoglienze. Infatti, in linea con quanto poteva essere atteso, la regione che registra il maggior numero di ospiti è la Sicilia, dove nei suoi 63 istituti al 30 giugno 2003 sono accolti 547 bambini e adolescenti, mentre quella con l'entità più esigua è il Friuli Venezia Giulia con 13 minori ospiti nel suo unico istituto.

Nell'insieme, emerge con estrema chiarezza come tendenzialmente siano soprattutto le regioni del sud ad avere una maggiore presenza di minori per ogni istituto (tav. 2):

**Tavola 2 – Istituti per minori e minori presenti per regione - Al 30.06.2003**

Regioni	Istituti		Minori presenti	
	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	0	0	0	0
Valle d'Aosta	0	0	0	0
Lombardia	8	4	190	7,2
Trentino-Alto Adige	0	0	0	0
Veneto	10	5	140	5,3
Friuli-Venezia Giulia	1	0,5	13	0,5
Liguria	0	0	0	0
Emilia-Romagna	0	0	0	0
Toscana	0	0	0	0
Umbria	4	2	90	3,4
Marche	4	2	41	1,6
Lazio	15	7,4	279	10,6
Abruzzo	6	3	91	3,5
Molise	0	0	0	0
Campania	28	13,9	500	19
Puglia	35	15,3	381	14,5
Basilicata	6	3	63	2,4
Calabria	30	14,4	246	9,4
Sicilia	63	27,2	547	20,5
Sardegna	5	2,5	52	2
<b>Totale</b>	<b>215</b>	<b>100</b>	<b>2.633</b>	<b>100</b>

Di fronte ad un dato nazionale dell'incidenza di posti disponibili sulla popolazione minorile - corrispondente a circa 8 posti per 10.000 minori - vi sono infatti sei regioni, ovvero la Basilicata, la Calabria, la Campania, la Puglia, la Sicilia e l'Umbria, che presentano valori decisamente maggiori - nel caso della Basilicata il valore (20,7) è quasi tre volte superiore a quello nazionale, e in Umbria e in Sicilia si riscontra un'incidenza di posti disponibili quasi doppia (tav. 3).

**Tavola 3 – Percentuale di Istituti per minori, dei posti letto disponibili e dei minori presenti negli Istituti secondo la regione di appartenenza dell'Istituto; incidenza dei posti letto disponibili e dei presenti sulla popolazione minorile residente in regione**

Regioni	Istituti	Posti	Minori	Incidenza posti su 10.000 residenti	Incidenza minori su 10.000 residenti
Piemonte	0	0	0	-	-
Valle d'Aosta	0	0	0	-	-
Lombardia	4	4,2	7,2	1,8	1,3
Trentino-Alto Adige	0	0	0	-	-
Veneto	5	3,9	5,3	3,2	1,9
Friuli-Venezia Giulia	0,5	0,4	0,5	1,5	0,8
Liguria	0	0	0	-	-
Emilia-Romagna	0	0	0	-	-
Toscana	0	0	0	-	-
Umbria	2	3,2	3,4	15,3	7,3
Marche	2	0,9	1,6	2,4	1,7
Lazio	7,4	7,5	10,6	5	3,2
Abruzzo	3	2,7	3,5	7,4	4,2
Molise	0	0	0	-	-
Campania	13,9	19	19	8,6	3,8
Puglia	15,3	12,4	14,5	8,8	4,6
Basilicata	3	4,1	2,4	20,7	5,4
Calabria	14,4	10,2	9,4	14,3	5,9
Sicilia	27,2	30,2	20,5	16,7	5,1
Sardegna	2,5	1,4	2	3	1,8
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>7,6</b>	<b>3,4</b>
(N.)	(215)	(6.081)	(2.633)		

Al contrario, tra le regioni che si pongono al di sotto del valore medio nazionale, l'Abruzzo e il Lazio sono quelle con incidenza più vicina al valore di riferimento (rispettivamente pari a 7 e 5 posti per 10.000 minori), mentre la Lombardia, il Veneto, il Friuli-Venezia Giulia, le Marche e la Sardegna sono le regioni nelle quali l'incidenza scende fino a valori uguali o inferiori ai 3 posti su 10.000 minori.

Per quanto riguarda il tasso di istituzionalizzazione - determinato rapportando il numero di minori effettivamente ospitati negli istituti alla popolazione minorile residente - si rileva che l'incidenza registrata a livello nazionale segnala la presenza di 3 bambini e adolescenti in istituto ogni 10.000 minori. Nonostante sia l'Umbria a presentare il valore corrispondente al tasso di istituzionalizzazione più alto, ben due volte maggiore rispetto a

quello nazionale, risultano le regioni del sud, fra tutte la Sicilia, a superare una presenza di 3 bambini e adolescenti ogni 10.000 minori.

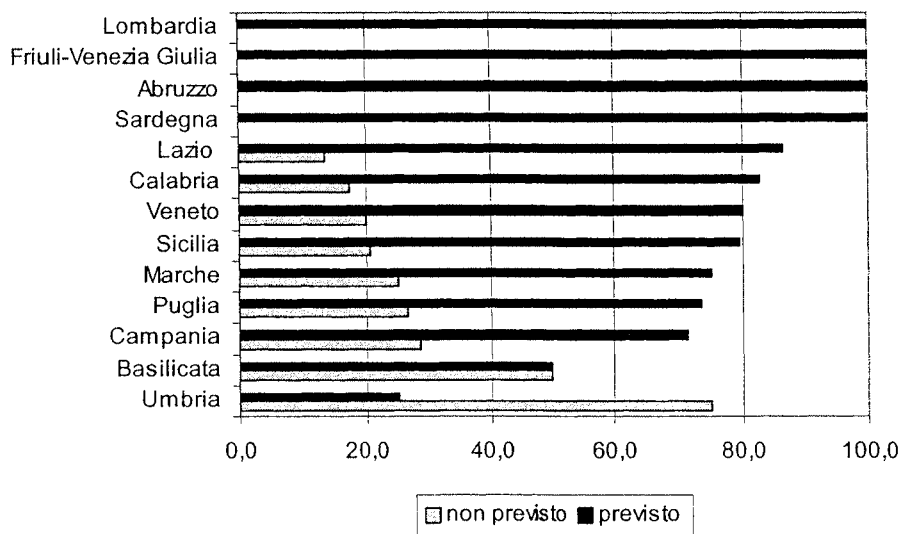
Alla luce di quanto complessivamente osservato, dunque, è plausibile presumere che specifici fattori territoriali, oltre ad avere influito sensibilmente nel corso del tempo sulla diffusione degli istituti per minori, influenzino di fatto anche il loro utilizzo.

Relativamente alla predisposizione o meno di un piano per la riconversione o la chiusura degli Istituti per minori, attualmente presenti in Italia, si rivela la complessità dell'intero processo, basti pensare che il 22% circa delle strutture non si è ancora attivato in nessun modo, sebbene la maggior parte delle strutture ha già previsto un piano di riorganizzazione da applicare entro il 2006.

In Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo e Sardegna, è già preventivata una nuova organizzazione addirittura per ogni istituto per minori che si trova sul territorio regionale, mentre in altre regioni, come la Calabria, il Lazio, la Sicilia e il Veneto l'attivazione coinvolge almeno 4 istituti per minori su 5 tra quelli presenti (fig.1). La Campania, le Marche e la Puglia, invece, procedono in modo più graduale, per poi passare alla Basilicata, dovemetà degli istituti registrati si sono già attivati per una riorganizzazione.

Infine, l'Umbria è la regione in cui la previsione di un piano di riorganizzazione sussiste soltanto per 1 istituto sui 4 presenti.

**Figura 3 – Istituti per minori secondo lo stato di previsione di un piano di riorganizzazione per regione**



Le difficoltà sia nella progettazione che nella realizzazione del piano di riconversione degli istituti per minori sono senza dubbio molteplici, ma con molta probabilità quella maggiore e più condizionante da tutti i punti di vista è proprio il costo complessivo delle operazioni.

Infatti, la possibilità di godere di un finanziamento per la riorganizzazione dell'istituto è prerogativa di un'esigua minoranza, vale a dire del 28% circa del totale. Questo significa che la maggior parte degli istituti deve affrontare la riconversione della struttura senza poter contare su alcuna sovvenzione particolare.

Tra le differenze, anche significative, che possiamo riscontrare, la più evidente è la situazione opposta in cui si trovano gli Istituti per minori in Umbria e Basilicata da una parte e in Friuli Venezia Giulia dall'altra: nelle prime due regioni infatti non sussiste la possibilità di avere dei finanziamenti a sostegno delle spese di riorganizzazione, e di conseguenza tutto è a carico degli istituti stessi; al contrario, l'unico istituto tuttora presente in Friuli Venezia Giulia non ha alcun problema in questo senso poiché dispone di aiuti finanziari ad hoc per portare a compimento l'intero processo.

A parte queste realtà, vi sono situazioni più differenziate ma, comunque, caratterizzate da una scarsa, se non addirittura nulla, disponibilità economica: in particolare Puglia, Campania, Lombardia e Calabria dove la problematica tocca la quasi totalità degli istituti presenti.

Gli istituti per minori, invece, che dispongono di aiuti economici e sovvenzioni per la riorganizzazione, sono sostenuti soprattutto dallo stesso ente titolare, che risulta infatti il soggetto che più di altri partecipa al finanziamento. In seconda istanza si pone poi la Regione di appartenenza.

Nell'insieme, comunque, i dati caratterizzanti la situazione complessiva danno un certo conforto rispetto al percorso intrapreso per trovare risposte sempre più adeguate per quei 2.633 bambini e adolescenti ancora ospiti negli istituti per minori, ovvero per assicurargli un'accoglienza il più possibile di tipo familiare e così garantirgli il diritto ad una crescita sana, equilibrata e serena.

## **4. Il ruolo delle Regioni, delle Province Autonome e degli Enti locali**

### **Introduzione**

Il contributo delle Regioni alla Relazione sullo stato di attuazione della legge 149/01 si focalizza nei due ambiti fondamentali di interesse della legge: l'adozione e l'accoglienza del minore fuori dalla famiglia di origine. Su questi due temi si è aggiunto un approfondimento relativo ai servizi presenti nel sud del Paese. Scopo del contributo, nel suo complesso, è quello di mettere in luce l'esistenza di una realtà significativa e consistente, che, interrogata dalle sfide della legge 149/01, ha attivato processi di cambiamento e qualificazione. Le schede inserite in appendice a questo contributo vogliono dare di tali processi una dimensione operativa e concreta sia pure per brevi e sintetiche immagini. Si tratta in sostanza di "buone prassi" e della descrizione di quanto realizzato in alcune regioni, distribuite in tutto il Paese, su alcuni punti specifici toccati dalla legge, non si tratta certamente, quindi, di una descrizione complessiva.

### **L'impegno delle Regioni per lo sviluppo del sistema dei servizi per l'adozione**

La nuova legge sull'adozione internazionale ha portato una profonda revisione culturale e organizzativa sia per quanti si accingono ad affrontare l'esperienza adottiva come genitori, sia per gli operatori giudiziari, sociali, sanitari che devono decidere, valutare la coppia, preparare e "accompagnare" il percorso adottivo.

In questi ultimi anni di applicazione della legge 149/01 molte regioni si sono date l'obiettivo di valorizzare la "genitorialità", intesa come capacità di accudire, crescere ed educare i bambini, indipendentemente dal legame biologico, valorizzando in particolare, quindi, la genitorialità adottiva ed affidataria e la generatività sociale, intesa come capacità di una comunità territoriale intera di farsi carico dei diritti di cittadinanza con particolare attenzione alle persone in crescita. In questo senso, particolare significato assume la sussidiarietà, sia quella verticale che quella orizzontale, per la quale il ruolo dell'ente pubblico è quello di promuovere e di integrare le risorse che, prima di tutto, devono essere legate alle reti primarie. Lo sforzo comune in questi anni di implementazione della legge sull'adozione è stato quindi quello di promuovere nel territorio la cultura dell'adozione, nel superiore interesse del minore, nei termini dell'accoglienza e di accompagnamento della coppia aspirante e del

nucleo familiare in tutte le fasi dell'iter adottivo, in uno spirito di collaborazione fra i vari soggetti.

I presupposti innovativi della nuova normativa, sono la promozione e lo sviluppo di un'effettiva cultura dell'accoglienza e della solidarietà internazionale.

Ciò non comporta solamente il mettere alla prova la capacità di una società di aprirsi alla solidarietà verso coloro che nel loro paese non possono godere di un ambiente familiare idoneo alla crescita, ma anche il riconoscere che l'adozione, essendo funzionale a risolvere un problema del bambino in difficoltà, soddisfa un preciso diritto del bambino a crescere in una idonea famiglia, mentre non esiste invece un diritto dell'adulto ad avere comunque dei figli.

La nuova legge impone una miglior definizione del ruolo dei servizi, descrive le funzioni degli enti autorizzati e sottolinea la centralità del rapporto che deve intercorrere tra di essi, non solo nella fase di abbinamento, ma anche nella sensibilizzazione, informazione e nel sostegno post adottivo è diventato cruciale, in ossequio ai principi del decentramento istituzionale e della sussidiarietà.

In molte regioni sono stati definiti protocolli di intesa fra i soggetti istituzionali coinvolti nel procedimento adottivo (art. 39 bis l. 184/83) che presentano, come dato comune, il tentativo di coniugare specifiche condizioni organizzative e culturali dei singoli sistemi regionali con l'esigenza di offrire risposte adeguate e accessibili a quelle coppie che affrontano un percorso molte volte poco agevole, con variabili e incognite, tenendo sempre presenti alcuni presupposti normativi, culturali ed organizzativi di fondo:

- l'affermazione dei principi della cooperazione e sussidiarietà: solo attuando questi principi è possibile disincentivare un processo che, a volte, ha visto prevalere l'interesse degli adulti sui diritti dei bambini;
- il riconoscimento che l'adozione di un bambino in un paese diverso da quello in cui è nato comporta un cambiamento personale e relazionale più marcato di quello che deve affrontare un bambino nel suo stesso paese (cambiano maggiormente i punti di riferimento, i valori, la cultura, le abitudini...), ecco perché l'esigenza di assicurare ai genitori adottivi adeguati percorsi di preparazione, formazione e accompagnamento alla scelta adottiva;
- la valorizzazione del ruolo dei servizi nell'accompagnamento dei genitori adottivi nella fase precedente all'adozione e, successivamente, quando il bambino è nella nuova famiglia, anche se rimane al genitore adottivo la libertà di decidere di accedere o meno