

al servizio. Uno degli obiettivi deve essere quello di sostenere e valorizzare il ruolo dei servizi socio-sanitari ed educativi del territorio nel quale la famiglia adottiva vive. Le “buone prassi”, descritte in questa sezione della relazione, portano l’esempio di come, nell’applicazione della nuova legge sull’adozione, il sistema dei servizi a livello locale e regionale si stia muovendo in questa direzione, non solo in un’ottica di vigilanza attenta alla tutela del minore, pur importante, ma soprattutto nell’ottica dell’accompagnamento e del sostegno, prima nella scelta, quindi nell’attesa e poi nel post adozione;

- la presenza di soggetti diversi (giudice, enti autorizzati, servizi della comunità), in stretta collaborazione tra loro: ciò assicura più garanzie al bambino.

Infatti, solo attraverso lo sviluppo delle capacità delle istituzioni e una cultura del minore coerente con i principi sanciti dalla normativa internazionale, sarà possibile non solo creare nel tempo le condizioni per la riduzione del disagio, dell’abbandono e della istituzionalizzazione dei bambini, ma anche promuovere una cultura della famiglia più attenta allo sviluppo del bambino stesso e sostenere maggiormente la sua crescita ed autonomia. L’esigenza di creare una cultura sull’adozione condivisa con tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti nel percorso adottivo rappresenta uno dei motivi per cui in alcune regioni si sono proposti percorsi di formazione specifici per le adozioni che ha visto partecipare insieme gli operatori dei servizi territoriali e degli enti autorizzati.

Si sono consolidati in questi anni dei modelli operativi che, al termine di un percorso di passaggio dalla vecchia alla nuova normativa, sta dispiegando solo ora tutti gli effetti desiderati. Una loro modifica non solo renderebbe vano lo sforzo che ha portato ad un miglioramento di tutto il sistema di offerta nei confronti delle coppie adottive o aspiranti tali, ma esporrebbe i bambini al rischio del fallimento adottivo, con tutte le ripercussioni derivanti sul piano sociale, psicologico, economico e dello stato di benessere dei minori e delle famiglie.

Non c’è dubbio che il procedimento adottivo, così come disegnato dalla normativa nazionale, può sembrare alle volte un procedimento molto impegnativo, da molti punti di vista: per i tempi richiesti, per gli adempimenti legati al rilascio dell’idoneità all’adozione da parte del Tribunale per i Minorenni, per i costi, nel caso dell’adozione internazionale. Le schede dimostrano però che quanto è stato fatto dalle regioni in questi ultimi anni è di interpretare la normativa nel senso della qualificazione del sistema, della formazione e del sostegno delle

coppie, cercando di definire dei percorsi il più possibile a garanzia prima di tutto dei bambini e poi delle loro famiglie.

Un fattore di criticità per chi affronta il percorso adottivo è senza dubbio quello dell'attesa, che diventa tanto più problematico quando è accompagnato dalla carenza di informazioni e dalla indeterminatezza dei tempi. Va detto che, da questo punto di vista, la fase del procedimento che presenta maggiori problemi è quella dell'abbinamento, avviato dal momento in cui la coppia conferisce l'incarico all'Ente autorizzato e successivamente perfezionato con le autorità estere.

Mentre si rileva come sia importante che vi possa essere *lo spazio e il tempo* adeguati per poter operare una scelta serena e consapevole, dal momento in cui la coppia si avvicina per la prima volta all'adozione, al momento in cui la decisione è presa e la disponibilità all'adozione viene presentata al Tribunale per i Minorenni di competenza.

Accanto al consolidarsi del sistema regionale dei servizi che operano a favore dell'adozione, e a partire dall'approvazione della legge 476/98, si è descritto, in un'altra parte della relazione, come negli ultimi anni si sia registrata una modificazione anche delle caratteristiche della domanda da parte delle coppie che intendono adottare e dei minori adottati.

Due in particolare sono gli aspetti rilevanti.

Il primo è legato alla concreta disponibilità dei bambini in stato di adottabilità, che risulta sempre più esigua in ambito nazionale. Ciò fa sì che la domanda di adozione si sposti verso l'adozione internazionale, ma soprattutto che la percentuale dei decreti definitivi di adozione sia di gran lunga superiore per l'adozione internazionale rispetto all'adozione nazionale.

L'altro aspetto è relativo all'età dei bambini adottati. I bambini stranieri adottati dalle famiglie italiane al 30/06/05, con meno di 1 anno, sono solo il 15,3 %, la maggior parte hanno da 1 a 4 anni (48,6 %). Ma molti hanno dai 5 ai 9 anni (il 34 %) e in misura rilevante più di 10 anni (l'11 %).

Si tratta di bambini che hanno radicate delle specificità culturali, che portano con sé una propria idea di famiglia e di legami familiari, alle volte profondamente diversa da cultura a cultura, spesso con traumi affettivi fortissimi e alle volte particolari situazioni sanitarie.

L'età dei bambini e le loro difficoltà confermano la scelta di assicurare alle coppie che si avvicinano all'adozione una preparazione particolarmente curata e conferma la validità di una approfondita valutazione della coppia. L'esperienza di alcune regioni va nella direzione di qualificare questo momento, sia attraverso la creazione di *équipe* specializzate, che nella

formazione degli operatori che vi sono coinvolti, che con la definizione di protocolli e linee guida che approfondiscono la cornice professionale di riferimento.

L'assenza di un sistema di monitoraggio condiviso ed esteso a tutto l'ambito nazionale sulla situazione dei bambini che vivono fuori dalla propria famiglia per situazioni di tutela non permette di dare un'immagine quantitativa esatta, ma la percezione è che in realtà vi siano ancora molti bambini o ragazzi, anche in ambito nazionale, che potrebbero accedere all'adozione o all'affido familiare (nel caso vivano in strutture residenziali). Si tratta di minori che presentano problematiche particolari e spesso non più piccoli. Pare significativa allora l'esperienza di quelle regioni che stanno muovendosi nella direzione del sostegno delle così dette "adozioni difficili" con appositi provvedimenti normativi e con misure concrete di sostegno alle famiglie.

Sarebbe in ogni caso pericoloso rinunciare, sempre nel nome della semplificazione, ad aspetti di collaborazione tecnica e scientifica fra TM e servizi, che hanno caratterizzato finora la procedura adottiva, ipotesi che nel dibattito culturale e politico relativo a possibili revisioni della legge 149/01 sembra a volte emergere.

Il coinvolgimento di più professionalità in sinergia tra loro, previsto nella legge, presente e codificato alle volte con delle precise linee guida nella prassi, costituisce il massimo della garanzia nell'interesse del minore, in tutto il processo adottivo e in particolare in una materia così delicata quale è il giudizio di idoneità della coppia.

Si è detto come, a distanza da qualche anno dalla data di entrata in vigore della nuova legge sull'adozione, in molte regioni si sta arrivando ormai al consolidamento, dopo una fase di avvio e di sperimentazione, del sistema dei servizi per l'adozione. È possibile avanzare alcune riflessioni in merito a tale evoluzione a partire da quanto, in molte regioni, è stato realizzato.

La prima è che in questi anni, in molti contesti, è diminuita la distanza fra gli operatori, i servizi nei quali operano e le coppie che si avvicinavano al percorso adottivo.

Il rapporto con il servizio era molto spesso puramente strumentale, dipendeva strettamente dalla valutazione di idoneità ed era finalizzato ad avere il "via libera" per procedere o, nel caso del post adozione, ad avere la relazione da mandare al paese estero. Il servizio veniva visto quasi con diffidenza e comunque come un ostacolo da superare. Sempre più, invece, ove si è lavorato per l'adozione, il servizio assume, con il consolidarsi del sistema, il confronto e l'esperienza, il ruolo di accompagnare la coppia ad una scelta matura e consapevole. La stessa

valutazione diventa spesso un momento interattivo di conoscenza di se e di autovalutazione rispetto al compito adottivo.

L'attività di informazione e sensibilizzazione è diventata spesso non solo un'importante occasione di accompagnamento alla scelta della coppia adottiva, ma anche una preziosa occasione di formazione ed auto orientamento rispetto all'intento adottivo, necessaria per riflettere con serenità e competenza sulle difficoltà portate da bambini, spesso non più piccolissimi, che hanno vissuto grosse deprivazioni materiali e relazionali, forti traumi psicologici, alle volte accompagnati da situazioni sanitarie particolari.

Ed è importante sottolineare come la possibilità di conoscere e approfondire con gli operatori le tematiche dell'adozione, le proprie motivazioni e le risorse personali e familiari, può portare molte coppie a maturare una scelta che non sempre è quella di continuare nel percorso adottivo.

La seconda considerazione, che interroga fortemente sia le amministrazioni locali che gli stessi enti autorizzati, è relativa alla necessità di considerare l'adozione come un processo che non si ferma al momento di ingresso del minore in famiglia. Molto è stato fatto per il prima, con più difficoltà invece, si iniziano a realizzare progetti di accompagnamento nel post adozione, legati al sostegno della famiglia, del bambino, al suo inserimento scolastico e sociale.

A partire dall'esperienza va detto che gli operatori conosciuti nella fase di informazione e sensibilizzazione e poi nella valutazione, soprattutto se si instaura un rapporto di fiducia, sono anche gli operatori a cui le coppie fanno naturalmente riferimento dopo l'ingresso del bambino in Italia. Spesso si tratta di legami importanti che in alcune esperienze riportate vengono valorizzati.

L'esperienza di questi primi anni di applicazione della legge mette in luce la positività e l'importanza dell'accompagnamento come dimensione che deve caratterizzare tutto il procedimento adottivo, a partire dalle fasi iniziali in cui la coppia si avvicina all'adozione.

Altro aspetto è che in diversi contesti esiste ormai un'esperienza operativa che andrebbe valorizzata nell'ottica della costruzione di strumenti generalizzati di raccolta e gestione dell'informazione. In alcuni contesti lo sviluppo del sistema dei servizi per l'adozione è stato infatti accompagnato dall'elaborazione di strumenti di monitoraggio e/o di analisi. In più casi si è avviata una e vera e propria informatizzazione del procedimento.

L'obiettivo deve essere orientato al miglioramento della qualità dell'intervento dell'intero sistema, oltre a sviluppare una migliore comunicazione tra gli operatori impegnati nei servizi, il Tribunale per i Minorenni, gli Enti Autorizzati e la Commissione per le Adozioni Internazionali.

La formazione nazionale avviata dalla Commissione Adozioni Internazionali in questi primi anni di avvio della nuova legge sulle adozioni è stata vissuta dagli operatori in termini molto positivi, in termini di qualificazione, non solo personale, ma dell'intero sistema dei servizi, di confronto operativo ma anche, attraverso gli stage esteri, culturale ed "antropologico". Il ruolo affidato alle regioni e ai servizi del territorio dalla legge 183/84, la consistenza e rilevanza di quanto costruito nel campo delle adozioni nei diversi ambiti regionali, sono andati via via ad aumentare e a qualificarsi. Non è d'altra parte pensabile che un procedimento quale quello adottivo, che investe direttamente il territorio e i suoi servizi, non si confronti con lo sviluppo del sistema dei servizi sociali, sanitari ed educativi. Le regioni sono quindi degli interlocutori fondamentali, non solo da un punto di vista strettamente operativo, e lo sviluppo ulteriore del sistema non può che passare dallo sviluppo delle forme di raccordo, vitali e presenti a livello di singole realtà regionali, ma da valorizzare anche a livello centrale.

### **L'impegno delle regioni per lo sviluppo del sistema dei servizi per la tutela del minore e l'accoglienza fuori dalla sua famiglia di origine**

L'attuazione di politiche in materia di accoglienza rivolte alle famiglie nelle quali si registrano difficoltà tali da rendere necessario un allontanamento provvisorio dei figli è oggi oggetto di una particolare attenzione da parte delle Regioni ed anche delle Amministrazioni locali.

Tale attenzione, i principi di indirizzo e le linee di azione condivise sono espresse dal documento approvato dalla Commissione degli Assessori alle Politiche Sociali del 2 marzo 2005 nell'ambito della tutela dei diritti dei minori e per la piena attuazione della legge 149/01, di cui si riportano alcuni stralci.

“Lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali – nell'ambito delle proprie competenze – devono garantire il diritto al minore a vivere nella propria famiglia, attraverso la promozione di idonee politiche di intervento, nel rispetto della reciproca autonomia e delle rispettive competenze.

Nella situazione in cui il minore viene allontanato dalla famiglia, sia che si trovi una famiglia affidataria sia in un servizio residenziale socio educativo, dovranno essere assicurati interventi di sostegno alla famiglia e ai minori per il loro sviluppo sul piano affettivo ed emotivo.

La sistemazione del bambino al di fuori della sua famiglia deve avvenire tramite interventi e servizi che integrino o sostituiscono temporaneamente la casa e la famiglia offrendo al minore uno spazio di vita in cui elaborare o riprendere ad elaborare un progetto per il futuro, con il supporto di figure adulte capaci di sviluppare relazioni significative sul piano affettivo ed educativo, di cooperare con le persone dell'ambiente di vita del minore e con gli altri servizi del territorio ai fini della loro integrazione sociale e del loro orientamento nel mondo del lavoro.

Obiettivo primario è il rientro del minore nel nucleo familiare d'origine.

L'inserimento di un minore in una famiglia affidataria o in struttura residenziale va situato quindi all'interno di una dimensione progettuale ampia, nella quale oltre alla definizione, attuazione e verifica di un progetto educativo individualizzato vi è un'attenzione particolare e "straordinaria" tesa a rimuovere le cause che hanno portato all'allontanamento.

Il Progetto Educativo Individualizzato si colloca quindi all'interno di un "progetto globale unitario" finalizzato al rientro del minore nella sua famiglia. Non solo tale progetto deve prevedere l'attivazione di una serie di interventi con la famiglia di origine, ma vanno anche ribaditi i seguenti principi:

- il progetto deve essere condiviso, per quanto possibile e opportuno, dal minore e dalla sua famiglia, che devono essere coinvolti in tutte le diverse fasi di preparazione, attuazione e di verifica;
- l'allontanamento del minore, di norma, deve trovare delle soluzioni che insistono nel territorio nel quale egli viveva con la sua famiglia;
- vi deve essere condivisione del progetto e coerenza operativa fra i servizi inviati e la comunità;
- pur mantenendo distinte e specifiche responsabilità non è possibile separare l'intervento fatto con il minore da quello fatto con la sua famiglia. Si riafferma il ruolo centrale dei servizi del territorio nella promozione, realizzazione e verifica di un progetto complessivo ma, nel caso di inserimenti in strutture residenziali, è opportuno che gli operatori delle comunità, indipendentemente dalla tipologia strutturale, siano portatori di competenze specifiche di carattere educativo e pedagogico da spendere nella relazione con il minore,

ma anche in relazione al rapporto con le famiglie di origine e in relazione alla necessità di mettersi in rete con i servizi del territorio e in particolare alla capacità di cooprogettare con il servizio inviante.

Le Regioni ritengono di fondamentale importanza lo sviluppo di un'offerta di accoglienza in grado di affrontare problematiche differenti, sempre più complesse, difficili, e in continua evoluzione.

Le Regioni quindi si impegnano a promuovere lo sviluppo dell'affido familiare, lo sviluppo e la qualificazione di comunità di tipo familiare e la formazione degli operatori impegnati nella tutela dei minori e nella realizzazione dei progetti che prevedono inserimenti extrafamiliari di minori.”

“Fra le altre azioni, che ogni regione attuerà in relazione alla propria normativa e all'organizzazione dei servizi nel proprio territorio, esse si impegnano a sostenere lo sviluppo dell'affido familiare attraverso:

- la promozione della costituzione di un albo per le famiglie disponibili all'affidamento etero-familiare all'interno di ambiti territoriali che ogni regione definisce in base alla propria regolamentazione;
- il favorire ed incentivare la formazione delle famiglie affidatarie da parte del servizio pubblico, che può avvalersi delle competenze e delle esperienze del privato sociale.

Al fine di garantire un'ottimale e armonica accoglienza nella famiglia affidataria del minore, e in considerazione della complessità dell'impegno richiesto, si prevede di regola l'accoglienza un minore, o in casi eccezionali e motivati di più minori, per singola famiglia affidataria. In presenza di figli propri il numero totale dei minori non dovrà essere maggiore di sei.

Le regioni si impegnano a sostenere economicamente attraverso i comuni singoli e associati, che dovranno tenere conto della complessità delle specifiche situazioni, le famiglie affidatarie.”

Il documento si misura anche con il tema dello sviluppo e qualificazione dei servizi tutelari residenziali operando un primo tentativo di definizione condivisa delle tipologie maggiormente diffuse, proponendo la centralità del tema del monitoraggio della realtà dei minori al di fuori della propria famiglia e della formazione degli operatori.

La necessità di approfondire il dibattito sui servizi di tutela e di accoglienza del minore assume un'importanza particolare in quanto si registrano un aumento delle famiglie che presentano situazioni di povertà e disagio, precarietà lavorativa ed abitativa, instabilità e

conflittualità delle unioni nonché la presenza sempre più consistente di nuclei stranieri e misti, per i quali si pone un significativo problema di integrazione culturale e sociale. Ciò ha un influsso inevitabile sui livelli di benessere dei bambini e dei ragazzi, e produce effetti importanti sul sistema dei servizi.

I servizi territoriali, infatti, sono sottoposti ad una pressione crescente per rispondere alle manifestazioni di disagio evidenziate dai bambini e ragazzi e dalle loro famiglie, pressione che è difficile da sostenere anche per il complessificarsi e sovrapporsi dei bisogni che assumono anche nuove evidenze. Si pensi, in relazione al tema dell'accoglienza, ai bisogni dei bambini e ragazzi stranieri (in particolare quelli non accompagnati), dei bambini che subiscono violenza sessuale, dei bambini che permangono a lungo nelle famiglie e strutture accoglienti privi di una prospettiva familiare chiara e sicura, dei ragazzi per i quali il raggiungimento della maggiore età può significare la caduta del sostegno e dell'attenzione da parte dei servizi.

L'impatto cui sono sottoposti i servizi territoriali pubblici e del privato sociale è amplificato dalla riduzione, in corso da molti anni e ora in fase di ulteriore accelerazione, delle risorse economiche ed umane disponibili. Tale riduzione incrina pesantemente la possibilità di potere mantenere e sviluppare adeguate politiche di welfare.

Va sottolineato che il calo delle risorse professionali a disposizione del sistema dei servizi territoriali non si esprime solamente in termini quantitativi, ma, anche più insidiosamente (in quanto non evidenziabile da una prima lettura) nella qualità delle risorse che formalmente sono presenti nei servizi.

Il largo ricorso al precariato delle figure professionali, con contratti a termine (spesso anche di durata molto breve), la loro mancata sostituzione nei periodi di malattia e gravidanza, il cambiamento frequente delle figure di riferimento nei percorsi assistenziali di lunga durata, comportano conseguenze significative tra cui la dispersione del valore aggiunto maturato da questi operatori nelle loro esperienze e percorsi formativi, la precarietà dell'azione di cura e il determinarsi di un rischio reale di infliggere danni aggiuntivi all'utenza, la cui fiducia nella possibilità di potere usufruire da parte dei servizi di aiuti adeguati, competenti e continuativi, viene comunque messa a dura prova.

In questo quadro critico l'impegno richiesto dalla legge 149/01 di procedere alla chiusura degli istituti entro il 2006 non solo è stato sicuramente l'elemento catalizzatore di una nuova attenzione ai temi dell'accoglienza (di cui le buone prassi regionali qui raccolte sono una



parziale rappresentazione), ma si configura oggi come una opportunità irrinunciabile per considerare le risorse a disposizione del sistema di welfare nella loro globalità (pubblico e privato, servizi territoriali e famiglie e strutture dedicate all'accoglienza, associazionismo). Tale approccio globale, permettendo di prendere in considerazione l'intera filiera dei servizi e dei soggetti che producono le risposte di cura ai minori ed alle loro famiglie, costituisce la strada elettiva per potere individuare le forme di una ottimizzazione delle risorse in campo e per migliorare l'efficacia ed efficienza degli interventi svolti.

Meno produttiva ci sembra la strada finora spesso intrapresa di concentrare l'attenzione (e le risorse) sulla chiusura degli istituti.

Si tratta, come scritto in altra parte di questo rapporto, di 2633 bambini e ragazzi presenti in 215 istituti, ancora attivi.

Meno produttiva in quanto si rischia di perdere di vista l'evolversi della situazione degli altri 16 mila minori accolti in comunità educative e di tipo familiare, e dei bambini in affidamento familiare (5.000 nell'ultima rilevazione del 1999).

La diminuzione quantitativa e qualitativa delle risorse che abbiamo descritto rischia drammaticamente di portare a calare la qualità e l'intensità assistenziale che viene offerta nelle comunità, a rendere meno attento il supporto alle famiglie affidatarie, a incrinare la capacità dei servizi territoriali di governare i progetti di cura del bambino e della famiglia. In questa situazione i bambini sono anche essi esposti a rischi di meccanismi di tipo "istituzionale".

Infatti, spesso a prescindere dal numero di minori accolti in un determinato ambiente, la carenza di progettualità educativa, la discontinuità delle figure professionali, la loro mancata integrazione, l'inadeguatezza del rapporto numerico adulti/minori, la mancanza di un progetto di sostegno alla famiglia di origine, costituiscono altrettanti fattori di rischio che producono come primo effetto il prolungamento eccessivo del minore nell'ambiente che lo accoglie. Questo, che sia famiglia o comunità, rischia di trasformarsi in una specie di limbo dove la speranza di una positiva evoluzione tende a sfumarsi nel tempo sia per i bambini che per gli adulti.

Bisogna quindi vedere nel loro insieme la costellazione degli interventi di accoglienza, ed individuare direttrici precise di intervento che incidano su tutti i bambini fuori dalla propria famiglia, qualunque sia la collocazione che è stata loro assegnata.

Da questo punto di vista la legge 149/01 ci viene in aiuto quando (art 4, comma 4), riferendosi alla durata dell'affidamento familiare, afferma che esso:

“deve essere rapportabile al complesso di interventi volti al recupero della famiglia d'origine” e che “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”

Sembra plausibile estendere questa indicazione a tutte le forme di allontanamento temporaneo del minore dalla propria famiglia.

Se si assume come limite massimo di riferimento per la durata dell'allontanamento del minore quello dei due anni, si hanno conseguenze precise:

- diventa necessario mettere in campo risorse adeguate per la valutazione approfondita delle competenze genitoriali residue e potenziali dei padri e delle madri in difficoltà e del danno/disagio subito dal minore al fine di potere individuare, in tempi sufficientemente rapidi, la soluzione da perseguire che esprime il suo superiore interesse (adozione o rientro in famiglia);
- diventa essenziale pervenire ad un alto grado di appropriatezza delle scelte di collocazione temporanea extrafamiliari, evitando che esse siano condizionate da deficit nella conoscenza delle opportunità esistenti o da valutazioni di tipo prettamente economico;
- vanno individuati e praticati progetti di recupero, anche ad alta intensità, per le famiglie naturali.

Questi maggiori investimenti qualitativi permetteranno di limitare fortemente le permanenze improprie dei minori nelle strutture e presso le famiglie affidatarie, di ridurre l'indefinitezza della prospettiva per il bambino e le famiglie coinvolte (fonte di grande sofferenza) e di incidere significativamente anche sul loro esito.

Progredendo verso l'utilizzo ottimale delle risorse umane ed economiche, non solo si ripagherebbe l'investimento operato per la qualità degli interventi, ma si potrebbe ridare fiato al sistema complessivo di welfare, permettendo di potenziare ed articolare maggiormente il ventaglio delle risposte accoglienti, rafforzando un circolo virtuoso tra la crescente appropriatezza delle scelte e la positività degli esiti.

Diverse sono le regioni che si stanno muovendo in questa direzione, anche attraverso:

- la qualificazione delle strutture di pronta accoglienza e, contestualmente, la ricerca di modelli organizzativi dei servizi territoriali che prevedano la possibilità di garantire interventi di emergenza 24 ore su 24, a livello sovradistrettuale;
- la qualificazione della capacità delle strutture e delle famiglie accoglienti di rispondere ai bisogni dei bambini stranieri, dei bambini abusati e vittime della tratta;
- la sperimentazione di nuove tipologie di comunità, quali, ad esempio, le strutture di accompagnamento verso l'autonomia e di ospitalità per minori che stanno per raggiungere o hanno raggiunto da poco la maggiore età e le strutture semiresidenziali per minori portatori di patologie psicologiche;
- la sperimentazione e il consolidamento di nuove forme di accoglienza familiare quali l'affidamento professionale o l'adozione mite o la rete delle famiglie per l'emergenza dei bambini abbandonati alla nascita.

Alcune esperienze sono rappresentate nelle schede qui allegate: il progetto sugli affidamenti difficili (Piemonte), le Linee di indirizzo in materia di servizi residenziali e semiresidenziali (Campania), il Regolamento sulle "Tipologie e requisiti delle strutture residenziali, semiresidenziali e reti familiari per minori della Liguria", l'esperienza del centro provinciale di pronta accoglienza (Provincia autonoma di Trento).

La deliberazione della Regione Lombardia "Definizione di requisiti minimi strutturali ed organizzativi per l'autorizzazione al funzionamento dei servizi sociali di accoglienza residenziale per minori" con cui vengono inserite nel sistema le nuove tipologie di protezione del minore: Comunità familiare e alloggi per l'autonomia.

Ma anche altre regioni si sono mosse da tempo, come il Veneto e la Toscana con i loro sistemi informatici su base anagrafiche che permettono di tenere sotto controllo il percorso di tutti i minori fuori dalla propria famiglia, o la provincia di Bolzano con la sua deliberazione su "Criteri per la gestione e determinazione dei costi dei servizi sociopedagogici per minori in situazione di disagio"

Sul versante della sperimentazione di nuove forme di accoglienza di tipo familiare è qui presentata l'esperienza delle famiglie professionali della regione Friuli-Venezia Giulia (ma esperienze analoghe sono in corso anche in Piemonte e Lombardia).

La Regione Emilia-Romagna (vedi scheda allegata) ha dato via alla sperimentazione di figure nuove di supporto ai servizi, in grado di favorire l'utilizzo ottimale delle risorse e la migliore

tutela dei diritti del minore: si tratta della figura di sistema e dell'esperto giuridico a supporto dei servizi territoriali.

Quanto su espresso non è solo frutto dell'iniziativa delle singole Regioni, ma anche della loro crescente capacità di lavorare in modo concertato.

I sintetici riferimenti riportati esprimono l'importanza del raccordo tra le regioni per evidenziare e diffondere le buone prassi, e per innalzare e rendere omogeneo il livello qualitativo delle esperienze di accoglienza in ambito nazionale. Per rendere più efficiente il sistema nazionale di welfare è necessario non solo che questo interscambio continui, ma che ad esso faccia da interlocutore l'insieme dei ministeri competenti per la definizione di politiche veramente organiche ed incisive.

### **Minori: adozione e tutela. L'attenzione delle Regioni meridionali<sup>1</sup>**

Il primo elemento che pare utile evidenziare è che tutte le Regioni che hanno aderito alle richieste formulate (Campania, Calabria, Puglia, Molise), hanno adottato regole che, seppur differenziate, appaiono tutte riconducibili ad un unico principio: il diritto del minore di vivere nella sua famiglia e quando ciò, per motivi diversi, non è possibile egli ha il diritto di vivere un'unica storia e non storie parallele.

In materia adozionale il filo rosso, che collega tutte le regole prodotte, si fonda sul presupposto che "l'adozione corrisponda ad un complesso processo culturale dove la genitorialità e la filiazione sperimentano percorsi alternativi in cui i fattori evolutivi sociali e psicologici assumono forme nuove rispetto a quelli connessi alla genitorialità biologica. Una persona adottabile ed una famiglia adottante costituiscono, infatti, all'inizio, due mondi complessi con diverse aspettative ed esperienze che entrano in rapporto tra loro" (Linee guida sull'adozione - Regione Campania).

Nella consapevolezza di tale principio le regole prodotte dalle Regioni dell'Italia meridionale sostanzialmente mirano a sostenere interventi fra loro coordinati ma non sovrapponibili quale

---

<sup>1</sup> Agli esponenti della Regione Campania è stato affidato il compito di interfacciare le Regioni afferenti la macro-area meridionale, omogeneizzare e contestualizzare le azioni da esse messe in campo nella materia di riferimento.

Tale compito è stato svolto sintetizzando il materiale ricevuto in uno strumento che non dà contezza delle attenzioni complessivamente riservate dalle regioni meridionali in materia di adozione, affidamento e servizi residenziali. Essenzialmente per questo motivo è parso oltremodo utile proporre una lettura complessiva, che pur non potendo avere un carattere e un senso esaustivo, desse una visione di sintesi, ma non riduttiva, che testimoniassero quanto accaduto nelle Regioni.

esito di un'ampia e qualificata collaborazione tra i soggetti istituzionali e il privato sociale coinvolti nella materia adozionale. A titolo di esempio le regole prodotte dalla Regione Campania - ma ciò si ritiene esportabile anche per altre Regioni - sono state il frutto di un'ampia concertazione ove un ruolo significativo è stato svolto dalla Magistratura Minorile Campana in ogni sua espressione.

Un altro elemento che accomuna l'impegno delle regioni meridionali (Campania e Molise) è rintracciabile nel proporre, organizzare e realizzare stages formativi e di aggiornamento rivolti a tutti gli operatori coinvolti nel processo adottivo, in considerazione del suo delicato e fondamentale compito/ruolo, della complessità del percorso adottivo e della necessità di rendere omogenei gli interventi nei territori di rispettiva competenza.

Anche la richiesta che i territori si attrezzino con la costituzione di equipe multidisciplinari, seppur con modelli operativi, organizzativi, strutturali e funzionali diversificati, è un elemento che accomuna il lavoro delle Regioni.

Inoltre la Regione Campania e la Regione Puglia si sono dotate di un sistema informatico di monitoraggio, documentazione e analisi in materia di adozione.

Nella legislazione italiana uno degli interventi di tutela più significativi degli interessi e dei diritti dei bambini che vivono in condizioni di disagio è certamente caratterizzato dall'affidamento familiare. Vi è da rilevare tuttavia che l'affido - pur in presenza di un importante impianto normativo - per ragioni ascrivibili ad una scarsa sensibilità culturale, ma anche ad un disimpegno istituzionale, ha deluso le aspettative e mancato ad alcune promesse che la nuova formulazione contenuta nella L. 149/01 non ha sufficientemente corretto, lasciando insoluti alcuni nodi nevralgici.

Le Regioni Campania, Calabria, Puglia (il Molise ha in via di adozione una regolamentazione in materia di affido), nel più ampio ambito delle politiche di sostegno alla famiglia e alla genitorialità e alla stregua di quanto già segnalato rispetto all'adozione, hanno adottato regole che intendono fortemente sostenere l'importante istituto giuridico dell'affido in un'ottica prospettica tesa a realizzare un'omogenea applicazione nei rispettivi territori e al tempo stesso assicurare la piena tutela dei diritti di tutti i minori che vivono in condizioni di disagio familiare e sociale.

Le Regioni (la Campania attraverso l'Ufficio di Coordinamento Regionale) si sono anche proposte un accompagnamento agli operatori territoriali nelle varie fasi applicative dell'affido, nonché di monitorare l'attuazione delle regole date, onde accelerare l'inversione

di tendenza in atto rispetto al ricovero in strutture residenziali, che molte delle Amministrazioni locali tuttora privilegiano anziché dare corso all'applicazione dell'affido. Le informazioni acquisite infatti testimoniano che le regioni, muovendo dal concetto di "centralità del minore" in età evolutiva e dalla necessità di contenere i "ricoveri" (e i costi) in strutture, valutano che l'affido debba prioritariamente applicarsi in quanto risponde pienamente alle esigenze dei minori che si trovano temporaneamente privi di un ambiente familiare idoneo.

L'affido, però, è per intrinseca natura fortemente "interdisciplinare", dunque, presuppone competenze che spaziano dal settore giuridico-amministrativo a quello sociale e psico-pedagogico e che richiedono una vasta competenza degli addetti ai lavori. Da ciò discende la richiesta avanzata dalle regioni alle istituzioni locali – ai fini di una corretta applicazione dell'affido - di trattare la materia con la dovuta attenzione, sia per quanto riguarda la professionalità delle figure impiegate, sia per ciò che attiene all'organizzazione del servizio e alle metodologie da adottare. In questa logica è evidente che l'affido familiare chiama in causa una pluralità di soggetti, richiede un'azione integrata e coordinata e individua come obiettivo primario l'interesse del minore. Per questa complessità, l'azione da intraprendere e l'impegno congiunto da parte degli enti è imprescindibile: ecco perché le regioni hanno chiesto "al territorio" di addivenire a precise intese al fine di disciplinare il ruolo e le modalità di collaborazione anche con le organizzazioni di base degli affidatari, che svolgono un ruolo importante non solo nel momento promozionale dell'affido, ma anche nella fase, per così dire, di "educazione della comunità", proprio perché non vi è migliore pubblicità di un affido riuscito bene.

In considerazione che l'adozione e l'affido sono materie contigue, un'esperienza che si ritiene possa essere assunta come "buona prassi" sembra essere l'attività formativa e di aggiornamento nonché di accompagnamento e sostegno alle famiglie adottive ed affidatarie realizzata in Campania. L'originalità e l'innovatività non è riconducibile all'azione formativa in quanto tale ma all'impostazione concettuale e metodologica che ha governato l'azione messa in campo.

L'attività formativa, in estrema sintesi, si è posta come obiettivo primario la maturazione di una "competenza relazionale" che permettesse all'operatore di incontrare la famiglia adottiva o affidataria, la coppia, il bambino e la rete parentale tutta e gli altri operatori implicati nel processo adottivo così da stabilire una rete efficace per la comunicazione e l'intervento. In tal

sensu essa non è stata intesa come semplice trasmissione di informazioni, di nozioni o di conoscenze tecniche, ma come spazio in cui poter fermare “l’azione” e darle “forma”. La relazione di formazione in questo modo esercita una funzione di *modeling* rispetto alla relazione con l’utente; stimola la capacità di auto-osservazione, di osservazione dell’altro e della relazione essenziale ai fini di una *comprensione* dell’altro e della costruzione di un legame di crescita. Sotteso a questo discorso c’è una concezione dell’adozione, e non diversamente dell’affido, come processo più che come atto giuridico puntuale che si snoda nel tempo e affonda le sue radici molto prima del decreto che la sancisce e prosegue nel non sempre facile cammino di riconoscimento reciproco tra genitori e figlio. Cosicché l’operatore è chiamato ad una importantissima funzione in questo procedere ove, con ovvia semplificazione, è possibile individuare due fondamentali direttrici di sviluppo:

1. l’adozione è e deve essere una scelta e non un semplice ripiego per ovviare ad un vuoto causato dalla mancanza di figli per la coppia o dalla mancanza di una famiglia per il bambino. Naturalmente a questo si dovrà arrivare con un processo in cui il ruolo dell’operatore sociale è importantissimo per aiutare i genitori a non ipotecare il legame adottivo in termini di un debito impagabile da parte del figlio ma a vederlo come un dono reciproco in cui ad essi è data la genitorialità e la continuità familiare;
2. passare dall’adozione come fatto “privato” che riguarda strettamente la coppia e il minore e li richiude in un’ottica privatistica, alla adozione che si apre al tessuto sociale, se alle coppie adottive si riconosce essere portatrici di un mutamento che investe oltre alla loro famiglia, anche il contesto nel quale sono inserite. Potrebbero divenire – se aidate in questo dagli operatori socio-sanitari - centro di diffusione nel sociale di una cultura che pone al centro la famiglia come luogo insostituibile per le nuove generazioni, costituito e sorretto dalla logica degli affetti e non dai “legami di sangue”. Nel caso delle adozioni internazionali, la famiglia potrebbe, inoltre, farsi promotrice di una nuova cultura multietnica.

Rispetto all’area di interesse relativa ai servizi di accoglienza residenziale è necessario premettere che la quantità delle informazioni pervenuta è stata inferiore rispetto a quella relativa all’affido e all’adozione. Cosicché una lettura complessiva delle attenzioni date a questa area dalle Regioni è meno pregna di concretezza.

Una premessa: tradizionalmente e talvolta anche in modo ingiustificato le Regioni meridionali sono state indicate come realtà ove i diritti primari dei bambini in qualche modo venivano

violati con la loro collocazione in strutture d'accoglienza a regime residenziale nonostante le esplicite affermazioni contenute nella 184/83 e ribadite dalla 149/01. Evidentemente ciò è riconducibile al fatto che le matrici assistenziali, identificabili storicamente con la pratica del "ricovero in istituto", sono riuscite a sopravvivere dal momento in cui il valore della "solidarietà" non sempre è facilmente riconoscibile. Se poi si aggiunge che, in taluni contesti, per motivi di ordine culturale, sociale ed economico, la collocazione di un ragazzo in "collegio" per la famiglia assumeva una sorta di riscatto sociale, si comprende, forse, il senso dello scarso riconoscimento del valore della "solidarietà" cui prima si accennava e si comprende pure come le matrici assistenziali, che precedentemente sono state, se pur sinteticamente, evidenziate, sono riuscite a sopravvivere anche a causa dei ritardi e delle carenze dei servizi sociali territoriali.

In questa ottica le regioni (Campania) hanno strutturato un quadro normativo assestato su di una programmazione, che si è puntualmente preoccupata di definire condivisi standard organizzativi, funzionali e strutturali. La scia del rilancio che la L.285/97 ha inteso dare all'azione educativa da attuare complessivamente ha imposto la necessità di ripensare l'organizzazione e la gestione dei servizi residenziali con logiche flessibili ed integrate tali da definire le necessarie dimensioni atte a contenere le diverse opportunità di cui i minori hanno necessità e bisogno per crescere, che non possono essere comprese nella formula "tipo familiare" molto spesso utilizzata per descrivere azioni positive.

Assunta tale ottica, in questa sede appare opportuno più che dettagliare la catalogazione tipologica, i modelli operativi e funzionali che governano il panorama dei servizi residenziali a favore di minori in difficoltà personali e/o socio-familiari, tentare di evidenziare almeno un concetto chiave espungibile dalle regole di cui si parla.

Esso è: "apertura" intesa come elemento discriminante tra i "vecchi" e "nuovi" servizi indipendentemente dalla loro configurazione tipologica. Ai nuovi servizi residenziali è stato chiesto di assumere il contesto come elemento da cui "dipendere" e a cui appartenere. Alla collettività ove essi sono collocati e inseriti deve essere chiaro e noto il senso e i perché della loro presenza, della loro quotidianità e della loro progettazione, tesa a non isolare "il ragazzo difficile" bensì a restituire al territorio un problema che anche esso ha contribuito a generare e di cui necessariamente deve farsi carico.