

Scheda sintetica

Regione referente macro-area sud: Campania

Regioni che hanno inviato materiale: Molise, Calabria, Puglia

Regioni che hanno prodotto normative:

- 1) Molise: L.r. n.9 del 30 aprile 2004 modificata dalla L.R. n. 20 del 2005
- 2) Campania: D.G.R. 644/04 concernente linee guida regionali relative all'affido (BURC n.26 1 24/5/04) avente forza e natura regolamentare ai sensi della Delibera del Consiglio Regionale n.3 del 25/3/05; DD.GG.RR. 6317/02 (BURC n.4 del 27/1/03) e 711/04 (BURC n. 31 del 28/6/04) concernente linee di indirizzo in materia di servizi residenziali e semi residenziali, aventi forza e natura regolamentare ai sensi della Delibera del Consiglio Regionale n. 3 del 25/3/05.

Regioni che prevedono l'istituzione di servizi permanenti:

- 1) Molise: costituzione di un'**équipe integrata** presso i consultori familiari in materia di adozioni, affidamento e altre forme di accoglienza;
- 2) Calabria:
 - costituzione di un'**équipe integrata** di operatori dei servizi sociali degli Enti locali e di operatori del servizio sanitario; sul territorio sono sorti due modelli di équipe, una prima con pochi elementi, più agile e con maggiore facilità di coordinamento, la seconda con un numero molto più alto di operatori, le due équipe hanno gli stessi compiti e le stesse finalità;
 - è stato catalogato l'istituto dell'affido residenziale (a tempo pieno), diurno, a ore, per periodi particolari;
- 3) Puglia:
 - Istituzione di un Sistema Informativo regionale (SIRA) in collaborazione con l'Istituto Innocenti di Firenze;
 - Costituzione équipe integrata;
- 4) Campania:
 - costituzione di un'**équipe integrata socio-sanitaria**;

- attivazione di un servizio territoriale per l'affido territoriale SAT;
- costituzione di diverse tipologie di strutture di affidamento.

Regioni che hanno realizzato progetti di formazione per operatori dei Servizi Socio-sanitari:

- 1) Molise: corso di formazione e supervisione affidato all'Università degli studi del Molise;
- 2) Campania: corso di formazione a favore degli operatori socio-sanitari.

Regioni che hanno istituito Coordinamenti, Consulte e organi vari:

- 1) Molise: Consulta regionale per le adozioni internazionali;
- 2) Calabria: Coordinamento regionale composto da funzionari regionali, rappresentanti degli Enti autorizzati, Magistratura minorile;
- 3) Campania: Coordinamento regionale per l'affido.

Regioni che hanno istituito servizi di monitoraggio:

- 1) Calabria: attività di monitoraggio del lavoro d'équipe;
- 2) Campania:
 - monitorati 26/47 Ambiti Territoriali per verificare la costituzione dell'équipe integrata;
 - da gennaio 2006 sarà attivato un sistema di monitoraggio informatico per avere contezza di ciò che accade sul territorio regionale;
 - censimento dei minori presenti nelle strutture residenziali preposte per l'affido ogni due anni.

Attivazione di reti istituzionali:

- 1) Calabria: Protocollo Operativo per le attività inerenti l'Adozione internazionale tra Regione Calabria, Enti titolari delle funzioni in materia di minori, Enti autorizzati – Individuazione di forme stabili di collegamento con i Tribunali di Catanzaro e Reggio Calabria.
- 2) Puglia: Protocollo Operativo per rapporti tra Regione, TM, Procura della Repubblica presso i TM, Enti locali, Enti autorizzati;

- 3) Campania: Sottoscrizione di Atti d'Intesa tra gli Enti locali e le AASSLL, Protocolli operativi da parte dell'Ente Locale, dell'ASL, del TM e degli enti autorizzati.

Regioni che hanno intrapreso attività di ricerca:

- 1) Puglia: attività di ricerca in collaborazione con l'Istituto Innocenti di Firenze, sui minori in affidamento familiare e/o in strutture;

Attività Sperimentali:

- 1) Campania:

servizio sperimentale di supervisione rivolto alle equipe integrate socio-sanitarie finalizzato ad una riflessione e ad una valutazione del loro agire professionale;

accoglienza degli adulti;

affidamento a favore di minori stranieri e Rom.

Buone prassi:

- 1) Campania: attività di formazione incentrata non solo sul profilo tecnico e teorico ma sulla consapevolezza dell'operatore, sulla conoscenza di sé e sull'abilità relazionale.
- 2) Calabria: attività di monitoraggio del lavoro delle équipe.

5. Commenti

5.1 Modifiche legislative e problematiche attuali nella legislazione italiana in materia di adozione nazionale¹

Raramente una legge ha subito così importanti modifiche come quella che regola l'affidamento e l'adozione nel breve volgere di tre anni.

Prima sono state apportate le modifiche necessarie, in seguito alla ratifica della Convenzione dell'Aja per la tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, le cui norme sono state recepite ed introdotte nella nostra legislazione con l'approvazione della legge 31 dicembre 1998 n.476. Tali modifiche hanno riguardato strettamente la parte della legge 184/83 che regola l'adozione di minori stranieri da parte di coppie italiane.

Successivamente, si è giunti all'approvazione della legge 28 marzo 2001 n. 149, che ha profondamente modificato tutta la disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori e che ha inteso ribadire come tutte le norme debbano tendere all'attuazione del diritto sovrano del minore ad avere una famiglia. Questo diritto del minore a vivere nella propria famiglia è così riaffermato nel titolo primo della legge stessa, e si sostanzia nella serie di interventi che lo Stato, le regioni e gli enti locali sono chiamati a porre in essere per rimuovere le cause che impediscono alla famiglia di svolgere adeguatamente le sue funzioni educative e di protezione del minore.

Nella sostanza la previsione di idonei interventi di sostegno ai nuclei familiari disagiati, in un'ottica di prevenzione dei fattori di rischio dell'abbandono dei minori, è un punto sul quale, soprattutto gli enti locali, hanno saputo esprimere una forte progettualità, già prima dell'approvazione della legge, soprattutto in base all'impulso dato dalla legge 28 agosto 1997 n° 285 "Disposizioni per la promozione di diritti ed opportunità per l'infanzia e l'adolescenza".

Dai rapporti che le Regioni hanno prodotto in questi anni sullo stato di attuazione di questa legge si osserva come numerosi e variegati sono stati i progetti realizzati nell'ambito di

¹ Stefano Vicini, psicologo, specializzato in Giurisdizione minorile, responsabile "Centro Pollicino" - Comune di Roma

quanto previsto all'art. 4, attraverso la realizzazione sia di servizi di sostegno alla relazione genitore-figli nonché prevedendo interventi alternativi al ricovero dei minori in istituto.²

La specificità della legge 285/97 ha favorito questo grosso sforzo verso l'attuazione del diritto del minore ad una famiglia ed è necessario fare in modo che tale impegno complessivo si rafforzi e si completi anche alla luce di quanto previsto dalla legge di riordino del sistema degli interventi socio assistenziali.³

Tornando a quanto previsto dalla legge 149/01, non ci si deve stancare di ricordare questa visione complessiva della necessità di prevedere interventi di sostegno alle famiglie, senza i quali non si sostanziano le affermazioni di principio che vogliono il minore vivere nella propria famiglia o momentaneamente in un'altra.

In particolare il fatto che si è voluto dare rilevante importanza all'istituto dell'affidamento familiare, regolandolo in maniera chiara e contemporaneamente dando strumenti e responsabilità alla figura degli affidatari, non può che essere visto quale impegno concreto per l'attuazione di quanto previsto dalla legge.

Vi è un punto di questa legge che è passato in secondo piano rispetto ad altri che hanno avuto maggior risalto nelle discussioni fra amministratori, operatori pubblici, mondo dell'associazionismo e del volontariato.

Molta attenzione è stata infatti posta al termine fissato dal comma 4 dell'art.2 della legge per il superamento del ricovero in istituto dei minori, al 31 dicembre 2006.

Pur ritenendo che per il superamento di alcune forme di intervento e modalità di sostegno al minore siano necessari processi maturativi nelle coscienze di tutti e che difficilmente gli stessi possono trovare fondamento nei termini dettati da una legge, non si può nascondere il fatto che l'aver posto tale limite ha "imposto" un'accelerazione alla ricerca di soluzioni più consone al diritto del minore di vivere in un ambiente familiare. Sicuramente la discussione su questo termine, il dibattito fra chi ritiene che non si possa fare a meno di queste strutture anche in futuro e chi invece vorrebbe poter far conto solo sulla disponibilità delle famiglie, ha posto in secondo piano l'enorme novità dell'art. 2 comma 1, ove, con accento sicuramente diverso da quanto previsto nel testo della legge 184, si precisa che il

² La legge 285/97 ha avuto il merito di finanziare numerosi ed innovativi progetti che mettono al centro del loro intervento il soggetto "famiglia". Pensiamo ai tanti centri famiglia, alle numerose iniziative di centri per la mediazione familiare o ai tanti progetti per la creazione di adeguati spazi per l'incontro fra genitori non affidatari e figli. Anche lo stesso istituto dell'affidamento familiare ha trovato impulso in numerose realtà locali per mezzo del finanziamento di progetti realizzati in base a tale legge.

³ Legge 8 novembre 2000 n° 328 - Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato dei servizi sociali.

minore temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, “è affidato ad una famiglia, preferibilmente con figli minori, o ad una persona singola, in grado di assicurargli il mantenimento, l’educazione e le relazioni affettive di cui ha bisogno”.

Il nuovo testo è quindi molto diverso dal precedente nel quale appariva la voce “può”, relegando l’affido ad una delle possibilità fra le tante.

Soprattutto è quanto previsto al comma 2 del medesimo articolo, nel quale si precisa che solo ove non sia possibile l’affidamento ad una famiglia è consentito l’inserimento del minore in una comunità, che conferma la precisa volontà del legislatore di ritenere l’affidamento ad una famiglia il primo intervento di aiuto al minore quando, nonostante tutti gli interventi di sostegno al nucleo familiare biologico, si sia costretti a collocare al di fuori di questo il minore.

Non sembra azzardato affermare che un’interpretazione letterale della legge imporrebbe una precisazione delle motivazioni che non permettono un affidamento familiare.

Agli operatori dei servizi sociali è demandato il delicato compito di proporre soluzioni adeguate per il singolo minore nel rispetto delle norme di legge, sapendo cogliere gli aspetti innovativi delle stesse.

Le modifiche introdotte dalla legge n. 149/01 sono tese a garantire il diritto del minore a vivere in una famiglia adeguata, in primo luogo quella naturale

Le modifiche sostanziali introdotte dalla legge n. 149/01 nella parte riguardante le procedure per la dichiarazione dello stato d’abbandono, sono espressione della filosofia complessiva della legge e rispondono pienamente alle convenzioni internazionali per la protezione dei minori, che vedono l’adozione quale estremo intervento per garantire una famiglia ad un minore.

In questa stessa parte la legge ha introdotto sostanziali modifiche che hanno profondamente innovato sia il procedimento di adottabilità sia le competenze dei diversi organi giudiziari riguardo alla protezione del minore

In primo luogo la legge ha inteso dare un ruolo più centrale alla figura del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, disponendo la trasmissione a quest’ufficio degli elenchi dei minori collocati al di fuori della famiglia. In tal modo è l’ufficio del Procuratore che viene ad essere responsabile diretto della prima verifica

dell'attuazione del progetto di sostegno al nucleo familiare e, soprattutto, dell'efficacia di tali interventi.

Lo stesso Procuratore dovrebbe essere colui che, attraverso l'ausilio degli operatori dell'ente locale, verifica il rispetto delle eventuali prescrizioni di cui all'art.12 della legge 184/83 e successive modificazioni.

È evidente che queste responsabilità scaturiscono dal diverso ruolo che la legge assegna al Pubblico Ministero presso il Tribunale per i Minorenni nell'ambito dell'azione tesa ad accertare lo stato di abbandono del minore. È difatti il pubblico ministero che deve promuovere, mediante ricorso motivato al tribunale, l'azione tesa alla dichiarazione di adottabilità, assumendo quindi una funzione promotrice che lo pone in maggiore e più stretto contatto con gli operatori sociali.⁵

È fondamentale proseguire nella strada tracciata dalla legge ed in particolare è necessario che gli operatori degli Enti Locali abbiano un maggior rapporto con l'ufficio del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni, per garantire sempre più i diritti dei minori.

Sul punto dei parenti entro il quarto grado vi è stata una modifica che è sintomo dell'estrema attenzione ed equilibrio del legislatore nel complesso delle novità introdotte. All'articolo 11, primo comma, riguardo i parenti entro il quarto grado è stata introdotta la frase *“che abbiano avuto rapporti significativi con il minore”*. Ciò conferma l'estrema attenzione ai diritti del minore. Non si tratta di voler garantire, a tutti i costi il legame di sangue, perché l'intervento dei parenti del minore è subordinato alla verifica del loro rapporto *“sociale”* e *“sostanziale”* con il minore e non in base al semplice legame genealogico. Anche qui la legge ha voluto dare al giudice il suo ruolo specifico di soggetto giudicante e terzo, al quale è chiesto di verificare la significatività del legame in relazione a quanto vissuto dal minore sino al momento dell'apertura della procedura, durante la stessa e in una prognosi di quello che potrà essere il futuro.

⁵ La precedente formulazione della legge 184/83 assegnava al tribunale per i minorenni il compito di promuovere l'azione per la verifica dello stato di abbandono e l'eventuale successiva dichiarazione di adottabilità, con un procedimento di tipo camerale in tutta la sua prima fase. In tal modo non si garantiva l'opportuna terzietà del giudice

Altre importanti modifiche sono state introdotte dalla legge 149/2001 ed hanno riguardato in particolare sia i requisiti delle coppie aspiranti all'adozione, sia la relazione fra queste coppie ed i bambini da adottare.

Vediamo brevemente quelle più significative e che possono aver inciso sullo stesso fenomeno adozionale.

a) Ampliamento della differenza di età fra adottanti e adottato

Una delle modifiche introdotte dalla legge n°149/01, e sulla quale maggiore è stato il dibattito ed il confronto, ha riguardato l'innalzamento della differenza di età massima fra gli adottanti e l'adottato. Tale limite è stato indicato all'articolo 6 comma 3 in non più di 45 anni di differenza fra gli adottanti e l'adottando.

Con la nuova legge tale limite massimo è stato quindi innalzato di 5 anni rispetto a quello fissato dalla legge n. 184/83. È noto come tale modifica abbia suscitato a suo tempo un confronto ampio e talvolta acceso, così come il fatto che nei poco meno di venti anni fra la promulgazione delle due leggi, significative siano state le modifiche sociali e di vita, tali da giustificare un innalzamento della differenza di età di cinque anni⁶.

b) Preferenza per le coppie disponibili alle adozioni "difficili"

Riguardo al comma 7, vi è stata uniforme interpretazione dei Tribunali per i Minorenni che la disponibilità dichiarata all'adozione di più fratelli o di minori che si trovino nelle condizioni indicate dall'articolo 3, comma 1 della legge 5 febbraio 1992 n° 104, concernente l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate, dovesse riferirsi ai singoli casi specifici e quindi si è inteso ribadire il principio della scelta della coppia maggiormente in grado di corrispondere alle esigenze del minore. Ma una riflessione più approfondita meriterebbe tutto il concetto di disponibilità all'adozione di un minore, contestualizzandola alla realtà dei minori in stato d'abbandono in quel paese ed in quel contesto sociale.

L'adozione di un minore è strettamente legata al contesto sociale e storico in cui avviene: così un'adozione conclusa venti anni fa nel nostro paese è profondamente diversa

⁶ D'altro canto i numerosi interventi in materia da parte della Corte Costituzionale, in particolare con la sentenza n° 349 del 28.09-09.10.2004, di fatto richiedevano un intervento del legislatore, che necessariamente doveva sia prestare attenzione alle indicazioni contenute in tali sentenze nonché tenere conto di un sentimento comune che riteneva il limite di differenza d'età massima fra adottanti e adottato non più rispondente alla realtà sociale del nostro paese.

dalle storie dei bambini in stato d'abbandono oggi, così come è diversa l'adozione di un bambino all'estero, e lo è da paese estero a paese estero.

Sarebbe opportuno avviare una riflessione sul concetto stesso di disponibilità all'adozione e sul fatto che, rimanendo il diritto di poter esprimere delle limitazioni, queste stesse non rappresentino il sintomo di una scarsa preparazione all'adozione nazionale quale essa è oggi.

c) Riconoscimento del periodo di convivenza

La previsione che il requisito della stabilità del rapporto possa ritenersi realizzato anche quando i coniugi abbiano convissuto prima del matrimonio per un periodo di tre anni, tende ad allungare i tempi della procedura giudiziaria. Essendo i coniugi stessi tenuti a dimostrare tale periodo di convivenza, il tribunale per i minorenni è tenuto a valutare la veridicità di quanto sostenuto dai richiedenti. Le prassi dei tribunali sono diverse, tuttavia deve esservi una pronuncia ai sensi dell'art.22 della legge 184/83 come modificato dalla 149/01, che comporta un prolungamento dei tempi giudiziari del percorso adottivo.

È necessario a questo punto inserire pochi, ma significativi, numeri che aiutano a definire meglio la situazione dell'adozione nazionale. Alcuni dati emergono con chiarezza:

- il numero degli affidi preadottivi nazionali, seppur in leggera diminuzione, è pressoché costante: nel 2002 sono stati 1006, nel 2003 sono stati 947;⁷
- le dichiarazioni di adottabilità sono aumentate nel 2003 rispetto all'anno precedente, passando da 925 a 1080;
- le dichiarazioni di adottabilità di minori con genitori noti rimangono in numero superiore a quelle di minori con genitori ignoti;
- il numero delle coppie disponibili ad adottare nell'ambito della procedura nazionale è in costante e forte aumento: nel 2003 le domande di disponibilità iscritte a ruolo dai

⁷ Il dato degli affidi preadottivi sembra quello più confrontabile se si vogliono mettere a confronto anni successivi. Con questo dato si ha il numero dei cosiddetti "abbinamenti" realizzati nell'anno solare. E' quindi il dato dei percorsi di adozione avviati, augurandoci che tutti si concludono con la sentenza di adozione. Sappiamo, purtroppo, che esiste anche il fenomeno delle adozioni fallite, difficilmente quantificabile lungo l'arco di pochi anni solari. Tuttavia mettere a confronto le sentenze di adozione nazionale dei diversi anni può essere fuorviante perché la stessa durata dell'affido preadottivo può essere soggetto a tempi diversi nella definizione della procedura.

Tribunali per i Minorenni in Italia sono state 12.549, mentre quelle pendenti, ovvero quelle disponibili all'adozione di un minore erano 39.059⁸

Ma se il numero dei minori adottabili è più o meno costante, il numero delle coppie disponibili ad adottare ha ogni anno un incremento percentuale rilevante. Questo incremento, unitamente alla proroga della validità della domanda sino a tre anni, determina quell'effetto "coppie in attesa dell'adozione" che tanto fa discutere e porta alla conclusione che sia impossibile adottare un bambino con la procedura nazionale. Un effetto destinato ad aumentare perché abbiamo un rapporto costante negli anni fra numero delle domande e minori adottati di circa 12 a 1 e numerose sono altresì le coppie che allo scadere dei tre anni ripresentano la propria disponibilità.

Si ha così l'effetto di un numero di domande di disponibilità pendenti, ben superiore a qualsiasi numero di minori collocati al di fuori della famiglia biologica.⁹ Sappiamo inoltre che non tutti i minori al di fuori della famiglia biologica sono adottabili: non lo sono per definizione quelli in affidamento extrafamiliare e spesso ci si trova di fronte a situazioni di grossa difficoltà nel reperimento di coppie disponibili per minori con patologie fisiche o psichiche gravi.

È indispensabile la chiarezza su questo punto delle difficoltà ad adottare in Italia. E' necessario che i cittadini abbiano con chiarezza l'informazione esatta sulle possibilità e sulle prospettive della loro domanda. Se è vero che l'adozione è dare una famiglia ad un minore abbandonato, questo principio passa anche per una maggiore ed informata consapevolezza degli adulti. Senza scelte chiare ci si assume la responsabilità di alimentare un circuito di false speranze che non giova ad alcuno. È compito di tutti fare sì che ogni risorsa disponibile ad accogliere un minore in stato di abbandono non sia "sprecata". Per fare questo sono forse necessarie anche delle scelte coraggiose ma rispettose dei diritti dei minori.

Forse una prima proposta perseguibile potrebbe essere quella di dare priorità, nell'esame delle domande, alle coppie che si dichiarano disponibili ad accogliere minori "difficili".

Non possiamo poi dimenticare come all'aumento delle domande di disponibilità all'adozione nazionale non corrisponde un parallelo aumento delle domande per l'adozione

⁸ Ricordiamo che la 149/01 ha aumentato di 1 anno la validità della domanda di disponibilità ad adottare, fissandola in 3 anni dalla data di presentazione.

⁹ Le cifre più attendibili parlano di circa 18.000 minori inseriti in strutture (case – famiglia, comunità familiari e istituti) e di circa 5.000 minori in affidamento extrafamiliare. Nel conteggio non possono, a mio avviso, essere inseriti i minori collocati presso parenti dei genitori biologici, che secondo le ultime stime sarebbero circa 5.500.

internazionale, numericamente costanti negli ultimi anni e con valori assoluti nettamente più bassi.¹⁰

Ecco quindi che i due percorsi adottivi sempre più s'intrecciano e si correlano fra loro. Le difficoltà dell'adozione internazionale, il fatto che anche per questo percorso le coppie sperimentano la "delusione" di non poter veder coronato il loro desiderio, una certa tendenza a considerare l'adozione internazionale "più difficile", il fatto che i minori adottabili all'estero, nel rispetto di tutte le convenzioni internazionali, siano sempre più in età scolare, il problema del costo dell'adozione internazionale, tutti questi fattori ben conosciuti, fanno sì che le coppie disponibili all'adozione si rifugino nella speranza, che in tal modo diviene sempre più remota, di poter adottare nella procedura nazionale.

Da quanto detto sinora esiste un problema di adeguata preparazione delle coppie in relazione ai bisogni espressi dai minori adottabili. È fattore sperimentato da coloro che operano nei Tribunali per i Minorenni la difficoltà di poter raccogliere disponibilità per minori che abbiano semplicemente superato l'età prescolare, con una "normale" storia d'abbandono familiare. Questi sono i minori in stato di abbandono in Italia nell'anno 2004 e il fatto che non si abbiano coppie disponibili ad affrontare queste problematiche, non può che porre la domanda circa la necessità di specializzare sempre di più gli operatori incaricati della preparazione delle coppie.

La preparazione e valutazione di una coppia che aspira all'adozione non può essere qualcosa di avulso dal motivo per il quale avviene questa preparazione e valutazione. Le capacità educative e di accoglienza di una coppia adottante debbono essere "misurate" in relazione ai bambini che sappiamo essere alla ricerca di una famiglia. Se non si fa questo non si attua quanto previsto dalla legislazione italiana e dalle convenzioni internazionali.

È quindi necessario uno sforzo degli Enti Locali, ed in particolare delle Regioni, per costituire dei servizi specializzati sulla tematica adozione investendo risorse per la formazione permanente e l'aggiornamento costante.¹¹ Soprattutto è importante quest'ultimo, perché

¹⁰ Mentre le domande di adozione nazionale iscritte a ruolo nell'anno 2003 sono state 12.549, quelle per l'adozione internazionale sono state 7.056.

¹¹ Un buon esempio può essere quello della Regione Lazio, che già nel 1996, ha costituito dei gruppi integrati di lavoro per le adozioni ai quali partecipano sia operatori delle Aziende Sanitarie Locali che dei comuni. Attraverso tale modalità organizzativa si è avuta una buona specializzazione degli operatori che si riflette sulla preparazione delle coppie e sulla qualità delle relazioni valutative. Tuttavia la carenza di personale e, soprattutto, il costante aumento del carico di lavoro, dovuto all'aumento costante delle domande di adozione, non permette sia di svolgere nei tempi di legge la valutazione delle coppie, sia di svolgere un'adeguata funzione di sostegno subito dopo l'avvenuto incontro con il bambino.

l'adozione è un fenomeno, seguendo i tempi di un mondo sempre più in rapida evoluzione, che muta nel breve volgere di pochi anni

E' importante che la dotazione organica¹² di questi servizi sia adeguata alla mole d'attività da svolgere, garantendo un servizio efficace in tutte le fasi dell'adozione: informazione, orientamento, preparazione, valutazione, sostegno.

È inoltre fondamentale che le Amministrazioni locali garantiscano un costante ed adeguato livello informativo per coloro che si avvicinano al mondo dell'adozione. In una società in cui si parla molto d'adozione, spesso con una visione adultocentrica, il servizio pubblico si deve porre il problema di mettere a disposizione dei cittadini un'informazione sufficientemente adeguata, corretta e tempestiva.¹³

È quindi necessario predisporre degli interventi che sappiano dare risposte sia alla disponibilità ad adottare degli adulti sia al diritto del minore di vivere in un contesto familiare adeguato.

Si affacciano alcune proposte che possono andare nel senso di garantire il pieno rispetto del diritto del minore a vivere in una famiglia. Il problema dei minori che ancora oggi trascorrono troppo tempo al di fuori di una famiglia, seppure in strutture comunitarie adeguate e spesso altamente specializzate, è certamente quello primario. È necessario uno sforzo in più direzioni.

Da un lato garantire al minore tempi dei procedimenti giudiziari, nel rispetto dei diritti di tutti ma soprattutto di quelli della parte più debole, *compatibili con l'armonico sviluppo della personalità del minore*. Per fare questo è necessario garantire sempre più l'aggiornamento e la specializzazione della magistratura minorile, con una particolare attenzione al rafforzamento del ruolo del Pubblico Ministero.

¹² In genere questi servizi sono costituiti da assistenti sociali dei Comuni e psicologi delle Aziende Sanitarie Locali. Soprattutto per l'adozione internazionale sarebbe importante sviluppare le collaborazioni con gli Enti Autorizzati a questo, trovando modalità nuove affinché sin dalla fase d'orientamento delle coppie le stesse possano incontrare e quindi ricevere informazioni dettagliate ed aggiornate sulla realtà dei minori adottati all'estero

¹³ Un'esperienza in tal senso si sta facendo nel Comune di Roma con la creazione, nel 2002, del Centro Comunale "Pollicino", call-center per la prima informazione nonché struttura che organizza sia incontri di aggiornamento fra operatori del settore (magistrati, esperti degli Enti Autorizzati all'adozione internazionale, operatori del servizio pubblico) sia momenti informativi per le coppie che hanno intrapreso il percorso adottivo. Sempre attraverso lo stesso call-center si può avere il primo appuntamento con gli operatori che seguiranno la fase di preparazione e valutazione della coppia. Sulla scorta di tale esperienza la Regione Lazio ha istituito ulteriori centri informativi nella provincia di Roma e negli altri 4 capoluoghi di provincia regionali. A distanza di tre anni la valutazione dell'attività di questi servizi informativi è molto positiva. Nel 2003 al centro del Comune di Roma si sono rivolte, sia telefonicamente che a mezzo servizio di posta elettronica, più di 2000 persone per ricevere una prima informazione sulla realtà dell'adozione in Italia ed all'estero.

Dall'altro le Amministrazioni Locali debbono impegnarsi per un'attenta opera di vigilanza sui minori collocati al di fuori della famiglia biologica favorendo l'aggiornamento professionale degli operatori.

Deve essere valorizzato l'istituto dell'affidamento familiare, quale fase di passaggio nella vita di un minore. Una fase che gli permetterà di sviluppare un rapporto con il mondo degli adulti diverso di quello probabilmente sperimentato sino a quel momento. Rispetto all'affidamento familiare si debbono superare ancora molte paure e resistenze, soprattutto fra gli operatori.

Vi sono poi alcune proposte innovative, ed in fase di sperimentazione, di cui è necessario discutere. Ci si riferisce in particolare alla sperimentazione di nuove formule d'adozione legittimante, denominata "adozione mite" o "adozione leggera".

Si tratta di un'esperienza certamente interessante, che parte da un esame attento della realtà dei minori in stato di abbandono in Italia. Vale la pena di sperimentarla in maniera attenta, ma con un principio di fondo che deve sostenerla: non è, non può, e non deve essere una risposta alla "delusione" delle coppie per il mancato coronamento del loro desiderio adottivo.

Infine andrebbe avviata una riflessione su una modifica della legge riguardo la possibilità di presentare contemporaneamente la propria disponibilità ad adottare sia in Italia che all'estero. Ciò per la considerazione che i due tipi di adozioni si vanno diversificando sempre di più, sia per i contenuti emotivi che per il percorso concreto.

Attualmente questa possibilità contemporanea pone le coppie in una condizione emotiva di "sospensione" e di scelta "parziale" che non favorisce la loro preparazione. Ciò è dovuto ai lunghi tempi d'attesa successivi ai decreti d'idoneità all'adozione. E' un fatto che si inizia a pensare alla necessità di curare la preparazione delle coppie durante questa fase. Tale preparazione è resa difficile propria per l'opportunità data dalle attuali disposizioni di legge d'essere disponibili per entrambi i percorsi adottivi.

La preparazione di una coppia spirante all'adozione dovrebbe mirare quindi anche alla maturazione di una scelta consapevole, seppur reversibile, al termine di tale percorso.

5.2 Rischi e risorse dell'affidamento familiare nella legislazione italiana¹

Principi generali

In Italia il processo di deistituzionalizzazione è cominciato durante gli anni sessanta come conseguenza dei risultati delle ricerche sia sugli effetti negativi prodotti sul bambino per lungo tempo istituzionalizzato che quelle in relazione e agli effetti dell'assenza della figura materna durante il processo di sviluppo della sua personalità.

Questo processo ha avuto come conseguenza la riduzione di un numero considerevole di bambini all'interno nei presidi residenziali dai 250000 bambini collocati nelle istituzioni assistenziali durante gli anni cinquanta si è assistito ad una riduzione a 20.889 (tavola con i vari tipi di comunità) nel 2002.²

1 - Minori ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali per classe d'età e tipologia di presidio

TIPOLOGIA DI PRESIDIO	minori
Centro di pronta accoglienza	1.451
Comunità familiare	2.396
Comunità socio-educativa per minori	6.312
Comunità socio-riabilitativa	806
Comunità alloggio	2.416
Istituto per minori (a)	5.734
Residenza sanitaria assistenziale (Rsa)	105
Centro di accoglienza immigrati	1.036
Altro	633
TOTALE	20.889

Fonte:Istat

(a) nel 2003 indagine Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza i minori ospiti negli istituti risultavano 2.633

La strategia che ha portato alla considerevole riduzione dei bambini in istituto in Italia, si è articolata in più direzioni.

¹ Paola Pistacchi, psicologa, psicoterapeuta, docente a contratto Università degli Studi di Firenze, esperto del Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'Infanzia e l'Adolescenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

² Questi dati si riferiscono ad una distribuzione dei minori nei presidi socio-assistenziali che utilizza una classificazione diversificata a seconda della tipologia della struttura presa in considerazione. Fonte ISTAT, 31/12/2002.

Principalmente l'attenzione si è rivolta *all'aiuto alla famiglia d'origine* con misure dirette al superamento delle difficoltà e al mantenimento dei bambini al proprio interno.

Successivamente, il *ricorso all'adozione* nei casi di rinuncia da parte della famiglia d'origine, ad occuparsi in modo globale dei propri figli.

Inoltre nei casi in cui il recupero della famiglia d'origine è possibile dopo un certo periodo pur esistendo comunque l'impossibilità da parte di questa ad occuparsi del bambino, la legislazione italiana favorisce *l'affidamento familiare* del bambino all'interno di un nucleo adatto ad occuparsi di lui temporaneamente.

Infine il diverso modo di attuare l'affidamento familiare nelle varie realtà territoriali, che rispecchia in un certo qual modo le difficoltà emotive e organizzative oltre alla diversa formazione di base degli operatori territoriali, ha messo in luce le diverse possibilità di realizzazione dell'accoglienza familiare. In effetti, l'affidamento può assumere molteplici forme in funzione dei diversi bisogni da soddisfare come per esempio l'affidamento diurno che può essere adottato, da un punto di vista preventivo, di comune accordo con la famiglia d'origine, a partire dai primi segni di malessere; un sostegno speciale "professionale" che potrà essere offerto all'affidamento familiare nei casi di minori molto piccoli al fine di evitare un affidamento ad un istituto dando al contempo la possibilità di fornire aiuto e collaborazione alla famiglia d'origine; l'affidamento familiare prolungato progettato per alcuni casi particolari; il prolungamento delle misure di assistenza o eventualmente l'affidamento familiare nei casi di adolescenti senza alcuna autonomia dopo la maggiore età; l'affidamento familiare nei casi di minori con handicap o malati attivato con un sostegno specifico dai servizi sociali.

Grazie a queste strategie orientate su più livelli: quella del recupero della famiglia d'origine, quella dell'adozione e dell'affidamento familiare, quella fornita dalle possibili modalità di realizzazione degli interventi di accoglienza e sostegno sulla base delle esigenze presentate dalle singole realtà locali, l'Italia è arrivata a ridurre in modo significativo il numero dei minori collocati in istituto. Con l'introduzione nel 1967 della legge sull'adozione speciale³, si è prodotto un cambiamento progressivo verso una diversa cultura familiare ancorata sull'idea che il minore ha bisogno di crescere all'interno di un contesto familiare stabile. Pertanto si è imposta una nuova cultura d'aiuto che privilegia il sostegno alle famiglie

³ Legge sull'adozione speciale o legittimante: 5 giugno 1967, n. 431

d'origine piuttosto che la scorciatoia del ricovero del minore in un'istituzione pubblica. Su queste basi si è progressivamente sviluppata una strategia che ha cercato di assicurare al minore un contesto familiare capace di sostenerlo durante il cammino difficile che porta all'autonomia.

Con l'affidamento familiare la legge ha inteso da una lato procurare una sistemazione temporanea al minore, dall'altra sviluppare una strategia destinata a sostenere il minore in difficoltà e a fornire alla famiglia d'origine gli strumenti necessari per il recupero della propria funzione genitoriale. L'affidamento familiare può essere pertanto inteso come una "duplice collocazione": quella del bambino, che appartiene per un certo periodo contemporaneamente a due nuclei familiari, e della sua famiglia d'origine con il supporto dei servizi sociali.

L'affidamento familiare in effetti, è uno strumento che, se ben utilizzato, può mettere a punto dei processi di solidarietà sociale, di compartecipazione ai problemi e alle difficoltà delle persone che ci sono vicine così come i meccanismi di responsabilità collettiva nell'ambito dell'educazione del bambino. Esperienze, forti, importanti e significative all'interno di una società caratterizzata principalmente per il suo individualismo.

L'insieme delle leggi a tutela dell'infanzia e dell'adolescenza impegnano gli enti locali e mirano a un sistema integrato e organizzato di interventi a favore dei diritti dell'infanzia in collaborazione con le istituzioni ed agenzie educative.

Diritto del minore alla propria famiglia

La legge 184/83 che ha riorganizzato la normativa sull'adozione ha anche introdotto l'istituto dell'affidamento familiare, superando la logica assistenziale degli istituti minorili e ponendo in primo piano l'interesse del minore già espresso dalla legge sull'adozione speciale (n. 431/1967) e dalla legge sul diritto di famiglia (n. 151/1975).

Le modifiche alla legge 184/83 apportate dalla legge 149/2001, accanto ai compiti già consolidati dei servizi socio-assistenziali degli enti locali, detta nuovi ambiti di intervento, in particolare nei confronti dell'affidamento familiare, quale espressione della solidarietà e riconoscendo a questo strumento una valenza preventiva e terapeutica per il bambino.